

ערכת יישום - פיתוח חוסן מקומי¹ פרופ' דברה שמואלי, דר' שי בן יוסף

מטרת הערכה

לתת בידי מנהיגות הרשות המקומית, כלים מעשיים לקביעת מדיניות, יישום, מדידה ומעקב, לחיזוק חוסן העיר והעירייה, בשיתוף מגוון מחזיקי עניין, בעת שגרה ובמצבי חרום ושיקום.

1. רקע – מהי הערכה לפיתוח חוסן ברשויות מקומיות?

1.1 מדוע נדרשת 'ערכה לפיתוח חוסן עירוני'?

חוסן עירוני הופך בשנים האחרונות למושג מפתח בהתנהלות רשויות מקומיות. על פי הלמ"ס (2016): "חיזוק החוסן הוא מרכיב הכרחי ומשלים להתנהלות בעולם שבו שוררת רמה גבוהה של סיכונים. חיזוק החוסן יושג בהגברת כושר ההתמודדות עם מצבי משבר, בתיחום גבולות, בפיזור הסיכון ובהקטנת עוצמת הנזקים, וכן ביכולת למתן תנודות ולצאת ממצבי סיכון ומשבר תוך ניצולם לשינויים ולשיפורים".

צוות רב מקצועי שפעל מטעם פורום ה-15 במרכז השלטון המקומי המליץ: "להתניע מהלך מוסדר ורב מערכתי, לבניית תכנית חוסן עירוני לטווח הארוך, שתפעל לחיזוק חוסנם של התושבים, המערכות, והגופים הפועלים ברשות המקומית, בחירום ובשגרה" (אטיה, 2020).

- סקירת מקורות רבים (להלן) מלמדת על שלושה אתגרים לחיזוק חוסן עירוני:
- **'שלומות' (Wellbeing)** – יצירת תנאים המאפשרים לפרטים, משפחות וקהילות חיים טובים, ע"י הגדלת ההזדמנויות והקטנת החשיפה לסיכונים (קיומיים, חברתיים, כלכליים, סביבתיים)
- **עמידות לשיבושים** – היכולת של העיר והעירייה לשמר רציפות תפקודית למרות שיבושים (כגון: אסונות, מלחמות, משברים כלכליים, פשיעה, שינוי דמוגרפי...)
- **הסתגלות ומסוגלות** – היכולת של העיר והעירייה להתאושש ואף לצמוח למרות פגיעות ושיבושים

ניתן לראות את החוסן כתהליך, המתייחס לארבעה מצבים, בחיי העיר (Duchek, 2020):

1. **הערכות** – מצב בו פועלים לשיפור השלומות בחיי היומיום, ניהול סיכונים, הערכות למצבי חרום
2. **התמודדות** – מצב בו נשקפת סכנה מיידית ומשמעותית לאנשים ורכוש.
3. **שיקום קצר טווח** - מצב בו מנהלים שגרת חיים, לאור הפגיעה שנגרמה והסיכונים הקיימים.
4. **שיקום ארוך טווח** – מצב בו משקמים את הנזקים, מחדשים חיי שגרה ואף צומחים מתוך הטראומה

¹ במסמך זה המונח 'חוסן מקומי מתייחס למרחב גיאוגרפי-פוליטי משותף, זו יכולה להיות רשות מקומית (עירייה, מועצה מקומית, מועצה אזורית) רובע עירוני, יישוב או אשכול רשויות.

כיצד נפעל לחיזוק החוסן העירוני?

אנו מציעים לכם, לקחת את החוסן לידיים, לצאת בעזרתנו למסע ארוך העומד על שתי רגליים.

רגל אחת מאמץ המובל על ידי העירייה בסיוע תושבים וארגונים לחיזוק 'חוסן העיר'. בתהליך סדור, בשמונה אפיקי השפעה המלווה במדידה ולמידה. רגל שניה מאמץ המובל על ידי תושבים בסיוע העירייה וארגוני חברה אזרחית. שניקרו חיזוק המחוויבות לעשיית טוב, הידוק הקשרים החברתיים וחיזוק יכולות ההתארגנות להתמודדות מוצלחת עם שיבושי יום יום וארעי סיכון.

אנו מציעים שלושה נדבכים משלימים לחיזוק חוסן עירוני :

1. תהליך סדור של קידום החוסן העירוני הכולל: יצירת אג'נדה, חיזוק היסודות, בניית קומת הבסיס והתקדמות אל הקומה השניה

2. שמונה אפיקי השפעה (Impact) היוצרים יחד את התוצאות המחוללות שיפור החוסן העירוני :

1. יצירת נראטיב, משמעות ותקווה
2. שיפור משילות
3. ניהול מבוסס נתונים
4. שיפור איכות החיים
5. פיתוח חברתי-קהילתי
6. פיתוח פיזי
7. פיתוח כלכלי
8. קיימות

3. מהלך שיטתי של מדידה ולמידה על בסיס שלושה כלים:

- לוח מחוונים (Dashboard) – מדידה המבוסס על הצגת מכלול נתונים זמינים, המעיד על רמת חוסן העיר והעירייה.
- חוסן נתפס – מדדים המבוססים על שאלונים.
- למידת עמיתים – תובנות והמלצות המבוססות על חקר משותף בין 'מחזיקי עניין'.

