



## החינוך המיוחד - פרק ועדות השמה

### כללי

1. בעיריית תל אביב-יפו התקיימו בשנת הלימודים תשס"ט 1451 ישיבות של ועדת השמה.
2. ועדת השמה היא ועדה מקצועית שהרכבה וסמכויותיה נקבעו בחוק החינוך המיוחד, תשמ"ח – 1988 (להלן: "חוק החינוך המיוחד") ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך הוראת קבע ס/8(ב) סעיף 1.2-36 העוסק ב"יישום חוק החינוך המיוחד: ועדת שילוב מוסדית, ועדת השמה וועדת ערר" (להלן: "חוזר ועדת השמה").
3. נציג מינהל החינוך בעירייה משמש כיושב ראש הוועדה (להלן: "יו"ר הוועדה"), ועליו מוטלת האחריות לארגון עבודתה, לזימון המשתתפים בה ולניהול ישיבותיה, כאמור בסעיף 3.5.1 לחוזר ועדת השמה.
4. הוועדה מוסמכת לקבל החלטות לגבי זכאותו של תלמיד בעל צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד, ולגבי השמתו במסגרת חינוכית ההולמת את צרכיו. ככלל לא ילמד תלמיד במסגרת של חינוך מיוחד ללא החלטה של ועדת השמה, למעט במקרה של תלמיד שהוריו ביקשו את השמתו בחינוך מיוחד בהתאם לסעיף 7(א1) לחוק החינוך המיוחד, ולמעט תלמידים הלומדים במוסדות חינוך מיוחד עקב אשפוזם בבתי חולים פסיכיאטריים.
5. להחלטותיה של ועדת השמה יש השפעה משמעותית על חיי התלמיד וחיי בני משפחתו. על כן, להשתתפות התלמיד ומשפחתו בוועדה ולהצגת עמדותיהם יש חשיבות רבה.
6. חוק החינוך המיוחד וחוזר ועדת השמה קובעים בפירוט רב את הדרך בה תנוהל ועדת ההשמה. הוראות פרוצדורליות אלה נועדו להבטיח את שמירת כללי הצדק הטבעי, ההוגנות, תום הלב, הסבירות, היעדר השרירות והיעדר החריגה מסמכות של הוועדה – תוך שמירה על הסדר ועל התקציב הקיים. חריגה מהוראות אלה מעוררת חשש כי מעבר לפגיעה בפרוצדורה, מתקיימת פגיעה מהותית בזכויותיו של התלמיד הנדון ומשפחתו או במטרות אחרות שביקש המחוקק להשיג.
7. איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך החודשים ינואר עד אוקטובר 2010. הנושאים שנבדקו מתייחסים לשנים 2008 - 2010.



8. במהלך בדיקת תהליכי העבודה בוועדת ההשמה שוחחה הביקורת עם מפקחת החינוך המיוחד במחוז תל אביב במשרד החינוך, עם מנהלת מינהל החינוך בעירייה, עם מנהל השירות הפסיכולוגי החינוכי, עם מנהלת מחלקת חינוך מיוחד לשעבר, עם מנהלת מחלקת חינוך מיוחד הנכנסת, עם אחראית על קשרי קהילה ופניות הציבור במינהל החינוך, עם הממונה על ועדות ההשמה במחלקה, עם שתי רכזות ועדות השמה ועם נציגת ועד ההורים הארצי בוועדות השמה.
9. לצורך עבודתה, הביקורת אספה, עיינה וניתחה קבצי מחשב, נתונים ומסמכים כדלקמן:
- א. הביקורת עיינה בכ- 50 תיקי ועדות השמה השמורים במחלקת חינוך מיוחד לצורך בדיקת תקינות פעילות ועדת ההשמה.
- ב. הביקורת ערכה ניתוח של קבצים המכילים את פרטי ישיבות ועדת ההשמה שנערכו בשנות הלימוד תשס"ט ותש"ע (להלן: "קבצי ועדת השמה"). הקבצים הכילו בין היתר את השדות הבאים: מס' ת"ז של התלמיד, תאריך פנייה לוועדת השמה, סיבת פניה (שינוי מסגרת או חידוש תוקף), תאריך ועדה, החלטה סופית (חינוך מיוחד, חינוך רגיל, ביטול ועדה וכד'), שם פסיכולוג שנכח בוועדה, מס' רישיון פסיכולוג, עמדת ההורים (מסכימים, מתנגדים, לא הגיעו), קוד יו"ר הוועדה, תאריך ערר, קוד החלטה בערר, הערות.
- ג. הביקורת קיבלה קובץ המכיל את פרטי תלמידי החינוך המיוחד בעיר בשנת תש"ע (להלן: "קובץ תלמידים"), לצורך השוואת החלטות הוועדה לאופן יישומן בפועל.

## ממצאים

### מינוי יו"ר הוועדה והחברים בוועדה

10. רקע משפטי
- סעיף 5 לחוק החינוך המיוחד קובע כי שר החינוך והתרבות ימנה ועדות השמה לילדים בעלי צרכים מיוחדים ויקבע את אזורי פעולתן. סעיף 6 לחוק החינוך המיוחד קובע כי:
- "בועדת השמה יהיו שבעה חברים כמפורט להלן:**
1. נציג רשות חינוך מקומית והוא יהיה היושב ראש;
  2. שני מפקחים של משרד החינוך והתרבות, שאחד מהם הוא מפקח לחינוך מיוחד, או נציגיהם;
  3. פסיכולוג חינוכי לפי חוק הפסיכולוגים, התשל"ז-1977.... ממעם הרשות המקומית;
  4. רופא מומחה ברפואת ילדים מתוך רשימה שיקבע שר הבריאות;



5. עובד סוציאלי כהגדרתו בחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996, בעל

ניסיון של 5 שנים לפחות במיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים.... מתוך

רשימה שיקבע שר העבודה והרווחה;

6. נציג ועד ההורים הארצי לחינוך מיוחד, מתוך רשימה שיקבע ועד ההורים."

סעיף 3.3.2 לחוזר ועדת השמה קובע כי באחריותו של יו"ר הוועדה לוודא שכל חברי הוועדה הם בעלי כתב מינוי בר תוקף מטעם משרד החינוך. במידת הצורך, על יו"ר הוועדה לפנות לממונה על ועדות השמה במשרד החינוך, בבקשה לטפל בהוצאת כתב מינוי כחוק. על פי סעיף 3.5.1 לחוזר, יש להזמין לדין את כל חברי ועדת ההשמה.

11. מינוי יו"ר ועדה

מניתוח קבצי ועדת ההשמה לשנת הלימודים תשס"ט (המכילים פרטי 1451 ישיבות) עולה, כי בשנה זו כיהנו כיו"ר ועדת השמה בעלי התפקידים הבאים:

1246 ישיבות - נוהלו על ידי הממונה על ועדות השמה במחלקה;

179 ישיבות - נוהלו על ידי מנהלת מחלקת חינוך מיוחד לשעבר;

9 ישיבות - נוהלו על ידי אחראית על קשרי קהילה ופניות הציבור;

3 ישיבות - נוהלו על ידי ממלא מקום מנהל אגף החינוך.

ב - 14 ישיבות - לא הוזן שם יו"ר הוועדה.

12. הביקורת ביקשה ממנהלת מחלקת חינוך מיוחד את כתבי המינוי של יושבי ראש הוועדה שניהלו את ישיבותיה בשנת תשס"ט. כתבי המינוי של מנהלת מחלקת חינוך מיוחד לשעבר ושל ממלא מקום מנהל אגף החינוך לא נמצאו במחלקה. לאחר בקשת הביקורת התקבל כתב המינוי של מנהלת המחלקה לשעבר, ושל ממלא מקום מנהל אגף החינוך.

13. חוזר ועדת השמה קובע בסעיף 3.3.2 (2) כי: "סיים אדם את התפקיד שמחוקפו מונה לחבר בוועדת ההשמה, בטל המינוי שלו כחבר הוועדה". כתב המינוי של אחראית קשרי קהילה ופניות הציבור הינו מתאריך 30/1/94, והוא ניתן לה מתוקף תפקידה כמנהלת המחלקה לגני ילדים - תפקיד אותה סיימה לפני מספר שנים. על כן, בכהנה כיו"ר הוועדה בשנת הלימודים תשס"ט היא עשתה כן ללא כתב מינוי תקף.

אחראית קשרי קהילה ופניות הציבור מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים: "כשקבלתי את המינוי מהשר א. ר., נאמר לי שהמינוי הוא לכל החיים. לא הייתי מודעת לעובדה כשעוברים תפקיד המינוי בטל".



14. מניתוח קבצי ועדת השמה בשנת הלימודים תשס"ט עולה, כי הרוב המכריע של הדיונים מנוהל על ידי הממונה על ועדות השמה. בחודש מאי 2009 התקיימו 19 ימי דיונים בראשותה של הממונה על הוועדות, כשבכל יום נוהלו בממוצע כ- 16 ישיבות על ידה. ב- 8 ימי דיונים בחודש זה ניהלה הממונה על הוועדות 20 ישיבות בכל יום או למעלה מזה. כמות זו של דיונים ליום היא כפליים מהכמות המומלצת בסעיף 3.7.1 לחוזר ועדת השמה ("ראוי להביא ליום דיונים ... לא יותר מ- 10 תלמידים").

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטוט הממצאים: "הנחיה זו מוכרת לנו אך המפקח לחינוך מיוחד מתנגדת לזמן נציג ממונה"ח למספר מצומצם של ועדות ביום."

15. מינוי חברים אחרים

סעיף 6 לחוק החינוך המיוחד קובע כי בוועדת השמה יתמנה כחבר "רופא מומחה ברפואת ילדים מתוך רשימה שיקבע שר הבריאות". למעשה, למעלה משבע שנים אין רופא ילדים המשמש כחבר בוועדה, וזאת בניגוד לחוק חינוך מיוחד. לטענת הממונה על הוועדות ולטענת אחראית קשרי קהילה ופניות הציבור, לא נגרם נזק מאי השתתפות רופא בוועדה משום שהמסמכים הרפואיים המוגשים לוועדה מדברים לרוב בעד עצמם.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטוט הממצאים: "ז"ד הועדה תשמח מאוד להשתתפות גורם מקצועי. יש לציין שזוהי המלצה ולא חובה על פי חוק."

**הערת הביקורת:** סעיף 6(א) לחוק קובע במפורש כי רופא מומחה ברפואת ילדים יהיה חבר בוועדה. נכון למועד עריכת הביקורת לא ממונה רופא כחבר בוועדה.

16. כאמור, באחריותו של יו"ר הוועדה לוודא שכל חברי הוועדה הם בעלי כתב מינוי בר תוקף מטעם משרד החינוך. הביקורת ביקשה ממנהלת מחלקת חינוך מיוחד העתקים מכתבי המינוי של הפסיכולוגים הממונים כחברי ועדת השמה, או רשימה מאושרת על ידי משרד החינוך של הפסיכולוגים הממונים. במחלקה או בשירות הפסיכולוגי החינוכי לא היתה רשימה מאושרת כאמור או העתקים מכתבי המינוי. לדברי מנהלת המחלקה, כתבי המינוי נשמרו אצל הפסיכולוגים עצמם. לאחר הערת הביקורת, פנתה מנהלת המחלקה למשרד החינוך והונפקו כתבי מינוי חדשים ל- 58 פסיכולוגים. עבור 5 פסיכולוגים, שהשתתפו בישיבות רבות של הוועדה, טרם הונפקו כתבי מינוי חדשים, ולא נמסרו לביקורת כתבי המינוי הישנים שלהם.

17. לדברי מנהלת מחלקת חינוך מיוחד ולדברי הממונה על הוועדות, במהלך שנת תש"ע שלח השירות הפסיכולוגי החינוכי פסיכולוגים ללא מינוי. הממונה על הוועדות סירבה לדבריה לקבלם כחברים בוועדה, ועל כן נאלצה לבטל את הישיבות אליהן הגיעו.



מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטות הממצאים: "הסעיף ידוע. בעבר בוטלו ועדות כשהפסיכולוג שהגיע היה ללא מוני. עד מועד כתיבת תגובה זו הגיעו עוד 8 כתבי מינוי. כמו כן נשלח מייל לשפ"ח לדאוג למכתבי מינוי חסרים עבור פסיכולוגים נוספים, בעקבות מייל זה נשלחים אישורים נוספים."

מנהל השירות הפסיכולוגי החינוכי מסר לביקורת: "בעקבות פניית מנהלת המחלקה לחינוך מיוחד במהלך תקופת הביקורת נבדקה מחדש הימצאות כתבי מינוי של הפסיכולוגים, חברי ועדות ההשמה. לאלו שלא נמצא כתב המינוי בקשה יו"ר ועדת ההשמה העירונית כתב מינוי מהגורם המפק במשרד החינוך. כיום לכל חברי הוועדה מטעם השפ"ח יש כתב מינוי תקף. עותקים מצויים אצל יו"ר ועדת ההשמה וכן אצל הרכות לחינוך מיוחד במטה השפ"ח."

18. סעיף 6 לחוק חינוך מיוחד קובע כי כחבר בוועדה ימונה עובד סוציאלי בעל ניסיון של 5 שנים לפחות בטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים "מתוך רשימה שיקבע שר העבודה והרווחה". חוזר ועדת השמה קובע בסעיף 3.3.2 (ד) כי "רשימת העובדים הסוציאליים בעלי כתבי מינוי תובא לידיעת יושבי ראש ועדות ההשמה, ויו"ר ועדת ההשמה יזמן עובד סוציאלי כחבר בוועדת ההשמה מתוך רשימה זו". הביקורת ביקשה ממנהלת מחלקת חינוך מיוחד רשימה של העובדים הסוציאליים הממונים. מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה, כי אין במחלקה רשימה כזו. מנהלת תחום ילד נוער ומשפחה במינהל שירותים חברתיים מסרה, כי מינהל השירותים החברתיים מרשה לכל עובדי המינהל המטפלים בילדים להשתתף בוועדה, ואין רשימת של עובדים ממונים.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי: "יו"ר ועדות השמה תשמח להשתתפות עו"ס בוועדה, כגורם מקצועי כפי שמומלץ על פי חוזר מנכ"ל. הרווחה מוזמנים תמיד אך הגעתם דלילה. יש לציין שזוהי המלצה ולא חובה על פי חוק."

מנהלת מינהל השירותים החברתיים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי:

"(על פי) המודל הקיים היום...ישתתף בוועדה עובד סוציאלי המכיר ומטפל בילד בכפוף להחלטה משותפת עם ראש הצוות שלו. ידוע לנו שמנהלי מחלקות הרווחה מייחסים חשיבות רבה להשתתפות עובד סוציאלי של המשפחה בוועדת השמה של הילד...

...החוק מחייב השתתפות עובדים בעלי כתב מינוי של שר הרווחה. מעולם לא הוגשה רשימה כזו ולכן העובדים הסוציאליים המשתתפים אינם בעלי מינוי כזה.

חשוב להדגיש כי על פי חוק החינוך המיוחד חייבים היו"ר של ועדת ההשמה וגם הפסיכולוג החינוכי...להיות מתוך הרשות, בעוד שלגבי העובד הסוציאלי אין חיוב כזה בחוק...

דרישת החוק לשלב עובד סוציאלי בוועדת השמה, בעל ניסיון של 5 שנים לפחות בעבודה עם ילדים בעלי צרכים מיוחדים, בעלי מינוי של שר הרווחה והשירותים החברתיים, אשר ישתתף בכל הוועדות המתקיימות במהלך שנת הלימודים, דורש היערכות עירונית- מקצועית וכלכלית – אחרת ממה שהיתה עד היום. במקביל, נדרשת כמובן היערכות של משרד העבודה והשירותים החברתיים לנתינת מינויים והקצאת כוח אדם ייחודי לנושא."



