



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הטיפול בחסרי בית צעירים – סקירה משווה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 6408240/1 - 02

פקס: 6496103 - 02

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אהוד בקר

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

כ"ח כסלו תשע"ז

28 בדצמבר 2016

	תוכן
2	תמצית
3	1. רקע
3	1.1. הגדרת חסר בית
5	1.2. מאפייני חסרי בית צעירים
6	2. גישות מקובלות לטיפול בחסרי בית
6	2.1. טיפול לינארי: הרצף הטיפולי (CoC ,CONTINUUM OF CARE) / "גישת המדרגות"
7	2.1.1. דיור תומך (SUPPORTIVE HOUSING)
8	2.2. טיפול קהילתי אסרטיבי (ACT ,ASSERTIVE COMMUNITY TREATMENT)
8	2.2.1. דיור תחילה (HOUSING FIRST)
10	2.2.2. שיבה מהירה לדיור (RAPID RE-HOUSING)
10	2.3. מימון מגורים באמצעות שוברים
11	2.4. מניעה (PREVENTION)
12	3. הטיפול בחסרי בית בישראל
15	4. הטיפול בחסרי בית וחסרי בית צעירים במדינות שונות
15	4.1. המלצות והנחיות מטעם ארגונים בין-לאומיים
15	4.1.1. האו"ם
16	4.1.2. ה-OECD
17	4.1.3. האיחוד האירופי
19	4.2. ארה"ב
20	4.3. אוסטרליה
22	4.4. אירלנד
23	4.5. בריטניה
24	4.6. גרמניה
25	4.7. ניו זילנד
26	4.8. ספרד
26	4.9. פינלנד
27	4.10. צרפת
29	4.11. קנדה
30	4.12. סיכום
31	5. מקורות



תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ מירב בן-ארי, יו"ר ועדת המשנה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות לטיפול בצעירים וצעירות חסרי בית. במסמך נסקרת המדיניות הנוגעת לטיפול בחסרי בית במדינות שונות, בנוסף להצגת הגישות המקובלות במחקר בנושא והצגה תמציתית של המדיניות בישראל. בסקירה עולה בין היתר כי:

- במדינות שונות בעולם הגדרות מגוונות ל-"חסר בית", המובילות ליישום תכניות שונות ולקושי בהשוואה בין מדינות.
- בדומה לכך במרבית המדינות אין מעקב מדויק אחר מספר חסרי הבית וההתבססות היא על אומדנים או על דיווח וולונטרי של חסרי בית וארגונים המטפלים בהם.
- שתי הגישות הבולטות בסקירת המדיניות במדינות שונות הן הרצף הטיפולי (Continuum of Care) או הטיפול הלינארי), במסגרתה חסר הבית מקבל תחילה טיפול במחסה חירום ורק לאחר מעבר תכניות שיקומיות והצגת התקדמות ומחויבות לשיפור ניתנת להשתתף בתכנית המציעה דיור קבוע, ו-"דיור תחילה" (Housing First), במסגרתה הטיפול בחסר הבית מתחיל בהבטחת מקום מגורים ארוך-טווח עם פרטיות, בתשלום שכר דירה יחסי להכנסות או באמצעות סיוע אחר. גישה זו דורשת השקעה תחילית גבוהה מהטיפול המקובל, אולם נחשבת כמביאה לירידה בהוצאות המדינה על שירותים אחרים, כגון טיפול בחדר מיון או מחסות חירום, ולשיפור מהיר בחיי חסר הבית, תוך סיכוי נמוך מגישות אחרות לחזרה למצב של מחסור בדיור.
- הגישה המקובלת בישראל מתבססת על גישת הרצף הטיפולי, כאשר לפי משרד הרווחה בשנתיים האחרונות הוא מאמץ באופן חלקי את התפיסה של דיור תחילה לדרי רחוב שמצבם הרפואי מאפשר זאת.
- סיכום הסקירה:

- במרבית המדינות שבסקירה הוחלה תכנית לאומית לטיפול בתופעת חסרי הבית. הצעת שירותים מקיפים לחסרי בית אינה קשורה באופן ישיר לקיום תכנית כזו – ניתן להציע שירותים מקיפים בלי שיש תכנית או לא להציע שירותים כאלו למרות קיומה.
- בחלק מהמדינות מובחנת תמיכה בדיור תחילה על חשבון גישת הרצף הטיפולי ובחלק מהמדינות הדגש הוא על מניעה וחינוך. אין בסקירה מדינות המעדיפות באופן מוצהר את גישת הרצף הטיפולי על הגישות האחרות.
- בנוסף בחלק מהמדינות נמצאו יוזמות מקומיות שיש לציין, כגון גיוס כסף לפרויקטים של טיפול בחסרי בית באמצעות אגרות חוב חברתיות, שימוש במבנים ממשלתיים פנויים למגורים לחסרי בית, וארגון מיוחד המסייע לצעירים (ובמיוחד לחסרי בית) באמצעות דיור בר השגה וליווי פיננסי ומקצועי.



1. רקע

תופעת המחסור בבית היא בעיה חברתית בכל מדינה בעולם מזה שנים רבות. נושא הטיפול בחסרי בית עומד במוקד מחקרים במדעי החברה ובעבודה סוציאלית, ומדינות שונות מציעות דרכים מגוונות לטיפול בחסרי בית פרטנית ובתופעה בכללותה. להלן יוצגו הסוגיות הבסיסיות בהגדרת חסר בית והחלוקה של חסרי הבית לאוכלוסיות, תוך שימת דגש על ההבדל בין המדינות.¹

1.1. הגדרת חסר בית

למונח "חסר בית" (Homeless)² אין הגדרה בין-לאומית מוסכמת. ההגדרות המוצעות לתופעה על-ידי מדינות וארגונים שונים מתמקדות בשני תחומים: **חסר במקום מחסה** המעודד ניתוק של האדם מסביבתו החברתית; ומחסור בקשרים חברתיים ומשפחתיים, שמגיע בסופו של דבר להגדרה חברתית. במדינות שונות נעשה שימוש בהגדרות המתייחסות לביטויים מגוונים של תחומים אלו. כך למשל בדנמרק ההגדרה כוללת אנשים שגרים בדיר זמני עם משפחה או חברים ללא חוזה, כאשר בארה"ב ההגדרה הפדרלית כוללת רק את מי שאין לו מקום לינה קבוע והולם או אדם שלן באופן זמני במקלט לילה ובמקומות המיועדים ללינה זמנית, או במקום שאינו ראוי למגורי אדם.³

אחד הגופים המציעים הגדרה כוללת, אליה מתייחסות מספר מדינות, הוא הפדרציה האירופית של הארגונים הלאומיים העובדים עם חסרי בית (European Federation of National Organizations Working with the Homeless, להלן FEANTSA). גוף זה פרסם ב-2005 מערך הגדרות (אשר שוכלל בשנים שלאחר מכן) בשם ETHOS (European Typology on Homelessness). לפי ETHOS, ניתן לחלק את אוכלוסיית חסרי הבית לארבע קטגוריות רחבות, כאשר לכל אחת מהן יש תת-סיווג אופרטיבי:⁴

- **היעדר קורת גג (Rooflessness):** ללא מחסה מכל סוג שהוא.
- **היעדר בית (Houselessness):** לינה זמנית במוסדות (כולל בתי מחסה, בית חולים או בית כלא) או מי שמקבל סיוע לחסרי בית.
- **חיים בדיר לא בטוח (Insecure Housing):** מקום מגורים שאינו מוסדר או אסור, תחת סיכון בפינוי, בסכנה מפני אלימות ביתית, או מגורים זמניים אצל חברים או משפחה.
- **חיים במגורים לא הולמים (Inadequate Housing):** מגורים בקרוואנים שלא נועדו למגורים, באתרים לא מוסדרים ובצפיפות קיצונית.

¹ פרק זה מבוסס ברובו על: שמוליק שיינטוך, **חיים בשוליים: מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, סקירת ספרות, בחינת מדיניות והמלצות**, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ספטמבר 2008; שירי בס ספקטור, **מדיניות הטיפול בדרי רחוב**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 באוקטובר 2010.

² ככלל, במסגרת מסמך זה תתורגם המילה Homeless לחסר בית ו-Homelessness לתופעת חסרי הבית או המחסור בדיר.

³ Interagency Council on Homelessness, **Opening Doors: Federal Strategic Plan to Prevent and End Homelessness**, June 2015, p.13.

⁴ שמוליק שיינטוך, **חיים בשוליים: מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, סקירת ספרות, בחינת מדיניות והמלצות**, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ספטמבר 2008, עמ' 10-11;

European Federation of National Associations Working with the Homeless, **Ethos – Taking Stock**, September 2006, pp.1-2.



ניתן לראות חלוקה זו כמעידה על תופעת חסרי הבית כתופעה דינמית, בה סידור המגורים של אנשים ומשפחות משתנה בין הסיווגים השונים וחסרי הבית אינם רק מי שגרים באופן קבוע ברחוב אלא גם מי שסובלים מחוסר-ביטחון בדיור ומי שסוגיית הדיור היא עבורו גורם נוכח-תמיד של דאגה, המשפיע על תחומי חיים נוספים.⁵

גישה זו נוסחה מחדש ב-2004 באופן הרואה שלושה היבטים ל"בית": מקום פיזי נאות למגורים, עליו יש לאדם שליטה בלעדית (היבט פיזי), שאדם נהנה בו מפרטיות וחיי חברה (היבט חברתי) ושיש לו זכות חוקית עליו (היבט משפטי), ומדמה את חוסר הבית כטווח אפשרויות, בו נמצאים מי שהגדרת המגורים שלהם חסרה היבט אחד או יותר מהיבטים אלה. כך אדם יכול להיחשב כחסר בית אם הוא מוּדר לפחות מחלק מההיבטים הללו, למשל: אדם שיש לו מקום מגורים עם זכות חוקית עליו אך אין לו פרטיות או מקום לנהל חיי חברה נמצא בצד אחד של הספקטרום, כאשר בצד השני נמצאים דרי הרחוב או מי שאין להם זכות חוקית למקום מגוריהם ואין להם פרטיות (כגון פולשים לבניין נטוש).⁶

ניתן לחלק את הגורמים המובילים אדם להפוך לחסר בית לגורמים חברתיים-מבניים (עוני, קשיים בשוק העבודה, מדיניות הרווחה ועוד) וגורמים אישיים-פרטניים (כגון בעיות נפשיות וקשיים במערכות יחסים), כאשר לפי דוח של FEANTSA מ-2010 התמונה העולה ממחקרים עדכניים מצביעה על שילוב של הגורמים הללו כהסבר עיקרי, אולם מחסור במידע אמפירי בנושא מקשה על הוכחת קשר סיבתי רלבנטי.⁷

בנוסף לקושי בהגדרת חסר בית יש מספר גישות למשך הזמן הנדרש כדי להיות מוגדר חסר בית (כך למשל ניתן להבדיל בין מי שאיבד את מגוריו לזמן קצר, מי שבמשך תקופה מחייו היה חסר בית ומי שבאופן כרוני הופך לחסר בית או חי כך את מרבית חייו) ובנוגע לאופן מדידת מספר חסרי הבית:⁸

- ספירת מלאי (Stock): תמונת מצב של מספר חסרי הבית בנקודת זמן אחת.
- אומדן זרימה (Flow): ספירת האנשים שהפכו לחסרי בית בתקופה מסוימת (מספר "המקרים החדשים"), שיכולה להעיד על שינויים ומגמות.
- מדידת שכילות התופעה (Prevalence): ספירת האנשים שהיו חסרי בית במשך תקופה (תקופה מוגדרת מראש, כגון חודש, או במהלך ימי חייהם).
החוסר בדיור משפיע על תחומים שונים בחייו של אדם:⁹
- חסר בית סובל ממחסור בביטחון אישי ואין לו מקום לאחסן את רכושו, כך שהוא בסכנה גבוהה יותר להיות קורבן גניבות ואלימות.
- מחסור בבית מגדיל את הסיכון לסבול מהשלכות בריאותיות שונות: לחסר הבית חסרים התנאים לשמירה על מזון טרי והכנת מזון ונפגמת יכולתו לשמור על היגיינה נאותה. בנוסף יש שיעור גבוה יותר בקרב חסרי בית של מחלות נפשיות ושל שימוש לרעה בחומרים. יש מחקר לפיו חסרי בית

⁵ European Federation of National Associations Working with the Homeless, [Ethos – Taking Stock](#), September 2006, pp.1-2.

⁶ Volker Busch-Geertsema, [Defining and Measuring Homelessness](#), Eoin O'Sullivan et al. (eds.) Homelessness Research in Europe, 2010, pp. 19-23.

⁷ FEANTSA, [Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research](#), December 2010, pp.12-15.

⁸ Ibid, pp.20-23.

⁹ Ibid, pp.58-65.



משתמשים ביותר שירותי חירום וחדרי מיון, ומנגד נשמעה הטענה שיש ייצוג-יתר של חסרי בית בסקירת שירותי חירום, היות ואין להם מסגרת תמיכה חלופית לשוב אליה.

- המחסור בכתובת קבועה מקשה על מציאת עבודה, על יצירת קשרים חברתיים קבועים ועל השתלבות בקהילה, וכך מוצא חסר הבית מחיי החברה שסביבו ונתקל בקשיים לשינוי מצבו. בנוסף מתקשה האדם להתקשר עם חברות הדורשות כתובת קבועה (כגון בנק או חברת תקשורת). קשיים אלו גדלים בשל הסטיגמה המוצמדת למחסור בדור.

1.2. מאפייני חסרי בית צעירים

צעירים מתוארים במחקרים כמי שנמצאים בשלבי מעבר בין תקופת הילדות וחייהם כבוגרים עצמאיים ובין לימודים לתעסוקה. חוסר היכולת לבצע את המעבר עלול להביא למצב של מחסור בבית, כאשר הצעירים כבר לא נהנים מההגנות הניתנות על-ידי המדינה לילדים ובני נוער (כגון אמנת האו"ם לזכויות הילד, שהטילה על הממשלות את האחריות על הבטחת רמת חיים נאותה לילדים עד גיל 18), והם עדיין לא פיתחו את הכלים לעצמאות כלכלית שהחברה מצפה מאדם מבוגר להחזיק. לפי מחקר מ-2010, מאז 1998 העיסוק בחסרי בית צעירים לא נידון בהרחבה באירופה, ויותר מכך- יש מדינות בהן חיי הנדודים של צעירים נתפסו כבחירה אישית באורח חיים ולא כמצב הדורש סיוע חיצוני.¹⁰ תפיסה זו מקשה על אומדן מספר חסרי הבית הצעירים, קושי הגדל מכיוון שצעירים חסרי בית מצליחים יותר מחסרי בית אחרים למצוא דור זמני עם קרובים או חברים ולאו דווקא יגיעו למקלטים או ידווחו על עצמם כחסרי בית.¹¹ חוסר מידע זה תואם למחסור במחקרים אמפיריים - לפי מחקר שפרסם משרד הרווחה ב-2015, בעוד שישנה התעניינות רבה בקרב רשויות הרווחה וחוקרים בנוגע לבני נוער מחוסרי בית (עד גיל 18), כמעט אין התעניינות בצעירים (בני 18-24) הסובלים מתופעה זו.¹²

למרות ההתייחסות הפחותה במחקר והמחסור בנתונים, במסמך של נציבות האיחוד האירופי משנת 2013 נכתב כי סכנת ההפיכה של צעירים לחסרי בית גבוהה מאשר בקרב מבוגרים, וזאת בפרט בקרב צעירים עניים וצעירים מאזורים כפריים.¹³ יש פרסומים המצביעים על כך שקבוצת הגיל שנפגעה באופן הקשה ביותר מהמשבר הכלכלי בתחומי אירופה הייתה הצעירים, כאשר בשנת 2011 שיעור התעסוקה בקרב בני 15-24 עמד על כ-34% – השיעור הנמוך ביותר שנרשם עד לאותה שנה בלשכה הסטטיסטית של הקהילה האירופית. שיעור זה המשיך לרדת לאחר מכן עד ל-עד לשנת 2013, אז עמד שיעור התעסוקה על 32%, ומאז עלה השיעור ונכון לשנת 2015 הוא עמד על 33%.¹⁴

¹⁰ Deborah Quiglar, [Youth Homelessness](#), Eoin O'Sullivan et al. (eds.) *Homelessness Research in Europe*, 2010, pp. 189-193.

¹¹ European Commission, [Commission Staff Working Document: Confronting Homelessness in the EU accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions towards Social Investment for Growth and Cohesion - including Implementing the European Social Fund 2014-2020](#), February 2013, p. 9.

¹² יעקב ראובן וחגיית תורג'מן, [טיפול בצעירים בסיכון ובמצוקה בקהילה: מסמך מדיניות בפרסום משרד הרווחה והשירותים החברתיים](#), פברואר 2015, עמ' 50.

¹³ European Commission, *Ibid*, p. 8-13.

¹⁴ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, [NEETs \(Young People not in Employment, Education or Training\): Characteristics, costs and policy responses in Europe](#), 2012, p.10; Eurostat, [Employment and activity by sex and age - annual data](#), retrieved on Nov. 23, 2016.