ערכה זו מיועדת לתת בידיכם כלים מעשיים לקביעת מדיניות, יישום, מדידה ומעקב, לחיזוק חוסן העיר והעירייה, בשיתוף מגוון מחזיקי עניין, בעת שגרה ובמצבי חרום ושיקום. נפרט כאן את שלושת הנדבכים:

1.3 חוסן קהילתי/עירוני (Community Resilience), רכיביו ואפיקי ההשפעה עליו

מהו חוסן? המונח 'חוסן' הגיע לשדה החברתי, מתחום האקולוגיה - יכולת של מינים לשרוד שיבושים חיצוניים ומתחום הפסיכולוגיה - היכולת האנושית להתמודד עם מצבי לחץ. לחוסן הקהילתי שני היבטים (Adger, 2000, Holing, 1968) :

- קשיח - היכולת להקטין את הפגיעה בתפקוד למרות פגיעה חיצונית
- גמיש - היכולת לחזור בזמן קצר ביותר לתפקוד מלא ואף משופר לאחר פגיעה

השירות לעבודה קהילתית, במשרד הרווחה, מגדיר חוסן קהילתי במונחי פעולה: "סך כל המאמצים של הקהילה לנקוט פעולה מכוונת, המשלבת את היכולת האישית והקולקטיבית של תושביה ומוסדותיה ומגיבה ביעילות על שינוי ביטחוני, חברתי או כלכלי כדי להשפיע על מהלכו ועל השלכותיו העתידיות על הקהילה" (שוגרמן וסנדר, 2011:503). נוריס חברותיה מסכמות עשרות מחקרים בנושא 'חוסן' הפרושים לאורך ארבעה עשורים. מתוך כך הן מגדירות את החוסן הקהילתי כ "תהליך המקשר רשת יכולות לנתיב של הסתגלות ותפקוד מיטבי, של קהילה לאחר הפרעה" (Norris et al., 2008:130)

מחקרים מצאו שחוסן קהילתי קשור במידה רבה לתרבות של הסתמכות עצמית, לכידות ואופטימיות (אמית ופליישר, 2005; Adger, 2000; Arbon, 2016; 2007); לרמת ההון החברתי בקהילה (אמית ופליישר, 2005; ביליג, 2008; פוויין, 2007; Adger, 2000); וליכולת של מנהיגות לשלב יסודות של מיקוד שליטה פנימי, השתתפות פעילה של הקהילה ודיאלוג (בן יוסף, 2010). לחוסן קהילתי השפעה משמעותית על חוסן הפרט והמשפחה (בן יוסף, 2010, שוגרמן וסנדר, 2011). בסופו של דבר, החוסן הקהילתי הוא תוצר של יכולת התמודדות רב מקצועית ורב מגזרית (מְמָשֶׁל, חב' אזרחית, מגזר עסקי) המשלבת ידע ויכולות של מומחים ואנשי המקום (אמית ופליישר, 2005; בן נשר, להד ושחם, 2002; זיגלמן, שחם, להד ושחם, 2006). נוריס וחברות

מחקרים על רכיבי החוסן (בן יוסף, 2010; כהן, 2015; Norris et al., 2008; Leykin et al. 2013) מלמדים על 5 סוגי הון המשלימים אלו את אלו ליצירת ותחזוקת חוסן:

- **הון סימלי** – היכולת של אנשים לתת משמעות ותקווה, לכבד ערכים ועקרונות משותפים.
- **הון חברתי** – היכולת של אנשים וארגונים לשתף פעולה מתוך אמון.
- **הון ארגוני** – היכולת של אנשים להתארגן באופן יעיל ומועיל להתמודדות עם אתגרים משותפים
- **הון חומרי** – תשתיות (מים, אנרגיה, תקשורת, תחבורה), משאבים פיננסיים, אמצעים טכנולוגיים, צרכי קיום.
- **הון אנושי** – הנעה לפעולה, ידע, מיומנויות וכישורים המצויים אצל אנשים

איך מחזקים חוסן?

קוטר וחבריה ערכו מטא-אנליזה של מדדי חוסן קהילתי ובנו ותיקפו מדד המודד השפעה של פעילות חיזוק חוסן בחמישה תחומים: **מצב סוציו-אקונומי, תפקוד המוסדות, תשתיות, והון קהילתי** (Cutter et al., 2010) מוסד RAND ערך מחקר רחב היקף על הגורמים המחזקים חוסן קהילתי (Chandra et al. 2011) ומצא שבעה אפיקי פעולה לשיפור החוסן קהילתי:

- **שלמות** – טיפוח אורח חיים בריא, תעסוקה ופרנסה, תחושת בטחון, זמינות ואיכות מערכת בריאות ורווחה.
- **יעילות ומועילות** – מיצוי מיטבי של כלל המשאבים אל מול האתגרים
- **השתתפות והסתמכות עצמית** – חיזוק המחויבות לפעולה, פיתוח יכולות ולכידות קהילתית
- **שותפויות** – טיפוח שותפויות בין גורמי ממשל לכלל הגורמים האזרחיים, הקהילתיים והעסקיים, בתהליכי חשיבה קבלת החלטות, הערכות ופעולה
- **הסברה ותודעה** – שיתוף הציבור במידע ומתן הנחיות ברורות בכל השלבים
- **התמדה** – חוסן הוא תוצאה של עבודה מתמדת ורצופה
- **ניהול מבוסס נתונים** – היכולת לאסוף, לנתח ולהשתמש במידע

על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2016) "חיזוק החוסן הוא מרכיב הכרחי ומשלים להתנהלות בעולם שבו שוררת רמה גבוהה של סיכונים. חיזוק החוסן יושג בהגברת כושר ההתמודדות עם מצבי משבר, בתיחום גבולות, בפיזור הסיכון ובהקטנת עוצמת הנזקים, וכן ביכולת למתן תנודות ולצאת ממצבי סיכון ומשבר תוך ניצולם לשינויים ושיפורים". לסיכום, אפשר לומר כי 'חוסן עירוני' הוא מושג רחב מאד, המכיל היבטים תרבותיים, מבניים ותהליכיים, המקיפים כמעט את כל מרכיבי החיים, בשגרה ובחירום.

בתוך כך, חשוב לציין כי ישנה שונות פנימית רבה ברמות החוסן של אוכלוסיית העיר בהתאם למאפייני מצב כלכלי-חברתי, סביבת מגורים, תרבות, אורח חיים, התארגנות קהילתית ועוד. לכן, בפעולה לחיזוק חוסן עירוני, נצטרך לתכנן ולפעול באופן דיפרנציאלי בהתאמה לאוכלוסיות היעד, על פי מצב 'רכיבי החוסן' שלהם.