**הערת הביקורת:** סעיף 6(א) לחוק החינוך המיוחד וסעיפים 3.3.1 ו- 3.3.2 לחוזר ועדת השמה קובעים את חובת מינויו של עובד סוציאלי בעל ניסיון של 5 שנים לפחות בטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים כחבר בוועדה. כל עוד אין מינוי של עובד סוציאלי בעל ניסיון של 5 שנים לפחות בטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים כחבר בוועדה - לא מקומות הוראות החוק והחוזר.

## השתתפות בוועדה

19. במערכת הממוחשבת ובתיקים אין רישום נוכחות של המוזמנים שאינם חברים בוועדות. זאת, גם כאשר נוכחותם של המוזמנים חיונית לצורך מתן תוקף לשיבות והחלטות הוועדה על פי חוזר ועדת השמה.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי: "הנושא מטופל באופן ידני ויטופל גם במיחשוב".

20. בחוק חינוך מיוחד נקבע בסעיף 11 כי: "החלטת ועדת השמה תתקבל ברוב דעות חבריה המשתתפים בישיבה, ובלבד שמספרם לא יפחת משלושה". על פי סעיף 3.7.2 לחוזר ועדת השמה, הדיון בוועדת ההשמה יתקיים רק אם משתתפים בו שלושה חברים לפחות: יו"ר הוועדה, המפקח על החינוך המיוחד או נציגו והפסיכולוג החינוכי. בכל התיקים שנבדקו על ידי הביקורת, נכחו שלושת חברי הוועדה הללו.

21. סעיף 3.7.2 (א) לחוזר ועדת השמה קובע כי: "כאשר מתקיים דיון בעניינו של תלמיד הלומד במסגרת חינוך רגיל, חייב להשתתף בו גם המפקח הכולל או נציגו". למרות זאת, בדיוני ועדת ההשמה לא נוכחים בדרך כלל נציגי המפקח הכולל, גם כאשר מדובר במעבר מהחינוך הרגיל לחינוך המיוחד. לדברי מפקחת החינוך המיוחד במחוז תל אביב, לא נגרם נזק עקב העדרו של המפקח הכולל: ההוראה אמנם נועדה למנוע מעבר שאינו חיוני מחינוך רגיל לחינוך מיוחד, אולם יתר חברי הוועדה שוקלים גם הם את המעבר ביתר זהירות. לדבריה, חיוב השתתפותו של מפקח כולל או נציגו בוועדה הוא "גזירה שאין הציבור יכול לעמוד בה", והוא אינו עומד בה גם במחוזות אחרים בארץ.

22. על פי סעיף 3.7.2 (ב) לחוזר ועדת השמה: "אין לקיים דיון בוועדת ההשמה ללא נוכחותו והשתתפותו של הגורם המפנה". משום שהגורם המפנה הוא בדרך כלל המוסד החינוכי, הרי שבמרבית המקרים נוכחותם של נציגי המוסד החינוכי היא חובה. כאמור, נוכחותם של מוזמנים שאינם חברים בוועדה, וביניהם נציגי המוסד החינוכי, אינה נרשמת באופן מסודר. אולם נמסר לביקורת על ידי גורמים שונים (שיפורטו להלן) כי נציגי המוסד החינוכי אינם מגיעים תמיד לוועדות. העדרם נובע משלוש בעיות מרכזיות:



א. לדברי רכזת ועדות השמה, מוסדות מחוץ לעיר אינם שולחים תמיד את נציגיהם לוועדות המתקיימות בעיר, בשל המרחק ובשל העובדה כי תלמידיהם פזורים בכל רחבי הארץ. ואכן, במדגם תיקים שנבדקו על ידי הביקורת נמצאו מקרים בהם לא הגיעו נציגי המוסד החינוכי לשיבות שהתקיימו בעניינם של תלמידים הלומדים במוסדות חוץ.

ב. לדברי מנהל השירות הפסיכולוגי החינוכי, הממונה על הוועדות ומפקחת החינוך המיוחד במחוז: גננות חינוך מיוחד אינן מגיעות בדרך כלל לוועדה. מפקחת החינוך המיוחד במחוז אינה מאשרת להן לצאת לשיבות במהלך שעות הלימודים, ונציגי השירות הפסיכולוגי החינוכי אינם מתפנים לשיבות לאחר שעות הלימודים במוסדות אלה. לדברי אחראית על קשרי קהילה ופניות הציבור, ישיבות ועדת ההשמה נפגעות מהעדרן של גננות החינוך המיוחד, משום שהגננות מכירות את רמת תפקודו של הילד בגן יותר מכל גורם אחר. מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת, כי היא הורתה לגננות לשלוח חומר בכתב לגבי הילדים הנדונים בוועדה, ושדבריהן של הגננות יוקראו במהלך הישיבות.

ג. לדבריה של נציגת ועד הורים, נציגי מוסדות המגזר החרדי לא מגיעים תמיד לוועדה. במדגם תיקים שנבדקו, נמצאו מקרים של ישיבות בהן דנו בתלמידי המגזר החרדי בלא נוכחות נציגי המוסד החינוכי.

הביקורת פנתה בתאריך 22/7/10 ליועץ המשפטי וביקשה לקבל חוות דעתו בנושא חוקיות ישיבות שהתקיימו ללא המפקח הכולל וללא הגורם המפנה, בניגוד לחזון ועדת השמה.

היועץ המשפטי מסר לביקורת בתאריך 27.12.2010 כי:

"...

2. כפי שציינתם במיומנת הדו"ח, חוזר המנכ"ל המגדיר את הרכבה של ועדת ההשמה הינו מטעם משרד החינוך, אולם משרד החינוך הינו גם האחראי בפועל על שליחת מפקח כולל לוועדות השמה. במצב הדברים כיום, בו מתקיימים קרוב ל - 2,000 ועדות על פרק זמן של 9 חודשים, נוצר מצב בו משרד החינוך אינו שולח את נציגו לוועדות מחמת מחסור בזמן.

3. גם הטענה העוסקת בשליחת הגורם המפנה לוועדות השמה הינה באחריות משרד החינוך, הרי שכפי שצוין במיומנת הדו"ח, הגורם המפנה לוועדות השמה הינו לרוב הגננות המועסקות על ידי משרד החינוך, אולם, שוב משרד החינוך אינו מאפשר הגעתם על חשבון העבודה וכך נוצר מצב בו הן אינן מופיעות לוועדה.

4. יודגש כי טובת הילדים עומדת בפני המחלקה לחינוך מיוחד ודחיית הוועדות, וזאת על פי חוזר מנכ"ל בלבד ולא על פי הוראות החוק, תגרום לדחייה של מספר רב של ועדות, וכך ייגרם נזק של ממש לילדים.

5. על מנת לפתור את הבעייתיות שנוצרה, המחלקה בחרה לבקש מהגננות חוות דעת בכתב ולהתאים את שעות הוועדות על מנת לגרום ליותר גננות להשתתף בהן. אך איסור מוחלט של



קיום ועדות יגרום עוול גדול לילדים אשר לא יזכו למענה חינוכי הולם מחמת התנהלותו של משרד החינוך.

6. עוד יצוין, כי המחלקה לחינוך מיוחד פנתה אל משרד החינוך על מנת שימנה נציג מטעם המפקח הכולל אשר יתווסף לנציג משרד החינוך מטעם החינוך המיוחד וזאת על מנת להענות לדרישות חוזר מנכ"ל.

7. מעיון בפסיקה עולה כי חוזרי מנכ"ל אינם עולים בחשיבותם על החוק והרשות רשאית לסטות מחוזר אם מצאה טעם נכון לעשות כך. בבג"צ 9362/03 מומי ריגלר נ' אברהם פורז, תק-על 2008(4) 1648, 1652 (2008 נקבע כך: "...סמיייה מהנחייה מינהלית אינה כשלעצמה בלתי חוקית, שכן בניגוד לנהלים או לתקנות, ההנחיה נועדה להדריך את שיקול דעתה של הרשות, ועליה לשקול כל מקרה שבא לגופו. לפיכך הרשות רשאית לסטות מן ההנחיות המינהליות במקרה ספציפי בהסתמך על נסיבות המקרה, מבלי לשנות את ההנחיות. ואולם ההנחה היא שהרשות תפעל לפי ההנחיות, והנחה זו יוצרת ציפיה מוצדקת שכך תפעל הרשות...".

8. ואכן במקרה דנן המחלקה לחינוך מיוחד בחרה להתנהל לטובת ילדי החינוך המיוחד ולהפעיל שיקול דעת בעת קיום הוועדות ולא לבטלן מפאת התנהלותו של משרד החינוך שהוא עצמו קבע נהלים אשר הוא עצמו אינו עומד בהן.

היועץ המשפטי מסר בהתייחסות נוספת מתאריך 10.2.2011 כדלקמן:

"עיריית תל אביב אינה יכולה לחייב את משרד החינוך לקיים נוהל שהוא עצמו קבע (כידוע אנחנו לא רגולטור של משרד החינוך אלא ההיפך הוא הנכון), מעבר לכך עיריית תל אביב חייבת על פי החוק לעשות כל שבידה על מנת להגשים את מטרת החוק בכל הנוגע להשמת ילדי החינוך המיוחד במוסדות הנכונים והמתאימים להם.

במצב דברים זה דווקא הפעלת שיקול דעת באופן שהיה מונע קיומן של ישיבות השמה, בשול אי יכולת מתמשכת ועקבית של משרד החינוך לשלוח נציג מטעמו לישיבות אלו, תוך גרימת נזק אפשרי לאוכלוסיית ילדי החינוך המיוחד, עשויה הייתה להיחשב כבלתי סבירה בנסיבות העניין, לרבות הקמת עילה לתקיפה משפטית של שיקול הדעת של גורמי העירייה האמונים על הנושא.

לפיכך, אני סבור שקיום ישיבות ההשמה, בשנים לב לאוזלת ידו המצערת של משרד החינוך לדאוג לנציג מטעמו באותן ישיבות, הינה סבירה ובודאי שיש בה כדי לצמצם במידה משמעותית את הנזק שעלול היה להיגרם כאמור מאי קיומן של הישיבות".

#### הערות הביקורת:

א. חובת ההשתתפות המוטלת על נציגי המפקח הכולל ועל הגורמים המפנים לוועדה, כגון גננות, נקבעה לטובת הילדים שעניינם נדון בוועדה. מנהל השירות הפסיכולוגי החינוכי מסר לביקורת כי להשתתפות הגננות בוועדה יש "ערך רב ותרומה רבה... הן מכירות היטב את הילדים במגוון פעילויות, לאורך שנת לימודים אחת לפחות...ויש להן ניסיון רב עם ילדים ועל כן חוות דעתן חשובה ביותר". למרות זאת גננות החינוך המיוחד בדרך כלל לא נכחו בוועדה. גם להשתתפות נציגי המפקח הכולל יכלה להיות תרומה, שכן לדברי מפקח



החינוך המיוחד במחוז, חובת השתתפותן נועדה למנוע מעבר מיותר מהחינוך הרגיל לחינוך המיוחד. לפיכך, אי קיום הוראות החוזר בעניין חובת ההשתתפות פוגע בעניינם של התלמידים הנדונים.

ב. נציג הרשות המקומית הוא יו"ר הוועדה והוא האחראי על זימונם של חברי הוועדה על פי חוק החינוך המיוחד. מהטלת תפקידים אלה על נציג הרשות המקומית משתמע, כי מוטלת עליו אחריות לזמן גורמים שהשתתפותם היא בגדר חובה.

ג. לדברי מנהלת מחלקת חינוך מיוחד (דואר אלקטרוני מתאריך 16/2/11), לא נשלחים זימונים למפקחת הכוללת במשרד החינוך. בכך מופרת חובתה של העירייה לזמן גורם שהשתתפותו היא חובה, ולא ניתנת הזדמנות למשרד החינוך לדאוג לנציג מטעמו.

ד. חוות דעתם של היועץ המשפטי ונציגו, כפי שהובאו לעיל, מכשירות קיום ועדת השמה ללא השתתפות נציגי מפקח כולל, אך איננה מצדיקה קיום ועדה ללא זימונם על ידי נציג העירייה.

ה. לפיכך לדעת הביקורת, יו"ר הוועדה הפר את חובתו על פי חוק וחוזר מנכ"ל, עקב אי זימון נאות של גורם שהשתתפותו היא חובה בוועדה.

ו. כמו כן, לדעת הביקורת מתן זימון לגנות חינוך מיוחד לישיבות וועדה במועדים בהם ידוע מראש כי הן אינן יכולות להגיע (שכן מפקחת החינוך המיוחד אוסרת עליהן להעדר מעבודתן לצורך כך) – אינו תקין. יצוין כי בעקבות הערת הביקורת החלה המחלקה לתאם ישיבות ועדה לאחר שעות פעילות הגן, בהסכמת נציגי השירות הפסיכולוגי החינוכי, וזאת על מנת לאפשר את הגעת גנות החינוך המיוחד.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי: **"הנושא יטופל על פי הנכתב בחוזר מנכ"ל"**.

מנהל השירות הפסיכולוגי החינוכי מסר לביקורת בהתייחסותו לטיטות הממצאים כי: **"...אני רואה ערך רב ותרומה רבה להשתתפות גנות מהחינוך הרגיל והמיוחד בוועדות ההשמה. הן מכירות היטב את הילדים במגוון פעילויות, לאורך שנת לימודים אחת לפחות, לעיתים יותר ויש להן ניסיון רב עם ילדים ועל כן חוות דעתן חשובה ביותר. נציגי השפ"ח ישתתפו בוועדות בגבולות שעות העבודה העירוניות שהן עד לא יאוחר מן השעה 16.00"**.

23. כאמור, על פי חוק חינוך מיוחד וחוזר ועדת השמה, אמור עובד סוציאלי להיות ממונה כחבר בוועדה ולהיות מוזמן לכל דיוניה. לדברי הממונה על ועדות השמה ולדברי מנהלת תחום ילד, נוער ומשפחה במינהל השירותים החברתיים, בעבר ישבה בכל ישיבות ועדת ההשמה עובדת סוציאלית. נכון למועד איסוף הממצאים לדוח הביקורת, עובדות סוציאליות המטפלות בילדים (שאינן חברות



ועדה) מגיעות לדיוני הוועדה רק במקרים שבהם התלמיד טופל על ידי מינהל הרווחה, ולא במקרים אחרים.

מנהלת מינהל השירותים החברתיים מסרה לביקורת בהתייחסה לטיוטת הממצאים כי:

"בין השנים 1995 – 2005 הופעל מודל על פיו 15 עובדים סוציאליים, נציגים מכל מחלקות הרווחה וממטה המינהל, השתתפו כל אחד בתורו בוועדות השמה. מתכונת זו הניבה גם היא בעיות: עובדים לא הכירו את הילד הנדון בוועדה ולא היתה להם אפשרות לתרום לדיון, עובדים ספגו ביקורת שלא יועדה להם אלא לעובדים הישירים של המשפחה והילד. לאור הקשיים הללו ועוד רבים אחרים, הוחלט על מודל חלופי שפועל כיום, לפיו העובד הסוציאלי שמכיר את הילד ומשפחתו ישתתף בוועדה. מודל זה מייצר בעיות אחרות. יתרון אחד בולט יש למודל הנוכחי: משהגיע העובד הסוציאלי של המשפחה, הוא אכן תורם לדיון מתוך היכרות טיפולית ארוכה עם הילד ומשפחתו ומהווה חבר משמעותי בחהליך קבלת ההחלטות בעניינו של הילד..."

