



# הנלה למעשה

בית הספר כמוקד לפיתוח תפיסת ההכלה

עמיתות ועמיתי מחזור כ"ט



## קרן ג'ק, ג'וזף ומורטון מנדל

קרן ג'ק, ג'וזף ומורטון מנדל הוקמה על-ידי שלושת האחים מנדל ב-1953 בעיר מגוריהם קליבלנד, במדינת אוהיו. פעילות הקרן מבוססת על האמונה שמנהיגים מעולים, המונחים על-ידי רעיונות גדולים, הם המפתח לשיפור פני החברה ואיכות החיים של בני אדם בכל רחבי העולם. משימתה של קרן מנדל לתרום לשגשוגן של ארצות הברית וישראל כחברות צודקות, סובלניות, מיטיבות ודמוקרטיות, ולשפר את איכות החיים בשתי המדינות. הקרן מתמקדת בתחומים אלו: פיתוח מנהיגות, ניהול מלכ"רים, מדעי הרוח, חיים יהודיים ומעורבות עירונית.

קרן מנדל-ישראל החלה לפעול בשנת 1991 ומאז הצמיחה דור של מנהיגים בתחום החינוך והחברה באמצעות מגוון רחב של תוכניות לפיתוח מנהיגות שהיא מקיימת במסודותיה השונים: בית ספר מנדל למנהיגות חינוכית, תוכנית הנמשכת שנתיים ושואפת להעשיר את מערכת החינוך הישראלית במנהיגים מונחי חזון, בעלי תחושת שליחות, מחויבות ותבונת מעשה; מכון מנדל למנהיגות, המפעיל תוכניות לפיתוח מנהיגות בקהילה החרדית, תוכנית למנהיגות נוער, תוכנית למנהיגות בתרבות יהודית, תוכנית למנהיגות באקדמיה ותוכנית למנהיגות חינוכית בצה"ל; מרכז מנדל למנהיגות בנגב, המכשיר ומטפח מנהיגים ברמה המקומית בדרום הארץ; מרכז מנדל למנהיגות בצפון, שמתקיימות בו תוכניות להכשרת מנהיגים בצפון הארץ; ויחידת בוגרות ובוגרי מנדל, המלווה את בוגרי תוכניות הקרן ומעניקה להם ליווי ובית מקצועי.

### בית ספר מנדל למנהיגות חינוכית

משימתו של בית ספר מנדל למנהיגות חינוכית היא להעשיר את מערכת החינוך בישראל במנהיגים מונחי חזון, שיש להם השאיפה, המחויבות וחוכמת המעשה הדרושים כדי לשפר את החברה הישראלית. בית ספר מנדל למנהיגות חינוכית נוסד בירושלים בשנת 1992 כמיזם משותף לקרן מנדל-ישראל ולמשרד החינוך. עד היום סיימו את התוכנית כ-470 עמיתים ועמיתות, שהשתלבו בתפקידי מפתח במערכת החינוך, רבים מהם כמנהלי בתי ספר, כמשרתי ציבור בעמדות מפתח במשרד החינוך ובמחלקות חינוך ברשויות מקומיות, ובארגונים חינוכיים וחברתיים שונים. בית הספר מציע תוכנית לימודים ייחודית בתחום טיפוח המנהיגות, המבקשת להרחיב ולהעמיק את הידע ואת היכולת של העמיתים לתרום לשדה החינוך בישראל. המרחב החינוכי בבית הספר מתאפיין בריבוי שדות ידע מקצועיים ותאורטיים, ובהכללה של שונות תרבותית. מרחב זה מאפשר לעמיתים להתוודע למציאות החברתית מרובת התרבויות והזהויות לעומקה, להכיר זוויות מבט ותחומי ידע שונים, לנוע ביניהם בחופשיות ולהתבונן דרכם במצבים מורכבים. בית הספר רואה בריבוי זה משאב הכרחי ללמידה, לגיבוש זהות אישית-מקצועית אוטונומית, מודעת וביקורתית, ולהבהרת החזון החינוכי. תהליכי למידה אלו מתאפשרים בזכות הרכב קבוצת העמיתים בבית הספר, הרכב חברי הסגל, מבנה תוכנית הלימודים, תוכני יחידות הלימוד ואופי תוצרי הלמידה.