2. השיטה – איך נקדם חוסן עירוני?

2.1 הנדבך הראשון: מהלך פיתוח חוסן עירוני

חוסן הוא מושג אוניברסלי אך היישום שלו הוא מאד לוקאלי. בישראל נכון לעכשיו 255 רשויות מקומיות, אנו מניחים כי פיתוח החוסן בכל אחת מהן יהיה שונה. יתירה מזאת, בערים גדולות, נדרשת התאמת המהלך לאוכלוסיות שונות ותרבויות שונות. אנו מציעים למנהיגות העירונית, לעצב את **מהלך פיתוח החוסן העירוני** בדרך המתאימה למקום, לקהילה ולזמן. כתמיכה בתהליך קבלת ההחלטות. על כן, מוצגת כאן מסגרת רחבה לקבלת החלטות, בהנחה שהעקרונות אוניברסאליים אך היישום לוקאלי.

פיתוח חוסן מחייב שיתוף פעולה בין שחקנים רבים ושונים, לאורך זמן. אנו מציעים תהליך יישום המבוסס על גישות Collective impact ו'ממשל שלם' (Whole of Government Approach - WGA) המאפשרות שילוב מאמץ של גורמים רבים להשגת אג'נדה משותפת (מפורט בנספח ב').

מתווה התהליך מכוון להתקדמות משיפורים קטנים והצלחות מיידיות אל מהלך כלל עירוני צופה פני עתיד, ובו ארבעה שלבים:

1. יצירת אג'נדה – החלטה ברמת ראש עיר/מנכ"ל, הנהלת רשות ומינורי רכז והגדרת מסגרת תקציבית ולוח זמנים לפעולה.
2. חיזוק היסודות:

להערכתנו נדרשים לשלב הזה כששה חודשים, נוקטים בו חמש פעילויות, את חלקן ניתן לבצע במקביל:
- זיהוי וחיבור 'מחזיקי עניין' ליצירת רשת חוסן עירונית:

- יצירה ופיתוח של **רשת החוסן**, מתחילה בחיבור הגורמים הרלוונטיים ברשות המקומית, ממשיכה בזיהוי וחיבור ארגונים ברמה עירונית וממשיכה בהרחבת המעגלים לארגונים שכונתיים, מצד אחד וארציים מצד שני.
- **רב מגזריות** – רשת החוסן משלבת בין ארגונים ממשליים (בעיקר הרשות המקומית), ארגוני חברה אזרחית וארגונים עסקיים.
- **הזמנה פתוחה** – יצירת דינמיקה של הזמנה מתמדת של מצטרפים חדשים לרשת החוסן.

- **הנעת ארגון הקהילות על ידי:** החלטה על 'מרחבים קהילתיים' לפי תיחום גיאוגרפי או אחר, זיהוי 'ארגון העוגן' בכל מרחב (מתנ"ס, בית ספר או אחר), ארגון העוגן יוצר קשר ראשוני עם פעילים וארגונים במרחב הקהילתי, לקראת מפגש התנעה.
- **חיבור למיזמי ממשלה / ארגוני חברה אזרחית** – רכז הפרוייקט בעיר, יאתר, יקדם ויסנכרן חיבור למיזמים ממשלתיים ואזרחיים לקידום חוסן במרחב העירוני.
- **הנעת יוזמות** - איתור תחומים ושותפים לאימפקט מידי. אפשר להוציא 'קול קורא' או להתחבר ליוזמות קיימות. שלוש סיבות להנעה מוקדמת של יוזמות:
- **'עקרון ההפעלה'** טיפוח יזמות הוא מרכיב חשוב לחוסן
- **חיזוק הרשת** - הפעולה כשלעצמה מרחיבה את רשת השותפים
- **למידה מן הנסיון** - ניתן ללמוד מן הפעילות, כיצד לעשות חוסן טוב יותר
- **מדידה ולמידה** - קביעת מדדים לחוסן, דרכי מדידה ומדד בסיס, חקר מוקיר עם מחזיקי עניין, למידה מנסיון מקומי ועולמי, גיבוש תמונת מצב והמלצות (מפורט בסעיף הנדבך השני)
- **ניתוח תפיסות / מצב – קיים** – בהתאם להמלצות המיקוד שעלו מן המדידה והלמידה

3. **מקדמים חוסן:**

השנה הראשונה מוקדשת לביסוס הרשת ולחיזוק הפעילות בכל שמונת אפיקי האימפקט.

- פעולה בכל שמונת ערוצי הפעולה (מפורט בסעיף הבא)
- פעילות במרחבים הקהילתיים – ארגוני העוגן מארגנים פגישת התנעה שעיקרה: הכרות ואיתור הזדמנות לשיתופי פעולה. לאחר מכן פועלים לחיזוק הלכידות והמוכנות לשגרה וחירום.
- עידוד יוזמות – שותפי הרשת מנעים יוזמות לשיפור החוסן ומצרפים אליהם נוספים
- ממשיכים ללמוד ולשפר מתוך העשייה
- עוגן ארגוני – ממשיך לחזק את רשת החוסן, בכל רכיבי Collective impact: מדידה ולמידה, חיבוריות (מידע, התייעצות, שיתוף פעולה ואיפשור) ותקשורת שוטפת.
- הנהלה מובילה - קביעת מדיניות, עקרונות פעולה, סדרי עדיפויות ומשאבים לביצוע

4. **חוסן 'הקומה הבאה' – חושבים רחב פועלים ממוקד**

לקראת השנה השניה, מתחילים למסד לוח שנתי של שגרות פעולה, מתעדפים מטרות לטווח ארוך ובונים תכנית עבודה שנתית.

- סדנא עירונית עם כלל מחזיקי העניין (במרחב פתוח) לקידום יוזמות ושיתופי פעולה
- בניית תכנית עבודה שנתית ויעדים רב שנתיים – על פי שמונת ערוצי הפעולה
- המשך מדידה ולמידה, כולל שיפור המדדים

איך זה נראה כשזה עובד?

