



ביטחון קהילתי

גישה מוכוונת בעיות לניהול עירוני

למה בירושלים? ולמה עכשיו?

ד"ר נעם ברנר

2025



תוכן עניינים

1. מבוא

2. מהו ביטחון קהילתי? – הסבר על המושג ועל ההתפתחות שלו בעולם

- ההתפתחות ההיסטורית של ביטחון קהילתי

3. סקירה בינלאומית – לונדון, ניו-יורק, שיקגו וערים שסועות

- ביטחון קהילתי בלונדון

- ביטחון קהילתי בניו-יורק

- ביטחון קהילתי בשיקגו

- ביטחון קהילתי בבלפסט

4. ביטחון קהילתי בישראל – מה קורה בישראל?

5. ביטחון קהילתי בירושלים – מה מיוחד בירושלים?

- הרמה הפנים-קהילתית

- הרמה הבין-קהילתית

6. מדדים והערכה

7. סיכום



מבוא

ביטחון קהילתי (Community Safety) הוא מודל אסטרטגי לניהול עירוני וקהילתי שנועד להגביר את תחושת הביטחון האישי של התושבים והאזרחים דרך שיתופי פעולה בין המוסדות העירוניים, הקהילות והמשטרה. הרעיון בבסיסו הוא שקהילה עירונית או שכונתית מתפקדת, מלוכדת ובעלת חוסן מגבירה את תחושת הביטחון האישי והקהילתי, מפחיתה אלימות בשכונה, ומייצרת מפגשים חיוביים ומרחבים בטוחים. סגנון הניהול של ביטחון קהילתי הפך להיות מרכזי מאוד במדינות במערב ובייחוד בארה"ב, בריטניה וקנדה, בהן יש כיום חקיקה שתומכת בביטחון קהילתי ומחייבת את הרשויות המקומיות לעסוק בכך. כיום, יש לערים רבות תוכנית ביטחון קהילתי סדורה, וחלקן, כמו שיקגו, ניו-יורק, לונדון או טורונטו שמות את הנושא בסדר עדיפויות גבוה.

בדומה (אך שונה), בישראל הוקמה בשנת 2022 'הרשות הלאומית לביטחון קהילתי' על יסוד 'הרשות למלחמה בסמים ואלכוהול'. הרשות נמצאת היום תחת המשרד לביטחון לאומי. התפיסות הכלליות של ביטחון קהילתי הוטמעו ברשות הישראלית, אך בפועל הרשות עדיין לא מציעה תוכניות מותאמות או מחייבת רשויות מקומיות לאמץ תוכניות רלוונטיות. בנוסף, היא לא נוגעת לאחד הנושאים המרכזיים בתחושת הביטחון בישראל והוא המתח הבין-קבוצתי הנובע מהסכסוך הישראלי-פלסטיני. מתח שבא לידי ביטוי באופן ברור בירושלים, בייחוד אחרי ותוך כדי מלחמת ה-7 באוקטובר.

לאור זאת, תכנית חדשה ומותאמת עבור העיר ירושלים היא צו השעה. מלחמת ה-7 באוקטובר, שהשלכותיה עדיין נמשכות, החריפה עוד יותר את המתח בין הקבוצות בעיר והגבירה את תחושת חוסר הביטחון ההדדית. עיריית ירושלים והמנהלים הקהילתיים ושאר מוסדות העיר הרלוונטיים מכירים היטב את המחיר של מתח וחוסר אמון בין הצדדים על הכלכלה, החברה והפוליטיקה העירונית. השעה קוראת לחשיבה חדשה על האופן בו תושבי ירושלים מכל שכונות העיר מבינים מהו ביטחון בעיר? מהו ביטחון קהילתי? ומה הם יכולים לעשות למען הגברת תחושת הביטחון. זו נקודת מוצא מדאיגה, ולכן גם מדרבנת, לבחון מחדש את גישת הביטחון הקהילתי בירושלים שתיתן השראה לערים אחרות בישראל תוך מבט כנה על המתחים המובנים בין קבוצות שונות בעיר ובשכונה - ערבים ויהודים, דתיים וחילוניים, חדשים וותיקים. מטרת מסמך ראשוני זה הוא לייצר תשתית רעיונית לתוכנית ביטחון קהילתי בירושלים. המסמך מתחיל עם הסבר של מושג הביטחון הקהילתי – מהו בדיוק? איך ולמה הוא התפתח? ואיפה הוא נמצא היום בעולם המדיניות. בהמשך לכך, הדו"ח מביא מבחר דוגמאות מעשיות של ערים נבחרות שאימצו מדיניות של ביטחון קהילתי בעולם. בהתאם, תוצג המדיניות של



מהו ביטחון קהילתי? הסבר על המושג ועל ההתפתחות של המדיניות

בעולם

ביטחון קהילתי מתייחס למדיניות ואסטרטגיה עירונית אשר פועלת לשיפור הרווחה והביטחון של כל חברי קהילה, במטרה להגן עליהם מפני פשעים, סכנות וכל איום אפשרי אחר שעלול לפגוע באיכות חייהם. המונח כולל מגוון רחב של פעילויות וגישות מדיניות המיועדות להקטין אלימות ופחדים בתוך הקהילה. הנחת היסוד של גישת הביטחון הקהילתי היא עבודה הוליסטית הכוללת שיתוף פעולה של גורמים שונים כגון משטרה, ממשל מקומי, קהילות ותושבים שעובדים יחד כדי ליצור סביבה בטוחה יותר¹. בהקשר זה, יש להבין כי גישת הביטחון הקהילתי אינה רק צמצום פשע ואלימות אלא היא סגנון ניהול שמטרתו שיפור איכות החיים של התושבים על ידי יצירת תחושת בטחון ושייכות בתוך הקהילה.