## עמיתות ועמיתי מחזור נ"ט

ארז אמבר  
השאם בדר  
עדו ברום  
אבי דאדון  
אסף דה פריס  
גיא ון-ראלטה גל  
שרון וסרמן  
שירן זהרוני  
הלן יאנובסקי  
דפנה יבין  
עמית כיתאין  
שרה לבנון  
סלאח מוחסן  
מירה מונייר  
ריקי סיטון  
עידו עמר הדני  
לאה פישהוף  
דביר קלי  
יניב יוסף קקון  
אמנון רבינוביץ'-רשף  
נתן רובין  
תמר שימי

# תוכן עניינים

תקציר מנהלות	6
פתח דבר ואיפיון הקשיים והבעיות	14
התפיסות הפילוסופיות שבבסיס רעיון ההכלה	22
המשפט בשירות ההכלה	26
הרעיון המארגן שבבסיס ההמלצות	30
מנופי השינוי	32

## 01 • חיזוק המומחיות והרחבת היכולות הפנימיות (Capacity Building) של בית הספר למשימות הכלה

- א. גמישות במינוי, בתגמול, והגדרה מחודשת של תפקידים בתחום ההכלה בבית הספר
- ב. גמישות כלכלית בהקצאת משאבים למשימת ההכלה ובניהולם
- ג. הקמת מרכזי הכלה בית ספריים (מיני מתי"א ומרכזי הפסג"ה בבתי הספר)
- ד. אחריות וסמכות של בית הספר ביחס למתן מענים לתלמידים עם צרכים מיוחדים
- ה. פיתוח מקצועי ויצירת מומחים בבית הספר לטיוב תהליכי הכלה
- ו. הכללת תכנים של תפיסת הכלה בית ספרית בתוך הכשרות והשתלמויות מנהלים
- ז. תפקיד רכזת הכלה והשתלבות

## 02 • "מדד הכלה" - יצירת מודל תקצוב בית ספרי תלוי מדד חדש, שיוביל לשינוי בעמדות של בתי הספר ביחס למשימת ההכלה

- א. יצירת מדד הכלה לבתי ספר
- ב. צמצום מספר התלמידים בכיתות המשלבות תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים
- ג. הגדלת תקצוב בתי ספר על פי מדד ההכלה
- ד. תמריצי מדידה והערכה נוספים ביחס למדד ההכלה
- ה. יצירת מבנה דינמי של כיתת חינוך מיוחד בבית ספר רגיל

## 03 • שינוי "תנאי המגרש" שבהם פועל בית הספר כדי להרחיב את היכולות שלו ואת תפיסות ההכלה שלו

- א. שינוי מבני תומך הכלה
- ב. רישות: יצירת אשכולות או קהילות משותפות
- ג. שיפור מעמד סייעות השילוב והעברת סמכויות הגיוס והניהול בתחום הסייעות לבית הספר
- ד. הסדרת סוגיית ההתאמות לבגרות לתלמידי תיכון
- ה. יצירת מנגנון טיפול רב מערכתי בבעיות חברתיות, נפשיות והתנהגותיות

## מנח"י כשדה בדיקה

- א. מבוא
- ב. הקשיים והבעיות
- ג. המלצות מדיניות
- ד. מודלים ירושלמיים מוצלחים להכלה והשתלבות