FEANTSA הציגו חלוקה לארבע קטגוריות משנה עבור צעירים בודדים חסרי בית (להבדיל מילדים צעירים שהם חלק ממשפחה):¹⁵

- הקבוצה הכללית של צעירים חסרי בית (homeless adolescents), אשר ישנים ברחוב, במחסה, בהוסטל או אצל חברים למשך זמן שיכול להיות קצר או ארוך.
- צעירים הבורחים מהבית (runaways) ומוצאים עצמם חסרי בית לפחות באופן זמני.
- מבקשי מקלט לא מלווים (unaccompanied minors), המגיעים ללא ליווי הורים וטיפול לארץ אחרת.
- צעירים שעזבו מוסדות מטעם המדינה או הרשויות (children leaving institutions), כגון משפחות אומנה ומוסדות רווחה, ומוצאים עצמם ללא מסגרת המשך.

מאמר שפורסם בשנת 2010 זיהה אירועים שונים ככאלו שעלולים להביא אדם צעיר להפוך באופן מיידי לחסר בית: עזיבת בית ההורים לאחר ויכוח, עזיבה של מסגרת טיפולית או מעצר, שימוש גובר באלכוהול ובסמים, פינוי נכס מושכר ושבר בתא המשפחתי. אירועים אלו משפיעים במיוחד על צעירים (ובמיוחד על אלו היוצאים ממסגרת טיפולית או ממעצר) מכיוון שבקרב צעירים אין במקרים רבים את היכולת להתמודד עם הדרישות הכספיות והעול הנפשי של התנהלות עצמאית.¹⁶ ניתן להוסיף כי לפי המחקר, צעירים במסגרות המוזכרות נדרשים לעצמאות בשלב מוקדם יותר בחייהם מצעירים אחרים וישנה סבירות גבוהה יותר שלא יזכו לקבל חינוך איכותי, דבר המגביל את יכולתם להשתכר כהלכה ומגדיל את הסיכוי שיגלו התנהגות בעייתית ויחוו קשיים שונים בחייהם.

2. גישות מקובלות לטיפול בחסרי בית

להלן יוצגו הגישות העיקריות המתוות את הטיפול בחסרי בית ומהן נגזרים הליכי התמיכה בהם. שיטות אלו, כפי שמוצג בהמשך המסמך, באות לידי שימוש במדינות שונות ואף, בתמהיל זה או אחר, באותה המדינה. כל המקרים המוצגים הם של גישות המשמשות לטיפול באוכלוסיות מגוונות ולא רק בחסרי בית, אולם התיאור כאן יהיה ממוקד בטיפול באוכלוסייה זו. בצמוד לכל גישה יוצגו מודלים ותוכניות לטיפול בחסרי בית הקשורים לגישה או מיוחסים אליה, עם פירוט קצר על הנעשה במדינות שונות. פירוט נוסף על כל מדינה מוצג בפרק הבא. תכנית שתוצג בהרחבה היא "דיוור תחילה", הזוכה להד חיובי בכמה מחקרים. יש להבהיר כי גם אם גישה אחת נפוצה יותר, יכולים להיות פרויקטים מקבילים באותה המדינה הנשענים על גישות שונות.

2.1 טיפול לינארי: הרצף הטיפולי (CoC, Continuum of Care) / "גישת המדרגות"

הטיפול הלינארי נחשב לגישה המסורתית לטיפול, כאשר הגישה הבולטת מאסכולה זו בטיפול בחסרי בית, במיוחד בארה"ב, נקראת הרצף הטיפולי. גישה זו נועדה לייעל את מתן השירותים לנזקקים תוך התוויית מסלול טיפולי שבו צעדים מוגדרים המטפלים בשלבי חומרה שונים של הסוגיה ושיש לנקוט בהם אחד לאחר השני. שלבים אלו יכולים להשתנות בין הגופים המטפלים. הסוכנות הפדרלית לשירותי טיפול בהתמכרויות ובמחלות נפש (SAMHSA), למשל, מגדירה את ארבעת השלבים הבאים:¹⁷

¹⁵ FEANTSA, [Child homelessness in Europe – An Overview of Emerging Trends](#), June 2007, pp.14-17.

¹⁶ Paula Mayock, Eoin O'Sullivan, Mary Louise Corr, [Young People's Pathways through Homelessness, Homeless in Europe](#), Autumn 2010, pp. 4-6.

¹⁷ Substance Abuse and Mental Health Services Administration, [Treatment Improvement Protocol 55: Behavioral Health Services for People who are Homeless](#), 2013, p.175.



- פעילות בקהילה והערכה של צרכי הדיור הנדרשים ;
- בית מחסה המשמש לעת חירום ומציע חלופה מיידית ובטוחה לשינה ברחוב (במיוחד למשפחות עם ילדים) ;
- דיור זמני המציע שירותים תומכים ומאפשר פיתוח כישורים נדרשים ;
- דיור קבע (עם תמיכה מיוחדת או בלעדית) במחיר בר השגה.

ניתן למנות בנוסף לשלבים אלו שירותי מניעה האמורים לסייע לאוכלוסייה שבסיכון.¹⁸

באירופה פועלת הגישה הלינארית לטיפול באופן דומה, כאשר היא מוכרת יותר בשם "שיטת המדרגות" (Staircase), בה מתקדם חסר הבית שלב-שלב לעבר חזרה לדיור "רגיל", דרך אבחון ראשוני, טיפול ומחסה זמני.¹⁹

2.1.1. דיור תומך (Supportive Housing)

גישת "דיור תומך" ממוקדת בהצעת פתרונות דיור בשלב מוקדם של הטיפול, כאשר הדיור המדובר משולב בפתרונות תמיכה נוספים למשתתפים. בכך היא דומה ל"דיור תחילה", שתוצג בהמשך. להבדיל מ"דיור תחילה", יש השתתפות במסגרת דיור תומך יכולה לכלול תנאים מקדימים להשתתפות, כגון דרישת הכנסה, הוכחה שהמשתתף נקי מסמים או אלכוהול, נכונות להשתתפות בטיפול או חובת השתתפות בתכניות טיפוליות לאחר הכניסה לדיור כתנאי להישארות בו.²⁰ פרויקטים כאלו יכולים להיות מאוד מגוונים, וקיימים שנים רבות: בניו יורק, למשל, דיור תומך מוצע לחסרי בית עוד משנות ה-60.²¹ בארה"ב מוצע דיור שכזה במחיר בר-השגה לחסרי בית ואנשים עם מוגבלויות, באמצעות שלושה סוגי פרויקטים:²²

- מבנה ייחודי המרכז את השירותים הנדרשים לדיירים באתר המגורים עצמו.
- שכירת דירות בשוק החופשי או בדיור ציבורי באמצעות סיוע בשכר דירה, כאשר התמיכה ניתנת על ידי איש צוות המבקר בדירה או בביקור במסגרת אחרת.
- התקשרות עם בעלים של דיור בר-השגה, המייעדים מספר דירות במבניהם לדיירים שהיו בעבר חסרי בית או עם צרכים מיוחדים, תוך יצירת קשר בין הבעלים לגופים נותני שירות שיתמכו בדיירים.

היסטורית, דיור תומך הוא שלב מתקדם ברצף הטיפול, אולם בשנים האחרונות יש מקרים בהם תכנית דיור תומך מאמצות את הגישה של דיור תחילה, תוך הפחתת תנאי סף והקלה על כניסה אליהם.

יש תוכניות המכוונות באופן מיוחד לחסרי בית צעירים, המיועדות לסייע לדיור לזמן מוקצב במסגרתו יקבלו הדיירים סיוע בשלבי המעבר לבגרות (למשל בארה"ב).²³

¹⁸ שמוליק שיינטוך, **חיים בשוליים: מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, סקירת ספרות, בחינת מדיניות והמלצות**, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ספטמבר 2008, עמ' 20-21.

¹⁹ Crisis (National Charity for Single Homeless People), **Staircases, Elevators and Cycles of Change: 'Housing First' and other Housing Models for Homeless People with Complex Support Needs**, July 2010, pp.3-4.

²⁰ U.S. Interagency Council on Homelessness, **The Housing First Checklist**, April 2013, p. 2.

²¹ Supportive Housing Network of New York, **History of Supportive Housing**, retrieved on August 11, 2016.

²² U.S. Interagency Council on Homelessness, **Supportive Housing**, retrieved on August 10, 2016.

²³ Corporation for Supportive Housing, **Supportive Housing for Youth**, 2002, pp.19-20.



2.2. טיפול קהילתי אסרטיבי (ACT, Assertive Community Treatment)

מודל זה פותח בשנות השבעים ושימש במקור כדי לסייע לאנשים הסובלים מבעיות חמורות בבריאות הנפש. הייעוד המקורי של המודל היה למנוע הידרדרות מחודשת במצב לאחר שיפור ולעודד השתלבות בקהילה לאחר שחרור מבית חולים. עם השנים נעשה בו שימוש כדי לייצב חסרי בית עם בעיות בבריאות הנפש וקשיים נוספים.

הטיפול הקהילתי האסרטיבי ניתן בידי צוות רב-מקצועי שעשוי לשהות עם המטופל כמה שעות ביום, ומתמקד בפתרון בעיות וקשיים העומדים בפני המטופל, כגון פתרון משבר בין-אישי, חיפוש דירה, מציאת מקום עבודה ואף סיוע בניקיון ואחזקת הדירה. הצוות אחראי על מספר קטן יחסית של מטופלים ומטפל בהם באופן משותף (כך שאין רק אדם אחד המכיר את מצבו של המטופל).²⁴

גישה שצמחה בהתבסס על הטיפול הקהילתי האסרטיבי היא טיפול פרטני אינטנסיבי (Intensive Case Management, ICM). גישה זו שמה את הדגש על טיפול קליני ועל מספר מטופלים נמוך למטפל (בדרך-כלל מספר נמוך מעשרים) כשכל מטופל זוכה ליחס רב ממטפל אחד המלווה את המטופל ומקשר בינו לבין אנשי מקצוע ונותני שירותים אחרים. טיפול פרטני אינטנסיבי חולק מאפיינים רבים עם טיפול קהילתי אסרטיבי, כאשר ההבדל העיקרי הוא מבני: הדגש בטיפול קהילתי אסרטיבי הוא על עבודה בצוות, אל מול טיפול פרטני אינטנסיבי המדגיש את מספר המטופלים לכל מטפל. הדמיון בין הגישות מביא לכך שלעיתים משתמשים בשם של אחת לתיאור האחרת.²⁵

2.2.1. דיור תחילה (Housing First)

במודל של "דיור תחילה" ניתנים לחסרי בית פתרונות דיור שאינם מותנים בטיפול ובשיקום קודמים לכך. הדיור הניתן הוא בדרך כלל לטווח ארוך ומשלב טיפול קהילתי אינטנסיבי ותמיכה, המוצעים לבחירת המשתתפים ואינם נכפים עליהם. הגישה החלה כגישת טיפול בפגועי נפש ובבעלי נטייה לשימוש בסמים בארה"ב, והפכה עם השנים לאסטרטגיה מועדפת לעבודה עם משפחות ומבוגרים חסרי בית בארה"ב ובמדינות נוספות באירופה.²⁶ התכנית המוזכרת כבסיס העיקרי למודל זה היא יוזמת Pathways to Housing שהחלה לפעול בעיר ניו יורק ב-1992. לפי מחקר במימון פדרלי שערך ב-2004 מייסד המיזם, ד"ר סם צמבריס (Tsemberis), ושבדק את מצבם של חסרי בית בעלי תחלואה כפולה שהשתתפו בתוכניות טיפול מסוג דיור תחילה ומסוג רצף טיפולי של שלושה שלבים, בשנים שלאחר ההשתתפות בתוכניות, נמצא שכ-80% ממי שהשתתפו ביוזמת Pathways to Housing התגוררו בדיור קבע שנה לאחר ההשתתפות, אל מול

²⁴ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה, [חיים בשוליים: מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל](#), כתב שמוליק שיינטוך, 2008, עמ' 20-22.

²⁵ Richard Schaedle et al, [A Comparison of Experts' Perspectives on Assertive Community Treatment and Intensive Case Management](#), *Psychiatric Services* 53(2), February 2002, pp. 207-210; Marina Dieterich et al, [Intensive Case Management for Severe Mental Illness](#), *Cochrane Database System Review* 10, 2010, p. 4; Employment and Social Development Canada, [Models of How to Organize Housing, Clinical and Complementary Supports](#), retrieved on August 9, 2016; Renee de Vet et al, [Effectiveness of Case Management for Homeless Persons: A Systematic Review](#), *American Journal of Public Health* 103(10), October 2013, pp. e13-e14.

²⁶ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שם, עמ' 23-25;

Suvi Raitakari, Kirsi Juhila, [Housing First Literature: different Orientations and Political-Practical Arguments](#), *European Journal of Homelessness* 9(1), June 2015, pp. 145-147.



24% מהמשתתפים בתוכנית הרצף הטיפולי, ובנוסף שיעור המשתמשים בסמים בקרב מי שהשתתף ביוזמה היה נמוך מבקרב המשתתפים בתוכנית הרצף הטיפולי.²⁷

המודל של "דיור תחילה" תואר על ידי הממשל האמריקאי כשיטה יעילה בטיפול לכל סוגי האוכלוסייה של חסרי הבית (כולל כרוניים) וכפעילות המביאה לשיעור גבוה יותר של הצלחה ושיעור נמוך יותר של חזרה למצב חסר בית.²⁸ למרות שהמודל מתואר ככזה המסייע לכל סוגי האוכלוסייה, הוא מכוון בעיקר למי שלכל הפחות סביר שיראו נכונות למצוא פתרונות דיור לעצמם לאחר מכן. בין המאפיינים של תוכניות כאלו ניתן למנות גישה ישירה ל"דיור תחילה" מהמקלט הזמני (ללא מעבר בתכניות שיקום וגמילה אחרות כתנאי מקדים), אי-התנייה בשימוש בשירותים הטיפוליים שהתכנית מציעה, ואי-התייחסות בדרך-כלל בהליך הקבלה לשימוש בחומרים משכרים או מסוכנים או למצבו הפיננסי של המשתתף. בנוסף תכניות כאלו יכולות להציע גמישות בתשלום שכר דירה, תיעודף פונים לפי פגיעותם וסיוע לאנשים עם מוגבלויות.²⁹

מחקר מ-2015 שמומן על-ידי משרד הבריאות בקנדה וניתח את ההשפעה של דיור תחילה על חסרי בית בוגרים עם מחלות נפשיות מצא שהמודל הביא לירידה משמעותית בשיעור החזרה לחוסר דיור וירידה בסבירות לאשפוז ולשימוש לרעה בחומרים מסוכנים.³⁰ מנגד ניתן להציג מספר נקודות של ביקורת כנגד תכנית זו:³¹

- מיקוד התוכנית בפתרון בעיית הדיור מתעלם מהסיבות החברתיות הרחבות שהביאו את האדם למצב של חוסר בבית ואינו מאפשר בחירת מענה מותאם במיוחד לצרכי המטופל, כפי שניתן להציע בגישה לינארית;
- הטענה לחיסכון כספי ביישום "דיור תחילה" לא הוכחה באופן מספק במקרה של חסרי בית עם בעיות רפואיות, וניתן לייעל את המודל בלי לפגוע בו, למשל באמצעות מגורים בדירות שותפים;
- ביקורת הממוקדת בטיפול במשתמשים בחומרים מסוכנים מעלה כי המיקוד של הגישה בדיור מזניח את הצורך בטיפול בשימוש לרעה בחומרים מסוכנים, ללא מאמץ מספק להביא להפסקת השימוש, ומכאן שיש מקום לשלב את התכנית עם תכניות מיוחדות לגמילה והימנעות;
- פתרון בעיית הדיור בזכות עצמו אינו מספק פתרון מוכח לאבטלה מתמשכת ויש צורך במידע נוסף בנושא.

יש לציין כי הביקורת המוזכרת היא בעיקרה רעיונית, כאשר הספרות והמחקרים בנושא דיור תחילה הם מהשנים האחרונות ונכון למחקרים שנסקרו בכתבת מסמך זה לא נבדקו והופרכו או אוששו טענות אלו.

²⁷ Sam Tsemberis, Leyla Guilcur, Maria Nakae, [Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals with a Dual Diagnosis](#), Research and Practice 94(4), April 2004, pp.653-655.

²⁸ U.S. Interagency Council on Homelessness, [The Housing First Checklist](#), April 2013, p. 1.

²⁹ Ibid, p. 1-3.

³⁰ Vicky Stergiopoulos et al, [Effectiveness of Housing First with Intensive Case Management in an Ethnically Diverse Sample of Homeless Adults with Mental Illness: A Randomized Controlled Trial](#), PLOS One 10(7), July 2015, pp. 14-16.

³¹ Nicholas Pleace, [The Ambiguities, Limits and Risks of Housing First from a European Perspective](#), European Journal of Homelessness 5(2), December 2011, pp.118-122; Jack Tsai, Robert A. Rosenheck, [Considering alternatives to the Housing First Model](#), European Journal of Homelessness 6(2), December 2012, pp. 203-205.