אסטרטגיות ביטחון קהילתי כוללות בדרך כלל:

- א. **מניעת פשע:** יישום צעדים למניעת פשעים לפני שהם מתרחשים דרך פיקוח, שיטור ותוכניות שמירה שכונתית.
- ב. **עיצוב ותכנון מרחבי:** עיצוב מרחבים ציבוריים באופן שמגביר את תחושת הביטחון ומעודד אינטראקציות חיוביות בין קבוצות בעיר.
- ג. **חינוך:** העלאת מודעות לבעיות שכונתיות ולפתרונות אפשריים - איך התושבים יכולים להגן על עצמם ולתרום למניעת פשע ואלימות.
- ד. **העצמת הקהילה:** עידוד תושבים לקחת חלק פעיל ביוזמות לקידום הביטחון, הקמת קבוצות מנהיגות רלוונטיות, חשיפת הקהילה לבעיות ולפתרונות.

¹ https://london.ca/sites/default/files/2021-09/CSWB-Plan_AODA.pdf; Squires, Peter, ed. *Community Safety: Critical Perspectives on Policy and Practice*. 1st ed. Bristol University Press, 2006. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qqzq>.



ה. **נגישות ותמיכה:** פיתוח שירותים שמטפלים בבעיות חברתיות התורמות לפשע, כמו עוני, חינוך והנגשתם לציבור.

ו. **מערך ניהול אסטרטגי:** הקמת וועדה עירונית מוכרת לניהול הביטחון הקהילתי אשר עיקרה מיפוי וזיהוי בעיות מקומית וחשיבה משותפת עם בעלי העניין בקהילות על פתרונות אפשריים.

התפתחות היסטורית של גישת הביטחון הקהילתי

הגישה של ביטחון קהילתי החלה להתפתח בשנות ה-80, בעיקר סביב עלייה ניכרת של הפשיעה במרכזי הערים בבריטניה וארה"ב. ישנן כמה מגמות שהובילו לשינוי הגישה למיגור הפשע: פיתוח מדיניות רלוונטית ובעקבותיה חקיקה, קידום מעשי של המשטרה בעיקר דרך תחילתו של השיטור הקהילתי, והתקדמות המחקר האקדמי של תחומי הקהילה. מגמות אלה כולן נגזרות מתוך הבעיה של עליית הפשע והאלימות ומעידות על היסוד המארגן של גישת הביטחון הקהילתי – שהינו 'ניהול מוכון-בעיה', בניגוד לניהול 'מוכוון-חזון'.

פיתוח מדיניות רלוונטית למיגור הפשע בערים התפתח במגוון מישורים. אחד הדיונים בנושא התקיים בכנס בינלאומי של ארגון הבריאות העולמי (1986) בקנדה אשר שם במרכז את נושא 'הביטחון'. בסיום הכנס, פרסם הארגון את הצהרת אוטווה (נספח ב) שהציגה אסטרטגיות לקידום קהילות בריאות דרך העצמת הקהילות ויצירת שיתופי פעולה מוטי קהילות. בהתאם, התחום של ביטחון קהילתי נותר קשור לתחום הבריאות הציבורית וישנן יוזמות ותוכניות מדיניות רבות התומכות לא רק במיגור הפשע, אלא גם בתנאים מיטיבים לבריאות הציבור – גישה לטבע, דיור בר השגה, הנגשת שירותי בריאות, וכדומה.

במקביל להצהרה לעיל בנוגע לבריאות הציבור, החל בבריטניה דיון פעיל על בעיית הפשע במרכזי הערים (Gilling, 1997). בשנות ה-70 וה-80 החלו לחשוב על פיתוח מדיניות שמשלבת גישות של מניעת פשע על פני אכיפה וענישה. הגישה החדשה קיבלה את השם 'ביטחון קהילתי' ושילבה אסטרטגיות חברתיות וקהילתיות, על מנת לטפל ולמתן את הגורמים החברתיים העומדים ביסוד המוטיבציה לביצוע פשעים. בהמשך לכך, במהלך שנות ה-80 הושקע מאמץ להתמודד עם הפחד הסובייקטיבי מהפשע והאלימות ולא רק עם הצמצום האובייקטיבי של הפשעים עצמם. מהלך זה נשען על ההבנה כי קיים קשר מורכב ולא חד משמעי בין כמות וסוג הפשע בשכונה מסוימת ובין הפחד ממנו. בשנת 1987 השיקה מרגרט תאצ'ר ראשת הממשלה השמרנית



את תוכנית 'הערים הבטוחות'², שנחשבת לאחת התוכניות המייסדות של גישת הביטחון הקהילתי. התוכנית הציעה אסטרטגיות פעולה כוללניות והוציאה לפועל כ-20 יוזמות מקומיות מתוך 57 מומלצות. בשנת 1991 הוקמה ועדת מורגן³ (Morgan Committee) אשר המליצה והגדירה את הביטחון הקהילתי כחלק ממדיניות המניעה של המדינה. תוך שיתוף פעולה עם גופים מקומיים וקידום שותפויות קהילתיות לשיפור הבטיחות והתמיכה בשיקום כלכלי וחברתי באזורים השונים.