# תקציר מנהלות



בשנת 2018 נכנס לתוקפו תיקון מספר 11 לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988. התיקון לחוק נועד להמשיך ואף להגביר את תהליכי השילוב וההכלה בבתי הספר הרגילים של ילדים שעד כניסתו לתוקף הופנו לחינוך המיוחד. שלוש שנים לאחר כניסת התיקון לתוקף, נראה כי הרפורמה חיצקה את מעמדם של ההורים כשותפים למהלך החינוכי של ילדיהם, והביאה לביסוס משמעותי של התפיסה הערכית של הכלה ושילוב בשפה החינוכית – תפיסה שבאה לידי ביטוי בכל סולם התפקידים במערכת החינוך. עם זאת, ישנה הסכמה רחבה – כפי שעולה מהצהרות הנהלת משרד החינוך, מכתב המינוי שניתן לנו למחקר זה ומראיונות שקיימנו עם מגוון רחב של מומחים ומעורבים בתחום – שהמשך יישום החוק על היבטיו השונים בשדה החינוך מבקש בחינה מחודשת.

כחלק מתוכנית הלימודים בבית ספר מנדל למנהיגות חינוכית, ובשיתוף פעולה מלא עם האגף ליישום רפורמת ההכלה והשילוב במשרד החינוך ועם מנהל החינוך ירושלים (שפרק מורחב במסמך יוקדש לו), ערכנו תהליך למידה מעמיק שכלל עשרות ראיונות עם בעלי ובעלות תפקידים שונים בתחומים הנוגעים להכלה ולהשתלבות במערכת החינוך. יו"ר ועדות אפיון, חברי הנהלה בכירה במשרד החינוך, הורים, סייעות, מנהלות בתי ספר ומורים, מנהיגות ארגוני מגזר שלישי העוסקות בזכויות בעלי צרכים מיוחדים, סיורים במוסדות חינוך ועיון בספרות מחקר, מסמכים ודוחות רלוונטיים – כל אלה שימשו אותנו בבואנו להציג את מסקנותינו ואת המלצותינו בשאלת השינוי הנדרש לשם קידום תפיסת ההכלה וההשתלבות של תלמידים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך בישראל.

במהלך תהליך החקר שבו ועלו שתי שאלות מרכזיות, שהן פועל יוצא של הקשיים והבעיות שהועלו בפנינו. שאלות אלה היו נקודת המוצא להמלצותינו לעתיד:

1 מיהו התלמיד המוגדר תלמיד עם צרכים מיוחדים, וזכאי לקבל שירותי חינוך בהתאם?

2 כיצד אפשר להפוך את בתי הספר הרגילים למכילים יותר, שיתנו מענה גם לתלמידים עם צרכים מיוחדים?

## פירוט הקשיים שעלו מהשטח

זיהינו ארבעה קשיים אשר להבנתנו מונעים יישום מיטבי של רפורמת ההכלה וההשתלבות בתצורתה הקיימת:

1. קשיים מבניים הנוגעים, בין היתר, לחלוקת הסמכות והאחריות בתוך משרד החינוך, בדגש על ריבוי אגפים ותהליכי עבודה מסורבלים, ולאופי הקשר בין אגפי משרד החינוך ובין "השטח".
2. קשיים תהליכיים הנוגעים, בין היתר, לעבודת ועדות האפיון והזכאות, לתפקיד המפקחים בתהליך, לריבוי המסמכים והבירוקרטיה וללוחות הזמנים, שאינם תואמים את אלה של בית הספר.
3. קשיים משאביים הנוגעים, בין היתר, להיקף ולמבנה של סלי המשאבים, להגדרת הזכויות ולקושי לממש את המענים מתוך סלי המשאבים.
4. קשיים הנוגעים לאופן הפעולה של מוסדות כוללניים לחינוך מיוחד.