שאלת העלות מול התועלת ומידת החיסכון (אם בכלל) של תכניות כאלו נבדקת על-ידי מחקרים שונים, כאשר סקירה של המחקרים בשנים האחרונות מצביעה על כך שמרבית המחקרים רואים בטיפול בגישת דיור תחילה כחסכוני יחסית לטיפול בגישה שקדמה לה, וזאת כאשר מתחשבים בכך שמשתתפי התכנית משתמשים פחות בשירותים רפואיים (כולל בריאות נפשית) ובשירותי גמילה, ונמצאים פחות במקלטים לחסרי בית ובבתי הכלא.³²

יש לציין כי המענים הניתנים בישראל לדרי רחוב נבנו על פי גישת הרצף הטיפולי, כאשר לפי משרד הרווחה בשנותיים האחרונות חל שינוי בתפיסה והמשרד מאמץ באופן חלקי גם את התפיסה של דיור תחילה עבור דרי רחוב שמצבם הבריאותי והנפשי מאפשר זאת.³³

2.2.2. שיבה מהירה לדיור (Rapid Re-Housing)

מודל זה נובע מאותם עקרונות כמודל ההתערבות של "דיור תחילה", וממוקד במעבר מהיר (ואף מהיר ככל הניתן) ממצב של חסר בית לדיור קבע ומציע סיוע ללא התניה מוקדמת (כגון תעסוקה, הכנסה, מבחני סמים וכדומה). סיוע מסוג זה אינו ניתן למי שסובלים מחוסר-בית באופן כרוני אלא למשפחות ולחסרי בית שמתמודדים עם מספר בעיות במקביל ושפתרון נושא הדיור יכול לאפשר להם את "מרווח הנשימה" הנדרש כדי לפתור עצמאית בעיות אחרות. חלק מכך מדובר בפתרון שלו מגבלת זמן קשיחה יותר, ושנועד לשמש באופן זמני עד שהמשתתפים בו יוכלו לחזור לעמוד על רגליהם עצמאית ועם מעורבות נוספת מינימאלית. ניתן ליישם את המודל עם סיוע כספי נוסף או שירותים זמניים אחרים שנועדו לסייע למחוסרי הדיור בחזרה מהירה לניהול חיים עצמאי (למשל לממן את סידורי המעבר לדיור, לסייע בשכר דירה ועלויות אחרות למספר חודשים, לסייע במימוש זכויות וכדומה).³⁴

לפי אחד הארגונים העוסקים בחסרי בית בארה"ב, שיבה מהירה לדיור היא יקרה יותר עבור צעירים מאשר עבור משפחות, היות וצעירים צריכים במקרים רבים יותר סיוע כספי נוסף. עם זאת, לפי אותו ארגון יישום שיבה מהירה לדיור הוא עדיף כלכלית על פתרונות דיור זמניים אחרים המוצעים על ידי המדינות (כגון Transitional Living Programs ו-Supervised Independent Living Programs-TLPs ו-SLPs).³⁵

2.3. מימון מגורים באמצעות שוברים

התשלום בשוברים היא גישת ביניים בין דיור תחילה והטיפול הלינארי, אשר שימשה למשל בטיפול בחיילים משוחררים ומכורים לסמים בארה"ב בשנים 2008-2009: מקבלי השוברים מתחייבים התחייבות ראשונית לקחת חלק בתכניות גמילה ושיקום ובתמורה השובר מאפשר מגורים בדיור מסובסד או דיור

³² Angela Ly, Eric Latimer, [Housing First Impact on Costs and Associated Cost Offsets: A Review of the Literature](#), *Canadian Journal of Psychiatry* 60(11), November 2015, pp.483-485.

³³ ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **תכניות לטיפול במחוסרי דיור במדינות השונות**, מכתב, 24 באוגוסט 2016.

³⁴ National Alliance to End Homelessness, [Core Components of Rapid Re-Housing](#), retrieved on August 7, 2016; Urban Institute, [Rapid Re-Housing: What Research Says](#), June 2015, pp.4-9.

³⁵ National Alliance to End Homelessness, [An Emerging Framework for Ending Unaccompanied Youth Homelessness](#), March 2012, pp.2-5.



ציבורי. במקרה בו הדייר אינו משתתף בתכנית, השוברים בד"כ לא יילקחו ממנו. במהלך כתיבת מסמך זה לא נמצאו עדויות לשימוש לאומי בגישה זו באף מדינה שנבדקה, פרט לדוגמאות חלקיות בארה"ב.³⁶

2.4. מניעה (Prevention)

מניעה אינה חלק מהגישות שהוצגו בנפרד אלא היא פן משלים להן. ניתן לחלק את דרכי הפעולה המשמשות למניעת הידרדרות למחסור בבית בהתאם לקהל היעד שלהן:³⁷

- דרכי פעולה המכוונות לאוכלוסייה הכללית או לחלק גדול ממנה, כגון מדיניות רווחה ודיור, כגון מדיניות שמטרתה למנוע מאנשים במצב כלכלי קשה להפוך לחסרי בית.
- אמצעים המכוונים אל אוכלוסייה בסיכון, כגון מי שנמצא במשבר או מי ששוחרר ממסגרת מוסדית.
- יש חוקרים הרואים גם את אמצעי הטיפול בחסרי בית כחלק מתפיסת המניעה (מניעת הידרדרות של חסרי בית במהלך שיקומם).³⁸ במסמך זה אמצעים אלו מפורטים במסגרת נפרדת.

לפי הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (להלן: OECD), מניעה היא דרך פעולה יעילה יותר מערוצי פעולה אחרים באופן משמעותי, כאשר לפי ניתוחים המוצגים על-ידי הארגון הטיפול בחסר בית עם צרכים נפשיים מורכבים עולה פי 18 יותר משהיה עולה טיפול מונע לאותו אדם.³⁹

הממשל הפדרלי בארה"ב מצביע במסגרת תכניתו האסטרטגית לטיפול בתופעת מחוסרי הבית על האמצעים הבאים כמסייעים במניעה: תמיכה בדיור בר השגה למשפחות מעטות יכולת והצעת שירותי בריאות לאוכלוסיות במצוקה.⁴⁰ ניתן לראות מטרות דומות גם במדינות אירופאיות שונות.⁴¹ סקירה של תכניות מניעה ברמה הקהילתית מצביעה על גיוון גדול, כשמקרים רבים כוללים ייעוץ וסיוע במימוש זכויות, סיוע בתכנון כלכלי, סיוע בצרכי חירום למשפחות במצוקה וסיוע בשכר דירה ובמימון משכנתא למשפחות מעוטות יכולת.⁴²

³⁶Stefan G Kertesz et al., [Housing First for Homeless Persons with Active Addiction: Are We Overreaching?](#), *The Milbank Quarterly* 87.2 (2009), p.9.

³⁷Volker Busch-Geertsena, Suzanne Fitzpatrick, [Effective Homelessness Prevention? Explaining Reduction in Homelessness in Germany and England](#), *European Journal of Homelessness* 2, 2008, pp.73-74; Eric N. Lindblom, [Toward a Comprehensive Homelessness-Prevention Strategy](#), *Housing Policy Debate* 2(3), 1991, pp. 959-966.

³⁸Volker Busch-Geertsena, Suzanne Fitzpatrick, *ibid*, pp.73-74.

³⁹OECD, [Integrating Social Services for the Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery](#), 2015, p. 112.

⁴⁰U.S. Interagency Council on Homelessness, [Opening Doors: Preventing Homelessness: Fact Sheet](#), 2010.

⁴¹PROGRESS (EU Programme for Employment and Social Solidarity), [Peer Review on Sustainable Ways of preventing Homelessness](#), November 2013, pp. 7-14.

⁴²U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, [Strategies for Preventing homelessness](#), May 2005, p. xv.



3. הטיפול בחסרי בית בישראל

על-פי תשובת משרד הרווחה לפנייתנו, בישראל יש הבחנה בין דרי רחוב ומחוסרי דיור:⁴³

- **דר רחוב** הינו אדם (גבר או אשה) מעל גיל 18 הגר ברחוב, בבתים נטושים, גנים ושטחים ציבוריים ואתרי בנייה. דר הרחוב שרוי בדרך כלל בהזנחה גופנית ו/או נפשית ונמצא לרוב בניתוק או ניכור ממשפחה תומכת, ואינו נאבק לשינוי מצבו. לפי מחקר שנערך עבור משרד הרווחה, הגדרה זו כוללת גם את מי שסובל ממצוקת דיור (Rough Sleeper), מי שלן במחסה לא קבוע ושאינו לו ביטחון בנוגע למקום מגוריו).⁴⁴
- **מחוסר דיור (או חסר דירה)** הוא אדם בודד או משפחה, שמעל גיל 21, שאינו ולא היו להם ב-10 שנים שחלפו זכויות כלשהן בדירה או בחלק מדירה או בדירה בשלבי בנייה (לרבות רישום פורמלי), בנפרד או במשותף עם אחר/ים, או שהחזיר בזמן זה דירה בשיכון הציבורי. הטיפול באוכלוסייה זו הוא באחריות משרד הבינוי והשיכון, ומציע שירותים למחוסרי דיור זכאים במתן משכנתאות מסובסדות, סיוע במימון שכר דירה (למי שנטול כושר השתכרות או למשפחות עם הכנסה נמוכה) והקצאת דירות בשיכון הציבורי. הגדרה זו אינה ממוקדת בנזקים ואינה מצביעה דווקא על מצב מקביל לחסר בית כמי שאינו לו מחסה קבוע, כפי שמוצג בהגדרת ETHOS, אלא על מי שאינו בבעלותו דירה. זכאות לשירותי הסיוע המוצעים למחוסרי דיור דורשת עמידה במבחנים נוספים, כגון מבחני הכנסה, מצב אישי בעייתי ועוד.

לפי המשרד, הטיפול בדרי רחוב בוגרים (גילאים 18-67 לגברים ו-18-65 לנשים)⁴⁵ הוא בידי השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה, כאשר לטיפול זה שלוש מטרות עיקריות: מזעור נזקים (מניעת מוות ברחוב), אבחון ומיצוי זכויות ושיקום אישי וחברתי. הטיפול ניתן בהתאם לצרכים האישיים והמצב הגופני והנפשי של דר הרחוב.⁴⁶

בנוסף המשרד מטפל בצעירים וצעירות חסרי קורת גג במסגרת שירות נוער, צעירים וצעירות. אוכלוסייה זו כוללת צעירים וצעירות בגיל 18-25, שנמצאים על רצף מצבי הסיכון, המצוקה, הסכנה והמשבר, ומקבלים טיפול התואם את מקומם ברצף הטיפולי.⁴⁷ לפי אתר השירות, הוא מופקד על איתור, טיפול ושיקום של כ-40,000 נערים וצעירים בגילאי 13-25, הנמצאים בדרגות שונות של ניתוק מהחברה ומצויים במצבי סיכון או מצוקה קשה.⁴⁸

המענה הניתן בישראל הוא בהתבסס על גישת הרצף הטיפולי, כאשר לפי נציגת משרד הרווחה והשירותים החברתיים "בשנתיים האחרונות חל שינוי בתפיסה ומשרד הרווחה מאמץ באופן חלקי גם את התפיסה

⁴³ ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **תכניות לטיפול במחוסרי דיור במדינת השונות**, מכתב, 24 באוגוסט 2016; שירי בס ספקטור, **מדיניות הטיפול בדרי רחוב**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 באוקטובר 2010, עמ' 2-4.

⁴⁴ יואב סנטור, משה ברגר, **מיפוי דרי הרחוב בישראל**, ספטמבר 2014, עמ' 22.

⁴⁵ יש לציין כי מגבלת הגיל המרבי איננה בהגדרת דר רחוב בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס), אלא רק ההבדל בין קטינים ובוגרים. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **תע"ס, הוראה 3.33: הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב**, ס. 2.

⁴⁶ ענת שגב, שם.

⁴⁷ שם.

⁴⁸ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **האגף לשירותי תיקון ונוער מנותק – שירות לטיפול במתבגרים צעירות וצעירים**, אוחר בתאריך 29 בנובמבר 2016.



של דיור תחילה עבור דרי רחוב שמצבם הבריאותי והנפשי מאפשר זאת.⁴⁹ נציגת המשרד הוסיפה כי בכל הנוגע לטיפול בדרי רחוב בוגרים, המשרד מפעיל 16 יחידות עירוניות לטיפול בדרי רחוב ברשויות המקומיות (המסייעות להם בליווי מקצועי, מיצוי זכויות והפניה למסגרות טיפוליות) ו-13 מסגרות עירוניות עם לינה וחמש מסגרות ארציות שמספקות טיפול בתנאי פנימייה.⁵⁰ לפי דוח שנתי של המשרד בשנת 2015 היו שתי מסגרות עם סך של 30 מכסות בפרויקט חדש בשם "בתים משותפים – קורת גג קבועה", שאמור להביא לאיגום משאבים מיטבי באמצעות: סיוע בשכר דירה ממשרד הבינוי והשיכון וקצבת הבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח הלאומי לצד התמיכות והמענים שמציע משרד הרווחה.⁵¹

לפי המשרד, "ישנן רשויות שבהן יש דרי רחוב אך הן נמנעות מהקמת מסגרת טיפולית ייעודית בשל לחצים פוליטיים או מחשש שפתיחת מסגרת באופן פורמלי תהווה מוקד משיכה לדרי רחוב נוספים."⁵² בשנת 2015 קיבלו 475 דרי רחוב שירות במחלקות לשירותים חברתיים בערים בהן אין יחידה ייעודית לדרי רחוב.

מספר דרי הרחוב בישראל נמדד על ידי דיווחי הרשויות המקומיות בהתבסס על מקבלי הטיפול ובנוסף הערכה של מספר מי שאינם מקבלים טיפול. משרד הרווחה והשירותים החברתיים יזם ומימן מיפוי של דרי הרחוב בישראל, שנערך ב-2014, בו עלה כי מספר דרי הרחוב (בהתבסס על אומדן רשויות מקומיות) הוא כ-1,800 אנשים, מהם 533 היו דרי רחוב שאינם בטיפול של יחידות דרי רחוב. הסקר ערך מחקר חתך וראיונות עם חלק מדרי הרחוב, מהם עלה כי 86% מהם היו גברים -14% נשים, 21% ממשותפי המחקר היו בגילאי 18-35.⁵³

לפי סקירת השירותים החברתיים לשנת 2015, באותה השנה סך של כ-1,800 דרי רחוב קיבלו טיפול במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים, אל מול כ-2,150 מקבלי טיפול בשנת 2011. מתוך המטופלים 502 החלו לקבל טיפול באותה השנה- עלייה של כ-12% משנת 2014. לפי הפרסום השנתי של המשרד, דרי הרחוב בשנים האחרונות הם במצב גופני או נפשי קשה מבעבר. רבים מהם מוגדרים סרבני טיפול וסרבני אשפוז, גם במצבים רפואיים ירודים.⁵⁴ בנוגע לצעירים, לפי סקירת השירותים החברתיים לשנת 2014, באותה השנה כ-6% מתוך דרי הרחוב שקיבלו טיפול במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים היו עד גיל 25, ו-16% היו בטווח הגילאים 26-35.⁵⁵ בנוסף, באותה השנה היו כ-2,280 נערים וצעירים שקיבלו טיפול כצעירים ללא קורת גג, מהם כ-2,000 ברחו מהבית וכ-280 היו דרי רחוב.⁵⁶

לפי תשובת המשרד לפנייתנו, **הטיפול בדרי רחוב צעירים (18-25) מתבסס גם הוא על גישת הרצף הטיפולי**, וכולל, נכון לאוגוסט 2016:

- 5 מסגרות להלנות חירום (כשבכל אחת 12 דיירים) ועוד 7 מסגרות בשלבי הקמה;

⁴⁹ ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **תכניות לטיפול במחוסרי דיור במדינות השונות**, מכתב, 24 באוגוסט 2016. יצוין שלפי פיילוט שנערך בקנדה התועלת העיקרית בדיור תחילה הוא בקרב מי שמצבם קשה יותר ודורש טיפול רב יותר.

⁵⁰ שם.

⁵¹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **סקירת השירותים החברתיים 2015**, טרם פורסם.

⁵² שם.

⁵³ המחקר כולל הסתייגות לפיה מספר דרי הרחוב המקבלים טיפול או קיבלו טיפול ממשרד הרווחה יכול להיות מוזהה כגבוה יותר בבדיקה רחבה יותר והמחקר הוא דגימה של חלק מהערים עם כיסוי שאינו מלא בכל הערים. יואב סנטו, משה ברגר, **מיפוי דרי הרחוב בישראל**, ספטמבר 2014, עמ' 94-99.

⁵⁴ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **סקירת השירותים החברתיים 2015**, טרם פורסם.

⁵⁵ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **סקירת השירותים החברתיים 2014**, אוקטובר 2015, עמ' 495.