בתחום המעשי, המשטרה הבריטית החלה לאמץ מודל שיטור חדש שהפך להיות אחד מהיסודות של גישת הביטחון הקהילתי והוא 'שיטור קהילתי'. שיטור קהילתי הוא גישה בשיטור המתמקדת בשיתוף פעולה בין המשטרה לקהילה המקומית כדי לזהות ולטפל בבעיות בטיחות ופשיעה.⁴ גישה זו מתבססת על הנחה ששיתוף פעולה פעיל עם הקהילה יכול לשפר את אפקטיביות השיטור על ידי יצירת תמיכה קהילתית, הגברת האמון במשטרה וטיפול יעיל יותר בסוגיות של בטיחות ציבורית.

הרעיון של שיטור קהילתי התפתח במהלך המאה ה-20, עם זאת, הוא זכה לדיון רחב וליישום נרחב רק בשנות ה-70 וה-80, בעקבות אי-הסכמה על יעילות השיטור המסורתי והצורך לחדש את האמון בין המשטרה לקהילות השונות.⁵ בארצות הברית, למשל, תוכניות שיטור קהילתי ראשונות החלו להופיע בעקבות מהומות וסכסוכים חברתיים שגרמו לביקורת על השיטות הקיימות של אכיפת החוק. המודלים המוקדמים של שיטור קהילתי הדגישו פתיחות, שקיפות ושיתוף פעולה עם התושבים בתהליך התכנון והביצוע של אסטרטגיות ביטחון.⁶ בבריטניה, גישות שיטור קהילתי החלו להיכנס לשימוש באופן מובהק במהלך שנות ה-80, כאשר הממשל הבריטי החל לחפש דרכים לשפר את היחסים בין המשטרה לקהילות בעקבות מהומות עירוניות וביקורת ציבורית על המשטרה.⁷ השיטור הקהילתי בבריטניה הושפע גם מהמודל האמריקאי וכלל שימוש באסטרטגיות דומות של שיתוף פעולה ושותפות עם הקהילה.

² Safe Cities Programme

³ Morgan Committee Report

⁴ Bayley D.H., 1994, "International Differences in Community Policing", In D.P, Rosenbaum (ed.), *The Challenge of Community Policing – Testing, The Promises*, Sage, Thousand Oaks, California.

⁵ Ibid

⁶ Skolnick J.H., & Bayley D.H., 1986, *The New Blue Line: Police Innovations in Six American Cities*, Free Press, New York.

⁷ Peter K. Manning, "Community Policing," *American Journal of Police* 3, no. 2 (1984)



המטרה העיקרית של שיטור קהילתי היא לפעול באופן מונע ולשפר את תחושת הבטחון של התושבים, תוך כדי טיפול בבעיות קהילתיות באופן ישיר ומותאם אישית. גישה זו כוללת לעיתים גם פעילות בשטח כגון סיורים משותפים של שוטרים ותושבים, קיום מפגשים קהילתיים ומתן מענה לדאגות של התושבים באופן מהיר ויעיל יותר. ההצלחה של מודל שיטור זה והתועלות הייחודיות שלו סייעו מאוד לקידום גישת הביטחון הקהילתי. בנוסף, הם גם הדגישו את הגישה 'מוכוונת-הבעיות' שעמדה במרכז השיטור קהילתי ואחר כך במודל הביטחון הקהילתי – שוטרים וחברי קהילה שפועלים יחד לפתרון בעיות מקומיות ספציפיות.⁸

המגמה השלישית שתמכה באימוץ הביטחון הקהילתי כגישה חלופית לפתרון בעיות הייתה גילויים אקדמיים שהחלו לקשור בין גישות סוציולוגיות וקרימינולוגיות. אחד המאמרים המוכרים בתחום זה היה מאמר ה"חלונות השבורים" של וילסון וקלינג,⁹ אשר הצביע על הקשר בין שמירה על סביבה נקייה וסדורה לבין הפחתת פשיעה. המאמר קידם את הרעיון שאכיפת חוק על עבירות קטנות יכולה למנוע פשעים חמורים יותר ולשמור על סביבה קהילתית בטוחה יותר. בנוסף, מחקרים שונים על שיטור קהילתי והשותפות בין המשטרה לקהילה¹⁰ בחנו כיצד שיתוף פעולה זה תורם לשיפור אמון הציבור במשטרה ולטיפול יעיל יותר בבעיות של בטיחות ופשיעה. מחקרים אלה הראו כי שיתוף פעולה יכול לשפר משמעותית את תחושת הביטחון ולצמצם את רמות הפשיעה. בסוף שנות ה-90 התפרסם מאמר בכתב העת היוקרתי "Science" שהדגיש את החשיבות של קהילה כגורם מגונן¹¹. המאמר הציע את המושג של מסוגלות קולקטיבית (Collective Efficacy) - היכולת של קהילה לשלוט בהתנהגות של חבריה ולשמור על סדר ובטיחות בשכונה (כמה תושבים מוכנים להתערב כאשר הם רואים עוול?). המאמר תרם להבנת הקשר בין מסוגלות קולקטיבית לבין רמות נמוכות של פשיעה והפרות סדר, והדגים את החשיבות של קהילה מחוברת ומעורבת ביצירת סביבה בטוחה.