בהערכה גסה ילדי רווחה הנדונים בוועדות השמה לחינוך מיוחד מהווים כ - 50% מסך הילדים המגיעים לוועדה. על פי המודל הקיים, ב - 50% מהוועדות לא ישתתף עובד סוציאלי שכן הילד לא מוכר לו. השתתפות עובד סוציאלי בוועדות השמה נדרשת כחלק מהמטלות אותן הוא נדרש לבצע. מבדיקה שערכנו לצורך הצעת המודל נמצא שבמהלך השנה נדרש להקצות לנושא ועדות השמה כ - 110% משרת עו"ס וכ - 18% משרת מזכירה. רכיב זה אינו מתוקצב והמינהל נדרש לספוג עלויות אלה מתוך כוח האדם הקיים. כאן המקום לציין שמבדיקה שנעשתה עם רשויות גדולות אחרות, עקב המעמסה הקיימת על שירותי הרווחה, יש מנהלים שמראש מנחים את עובדיהם שלא להשתתף בוועדות השמה. כאמור, אין זה המצב במינהל השירותים החברתיים שכן זה מחייב לנושא ולשיתוף פעולה עם מינהל החינוך."

24. גם במקרים בהם התלמיד מטופל על ידי מינהל השירותים החברתיים - לא תמיד מגיעה עובדת סוציאלית לדיון. במדגם תיקים בהם עיינה הביקורת נמצאו שני מקרים בהם טופל התלמיד על ידי עובדת סוציאלית, אך העובדת הסוציאלית לא נכחה בישיבה בעניינו.

מנהלת מינהל השירותים החברתיים מסרה לביקורת בהתייחסה לטיוטת הממצאים כי:

"אי אפשר להתעלם ממגוון משתנים שעלולים למנוע השתתפות...ביניהם: לו"ז קבוע מראש של תאריכי הוועדות שאינם מתואמים עם העובדים הסוציאליים, התחייבות קודמת של העובד הסוציאלי כלפי משפחה ממופלת, בית משפט, בית ספר ועוד. בנוסף, קורה גם שהודעה על קיום ועדת השמה מגיעה למחלקה באיחור ויש אף מקרים, בעיקר בתקופה בה תקיימות ועדות כל יום שהודעה על קיום ועדה מגיעה אחרי שהתקיימה.

נקודה נוספת שיש לציין בהקשר של מועדי ועדות היא, שהיו מקרים בהם עובד סוציאלי הגיע לוועדה וגילה שהיא בומלה או שנדחתה מבלי שנמסרה, בזמן אמת, כל הודעה על כך."



כמו כן ביקשה מנהלת מינהל השירותים החברתיים להוסיף כי במקרים בהם אין מגיע עובד סוציאלי לוועדה, "מועבר בכל מקרה דו"ח פסיכו-סוציאלי לוועדה. הדו"ח הפסיכו-סוציאלי שרשום על פני מופס מיוחד שנבנה בעיתוף פעולה של שני המינהלים, אינו מחויב על פי חוק ולא על פי תקנות כלשהן, אלא הוא פרי יוזמה פנימית שלנו בעירייה, להבטיח, ככל הניתן, קיומו של החלק הפסיכו-סוציאלי במהלך דיון על ילד בוועדת השמה".

### הזמנת הורים לוועדה

25. חוזר ועדת השמה מייחס חשיבות לעמדותיהם של התלמיד והוריו, כפי שהוצגו בוועדה. על פי סעיף 1.1 לחוזר:

"תכלית הדיונים המתקיימים בוועדות אלו היא לקבל החלטות חינוכיות מיטביות ומשמעותיות בעניינם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים. לפיכך הדיונים חייבים להיות מושגתים על עקרונות הומניסטיים תוך קיום דיון הוגן, אחראי ומכבד, הדוגל בעיתוף ההורים והתלמיד ומאפשר להם להשמיע את עמדתם ולהציג את רצונם ואת תפיסתם לגבי המענה ההולם את צרכי התלמיד כדי שתקודם איכות חייו".

26. על מנת שההורים יוכלו להשמיע את עמדתם בוועדה, יש צורך, כמובן, בהזמנתם. על כן קובע סעיף 3.5.3 (א) לחוזר ועדת השמה, ה"הזמנת ההורים והתלמיד לדיון בוועדת השמה" כי:

"יש להזמין את הורי הילד (או את האפוטרופוס שלו) ואת התלמיד לדיון בוועדת השמה בעניינו".

על פי סעיף 3.5.3 (ג) לחוזר:

"החלטות של ועדת השמה המתקבלות בעניינו של ילד בלי שהוזמנו ההורים לדיון אינן תקפות".

27. תיעוד משלוח ההזמנה להורים בדואר רשום

על פי סעיף 3.5.3 (א) לחוזר ועדת השמה:

"ההזמנה להורים ולתלמיד ... תישלח אליהם בדואר רשום. העתק ההזמנה יחויק ברשות המקומית".

גם על פי סעיף 3.7.4 (א) אם ההורים לא הגיעו לדיון יש לצרף את העתק המכתב הרשום שנשלח אליהם.

28. למרות הוראות סעיפים אלה, נמסר לביקורת כי לא שומרים במחלקה אישורים של משלוח ההזמנות בדואר רשום. הביקורת ביקשה לקבל אישורי משלוח בדואר רשום של הזמנת הורים לשש ישיבות ועדות השמה אליהן לא הגיעו ההורים – שתיים מהישיבות הללו התקיימו בשנת הלימודים תש"ע וארבע בתשס"ט. נמצא, כי רק לגבי תלמיד אחד (משנת הלימודים תש"ע) נשמר אישור הדואר הרשום.



29. כמו כן, בעניינו של אחד התלמידים, נרשם בקובץ ועדות השמה כי הוריו טענו שלא קיבלו הזמנה לוועדה. בהעדר אישור משלוח דואר רשום בתיק, לא התקיימה הוועדה בעניינו, וזומנה ועדה חדשה.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי הנושא "מטופל".

30. אימות משלוח ההזמנה עם ההורים

על פי סעיף 3.5.3(י) לחוזר ועדת השמה:

**"יש לעשות את כל האפשר כדי להימנע מקיום דיון ללא ההורים, ולכן יש לברר אם ההורים קיבלו את הזימון לפני שהוחלט לקיים את הדיון שלא בנוכחותם."**

סעיף 3.7.4 (א) מחייב כי במידה שההורים נעדרו מהדיון, ישמר תיעוד של השיחה שביררה את סיבת היעדרם. למעשה נאמר לביקורת, כי נציגת ועד הורים החברה בוועדה אחראית לקשר עם ההורים. אם ההורים לא הגיעו לדיון, היא יוצאת תוך כדי הדיון על מנת ליצור עימם קשר טלפוני. לא תמיד היא מצליחה ליצור את הקשר עימם בזמן הדיון, ואין כל תיעוד לשיחות הטלפון הללו.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי הנושא "מטופל".

31. קיימת בעיה במערכת הממוחשבת של מחלקת חינוך מיוחד לגבי הכתובות למשלוח. ללא בירור טלפוני מול ההורים קיים חשש כי ההזמנה נשלחה לכתובת בלתי נכונה, וההורים כלל לא קיבלו הזמנה לוועדה.

32. כתובות למשלוח

לידי הביקורת נמסר מכתב מ- 6/4/10 של רכות ועדת השמה למנהל הפרויקטים ביחידת המחשוב, בו נאמר כי בהפקת מכתב הזמנה להורים מהמערכת "יוצאת כתובת התלמיד ולא כתובת המשלוח". כלומר, אם התלמיד מתגורר בנפרד מהוריו (למשל בפנימייה או אצל קרוב משפחה), הזימון יישלח למקום מגוריו במקום להוריו. מנהל הפרויקטים השיב כי הבעיה תתוקן, אולם נמסר והודגם לביקורת, כי הכתובת למשלוח נרשמת בהזמנה באופן שגוי עד למועד כתיבת הממצאים לדוח הביקורת.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי הנושא "מטופל עם מנהל הפרויקטים ביחידת המחשוב".

33. לדברי הממונה על ועדות השמה, אירע מקרה בו שלחו לאדם זר את ההזמנה לדיון בוועדה וההורים התלוננו על כך. לדברי הרכזות, הסיבה לאירוע זה היא שהוריו של התלמיד לא הודיעו על שינוי הכתובת לבית הספר.



מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי: "המערכות הממוחשבות מתעדכנות על פי הודעות ההורים ובקשת המשפחות. אם אין הודעה לא ניתן לעדכן את מערכות המיחשוב".

34. על פי סעיף 3.5.3 (יא): "אם ההורים חיים בנפרד, יש להזמין את ההורה שהילד נמצא במשמרתו וליידע גם את ההורה השני (אם כתובתו ידועה)". עם זאת, במערכת הממוחשבת של המחלקה ("מערך החינוך החדש") רשומה רק כתובת אחת לתלמיד, גם אם ההורים פרודים. המחלקה מסתמכת על דיווח בית הספר לגבי שתי הכתובות של ההורים, אולם בית הספר לא תמיד מדווח על כך. כך למשל, בבדיקת מדגם תיקים נמצא שאלון הפנייה מבית הספר בו דווח כי הורי התלמידה גרושים, אולם נרשמה רק כתובת אחת. כתוצאה מאי הקפדה על רישום ומשלוח לשתי כתובות, אירע לא אחת שאחד ההורים לא זומן לוועדה, ונאלצו לקרוא לו במהלך הדיון או לקיים דיון חוזר.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי הנושא "טופל".

35. דואר חוזר

על פי סעיף 3.5.3(ד) לחוזר ועדת השמה, אם מכתב הזימון למשפחה חוזר לפני תאריך הדיון, יש לבטל את הדיון שנקבע ולזמן את ההורים ואת התלמיד למועד אחר. מכתב זימון זה יישלח להורים באמצעות שליח. לדברי מנהלת המחלקה הנכנסת, הרבה דואר חוזר מגיע למחלקה – חלקו בשל כתובת לא נכונה וחלקו משום שדבר הדואר לא נדרש. לדבריה, במקרים אלה מתקשרת רכות ועדת השמה לבית המשפחה לבידור הכתובת, והזימון נמסר בעל פה. מועד השיחה שנערכה לזימון ההורים נרשם ומתויק.

36. נמצא פרוטוקול ישיבה שנדונה ללא נוכחות הורים, לאחר שההורים זומנו שלוש פעמים ולא הופיעו. בתיק נמצאה מעטפה שעליה הוטבעה חותמת כי המכתב הוחזר משום שהמען לא ידוע/בלתי מספיק/עזב. קיים אפוא חשש כי ההזמנה להורים נשלחה לכתובת לא נכונה, ועל כן לא השתתפו ההורים בוועדה. על אף שהמכתב חוזר בשל כתובת שגויה, הביקורת לא מצאה תיעוד לכך שניסו לאתר את המען הנכון למשלוח ההזמנה לפני שנערך דיון ללא הורי התלמידה.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטות הממצאים:

"אכן אין תיעוד. כפי שנמסר למבקר בל אירוע שכזה אנו מנסים היום לאתר מלפוניה. בעתיד יכנס גם שליח. למותר לציין ולא בקשר לאירוע זה שבשנה הנוכחית אנו נתקלים באירועים שבהם דואר חוזר מגיע אלינו למחלקה אחרי קיומה של הועדה (למעלה מחודש וחצי אחרי שנשלח על ידנו). בזמן הועדה שההורים לא קיבלו-לקחו את הדואר הרשום".



## נוכחות הורים בוועדות יפויי כוח

37. יפויי כוח

בבדיקת קבצי ועדות השמה בשנת תשס"ט, נמצאו 56 ועדות להן צורף יפויי כוח במקום נוכחות הורים. נמסר לביקורת כי עד לאחרונה רווחה התופעה של אי נוכחות הורים בישיבות השמה שהתקיימו למגזר הערבי. במקום נוכחות ההורים נשלח מהמוסד החינוכי יפויי כוח.

38. ואכן, מבדיקת קובץ ועדת השמה בשנת תשס"ט התברר, כי 21 מתוך 56 יפויי הכוח שצוינו בקובץ ניתנו בגין תלמידי המגזר הערבי (כ- 40%). מרבית יפויי הכוח באותה שנה ניתנו מהורי התלמידים בבית הספר "ח." (17 יפויי כוח). בקובץ ועדות השמה עבור שנת הלימודים תש"ע (עד חודש אפריל) נמצאו 63 יפויי כוח, מתוכם 20 מהמגזר הערבי – כלומר שיעור יפויי הכוח מהמגזר הערבי עדיין מהווה 31% מכלל יפויי הכוח. בשנת הלימודים תש"ע ירד מספר יפויי הכוח בבית הספר "ח." אך עלה בבית הספר "א.", בו ניתנו 11 יפויי כוח.

39. בבדיקת 6 תיקים מהמגזר הערבי שניתנו בהם יפויי כוח, נמצאו גם יפויי כוח לדיון בעניינם של ילדים צעירים מאוד (ילידי 2006) המועברים מחינוך רגיל למיוחד.

40. בבדיקת 10 תיקי ועדת השמה בהם לא נכחו הורים, נמצא תיק בו לא צורף יפויי כוח למרות העדרם של ההורים, ובתיק אחר נחתם יפויי הכוח כשנתיים לפני קיום הישיבה, ועל כן ספק אם יש לראותו כאילו נחתם לגבי הישיבה שנדונה.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לסעיף זה:

**"מקרה ראשון אכן לא נמצא. מקרה שני... יפויי הכוח היוו טופס מוכן שכנראה הודפס ב - 26.4.2007 בו בכל מקרה נדון משלימים את פרטי ההורה וח.ו. שלו. חסר תאריך החתימה על יפויי הכוח. כפי שנמסר לכם נכין טופס יחד עם היעוץ המשפטי."**

41. בשלושה תיקים נוספים מתוך עשרת התיקים שנבדקו צורפו יפויי כוח בלתי תקינים: ביפויי כוח אחד אין תאריך, ובשני צורפה הסכמת הורים להמשך לימודי התלמידה בבית הספר - אך לא יפויי כוח לדיון בוועדת השמה בלעדיתם. בתיק נוסף נרשם שיש יפויי כוח, אך התיעוד היחיד לכך בתיק הוא רישום על פני שאלון ההפנייה, ללא חתימה, כי בתאריך 16/3/09 אישרה האם טלפונית את רצונה שהתלמיד ימשיך ללמוד במוסד החינוכי ואת חידוש ועדת ההשמה. לא נרשם שהאם אישרה קיום ישיבת ועדה ללא נוכחותה. בעקבות הערת הביקורת הודיעה מנהלת המחלקה לחינוך מיוחד כי ינוסחו על ידי המחלקה יפויי כוח בנוסח אחיד, באישור השירות המשפטי.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה בהתייחסותה לטיטות הממצאים כי: **"המדיניות היא להוריד לאפס יפויי כוח ולהשאיר זאת אך ורק למקרים נדירים."**

42. רישומים לגבי נוכחות הורים במערכת הממוחשבת

לפי קובץ ועדת השמה לשנת הלימודים תשס"ט, 128 ישיבות התכנסו ללא נוכחות הורים ובלא שתועד ייפוי כוח, והסתיימו בהחלטה להשמת תלמידים בחינוך המיוחד. הביקורת בדקה שבע מן הישיבות אשר הוזן כי התקיימו ללא נוכחות הורים וללא ייפוי כוח. בבדיקת התיקים התברר, כי למרות הרישום במערכת, באחת מן הישיבות ניתן ייפוי כוח תקין.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה בתגובתה לטיטות הממצאים כי: "הביקורת מציגה בעיה בדיווח בקובץ וכן פער בין הרישום בקובץ הממוחשב לבין הרישומים בישיבות. נושא שיש למפל בו."