⁵⁶ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **סקירת השירותים החברתיים 2014**, אוקטובר 2015, עמ' 205. (קישור לפרק שונה)



- 4 הוסטלים שיקומיים (בכל אחד 12 דיירים) ועוד 3 בהקמה, שבהם ניתן מענה של טיפול אינטנסיבי הכולל דיור, השלמת השכלה, הכוון תעסוקתי, העצמה ושילוב חברתי;
- 40 דירות מעבר, המספקות מענה טיפולי אינטנסיבי כולל לינה, לצעירים שהחלו לתפקד ולהתפרנס לכלכלתם (בכל דירה 4-6 דיירים), ועוד 10 דירות בהקמה.
- 2 דיוריות, בהן ניתן מענה של דיור וליווי לצעירות בסיכון הזקוקות למענה ממוקד, לסיוע בתפקוד וליציאה לחיים עצמאיים, כשבכל אחת 16 דיירות. שלוש דיוריות נוספות נמצאות בהקמה;
- סיוע בשכר דירה – לצעירה/ה שנמצאים בשלב של שיקום מתקדם, אך השכר החודשי מעבודתם אינו מאפשר תשלום שכר דירה מלא.
- בנוסף למסגרות אלו, הפעילה רשות חסות הנוער 12 דירות מדרגה ושני הוסטלים לצעירים חסרי עורף משפחתי וללא דיור שסיימו את שהותם במעונות הרשות. ארבע דירות והוסטל נוסף היו בהקמה.⁵⁷

בנוגע לאימוץ גישת "דיור תחילה", ניתן לציין כי הגישה הוצגה במרץ 2016 לוועדת המשנה לטיפול בצעירים וצעירות חסרי בית, בראשות חה"כ מירב בן-ארי. לאחר הצגת המודל נערך דיון על האפשרות של יישומו, במסגרתו נידונו עלות הטיפול בארץ ושולי הרווח מהמעבר מהרצף הטיפולי לדיור תחילה ועל עלותו, כאשר נטען שהחיסכון בארץ יהיה קטן יותר ושעלות הקמת מסגרות דיור תחילה תהיה גבוהה מאוד. בנוסף הציגה נציגת משרד הרווחה שדיור תחילה יכול לסייע בפתרון בעיית הבדידות אצל חסרי בית שהגיעו במסגרת הרצף הטיפולי לרמה הגבוהה של מגורים עצמאיים.⁵⁸

עוד יצוין כי במרץ 2014 פרסם משרד ראש הממשלה מסמך מסכם ליוזמה בין-מגזרית לפתרונות דיור עבור צעירים בסיכון. לפי מסמך זה, בכל זמן נתון ישנם כ-1,300-2,600 צעירים (בטווח הגיל 18-25) שהם ללא קורת גג, ובכלל זאת בוגרי מסגרות השמה חוץ-ביתיות ומי שנמצאים בפתרונות דיור זמניים או פוגעניים.⁵⁹ המסמך ממליץ על פיילוט לשני פתרונות חדשים: "דיורית" שתספק מענה דיור מיידי לצעירות בעלות יכולת תפקוד כמסגרת הכנה לחיים עצמאיים, ו-"מעסיק ידידותי", בה מעסיק מספק לצעיר מקום מגורים וסיוע ברכישת השכלה גבוהה תמורת התחייבות של הצעיר לעבודה במשך 3 שנים לפחות אצל המעסיק לאחר הלימודים. כאמור לעיל, לפי משרד הרווחה נכון לאוגוסט 2016 פעלו שתי דיוריות ושלוש נוספות היו בהקמה.⁶⁰

בנוסף למסגרות של משרד הרווחה יש בתי מחסה ופתרונות שמוצעים על ידי עיריות ועמותות. בכל הנוגע לצעירים חסרי קורת גג, למשל, ניתן לראות את הפעילות של עלם (עמותה לנוער בסיכון), המפעילה מרכזים לצעירים חסרי בית בירושלים ובתל אביב, כאשר במרכזים אלו ניתן לצעירים חסרי קורת גג מענה לצרכים בסיסיים (כגון ביגוד, מזון, מקלחת חמה ועוד), מקום מנוחה בטוח, סיוע נפשי, רפואי ועזרה במיצוי זכויות. בעוד מרכזים אלו אינם מאפשרים לינה, עלם מפעילה מרכז לינה לצעירות בירושלים, שבמהלך 2015 העניק סיוע ל-78 צעירות.⁶¹ לפי נציגת הארגון מוקמים כיום שני מרחבים לצעירים ולצעירות בירושלים, בשיתוף

⁵⁷ טלי יוגב, הממונה על המעונות ברשות חסות הנוער, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 2 בינואר 2017.

⁵⁸ ועדת המשנה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות לטיפול בצעירים וצעירות חסרי בית, דירות מעבר ודיור תחילה, 9 במרץ 2016.

⁵⁹ אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, חדר משלנו: היוזמה הבין-מגזרית לפתרונות דיור עבור צעירים בסיכון, מרץ 2014, עמ' 11-13.

⁶⁰ ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תכניות לטיפול במחוסרי דיור במדינות השונות, מכתב, 24 באוגוסט 2016.

⁶¹ עלם, דוח שנתי 2015, מאי 2016, עמ' 29-31.



המדינה, העירייה והקרן לידידות, שיתנו מענה לצעירים בכל שעות היממה.⁶² פעילות זו מובאת כדוגמה ומסמך זה אינו מפרט את פעילות כלל הארגונים העוסקים בתחום.

4. הטיפול בחסרי בית וחסרי בית צעירים במדינות שונות

העיסוק בחסרי בית במדינות שונות הוא מגוון וניתן לראות מודלים וטיפולים שונים באים לידי ביטוי. יש שורה של מדינות שהציגו תוכניות לאומיות לטיפול בחסרי בית בשנים האחרונות, כאשר מחקר בנושא הצביע על נטייה בתוכניות אלו לכיוון המודל של דיור תחילה, מניעה וטיפול פרטני.⁶³

להלן סקירה של המדיניות הנוגעת לחסרי בית (וחסרי בית צעירים בפרט) במדינות שונות, אשר נבחרו מבין מדינות ה-OECD, בהתאם לזמינות מידע ולבחירת מקרים הנוגעים ליישום קווי מדיניות שונים. השירותים המפורטים הם בנוסף לשירותים לסיוע לצעירים ככלל.⁶⁴ יש לציין כי כל מדינה מאופיינת במדיניות רווחה ובתהליכים כלכליים וחברתיים שונים, המקשים על קיום השוואה בין מדינות. לפני סקירת המדינות השונות מפורטות בקצרה המלצות והנחיות של מספר ארגונים בין-לאומיים בנושא המדיניות הנוגעת לטיפול בחסרי בית: האו"ם, ה-OECD (הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי) והאיחוד האירופי. **לאחר הסקירה מוצג סיכום של נקודות עיקריות שעלו במדינות השונות.**

4.1. המלצות והנחיות מטעם ארגונים בין-לאומיים

4.1.1. האו"ם

בשנת 2000 הכירה המועצה לזכויות אדם של האו"ם בנושא חוסר הבית כחלק מהזכות למגורים (Adequate Housing), ומינתה אחראי מיוחד (Special rapporteur) לדווח לה בנושא.⁶⁵ בדצמבר 2015 הגישה האחראית שמונתה דוח, אשר בוחן את תופעת המחסור בבית כמשבר כלל-עולמי הנובע מכשלים של המדינות השונות. הדוח כולל בנוסף המלצות למדינות ותכנית אסטרטגית למיגור התופעה עד 2030.⁶⁶ לאחר דיון על הדוח החליטה המועצה על המשך הלימוד של הנושא, תוך קריאה למדינות לפעול למיגור תופעת חוסר הבית וליישם את התכנית האסטרטגית ל-2030 לפיתוח בר-קיימא,⁶⁷ הכוללת סעיף לפיו עד 2030 תובטח גישה לדיור בר השגה ולשירותים בסיסיים.⁶⁸

⁶² מירי גל, תחום קצה ונערות, עלם, שיחת טלפון, 27 בדצמבר 2016.

⁶³ FEANTSA, [Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research](#), December 2010, p.32.

⁶⁴ לפרטים נוספים אודות שירותים לקידום צעירים במדינות OECD שונות, ראו: ויקטור פתאל, [מדיניות לקידום צעירים בישראל ובמדינות המפותחות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 במאי 2016.

⁶⁵ UN Commission on Human Rights, [Resolution 2000/9: Question of the Realization in all Countries of the Economic, Social and Cultural Rights](#), April 17, 2000.

⁶⁶ UN Human Rights Council, [Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context](#), December 31, 2015.

⁶⁷ תכנית זו (The 2030 UN Agenda for Sustainable Development) נחשבת כיוזמה מרכזית של הארגון. ראו: UN, [Sustainable Development Goals](#), retrieved on November 24, 2016.

⁶⁸ UN Human Rights Council, [Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and the right to non-discrimination in this context](#), March 18, 2016.



דוח האחראית כלל, כאמור, המלצות לגיבוש מדיניות בנושא, ובכלל זאת: ⁶⁹

1. הגופים המובילים את המדיניות צריכים להיות המדינות עצמן וארגונים ברמה המקומית ולא האו"ם;
2. יש לטפל בנושא הדיור במסגרת ההקשר הרחב של הדרה חברתית ולא באופן נפרד;
3. כחלק מההכרה בחסרי בית כאוכלוסייה נזקקת יש לבטל מגבלות חוקיות על מגורים ברחוב (כגון איסור על שינה ברחוב ומתן קנסות) ולהכיר בהם כקבוצה שמופעלת נגדה אפליה חברתית;
4. יש לכבד את זכויות האדם במסגרת הטיפול בחסרי בית, כדי לסייע לחסרי הבית לממש את זכויותיהם באופן מלא;
5. חוסר בית משפיע בעיקר על קבוצות מוחלשות, ובכלל זאת נשים, צעירים, ילדים, מוגבלים, ילידים, מהגרים ופליטים ויש לשים לב לצרכים המיוחדים של האוכלוסייה במתן טיפול.
6. גישת "דיור תחילה" אמנם נתפסת כעדיפה במדינות שונות, אולם ניתן לטעון נגדה שהיא אינה מטפלת בגורמים החברתיים שבשורש תופעת המחסור בדיור;

4.1.2 ה-OECD

לפי דוח שפרסם הארגון ב-2015, ב-14 ממדינות ה-OECD פורסמה אסטרטגיה לאומית לטיפול בחסרי בית ובכעשר מדינות נוספות הייתה התחייבות לפתח אסטרטגיה כזו. הדוח מוסיף שתוכניות כאלו מיושמות במרבית המקרים ברמות שונות של הממשל במקביל ובשיתוף פעולה בין משרדים וסוכנויות ובין הרמה הלאומית למקומית. במרבית המדינות שנסקרו שבהן כללה התכנית, שהתמקדה בצורך בדיור, גם שירותים נוספים לכך, כגון שירותי רווחה ובריאות.⁷⁰

הדוח מציג מספר המלצות למדינות השונות בבואן לטפל בחסרי בית: ⁷¹

1. יש צורך בשיתוף פעולה ותיאום בין מגזרים ותחומי שירות שונים (למשל: שירותי דיור, שירותים רפואיים ושירותי רווחה);
2. הצרכים של חסרי הבית שונים בכל מדינה ויש להתאים את השירותים לצרכיהם;
3. אסטרטגיות הכוללות דיור תחילה מראות אחוזי הצלחה גבוהים יותר בסיוע לחסרי בית כרוניים;
4. למרות זאת, אין ראיות מספקות בנוגע להצלחה של מדיניות זו או אחרת לטיפול בחסרי בית, ובמיוחד בנוגע לעלות הכוללת של הטיפול בהם – ולפיכך יש צורך במחקר והערכה נוספים.

⁶⁹ UN Human Rights Council, [Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context](#), December 31, 2015, pp.18-23.

⁷⁰ OECD, [Integrating Social Services for the Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery](#), 2015, pp. 112-113, 140-143.

⁷¹ Ibid, pp. 112-113.



4.1.3. האיחוד האירופי

מרבית העיסוק והמחקר בנוגע לתופעת חסרי הבית באיחוד האירופי נעשים במדינות הנפרדות, בין היתר מכיוון שאין סטנדרט מוסכם על כל המדינות בנוגע להגדרת חסר בית.⁷² מחקר של נציבות האיחוד הציג הגדרה, שנשענה על ETHOS, לפיה חסרי הבית כוללים את מי שחי במסגרת זמנית, ללא ביטחון או באיכות דיור נמוכה, כאשר הסיבות המקובלות למצב זה כוללות אבטלה ועוני, הגירה, הזדקנות, בעיות בריאות ועוד. לפי דוח של האיחוד מ-2014, המתבסס על ההגדרה שהוצגה לעיל, **מספר חסרי הבית הצעירים עלה בהדרגה בשנים שקדמו לדוח, ובין השנים 2007 ו-2010 עלה שיעור חסרי הבית תחת גיל 30 מ-27% מאוכלוסיית חסרי הבית ל-32%.**⁷³

לפי נציבות האיחוד, מספר חסרי הבית הממוצע באיחוד ביום נתון (נכון לשנת 2009) עמד על כ-410 אלף (כ-0.08% מאוכלוסיית האיחוד), כאשר במהלך השנה סבלו במידה כזו או אחרת מחוסר דיור כ-4.1 מיליון אנשים (כ-0.8% מאוכלוסיית האיחוד).⁷⁴ הטיפול בחסרי הדיור נחשב באיחוד לנושא בטיפול לאומי של כל מדינה בנפרד, ולאיחוד אין תוכנית עבודה כוללת בנושא. עם זאת, בתכנית האסטרטגית שפרסמה נציבות האיחוד ב-2010, בשם Europe 2020, אחד היעדים תחת הכותרת "מדיניות אירופית למלחמה בעוני" הוא שהמדינות החברות באיחוד יגדירו ויישמו צעדים לסייע לאוכלוסיות בסיכון, ובכלל זאת לחסרי הבית.⁷⁵ קריאות לבניית אסטרטגיה אירופית לטיפול בחסרי בית וליצירת כלים משותפים עלו בגופים שונים, ובכלל זאת FEANTSA וגופים רשמיים של האיחוד (כגון הפרלמנט האירופי (European Parliament), מועצת האיחוד (Council of the European Union), הוועדה האירופית לכלכלה ולחברה (European Economic and Social Committee) ואסיפת הרשויות המקומיות (European Committee of the Regions)).⁷⁶ תצוין במיוחד החלטת פרלמנט מ-2011, שקראה לגיבושה של "אסטרטגיה אירופאית משולבת ושפתנית המתבססת על אסטרטגיות לאומיות ומקומיות, בשאיפה ארוכת טווח לבטל את תופעת החוסר בבית במסגרת החברתית הרחבה יותר", וקראה לנציבות להקים קבוצות עבודה לפיתוח אסטרטגיה כזו.⁷⁷

בהמשך להחלטה זו, פרסמה נציבות האיחוד בשנת 2013 מסמך בנושא, לפיו הטיפול בסוגיית חסרי הבית הוא חלק מהאסטרטגיה הרחבה של האיחוד לטיפול בנושאים חברתיים, ובכלל זאת הסיוע לקשישים נזקקים ולילדים במצוקה. במסגרת מסמך זה הוצגו מספר קווי מדיניות מומלצים למדינות החברות:⁷⁸

1. קידום מדיניות משולבת לדרגי הממשל המחוזיים והמקומיים ומשרדי הממשלה למתן דיור;

⁷² FEANTSA, [Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research](#), December 2010, p.34.

⁷³ European Commission, [Study on Mobility, Migration and Destitution in the European Union: Final Report](#), March 2014, p. 286.

⁷⁴ European Commission, [Commission Staff Working Document: Confronting Homelessness in the EU accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions towards Social Investment for Growth and Cohesion - including Implementing the European Social Fund 2014-2020](#), February 2013, p. 6.

⁷⁵ European Commission, [Communication from the Commission: Europe 2020 – A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth](#), March 2010, p.19.

⁷⁶ European Economic and Social Committee, [Opinion of the European Economic and Social Committee on 'The problem of homelessness' \(own-initiative opinion\)](#), January 2012; Committee of the Regions, [Opinion of the Committee of the Regions on 'Combating homelessness' \(own-initiative opinion\)](#), January 2011.

⁷⁷ European Parliament, [Resolution of 14 September 2011 on an EU Homelessness Strategy](#), September 2011, par. 3-5.

⁷⁸ European Commission, Ibid, pp. 27-31.