⁸ Goldstein H., 1990, *Problem Oriented Policing*, Temple University Press, Philadelphia.

⁹ Wilson, J. and Kelling, G. (1982) 'Broken Windows', *Atlantic Monthly*, March, 29-38.

¹⁰ Peter K. Manning, "Community Policing," *American Journal of Police* 3, no. 2 (1984): 205-228; Paul H. Johnson, "Police Community Relations: The Management Factor," *American Journal of Police* 3, no. 2 (1984): 185-204.

¹¹ Robert J. Sampson, Stephen W. Raudenbush and Felton Earls (1997) *Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy*. *Science*. 277: 918-924.



יחד, המגמות הללו הביאו לפיתוח ולמיסוד של ביטחון קהילתי בעיקר במערב. כיום הנושא של ביטחון קהילתי מוגדר בחקיקה הראשית של בריטניה¹², ארה"ב¹³ וקנדה¹⁴. כמעט לכל עיר במדינות אלה יש תכנית ביטחון קהילתי מוגדרת עם תקציבים ובעלי תפקידים. בחלק מהערים, לדוגמה לונדון ושיקגו, הנושא של ביטחון קהילתי הוא מודל ניהול עירוני בסדר עדיפות גבוה תחת סגן ראש העיר. עיריות אלו רואות את ההיגיון של ביטחון קהילתי כמודל מוכוון-בעיות שנוגע כמעט לכל תחומי החיים בעיר כולל – דיור, תעסוקה, מרחבים ציבוריים, תחבורה, בריאות - והרבה מעבר לפשע.

סקירה בינלאומית – לונדון, שיקגו, ניו-יורק ובלפסט

המושג של ביטחון קהילתי (Community Safety) התפתח לאורך השנים וכיום במרבית המודלים בערים שונות בעולם הוא נוגע לתחומים רבים ומגוונים בחיי העיר. לדוגמה, לפי המסמך המארגן של עיריית לונדון (2021) "בקהילה בטוחה בריאה ושוויונית, כל אחד מרגיש בטוח, מקבל חינוך איכותי וחי בדיוור יציב ובר השגה בשכונות שתומכות באורח חיים בריא. שכונות כאלה מציעות סביבה נקייה, גישה למזונות בריאים וברי השגה, פארקים ומרחבים ציבוריים להליכה, רכיבה על אופניים ושימוש בתחבורה ציבורית. תושבים מרקעים שונים מעורבים, מחוברים חברתית וחשים תחושת שייכות." התיאור האידיאלי הזה מציג כיצד הרעיון הראשוני של ביטחון קהילתי כמודל למיגור פשיעה, הפך להיות מודל לניהול עירוני רב-תחומי. בהמשך הפרק, נביא דוגמאות מכמה ערים גדולות, אשר אימצו תוכניות לביטחון קהילתי.

ביטחון קהילתי בלונדון

התוכנית לביטחון קהילתי של לונדון¹⁵ תוכננה בשיתוף פעולה עם מגוון גורמים, כולל ארגוני קהילה, שירותי אכיפת החוק, שירותי בריאות ותושבים. התוכנית שואפת ליצור קהילה בטוחה ושוויונית שבה כל אחד מרגיש בטוח. התוכנית עוסקת במגוון רחב של סיכונים ובעיות חברתיות, כולל בריאות הנפש, דיור, פשיעה, תעסוקה, שימוש בסמים ובעיות מערכתיות כמו גזענות ודיכוי. היא מדגישה גישה מונעת לבעיות חברתיות תוך שמירה על שוויון ונגישות. יישום התוכנית מנוהל על ידי ועדה עירונית מוגדרת לביטחון קהילתי וכולל תוכניות

¹² חקיקה בבריטניה

¹³ חקיקה בארה"ב

¹⁴ חקיקה בקנדה

¹⁵ https://london.ca/sites/default/files/2021-09/CSWB-Plan_AODA.pdf



ספציפיות לפיתוח מנהיגות קהילתית, תיאום פעולות בין מוסדות וגופים, זיהוי והערכה מתמשכים ליוזמות קיימות ובעיות חדשות. להלן שתי דוגמאות מהפעילות בלונדון:

שותפות העיר הבטוחה: הקמה של מועצה אסטרטגית אשר מאחדת כמה גופים עירוניים. התוכנית האסטרטגית מתמקדת ביצירת סביבה בטוחה לתושבים, עובדי ותיירים. המועצה של השותפות כוללת את תאגיד העיר לונדון, משטרת לונדון, כיבוי האש של לונדון, שירותי פיקוח של רובע מרכז העיר ושירותי הבריאות והרווחה של מרכז העיר.