כפי שכתבנו, בכל רשות מקומית יש לבנות כלים רלוונטיים. בגדול, הצלחת הטמעת 'תרבות של חוסן' תיראה כאשר המדדים (להלך 2.3) יצביעו על עליה מתמשכת. כאשר מעגל השותפים יתרחב. כאשר יצטברו עדויות על סיפורי הצלחה בהתמודדות עם שיבושים. כאשר 'תרבות החוסן' תהיה משותפת לעירייה, ארגוני חברה אזרחית, עסקים וקהילות. כאשר, ללא קשר לגורמים חיצוניים העיר תיקח אחריות לשלומה, איכות חיי תושביה ולהערכות מוצלחת למצבי סיכון.

2.2 הנדבך השני: שמונה ערוצי פעולה

סקירת הספרות העוסקת בחוסן, ו 22 מדדים העוסקים בחוסן (מפורט בנספח א'), מלמדת כי הרכיבים המרכזיים המשפיעים על חוסן, הם:

- **תרבות של חוסן** - הון סימלי: יצירת 'תרבות של חוסן'. טיפוח נראטיב המהווה משאב להזדהות, משמעות ותקווה. טיפוח ערכים משותפים. ויצירת עקרונות פעולה היכולים לשמש כ'מצפן' במציאות סוערת.
- **יכולות קהילתיות** - הון חברתי: מתייחס למרקם הקשרים בין אנשים ומוסדות, לרמת האמון השוררת ביניהם ונכונותם לתמוך אלו באלו. ההון החברתי נמצא כרכיב החיוני ביותר לחוסן במחקרים רבים של מקרי אסון מגוונים בעשורים האחרונים (בן יוסף, 2010 ; Aldrich, 2012).
- **משילות ומוכנות** - הון ארגוני: היכולת של אנשים להתארגן באופן יעיל ומועיל להתמודדות עם אתגרים משותפים. כך למשל התועלת הרבה שבחיבור מיטבי בין צרכים ליכולות, על בסיס 'יתרון יחסי' של רשת רב ארגונית המחוברת למשאבי הקהילה.
- **מידע ומדיה** – הדרך והאמצעים בהם מידע מיוצר, נאסף, מופץ ונקלט. בתנאי סיכון ואי ודאות, מידע אמין, זמין ובזמן מהווה נכס חיוני להתמודדות. כך למשל התראה מפני נפילת רקטות.
- **אקטיביות והתנדבות** – מביאה לידי ביטוי שלושה סוגי הון: הון חברתי, במובן הפשוט של עזרה לזולת. הון ארגוני, היכולת של מתנדבים ופעילים להתארגן יחד לעשות טוב. הון אנושי, הנעה לפעולה, ידע, מיומנויות וכישורים המצויים אצל אנשים. הזמינים לפעולה מועילה, לנוכח האתגרים הצפויים והקיימים.



- **משאבים חומריים** - הון חומרי: תשתיות (מים, אנרגיה, תקשורת, תחבורה), משאבים פיננסיים, אמצעים טכנולוגיים, צרכי קיום.
 - **שלומות (Well Being)** - הגדרת שלומות היא: "זמינות המרכיבים והתפקודים הנדרשים לסיפוק צרכים אנושיים שונים, והיכולת לפעול להגשמת מטרות אישיות, לשגשג ולחוש סיפוק מחוויית החיים" (שלומות, היא ביטוי לחוסן בחיי היום יום ועל כן מצאנו לנכון לכלול אותה כרכיב בחוסן. זאת למרות שאינה מופיעה במרבית מדדי החוסן המקובלים (נספח א)

אנו מאמינים, על סמך מה שהצגנו לעיל (1.2) ועל סמך מחקרים נוספים ונסיון, ישראלי ועולמי כי האימפקט של חיזוק החוסן, יושג כתוצאה מפעולה סימולטנית **בשמונה אפיקי השפעה** (פירוט מקורות בנספח ב') המחזקים את כל מרכיבי החוסן שהובאו כאן :

1. יצירת נראטיב ומשמעות

על איזה 'סוגי הון' משפיע? הסימלי, החברתי והארגוני.
 מדוע זה חשוב? 'תרבות של חוסן', משמעות, תכלית ותקווה הם הבסיס לעמידה איתנה אל מול מצבים קשים.
 איך עושים זאת? טיפוח נאמנות למקום, זהות צוהזדהות, 'גאוות יחידה', אתרי משמעות ומורשת, סיפורי ותיקים, הבלטת דמותם של 'גיבורים מקומיים', יצירת טקסים הטוענים משמעות את 'מעגל השנה' ו'מעגל החיים'. חיבור ומחויבות למקום, לאנשים, לערכים ולנורמות המשותפות.
2. שיפור משילות ומוכנות - להגדלת ההון הארגוני.

על איזה 'סוגי הון' משפיע? הון ארגוני
 מדוע זה חשוב? הערכות ראויה והתמודדות זריזה, גמישה ורלוונטית עם מצבי סיכון.
 איך עושים זאת? לבנות עיריה המתפקדת היטב בשגרה ומשפרת את מדדי משרד הפנים ופיקוד העורף. הערכות העיריה, ארגונים וקהילות, לתרחישי ייחוס. הקמה ותרגול של תשתיות אנושיות, ארגוניות וטכנולוגיות למצבי סיכון. יצירת 'רשת חוסן' בין ארגונית ורב מגזרית. פעולה מכוונת לטיפוח קהילות וארגוני חברה אזרחית.