2. מניעת ההפיכה לחסר בית והתערבות מוקדמת באמצעות זיהוי גורמי סיכון ;
 3. שיפור השירותים לחסרי בית באמצעות שילוב בין שירותי ממשל שונים, ובפרט חיזוק שיתוף הפעולה של גורמי בריאות ורווחה ליצירת "רשת ביטחון" חברתית ;
 4. העצמת חסרי בית באמצעות מדיניות ייעודית ושמירת זכויותיהם החוקיות ;
 5. אספקת סיוע כלכלי המספק למניעת תופעת המחסור בדיור ולמתן תמיכה למי שמתמודד עם הכנסה משתנה, שאינה מספקת לביטחון במגורים ;
 6. אספקת מקומות לינה לשעת חירום אשר זמינים במקומות שונים ומספקים לנזקקים מידע נוסף על זכויותיהם והאפשרויות שבפניהם ;
 7. סיוע למתמודדים עם מזג אוויר קשה ;
 8. הצעת הכשרה מקצועית כדי לשפר את היכולת למצוא תעסוקה ;
 9. שיפור הנגישות לדיור קבוע למשפחות מעוטות אמצעים דרך גישות שונות של דיור בר השגה ;
 10. חיזוק שותפות בין ארגונים, מתנדבים ועמותות, כולל סיוע במימון ובגיוסו מגורמים פרטיים.
- לפי FEANTSA, בעשרים השנים האחרונות היו שינויים באירופה שהשפיעו במיוחד על האפשרות שצעירים יהפכו לחסרי בית או יחיו בחוסר ביטחון בנוגע למגורים, כאשר המשפיע מהם היה המשבר הכלכלי שהחל ב-2008. חלק מהקשיים העומדים בפני צעירים מפורטים להלן:⁷⁹
- צעירים גרים בבית הוריהם עד גיל מבוגר יותר מאשר בעבר - עד שנות ה-20 המאוחרות או שנות ה-30 המוקדמות לחייהם - ונשארים במערכת החינוך עד לגיל מבוגר יותר, כשרבים ממשיכים לחינוך אקדמי, ולא נכנסים אל שוק העבודה ומרוויחים שכר מספק לחיים עצמאיים ;
 - היצע העבודות במשרה מלאה לצעירים פחת והמשרות הללו מציעות שכר נמוך מבעבר ;
 - מחירי הדיור לשכירת דירה ורכישתה גבוהים מבעבר וההיצע בתוכניות לדיור בר-השגה נמוך משהיה ;
- עוד לפי FEANTSA, **חוסר הדיור בקרב צעירים הוא בעיה משותפת למדינות האיחוד האירופי אולם אין נתונים מספקים בנוגע להיקף התופעה בכלל האיחוד, אלא לכל היותר מידע בכל מדינה בנפרד.**⁸⁰ עמדה דומה הוצגה על ידי נציבות האיחוד, המזהה עלייה במספר הצעירים בקרב חסרי הבית ומחסור בנתונים, ומזהה את המדינות החברות באיחוד (ולא את האיחוד עצמו) כגוף העיקרי שעליו לדאוג לנושא חסרי הבית, באמצעות תכניות ארוכות-טווח שיכולות לכלול מניעה והתערבות מוקדמת, דאגה לדיור מחדש במהירות ואיסוף מידע.⁸¹

⁷⁹ FEANTSA, [Working Areas: Youth](#), retrieved on July 27, 2016.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ European Commission, [Commission Staff Working Document: Confronting Homelessness in the EU accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions towards Social Investment for Growth and Cohesion - including Implementing the European Social Fund 2014-2020](#), February 2013, p. 6.



4.2. ארה"ב

נתונים: לפי אומדן של מספר חסרי הבית בארה"ב מ-2012, היו במדינה כ-634 אלף חסרי בית בהתאם להגדרה של הדיור והפיתוח העירוני הפדרלי, הכוללת את דרי הרחוב והמשתמשים בשירותי החירום לחסרי בית (0.2% מכלל האוכלוסייה).⁸²

מדיניות: ב-1987 הקים הממשל הפדרלי בארה"ב מועצה בין-משרדית לנושא חסרי הבית (Interagency Council on Homelessness), במטרה לתאם את הפעילות הפדרלית בנושא ולקדם את הטיפול במדינות עצמן ככל הניתן. ב-2010 אושרה תכנית אסטרטגית פדרלית למניעת ההפיכה לחסרי בית ולהקמת מנגנונים קהילתיים לטיפול מערכתי בחסרי בית, בשם Opening Doors.⁸³ לפי המידע המופיע ברקע לתכנית נכתב שמספר חסרי הבית בארה"ב היה בעלייה משנות ה-80 של המאה העשרים עד 2007 (וללא קשר למצב הכלכלה של המדינה), והחל לרדת ב-2010, עם תחילתה של Opening Doors.⁸⁴ בדוח שהוגש לבית הנבחרים האמריקאי בנובמבר 2016, הציגה המועצה כי מאז 2010 הביאה התכנית לירידה כלל ארצית של כ-11% במספר חסרי הבית, ירידה ב-22% במספר חסרי הבית הכרוניים, וירידות משמעותיות יותר בקרב משפחות חסרות בית ומשוחררי צבא.⁸⁵ התקציב שהושקע בתכנית ובטיפול בחסרי בית ב-2015 עמד על כ-5.1 מיליארד דולר, שנחלקו בין משרדי הממשלה השונים, ובכלל זאת כ-65 מיליון דולר שהושקעו בסיוע פדרלי לחינוך צעירים ונוער חסרי בית, וכ-114 מיליון דולר שהושקעו בתכניות סיוע לצעירים ונוער.⁸⁶

כפי שצוין לעיל, ארה"ב היא המדינה הראשונה בה התפרסם מודל דיור תחילה לחסרי בית, במסגרת Pathways to Housing בניו יורק בשנת 1992. בין השנים 1993-1997 התקיימה תכנית פיילוט עם 242 משתתפים, חסרי בית הסובלים מבעיות נפשיות או מהתמכרויות, ותוצאות הפיילוט התפרסמו במאמר בשנת 2000.⁸⁷ גישה זו אומצה בערים נוספות בארה"ב, ונחשבת כמקור לתכניות דומות בעולם. תכנית Opening Doors כוללת בתוכה המלצה על העברת תקציבים מפרויקטים של רצף טיפולי לפתרונות מכווני-דיור כגון דיור תחילה ודיור תומך.⁸⁸ עם זאת, המלצה זו טרם מומשה, והטיפול במסגרת של רצף טיפולי ממשיך להינתן במרבית ארה"ב, וב-2015 כ-8,400 תוכניות של רצף טיפולי ברחבי ארה"ב קיבלו כ-1.8 מיליארד דולר – כאשר המשרד מקדם גם בהן שימוש בגישות מבוססות דיור.⁸⁹

צעירים: לפי אחד הארגונים העוסקים בחסרי בית בארה"ב, מידי שנה כ-530 אלף צעירים (כ-380 אלף עד גיל 18 וכ-150 אלף מ-18 עד 24) חווים זמן קצר לפחות של מחסור בדיור (שבוע לכל הפחות), וכ-50 אלף

⁸² OECD, [Integrating Social Services for the Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery](#), 2015, p. 117.

⁸³ Interagency Council on Homelessness, [Opening Doors: Federal Strategic Plan to Prevent and End Homelessness](#), June 2015.

⁸⁴ Ibid, p.13.

⁸⁵ U.S. Interagency Council on Homelessness, [Fiscal Year 2016 Performance and Accountability Report](#), November 2016, p. 2.

⁸⁶ U.S. Interagency Council on Homelessness, [The President's 2016 Budget: Fact Sheet on Homelessness Assistance](#), 2016, p. 2-4.

⁸⁷ Sam Tsemberis, Ronda F. Eisenberg, [Pathways to Housing: Supported Housing for Street-Dwelling Homeless Individuals with Psychiatric Disabilities](#), *Psychiatric services*, 51 (4), April 2000.

⁸⁸ Interagency Council on Homelessness, [Opening Doors: Federal Strategic Plan to Prevent and End Homelessness](#), June 2015, pp.43, 57.

⁸⁹ U.S. Department of Housing and Urban Development, [HUD Awards \\$1.8 Billion for Local Homeless Programs](#), January 2015, retrieved on November 28, 2016.



הם חסרי בית לפחות שישה חודשים.⁹⁰ מתוך ה-530 אלף, ההערכה היא שכ-50 אלף מקבלים סיוע בתכניות ייחודיות לצעירים חסרי בית.⁹¹ חלוקה פנימית של מחוסרי הדיור שבין גיל 18 ו-24 מצביעה על כך שכ-10% מהם הם סובלים מחוסר בית כרוני והיתר הם חסרי בית באופן זמני או חוזר על עצמו.⁹²

יצוין כי בפברואר 2013 פרסמה המועצה הבין-משרדית מסמך מסגרת המכוון להפחתת שיעור חסרי הבית בקרב צעירים (עד גיל 24), ולמנוע ככלל מחסור בבית בקרב צעירים עד 2020. המסגרת מבוססת על שני עקרונות עיקריים: השגת נתונים נוספים (באמצעות ספירות מלאי, טיוב מערכות מידע פדרליות וניהול מחקר לאומי), ובניית היכולת מערכות התמיכה להתמודד עם האתגרים הייחודיים לצעירים.⁹³ נושאים אלו לא הוזכרו באופן נפרד בתכנית Opening Doors המתוקנת שפורסמה ב-2015.⁹⁴

4.3. אוסטרליה

נתונים: לפי מפקד אוכלוסין משנת 2011, כ-105 אלף אוסטרלים סווגו כחסרי בית (סיווג שכלל גם את מי שהתגוררו בבתי מחסה לחסרי בית, בדיור זמני או בצפיפות חמורה ולא סבירה), שהם כ-4.9 חסרי בית לאלף מבוגרים מהאוכלוסייה הכללית (0.49%).⁹⁵

מדיניות: מרבית השירותים הלאומיים לחסרי בית באוסטרליה במימון פדרלי. שירותים אלו, הניתנים החל משנות ה-70 של המאה העשרים, נקראים כיום שירותים מיוחדים לחסרי בית (Specialist Homelessness Services או SHS) וממומנים במסגרת ההסכם הלאומי לדיור בר השגה (National Affordable Housing Agreement, NAHA), והסכם השותפות הלאומי בנוגע לחסרי בית (National Partnership Agreement, NPAH),⁹⁶ בשנת 2014-2015 הקצתה הממשלה כ-707 מיליון דולר אוסטרליים לשירותים לחסרי בית.⁹⁷ מודל חדש יחסית למימון השירותים הוא השימוש באגרות חוב חברתיות (Social Impact Bonds), בהן חברה המפעילה פרויקט רווחה מנפיקה אגרות חוב למשקיעים פרטיים, ומתכננת לשלם להם מהכספים שיועברו אליה בתמורה להצלחת הפרויקט מהמדינה או מתורמים אחרים (אם הפרויקט לא יגיע ליעד המוסכם המדינה לא תפדה את אגרות החוב – זהו סיכון שהחברה שהנפיקה את האגרות והמשקיעים לוקחים על עצמם). מודל זה מאפשר גיוס הון ראשוני לפרויקטים חברתיים ומעודד יצירתיות

⁹⁰ National Alliance to End Homelessness, [An Emerging Framework for Ending Unaccompanied Youth Homelessness](#), March 2012, pp.2-5.

⁹¹ National Alliance to End Homelessness, [Youth – Overview](#), retrieved on August 7, 2016.

⁹² National Alliance to End Homelessness, [An Emerging Framework for Ending Unaccompanied Youth Homelessness](#), March 2012, pp.2-5.

⁹³ Interagency Council on Homelessness, [Framework to End Youth Homelessness](#), February 2013.

⁹⁴ Interagency Council on Homelessness, [Opening Doors: Federal Strategic Plan to Prevent and End Homelessness](#), June 2015.

⁹⁵ OECD, [Integrating Social Services for the Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery](#), 2015, p. 117.

⁹⁶ Australian Institute of Health and Welfare, [The Policy Framework for Reducing Homelessness](#), retrieved on Oct. 6, 2016.

⁹⁷ Australian Government – Productivity Commission, [Report on Government Services 2016: Homelessness Services](#), 2016; Australian Housing and Urban Research Institute, [The Inquiry into the Funding of Homelessness Services in Australia](#), November 2015, pp.1-2, 7-10.



וחסכנות, כאשר באוסטרליה חלק מהסיכון מכוסה על ידי הממשלה, ושימש את ממשלת אחת המדינות שבאוסטרליה לפרויקט טיפול בחסרי בית שהחל ב-2013.⁹⁸

בשנת 2008 פרסמה הממשלה תכנית אסטרטגית בשם "הדרך הביתה" (The Road Home) במטרה להפחית את מספר חסרי הבית ב-50% עד השנה 2020 ולהציע בתי מחסה לכל הנזקקים לכך. לתכנית זו שלושה עקרונות ראשיים: **שימת דגש על מניעה והתערבות מוקדמת, חיזוק השירותים המסייעים לטיפול בחסרי בית וסיוע מתמשך למי שקיבלו טיפול כדי למנוע חזרה למצב של חוסר בית.**⁹⁹

לפי חוקר העוסק בנושא, הגישה הבאה לידי ביטוי באוסטרליה מכוונת לדיור ארוך טווח ובר-השגה אך ללא סיווג ברור לדיור תחילה או דיור תומך, אלא תוך התאמת הרעיונות הללו למדיניות הרווחה באוסטרליה ולעלייה במחירי הנדל"ן במדינה, ותוך מתן גמישות לקהילות ולמחוזות.¹⁰⁰ השירותים הניתנים לחסרי בית כוללים שירותי בריאות וגמילה מסמים, שירותי רווחה וסיוע בדיור. שירותי הסיוע בדיור כוללים סיוע כספי (בשכר דירה או בהלוואה מועדפת לרכישת דירה), שניתן בשנה 2014-2015 לכ-1.3 מיליון משפחות, ודיור ציבורי, שניתן באותה השנה לכ-394 אלף משקי בית. הדיור הציבורי סובל ממחסור: רשימת ההמתנה לדיור ציבורי באותה שנה עמדה על כ-200 אלף נרשמים, ו-4%-10% מדירות הדיור הציבורי סבלו מצפיפות יתר.¹⁰¹ רשימת ההמתנה מנוהלת לפי חומרת הצורך של הנזקק: מתוך הדיירים בדיור הציבורי, כ-59% היו חסרי בית טרם המעבר אליו ועוד 34% היו בסכנה להפוך לחסרי בית, כאשר הדיור משמש גם נזקקים אחרים, כגון מי שסבלו מאיום על חייהם או שמגוריהם הקודמים פגעו במצבם הבריאותי.¹⁰²

לפי נתונים רשמיים בשנה 2014-2015 פנו כ-256 אלף איש לשירותים המוצעים לחסרי בית (כאחוז מאוכלוסיית אוסטרליה), מהם כ-14 אלף (5.6%) היו בגילאי 15-17, כ-42 אלף (16.4%) היו בגילאי 18-24, וכ-49 אלף (19.2%) היו בגילאי 25-34.¹⁰³ מתוך פונים אלו ניתנה תמיכה לכ-42 אלף צעירים (גילאי 15-24), מהם כ-22 אלף היו חסרי בית וכ-20 אלף נחשבו כאוכלוסייה בסיכון לאובדן בית.¹⁰⁴ עוד פורסם כי בכל זמן נתון יש באוסטרליה כ-1,500 גופים המסייעים לחסרי דיור, התומכים בכ-54 אלף אנשים, מהם כ-9,000 הם צעירים החיים בגפם (גילאי 15-24) וכ-13 אלף הם ילדים במשפחות המקבלות תמיכה.¹⁰⁵ לפי אתר ממשלת אוסטרליה, הצורך העיקרי של צעירים החיים בגפם הוא בדיור, כאשר צרכים אחרים כגון ייעוץ משפחתי והכשרה מקצועית / כישורי חיים היו צרכים משניים. המידע שפורסם על ידי הממשלה האוסטרלית כולל גם מידע על מצבם של מקבלי סיוע מוגבל בזמן עם סיום הסיוע: מתוך הצעירים החיים

⁹⁸ Australian Housing and Urban Research Institute, [The Inquiry into the Funding of Homelessness Services in Australia](#), November 2015, pp.15-16.

⁹⁹ Australian Institute of Health and Welfare, [Homelessness White Paper – The Road Home: A National Approach to Reducing Homelessness](#), December 2008.

¹⁰⁰ Ibid, p.15; Guy Johnson, [Housing First 'Down Under': Revolution, Realignment or Rhetoric?](#), *European Journal of Homelessness* 6(2), December 2012, pp.184-187.

¹⁰¹ Australian Institute of Health and Welfare, [Housing Assistance in Australia 2016](#), retrieved on Oct. 10, 2016.

¹⁰² Australian Institute of Health and Welfare, [Housing Assistance in Australia 2016: Priority Groups and Wait List](#), retrieved on Oct. 10, 2016.

¹⁰³ Australian Institute of Health and Welfare, [Specialist Homelessness Services 2014-15 – National Tables](#), retrieved on Oct. 6, 2016.

¹⁰⁴ Australian Institute of Health and Welfare, [Young People Presenting Alone](#), retrieved on Oct. 6, 2016.

¹⁰⁵ Australian Institute of Health and Welfare, [Homelessness on a Given Day. Across Australia](#), retrieved on Oct. 6, 2016.