מקלט בטוח (Safe Haven) בעיר לונדון: מקלטים בטוחים מספקים מיקומים מאובטחים שבהם אנשים בסיכון או בסכנה יכולים לקבל תמיכה. כל מקלט בטוח מציע שירותים חיוניים כמו מים, חשמל, גישה לאינטרנט או טלפון קווי, מה שמאפשר לאנשים ליצור קשר עם משפחה או חברים, וכן מסייע בתחבורה או בדיווח למוסדות רלוונטיים במקרה הצורך. כיום פועלים 35 מקלטים בטוחים במשך 24 שעות ביממה ברחבי העיר לונדון.

ביטחון קהילתי בניו יורק

תוכנית הביטחון הקהילתי של ניו יורק¹⁶ מיושמת דרך מגוון יוזמות שמערבות שיתוף פעולה בין המשטרה, ארגוני קהילה ותושבים. המטרה היא לבנות אמון ולחזק את יחסי הקהילה לצורך שיפור הביטחון הציבורי. התוכנית מתמקדת בעיקר במניעת אלימות, במיוחד בשכונות עם רמות גבוהות של אחזקה ושימוש בנשק חם. התוכנית כוללת מערכות ניהול משברים, שיטור קהילתי ופעילות קהילתית. יישום האסטרטגיה, נתון תחת סגן ראש העיר, כולל הקמה וליווי של צוותי ניהול משברים המורכבים ממנהיגים קהילתיים. צוותים אלו פועלים ליישוב סכסוכים ומניעת אלימות בשיתוף פעולה עם המשטרה.

התוכנית הניו-יורקית מגדירה באופן רחב את מושג הביטחון הקהילתי - "ביטחון שכונתי הוא לא רק היעדר פשיעה. הוא כולל את ההזדמנות של תושבים לקרוא לשכונה שלהם 'בית', ליהנות ממרחבים ציבוריים שהם תוססים, מטופחים ופעילים, ולהגביר את האמון בין הממשל לבין אזרחיו ואת השותפות ביניהם." בהתאם להגדרה זו, התוכנית בניו-יורק איתרה 15 שכונות עם רמות הפשיעה הגבוהות ביותר שמהוות יחד מעל 20% מהפשיעה בעיר. בכל השכונות הושקו 5 פרויקטים שונים עם מטרות נבדלות.

¹⁶ <https://www.nyc.gov/content/getstuffedone/pages/community-safety>



אלימות. התוכנית כוללת תוכניות לנוער, שיפור יחסי המשטרה עם הקהילה ופרויקטים לשיפור איכות החיים בשכונות.

האפקטיביות של התוכניות הללו בשיפור תחושת הבטחון בקרב הציבור בשיקגו הוכחו בכמה מחקרי הערכה. לדוגמה, מחקר הערכה שבוצע בעקבות התוכנית להפחתת אלימות "העיר שלנו, הביטחון שלנו" שהוטמעה על ידי עיריית שיקגו, הצביעה על ירידה של 13% במספר מקרי הירי והרצח בשנת 2023 בהשוואה לרמות שלפני התוכנית.¹⁸ כמו כן, התערבויות קהילתיות כמו תוכנית CeaseFire בשיקגו הדגימו את הפוטנציאל של תוכניות בטיחות קהילתיות לשנות תפיסות לגבי אחזקת נשק ושימוש באלימות. תוכנית זו מעסיקה חברי קהילה שמאחרים ומטפלים במקרי אלימות בקהילה (בדומה לתוכנית "לרפא את אלימות"). מחקרים הראו שעובדים אלו, בזכות קשריהם הקהילתיים ומעמדם המוערך, משפיעים משמעותית על הפחתת האלימות בקהילה ועל שיפור תפיסת הבטחון המקומית.¹⁹

הסקירה הקצרה של הערים הגדולות והמרכזיות הללו מראה את ההתפתחות וההתמסדות של גישת הביטחון הקהילתי ככלי ניהולי מרכזי. כפי שניתן לראות, כל עיר מתמקדת בבעיות המרכזיות שמהוות סכנה ופחד בקרב התושבים. בעוד ניו-יורק ושיקגו מתמקדות בעיקר במיגור פשיעה, לונדון הרחיבה את נושא הביטחון קהילתי לטיפול במגוון גדול של בעיות. הגישה המרחיבה הזו היא גישה שהולכת ותופסת תאוצה במרבית ערי בריטניה והיא גם חלק מתפיסה בינלאומית אותה מוביל האו"ם²⁰ במסגרת תוכנית Safer Cities, שעיקר פעולתה בערים ומדינות מתפתחות. **אחת הביקורות המתבקשות מהסקירה הזו היא ההקשר בה התפתחה הגישה. הקשר זה שונה מהמקרה הישראלי והירושלמי בו תחושת הביטחון קשורה קשר הדוק להיסטוריה (והמציאות) האלימה בין הקבוצות הלאומיות בעיר.** עם זאת, בטרם ניגש לאפיון המקרה הירושלמי, נציג את התוכנית לביטחון קהילתי בבלפסט, אשר מחזיקה במאפיינים דומים של מתח בין-קבוצתי וקונפליקט אלים (קונפליקט שהגיע לסיומו).