43. 128 ישיבות ללא נוכחות הורים ואשר לא תועד לגביהן במערכת מתן ייפוי כוח הן 9% מכלל הישיבות שהתקיימו. בנוסף לכך התקיימו 56 ועדות עם יפוי כוח מתועד במערכת – כלומר סה"כ התקיימו 184 ישיבות ללא נוכחות הורים, שהן 12% מכלל הוועדות שנדונו בשנת תשס"ט.

### המסמכים המשמשים מצע לדיון

44. המענה החינוכי שייקבע לתלמיד על ידי ועדת ההשמה אמור להינתן על פי אפיון החריגות של התלמיד. האיפיון מורכב מאבחון הלקות שנקבעה לתלמיד על סמך המסמכים הקבילים, ומהתיאור התפקודי של התלמיד ועוצמת התמיכות הדרושות לו.

על כן נקבע בחוזר ועדת השמה, כי בכל מקרה של הפניית תלמיד הלומד במוסד חינוכי כלשהו אל ועדת ההשמה, לרבות דיונים חוזרים בעניינם של תלמידים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד, יובאו לפני הוועדה שאלון הפניה של התלמיד הכולל דו"ח מקיף מטעם המוסד החינוכי שהוא לומד בו, וכן יוגשו לוועדה חוות דעת פסיכולוגית (או אבחון אחר הנדרש על פי סוג הלקות) והחלטת ועדת השילוב המוסדית. (סעיף 3.6.1(ג), 3.4.4(ד)).

45. שאלון הפניה

הפניית תלמיד על ידי המוסד החינוכי אל ועדת השמה נעשית באמצעות שאלון הפניה. שאלון הפניה הוא המסמך בו מדווחים נציגי המוסד החינוכי על תפקודו של התלמיד במוסד, ועל כן הוא אחד המסמכים המרכזיים שעליהם מבססת ועדת ההשמה את החלטתה. בעיון בכ – 50 תיקי ועדות השמה, נמצא תיק של תלמיד בגן חובה חרדי, בו לא היה שאלון הפניה. לדברי הממונה על ועדות השמה, המוסדות החרדיים אינם מספיקים לעתים להגיש שאלוני הפניה.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בתגובתה לטיטות הממצאים כי: "יש צורך בהקפדה על כל המסמכים הנדרשים בפני צוות הוועדה. ידוע לנו כי על פי חוק ללא המסמכים לא יתקיים דיון. המחלקה מקפידה ותקפיד על הנוהל."



46. על פי סעיף 3.4.4 (ג) (2) לחוזר ועדת השמה, על שאלון ההפניה יחתמו: מנהל בית הספר; מחנכת הכיתה או הגננת; המפקח על המסגרת החינוכית המאשר את ההפניה, בתנאי שהוא מוודא כי אכן מוצו אפשרויות הטיפול והחינוך במסגרת החינוכית שהתלמיד לומד בה; הורי התלמיד המאשרים כי הובאו לידיעתם הבקשה לדיון ותוכנו של השאלון. אם ההורים מסרבים לחתום על השאלון, יציינו המנהל או הגננת על גבי השאלון את הסיבה לכך.

47. בבדיקת מדגם של כ- 50 תיקים של ועדות השמה מצאה הביקורת 7 שאלונים שלא נחתמו על ידי כל הגורמים הנדרשים לחתום על השאלון: בשני שאלונים לא מופיעות כלל החתימות הנדרשות ובחמישה שאלונים נוספים חסרות חתימות של הורים, ו/או מפקחת, ו/או מנהל בית הספר ומחנך הכיתה.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בתגובתה לטיוטת הממצאים כי: **"הנושא יטופל ויוקפד, כנאמר הורים אינם חייבים לחתום ויש לרשום שהם מסרבים לחתום ואת סיבת אי החתימה"**.

**הערת הביקורת:** ההורים חייבים לחתום על השאלון על פי חוזר המנכ"ל, ואם הם מסרבים לחתום יש לציין את סיבת אי החתימה. בשאלונים שנמצאו על ידי הביקורת ושהיתה חסרה בהם חתימה של ההורים, לא צוינה סיבת אי החתימה.

48. בבדיקת מדגם של כ- 50 תיקי ועדות השמה, נמצאו 4 שאלונים אשר נוסחם שונה מהנוסח העדכני המחייב על פי חוזר ועדת השמה. כך למשל נמצא שאלון בו לא נדרשו פרטים כגון מספר השנים בהן מבקר הילד בגן, משך היכרות של הגננת הנוכחית עם הילד, שם המסגרת החינוכית הקודמת בה ביקר הילד, האם התקיים בעבר דיון בוועדת שילוב/השמה, סיבת הפנייה, ועוד מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בתגובתה לטיוטת הממצאים כי: **"בעבר היה נוסח שונה ויתכן שהיו מפסים עם נוסח זה. הנושא יוקפד בעתיד"**.

49. אבחונים והערכות

אחד המסמכים הנדרשים לדיון הוא אבחון או הערכה פסיכולוגית, על פי שיקול דעתו המקצועית של הפסיכולוג. במקרים שנדרשים בהם אבחון/הערכה על ידי גורם מקצועי אחר, כגון גורמים רפואיים או ועדת האבחון לאדם המפגר של משרד הרווחה, על הצוות החינוכי להפנות את ההורים לגורמים המקצועיים המוסמכים, כדי שאלה ישקלו את הצורך לערוך אבחון או הערכה וישיבו על כך בכתב. הורי הילד רשאים אף הם להביא לפני הוועדה חוות דעת מקצועיות ומסמכים אחרים הנוגעים לעניינו של הילד. הוועדה תדון רק במסמכים קבילים, החתומים על ידי הגורמים המקצועיים המוסמכים.

## 50. אבחונים קבילים

א. על פי סעיף 3.6.1(i) לחוזר ועדת השמה, הפסיכולוג החינוכי חבר ועדת ההשמה, יבצע את אפיון הלכות של התלמיד בהיוועצות עם כל חברי הוועדה הקבועים, תוך שהוא מסתמך על המידע שהוצג בוועדה ועל אבחנות של גורמים מקצועיים שאבחנתם קבילה לאפיון כל סוג של חריגות, על-פי הטבלה המופיעה בנספח 2 בחוזר. נספח 2 לחוזר מפרט את הגורמים שאבחנתם קבילה בוועדות מתוקף חוק החינוך המיוחד לצורך אפיון חריגותו של התלמיד. למשל: לקות משכל גבולי – יאבחן פסיכולוג חינוכי או התפתחותי; פיגור קל – תאבחן ועדת האבחון של השירות למפגר וכו'.

ב. במדגם של כ- 50 תיקים שבדקה הביקורת נמצאו 4 מקרים בהם הושמו ילדים במסגרות חינוך מיוחד בהסתמך על אבחונים שאינם קבילים על פי החוזר.

ג. על פי החוזר, אבחון של "עיכוב התפתחותי" הוא קביל אם ניתן על ידי "פסיכולוג חינוכי/פסיכולוג התפתחותי/נוירולוג ילדים/רופא ילדים בעל ניסיון בהתפתחות הילד". "עיכוב שפתי" מאובחן באופן קביל על פי החוזר אם האבחון בוצע על ידי "פסיכולוג חינוכי + קלינאית תקשורת/פסיכולוג התפתחותי + קלינאית תקשורת/רופא ילדים בעל ניסיון בהתפתחות הילד + קלינאית תקשורת".

ד. בארבעת המקרים שנמצאו על ידי הביקורת, אובחן "עיכוב התפתחותי" כלקות עיקרית לילדים צעירים (ילידי 2006 ו-2007) מהמגזר הערבי. האבחון נערך על ידי פסיכולוגית קלינית מ"מרכז ה.", ובשלושה מקרים גם על ידי קלינאית תקשורת או מרפאה בעיסוק. האבחונים לא נערכו על ידי פסיכולוג בעל מומחיות מתאימה על פי החוזר. לדברי האחראית על קשרי קהילה, שהיא פסיכולוגית במקצועה, פסיכולוג קליני תפקידו לאבחן לקויות נפשיות, ולא לקויות התפתחותיות או שפתיות. הוועדה החליטה על השמתם של ילדים אלה בגנים טיפוליים.

האחראית על קשרי קהילה מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"מכיוון שאנו עוסקים במוסד חינוכי, האבחון לילד צריך להערך על ידי פסיכולוג חינוכי ולא על ידי פסיכולוג קליני. עד כמה שידוע לי, זוהי גם הדרישה של משרד החינוך."

מנהלת המחלקה לחינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"האחראית על קשרי קהילה נתנה תגובה הסותרת את הנאמר בתקנון חינוך מיוחד לרישום תלמידים בעלי צרכים מיוחדים מ-2007 לפיו על מנת לקבל לקות נפשית המאבחן צריך להיות מומחה בפסיכיאטרית של הילד והמתבגר."



**הערת הביקורת:** אמנם קיימים מקרים בהם יש צורך באבחון על ידי פסיכולוג קליני ולא פסיכולוג חינוכי, אולם התלמידים שנדונו בסעיף זה אופיינו כלוקים ב"עיכוב התפתחותי", לגביו אבחון של פסיכולוג קליני אינו קביל. על כן תגובתה של מנהלת מחלקת חינוך מיוחד אינה רלוונטית למקרים המצויינים בסעיף הנדון.

51. העדר חתימה נאותה על אבחונים

- א. על פי סעיף 3.6.1 (1) לחוזר ועדת השמה: "יז"ר ועדת ההשמה יודא שכל המסמכים המובאים לפני הוועדה... יהיו חתומים על-ידי הגורם המקצועי שכתב אותם, תוך פירוט מקצועו המדויק של הכותב ומספר הרישיון שלו". (ההדגשה אינה במקור). לפיכך על רכזות ועדת ההשמה ויושבי ראש הוועדות לבדוק את החתימות שעל האבחונים המוגשים.
- ב. בבדיקת הביקורת נמצא כי על סיכומי חוות הדעת של השירות הפסיכולוגי החינוכי, הנמצאים בתיקי ועדות השמה, לא נרשם תחום המומחיות של עורך חוות הדעת, מספר הרישום בפנקס הפסיכולוגים ומעמדו המקצועי. לא ניתן לדעת אם מבצע האבחון הוא פסיכולוג מומחה או מתמחה, או אדם שאינו מוכשר כלל לערוך חוות דעת.
- ג. בבדיקת הביקורת נמצאו שני סיכומי אבחונים ללא חתימות מבצעי האבחונים.
- ד. על פי סעיף 9(א) לחוק הפסיכולוגים: "... מיום שיוחדה פעולה לבעלי מומחיות מוכרת ... לא יעסוק פסיכולוג בפעולה כאמור אלא אם הוא רשום בפנקס כבעל אותה מומחיות; אין בהוראה זו כדי למנוע ממתמחה לעסוק בפעולה כאמור בפיקוח בעל מומחיות מוכרת".
- ה. בבדיקת הביקורת נמצאו 5 סיכומי אבחונים שבהם, לצד שמו המודפס של המדריך המפקח לא הייתה חתימה בכלל, או שבמקום המדריך המפקח חתם אדם אחר ללא פירוט מומחיות או מספר רישיון.

מנהל השירות הפסיכולוגי החינוכי מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"ההערות המופיעות בטיוטא לגבי האבחונים תיבדקנה. אין ספק שעם הפסיכולוג תוך ציון מעמדו המקצועי חייב להיות מצוין בכל דו"ח, בליווי חתימתו".

52. אי מסירת חוות דעת פסיכולוגיות לידי ההורים

- א. על פי סעיף 3.4.4(ב)(5) לחוזר ועדת השמה, לאחר האבחון הפסיכולוגי יזמן הפסיכולוג את הורי התלמיד לשיחה, ידווח להם על ממצאיו ועל המשך הטיפול בתלמיד, וימסור להם את העתק חוות הדעת שלו.

על פי סעיף 3.7.2 לחוזר, "יז"ר הוועדה יודא עם ההורים. כי יש בידיהם העתק של שאלון ההפניה וסיכום חוות הדעת הפסיכולוגית".



ב. מפקחת חינוך מיוחד מסרה לביקורת כי בעת הדיון בוועדה יו"ר הוועדה לא מוודא לרוב עם ההורים אם קיבלו עותק משאלון ההפניה וסיכום חוות דעת פסיכולוגית. ואכן, בבדיקת מדגם תיקי ועדת השמה נמצאו שני מקרים בהם לא נמסר האבחון הפסיכולוגי להורים, וכתוצאה מכך נקבע כי החלטת הוועדה אינה בתוקף:

(1) במקרה אחד נמצא מכתב מאת יו"ר ועדת הערר של משרד החינוך לממונה על ועדת השמה, לפיו ההורים קבלו על הליך לא תקין של ועדת ההשמה משום שלא הוצג בפניהם דו"ח של הפסיכולוגית. האם הוזמנה לשיחה עם הפסיכולוגית אך לא הגיעה, והדו"ח לא נשלח להורים בדרך אחרת. ועדת השמה נערכה למרות שההורים לא הכירו את דו"ח הפסיכולוגית, ועל כן נתבקשה הממונה על ועדת השמה לזמן את הילד לוועדה מחודשת.

(2) במקרה השני נמצא מכתב של מנהלת בית ספר למנהלת מחוז תל אביב במשרד החינוך, ולפיו לאחר שהתקבלה החלטה בוועדה על השמתו של ילד במוסד לחינוך מיוחד התברר כי הורי הילד לא קיבלו את הדו"ח הפסיכולוגי מפסיכולוגית בית הספר. לכן הוחלט לבטל את הוועדה עד לפגישת ההורים עם הפסיכולוגית. על אף שהוזמנה, האם לא פגשה את הפסיכולוגית ועל כן נשלח לה הדו"ח בדואר. כתוצאה ממהלך זה היה צורך לבקש ממשרד החינוך לקבוע ישיבה נוספת במועד חריג.

מנהל השירות הפסיכולוגי החינוכי מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

**"לגבי מסירת דו"ח פסיכולוגי להורים – אנו מקפידים מאוד על הנחייה זאת. עם זאת, לעיתים רחוקות קורה שההורה איננו מגיע לקבל את חוות הדעת, ואז היא נשלחת אליו בדואר. מהלך זה איננו פשוט משום שלעיתים קיימת בעיה עם הכתובת... לפעמים ההורה מציין שלא קיבל הדו"ח על אף שנשלח אליו בדואר."**

53. אבחון של השירות למפגר

א. אי עריכת אבחון קביל לפיגור

(1) סעיף 7 לחוק הסעד (טיפול במפגרים) תשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הסעד") קובע כי תפקיד ועדת האבחון של השירות למפגר (להלן: "ועדת האבחון למפגר") הוא להחליט כי אדם שעניינו הובא בפניה הוא מפגר, וכן עליה לקבוע את דרכי הטיפול בו. סעיף 7(ד) לחוק החינוך המיוחד קובע, שאם הובא לפני ועדת ההשמה עניינו של ילד חריג שוועדת אבחון למפגר קבעה שהוא מפגר, תתחשב ועדת ההשמה, לצורך קבלת החלטתה, בקביעת ועדת האבחון.