**על אף זיהוי מוקדי-הקושי האמורים, אנו טוענים שהבעיה המרכזית והמוקד העיקרי המקשה על הכלה ושילוב של ילדים עם צרכים מיוחדים הוא דווקא היעדרם של תפיסת מסוגלות, כלים, ניסיון ויכולות חיוניים בבתי הספר הרגילים.**



**מן הנתונים העולים מתהליך הלימוד והחקר שערכנו, אנו למדים שלבתי הספר הרגילים אין המומחיות המקצועית, משאבי הזמן והשעות, הגמישות הניהולית והמוטיבציה להכיל ולשלב באופן מיטבי ילדים עם צרכים מיוחדים.**



**בהתאם לכך, עמדתנו היא כי המפתח לפתרון טמון בבתי הספר הרגילים, על-ידי חיזוקם כמוסדות מכילים.**

פירוט הבעיות והקשיים:

- **פער בין ערכי רפורמת ההכלה וההשתלבות ובין יכולות הביצוע בשטח**  
על אף שבשלוש השנים האחרונות הצליח משרד החינוך להטמיע שפה וערכים המציגים הזדהות רעיונית וערכית, הרפורמה יצאה לדרך ללא הכנה מספקת. מנהלי בתי הספר חשים שאין להם משאבים ותשתיות חיוניים ליישומה. המשאבים שכבר מאושרים ומוקצים דורשים תהליך מסורבל כדי שיהיה אפשר לממשם, וגם אז חסר כוח אדם מספיק ומיומן לביצוע המשימה.
- **מתח בין תפיסות מתחרות: הכלה והשתלבות אל מול הערכה ומדידה**  
יעדי הערכה ומדידה, הניצבים בבסיס מערכת החינוך הישראלית, אינם עולים בקנה אחד עם דרכי הוראה המאפשרות שילוב והכלה של ילדים עם צרכים מיוחדים.
- **ריבוי אגפים ותוכניות הפועלים במשרד החינוך**  
במשרד החינוך שלושה אגפים העוסקים בחינוך מיוחד באופן ישיר, ושלושה נוספים באופן עקיף, כחלק מהגדרת תפקידם. לכל אגף תהליכים משלו, תפיסת זהות מקצועית והתמחות נפרדות. בין הגדרות האחריות ותהליכי העבודה שלהם ישנם תחומי חפיפה נרחבים, והדבר יוצר בלבול וקושי בשיח ובתהליכי העבודה עם בתי הספר.
- **מתח בין "שפת ההכלה" ובין הצורך באבחנה בין סוגי השכיחויות**  
שימוש בשפת ההכלה והחלתה על כל הילדים עם קשיי למידה גורמת לטשטוש בשיח. שפת השיח גובשה תוך התייחסות לילדים עם צרכים מיוחדים בשכיחות גבוהה, אולם בפועל, היא מתייחסת בעיקר לילדים עם שכיחויות נמוכות.
- **צורך בהסתכלות רחבה, מערכתית והוליסטית על תמונת ההכלה והשילוב בבית הספר**  
במודל הקיים, לא ניתנת לבית הספר יכולת לקבל החלטות הנוגעות לתלמידים עם צרכים מיוחדים שבאחריותו. הדבר לא מאפשר לבית הספר לממש את אחריותו כלפי התלמידים, ולעתים אף פוגע במימוש האחריות של בית הספר כלפי התלמידים האחרים בו.
- **סרבול וחוסר איזון בעבודת ועדות האפיון והזכאות**  
הסרבול גורם למורים להירתע מלקחת משימות הקשורות לתחום, וכן פוגע בדימוי התהליך ובאמון בו מצד הורים וצוותי החינוך גם יחד. לתהליך זה נלווית תופעת "תעשיית האבחונים", המתבטאת בתשלום לגופים מסחריים – דבר שגם מגדיל את הפערים החברתיים.