1.1 ביטחון קהילתי בבלפסט

¹⁸<https://www.impactreport.ccachicago.org/platform-projects/chicagos-peoples-plan-for-community-safety>

¹⁹ <https://cvg.org/>; <https://youtu.be/tltXBuFRU8M> סרטון מומלץ מאוד על תפיסת הביטחון קהילתי

²⁰ <https://unhabitat.org/programme/safer-cities>



אחת היוזמות במסגרת זו הייתה פיתוח **תכנית הכשרה לשוטרים לטיפול בפשעי שנהא** Voicing the Void אשר נועדה לשפר את הטיפול בפשעי שנהא. התוכנית עוצבה על ידי סיפורי חיים של מיעוטים (בעיקר מהגרים חדשים) בבלפסט. מטרה להקנות לשוטרים הבנה מעמיקה יותר ויכולת תגובה רגישה ואפקטיבית יותר למצבים מסוג זה. **יוזמת "Feel Safer"**: בוצעו פרויקטים של העצמה לנוער וסדנאות EmpowHer שהתמקדו בחינוך לבטיחות. המשתתפים קיבלו חבילות בטיחות לבית. המעורבות בתוכנית כללה 780 משתתפים עם דגש על מרכז העיר. דווח על 99% שביעות רצון של המשתתפים ו-100% שיפור במודעות וידע בטיחותי, עם 99% שדיווחו שהם יותר נכונים לדווח על בעיות בטיחות לארגונים המתאימים.

2. ביטחון קהילתי בישראל

תחום הביטחון הקהילתי בישראל מפותח אבל יישומו ברשויות המקומיות מצומצם. התפתחות התחום החלה עם הקמת הרשות למלחמה באלימות, סמים ואלכוהול בשנת 1988. בשנת 2020 הרשות עברה למשרד לחיזוק וקידום קהילתי וקיבלה את השם הרשות הלאומית לביטחון קהילתי²². כיום לאחר פירוק המשרד היא חזרה לאחריות המשרד לביטחון פנים. הרשות מפעילה מספר תוכניות לאומיות - "עיר ללא אלימות", "תוכנית מצילה", "סיירות הורים" ודוגמאות נוספות. כיום, במרבית הרשויות הארץ יש רכז ביטחון קהילתי מטעם הרשות, אשר אמון על הפעלת התוכניות הלאומיות. יחד עם זאת, העיריות והרשויות עצמן לא לקחו על עצמן לפתח מודל ניהולי מקומי המבוסס על העקרונות של ביטחון קהילתי. בנוסף, המיקוד של הרשות לביטחון לאומי לא מציע תוכניות או רעיונות להגברת תחושת הביטחון הנובעת מהמתח הבין-קבוצתי בישראל. עיקר ההתמקדות של הרשות נותר בתחומי אלימות (פשיעה ואי סדר), סמים ואלכוהול.

3. ביטחון קהילתי בירושלים

המתחים הבין-קבוצתיים בירושלים, מורשת הסכסוך הישראלי-פלסטיני והפערים בין השכונות במזרח ובמערב העיר²³ מוכרים היטב לקוראי מסמך זה. כל אלה מציבים אתגר ייחודי לתפיסה המקובלת של ביטחון

²² https://www.gov.il/he/departments/national_authority_for_community_safety/govil-landing-page

²³ Rosen, G., & Shlay, A. B. (2014). Whose Right to Jerusalem? International Journal of Urban and Regional Research, 38(3), 935–950. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12093>; Abuzaid, H., & Yiftachel, O. (2022). Thrownapartness—a view from Al-Quds/Jerusalem. City, 26(2–3), 411–421. <https://doi.org/10.1080/13604813.2022.2056353>; Chioldelli, F. (2012). Planning illegality: The roots of unauthorised housing in Arab East Jerusalem. Cities, 29, 99–106.



קהילתי, לפיה באמצעות יוזמות קהילתיות ניתן להגביר את תחושת הביטחון של התושבים ואף למגר פשיעה ואלימות. עיקרו של האתגר נובע מהמתח הבין-קבוצתי ומהאופי המשוסע של ירושלים. כאמור, המדיניות המקובלת במרבית הערים בעולם מכוונת לבעיות של אלימות פנים-קהילתית ולא אלימות בין-קהילתית כמו בירושלים. לפיכך, כאשר אנו ניגשים לחשוב על ביטחון קהילתי בירושלים עלינו להתייחס מחדש לשונות הגדולה בין השכונות והקהילות בעיר וגם למתח בין הקבוצות הללו.

בנוסף, אחד מעקרונות הביטחון הקהילתי – שיתוף פעולה בין עירייה, משטרה וקהילה בא לידי ביטוי באופן שונה בין השכונות הפלסטיניות והשכונות הישראליות בירושלים. בעוד בשכונות הישראליות ניתן להניח כי משולש שיתוף הפעולה יכול ואמור לעבוד באופן בונה אמון, בשכונות הפלסטיניות האמון של הקהילה בעירייה נמוך, ונמוך עוד יותר במשטרה. לפיכך, תכנון של פרויקט ביטחון קהילתי שרוצה לבנות אמון בין השחקנים העירוניים, צריך לחשוב על התאמות נדרשות במקרה של השכונות הפלסטיניות.