בגפם שקיבלו סיוע בדיוור, אחוז הפונים שנותר במצב המוגדר באוסטרליה כחסר בית ירד מ-54% ל-106.41%

4.4. אירלנד

נתונים: לפי נתונים שפורסמו על ידי ממשלת אירלנד, נכון לאוגוסט 2016 אוכלוסיית אירלנד כללה כ-6,600 (או כ-0.14%) חסרי בית, גידול משנת 2011, אז אוכלוסיית אירלנד כללה כ-0.08% חסרי בית או משתמשים בבתי מחסה לחסרי בית.¹⁰⁷ לפי הנתונים מ-2011, אשר נותחו באופן מעמיק יותר מהנתונים משנת 2016, כ-60% מחסרי הבית היו באזור העיר דבלין וכ-11% מהם היו מהגרים.¹⁰⁸

מדיניות: לפי מידע שמפרסמת ממשלת אירלנד, הגדרת אדם כחסר בית נעשית, לפי החוק, על ידי הרשות המקומית, במקרים בהם אין לו דיוור שניתן להגדירו באופן סביר כקבוע, אם אתה דר רחוב או דר במחסה זמני (בית חולים, בית מחסה וכדומה) מחוסר בררה או ללא יכולת להחזיק מעון אחר. אין חובה על הרשויות או על המדינה לספק דיוור, אך כן ישנה אחריות כללית המוטלת על רשויות מקומיות לסייע לחסרי בית בוגרים ולאמוד את מספר חסרי הבית בתחומן. זאת בנוסף לאחריות של שירותי הבריאות ושל גופי הטיפול בילדים לסייע לחסרי בית בתחומים שתחת טיפולם.¹⁰⁹ ניתן לראות לדוגמה כי שירות המידע של הממשל מפנה חסרי בית באזור העיר דבלין לשירות של "דיוור תחילה", ומכוון את מי שמקבל סיוע בשכר דירה ונתקל בקשיים נוספים בתשלום שכר דירה לארגון סיוע מיוחד.¹¹⁰ עם זאת, כפי שצוין, סביר שישנה שונות בין השירותים המוצעים ברשויות המקומיות השונות וייתכן כי ישנם ארגונים המציעים שירות של רצף טיפולי.

בשנת 2008 פורסמה תכנית אסטרטגית לטיפול בבעיית המחסור בבית עד 2016. התכנית הביאה להקמת צוות מיוחד שבחן את הנושא והעלה המלצות לטיפול בחסרי בית (Homelessness Oversight Group) שפורסמו בדצמבר 2013. המלצות אלו כללו התייחסות לשיטת הרצף הטיפולי, שפעלה באירלנד עד לאותה נקודה, כלא יעילה, שימת דגש על מניעה וקידום פתרונות דיוור ארוכי-טווח.¹¹¹ ביולי 2016 פורסמה תכנית חדשה לתחום הדיוור ולטיפול בחסרי בית, שבכל הנוגע לחסרי בית כיוונה, בין היתר, לסיוע כספי לתשלום על משכנתאות למתקשים, הגדלת מספר בתי המחסה, הרחבת תכניות "דיוור תחילה" והגדלת היצע הדיוור הציבורי שנועד כדיוור קבוע למשפחות חסרות בית.¹¹² יש לציין שפרסומים אלו לא כוללים מידע על היקף השירותים הניתנים כיום לחסרי בית ומספר המשתמשים בהם.

¹⁰⁶ אחוז הפונים שדיווחו על מגורים ברחוב או במגורים לא הולמים ירד מ-9.5% ל-5.1%, אחוז הפונים במגורים זמניים לטווח קצר עלה מ-15.9% ל-16.2%, אחוז הפונים שלנו אצל חברים או מכרים ירד מ-28.7% ל-20.1%, אחוז הפונים שהתגוררו בדיוור ציבורי או בדיוור בר השגה עלה מ-9.9% ל-14.9%, אחוז הפונים שגרו בדיוור פרטי (בבעלות, בשכירות או ללא שכירות) עלה מ-32.8% ל-41.2%, ואחוז הפונים שהתגוררו במוסד טיפולי או אחר ירד מ-3.1% ל-2.3%. ראו: Australian Institute of Health and Welfare, [Young People Presenting Alone](#), retrieved on Oct. 6, 2016.

¹⁰⁷ Rebuilding Ireland, [Address Homelessness](#), retrieved on October 25, 2016; Central Statistics Office, [Census 2011 Results: Homeless Persons in Ireland: A Special Census Report](#), September 2012.

¹⁰⁸ Central Statistics Office, [Census 2011 Results: Homeless Persons in Ireland: A Special Census Report](#), September 2012.

¹⁰⁹ Citizens Information, [Homelessness](#), retrieved on October 25, 2016.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Housing Oversight Group, [First Report](#), December 2013, pp.4-6.

¹¹² Rebuilding Ireland, [Address Homelessness](#), retrieved on October 25, 2016.



4.5. בריטניה

רקע: נכון ליוני 2016, מידע סטטיסטי מקיף ורשמי בנוגע למספר מחוסרי הדיור בבריטניה לא היה זמין ולא פורסם על ידי הממשל – כך עולה מדיון בנושא שנערך בוועדה בפרלמנט – אולם לפי נציגי הממשלה מספר מחוסרי הדיור הגיע לשיא ב-2003 ומשם הוא בירידה.¹¹³

מדיניות: האחריות בבריטניה לטיפול בחסרי בית הוא בידי הרשויות המקומיות, אשר בנוסף לטיפול בחסרי הבית עצמם נדרשות לבחון את הנושא ברמה המקומית ולהציע תכניות אסטרטגיות לטיפול בתופעת חסרי הבית וכחלק מכך לקדם תכניות מניעה.¹¹⁴ חסרי בית יכולים לפנות לרשות המקומית ולבקש סיוע, וזו תבחן את מצבם ותחליט בנוגע לזכאותם לסיוע והאם הפונים הם בקטגוריה הזוכה לעדיפות בדיור (כגון משפחה עם ילדים שאמורים לגור יחד, מי שהפכו חסרי בית בעקבות אסון טבע, נכים ועוד).¹¹⁵ **ככלל צעירים אינם נחשבים כבעלי עדיפות**, אולם ב-2002 נוספה פקודה שהרחיבה את הקטגוריות המועדפות לכלול את מי שגילם הוא 16-17 ומי שהיו במסגרת טיפולית בעבר והם בגילאי 18-20 (בנוסף למי שמצבם כחסרי בית נובע מאלימות ביתית, מהיותם במסגרת טיפולית או משירותם הצבאי).¹¹⁶

בנוסף לפעילות הרשויות המקומיות, ישנם צעדים בהם נוקטת הממשלה: בדצמבר 2015 הכריזה הממשלה על צעדים שונים לשיפור הטיפול בחסרי בית, ובכלל זאת הגדלה הדרגתית של המימון הניתן לרשויות מקומיות לתכניות מניעה, כך שבשנת הכספים 2019-2020 התקציב יעמוד על כ-315 מיליון ליש"ט והקצאה של כ-210 מיליון ליש"ט למימון תכניות, שיפוך מעונות וחיזוק הרשויות המקומיות.¹¹⁷ לפי דוח שהוגש לבית הנבחרים הבריטי בנובמבר 2016, הממשלה משקיעה כ-10 מיליון ליש"ט באיגרות חוב חברתיות לקידום פתרונות לדרי רחוב, ובכלל זאת פתרונות בגישת "דיוור תחילה". זאת בנוסף לתכניות לשיקום חסרי בית המבוססות על מציאה מהירה של דיוור חירום לחסר הבית.¹¹⁸

בתוך בריטניה יש אזורים עם הסדרה ייחודית בנושא: בוולס החל מ-2015 מוטלות על הרשויות המקומיות החובה לסייע לתושבים במציאת דיוור וחובת סיוע מניעתית למי שנמצא תחת סכנה להפוך לחסר בית (זאת במסגרת תכנית לעשר שנים בנושא שהחלה ב-2009 ופותחה בשיתוף רשויות מקומיות). בסקוטלנד בוטל תיעדוף המקרים וישנה חובה למצוא פתרון קבע לכל מחוסרי הדיור. מדובר בשינויים שבוצעו בשנים האחרונות ונכון ליוני 2016, לפי נציגי הממשל, הממשלה הבריטית הייתה בתהליך ללמידת השפעתם ארוכת הטווח לפני כל שינוי חקיקה.¹¹⁹

¹¹³House of Commons, Communities and Local Government Committee, [Oral Evidence: Homelessness](#), June 13, 2016, pp.3-8.

¹¹⁴ [Homelessness Act 2002](#); UK Department for Communities and Local Government, [Homelessness Data: Notes and Definitions](#), February 2013, retrieved on August 3, 2016.

¹¹⁵ [Housing \(Homeless Persons\) Act 1977](#).

¹¹⁶ [The Homelessness \(Priority Need for Accommodation\) \(England\) Order 2002](#).

¹¹⁷ Department for Communities and Local Government, [Press Release: Radical Package of Measures Announced to Tackle Homelessness](#), December 17, 2016.

¹¹⁸ House of Commons Library, [Rough Sleepers: Access to Services and Support \(England\)](#), November 2016, p.8, 13-19.

¹¹⁹ Welsh Government, [Written Evidence Submitted by the Welsh Government to the Communities and Local Government Committee](#), May 23, 2016; House of Commons, Communities and Local Government Committee, [Oral Evidence: Homelessness](#), June 13, 2016, pp.15-17.



בדיון פרלמנט בשנת 2016 עלה נושא הדיור הציבורי והצעת דירות דרכו לשכירות ברת-השגה: לפי נציג הממשל בין 1997 ו-2010 פחת מספר יחידות הדיור לשכירות ברת-השגה שבבעלות ממשלתית בכ-470 אלף, כאשר מ-2011 נבנו 277 אלף יחידות דיור חדשות (בבעלות ממשלתית או תחת הרשויות המקומיות) ומתוכננות להיבנות בשנים הקרובות עוד כ-100 אלף.¹²⁰ בנוגע לסיוע בשכר דירה, עלה כי הממשלה הקפיאה את גובה הסיוע הניתן כך שלא ישתנה עד 2020, כאשר הרווחים מכך ישמשו לקרן לטיפול במקרים מיוחדים.¹²¹

4.6. גרמניה

נתונים: לפי אומדן אליו התייחסה ממשלת גרמניה, נכון לשנת 2014 היו בגרמניה כ-335 אלף חסרי בית – כאשר הגדרה זו כוללת את מי שאין לו כלל מקום לינה – או כ-4.1 חסרי בית לאלף מבוגרים מהאוכלוסייה הכללית.¹²² לפי אומדן מקיף יותר מ-2012, היו במדינה כ-284 אלף חסרי בית, או כ-4.6 חסרי בית לאלף מבוגרים מהאוכלוסייה הכללית.¹²³ מספר חסרי הבית במדינה ירד בין השנים 1994 ו-2010, ועלה בין השנים 2010-2012, כשאוכלוסיית חסרי הבית הרווקים מאופיינת בריבוי של צעירים ומהגרים.¹²⁴

מדיניות: אין בגרמניה תכנית לאומית פדרלית לטיפול בחסרי בית והאחריות לתחום הדיור ככלל הועברה ב-2006 במרביתה למדינות הפדרליות השונות.¹²⁵ עם זאת, **השירותים המוצעים לחסרי בית מתוארים על ידי FEANTSA כמקיפים ונשענים על תשתית חקיקתית.**¹²⁶ המדיניות הנוגעת לחסרי דיור בגרמניה התמקדה עם השנים במניעה: כבר ב-1987 המליצה מועצת הרשויות המקומיות על מדיניות של מניעה כחלופה יעילה וזולה לטיפול לאחר מעשה. תוכניות מניעה שונות מיושמות על ידי הרשויות המקומיות, תוך התמקדות בסיוע בשכר דירה ובטיפול במצבים של פינוי אפשרי מהדירה. לפי מחקר מ-2012 מדיניות זו היא מהגורמים האפשריים לירידה משמעותית במספר חסרי הבית (לצד הפחתת מחירי הדיור וההגירה אל גרמניה).¹²⁷

גוף אחד הפועל ברמה הפדרלית הוא האגודה הפדרלית לחסרי בית (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe או BAG W), שבשנת 2013 החלה לקדם כינון אסטרטגיה לאומית בנושא חסרי בית ועוני.¹²⁸ נכון למועד כתיבת מסמך זה טרם פורסמה אסטרטגיה כזו על ידי הממשל הפדרלי.

¹²⁰ House of Commons, Communities and Local Government Committee, [Oral Evidence: Homelessness](#), June 13, 2016, pp.20-21.

¹²¹ Ibid, p.28.

¹²² Ministry of Foreign Affairs, [Reply to UN Special Rapporteur on the Right to Housing](#), October 2015.

¹²³ OECD, [Integrating Social Services for the Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery](#), 2015, p. 117.

¹²⁴ FEANTSA, [Country Fiche: Germany](#), last update: January 2014, retrieved on Oct. 13, 2016.

¹²⁵ Ministry of Foreign Affairs, Ibid.

¹²⁶ FEANTSA, Ibid.

¹²⁷ Suzanne Fitzpatrick, Sarah Johnsen, Beth Watts, [International Homelessness Policy Review: A Report to Inform the Review of Homelessness Legislation in Wales](#), January 2012, appendix 1, p. 13.

¹²⁸ FEANTSA, [Country Fiche: Germany](#), last update: January 2014, retrieved on Oct. 13, 2016.



נתונים: באוקטובר 2015 פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של ניו זילנד הגדרה מתוקנת לחסרי בית, בהתבסס על הקטגוריזציה של ETHOS, שחילקה את חסרי הבית לארבע קבוצות בהתאם לטיב מגוריהן: ללא מחסה, בדיוור זמני, (מקלט, בית מחסה וכדומה), בדיוור משותף (כגון מגורים אצל מכרים) ובדיוור שאינו ראוי למגורים.¹²⁹ אומדן מ-2009 של מספר חסרי הבית במדינה עמד על כ-800-1,300 חסרי בית ללא מחסה, וכ-20 אלף בדיוור שאינו ראוי למגורים או בדיוור זמני.¹³⁰ מנגד, מחקר שניתח את מיפקד האוכלוסין משנת 2013 הצביע על כ-34-42 אלף אנשים שסובלים מחסך קשה בנוגע לדיוור.¹³¹ מחקר העוסק באוכלוסיית חסרי בית הדגיש בין היתר את הצורך בטיפול מיוחד באוכלוסייה המאורית (Māori), היות ושיעור המאורים בקרב חסרי הבית גבוה משיעורם באוכלוסייה, והוסיף שסביר להניח שמספר חסרי הבית גדל בשנים האחרונות, בשל רעידות האדמה במדינה והמיתון הכלכלי.¹³²

מדיניות: נכון ל-2015 לא הייתה בניו זילנד מדיניות לאומית לטיפול בחסרי בית ולא היה מידע אמין וחד משמעי על היקף התופעה. ישנו ארגון חברתי בשם הקואליציה הניו-זילנדית למיגור תופעת חסרי הבית (New Zealand Coalition to End Homelessness) המקדם פעילות ממשלתית בנושא.¹³³ הגישה המקובלת, בדומה לאוסטרליה, שמה דגש על פתרונות דיוור ציבורי, במסגרת המכונה "Social Housing". ב-2012 כלל הדיוור הציבורי בניו זילנד כ-4% מכלל הדירות במדינה, וב-2014 עמד התקציב לדיוור ציבורי על כ-107.5 מיליון דולר ניו-זילנדי למשך 4 שנים, וזאת בנוסף לתקציב ראשוני של 18.2 מיליון דולר ניו-זילנדי ולכ-92 מיליון דולר ניו-זילנדי שניתנו באותה השנה להערכת הצורך בדיוור ציבורי ולתמיכות ממשלתיות שונות בנושא.¹³⁴ במסגרת דיוור זה, מי שיכול להציג שהוא מיצה ערוצים אחרים להשגת דיוור הוא מועמד לדיוור ציבורי, בו שכר הדירה נגזר מהכנסת הדייר.¹³⁵

יש לציין כי המשרד לפיתוח חברתי (Ministry of Social Development) והחברה הממשלתית לדיוור בניו-זילנד (Housing New Zealand) עובדים עם ארגונים המציעים דיוור קהילתי וחברתי כמו גם סיוע מיוחד למי שנמצא בסכנה להפוך לחסר בית (ובכלל זאת סיוע כספי, עזרה במציאת נכס, משא ומתן עם בעלי בית ואף "דיוור חירום" בר השגה למשך 12 שבועות).¹³⁶ בנוסף, פיילוט של שנתיים של "דיוור תחילה" במימון של 3 מיליון דולר ניו זילנדי אמור להתחיל בסוף שנת 2016.¹³⁷ בנוסף, יש תכניות ברמה האזורית לטיפול בחסרי דיוור,

¹²⁹ Statistics New Zealand, [New Zealand Definition of Homelessness: Update](#), October 2015, pp. 5-6, 13-15.

¹³⁰ New Zealand Parliament, [Homelessness in New Zealand – Parliamentary Library Research Paper](#), July 2014, p. 4.

¹³¹ University of Otago, Wellington, [Homelessness Accelerates between Censuses](#), June 2016, retrieved on Sept. 4, 2016.

¹³² New Zealand Parliament, Ibid, pp. 7-8.

¹³³ OECD, [Integrating Social Services for the Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery](#), 2015, p. 162.

¹³⁴ New Zealand Parliament, Ibid, pp. 8-9; New Zealand Productivity Commission, [Housing Affordability Inquiry](#), March 2012, p. 217.

¹³⁵ Ministry of Social Development, [Living in Social Housing](#), retrieved on Sept. 4, 2016.

¹³⁶ Ministry of Social Development, [Emergency Housing](#), retrieved on Sept. 4, 2016.