3. פיתוח חברתי-קהילתי

על איזה 'סוגי הון' משפיע? ההון החברתי והארגוני
 מדוע זה חשוב? פיתוח יכולות קהילתיות וחיזוק ההון החברתי, נמצאו כגורמים החשובים ביותר להתמודדות מוצלחת ושיקום מיטבי במצבי אסון.
 איך עושים זאת? חילוץ אוכלוסיה ממעגל התלות, שיפור ההון החברתי והיכולות הקהילתיות, חיזוק אמון ורשתות יחסים טובות ומיטיבות, בין אנשים, קבוצות ומוסדות, תמיכה חברתית והתנדבות

4. ניהול מבוסס נתונים

על איזה 'סוגי הון' משפיע? ההון הארגוני וההון החברתי ועל רכיב המידע והמדיה.
 מדוע זה חשוב? לאיתור מוקדם של מצבי סיכון וניהול אופטימלי של התמודדות ושיקום.
 מידע תומך החלטות, אמין וזמין מרמת הפרט ועד רמת מנהיגות הרשות המקומית, הוא משאב קריטי להתנהלות אדפטיבית של ארגונים וקהילות, פרטים ומשפחות.
 איך עושים זאת? שיפור היכולת, לאסוף, לנתח ולהפיץ מידע רלוונטי אמין ומועיל לעירייה ולכלל הגורמים הפועלים בה, על בסיס תשתיות טכנולוגיות המאפשרות רציפות תפקודית.



5. **פיתוח פיזי** – להגדלת ההון החומרי, על איזה 'סוגי הון' משפיע? הון חומרי ובסופו של דבר גם על כל השאר מדוע זה חשוב? תשתיות ראויות מהוות בסיס לכל חיי העיר איך עושים זאת? תכנון ובניה, מסחר ושירותים, אנרגיה, מים, תחבורה, תקשורת
6. **פיתוח כלכלי** – להגדלת ההון החומרי על איזה 'סוגי הון' משפיע? הון חומרי ובסופו של דבר גם על כל השאר מדוע זה חשוב? היכולות הכלכליות, חינויות לקיום ומהוות מנוע לצמיחה ויזמות. איך עושים זאת? היכולת של אנשים ומוסדות להשיג משאבים פיננסיים נדרשים
7. **קיימות** – על איזה 'סוגי הון' משפיע? לשימור והרחבת ההון החברתי, הכלכלי והסימלי לטווח הארוך. מדוע זה חשוב? אם לא נדע לשמור על סביבת חיינו נגדיל בהתמדה את הסיכונים. איך עושים זאת? יצירת סביבת חיים טובה יותר ומסוכנת פחות, לנו ולדורות הבאים.
8. **שיפור איכות החיים, שלומות** על איזה 'סוגי הון' משפיע? ההון החברתי, האנושי, החומרי והסימלי מדוע זה חשוב? איכות חיים ראויה, היא ביטוי לחוסן אישי, משפחתי וקהילתי בחיי היום יום. איך עושים זאת? באמצעות כל הפעולות שתוארו לעיל וכל פעולה נוספת המסייעת לאנשים לחיות טוב. 'שיפור איכות החיים' הוא למעשה תוצא מתהווה (Emergent Property) מפעולות רבות של גורמים שונים. מדידת רכיבי איכות החיים יכולה ללמד על תחומי עשייה המחייבים שיפור.

2.3 הנדבך השלישי: למידה ומדידה

עשיה מורכבת וייחודית, כמו קידום חוסן עירוני, מחייבת תהליכי למידה ומדידה רציפים. בהכנת ערכה זו סקרנו 22 מדדים שונים (מפורטים בנספח א') מהם הרכבנו את 7 רכיבי חוסן שהוצגו לעיל (2.2). מדידת רציפה ועקבית של רכיבים אלו ולמידה מן הנסיון המקומי והעולמי המצטבר הם הבסיס לקבלת החלטות ושיפור העשיה המתמדת לחיזוק החוסן העירוני. אנו מציעים לעשות זאת בשלוש דרכים במקביל:

- **לוח מחוונים** – מבוסס על מגוון מדדים קיימים הרלוונטיים לחוסן שאינם דורשים התערבות פעילה.
- **מדדי 'חוסן נתפס'** – שאלונים המודדים את תפיסת החוסן של אוכלוסייה וממלאי תפקידים
- **למידת עמיתים** – מתודות לחילוף תובנות והמלצות לחיזוק החוסן, בין 'מחזיקי העניין'.

לנסיון למדוד חוסן עירוני וקהילתי, הסטוריה ארוכה, נציין כאן תחת כל אחד משלושת דרכי המדידה מדדים או רכיבים מתוך רלוונטיים מתוך מדדים, שנוצרו בעשור האחרון.

2.3.1 לוח מחוונים (Dashboard)

לוח מחוונים מבוסס על מדדים נגישים, המבוססים על נתונים הניתנים לכריה ללא צורך בהתערבות אבחונית נוספת. נפרט כאן את המדדים הרלוונטיים הזמינים כיום. יש להניח כי עם הזמן יפותחו מדדים נוספים, מדויקים ורחבים יותר, אותם אפשר יהיה לאמץ, בבוא הזמן.

MRI רשותי – פותח ע"י פרופ' אמנון פרנקל וד"ר עידן פורת, במסגרת ארגון גשר לעתיד, הפועל באורנים. מדד זה בוחר מגוון מדדים, המכילים 141 פרמטרים, 22 אינדיקטורים, המגבשים תמונה של 8 סוגי הון: הון כלכלי, הון אנושי, הון חברתי, הון פוליטי, הון סביבתי, הון תשתיתי, הון ארגוני והון תכנוני. MRI מרכז תמונה של שלוש עוצמות: חברתית, כלכלית ועוצמת הרשות המקומית

מדדי התנדבות – (תו האיכות לניהול התנדבות + כלי למיפוי התנדבות ברשות המקומית + מדד התנדבות בסיווג פיקוד העורף) – היקף ההתנדבות מלמד על היקף ההון החברתי, על הקשר למקום ועל זמינות ההון האנושי.

מדדי מצב חברתי כלכלי – **המדד החברתי כלכלי של הלמ"ס + היקף נתמכי רווחה / ביטוח לאומי / הנחות ארכונה** – מדדים אלו מלמדים על רכיב ההון החברתי בחוסן האוכלוסייה בחיי היום יום.