(2) על פי סעיף 3.7.3(ב) לחוזר ועדת השמה, במקרה שבו נוכחה ועדת ההשמה כי קיים חשד סביר שהתלמיד הוא בעל פיגור שכלי, היא תפנה את ההורים לוועדת האבחון למפגר, ותודיע בכתב לפקיד הסעד ברשות על כך. אם הוועדה מחליטה על מתן הודעה כאמור, עליה לרשום החלטה זו במסגרת הפרוטוקול. עד לקבלת החלטתה של ועדת האבחון למפגר, תוכל ועדת ההשמה להחליט על השמתו של התלמיד בחינוך המיוחד בהתאם לחומר המצוי בידה, ותאפיין אותו כ"בעל חשד סביר לפיגור שכלי". עם זאת, שיבוצו של תלמיד שאופיין כ"בעל חשד סביר לפיגור שכלי" במסגרת חינוכית שמטפלת בתלמידים בעלי פיגור שכלי עד לקבלת האבחון הסופי על ידי ועדת האבחון של השירות למפגר ייעשה רק בהסכמת הוריו, פרט למקרים חריגים, שבהם יש הנחיות אחרות של פקיד הסעד מהרווחה בצו בית משפט.

מנהלת מינהל השירותים החברתיים מסרה לביקורת בהתייחסה לטיוטת הממצאים כי: "ועדת השמה אינה מוסמכת להפנות הורים ישירות לוועדת האבחון. הבקשה לוועדת האבחון נעשית באמצעות יועצת בית הספר ישירות לעו"ס שהינו מטעם תחום נכיות במינהל השרותים החברתיים."

(3) בכל מקרה, אם לא נתקבלה החלטה של השירות למפגר, יתקיים לאחר שנה דיון מחודש על אפיונו של התלמיד, שתוזמן אליו פקידת הסעד, ולא יהיה אפשר לאפיינו שוב כ"בעל חשד סביר לפיגור שכלי". כל ההליך יתועד בפרוטוקול. מנהלת מינהל השירותים החברתיים מסרה לביקורת בהתייחסה לטיוטת הממצאים כי: "מטעם השרות לנכיות התפתחותיות לא הוזמנו עד היום פקידות סעד לוועדות השמה."

(4) לדברי מנהל השירות הפסיכולוגי החינוכי, לא מן הנמנע שבמוסדות למפגרים ישנם תלמידים ללא אבחון קביל לפיגור. ואכן, במדגם תיקים שבדקה הביקורת נמצא תיק שנדון בתאריך 19.2.09 בדיון חוזר (כלומר לאחר שלוש שנים מהדיון הקודם) ובו אופיין תלמיד מוסד חינוך מיוחד ב"חשד סביר לפיגור קל" כלקות עיקרית. לתיק לא צורף אבחון של ועדת האבחון למפגר. זאת למרות שעל פי החוזר, יכולה ועדת ההשמה לאפייין תלמיד כ"חשד סביר לפיגור שכלי" רק במשך שנה אחת. לאחר מכן יש לקבל אבחון מוועדת האבחון למפגר.

מנהלת מינהל השירותים החברתיים מסרה לביקורת בהתייחסה לטיוטת הממצאים כי: "כאשר מופנית בקשה מטעם החינוך לעריכת ועדת אבחון לילד, עו"ס השרות לנכיות התפתחותיות פועלת לאסוף החומר ולהפנייה ההורים לוועדת אבחון – ככל הנראה במקרה הנדון לא נעשתה הפניה של מינהל החינוך לעובדת הסוציאלית."



54. אי עדכון אבחון של פיגור

א. לפי סעיף 15(א) לחוק הסעד: "לפחות פעם בכל שלוש שנים חייב פקיד הסעד לשוב ולהביא את עניינו של מפגר לפני ועדת אבחון, ורשאי הוא לעשות כן בכל עת על דעת עצמו או לפי בקשת האחראי על המפגר". (ההדגשה אינה במקור).

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי: "בשיחה של יו"ר ועדת השמה עם השרות למפגר... נאמר במפורש שהאבחון תקף ל 5 שנים אלא אם, מדווחים על שינוי משמעותי בחיפוקוד...".

מנהלת מינהל השירותים החברתיים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי:

"אומנם החוק קובע כי קיימת חובה כל 3 שנים להגיש לועדת אבחון חוזרת. הנחיות משרד הרווחה הינן שבמידה ואין שינוי במסגרת חינוכית ההמלצה להעביר פניות כל 3 – 5 שנים. בפועל משפחות רבות מתנגדות לכך היות ולא רואות טעם לקיים ועדה בתכיפות כה גבוהה כאשר אין צורך מיוחד. ההפניות לוועדות אבחון נעשות במרווחים גדולים יותר ועל פי הצורך העולה בשמח. חשוב לציין שבכל מקרה שבית הספר פונה לעו"ס בבקשה להפניה לוועדת אבחון עקב צורך בהפניה לוועדת השמה העו"ס פועלת מיידית לאיסוף חומר, הכנת דוח סוציאלי וקבלת הסכמה מהמשפחה ופונה בבקשה לקיום ועדת אבחון...".

**הערת הביקורת:** הביקורת שבה ומפנה לסעיף 15(א) לחוק הסעד, לפיו בכל שלוש שנים **חייב** פקיד הסעד לשוב ולהביא את עניינו של מפגר לפני ועדת אבחון. מבדיקת הביקורת עולה, כי לעתים אין מפנים תלמידים לוועדות אבחון בחלוף שלוש שנים, ולעתים אף לא בחלוף שש או עשר שנים.

ב. בעיון במדגם תיקי ועדות השמה נמצא תיק שנדון בוועדה בחודש אפריל 2010, אך האבחון של ועדת האבחון למפגר בוצע בתאריך 30.9.04. כלומר במשך 6 שנים לא נערך אבחון חוזר של ועדת אבחון למפגר. (ני"ע 126).

מנהלת מינהל השירותים החברתיים מסרה לביקורת בהתייחסה לטיטת הממצאים כי: "במידה ובית הספר לא פנה לעו"ס בבקשה להפנות לוועדת אבחון אודות הילד הספציפי, ובמידה ולא עלה צורך מיוחד לקיום הועדה, יתכן ו- 6 שנים לא התקיימה ועדת אבחון...".

ג. כמו כן, במכתב של היועצת החינוכית בבית ספר לחינוך מיוחד לממונה על ועדת השמה (28.4.09) מיידעת היועצת החינוכית את הממונה על הוועדה כי מספר תלמידים מבית הספר היו מועמדים לוועדת השמה חוזרת (לאחר שלוש שנים), אך הם לא עברו ועדות אבחון מטעם השירות למפגר בשלוש השנים האחרונות, ולכן לא התקבל תוקף לוועדת השמה. בתאריך 18.12.08 פנה בית הספר לעובדת הסוציאלית בבקשה לטפל בקיום ועדות אבחון עדכניות בשירות למפגר, אך עד לסוף חודש אפריל 2009 לא התקבלו תאריכים לוועדת האבחון למפגר. "סוף השנה מתקרב והתלמידים הנ"ל יהיו בביה"ס ללא



תוקף ועדת השמה". מצורפים למכתב שמותיהם של 6 תלמידים, אחד מהם עבר ועדת אבחון אחרונה בשנת 1997, והיתר עברו ועדת השמה בין השנים 2001 - 2003. אחד מהתלמידים הללו הוגש לוועדת השמה שנה לפני כן (מרץ 2008) ולא אושר עקב העדר אבחון בתוקף של ועדת אבחון למפגר - למרות זאת לא הוגש לוועדת אבחון למפגר במשך למעלה משנה.

מנהלת מינהל השירותים החברתיים מסרה לביקורת בתגובתה לטיוטת הממצאים כי:  
"במקרה הנדון, יועצת בית הספר אומנם פנתה לעובדת הסוציאלית בתאריך 18.12.08 בבקשה להפניה של 6 תלמידים לוועדת אבחון. לצורך הפניה לוועדת אבחון יש צורך לצרף דוחות רלוונטיים וביניהם דוח חינוכי/תפקודי מבית הספר. העובדת הסוציאלית פנתה אל יועצת בית הספר בבקשה לקבלת הדוחות החינוכיים/תפקודיים אולם הדבר לא נעשה ולכן הפניית הילדים לוועדת אבחון התעכבה. רק בתאריך 19.6.09 התקבל מבית הספר דוח חינוכי ראשון על אחד התלמידים ופניה לאבחון הועברה על ידי העו"ס לשירות למפגר כבר בתאריך 24.6.09. לגבי יתר הילדים העו"ס הוציאה מכתב לבית הספר כי יופנו לוועדת אבחון, רק לאחר קבלת דוחות חינוכיים/תפקודיים מבית הספר."

55. צירוף החלטת ועדת השילוב המוסדית

על פי סעיף 1.3 לחוזר ועדת השמה: "מדיניות משרד החינוך הנגזרת מחוק החינוך המיוחד בכל הקשור לטיפול בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים היא להעניק זכות קדימה ככל האפשר להשמחו של תלמיד במסגרת החינוך הרגיל, תוך מתן מענה לצרכיו במסגרת הרגילה. רק לאחר מיצוי כל אפשרויות ההתערבות במסגרת הרגילה יש לשקול במידת הצורך את הפניית התלמיד לדיון בוועדת השמה."

על כן קובע סעיף 3.4.1 לחוזר כי:

"הפניית התלמיד לוועדת השמה מחייבת קיום של ועדת שילוב מוסדית בעניינו, בניית תכנית חינוכית יחידנית ותייעוד של תהליך היישום של התכנית על המטרות והיעדים הרשומים בה."

סעיף 3.4.4 (ד) (3) לחוזר קובע כי כאשר מקבל יו"ר ועדת השמה בקשה לקיום ועדה מהורה, מרשות החינוך המקומית או מארגון ציבורי, עליו לפנות למסגרת החינוכית בבקשה לקבל את החלטת ועדת השילוב שהתקיימה בעניין התלמיד ואת פרוטוקול הדיון בה.

סעיף 3.6.1 (ג) לחוזר קובע כי בכל מקרה של הפניית תלמיד הלומד במוסד חינוכי כלשהו אל ועדת השמה תוגש בין היתר לוועדה ההחלטת של ועדת השילוב המוסדית.

במדגם של כ- 50 תיקי ועדות השמה שבדקה הביקורת נמצאו שני תיקים בהם לא צורפו פרוטוקולים של ועדות שילוב.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי הנושא "בטיפול".



## מועדי כינוס הוועדה

56. כינוס ועדות לאחר המועד הקובע
- סעיף 3.4.3 לחוזר ועדת השמה קובע כי הפניית תלמידים לדיון בוועדת ההשמה תיעשה לא יאוחר מחודש אפריל בכל שנה, כדי שוועדת ההשמה תסיים את דיוניה בהשמת התלמידים עד לתאריך 15 במאי באותה שנת לימודים. דיונים בעניינם של תלמידים בגיל הרך המופנים לראשונה לוועדת השמה, או דיונים בעניין תלמידים העולים לכיתה א', יתקיימו עד 31 במאי בכל שנה. רק החלטות השמה שקיבלו הוועדות עד תאריך זה תמומשה בשנת הלימודים העוקבת. במקרים בודדים וחריגים מאוד, שיאושרו על ידי מנהלת המחוז של משרד החינוך, תתכן הפניה לאחר המועד הנקוב ויישום ההחלטה בשנת הלימודים העוקבת. בניית קובץ ועדות השמה לשנת תשס"ט נמצאו 55 ועדות שכונסו ונדונו בתקופה 1.6.09 - 1.9.09.
57. בתיקי ועדות השמה בהם עינה הביקורת נמצאו פניות שהגיעו באיחור – מעובד סוציאלי, מהורים לילדים בגיל הרך, מגן בחינוך החרדי וממוסדות מחוץ לעיר.
58. לדברי מנהלת מחלקת חינוך מיוחד לשעבר והממונה על ועדות השמה, בשנת 2009 נתבעה העירייה על ידי שני ילדים אוטיסטים אשר לא נמצא להם מקום פנוי במסגרות חינוך מיוחד בשל פנייתם המאוחרת. מן הלשכה המשפטית נמסר, כי בנושא השמת תלמידים בחינוך המיוחד הופנו לעירייה מכתבי התראה, אך עניינם של תלמידים אלה הוסדר לפני הגשת התביעה המשפטית.
59. יצוין, שבבדיקה מדגמית של תאריכי דיוני ועדת ההשמה נמצא כי בשנת הלימודים תשס"ט התקיימו בינואר 2009 ובאפריל 2009 חמישה ימי דיונים (בכל אחד מהחודשים). לעומת זאת במאי, שהוא החודש האחרון לכינוס הוועדות, התקיימו 19 ימי דיונים.
- מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי:
- "החל מאוקטובר 2010 המחלקה מקפידה על נהלים."**
- מנהלת מינהל השירותים החברתיים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי:
- "באשר לתיקים שהגיעו באיחור מעובדים סוציאליים, אנו מניחים שהכוונה שהגיעה בקשה מיוחדת לקיום ועדת השמה עבור ילד שנדרשה הוצאתו למסגרת חוץ ביתית ונדרשת השמתו במסגרת של החינוך המיוחד באזור הקרוב לאותה פנימייה. על כך ברצוננו להגיב כך:**
1. הוצאת ילד מהבית לסידור חוץ ביתי מתרחשת במהלך כל השנה, היא קשורה למצבו המשפחתי- רגשי- נפשי- סביבתי. מנגד, ועדות השמה מתקיימות במהלך חודשים מסויימים בשנה. אשר על כן עלול להיווצר מצב בו פנימייה לא תקלוט ילד שנמצא בסיכון בסביבתו, כי לא התקיימה ועדת השמה בעניינו.



2. ידוע לנו שמדובר במדיניות של משרד החינוך ולא זו של עיריית תל-אביב-יפו, וידוע לנו שעמיתינו במחלקה לחינוך המיוחד שותפים לדעתנו שיש לשנות גזירה זו שעלולה לפגוע בסיכוייו של ילד להתקבל למסגרת מתאימה לו.
3. מספר המקרים בהם פונים עובדים סוציאליים לבקש קיומה של ועדת השמה הינו מזערי. עיקר
4. הבקשות מגיעות מתוך מערכת החינוך.
5. באשר לפניה של מוסדות מחוץ לעיר, כאשר המוסד הינו זה שאנו הפנינו הקמ"ן אליו, ראו תשובתנו בסעיף 1.
6. "גורל" דומה נופל בחלקם של הורים לילדים בגיל הרך, ובחינוך החרדי לגבי ילדים המוכרים לשרותי הרווחה, בקשה לקיום ועדת השמה בתקופה ה"מוקפאת" נתקלת בסירוב.
- כאמור בסעיף 1 בתשובה, "תקופת הקפאה" זו עלולה לפגוע בראש ובראשונה בילד ובסידורו במסגרת מגוננת ומתאימה לצרכיו."
60. עיכוב בכינוס הוועדה על ידי מחלקת חינוך מיוחד
- בבדיקת תיקי ועדות השמה נמצא מקרה בו נשלחה למחלקת חינוך מיוחד כבר בתאריך 1.3.09 פנייה עם מסמך קביל לוועדה. למרות זאת הוועדה לא כונסה, ועל פני מכתב נוסף ששלחה האם מתאריך 26/5/09 רשמה הרכוז "הושארה הודעה בקולן לפנות לוועדת חריגים". ועדת חריגים לא כונסה, וכתוצאה מכך נערכה הוועדה בעניינו של הילד רק עם תחילת שנת הלימודים בתאריך 24.9.09.
61. במקרה אחר נכתבה פנייה על ידי עיריית פתח תקווה (בה למד הילד) למחלקת חינוך מיוחד בתאריך 28/4/09, אך הפנייה הגיעה למחלקה רק בתאריך 14/5/09. הוועדה התכנסה רק בתאריך 24/9/09 – כלומר לאחר פתיחת שנת הלימודים.
- מנהלת המחלקה לחינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לסעיף זה בטיטת הממצאים כי: "המחלקה מטפלת ומקפידה על נהלים."
- הערת הביקורת:** העיכובים שחלו בטיפול במקרים הנדונים בסעיף זה אינם נובעים מהקפדה על נהלים. במקרה הראשון היה חומר מספיק בכדי לכנס ועדת השמה במועד, ולא ברור מדוע התעכב הטיפול בתלמיד עד לשנת הלימודים הבאה. במקרה השני נדון תלמיד באיחור רב בשל עיכוב בהגעת המכתב בעניינו למחלקה.
62. "ועדות המשך" ואישור ועדות חריגים
- על פי סעיף 3.7.3 (ב) (2) לחוזר ועדת השמה, המשך של הדיון בוועדה יתקיים אם הוועדה החליטה לפני ההחלטה המסכמת לשלוח את התלמיד לבדיקות נוספות. כך למשל, בתאריך 24/5/09 נערכה ועדה בה התקבלה החלטה להשמה במסגרת טיפולית, אולם נאמר כי איפיון



הלקות יבוצע רק לאחר קבלת האבחון הפסיכולוגי, שנקבע כחודש מאוחר יותר (יצוין שבמועד הדיון בוועדה כבר היו מספיק מסמכים קבילים). על כן התכנסה הוועדה לדיון המשך בתאריך 29/7/09 בו נקבע איפיון הלקות.

