

זרקור

החינוך המיוחד ברשויות המקומיות

מאי 2024

לרשויות המקומיות תפקיד משמעותי באספקת שירותי החינוך המיוחד ובמתן מענה לילדים ולמשפחות. לעיתים קרובות החינוך המיוחד הוא נושא טעון המביא איתו מורכבויות רבות: ראשית, יש מגוון גדול מאוד של צרכים מיוחדים של ילדים ולעיתים נדרשים פתרונות מותאמים. שנית, האסדרה של הנושא על ידי משרד החינוך משאירה "פערים" עליהם נדרשים לגשר ההורים ו/או הרשות. שלישית, מענה לילדים עם צרכים מיוחדים לעיתים מייצר קונפליקטים בין הרשות להורים, בין הורים לילדים משולבים לבין הורים לילדים רגילים ובין הרשות לבתי הספר המשלבים.

תלמידי החינוך המיוחד יכולים ללמוד באחת ממסגרות החינוך הבאות: בתי ספר או גני ילדים ייעודיים, כיתות ייעודיות בבתי ספר רגילים, שילוב בכיתות רגילות באמצעות סל אישי ובית ספרי. על פי נתוני משרד החינוך, כ 12% מהתלמידים הוכרו כזכאים לחינוך מיוחד (הכנסת, מרכז מידע ומחקר, 2022). מספר הילדים המוגדרים כבעלי צרכים מיוחדים עולה בהתמדה. בין 2005 ל- 2019 גדל מספר הילדים בעלי צרכים מיוחדים ב- 122%, בעוד שהגידול באוכלוסיית התלמידים הכללית עמד על 29% (בלס, 2022),

מטרת מסמך זה היא לפרט את תחומי האחריות של הרשות המקומית באשר למענה חינוכי לילדים עם צרכים מיוחדים. כמו כן, המסמך מפרט על האתגרים המתעוררים כאשר הרשות המקומית נדרשת לתת מענים לילדים עם צרכים מיוחדים ומציע המלצות לשיפור השירות ברשות המקומית באשר למענה לילדים עם צרכים מיוחדים.

וועדות איפיון וזכאות

על פי תיקון 11 (2018) לחוק החינוך המיוחד - 1988, זכאות לשירותי חינוך מיוחד תקבע במסגרת וועדות חינוך והשמה. הוועדה קובעת את היקף התמיכה לה זכאי הילד. על פי התיקון לחוק, הורי התלמיד יקבעו באיזה סוג מוסד חינוכי ילמד הילד - שילוב בכיתה רגילה, שילוב בכיתת חינוך מיוחד בבית ספר רגיל או שילוב בבית ספר ייחודי לתלמידים עם צרכים מיוחדים. ועדות אפיון וזכאות קובעות את סל שעות הסיוע וכן את סוג השירותים/טיפולים להם הילד זכאי (ריפוי בעיסוק, פיזיותרפיה, הוראה מתקנת). הטיפולים יינתנו במסגרת בית הספר.

לרוב רשויות מנגישות את המידע אודות וועדות האפיון והזכאות (מועדי פניה, טפסים שיש להגיש וכו') באתר הרשות. הפניה לוועדת אפיון וזכאות יכולה להיעשות ביוזמת הורה, מוסד חינוך מוכר,

רשות חינוך מקומית, ארגון ציבורי או מי שהשר, שר העבודה והרווחה או שר הבריאות, הסמיך לכך. ניתן לפנות לוועדה עד ל-31 במרץ והוועדות מתכנסות בין ה-1 בנובמבר ועד ל-15 במאי. יתכנו מקרים בהם הוועדות מתכנסות גם במועדים אחרים.

חברי הוועדה:

- עובד משרד החינוך שהוא בעל מומחיות, ניסיון והכשרה בחינוך מיוחד (יו"ר הוועדה).
- מנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית, או נציג שלו שהוא בעל ניסיון או הכשרה בחינוך מיוחד.
- מפקח כולל על החינוך המיוחד ומפקח כולל לחינוך רגיל, או נציגיהם.
- פסיכולוג חינוכי מטעם הרשות המקומית.
- נציג הורים - הורה לתלמיד עם צרכים מיוחדים שנבחר מתוך רשימות ארגוני הורים שהוכרו לשם כך על-ידי שר החינוך.
- חבר מהצוות הרב-מקצועי במוסד החינוך שבו לומד התלמיד.
- הוועדה יכולה להזמין מיוזמתה אנשי מקצוע מתחומים שונים. ההורים רשאים לבקש השתתפות של רופא מומחה או עובד סוציאלי.
- חובה להזמין את הורי התלמיד ואת התלמיד, ולאפשר להם או לנציג מטעמם להשמיע את דבריהם ולהגיש מסמכים וחוות דעת מטעמם.