3.1 הרמה הפנים-קהילתית בירושלים

השאלות היסודיות של מהו ביטחון? מה מפחיד בשכונה? ומה הפתרונות לבעיות הללו? שונות מאוד מקהילה לקהילה בירושלים. הבעיות של שכונות קו תפר, שונות למדי מאלה במרכז העיר, כפי שהבעיות של שכונות עם רוב חרדי שונות מאלה של שכונות בעלות רוב חילוני. מעל כל אלה, ניצבים הפערים התשתיתיים, החברתיים, והכלכליים של השכונות הפלסטיניות במזרח העיר על פני שאר השכונות. נקודת המוצא של ביטחון קהילתי דורשת שכל קהילה תאתר ותסמן את הבעיות המרכזיות שמטרידות אותה ובהתאם תציע פתרונות שהיא רוצה ויכולה לבצע. להלן נתונים המעידים על הפערים בין השכונות בעיר.

הממצאים האחרונים והמעודכנים ביותר עולים מתוך סקר שערך מכון ירושלים למחקרי מדיניות יחד עם חברת הסקרים Raizit. הסקר (תרשים 1) מראה את הפער בתחושת הביטחון בין שכונות קו התפר בירושלים ובין שאר שכונות העיר.



הממצאים מראים באופן ברור למדי כי תושבי שכונות קו התפר היהודים מדווחים על תחושה של חוסר ביטחון גבוהה יותר בשכונות שלהם, מאשר בשאר שכונות העיר. יחד עם זאת, כאשר התושבים התבקשו לפרט ממה נובעת תחושת הביטחון (לפני ה-7 באוקטובר) הם העלו בעיות שונות הכוללות פריצות לבתים, הטרדות מיניות, נהיגה מסוכנת, חושך ברחובות, חוסר פיקוח, הצקות והתנהגויות לא-סוציאליות אחרות. בתוך כל אלה, יש שהעידו שהחשש עולה מקבוצות גדולות של אוכלוסייה השונה מהם ומסתובבת במרחב השכונתי. חלק הביעו חשש מבעיות המשויכות לביטחון "קלאסי" - פעולות טרור, נוכחות של נשק או נוחות של כוחות ביטחון.

לאחר ה-7 באוקטובר הדיווח על פחד בין-קהילתי גבר (תרשים 2). חלק התושבים העידו כי שינו את מסלול ההליכה שלהם ואת שיגרת יומם. הוזכרו מחסור בסיורים משטריים, לצד ביקורת על האצלת סמכויות וחימוש של סיירות שכונתיות שסמכותן לא ברורה. בנוסף, בקרב יהודים, עלה גם חשש להבעה של עמדה פוליטית מפחד לאלימות.

בשונה מהתושבים היהודים, התושבים הערבים בירושלים מדווחים על תחושת ביטחון אישי נמוכה בכל שכונות העיר. במילים (ולא במספרים) הם מספרים על חשש מפשיטות, מעצרים, בדיקות, הגבלות תנועה והתנכלויות מצד כוחות הביטחון. הם מדווחים כי לאחר ה-7 באוקטובר הם חוששים כל העת לעשות משהו 'לא נכון' ולהיחשב בטעות או בכוונה כמחבלים. שתי מגבלות על הממצאים בקרב האוכלוסייה הערבית שחשוב לציין: הם מבוססים על מספר נמוך של נשאלים ולא נעשתה השוואה מעמיקה בין שכונות קו התפר לשאר השכונות בעיר. עם זאת, ניתן לראות כי תחושת הביטחון ותפיסת הביטחון של תושבי מזרח ירושלים שונה במהותה מזו הישראלית. הבעיות בשכונות אלו מורכבות ממגוון רחב של סכנות וקשיים שאינם נחלת שכונות מערב העיר. בתרשימים מטה ניתן לראות דוגמאות על הפערים בבעיות התשתית, הפשיעה, דיור ותחומים נוספים.



הקטגוריות לפרטים מגלים כי התשובות של תושבי מזרח העיר שונות מאוד מאלה של מערב העיר בכל הנוגע לתשתיות ציבוריות. בעוד התושבים המערב סיפרו בעיקר על בעיות כבישים, פקקים ומדרכות, תושבי המזרח דיווחו על בעיות יסודיות יותר כגון ביוז, חשמל ואספקת מים. בנוסף, בעיית הביטחון האישי נוגעת בעיקר לנושאים של פשע בשכונה כפי שעולה גם בתרשים מס 1 והיא בעיקר נחלת השכונות במזרח העיר.

הבים מהנתונים ההשוואתיים לקוחים מסקר תושבים שנערך בשנת 2018. מטרת הנתונים אינה להמחיש את המצב הקיים כיום, אלא את הפערים בין החלקים השונים של העיר ובהתאם את הנגזרות של פערים אלה על תחושת הביטחון של התושבים. בהקשר לכך, יש לציין כי בעיות שהיו בוערות בשנת 2018 ייתכן שישתנו במהלך השנים האחרונות.

הרמה הבין-קהילתית

אם כן, האם הגישה של ביטחון קהילתי יכולה להציע פתרונות מתאימים לאתגרי ביטחון בין-קהילתיים? באופן כללי ועקרוני, גישת הביטחון הקהילתי כגישה מוכוונת בעיות בהחלט יכולה להציע פתרונות ורעיונות. הגישה בכללותה מניחה כי זיהוי הבעיות ופיתוח הפתרונות נמצא בידי הקהילות עצמן – להן המומחיות ולהן גם הכוחות להחזיק פתרונות באופן בר-קיימא. הגישה הזו למעשה מתרחקת מיוזמות קידום שלום או חיים משותפים, אשר מוכתבות מלמעלה ונותנת כבוד ומקום לרעיונות של הקהילות עצמן – לפי המשפט "אין חכם כבעל ניסיון".