63. המחלקה מקיימת "ועדות המשך" גם במקרה בו ההורים לא הגיעו לדיון ועל כן יש צורך בקביעת דיון חדש. משום שהדיון הנוסף המתקיים עקב אי הגעת ההורים נחשב כ"ועדת המשך" - לא מתבקש אישור ממושרד החינוך לוועדה חריגה גם אם היא מתכנסת לאחר המועד הקובע.

64. לעומת זאת נמצא מקרה בו נאלצה המחלקה לכנס את הוועדה מחדש, משום שלאחר הדיון הראשון התברר כי ההורים לא קיבלו את הדו"ח הפסיכולוגי. כתוצאה מכך הופנתה מנהלת בית הספר למנהלת המחוז כדי לקבל אישור לכינוס ועדת חריגים. מנהלת בית הספר כתבה בפנייתה למנהלת המחוז כי "לא ברור לי מדוע יש בעיה לקבוע עכשיו ועדת המשך".

65. כמו כן, נמצא מקרה שנדון במועד חריג בלא שצורף אישור למנהלת המחוז.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי הנושא "ידוע ומטופל".

### איפיון לקות ללא כינוס ועדת המשך

66. על פי סעיף 1.3 לחוזר ועדת השמה, ועדת ההשמה קובעת את המענה החינוכי לתלמיד בהתבסס על אפיון החריגות שלו.

סעיף 3.6.1 (ז) לחוזר קובע:

"הפסיכולוג החינוכי, חבר ועדת ההשמה, הוא אשר יבצע את אפיון הלקות של התלמיד בהיוועצות עם כל חברי הוועדה הקבועים, תוך שהוא מסתמך על המידע שהוצג בוועדה ועל אבחנות של גורמים מקצועיים שאבחנתם קבילה לאפיון כל סוג של חריגות". (ההדגשה אינה במקור).

67. בבדיקת תיקי ועדות השמה נמצא מקרה בו נרשם על פני דף איפיון הלקות שנחתם בתאריך 17.6.09: "21.6.09 בעקבות חוות דעת... מתאריך 18.6.09 שיניתי את איפיון החריגות מ- 55 ל - 57". קוד הלקות הקודם נמחק ומתחתיו נרשם קוד לקות חדש בחתימת פסיכולוגית שלא הייתה נוכחת בישיבת הוועדה.

מנהל השירות הפסיכולוגי החינוכי מסר לביקורת בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"רק לעיתים רחוקות ביותר נוצר מצב בו מובאים ליו"ר הועדה מסמכים קבילים לאחר קיום הועדה, מסמכים שחסרו בוועדה. במצב זה באישורם של מנהל השפ"ח, סגנו או מנהלות מדור גנים או מדור חינוך מיוחד ניתנת המלצה ליו"ר הועדה לשנות את האפיון שנקבע בוועדה, זאת לאחר שניתנה הסכמה של חברי הועדה ושל ההורים בדיון שהתקיים קודם לכן שעם המצאת מסמך קביל אחר יחול שינוי באפיון. במידה ונושא זה ייבדק משפטי ויימצא כשגוי, יש להניח שיו"ר הועדה לא ישתמש בדרך זו יותר."

**הערת הביקורת:** הביקורת מבקשת לציין כי במקרה הנדון בסעיף זה לא תועדו אישור, המלצה ו/או הסכמה של אף אחד מהגורמים המצוינים בתשובת מנהל השירות הפסיכולוגי, ונראה כי אפיון הלקות תוקן על דעת הפסיכולוגית החתומה בלבד.

### "הליך מקוצר" בהתאם לתקנות חינוך מיוחד

68. על פי דו"ח מבקר המדינה בנושא שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל (שנת 2002), יש לחסוך מההורים ומוועדות ההשמה דיונים מיותרים לגבי תלמיד שהוריו ביקשו עבורו מסגרת של חינוך מיוחד, אם הוגשו תוצאות אבחונים מקצועיים המוכיחים את מוגבלותו והזדקקותו למסגרת כזו. צורך זה התאפשר באמצעות תקנות חינוך מיוחד (רישום ילדים בעלי צרכים מיוחדים במוסד לחינוך מיוחד בלא ועדת השמה), התשס"ו-2005 (להלן: "התקנות").

69. התקנות שתוקנו מכוח סעיף 7(א) לחוק חינוך מיוחד, נועדו לאפשר רישום ישיר למסגרות של החינוך המיוחד, בלא ועדת השמה, במקרים של ילדים הסובלים מלקויות קשות. התקנות מדגישות כי בקשת ההורים, חתומה על ידי שניהם, צריכה להסתמך על חוות דעת בכתב של אנשי מקצוע המאשרת כי לילד יש לקות משמעותית כמפורט בתקנות, כי מקומו של הילד במוסד לחינוך מיוחד ולא ניתן לשלבו במוסד חינוך שאינו חינוך מיוחד. על חוות הדעת להיבדק על ידי מפקח חינוך מיוחד או נציגו ועל ידי פסיכולוג מטעם הרשות המקומית, טרם מתן החלטה בנושא על ידי מנהל המחלקה ברשות המקומית.

70. המקרים הנדונים ב"הליך מקוצר"

בקבצי ועדות ההשמה לא מצוין אילו ועדות נערכו באמצעות "הליכים מקוצרים", אולם הרושם המתקבל מעיון בתיקי ועדות ההשמה הינו שיש רק מעט הליכים מסוג זה. לדברי הממונה על ועדת השמה, "הליך מקוצר" מתקיים רק לפי בקשת בית הספר.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי: "ההליך מתקיים על פי בקשת ההורים ובסיוע ביה"ס."



71. טפסים וחוות הדעת המצורפים לבקשות ל"הליך מקוצר"  
 הביקורת עיינה בחמישה תיקים של הליכים מקוצרים. על פי התקנות כדי לאבחן "הפרעות נפשיות" יש צורך באבחון של "רופא מומחה בפסיכיאטריה של הילד והמתבגר" כמשמעותו בפרט 34 לתוספת לתקנות הרופאים (אישור תואר מומחה ובחינות) התשל"ג – 1973. בשניים מהתיקים שנבדקו, השייכים לתלמידי בית הספר נ. מצורפת חוות דעת שנכתבה לכאורה על ידי "פסיכיאטר מייעץ לילד ולמתבגר" המועסק בבית הספר, ולא על ידי "רופא מומחה בפסיכיאטריה של הילד והמתבגר" כנדרש בתקנות החינוך המיוחד, וכמוגדר בתקנות הרופאים.

72. בחוות הדעת הראשונה מה"פסיכיאטר המייעץ לילד ולמתבגר" של ביה"ס לחינוך מיוחד נ. לא מופיע מספר הרישיון של הפסיכיאטר, וחוות הדעת אינה חתומה על ידו, אלא מופיעה החתימה: "ב/ד". חוות הדעת נכתבה בקיצור רב, לכאורה על ידי פסיכיאטר-גבר אך היא מנוסחת בלשון נקבה ("אני מציעה לאפשר לה"). על טופס הסכמת ההורים מופיעה במקום חתימת האב החתימה "ב/א".

73. גם בתיק השני מאותו בית ספר נכתבה לכאורה חוות הדעת המקצועית על ידי "פסיכיאטר יועץ לילד ולמתבגר" המועסק על ידי בית הספר – אך שוב מדובר בחוות דעת הכתובה בקיצור רב, ללא מספר רישיון, ובמקום חתימה מופיע הרישום "ב/ל".

74. בתיק של תלמיד בית ספר אחר (מחוץ לעיר), צורף אבחון לא עדכני של ועדת האבחון למפגר (משנת 2004). זאת בניגוד לסעיף 3.2.3(א)(4) לחוזר ועדת השמה, המחייב כי תצורף "חוות דעת מקצועית עדכנית". על הטופס אין חתימה של האב, בניגוד לתקנות, וכן חסרה חתימתה של יו"ר ועדות ההשמה.

מנהל בית הספר נ. מסר לביקורת בהתייחסו לטיוטת הממצאים כי:

"ד"ר ל. המועסק בבית ספרנו הנו רופא מומחה בפסיכיאטריה של הילד והמתבגר..."

כמו כן מסר מנהל בית הספר כי:

"אנו מבחינתנו עורכים את ועדות ההשמה כשורה ושולחים לעיריות הרלוונטיות. לצערנו, מאחר ודרישתה עיריות היא לשלוח את החומר בדואר רגיל ולא רשום, לא ניתן לעקוב אחר הטפסים לאחר שנשלחו (נשאר עותק בבית ספר). לעתים, כאשר לא מתקבלת התייחסות מהעירייה הרלוונטית לאחר שנשלח כל החומר אליהם, מתברר כי המסמכים הלכו לאיבוד (לטענתם) ושלא הגיעו ליעדם. כיוון שהזמן הולך ואוזל, כמו במקרה הנדון... אנו משחזרים בהילות את הטפסים מתוך מחשב בית הספר, ולכן החתימה המופיעה 'בשם'... יועצת בית הספר, העובדת בצמוד לפסיכיאטר היא החתומה על המסמכים שנשלחו פעם נוספת לרשויות כי אין אפשרות לשלוח את הדו"ח המקורי היות והתאריך על המסמך אינו עדכני. הדחיפות הינה כדי שלא ייווצר מצב בו ישהה תלמיד במסגרת בבית הספר ללא ועדת השמה."



בהתייחס לחוות הדעת הרשומה בלשון נקבה השיב מנהל בית הספר כי: "מדובר כפי הנראה במענות אנוש בעת הכתיבה או ההקלדה."

**הערת הביקורת:** מנהלת המחלקה לחינוך מיוחד היתה צריכה לוודא כי חוות הדעת שנמסרה לה אמנם חתומה על ידי המומחה ולא על ידי אחר/ת (בהתחשב בחתימה "בשם/...") ובלשון הנקבה בה מנוסחת אחת מחוות הדעת), וכי מפורטים בה תחום מומחיותו ומספר הרישיון של המומחה. יש להקפיד במיוחד על חוות דעת קבילות החתומות כיאות כאשר מדובר בהליך מקוצר, בו קיימת הסתמכות בלעדית על חוות הדעת לצורך ההשמה.

### קיום ועדה לתושב תל אביב מחוץ לתל אביב

75. על פי סעיף 3.4.1 לחזור ועדת השמה, "ועדת ההשמה תתקיים ברשות המקומית שבה הילד רשום על פי תעודת הזהות של הוריו (אם ההורים גרושים - לפי ההורה המשמורן)". נמצא תלמיד, שעל פי הרישום בקובץ תלמידים נחשב תושב תל אביב, ואף על פי כן נערכה לו ועדה בקריית אונו.

מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים: "ניתן להמציא אישור בכתב לקיום ועדה במקום לימודיו של הילד אם הרשות בה לומד ובה ההורים מתגוררים מסכימים".

**הערת הביקורת:** הביקורת מפנה שוב להוראת סעיף 3.4.1 לחזור ועדת השמה, הקובעת במפורש היכן תתקיים הוועדה בעניינו של התלמיד.

### יישום החלטות ועדות ההשמה

76. באמצעות ניתוח קובץ ועדות השמה של שנת תשס"ט איתרה הביקורת את רשימת התלמידים שהתקבלה לגביהם החלטה להשמתם בחינוך מיוחד. רשימת תלמידים זו השוותה לרשימת תלמידים הלומדים במוסדות החינוך המיוחד בשנת תש"ע.

77. נמצאו 127 תלמידים שהתקבלה לגביהם בשנת תשס"ט החלטה להשמתם בחינוך מיוחד, אך שמותיהם לא נמצאים בקובץ תלמידי החינוך המיוחד בשנת הלימודים העוקבת (תש"ע). מדובר ב- 9% מכלל התלמידים לגביהם נתקבלה החלטה להשמה בחינוך המיוחד בשנת תשס"ט.

78. הביקורת בדקה מדגם של 10 תלמידים מתוכם, ולהלן הממצאים:

- תלמיד אחד היה רשאי לוותר על זכאותו לחינוך מיוחד מפאת גילו (הצעיר מגיל לימוד חובה).
- תלמיד אחד סיים את חוק לימודיו.



- תלמיד אחד עזב את העיר.
  - תלמיד אחד לומד במסלול 07, שמשמעותו הוספת שעות חינוך מיוחד לתלמיד בבית ספר רגיל, ועל כן אינו מסווג במגמת חינוך מיוחד.
  - תלמיד אחד לא שובץ בחינוך מיוחד למרות ההחלטת הוועדה משום שנרשם לבית ספר פרטי. לביקורת נמסר, כי מקרה זה הוא ביטוי לתופעה של רישום תלמידים (במיוחד חרדים) למוסדות מוכרים שאינם רשמיים, לצורך עקיפת החלטת הוועדה בדבר השמתם בחינוך המיוחד.
  - שלושה תלמידים נוספים רשומים במגמת חינוך רגיל כתוצאה מטעות ברישום המגמה בקובץ תלמידים, ולמעשה הם לומדים במוסדות החינוך המיוחד.
  - תלמיד נוסף רשום במגמת חינוך רגיל, ולא ברור אם מדובר בטעות ברישום.
  - נטען כי העדר רישום של תלמידה נוספת בקובץ תלמידי החינוך המיוחד נובע משהותה במשפחת אומנה בעיר אחרת.
- מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיטת הממצאים כי: "הנושא טופל ביחד עם יחידות המיחשוב. כל המקרים שהובאו לפני במחלקה ניתן להם הסבר".