אתגרים:

1. וועדות איפיון וזכאות מטילות עומס רב על המשתתפים בהן. משרד החינוך נושא רק בעלות שכר יו"ר הוועדה ואילו שאר חברי הוועדה (נציגת הרשות המקומית, הפסיכולוגית החינוכית מהשפ"ח ברשות וכו') משתתפים בוועדה מתוקף תפקידם ולא מקבלים תגמול נוסף (הכנסת, מרכז מידע ומחקר, 2022).
2. לעיתים נוצרת מחלוקת בין הורי הילדים המבקשים/המופנים לוועדת אפיון וזכאות לבין חברי הוועדה. ההורים אינם מסכימים עם חוות הדעת המקצועית של הוועדה ודורשים לשלב את התלמיד/ה בבית ספר רגיל (או להיפך). חברי הוועדה יודעים שהתלמיד/ה מורכב/ת ויהיה קשה לתת לו/ה את הטיפול הנדרש על מנת לקדם אותו/ה. נוצר לחץ שיכול להגיע גם לפתחו של חבר מועצה מחזיק תיק חינוך. במקרה זה, האמצעי הנתון בידי ההורים הוא הגשת ערעור על החלטת הוועדה.



פתיחת כיתות חינוך מיוחד



בינוי כיתות חינוך מיוחד - הרשויות המקומיות אחראיות לבקש תקציבים ממשרד החינוך לבינוי כיתות חינוך מיוחד בתחומן. יש לציין שקיים פער גדול בין הצורך בבניית כיתות חינוך מיוחד לבין התקצוב שלהן בפועל (הכנסת, מרכז מידע ומחקר, 2022).

כיתת תקשורת היא כיתה בבית ספר בחינוך הכללי המיועדת לתלמידים המאובחנים עם קשיי תקשורת דוגמת אוטיזם. תקן הכיתה נע בין חמישה לשמונה תלמידים (אפשר לפתוח כיתה בתקן חסר – ארבעה תלמידים). הצוות החינוכי מורכב ממורה לחינוך מיוחד וסייעת.

באם רשות מקומית שולחת תלמיד ללמוד במוסד חינוכי הנמצא ברשות אחרת, על הרשות המקומית לשאת בעלויות ההשמה במוסד.

שנת הלימודים בכיתות חינוך מיוחד נפתחת ב-1 בספטמבר ונמשכת עד 15 באוגוסט. בחטיבות הביניים ובתיכונים מסתיימת שנת הלימודים ב-5 באוגוסט (או ב-15 אוגוסט, כולל הפסקה בלימודים בין 21–30 ביוני).

אתגרים

1. מחלוקת בין הורי התלמיד לבין הרשות המקומית באשר למסגרת אליה שובץ התלמיד - לעיתים הורים מעדיפים מסגרת אחת על פני אחרת. במידה והמסגרת המועדפת על ההורים רחוקה מהמסגרת שנבחרה תתכן מחלוקת באשר למחויבות הרשות לשאת בעלויות ההסעה למסגרת הרחוקה.
2. לעיתים בכיתות רגילות, בהן שולבו ילדי חינוך מיוחד עם סל שעות (שאינו מספק בד"כ) הילדים בעלי הצרכים המיוחדים מקשים על מורה ללמד והורי הילדים האחרים מגיעים בבקשה למנהלת להעבירם לכיתה אחרת ולעיתים מאיימים בהשבתה אם הדבר לא ייעשה. גם נושא כזה יכול להגיע לפתחו של חבר מועצה מחזיק תיק חינוך.
3. לעיתים, כאשר ילדים מקבלים סל שעות הכולל שעות סיוע, המערכת מתקשה לאתר אנשי טיפול שיסכימו להגיע לבית הספר במהלך יום הלימודים. הורים שמבקשים להסב את שעות הטיפול לשעות סיוע נתקלים בסירוב.

העסקת סייעות (תומכות חינוך)



סייעות בחינוך המיוחד, עשויות להיות סייעת אישית או סייעת לכיתת תקשורת מועסקות על ידי הרשות המקומית. הרשות נושאת בכ- 30% מעלות שכר הסייעות ואילו משרד החינוך נושא ביתר העלות. ב- 2023 נחתם הסכם העסקה חדש שנועד לשפר את תנאי ההעסקה של הסייעות.