¹³⁷ Ministry of Social Development, [Housing Initiatives](#), retrieved on Nov. 29, 2016.



כגון תכנית אסטרטגית מהעיר וולינגטון הממוקדת במניעה ובסיוע לחסרי בית סדרתיים תוך התייחסות לתרבות המאורית, ושאומצה באוגוסט 2014.¹³⁸

4.8. ספרד

נתונים: לפי סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בספרד, היו באזורים העירוניים שבספרד כ-23 אלף חסרי בית ב-2012. לפי אומדן זה היו כ-0.7 חסרי בית לאלף מבוגרים מהאוכלוסייה הכללית.¹³⁹ מחקר נוסף מ-2009 אמד כ-25 אלף חסרי בית.¹⁴⁰

מדיניות: נכון ל-2007 לא הייתה בספרד מערכת רווחה ממשלתית מפותחת בכל הנוגע לטיפול בחסרי בית, אלא הייתה הסתמכות גדולה יותר על סיוע משפחתי ותמיכה מצד ארגוני צדקה. הדיור הציבורי המוצע בספרד מבוסס על רכישת דירות מוזלות, ורק כאחוז מהדיור הציבורי הוא דיור להשכרה.¹⁴¹ עיקר התכניות לחסרי בית הוא בגישת רצף הטיפול.¹⁴² הצורך בתכנית אסטרטגית לטיפול בחסרי בית זכה להתייחסות בתכנית הלאומית להכלה חברתית לשנים 2013-2016 (Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social), בה יש הוראה לפתח תכנית לאומית בהתאם להמלצות האירופאיות שבמסגרתה יהיה שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה שונים, גופי ממשל מקומי ועמותות, יימשך איסוף המידע אודות אוכלוסיית חסרי הבית, והתכנית כוללת פיתוח אסטרטגיות המאפשרות לאוכלוסיות מוחלשות (ובכלל זאת חסרי בית) גישה להכנסה מינימאלית, פיתוח מנגנוני שיתוף פעולה בין גופי רווחה ובריאות על מנת להציע סיוע מיוחד לחסרי בית עם בעיות בריאות (ובכלל זאת מתן דיור זמני לחסרי בית שטופלו בבית חולים או שחולים באופן סופני).¹⁴³ נכון ל-2014 גיבוש התכנית טרם הושלם.¹⁴⁴ התקציב שיועד לטיפול בחסרי בית במסגרת התכנית להכלה חברתית לשנים 2013-2016 הוא כ-64 מיליון אירו.¹⁴⁵

4.9. פינלנד

נתונים: לפי אומדן של מספר חסרי הבית בפינלנד מ-2013, היו במדינה כ-7,500 רווקים ו-417 משפחות ללא בית – כאשר הגדרה זו כוללת את דרי הרחוב או מי שגר בתנאים קשים – או כ-1.7 חסרי בית לאלף מבוגרים מהאוכלוסייה הכללית.¹⁴⁶

מדיניות: האסטרטגיה הפינית לטיפול בחסרי בית, המבוססת באופן משמעותי על גישת דיור תחילה, אומצה ב-2008 וחודשה ב-2011. מטרת התוכנית הייתה הגעה לאפס חסרי בית במדינה ב-2015, באמצעות

¹³⁸ Wellington City Council, [Te Mahana: Ending homelessness in Wellington strategy 2014–2020](#), August 2014.

¹³⁹ Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, [National Action Plan on Social Inclusion for the Kingdom of Spain 2013-2016](#), 2013, pp.28-29.

¹⁴⁰ Welfare Innovations at the Local Level in Favour of Cohesion Project, [Report no. 6: Local Welfare Policies in Spain: Employment, Housing and Child Care](#), 2013, p.11.

¹⁴¹ Centre for Housing Policy, University of York, [An International Review of Homelessness and Social Housing Policy](#), November 2007, pp.22, 67, 72.

¹⁴² FEANTSA, [Spain: Country Fiche](#), January 2014.

¹⁴³ Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, *Ibid*, pp.47, 58, 66-67.

¹⁴⁴ FEANTSA, *ibid*.

¹⁴⁵ Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, *ibid*, p.82.

¹⁴⁶ OECD, [Integrating Social Services for the Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery](#), 2015, p. 117.



הפיכת כל המקלטים שנועדו לדיור לטווח קצר ליחידות דיור עם סיוע מיוחד שנועדות לעודד חיים עצמאיים.¹⁴⁷ גישה זו תוארה בדוח של האיחוד האירופי ככזו שמקדמת פתרונות חיוביים יותר לחסרי בית מפתרונות זמניים וגם עדיפה מבחינת עלות-תועלת בהשוואה לתכניות אחרות, בזכות ניצול נמוך יותר של תכניות רווחה ותמיכה אחרות, ירידה משמעותית במספר הביקורים בבתי חולים ובהשתתפות במוסדות גמילה מסמים והשתלבות בשוק העבודה.¹⁴⁸

בשנת 2015 מחקר שבדק את התכנית מצא שעדיין התקיים מחסור משמעותי בדיור בר השגה, במיוחד באזור המטרופולין של הלסינקי, ושיש צורך בהשקעות נוספות בזיהוי מוקדם ובמניעה של תופעת חסרי הבית. אתגר נוסף שזיהה המחקר היה המחסור ביכולת של רשויות הרווחה המוניציפליות לבנות דיור בר השגה.¹⁴⁹ ביוני 2016 פרסמה הממשלה הפינית תכנית למניעת תופעת חסרי הבית לשנים 2016-2019, במסגרתה תוכננו הוספת 2,500 יחידות דיור נוספות והתאמת השירותים המוצעים לחסרי הבית כך שיתמקדו יותר במניעה ובצרכי חסרי הבית, תוך התייעלות השירותים. עלות התכנית היא כ-78 מיליון אירו, כאשר מרבית המימון הוא ממשרדי הממשלה ומקרנות, כש-23.6 מיליון אירו ניתנים על-ידי התאחדות מכוונת המזל בפינלנד (Slot Machine Association, בפינית Raha-automaattiyhdistys או RAY) ו-8 מיליון אירו ניתנים על ידי הרשויות המקומיות.¹⁵⁰

צעירים: בפינלנד פועל גוף שלא נמצא דומה לו במדינות האחרות, **האגודה הפינית לדיור לצעירים** (The Finnish Youth Housing Association ובפינית Nuorisoesuntoliitto או NAL), **ארגון לא ממשלתי וללא כוונת רווח, הבונה דיור בר השגה לצעירים (בני 18-29 שאינם סטודנטים) ומציע ליווי וייעוץ להסתגלות לחיים עצמאיים (כולל ייעוץ פיננסי), עם העדפה במתן דיור לחסרי בית ולצעירים עצמאיים מתחת לגיל 25.** האגודה, שהוקמה ב-1971 וממומנת על-ידי התאחדות מכוונת המזל בפינלנד, מפעילה כ-3,100 דירות להשכרה ב-30 ערים.¹⁵¹

4.10. צרפת

נתונים: לפי אומדן של FEANTSA, בשנים 2005-2010 היו באזורים העירוניים של צרפת כ-133 אלף חסרי בית בממוצע, מהם כ-33 אלף היו דרי רחוב או ישנו במקלטים ללילה אחד, 6 אלף היו במחסות לחסרי בית ובמסגרות דומות, וכ-34 אלף גרו בדיור ציבורי זמני או ששכרו דירה באמצעות מענקי סיוע ממשלתיים.¹⁵² בנוסף לכך, פורסמה הערכה כי כ-117 אלף נוספים מצאו פתרון זמני בלינה אצל קרובים וחברים או

¹⁴⁷ יש לציין שפרסום של הממשלה הפינית מ-2016 התכנית המדוברת הביאה לירידה של 35% במספר חסרי הבית לתקופה ארוכה, ומספר חסרי הבית במדינה ב-2015 עמד על 6,785 המתגוררים לבדם ו-424 משפחות חסרות בית.

Finland Ministry of the Environment, [Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019](#), June 2016, p. 2.

¹⁴⁸ European Commission, [Commission Staff Working Document: Confronting Homelessness in the EU accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions towards Social Investment for Growth and Cohesion - including Implementing the European Social Fund 2014-2020](#), February 2013, p. 24.

¹⁴⁹ Finland Ministry of the Environment, [The Finnish Homelessness Strategy: an International Review](#), 2015, pp. 40-42.

¹⁵⁰ Finland Ministry of the Environment, [Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019](#), June 2016, p. 2-4.

¹⁵¹ Nuorisoesuntoliitto, [Finnish Youth Housing Association, FYHA – in English](#), retrieved on August 1, 2016.

¹⁵² FEANTSA, [Country Fiche: France](#), last update: January 2014, retrieved on Oct. 5, 2016.



במגורים במלון.¹⁵³ לפי אומדן אחר, ב-2012 היו באזורים העירוניים של צרפת כ-141.5 אלף חסרי בית, שהם כ-3.47 חסרי בית מכל אלף אנשים בוגרים.¹⁵⁴

מדיניות: הפחתת שיעור חסרי הבית הוכרזה כמטרה לאומית בצרפת לשנים 2008-2012. הטיפול בתופעת חסרי הבית נתפס בצרפת כחלק מהמאבק בהדרה חברתית ובעוני. ניתן לראות עם השנים התייחסות גדלה לגישות של דיור תחילה: ב-2009 התקבלה תוכנית אסטרטגית לטיפול בתופעת חסרי הבית, המבוססת על שני עקרונות מרכזיים: הקמת שירות ציבורי שמטרתו שיכונם של דרי רחוב והגברת גישותם לדיור, ויישום גישת "דיור תחילה", וזאת להבדיל מגישת הרצף הטיפולי שהייתה השלטת קודם לכן.¹⁵⁵ **המעבר לגישה זו נתקל בקשיים מול גופים קשורים אחרים כגון גופי ממשל מקומי, בעלי זירות ועמותות רווחה, ולפי מחקר מדצמבר 2011 גישת הרצף הטיפולי המשיכה להיות מודל הטיפול העיקרי.**¹⁵⁶

בשנת 2010 החלה לפעול ועדה בין-משרדית לגישה לדיור (Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement או DIHAL), וב-2011 החלה תכנית פיילוט לאומית לטיפול בחסרי בית הלוקים בנפסם (Un chez-soi d'abord), בהתבסס על המודל Pathways to Housing ששימש בניו יורק, שבסיומה הוחלט על קידום יישום לאומי של המודל בשנים 2016-2017. ב-2013 החלו לפעול כעשרים תכניות פיילוט שונות לקידום גישה לדיור באזורים שונים בצרפת, אשר עדיין פעילות ונבחנות בחלקן ונמצאות תחת הערכה.¹⁵⁷

ב-2013 פורסמה תכנית חדשה למאבק בעוני ובהדרה חברתית (Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale), ששמה דגש גדול יותר בכל הנוגע לחסרי בית על גישת דיור תחילה, ובכלל זאת השקעה של כ-1.3 מיליארד אירו לדיור ציבורי ולשיפור הגישה לדיור, בנוסף לכ-120 אלף יחידות דיור ציבורי שהיו פעילות ב-2014.¹⁵⁸ תחת הכותרת דיור ציבורי יש מספר סוגי דיור, כאשר השניים העיקריים הם שכירות מסובסדת בה אין לדיירים את מלוא הזכויות של שוכרים רגילים ואין הבטחת דיור ארוכת-טווח, ודיור עם זכויות מלאות, שנכון ל-2012 היה כחמישית מכלל הדיור הציבורי.¹⁵⁹

צעירים: בצרפת יש בתי מחסה (Foyers) המשמשים במיוחד למגורי צעירים עובדים (בין גיל 16 ל-25, ובמקרים מיוחדים עד גיל 30) עם סיום שהות במשפחות אומנה או מבוגרים צעירים המתקשים במעבר לחיים עצמאיים. ניתן לשהות בבתים אלו עד שנתיים וישנו סיוע בשכר דירה לנזקקים.¹⁶⁰

¹⁵³ Suzanne Fitzpatrick, Sarah Johnsen, Beth Watts, [International Homelessness Policy Review: A Report to Inform the Review of Homelessness Legislation in Wales](#), January 2012, appendix 1, p. 7.

¹⁵⁴ OECD, [Integrating Social Services for the Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery](#), 2015, p. 117.

¹⁵⁵ שירי בס ספקטור, **מדיניות הטיפול בדרי רחוב**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 באוקטובר 2010. יש לציין שהושמעה ביקורת על התוכנית האסטרטגית ועל כך שהמחויבות בה ל-"דיור תחילה" היא ערטילאית ולא מפורטים בה התנאים או הזכויות לצורך מימוש התוכנית. ראו: Suzanne Fitzpatrick, Sarah Johnsen, Beth Watts, *ibid*, pp. 4-5.

¹⁵⁶ Noémie Houard, [The French Homelessness Strategy: Reforming Temporary Accommodation, and Access to Housing to deliver 'Housing First': Continuum or Clean Break?](#), *European Journal of Homelessness* 5(2), December 2011, p. 94.

¹⁵⁷ Pascale Estecahandy, National Coordinator, "Un chez-soi d'abord", DIHAL, [Comments Paper – France](#), March 2016.

¹⁵⁸ Government of France, [L'hébergement et le logement des personnes en difficulté](#) (in French), retrieved on Oct. 10, 2016.

¹⁵⁹ Suzanne Fitzpatrick, Sarah Johnsen, Beth Watts, *Ibid*, p. 5.

¹⁶⁰ French Public Service, [Foyer de jeunes: "jeunes travailleurs" ou "habitat jeunes"](#) (in French), retrieved on Oct. 5, 2016.



4.11. קנדה

נתונים: דוח משנת 2014 שפרסמם ארגון לאומי לטיפול בחסרי בית היו בקנדה כ-235 אלף אנשים שחווים מחסור בבית במהלך שנה (כ-0.6% מהאוכלוסייה הכללית). לפי אומדן של מספר חסרי הבית בקנדה מ-2009, היו במדינה כ-147 אלף אנשים שהשתמשו לפחות פעם בשנה במחסה לחסרי בית, או כ-4.3 חסרי בית לאלף מבוגרים מהאוכלוסייה הכללית.¹⁶¹

מדיניות: האסטרטגיה שמשמשת בקנדה לטיפול בחסרי בית ברמה הפדרלית החל מ-2007 נקראת השותפות בתופעת חסרי הבית (Homelessness Partnering Strategy - HPS), במסגרתה ניתנו מענקים לתכניות ברמת הקהילה שנועדו לספק פתרון מותאם לכל קהילה בהתאם לצרכיה. בשנת 2011 תוך התמקדות בתיאום הצרכים וחיזוק שיתוף הפעולה בין הממשל הפדרלי והממשל המחוזי. נכון לאוגוסט 2016 כללה התכנית תמיכה ב-61 פתרונות קהילתיים והושקעו בה מהקמתה מעל 750 מיליון דולר קנדיים.¹⁶²

בשנת 2013 הכריזה ממשלת קנדה על השקעה של כ-600 מיליון דולר קנדיים במהלך השנים 2014-2019 בחידוש האסטרטגיה ובמיקודה בגישת דיור תחילה (תוך שימור של מסגרת טיפול קהילתית).¹⁶³ **הבחירה בגישת דיור תחילה התבצעה לאחר מחקר פיילוט בשנים 2008-2013, בהשקעה של כ-110 מיליון דולר קנדיים.** בפיילוט, שהתקיים בחמש ערים במקביל, חולקו כ-2,000 משתתפים בין טיפול "רגיל" וטיפול בגישת דיור תחילה (תוך שימוש בטיפול קהילתי אסרטיבי, כמפורט בפרק 2.1). **תוצאות הפיילוט תמכו באופן נחרץ בגישת דיור תחילה והצביעו על חסכון כספי, בכך שאמנם התכנית יקרה יותר** (עלות שנתית שנעה בין 14 אלף דולר קנדיים למקרים הדורשים טיפול בינוני ו-22 אלף דולר קנדיים למי שדורשים טיפול מיוחד), **אך כל 10 דולר שהושקעו בטיפול בגישת דיור תחילה הביאו לחסכון כולל בין 3.4 ו-9.6 דולר קנדיים** בהימנעות מהוצאות אחרות שהיו נדרשות בטיפול בהם, שכלל לפני כן טיפול בחדר מיון, אשפוזים פסיכיאטריים, שהות בכלא ועוד (החסכון בלט במיוחד במקרים הקשים במיוחד לטיפול, בהם החיסכון היה של כ-22 דולר).¹⁶⁴

תת-תכנית במסגרת ה-HPS היא **היוזמה לשימוש במבנים פדרליים פנויים לחסרי בית (Surplus Federal Real Property for Homelessness Initiative)**, במסגרתה גופי שלטון מקומי, ארגונים חברתיים וחברות שאינן מסחריות מקבלים מבנים ששימשו את הממשל הפדרלי (כגון מגורים צבאיים, משרד דואר ישן ועוד) ומתאימים אותם לדיור חסרי בית. הממשל הפדרלי ממשיך לתמוך בגופים אלו לאחר מכן בעזרת מימון חלקי, ערבות להלוואות וכדומה.¹⁶⁵

¹⁶¹ OECD, [Integrating Social Services for the Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery](#), 2015, p. 117.