### לתשומת לב:

**התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיטת ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.**

**נספח א - התייחסות מ"מ מנהלת המחלקה לחינוך מיוחד מתאריכים 2.12.2010, 27.12.2010.**

**נספח ב - התייחסות השירות המשפטי מתאריכים 1.12.2010, 27.12.2010 ו- 10.2.2011.**

**נספח ג - התייחסות מנהלת מינהל השירותים החברתיים מתאריך 22.11.2010.**

**נספח ד - התייחסות מנהל השירות הפסיכולוגי החינוכי מתאריך 28.11.2010.**

**נספח ה - התייחסות מנהל בית ספר נ. מתאריכים 24.11.2010 ו- 28.11.2010.**

**נספח ו - התייחסות מנהלת קשרי קהילה ופניות הציבור באגף החינוך מתאריך 23.11.2010.**



## מסקנות

### מינוי יו"ר הוועדה וחבריה

79. מהממצאים עולה שאחראית קשרי קהילה שימשה כיו"ר הוועדה בתקופה שלא היה ברשותה כתב מינוי בר תוקף משר החינוך. לדעת הביקורת, ועדת השמה המנוהלת על ידי יו"ר ועדה שאין בידו כתב מינוי תקף, פועלת בניגוד להוראות החוק ולהוראות חוזר ועדת השמה.
80. לקראת סיום מועדי ישיבות ועדות ההשמה ניהלה הממונה על ועדת השמה כ- 20 ישיבות ביום ואף למעלה מכך. כמות זו של דיונים ליום, שהיא כפליים מהכמות המומלצת על פי חוזר ועדת השמה, עלולה להטיל עומס יתר על יו"ר הוועדה וחבריה, ולפגוע באיכות הדיונים.
81. עובדות מחלקת חינוך מיוחד לא הקפידו להזין למערכת הממוחשבת את שמות יושבי ראש הוועדה שניהלו את ישיבות ועדת השמה במהלך שנת תשס"ט. בכך נפגע התיעוד הממוחשב של ישיבות הוועדה והיכולת לערוך בקרה ממוחשבת עליהן.
82. למעלה משבע שנים אין רופא ילדים המשמש כחבר בוועדה. שילובם של רופאים נקבע בחוק החינוך המיוחד. לדעת הביקורת, הזמנת רופא ילדים עשויה לתרום לאיכות דיוני הוועדה ולהחלטותיה. יצוין, כי החוזר אינו מחייב את נוכחותו של הרופא בכל דיון, אך אין בכך כדי לשלול את חובת מינויו של רופא ילדים כחבר ועדה ואת הזמנתו על פי בחוק.
83. בניגוד לקבוע בחוק ולחוזר ועדת השמה, לא מונו עובדים סוציאליים לשמש כחברים בוועדה.
84. אין תיעוד לכך שלפסיכולוגים שהשתתפו בוועדה במהלך התקופה שבוקרה היו כתבי מינוי. אי מינויים של פסיכולוגים חינוכיים כחברים בוועדת השמה מנוגד לחוק ולחוזר ועדת השמה.

### השתתפות בוועדה

85. בפרוטוקולים של הישיבות ובמערכת הממוחשבת אין רישום נוכחות של מוזמנים שאינם חברים בוועדה. נוכחותם של חלק מהמוזמנים חיונית לצורך מתן תוקף לוועדה, וללא תיעוד נפגעת היכולת לבדוק את תקינות פעילות הוועדה ואף קיים חשש להעלאת טענה בדיעבד, לגבי תקפות החלטות הוועדה עקב העדרו של אחד המוזמנים שנוכחותו מחויבת על פי החוזר.
86. במקרים בהם הוועדה דנה בעניינם של תלמידי החינוך הרגיל, המפקח הכולל אינו מוזמן לישיבות הוועדה, למרות שהוא מחויב להשתתף בהן על פי חוזר מנכ"ל. לדעת הביקורת השתתפות המפקח הכולל או נציגיו עשויה לתרום לאיכות דיוני הוועדה ולהחלטותיה, ולמנוע במקרים מסויימים מעבר מיותר מהחינוך הרגיל לחינוך המיוחד.



87. לדעת הביקורת, זימון גננות חינוך מיוחד לשיבות ועדה בשעות בהן הן עובדות וידוע כי הן לא תוכלנה להגיע (לאור החלטת מפקחת החינוך המיוחד האוסרת עליהן להיעדר מעבודתן לצורך כך) – כמוהו כאי זימון גננות לוועדה. יצוין, שגננות החינוך המיוחד הן לרוב "גורם מפנה", שנוכחותו היא חובה על פי חוזר ועדת השמה, ועל כן קיימת חשיבות רבה לזמנן בשעות בהן תוכלנה להגיע. קיום ישיבות ללא נוכחות גננות המכירות היטב את תפקוד הילדים במגוון פעילויות לאורך השנה עלול לפגום באיכות החלטות הוועדה. ראוי לציין בהקשר זה, כי בעקבות הערת הביקורת החלה המחלקה לתאם ישיבות ועדה לאחר שעות פעילות הגנים, בהסכמת נציגי השירות הפסיכולוגי החינוכי, וזאת על מנת לאפשר את הגעת גננות החינוך המיוחד.

88. מהממצאים עולה כי עובדים סוציאליים שאינם חברי ועדה אינם משתתפים בדרך כלל בדיוני ועדה אלא רק במקרים בהם מדובר בתלמידים המטופלים על ידי מינהל השירותים החברתיים, וגם במקרים אלו נמצא כי הם אינם מקפידים תמיד להגיע. לדעת הביקורת, נוכחותם של עובדים סוציאליים בישיבות נדרשת על מנת שיוכלו לחוות דעתם בהתאם לניסיונם בטיפול בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים בכלל, ובפרט כאשר מדובר בתלמידים שכבר טופלו על ידיהם, לאור המידע המצוי בידם אודות תלמידים אלה.

#### הזמנת הורים לוועדה

89. המחלקה אינה מקפידה לשמור אסמכתאות המעידות על כך שנשלחו להורי תלמידים זימונים לוועדה בדואר רשום. הדבר נוגד את הוראת חוזר ועדת השמה, ופוגם ביכולת לוודא כי הוועדה התנהלה כדיון. כמו כן העדר התייעוד עלול להקשות על הוועדה להתמודד עם טענות לגבי חוקיות קיום הוועדה והחלטותיה באותם מקרים. יצוין, שבבדיקת הביקורת נמצאו מקרים בהם פוזרה ישיבה וכן בוטלו החלטות ועדה עקב טענות להעדר זימון הורים כדיון.

90. במקרים בהם הורי תלמידים אינם מגיעים לוועדה, אמור נציג מהוועדה, בהתאם לחוזר ועדת השמה, ליצור קשר טלפוני עם הורי התלמיד ולתעד את הסיבות לכך. מהממצאים עולה, כי לא קיים תיעוד לשיחות שנערכו, אם אכן נערכו, באותם מקרים. לבד מאי קיום הוראת חוזר מנכ"ל, הדבר פוגם ביכולת לבקר את התנהלות הוועדה, ועלול להקשות על הוועדה להתמודד עם טענות לגבי חוקיות קיום הוועדה והחלטותיה באותם מקרים.

91. עקב תקלה במערכת הממוחשבת (שטרם תוקנה נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים), לא נרשמת באופן ממוכן הכתובת המלאה למשלוח זימונים להורי תלמידים. הדבר מצריך עבודה נוספת של עובדי המחלקה אשר נדרשים להשלים את פרטי הכתובת למשלוח.

92. בחלק מהמקרים המידע המצוי ברשות המחלקה בדבר כתובתם של הורי התלמידים הוא שגוי, וכתוצאה מכך הזימון עלול שלא להגיע ליעדו. קיום ישיבת ועדה בענייניו של תלמיד מבלי שהוריו קיבלו זימון כדיון – מנוגדת להוראת החוזר.



93. המחלקה מזינה במערכת הממוחשבת כתובת מגורים אחת לכל הורי תלמיד. כתוצאה מכך, במקרים בהם הורי התלמיד פרודים, נשלחת הודעת זימון רק להורה אחד, ואילו ההורה האחר אינו מודע על כך, דבר הנוגד את הוראת חוזר מנכ"ל.

94. במקרים של דואר חוזר נדרשת המחלקה על פי חוזר ועדת השמה לזמן הורים באמצעות שליח. מהממצאים עולה, כי המחלקה אינה נוקטת בשיטה זו, ובוחרת לזמן את ההורים באמצעות שיחת טלפון. דרך פעולה זו, שאינה מעוגנת בחוזר ועדת השמה, לא מתועדת על ידי המחלקה והדבר עלול להקשות על הוועדה להתמודד עם טענות לגבי חוקיות קיום הוועדה והחלטותיה באותם מקרים.

#### נוכחות הורים בוועדות יפויי כוח

95. 12% מכלל ישיבות הוועדה שנדונו בשנת תשס"ט (184 במספר) התקיימו ללא נוכחות הורים. לדעת הביקורת, מדובר בשיעור גבוה של ישיבות בהן לא מימשו ההורים את זכותם החוקית להשתתף בקבלת ההחלטה לגבי השמת ילדם במסגרת חינוכית.

96. התופעה של צירוף יפוי כוח במקום נוכחות הורים בישיבות ועדת השמה רווחת במגזר הערבי. חוזר ועדת השמה מייחס חשיבות להצגת עמדות התלמיד והוריו בוועדה, ומתן יפוי כוח לקיום ועדה בהעדר ההורים מונע מההורים ומהתלמיד להציגן.

97. מדגם של 10 תיקי ועדת השמה בהם לא נכחו הורים הצביע על הדברים הבאים:

א. נוסח יפויי הכוח אינו אחיד.

ב. העדר יפוי כוח באחד התיקים לא מנע מהוועדה להתכנס ולקבל החלטה.

ג. אין הקפדה על צירוף יפויי כוח תקינים וחתומים המעידים כי ניתנה הסכמת הורים באופן חד משמעי לויתור על זכותם לקחת חלק בהחלטה.

לדעת הביקורת, החלטה המתקבלת בישיבה ראשונה ללא נוכחות הורים או ללא יפוי כוח המשקף הסכמה מלאה של ההורים נוגדת את הוראת חוזר ועדת השמה

98. מבדיקה שערכה הביקורת, עלה כי אין הקפדה על הזנת נתונים נכונה במערכת הממוחשבת בדבר קיומם של יפויי כוח, דבר המקשה לערוך בקרה מחשובית על נאותות ישיבות הוועדה והחלטותיה.

#### המסמכים המשמשים מצע לדין

99. מילוי שאלון הפנייה על ידי המוסד החינוכי, מהווה על פי חוזר ועדת השמה את אחד התנאים הבסיסיים להתכנסות הוועדה. מהממצאים עולה, כי התקיימו ישיבות מבלי שהועבר לוועדה השאלון כנדרש (המדובר בעיקר בדיונים הנוגעים לתלמידים מהמגזר החרדי). לכך מהעובדה



- שהדבר נוגד את חוזר ועדת השמה, הדבר פוגם, לדעת הביקורת, ביכולת הוועדה לקבל החלטה הנסמכת על מידע חשוב המופיע בשאלון.
100. המחלקה אינה מקפידה לקבל מבתי הספר שאלון בהתאם לנוסח האחיד והעדכני שקבע משרד החינוך. כמו כן אין הקפדה כי השאלון ייחתם בידי כל הגורמים הנדרשים לחתום עליו על פי חוזר ועדת השמה. כתוצאה מכך ייתכן שמלוא המידע הדרוש לוועדה לא יימסר לה וכן, בהעדר כלל החתימות הנדרשות, אין ביכולת הוועדה לדעת אם כל הגורמים המוסמכים בהתאם לחוזר ועדת השמה מסכימים לתוכן הכתוב.
101. חוזר ועדת השמה מגדיר את הגורמים המקצועיים המוסמכים לאבחון כל לקות. מהממצאים עולה, כי בחלק מהמקרים ניתנו חוות דעת על ידי גורמים שלא היו בעלי המומחיות הנדרשת על פי החוזר לאבחון הלקות. לדעת הביקורת, הדבר עלול להוביל את הוועדה לקבל החלטה שגויה לפיה יושם תלמיד במסגרת שאינה מתאימה לו. (במדגם של כ- 50 תיקים שבדקה הביקורת נמצאו 4 מקרים בהם ניתנה חוות דעת שלא על ידי הגורם המוסמך לאבחון הלקות, על פי החוזר).
102. הביקורת איתרה סיכומי אבחונים ללא חתימות מבצעייהם. כמו כן נמצאו אבחונים חתומים בהם לא נרשם תחום המומחיות של עורך חות הדעת, מספר הרישום בפנקס הפסיכולוגים ומעמדו המקצועי. זאת בניגוד להוראות חוזר ועדת השמה. לפיכך לא ניתן לדעת האם חות הדעת קבילה, ואם מבצע האבחון הוא פסיכולוג מומחה או מתמחה, או אדם שאינו מוסמך כלל ליתן חוות דעת בתחום.
103. בבדיקת מדגם תיקי ועדת השמה נמצאו שני מקרים בהם נקבע כי החלטת הוועדה אינה בתוקף כתוצאה מאי מסירת האבחון הפסיכולוגי להורים לפני הישיבה. אי מסירת האבחון הפסיכולוגי להורים מנוגדת להוראות חוזר ועדת השמה, ועלולה לגרום, כאמור, לביטול החלטת הוועדה בדיעבד.
104. קיים חשש כי תלמיד ללא פיגור יושם במוסד חינוכי לתלמידים מפגרים, וזאת לאור העובדה כי המחלקה אינה מקפידה לקבל אבחונים מוועדת האבחון למפגר, בניגוד לקבוע בחוק ובחוזר ועדת השמה.
105. מעיון במסמכים ובמדגם תיקי תלמידים שלגביהם אובחנה לקות של פיגור נמצא, כי חלקם לא הופנה לאבחונים חוזרים בוועדת האבחון למפגר במשך 6 שנים ויותר. בכך הופרה הוראת סעיף 15(א) לחוק הסעד לפיו "בכל שלוש שנים חייב פקיד הסעד לשוב ולהביא את עניינו של מפגר לפני ועדת אבחון".



106. פרוטוקול החלטת ועדת שילוב מהווה על פי חוזר ועדת השמה את אחד התנאים הבסיסיים להתכנסות הוועדה. מהממצאים עולה, כי התקיימו מספר ישיבות מבלי שהועבר לוועדה הפרוטוקול כנדרש. לכך מהעובדה שהדבר נוגד את חוזר ועדת השמה, הדבר פוגם, לדעת הביקורת, ביכולת הוועדה לקבל החלטה הנסמכת על מידע חשוב בדבר הנסיונות לשלב את התלמיד במסגרת החינוך הרגיל.

#### **מועדי כינוס הוועדה**

107. חוזר ועדת השמה קובע את המועדים האחרונים בכל שנת לימודים לכינוסה של ועדת השמה. מהממצאים עולה, כי הופנו לטיפול הוועדה מקרים לאחר המועדים שנקבעו בחוזר. כתוצאה מכך בחלק מהמקרים נדון עניינו של התלמיד בוועדה לאחר פתיחת שנת הלימודים, ונגרם עיכוב משמעותי בטיפול שניתן לתלמיד.

#### **"ועדות המשך" ואישור ועדות חריגים**

108. קיימת אי בהירות לגבי הנסיבות בהן מקיימת הוועדה ישיבת המשך לעומת הנסיבות בהן יש צורך לפנות לוועדת חריגים. אי בהירות והעדר עקביות בנושא זה עלולים לגרום לכך שתלמיד שעניינו יובא בפני הוועדה לאחר המועד הקובע בחוזר ועדת השמה יידחה שלא לצורך, מהטעם שאין מדובר בוועדת המשך.

#### **איפיון לקות ללא כינוס ועדת המשך**

109. בבדיקת תיקי ועדת השמה נמצא מקרה בו לאחר קיום ישיבת הוועדה, שונה איפיון הלקות על ידי פסיכולוגית אחרת שלא נכחה בישיבה, מבלי שנערכה ישיבת המשך כפי שמחויב החוזר, ואף מבלי שתתועד הסכמת חברי הוועדה לשינוי. התנהלות מעין זו, מלבד העובדה שהיא נוגדת הוראות חוזר ועדת השמה כאמור, נוגדת גם מינהל תקין.