תפקידי הסייעות וכן תנאי ההעסקה שלהן מוסדרים באמצעות חוזר מנכ"ל של משרד החינוך. התפקיד כולל התאמת חומרי הלימוד לילדים, תיווך מצבים חברתיים, סיוע בהתארגנות לשיעורים ואחריהם, לסייע לתלמיד לפתח אחריות ועצמאות וכו'.

המתי"א הוא מרכז תמיכה אזורי או ישובי, המספק שירותי הדרכה, יעוץ והכוונה לעובדי הוראה אשר עובדים עם ילדים בעלי צרכים מיוחדים. המתי"א מספק שירותי חינוך גם עבור ילדים בעלי צרכים מיוחדים. המתי"א והצוות החינוכי במוסד אמונים על הדרכה והנחיה של סייעות החינוך המיוחד.

אין אחריות מוסדרת לפיקוח על עבודת הסייעות.

אתגרים

1. תחלופה ואי התמדה של סייעות - היבט זה פוגע בתמיכה בילדים בעלי הצרכים המיוחדים. במסגרת הסכם השכר החדש נעשה ניסיון להתמודד עם תחלופה תכופה של סייעות באמצעות תגמולים על התמדה וותק. התחלופה של הסייעות גם לעיתים יוצרת תלות גדולה של ההורים בהן וחוסר נוחות להעיר במקרה הצורך.
2. לרשויות מקומיות אין מענה במקרה וסייעת חולה או מבקשת לקחת יום חופש. במקרה זה, ילדים יגיעו לבית הספר ללא המשלבת או לחלופין, יאלצו להשאר בבית.
3. סייעת מוגדרת כסייעת אישית אולם היא לא מלווה בלעדית ילד אחד. אם יש שני ילדים משולבים בכיתה, לרוב הרשות תממן רק סייעת אחת, דבר שעלול לעורר מתחים רבים.
4. ילדים שמקבלים סל שילוב מקסימלי, זכאים לסייעת גם במסגרת הצהרונים ובמסגרת קייטנות הקיץ. רשויות רבות לא מסכימות לאפשר לסייעות ללוות את ההורים בצהרונים שאינם צהרונים בית ספר או בקייטנות קיץ פרטיות, אף על פי שהסייעת אמורה ללוות את הילד. הורים לעיתים יפעלו מול הרשות על מנת שתאפשר לסייעת ללוות את הילד גם במסגרות חינוך בלתי פורמליות שאינן בבתי הספר.
5. לא תמיד סל השעות שהילד מקבל מועדת השילוב חופף במלואו ליום הלימודים. במצב כזה, יש ילדים שזקוקים לסיוע ויוותרו ללא סייעת. הורים בעלי אמצעים מעסיקים לעיתים את הסייעת ישירות להשלמת שעות ההשגחה במסגרת, אולם מצב זה משליך ישירות על הגדלת פערים חברתיים.
6. שכר נמוך - השכר הנמוך של הסייעות מביא לעיתים קרובות הורים לשלם תשלום נוסף לסייעות מעבר לתשלום ששולם על ידי הרשות המקומית. להיבט זה יש השלכה על פערים ואי שוויון, כאשר הורים בעלי יכולת כלכלית קונים עזרה וליווי מקצועיים יותר וקבועים יותר עבור ילדיהם.
7. לעיתים הסייעות אינן מוכשרות לתפקידן ואינן יודעות כיצד להתנהל מול התלמיד, המורה, הכיתה ובית הספר.

8. תנאי העסקה של הסייעות - קיים הבדל בין סייעת אישית לילד לבין סייעות כיתתיות. סייעת אישית לילד אינה מקבלת קביעות וכמובן את כל התנאים הסוציאליים הנלווים, למול סייעת כיתתית שיכולה לקבל קביעות ברשות. מכאן שקיימת נשירה גדולה יותר ורצון לעבוד כסייעת כיתתית בקרב הסייעות האישיות.
9. כאשר ועדת אפיון וזכאות מתכנסת לאחר המועדים הרגילים, עלול להיווצר מצב שבו היא ממליצה על השמה בכיתת חינוך מיוחד, אולם אין בישוב כבר מקום בכיתה המיועדת. במקרה זה, הורים יתבקשו לרשום את ילדם למסגרת מתאימה מחוץ לישוב או לחלופין לשלבו בכיתה רגילה. במקרה האחרון, לעיתים יתקלו ההורים במחסור בסייעות.