- **היעדר הכשרה מקדמת הכלה ושילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים בבתי ספר רגילים**  
לצוותי החינוך במוסדות הרגילים אין ההכשרה הדרושה להכלה ושילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים. מקור החוסרים הוא בראש ובראשונה בתכנים רלוונטיים במוסדות להכשרת מורים. כמו כן, אין די הכשרות ייעודיות לאורך מסלול ההתפתחות המקצועית של המורים, למעט לעתים ביוזמת הנהלת בית הספר. אין בבתי הספר ליווי ותמיכה מקצועית ורגשית למורים בתחום. גם הסייעות המשלבות אינן עוברות תהליכי פיתוח מקצועי מתאימים בבית הספר או על-ידי הרשות המקומית המעסיקה אותן.
- **קושי ביישום הרפורמה הנובע מגודל הכיתות**  
גודל הכיתות תלוי במדד החברתי-כלכלי של בית הספר, ועומד על 32-35 ילדים לכיתה. במצב זה, הכלה ושילוב של ילדים עם צרכים מיוחדים בכיתות רגילות הוא אתגר של ממש. הצורך ביחס ובמתן מענה מותאם לכלל תלמידי הכיתה, ולתלמידים עם צרכים מיוחדים בפרט, דורש משאבי זמן ונפש גדולים ויוצר עומס רב על אנשי החינוך.
- **מחסור בגורמי טיפול בתהליך השילוב וההכלה של ילדים עם צרכים מיוחדים**  
חוסר ניכר באנשי מקצוע, בפרט בפריפריה. הדבר מונע מענים חיוניים, בעיקר פרא-רפואיים, מילדים הזקוקים וזכאים לכך.

לנוכח הקשיים והבעיות שפורטו לעיל, אפשר להבין מדוע הורים רבים בוחרים לשלוח את ילדיהם למסגרות החינוך הכוללני במקום למסגרות החינוך הרגילות. בשל כל אלה אנו טוענים שכדי להביא לשינוי משמעותי במערכת החינוך ברוח רפורמת ההכלה וההשתלבות, עלינו להפוך את בתי הספר הרגילים למוסדות מכילים, בעלי תפיסה מערכתית, המסוגלים להעניק שירותי חינוך מעולים לכלל התלמידים, ובכלל זה ילדים עם צרכים מיוחדים.

## המלצות לשינוי

בבסיס המלצותינו עומדת תפיסה של מעבר משילוב להכלה. אנו מציעים שינוי רעיוני: ממצב שבו יש ניסיון "לתפור חליפה" לכל ילד עם צרכים מיוחדים, למצב שבו כל בית ספר הוא בית מכיל עבור כלל התלמידים הלומדים בו.

**אנו סבורים שכדי לממש תפיסה זו, יש לפעול לחיזוק מעמד בית הספר כמוסד בעל תפיסת הכלה ויכולת מערכתית להכלה מיטבית.**

עמדה זו מבוססת על הנחות היסוד הבאות:

1. בית הספר הוא יחידת הקצה המשמעותית ביותר בתהליך החינוכי.
2. חלק ניכר מהאתגרים למימוש הרפורמה מקורם לא בתלמיד עם צרכים מיוחדים אלא בהיעדר התנאים הסביבתיים והמערכתיים המאפשרים לו להצליח, וכמוהו גם לכל תלמיד במערכת.
3. קידום יכולת ההכלה מחייב עיסוק בפדגוגיה במובנה העמוק.
4. אין לראות בשילוב ובהכלה תחומי התמחות ספציפיים (להוציא תחומי מומחיות הקשורים למוגבלויות רפואיות). התייחסות שכזו מעכבת, ואף מונעת, את מימוש תפיסת ההכלה.
5. קידום תפיסת ההכלה הוא מנוף לשינוי מערכת החינוך כולה.