#### **הליך מקוצר**

110. מהממצאים עולה כי לא בכל המקרים בהם ניתן לקיים "הליך מקוצר" אכן התקיים הליך שכזה. לדעת הביקורת, נקיטת "הליך מקוצר" במקרים רבים יותר יכולה היתה להפחית מהעומס המוטל על המחלקה ועל חברי ועדת ההשמה, ולאפשר להם להקדיש יותר משאבים למקרים שאינם יכולים להידון במסגרת "הליך מקוצר".

111. מדגם של תיקים שנדונו ב"הליך מקוצר" מצביע על כך שאין הקפדה על קבלת בקשות להפנייה לוועדה ועל קבלת חוות דעת ערוכות וחתומות כנדרש. לדעת הביקורת, דווקא בהליך מקוצר שבו לא מתכנסת ועדת השמה ראוי להקפיד על קבלת מסמכים ערוכים וחתומים כנדרש, המהווים בסיס לקבלת החלטה על השמת התלמיד.



### קיום ועדה לתושב תל אביב מחוץ לתל אביב

112. בהתאם להוראות חוזר ועדת השמה, יש לדון בעניינו של תלמיד בוועדת השמה של הרשות המקומית בה הוא תושב. למרות זאת, במדגם שערכה הביקורת, אותר מקרה בו נדון עניינו של תלמיד תושב העיר בוועדת השמה של רשות אחרת.

### יישום החלטות ועדות השמה

113. הביקורת איתרה בקבצים הממוחשבים 127 תלמידים שלא הושמו במוסדות חינוך מיוחד למרות החלטת הוועדה. ממדגם שערכה הביקורת עולה, כי בחלק מהמקרים המערכת הממוחשבת אינה כוללת מידע אמין ומדויק בנושא זה, ועל כן יש קושי להסתמך עליה. לדעת הביקורת, להעדר מידע עדכני ומדויק במערכת הממוחשבת לגבי מקום ומגמת הלימודים יש השלכות רבות, למשל: פגיעה בבקרה ובמעקב אחר פעילות הוועדה, פגיעה בהסדרת ההסעים ובפיקוח עליהם, ופגיעה בבדיקת החזרים כספיים, תשלומים והתחשבנויות עם רשויות אחרות ועם משרד החינוך.

114. מקרים בהם התקבלה החלטה בעניינו של תלמיד על ידי הוועדה אך בפועל לא סביר כי תיושם ההחלטה לאור נסיבות המקרה (תלמיד אמור לסיים את חוק לימודיו, תלמיד שהוריו מתכוונים לוותר על זכאות), מטילים עומס מיותר על הוועדה ומבזבזים משאבים עירוניים לחינם.

115. קיימת תופעה של תלמידים הנרשמים לבתי ספר פרטיים על מנת לעקוף את החלטת הוועדה. כתוצאה מכך לא מושמים תלמידים במסגרת המתאימה להם והם אינם מקבלים את הטיפול הנדרש להם.

### המלצות

116. יש להקפיד על כך שברשות כל הגורמים העירוניים המשמשים כיו"ר הוועדה יהיו כתבי מינוי ברי תוקף מאת שר החינוך. יש לשמור העתקים של כתבי המינוי במחלקה ולהקפיד על חידושם בעת הצורך.

117. מומלץ כי יושבי ראש נוספים בעלי כתב מינוי בר תוקף ינהלו ישיבות במהלך חודש מאי (החודש האחרון בכל שנת לימודים בו ניתן לקיים ישיבות ועדה לקראת שנת הלימודים הבאה) - במקביל לישיבות המנוהלות על ידי הממונה על הוועדה. כך יופחת העומס עליה בחודש זה. כמו כן מומלץ לפעול לכך שכמות ישיבות ועדות ההשמה תפוזר לאורך השנה, ולא תרוכז בחודש מאי.

118. יש לפעול להנפקת כתבי מינוי לרופאים, עובדים סוציאליים ופסיכולוגים שימשו כחברים בוועדה, כך שהרכב הוועדה יהיה תואם להוראות החוק והחוזר. כמו כן עשוי הדבר לשפר את תהליך קבלת ההחלטות בוועדה.



119. על מנת שיהיה ניתן לבקר תהליכי העבודה בתחום ולקבל מידע אמין ונכון על פעולותיה והחלטותיה של ועדת השמה מומלץ לפעול בנושאים הבאים:
- א. להנחות את כל הגורמים העוסקים בדבר להקפיד להזין את מלוא הנתונים הנדרשים במערכת הממוחשבת ולוודא שהם מוזנים באופן מדויק.
- ב. לערוך שינויים במערכת הממוחשבת כך שתאפשר הזנת נתונים שאינם קיימים היום במערכת, כגון: קיום הליך מקוצר, קיום יפוי כוח, מועדי משלוח הודעות בדואר רשום, נוכחות של חברי ועדה כגון מפקחת החינוך המיוחד, עובד סוציאלי וכו', ונוכחות של מוזמנים שאינם חברים.
120. יש להקפיד על רישום כל הנוכחים בוועדה בפרוטוקול הישיבה, לרבות מי שאינם חברים בוועדה.
121. על הממונה על ועדת השמה ויושבי ראש הוועדה להקפיד להזמין את נציגי המפקח הכולל במקרים המתאימים וכן לפעול לכך שתאפשר השתתפותו של הגורם המפנה, על מנת לקיים את הוראות חוזר ועדת השמה המחייבות את השתתפותם, ובכדי לתרום לשיפור תהליך קבלת ההחלטות בוועדה.
122. יש להקפיד על השתתפותן של עובדות סוציאליות בישיבות הוועדה, בהתאם לקבוע בחוזר ועדת השמה.
123. בהתאם להוראות חוזר ועדת השמה, יש לשמור בתיקי הוועדה את אישורי הדואר הרשום המעידים על הזמנת התלמידים והוריהם לוועדה וכן לתעד שיחות טלפון שנערכו עם הורים אשר לא הגיעו לישיבות הוועדה. כך תתאפשר בקרה נאותה על תהליכי העבודה, ויתאפשר למחלקה להתמודד מול טענות לגבי אי תקפות החלטות הוועדה עקב אי הזמנת הורים כדן.
124. יש לוודא רישום נכון ומדויק של כתובות למשלוח לצורך הזמנת ההורים לוועדה. לצורך כך יש לתקן את התקלה במערכת הממוחשבת של מחלקת חינוך מיוחד, הגורמת לעתים לשגיאות ברישום כתובת המשלוח. כמו כן מומלץ להורות למנהלי מוסדות החינוך להקפיד להעביר למחלקה את רשימות התלמידים המועמדים לוועדה בצירוף כתובתם העדכנית של מגורי ההורים.
125. במקרים של דואר חוזר, יש לשלוח זימון חדש להורי התלמיד באמצעות שליח, כפי שמחייב חוזר ועדת השמה. כל עוד ההורים אינם מוזמנים באמצעות שליח, אלא באמצעות שיחת טלפון, יש לתעד את הזימון הטלפוני על מנת לוודא כי ההורים אכן מידועים לגבי כינוס הוועדה.
126. מומלץ לדרוש מהמפקחים וממוסדות החינוך לצמצם ככל האפשר את תופעת מתן יפוי הכוח במקום נוכחות הורים - במגזר הערבי ובכלל. דרישה זו חשובה במיוחד כאשר מדובר בילדים צעירים, ובדיונים בהם שוקלים שינוי מסגרת לימודית - מחינוך רגיל לחינוך מיוחד (להבדיל מדיון



- חוזר לחידוש תוקף ההחלטה). זאת על מנת לאפשר להורים ככל אפשר לממש את זכותם החוקית להשתתף בקבלת ההחלטה לגבי השמת ילדם במסגרת החינוכית שונה.
127. יש להקפיד כי בכל דיון שנערך לראשונה ללא נוכחות הורים יהא יפוי כוח עדכני וחתום, שיביע הסכמה מדעת של ההורים לקיום הדיון בהעדרם.
128. מומלץ שמחלקת חינוך מיוחד תנסח יפוי כוח אחיד, באישור השיירות המשפטי, אשר יאפשר לוודא כי ההורים מוותרים על השתתפותם בוועדה באופן מושכל, לאחר שיודעו על מלוא זכויותיהם. מומלץ כי הנוסח החדש ליפוי כוח הוועדה להחליט בעניינו של הילד ללא נוכחות הוריו, יחייב את רישום תאריך החתימה של ההורים, ויבהיר בין היתר כי: (א) להורים זכות חוקית לקחת חלק בהחלטה המתקבלת בוועדת ההשמה (ב) מוקנית להורים האפשרות לזמן לישיבה מומחה או אדם אחר מטעמם (ג) אם אינם שולטים בשפה או הינם חירשים או כבדי שמיעה יוזמן עבורם מתורגמן בדיון. (ד) בעת החתימה על יפוי הכוח ההורים מוותרים על זכויות אלו.
129. על רכזות ועדות ההשמה ועל יו"ר הוועדה להקפיד לצרף שאלוני הפנייה עדכניים וחתומים כיאות בכל התיקים, על מנת לקיים את הוראות חוזר ועדת השמה, ולאפשר לוועדה לקבל החלטה מושכלת בהתבסס על המידע הנדרש בשאלון לגבי תפקודו של התלמיד במוסד החינוכי.
130. אין לאפשר איפיון תלמידים כבעלי לקות מסוימת, על ידי מי שחוות דעתו אינה קבילה לקביעת אותה לקות, על פי חוזר ועדת השמה. כמו כן יש צורך לוודא שעורך חוות הדעת חתם עליה, רשם את הכשרתו ומומחיותו בתחום, ואת מספר הרישיון שלו. כאשר חוות הדעת ערוכה על ידי מתמחה, יש להקפיד כי לצד חתימתו תימצא חתימת המדריך שפיקח עליו.
131. בהתאם לחוזר ועדת השמה, על השיירות הפסיכולוגי החינוכי להקפיד כי הורי התלמיד יקבלו את ממצאי האבחון הפסיכולוגי שנערך לתלמיד טרם הדיון בעניינו, ועל יו"ר הוועדה לוודא עם ההורים כי יש בידיהם העתק של שאלון ההפניה וסיכום חוות הדעת הפסיכולוגית. כך יצמצמו המקרים בהם ישיבת ועדה תבוטל או שהוועדה תאלץ לבטל את החלטתה בדיעבד (כפי שאירע בעבר).
132. במקרים בהם אופיין אצל תלמיד לראשונה "חשד סביר לפיגור", באחריות יו"ר הוועדה לקבל איבחון עדכני מוועדת אבחון למפגר בדבר לקותו של התלמיד, כעבור פרק זמן שלא יעלה על שנה - וזאת בהתאם להוראות חוזר ועדת השמה.
133. במקרים בהם אופיין אצל תלמיד פיגור שכלי, על יו"ר ועדת השמה להקפיד לקבל אבחון מחודש מוועדת האבחון למפגר אחת לשלוש שנים, כנדרש בחוק הסעד.



134. בהתאם לקבוע בחוזר ועדת השמה, יש לוודא כי לכל הפנייה לוועדה תצורף החלטה של ועדת שילוב, על מנת שחברי הוועדה יוכלו לוודא כי נעשה ניסיון לשילוב התלמיד במערכת החינוך הרגיל.
135. מומלץ לפעול לשינוי הוראת חוזר ועדה השמה המגבילה את התכנסות הוועדה רק עד חודש מאי בכל שנת לימודים, משום שמגבלה זו עלולה לפגוע בסידורו של התלמיד במסגרת מגוננת ומתאימה לצרכיו.
136. כל עוד אין שינוי במגבלה הקיימת לגבי מועדי כינוס ועדת השמה, מומלץ לעשות ככל הניתן כדי ליידע את כל הגורמים הרלוונטיים (מינהל השירותים החברתיים, מוסדות חינוכיים, מכונים להתפתחות הילד, הורים וכו') לגבי המועד האחרון לפנייה לוועדת השמה בצירוף החומר הנדרש ולגבי ההשלכות החמורות של איחור בהגשת הפנייה. למשל: באמצעות פירסום מידע מורחב בנושא באתר האינטרנט, ובמידעון רישום לגנים; באמצעות משלוח מכתבים לעובדים הסוציאליים ולגנים חרדיים וכו'. יידוע ותמרוץ כל הגורמים הרלוונטיים להגיש פנייתם מבעוד מועד יכולה להקל על השמת התלמיד במסגרת התואמת את צרכיו, להקל על העומס המוטל על ועדת השמה לקראת תום מועד כינוס הוועדות, ולמנוע את הצורך בפנייה לוועדת חריגים.
137. על מנת לאפשר השמת תלמיד במסגרת ההולמת את צרכיו מוקדם ככל האפשר ובכדי למנוע את הצורך לפנות לוועדת חריגים, יש להקפיד על מעקב אחר הטיפול בפניות לוועדה, ולתאם דיון בוועדה מיד עם קבלת הפנייה והחומר הנדרש.
138. יש לבדוק מול משרד החינוך מתי נחשבת ועדה כ"ועדת המשך" ומתי היא נחשבת ועדה חריגה המצריכה קבלת אישור ממשרד החינוך. בכל מקרה בו מתקיימת ועדה חריגה ראוי לתעד את אישור מנהלת המחוז לקיום הוועדה, כאמור בחוזר ועדת השמה.
139. במקרה בו מגיע אבחון נוסף בעניינו של תלמיד, המשנה באופן מהותי את איפיון הלקות שנקבעה לו קודם לכן בוועדה, יש לכנס ועדת המשך. על פי חוזר ועדת השמה, פסיכולוג אינו יכול לשנות את איפיון הלקות על דעת עצמו (גם אם מגיעה חוות דעת חדשה), והוא חייב להתייעץ עם חברי הוועדה לגבי כל שינוי באיפיון לקותו של תלמיד. שינוי באיפיון הלקות יכול לשנות את ההחלטה לגבי השמת התלמיד.
140. על מחלקת חינוך מיוחד להציג בפני מוסדות החינוך וההורים את האפשרות לנקוט ב"הליך מקוצר" במקרים בהם הדבר אפשרי על פי החוק, כדי להקל על העומס המוטל על הוועדה.
141. על מנהלת המחלקה לוודא כי בטרם תתקבל החלטה בדבר זכאותו של תלמיד לחינוך מיוחד ב"הליך מקוצר", תועבר לידיה חוות דעת מקצועית, עדכנית וחתומה כנדרש, על מנת לוודא השמה נאותה של התלמיד גם ללא קיום סדרי הוועדה הרגילים.



142. על פי חוזר ועדת השמה, יש להקפיד כי עניינו של תלמיד תושב העיר יידון בוועדת ההשמה של עיריית תל אביב-יפו.

143. מומלץ לבדוק מדוע שיעור כה גבוה מכלל החלטות הוועדה בשנת תשס"ט לא יושם לכאורה, ולערוך מעקב ובקרה גם באמצעות המערכת הממוחשבת על יישום החלטות הוועדה.

### לתשומת לב

**התייחסויות המבוקרים ואחרים למסקנות והמלצות הביקורת, מצורפות לדוח בפרק הנספחים ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.**

**נספח ז** - התייחסות מנהלת מינהל השירותים החברתיים מתאריך 12.4.2011.

**נספח ח** - התייחסות גזבר העירייה מתאריך 24.5.2011.

**נספח ט** - התייחסות מנהלת מינהל החינוך מתאריך 24.5.2011.