¹⁶² Employment and Social Development Canada, [Understanding Homelessness and the Strategy](#), retrieved on Nov. 23, 2016.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Mental Health Commission of Canada, [National Final Report: Cross-Site At Home/Chez Soi Project](#), 2014, pp.23-25.

¹⁶⁵ Government of Canada, [SFRPHI Home](#); Employment and Social Development Canada, [Funding: National projects - Surplus Federal Real Property for Homelessness Initiative](#), retrieved on Nov. 20, 2016.



4.12. סיכום

מהסקירה שלעיל עולים הקווים המשותפים הבאים:

- במרבית המדינות שבסקירה הוחלה תכנית לאומית לטיפול בתופעת חסרי הבית (ארה"ב, אוסטרליה, אירלנד, ספרד, פינלנד, צרפת, קנדה). להבדיל, בחלק מהמדינות לא הוחלה תוכנית כזו (בריטניה, גרמניה, ניו זילנד). הצעת שירותים מקיפים לחסרי בית אינה תלויה בהכרח בקיום תכנית כזו – למשל, בספרד השירותים מצומצמים למרות קיומה של תכנית לאומית, ובגרמניה השירותים נחשבים כמקיפים למרות שאין תכנית לאומית.
 - בחלק מהמדינות מובחנת תמיכה בדיור תחילה על חשבון גישת הרצף הטיפולי (ארה"ב, אירלנד, פינלנד, צרפת, קנדה) ובחלק מהמדינות הדגש הוא על מניעה וחינוך (אוסטרליה, בריטניה, גרמניה). אין בסקירה מדינות המצהירות על תמיכה בגישת הרצף הטיפולי על פני דיור תחילה או מניעה, אולם יש להדגיש כי גישת הרצף הטיפולי היא הגישה הרווחת במדינות שנסקרו, בעוד יישום דיור תחילה נמצא בשנותיו הראשונות או במהלך הערכה, ומוצע בדרך כלל למספר מקרים מוגבל במקביל לשירותי הרצף הטיפולי.
 - הצורך בנתונים נוספים ובהגדרה מדוקדקת של האוכלוסייה עלה במספר מהמדינות ובמיוחד בניו זילנד ובספרד.
- בנוסף לקווים אלו ניתן לבחון באופן מעמיק יותר את היוזמות והרעיונות הבאים שעלו במדינות מסוימות:
- ❖ שימוש באגרות חוב חברתיות (Social Impact Bonds) (אוסטרליה ובריטניה): מודל המאפשר גיוס הון ראשוני לפרויקטים חברתיים ומעודד יצירתיות וחשכנות - חברה המפעילה פרויקט רווחה מנפיקה אגרות חוב למשקיעים פרטיים, ומתכננת לשלם להם מהכספים שיועברו אליה בתמורה להצלחת הפרויקט מהמדינה או מתורמים אחרים.
 - ❖ שימוש במבנים ממשלתיים פנויים לחסרי בית (קנדה): גופי שלטון מקומי, ארגונים חברתיים וחברות שאינן מסחריות מקבלים מבנים ששימשו את הממשל המרכזי (כגון מגורים צבאיים, משרד דואר ישן ועוד) ומתאימים אותם לדיור חסרי בית. לאחר מכן הם ממשיכים לקבל תמיכה מהממשל בעזרת מימון חלקי, ערבות להלוואות וכדומה.
 - ❖ ארגון מיוחד המסייע לצעירים להסתגל לחיים עצמאיים (פינלנד): הארגון בונה דיור בר-השגה לצעירים ומציע להם ליווי (ובכלל זאת ייעוץ פיננסי) בעודם מסתגלים לחיים עצמאיים, תוך מתן עדיפות לחסרי בית.



5. מקורות

מסמכי הכנסת

- בס ספקטור שירי, [מדיניות הטיפול בדרי רחוב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 באוקטובר 2010.
- ועדת המשנה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות לטיפול בצעירים ובצעירות חסרי בית, [זירות מעבר ודיר תחילה](#), 9 במרץ 2016.
- פתאל ויקטור, [מדיניות לקידום צעירים בישראל ובמדינות המפותחות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 במאי 2016.

מסמכים ממשלתיים

- אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, [חדר משלנו: היוזמה הבין-מגזרית לפתרונות דיר עבור צעירים בסיכון](#), מרץ 2014.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה, [חיים בשוליים: מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל](#), כתב שמוליק שיינטוך, 2008, עמ' 20-22.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [סקירת השירותים החברתיים 2014](#), אוקטובר 2015.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [סקירת השירותים החברתיים 2015](#), טרם פורסם.
- סנטו יואב, ברגר משה, [מיפוי דרי הרחוב בישראל](#), ספטמבר 2014.
- ראובן יעקב, תורגימן חגית, [טיפול בצעירים בסיכון ובמצוקה בקהילה: מסמך מדיניות בפרסום משרד הרווחה והשירותים החברתיים](#), פברואר 2015.
- שיינטוך שמוליק, [חיים בשוליים: מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, סקירת ספרות, בחינת מדיניות והמלצות](#), משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ספטמבר 2008, עמ' 20-21.
- תקנון עבודה סוציאלית, [הוראה 3.33: הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב](#).

ספרים ומאמרים

- Busch-Geertsema Volker, [Defining and Measuring Homelessness](#), Eoin O'Sullivan et al. (eds.) *Homelessness Research in Europe*, 2010, pp. 19-23.
- Busch-Geertsema Volker, Fitzpatrick Suzanne, [Effective Homelessness Prevention? Explaining Reduction in Homelessness in Germany and England](#), *European Journal of Homelessness* 2, 2008.
- de Vet Renee et al, [Effectiveness of Case Management for Homeless Persons: A Systematic Review](#), *American Journal of Public Health* 103(10), October 2013.
- Dieterich Marina et al, [Intensive Case Management for Severe Mental Illness](#), *Cochrane Database System Review* 10, 2010.
- FEANTSA, [Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research](#), December 2010.



- Fitzpatrick Suzanne, Johnsen Sarah, Watts Beth, [International Homelessness Policy Review: A Report to Inform the Review of Homelessness Legislation in Wales](#), January 2012.
- Kertesz Stefan G et al., [Housing First for Homeless Persons with Active Addiction: Are We Overreaching?](#), *The Milbank Quarterly* 87.2 (2009).
- Lindblom Eric N. [Toward a Comprehensive Homelessness-Prevention Strategy](#), *Housing Policy Debate* 2(3), 1991.
- Ly Angela, Latimer Eric, [Housing First Impact on Costs and Associated Cost Offsets : A Review of the Literature](#), *Canadian Journal of Psychiatry* 60(11), November 2015.
- Mayock Paula, O'Sullivan Eoin, Corr Mary Louise, [Young People's Pathways through Homelessness](#), *Homeless in Europe*, Autumn 2010.
- Pleace Nicholas, [The Ambiguities, Limits and Risks of Housing First from a European Perspective](#), *European Journal of Homelessness* 5(2), December 2011.
- PROGRESS (EU Programme for Employment and Social Solidarity), [Peer Review on Sustainable Ways of preventing Homelessness](#), November 2013.
- Quiglars Deborah, [Youth Homelessness](#), O'Sullivan Eoin et al. (eds.) *Homelessness Research in Europe*, 2010.
- Raitakari Suvi, Juhila Kirsi, [Housing First Literature: different Orientations and Political-Practical Arguments](#), *European Journal of Homelessness* 9(1), June 2015.
- Schaedle Richard et al, [A Comparison of Experts' Perspectives on Assertive Community Treatment and Intensive Case Management](#), *Psychiatric Services* 53(2), February 2002.
- Stergiopoulos Vicky et al, [Effectiveness of Housing First with Intensive Case Management in an Ethnically Diverse Sample of Homeless Adults with Mental Illness: A Randomized Controlled Trial](#), *PLOS One* 10(7), July 2015.
- Substance Abuse and Mental Health Services Administration, [Treatment Improvement Protocol 55: Behavioral Health Services for People who are Homeless](#), 2013.
- Tsai Jack, Rosenheck Robert A., [Considering alternatives to the Housing First Model](#), *European Journal of Homelessness* 6(2), December 2012.
- Tsemberis Sam, Guilcur Leyla, Nakae Maria, [Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals with a Dual Diagnosis](#), *Research and Practice* 94(4), April 2004.



- Urban Institute, [Rapid Re-Housing: What Research Says](#), June 2015.

• עלם, [דוח שנתי 2015](#), מאי 2016.

אתרי אינטרנט

- FEANTSA, [Working Areas: Youth](#).
- National Alliance to End Homelessness, [Core Components of Rapid Re-Housing](#).

מכתבים ושיחות טלפון

- גל מירי, תחום קצה ונערוות, עלם, שיחת טלפון, 27 בדצמבר 2016.
- יוגב טלי, הממונה על המעונות ברשות חסות הנוער, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 2 בינואר 2017.
- שגב ענת, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **תכניות לטיפול במחוסרי דיור במדינות השונות**, מכתב, 24 באוגוסט 2016.

מדינות וארגונים שונים:

האו"ם (UN)

מסמכים והחלטות

- UN Human Rights Council, [Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and the right to non-discrimination in this context](#), March 18, 2016.
- UN Human Rights Council, [Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context](#), December 31, 2015.
- UN Commission on Human Rights, [Resolution 2000/9: Question of the Realization in all Countries of the Economic, Social and Cultural Rights](#), April 17, 2000.

אתרים

- UN, [Sustainable Development Goals](#).

הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD)

- OECD, [Integrating Social Services for the Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery](#), 2015.

האיחוד האירופי (EU)

מסמכים

- Committee of the Regions, [Opinion of the Committee of the Regions on 'Combating homelessness' \(own-initiative opinion\)](#), January 2011.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- European Commission, [Commission Staff Working Document: Confronting Homelessness in the EU accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions towards Social Investment for Growth and Cohesion - including Implementing the European Social Fund 2014-2020](#), February 2013.
- European Commission, [Communication from the Commission: Europe 2020 – A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth](#), March 2010.
- European Commission, [Study on Mobility, Migration and Destitution in the European Union: Final Report](#), March 2014.
- European Economic and Social Committee, [Opinion of the European Economic and Social Committee on ‘The problem of homelessness’ \(own-initiative opinion\)](#), January 2012.
- European Federation of National Associations Working with the Homeless, [Ethos – Taking Stock](#), September 2006.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, [NEETs \(Young People not in Employment, Education or Training\): Characteristics, costs and policy responses in Europe](#), 2012.
- European Parliament, [Resolution of 14 September 2011 on an EU Homelessness Strategy](#), September 2011.
- FEANTSA, [Child homelessness in Europe – An Overview of Emerging Trends](#), June 2007.

אתרים

- Eurostat, [Employment and activity by sex and age - annual data](#), retrieved on Nov. 23, 2016.

ארה"ב

מסמכים

- Corporation for Supportive Housing, [Supportive Housing for Youth](#), 2002.
- Interagency Council on Homelessness, [Framework to End Youth Homelessness](#), February 2013.
- Interagency Council on Homelessness, [Opening Doors: Federal Strategic Plan to Prevent and End Homelessness](#), June 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- National Alliance to End Homelessness, [An Emerging Framework for Ending Unaccompanied Youth Homelessness](#), March 2012.
- Tsemberis Sam, Eisenberg Ronda F., [Pathways to Housing: Supported Housing for Street-Dwelling Homeless Individuals with Psychiatric Disabilities](#), *Psychiatric services*. 51 (4), April 2000.
- U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, [Strategies for Preventing homelessness](#), May 2005.
- U.S. Interagency Council on Homelessness, [Fiscal Year 2016 Performance and Accountability Report](#), November 2016.
- U.S. Interagency Council on Homelessness, [Opening Doors: Preventing Homelessness: Fact Sheet](#), 2010.
- U.S. Interagency Council on Homelessness, [The Housing First Checklist](#), April 2013.
- United States Interagency Council on Homelessness, [The President's 2016 Budget: Fact Sheet on Homelessness Assistance](#), 2016.

אתרים

- National Alliance to End Homelessness, [Youth – Overview](#).
- Supportive Housing Network of New York, [History of Supportive Housing](#).
- U.S. Interagency Council on Homelessness, [Supportive Housing](#).

אוסטרליה

מסמכים

- Australian Government – Productivity Commission, [Report on Government Services 2016: Homelessness Services](#), 2016.
- Australian Housing and Urban Research Institute, [The Inquiry into the Funding of Homelessness Services in Australia](#), November 2015.
- Australian Institute of Health and Welfare, [Homelessness White Paper – The Road Home: A National Approach to Reducing Homelessness](#), December 2008.

אתרים

- Australian Institute of Health and Welfare, [Homelessness on a Given Day, Across Australia](#).
- Australian Institute of Health and Welfare, [Housing Assistance in Australia 2016](#).



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- Australian Institute of Health and Welfare, [Housing Assistance in Australia 2016: Priority Groups and Wait List](#).
- Australian Institute of Health and Welfare, [Specialist Homelessness Services 2014-15 – National Tables](#).
- Australian Institute of Health and Welfare, [The Policy Framework for Reducing Homelessness](#).
- Australian Institute of Health and Welfare, [Young People Presenting Alone](#).

אירלנד

מסמכים

- Central Statistics Office, [Census 2011 Results: Homeless Persons in Ireland: A Special Census Report](#), September 2012.
- Housing Oversight Group, [First Report](#), December 2013.

אתרים

- Citizens Information, [Homelessness](#).
- Rebuilding Ireland, [Address Homelessness](#).

בריטניה

חקיקה

- [Homelessness Act 2002](#).
- [Housing \(Homeless Persons\) Act 1977](#).
- [The Homelessness \(Priority Need for Accommodation\) \(England\) Order 2002](#).

מסמכים

- Crisis (National Charity for Single Homeless People), [Staircases, Elevators and Cycles of Change: 'Housing First' and other Housing Models for Homeless People with Complex Support Needs](#), July 2010.
- Department for Communities and Local Government, [Homelessness Data: Notes and Definitions](#), February 2013.
- Department for Communities and Local Government, [Press Release: Radical Package of Measures Announced to Tackle Homelessness](#), December 17, 2016.
- House of Commons Library, [Rough Sleepers: Access to Services and Support \(England\)](#), November 2016.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- House of Commons, Communities and Local Government Committee, [Oral Evidence: Homelessness](#), June 13, 2016.
- Welsh Government, [Written Evidence Submitted by the Welsh Government to the Communities and Local Government Committee](#), May 23, 2016.

גרמניה

- FEANTSA, [Country Fiche: Germany](#).
- Ministry of Foreign Affairs, [Reply to UN Special Rapporteur on the Right to Housing](#).

ניו זילנד

מסמכים

- New Zealand Parliament, [Homelessness in New Zealand – Parliamentary Library Research Paper](#), July 2014.
- Statistics New Zealand, [New Zealand Definition of Homelessness: Update](#), October 2015.
- University of Otago, Wellington, [Homelessness Accelerates between Censuses](#), June 2016.
- Wellington City Council, [Te Mahana: Ending homelessness in Wellington strategy 2014–2020](#), August 2014.

אתרים

- Ministry of Social Development, [Emergency Housing](#).
- Ministry of Social Development, [Living in Social Housing](#).

ספרד

- Centre for Housing Policy, University of York, [An International Review of Homelessness and Social Housing Policy](#), November 2007.
- FEANTSA, [Spain: Country Fiche](#), January 2014.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, [National Action Plan on Social Inclusion for the Kingdom of Spain 2013-2016](#), 2013.
- Welfare Innovations at the Local Level in Favour of Cohesion Project, [Report no. 6: Local Welfare Policies in Spain: Employment, Housing and Child Care](#), 2013.

פינלנד

מסמכים



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- Finland Ministry of the Environment, [Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019](#), June 2016.
- Finland Ministry of the Environment, [The Finnish Homelessness Strategy: an International Review](#), 2015.

אתרים

- Nuorisواسuntoliitto , [Finnish Youth Housing Association, FYHA – in English](#).

צרפת

מסמכים

- Estecahandy Pascale, National Coordinator, “Un chez-soi d’abord”, DIHAL, [Comments Paper – France](#), March 2016.
- Houard Noémie, [The French Homelessness Strategy: Reforming Temporary Accommodation, and Access to Housing to deliver ‘Housing First’: Continuum or Clean Break?](#), *European Journal of Homelessness* 5(2), December 2011.

אתרים

- FEANTSA, [Country Fiche: France](#), last update: January 2014.
- French Public Service, [Foyer de jeunes: "jeunes travailleurs" ou "habitat jeunes"](#) (in French).
- Government of France, [L'hébergement et le logement des personnes en difficulté](#) (in French).

קנדה

מסמכים

- Mental Health Commission of Canada, [National Final Report: Cross-Site At Home/Chez Soi Project](#), 2014.

אתרים

- Employment and Social Development Canada, [Models of How to Organize Housing, Clinical and Complementary Supports](#).
- Employment and Social Development Canada, [Understanding Homelessness and the Strategy](#).
- Government of Canada, [SFRPHI Home](#); Employment and Social Development Canada, [Funding: National projects - Surplus Federal Real Property for Homelessness Initiative](#).