על בסיס הנחות ותפיסות אלה, אנו ממליצים להפעיל שלושה מנופים, והם המלצותינו לשינוי

## 1 חיזוק המומחיות והרחבת היכולות הפנימיות (Capacity Building) של כלל בתי הספר למשימות הכלה

- א. **גמישות במינוי, בתגמול, והגדרה מחדשת של תפקידים בתחום ההכלה בבית הספר.**  
למנהל יוקצה סל תגמול בשעות ובאחוזים, והוא יוכל להגדיר את אופן חלוקתו.
- ב. **גמישות כלכלית בניהול ובהקצאה של משאבים למשימת ההכלה ובניהולם.** למנהל תהיה גמישות באופן השימוש בשעות למינוי בעלי תפקידים. כמו כן תצומצם הרגולציה על צריכת שירותים ועל ערוצי הקצאתם לבית הספר בתחומים הקשורים להכלה.
- ג. **הקמת מרכזי הכלה בית ספריים (מיני-מתי"א ומרכזי הפסג"ה בבתי הספר).** יש להעביר את מרכז הכובד של הידע המקצועי, נשות ואנשי הטיפול והתמיכה הפדגוגית לצוות המורים בנושאי הכלה לתוך בתי הספר. אנו ממליצים להקים מרכזי הכלה בבתי הספר, בין השאר על חשבון צמצום ניכר בתקני המתי"א את האזוריות וצמצום בשעות הפיתוח המקצועי במרכזי הפסג"ה.
- ד. **אחריות וסמכות בית-ספרית ביחס למתן מענים לתלמידים עם צרכים מיוחדים.** מעבר משיח של תפקוד ואפיון לשיח של צרכים. תהליך האפיון יבוצע על-ידי ועדה פנים-בית-ספרית, בשיתוף הורים ובתיאום עם הפיקוח והעברה לאישורו במקרים מסוימים. המהלך יגביר את האמון בבית הספר ואת תחושת המסוגלות שלו, את אחריותו להגדיר את הצורך של התלמיד ואת סמכותו לממשה, תוך ייתור של ועדות האפיון הגוזלות משאבים רבים – חלקם הגדול בירוקרטיים ותופעת לוואי שלהם היא הגדלת הפערים.
- ה. **פיתוח מקצועי ויצירת מומחים בבית הספר לטיוב תהליכי ההכלה.** בניית מסלולי התפתחות מקצועיים המאפשרים התמחות רלוונטית, ותהליכי הכשרה בהתאם. הגדרת סוגי המומחיות שמורים יוכלו לבחור, על-פי העדפתם ונטייתם.
- ו. **הכללת תכנים של תפיסת הכלה בית ספרית בתוך הכשרות והשתלמויות מנהלים.** אנו ממליצים לכלול תוכני לימוד והתנסויות מעשיות בנוגע לתפיסות הכלה שונות בהכשרות המנהלים (אבני ראשה) ובהשתלמויות המנהלים בשנותיהם הראשונות.
- ז. **תפקיד רכזת הכלה והשתלבות.** אנו רואים חשיבות רבה בתפקיד ומעודדים שילוב של בעלת תפקיד זה בתהליכי ההתפתחות המוצעים בבתי הספר. שינוי שיטת התגמול לתפקיד זה ישפיע על היכולת לבצע את המשימות החשובות המוגדרות במסגרתו.