סיווג רשויות הערכות לחרום פיקוד העורף – פיקוד העורף ומשרד הפנים מקיימים בקרה שנתית על מוכנות הרשות המקומית לחרום. הסעיפים המרכזיים הם: פיקוד ושליטה, יכולת מענה, אימונים והכשרות, שירותים חיוניים, התרעה, מיגון, הסברה, מענה, מתנדבים, יכולת פינוי וקליטה, יקל"ר.

סיווג הרשויות מספק נתונים תומכי החלטות לאפיק המשילות וההערכות.

משרד הפנים מדד איתנות פיננסית + ניהול תקין + מענק איזון – מענק איזון ניתן לרשויות מקומיות על מנת לסייע בגישור על הפער בין הכנסות להוצאות. 'מענק האיזון' נקבע על פי פרמטרים רבים המעידים על חוסנה הכלכלי של הרשות המקומית ואזרחיה.

מדד איכות חיים – מדד איכות החיים של הלמ"ס מבטא 74 מדדים בתחומים של איכות התעסוקה, ביטחון אישי, בריאות, דיור ותשתיות, חינוך, השכלה וכישורים, רווחה אישית וחברתית, סביבה, מעורבות אזרחית וממשל, רמת חיים חומרית, פנאי, תרבות וקהילה, וטכנולוגיות המידע.

בעת הזו את המדדים הללו נמדדים ברמה הלאומית, סביר להניח שבשנים הקרובות אפשר יהיה לקבל את מדד איכות החיים לרמה המקומית.

2.3.2 מדידת 'חוסן נתפס'

מדד חוסן נתפס (CCRAM) - קבוצת חוקרים ישראלים בראשות לימור אהרונסון, אודיה כהן, מולי להד, ודימה לייקין ערכה מחקר רחב יריעה ומרובה מתודות שבסופו הוגדר מדד להערכת חוסן קהילתי נתפס המבוסס על חמישה רכיבים מרכזיים (Leykin et al. 2013):

1. מנהיגות – אמון במקבלי החלטות ובמנהיגות המקומית, אמונה בהוגנות חלוקת המשאבים ואספקת השירותים
2. אמון חברתי - איכות הקשרים בין חברי הקהילה והאמונה באיכות הקשרים הללו
3. יעילות קולקטיבית - מעורבות בקהילה ועזרה הדדית. תמיכה ויכולת להשיג מטרת
4. מוכנות – היכרות המשפחה והקהילה עם מצבי סיכון, תפיסת המוכנות של הקהילה לחירום
5. קשר למקום - קשר למקום המגורים, תחושת שייכות ומשמעות, גאווה במקום המגורים

מדד חוסן קהילתי - ארבון וחבריו סיכמו עשרות שנות מחקר ונסיון והגדירו מדד ושאלון קהילתי על בסיס, ארבעה רכיבים מרכזיים לחוסן קהילתי (Arbon, et al. 2016):

1. הקשרים בקהילה – הון חברתי
2. משאבים זמינים – הון כלכלי
3. תכנון והערכות – הון ארגוני
4. מודעות לגורמי סיכון ופגיעות – הערכות לתרחיש ייחוס

מדד קהילתי – קיימים מדדים שונים למדידת רמת קהילתיות ברשות מקומית/רובעים. נציין כאן את **מדד קהילתי** **2019 שנמצא בשלבי פיתוח** ע"י RSI בשיתוף החברה למתנ"סים, הבודק: תפיסות, התנהגות ותופעות חברתיות הקשורות לרמת הקהילתיות בעיר ובשכונות. מלמד על רמת ההון החברתי.

2.3.3 למידת עמיתים

למידת עמיתים בין מחזיקי העניין בחוסן, היא ההזדמנות ללמוד פרקטיקות מוצלחות ומוצלחות פחות, על בסיס הנסיון המצטבר בתהליכי שיפור חוסן עירוני. בשנים האחרונות מתפתחות עשרות רבות משל מתודות, פנים אל פנים ומקוונות, המאפשרות מתן ביטוי למגוון נקודות מבט ומיצוי 'חכמת הרבים'. נביא כאן אחדות מהן, תוכלו למצוא מתודות נוספות והפניה למקורות באתר ניווט במורכבות.

שיטת המרחב הפתוח (Open Space Technology) - בשיטת "המרחב הפתוח" המשתתפים נאספים לדון בנושא 'בוער' קובעים סדר יום ומתקיימת שיחה פתוחה, יצירתית ומפתיעה מגבשים המלצות ויוזמות להתמודדות יעילה עם האתגר משותף. פרטים נוספים באתר של טובה אורבן חלוצת השיטה בישראל.

חקר מוקיר (Appreciative Inquiry) - חקר מוקיר הוא תהליך המאפשר לאתר סיפורי הצלחה יוצאי דופן אשר ומתוכם לגבש 'מפתחות להצלחה' אל מול אתגרים מורכבים. כל זאת תוך יצירת אוירה חיובית והעמקת הקשר האישי בין המתכנסים.

קלידוסקופ ארגוני - שיטה שפותחה על ידי טובה אורבן ואבנר הרמתי, מאפשרת שיח של 'שאלות' מנקודות מבט שונות על בסיס 'תאורי מקרה' על נושא מוגדר, בהשתתפות קהל. פרטים באתר של טובה אורבן

האקתון (Hackathon) – מפגש להרצת יוזמות או פתרונות. מפגש אינטנסיבי הנמשך 24-48 שעות. במהלך המפגש צוותים קטנים עוברים שלבים שונים של פיתוח בעזרתם של מוזמנים רבים.

חקר לעתיד (Future Search) – שיטת התכנסות המאפשרת למגוון מחזיקי עניין להתוות תמונת עתיד משותפת ולהתוות דרכים להתקדמות לקראת מימושה.