הסעות

הרשויות המקומיות, אחראיות על ארגון הסעות של ילדי החינוך המיוחד, המתגוררים בתחום שיפוטן, אל מוסדות החינוך בו הם לומדים. תלמידי החינוך המיוחד נעזרים בהסעות יותר מתלמידים אחרים. על ההסעות להתאים לצרכים הייחודיים של כל ילד ולעיתים אף יש לצרף מלווה להסעה.

40% מתקציב ההסעות של משרד החינוך מופנה להסעות של תלמידי החינוך המיוחד. הרשויות נושאות ב 10%-60 מעלות ההסעות וביתר העלות נושא משרד החינוך. משרד החינוך אינו משתף בעלות של הוצאות הסעות נוספות, הנדרשות כתוצאה מטיוולים, יום לימודים מקוצר בחגים, תל"ן וכו'.

משרד החינוך משתף בעלויות ההסעה בתנאי שוועדת השיבוץ ברשות המקומית שיבצה את התלמיד במסגרת החינוך המתאימה הקרובה ביותר לביתו. אם בעיר או במועצה האזורית שבה מתגורר התלמיד אין מוסד חינוך מתאים, תאושר לו הסעה למוסד החינוך הנמצא ביישוב הקרוב ביותר למקום מגוריו.

אתגרים:

1. הסעה למסגרות חינוך מיוחד לעיתים תפזר ילדים במוסדות חינוך שונים. יש לכך השפעה על זמן הנסיעה. לעיתים, ילדי גן נדרשים לנסוע זמן ממושך בדרכם אל המסגרת החינוכית.

המלצות

לחברי מועצה שמור תפקיד משמעותי במענה לאתגרים שנסקרו מעלה, ביצירת תהליכי עבודה ושיח שמאפשרים להורים לעלות בעיות וקשיים, בשיפור המענה לתושבים ובקידום מדיניות רשותית המקדמת ערכים של הכלה, קבלת השונה וסובלנות:

1. הקמת תת-ועדה לחינוך מיוחד, תחת פעולת ועדת החינוך. על הוועדה לכלול חברי מועצה, את האחראית על החינוך מיוחד במנהל החינוך בישוב, נציגי הורים ונציגי בתי ספר משלבים

- ובתי ספר לחינוך מיוחד. הוועדה תהווה מסגרת בה יוכלו ההורים להעלות קשיים ובקשות, לחשיבה משותפת ופתרון בעיות וקידום שיח שקוף לטובת הילדים.
2. הגברת המודעות של הורים ושל צוותי חינוך למועדים "הסדירים" בהם מתכנסת וועדת אפיון וזכאות. הגברת המודעות יכולה לסייע בהגשת בקשות במועד ולמנוע מקרים בהם אין מקום במסגרות המתאימות.
 3. מיצוי זכויות - כתלות בגודל הרשות (או בשיתוף פעולה בין רשויות קרובות) נבחרי ציבור יכולים לקדם מפגשים פנים אל פנים או וובינרים שעניינם מיצוי זכויות של הורים לילדים עם מוגבלויות.
 4. פיתוח מקצועי של סייעות בחינוך המיוחד - רשויות מקומיות יכולות לקדם פיתוח מקצועי מוכר לגמול השתלמות לסייעות בחינוך המיוחד. ניתן ורצוי להתייעץ עם בתי הספר והגנים המשלבים באשר לנושאי הפיתוח המקצועי כך שיענה על הצרכים שלהם.
 5. לייצר תהליכי קבלת החלטות מוסדרים ושקופים במנהל החינוך ברשות באשר לסוגיות שעולות מול הורים דוגמת הסעות, ליווי של סייעות במסגרות חינוך בלתי פורמליות וכו'.

מכון שיטה, פועל לחיזוק הדמוקרטיה המקומית ויצירת מעטפת מקצועית לרשויות מקומיות ונבחרי ציבור בשלטון המקומי בכלים של מדיניות מעשית, ליווי, פיתוח ומחקר, בתחומים שונים, ובכלל זה בנושאי סביבה. אנחנו כתובת לשאלות, מידע וסיוע, כדי שתוכלי למלא את תפקידך כמחזיקת תיק בצורה הטובה ביותר.

ניתן לפנות לד"ר סמדר מושל, ראשת תחום חינוך בכתובת-

smadar@shittah.org