בהתאם להנחה זו, מחקרים אחרונים בירושלים מראים כי להנהגה הקהילתית בשכונות השונות יש תפקיד לא מבוטל ביחסים הבין-קהילתיים והפנים-קהילתיים. לדוגמה, נמצא שבשכונות מזרח ירושלים - ככל שהרכב ההנהגות בשכונה מגוון יותר (כולל גם דמויות דתיות, גם אנשי עסקים, גם מנהלים ואחרים), כך התושבים יותר נוטים לתמוך בהצבעה בבחירות המקומיות. זהו ממצא המעיד כי לפלורליזם המנהיגותי בשכונה יש תפקיד בהגברת אמון ובעיקר ברצון למעורבות פוליטית בעיר²⁷. מחקר אחר, הראה כי המנהלים הקהילתיים במזרח ירושלים מהווים מוסדות ביניים שמסייעים לקהילות הפלסטיניות לא רק להתארגן, אלא גם לקדם את האינטרסים העירוניים שלהם ואף לייצג אותם פוליטית בסוגיות עירוניות. כל זאת, למרות המעמד השנוי

²⁷ Brenner, N., Miodownik, D., & Shenhav, S. (2024). Leadership repertoire and political engagement in a divided city: the case of East Jerusalem. *Urban Studies*, 61(1), 58–67.



במחלוקת של המנהלים במזרח העיר.²⁸ מחקר אחר, בו רואיינו מנהיגים קהילתיים מכל הקבוצות בעיר, חשף כי מרכיב נרטיבי מרכזי בסיפור החיים שלהם הוא היותם מתווכים בין קבוצות.²⁹ מחקר נוסף שפורסם לאחרונה הציג את ההעדפות של תושבי העיר לפנות להנהגות לא פורמליות על פני פורמליות ולמנהיגים קהילתיים על פני העירייה בשכונות מסוימות.³⁰ הממצאים הללו לא מציעים תכנית פעולה להגברת תחושת הביטחון, אך בהחלט מציינים את התרומה האפשרית של הזירה הקהילתית להגברת תחושת הביטחון הבין-קהילתית ולהגברת האמון בין הקהילות, המשטרה והמוסדות העירוניים.

4. מדידה והערכה

ביטחון קהילתי הוא נושא ציבורי מורכב ואין דרך מוסכמת למדוד אותו. חלק מהחוקרים מדדו אותו באמצעות מדידות אובייקטיביות (למשל, כמות הפשיעה לפי סוגים [נספח נתוני משטרה]), בעוד שחוקרים אחרים מודדים אותו דרך מדידות סובייקטיביות. למשל, תחושת בטחון בקהילה או מסוגלות קולקטיבית.³¹ למרות ששני סוגי המדידות רלוונטיות להערכה של יוזמות של ביטחון קהילתי, המדד העיקרי בתחום זה הוא דיווח סובייקטיבי של תחושת בטחון אישית. זאת כיוון שישנו פער בין תחושת הביטחון והפחד מפני בעיות שונות ובין קיומן של

²⁸ Avni, N., Brenner, N., Miodownik, D., & Rosen, G. (2022). Limited urban citizenship: the case of community councils in East Jerusalem. *Urban Geography*, 43(4), 456–566. <https://doi.org/10.1080/02723638.2021.1878430>.

²⁹ Brenner, N., Shenhav, S. R., & Miodownik, D. (2023). Leadership development in divided cities: The Homecomer, Middleman, and Pathfinder. *Journal of Urban Affairs*, 45(10), 1824–1840. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/07352166.2021.2016427>.

³⁰ Brenner, N., Avni, N., Rosen, G., & Miodownik, D. (2024). Flexible compliance: utility and legitimacy in Jerusalem. *Territory, Politics, Governance*. <https://doi.org/10.1080/21622671.2024.2401434>.

³¹ Hipp, J.R. (2016), "Collective efficacy: how is it conceptualized, how is it measured, and does it really matter for understanding perceived neighborhood crime and disorder?", *Journal of Criminal Justice*, Vol. 46, pp. 32-44.; Thomas, A., Caldwell, C.H., Jagers, R.J. and Flay, B.R. (2016), "It's in my hood: understanding African American boys' perception of safety in their neighborhoods", *Journal of Community Psychology*, Vol. 44 No. 3, pp. 311-326.; Lovasi, G.S., Goh, C.E., Pearson, A.L. and Breetzke, G. (2014), "The independent associations of recorded crime and perceived safety with physical health in a nationally representative cross-sectional survey of men and women in New Zealand", *BMJ Open*, Vol. 4 No. 3, p. e004058.; Mmari, K., Lantos, H., Brahmbhatt, H., Delany-Moretlwe, S., Lou, C., Acharya, R. and Sangowawa, A. (2014), "How adolescents perceive their communities: a qualitative study that explores the relationship between health and the physical environment", *BMC Public Health*, Vol. 14 No. 1, p. 349.



נספחים

נספח א - הצהרת כנס אוטווה של ארגון הבריאות העולמי 1986