3. התוצאה - מה השינוי שמציעה ערכת היישום לחוסן עירוני?

אנו סבורים כי פעולה שיטתית ומתמידה לשיפור החוסן העירוני, תורמת לאנשי העיר ולרשות המקומית הרבה מעבר לשיפור הערכות והתמודדות עם מצבי אסון. שיפור החוסן העירוני המוצע כאן מאפשר לשפר את איכות החיים במובן הרחב ביותר. נציין כאן חמש השפעות צפויות להערכתנו:

1. מוכנות טובה לארועי אסון בשגרה ולמצבי חרום – זוהי המטרה הישירה של שיפור החוסן.
2. שיפור ממשי בחיי היומיום ב 8 אפיקי אימפקט – ערכת היישום לחוסן עירוני מציעה שמונה אפיקי פעולה: יצירת נראטיב, משמעות ותקווה; שיפור משילות; ניהול מבוסס נתונים; פיתוח חברתי-קהילתי; פיתוח פיזי; פיתוח כלכלי; קיימות; שיפור איכות החיים. לכל אח מאלו השפעה משמעותית על איכות החיים בעיר.
3. אימוץ גישות כוללניות לניהול חיי העיר - **Whole of Government Approach** | **Collective Impact** – המאה ה 21 מאופיינת במעבר משיטות ניהול המודרניות של 'שליטה ובקרה', 'חלוקת תפקידים' והסדרת 'מלמעלה למטה' לגישות מנהיגויות המבוססות על שיתופי פעולה רב ארגוניים וחוצי מגזרים, על טיפוח יזמות ויצירתיות. הגישות המוצעות כאן לטיפול החוסן העירוני מסייעות לעיריה לאמץ מודלים חדשניים המאפשרים להתמודד טוב יותר עם אתגרי המאה ה 21.
4. מדידה – בסיס לקבלת החלטות במגוון רחב של תחומי פעולה – המדדים ושיטות הלמידה המוצעים בערכה זו, מקדמים תרבות ארגונית המעודדת קבלת החלטות מבוססת נתונים. בנוסף לכך מדדים אלו יכולים לשרת מגוון רחב של תהליכי עבודה בעיר, ממש לא רק בתחום שיפור החוסן.
5. סיוע בהפעלה אינטגרטיבית של ערכות פרויקט 'ישראל 100' – כפי שכתבנו 'חוסן' הוא מונח רחב המכיל בתוכו רכיבים רבים ומושפע ממגוון רחב של פעילויות. הערכות הנוספות המוצעות במסגרת פרויקט 'ישראל 100', תורמות, כל אחת דרכה, לחיזוק החוסן העירוני. ניתן להשתמש בערכת החוסן כדי לגבש הבנה אינטגרטיבית של מגוון הפעילויות המוצעות הפרוייקט.



4. אופני הליווי של הרשות המקומית

קידום החוסן ברשות המקומית מחייב התאמה לאופי הרשות, הארגונים והאוכלוסיה. ערכה זו מציעה תהליך המאפשר קידום חוסן המותאם לכל רשות מקומית. כך למשל, בכל רשות יקבעו מדיניות קידום חוסן, סדרי עדיפויות, מדד ודרכי מדידה וממבנה ארגוני לביצוע.

יישום הערכה מחייב מאמץ מסונכרן ומתמיד מצד גורמים רבים ברשות המקומית ובקהילה לצורך כך נדרש **ליווי מקצועי צמוד**, על פי העקרונות הבאים:

- **יישום כהמשך פיתוח** - אנו רואים ביישום הערכה שלב נוסף בתהליך הפיתוח, לכן אנחנו כמפתחי הערכה נהיה שותפים בצמתי הלמידה וההחלטה המרכזיים
- **ליווי הרשות המקומית** – ביחד עם הרשות המקומית נבחר איש-אשת מקצוע הבקיא/ה בתחום החוסן לליווי כלל המהלך ברשות המקומית, בהתאם לשלבים שהוצגו בסעיף הקודם
- **עוגן ארגוני** – הצוות המוגדר 'עוגן ארגוני' הוא הבסיס להפעלת 'מעגל הפעולה הרב תחומי'. הצוות הזה יקבל את מירב התמיכה בתהליך, מתוך כוונה שיובל, מוקדם ככל האפשר, להוביל באופן עצמאי ככל האפשר את המהלך
- **פיתוח מדד רשותי** – הערכה כוללת תפריט של פרמטרים למדידת חוסן ומגוון דרכי מדידה. אנו נסייע לכל רשות לבנות את המדד הרלוונטי לה ואת דרכי המדידה. נלווה אותם במדידת הבסיס ולפחות במדידה אחת נוספת

לסיכום

הערכה המוצעת כאן מאפשרת למנהיגות העירונית להוביל מהלך ארוך טווח, הנושא פירות רבים, משפר את איכות חיי היום יום ואת ההערכות וההתמודדות במצבי חרום ואסון.

הערכה נותנת בידכם כלים מעשיים לקביעת מדיניות, יישום, מדידה ומעקב, לחיזוק חוסן העיר והעירייה, בשיתוף מגוון מחזיקי עניין.

נשמח לקבל הצעות לשיפור הערכה. בנוסף, כל מי שקורא את הערכה הזו מוזמן לשתף בסיפורי הצלחה, רעיונות והמלצות לשיפור החוסן, אנחנו נאסוף אותם ונדאג לזמינותם למשתמשי הערכה בעתיד.

דרך ארוכה לפנינו, העקרונות והפרקטיקות המוצעות כאן, מבוססות אמנם על נסיון רב, אך היישום יהיה ייחודי לכם. יחד אתכם נלמד לעשות טוב יותר ולהתאים את הפעולה לצרכים ולתנאים הייחודיים לכל רשות.

טיפוח חוסן עירוני הוא אתגר נהדר, הזדמנות לקדם עולם טוב יותר לנו ולילדינו, אנו מקווים שערכה זו תהיה משאב חשוב עבורכם ליצירת ערים טובות יותר.

נספח מקורות

אטיה, א. (עורך) 2020 חוסן עירוני בשגרה ובחירום - אסטרטגיות, פרקטיקות והמלצות לרשויות המקומיות. תל אביב, פורום ה 15.

אלואיל, מ. 2016. מהו חוסן עירוני? מושג אופנתי או גישה בעלת ערך? – נדלה מאתר אורבנולוגיה <http://urbanologia.tau.ac.il> / בתאריך 4/12/16.

אמית, ק. פליישר, נ. 2005. חוסן חברתי, הון חברתי ומה שביניהם חיפה: מוסד נאמן בטכניון.

ביליג, מ. סורקראוט, ש. 2008. החוסן הקהילתי של יישובי מטה בנימין. משרד הרווחה, המרכז האוניברסיטאי אריאל, מוא"ז בנימין.

בן יוסף, ש. 2010. "יש פתרון לכל מתיישב" - היבטים קהילתיים של שיקום מפוני גוש קטיף. חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", רמת גן: אוניברסיטת בר אילן.

בן יוסף, ש. 2017, כשסיסטם פוגש אקוסיסטם – חיזוק חוסן חברתי וקהילתי בשעת חרום. בתוך: אוגדן מאמרים למפקדים בנושא חוסן, פיקוד העורף 2017

בן נשר, א. מ. להד וי. שחם. 2002. דו"ח תוצאות סקר עבור משרד הרווחה : ארגונים, פעילויות ומרכיבי חוסן קהילתי בפרוייקט שח"ק. קרית שמונה: המרכז לפיתוח משאבי התמודדות

דולב, א. 2018. חוסן: מרעיון תיאורטי למודל פעולה. בתוך: בין הזירות, דצמבר, 2018 ת"א מערכות

זיגלמן, י. שחם, מ. להד, מ. ושחם, י. 2006. "פיתוח חוסן קהילתי וארגוני באמצעות מודל החוסן הרב ממדי" משאבי אנוש פברואר 2006 : 36-42

כהן, אודיה. 2015. החוסן הקהילתי, פיתוח מדדי הערכה. מחקר לשם קבלת תואר שלישי, באר-שבע: אוניברסיטת בן גוריון

לשכה מרכזית לסטטיסטיקה 2016. מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי. ירושלים, למ"ס.

נגיד, מ. חביבי, ס. בר, ד. 2020. תהליכי שיתוף בשלטון המקומי בישראל: כיווני פעולה והמלצות, ירושלים: קהלת.

פווין, א. 2007. חוסן הקהילה – הון חברתי בקיבוץ. אפעל, יד טבנקין .

צחור, א. 2016 מדדי חוסן לאומי – מבוא, המשרד להגנת הסביבה (מופיע גם כנספח ג בחוברת מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן בהוצאת הלמ"ס)

שוגרמן, ב. וא. סנדר 2011). מדיניות פיתוח חוסן קהילתי. בתוך: צבע, י. (עורך). (2011). משרד הרווחה סקירת השירותים החברתיים 2011. עמ' 619-591

Adger, N. 2000. "Social and ecological resilience: Are they related?" In: *Progress in Human Geography* 24,3 : 347-364

Aldrich, D. P. (2012) *Building Resilience: Social Capital In Post -Disaster Recovery*. Chapter 1, pp. 1 – 23 Chicago IL.: University of Chicago Press, and London.

Arbon, P., Steenkamp, M., Cornell, V., Cusack, L. and Gebbie, K. (2016), "Measuring disaster resilience in communities and households: Pragmatic tools developed in Australia", *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment*, Vol. 7 No. 2, pp. 201-215. <https://doi.org/10.1108/IJDRBE-03-2015-0008>

Berke, P. R., Quiring, S. M., Olivera, F., & Horney, J. A. (2018). *Addressing Challenges to Building Resilience Through Interdisciplinary Research and Engagement*. Risk Analysis.



Busch, N. Givens, A. 2013. *Achieving Resilience in Disaster Management: The Role of Public-Private Partnerships* in: Journal of Strategic Security Number 2 Volume 6, No. 2: Summer 2013

Chandra, A. Acosta, J. Stern, S. Uscher-Pines, L. Williams, A. V. Yeung, D. Garnett, J. Meredith, L.S. 2011. *Building Community Resilience to Disasters*. Santa Monica, CA: RAND

Cutter, S. L; Burton, C. G; and Emrich C. T. (2010) *"Disaster Resilience Indicators for Benchmarking Baseline Conditions"*. Journal of Homeland Security and Emergency Management. 7:1, Article 51.

Duchek, S. (2020) *Organizational resilience: a capability-based conceptualization*. Bus Res 13, 215–246 (2020). <https://doi.org/10.1007/s40685-019-0085-7>

Holling, C.S. 1986. "The resilience of terrestrial ecosystems; local surprise and global change". Pages 292-317 in W.C. Clark and R.E. Munn, editors. *Sustainable Development of the Biosphere*. Cambridge University Press, Cambridge, U.K

Holling, C.S. 2001. "Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and Social Systems" In: *Ecosystems* (2001) 4: 390-405 DOI: 10.1007/s10021-00-0101-5

Leena Ilmola-Sheppard L. Strelkovskii, N. Rovenskaya, E. Abramzon, S. Bar, R. 2020. A systems description of the national well-being, system. Version 1.0 IIASA

Conjoint Community .(2013).Leykin, D., Lahad, M., Cohen, O., Goldberg, A., & Aharonson-Daniel, L *Resiliency Assessment Measure-28/10 Items (CCRAM28 and CCRAM10): A self-report tool for assessing community Resilience*. American Journal of Community Psychology, 52(3-4), 313-323

Norris, F. H. , S, P. Stevens. B. Pfefferbaum, K. F. Wyche R. L. Pfefferbaum (2008) *Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness*" At: American Journal of Community Psychol (2008) 41:127–150