## 2 "מדד הכלה" - יצירת מודל תקצוב בית-ספרי תלוי מדד חדש, שיוביל לשינוי בעמדות בתי הספר כלפי משימת ההכלה

- א. **יצירת "מדד הכלה" לבתי ספר.** אנו ממליצים ליצור מדד חדש, לצד מדד הטיפוח, שעל-פיו יוענקו לבית הספר משאבים ומענקים. המדד יוגדר על-פי תבחינים דוגמת מספר הילדים המוכלים בבית הספר, פיתוח מקצועי רלוונטי, קיום בעלי תפקידים רלוונטיים ועוד. מדד ההכלה יושפע גם ממדד הטיפוח, כדי לתת מענה לפערים הקיימים בין מרכז לפריפריה.
- ב. **צמצום מספר התלמידים בכיתות המשלבות הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים.** על בסיס ההנחה שהקטנת מספר התלמידים בכיתה הוא מנוף משמעותי הן לטיוב תהליכי הכלה ושילוב והן למענה החינוכי לכלל התלמידים, אנו מציעים כמה חלופות לתהליך צמצום מספר התלמידים כחלק מהרפורמה.
- ג. **הגדלת תקצוב בתי הספר לפי מדד ההכלה.** ככל שהדירוג במדד ההכלה לפי המדדים השונים יהיה גבוה יותר, כך יגדל תקצוב בית הספר.
- ד. **תקצוב לווי אישי וקבוצתי למורות כתלות במדד ההכלה.** אנו מציעים מגוון דרכים לעדכון כלי המדידה וההערכה הקיימים כך שישקללו גם מדדי שילוב והכלה, וזאת מתוך הכרה במרכזיות כלים אלה בתהליכי העבודה.
- ה. **יצירת מבנה דינמי של כיתת חינוך מיוחד בבית ספר רגיל.** במסגרת החקר פגשנו כמה מודלים של מבני כיתות שפותחו בבתי ספר כמענה ייחודי לצורך. בין המודלים – "כיתה מרחפת" ו"כיתה היברידית". אנו מציעים להפוך מודלים כאלה לחלופות גנריות, שמתוכנן יכול בית הספר לבחור בהתאם לצרכיו.

## שינוי "תנאי המגרש" שבהם פועל בית הספר, כדי להרחיב את היכולות שלו ואת תפיסות הכלה שלו

- א. **שינוי מבני תומך הכלה.** שינוי מבני נועד להוביל לכך שלכל מנהל בית ספר תהיה גישה מלאה לכלל המשאבים שמשרד החינוך מציע, בתהליך פשוט ושקוף ככל האפשר במסגרת מגבלות החוק והתקנות. יש להתאים את המבנה הארגוני של המשרד כדי שיתמוך בתהליך כזה ויצמצם (או יבטל) מבנים ותהליכים בירוקרטיים המונעים אותו.
- ב. **רישות.** יצירת רישות בין כמה גנים ובתי ספר ברמת הרשות המקומית, לצורך איגום משאבים ושיתופי פעולה בתחום מתן שירותים ומענים לילדים עם צרכים מיוחדים. הרישות יכול להיות על בסיס סוגים שונים של קשרים: על-פי קהילות, קרבה גאוגרפית, יסודי ועל-יסודי באזור רישום משותף ועוד.
- ג. **שיפור מעמד סייעות השילוב** והעברת סמכויות הגיוס והניהול בתחום הסייעות לבית הספר. אנו ממליצים שפרט למרכיב ההעסקה, שנמצא בידי הרשויות המקומיות, כלל הטיפול והניהול של הסייעות יהיה באחריות הנהלת בית הספר, כולל גיוס, בניית משרות ושיבוצים, ליווי מקצועי ועוד. נוסף על כך, אנו מציעים כמה דרכים לטיפול במחסור בסייעות.
- ד. **הסדרת מתן התאמות לבגרות לתלמידי תיכון.** אנו מציעים תהליכים המבטיחים מתן התאמות לתלמידים עם צרכים מיוחדים בשכיחויות הגבוהות במידה ותתקבל המלצתנו לפיה אין הכרח שעניינם של ילדים אלה יובא בפני ועדות האפיון. תהליכים אלה נועדו למנוע מצב שבו התלמידים ומשפחותיהם נדרשים לתהליכים עצמאיים ונפרדים (כולל אפשרות של הסתייעות בגורמים מסחריים) לשם קבלת הזכויות להתאמות שלהן הם זקוקים.
- ה. **יצירת מנגנון טיפול רב מערכתי בבעיות חברתיות, נפשיות והתנהגותיות.** זיהינו שלעיתים ישנו קשר בין אפיון והכרה במוגבלויות בשכיחויות הגבוהות ובין תופעות חברתיות, רגשיות והתפתחותיות רחבות יותר הבאות לידי ביטוי בחברה ובבתי הספר בקרב בני הנוער. בעיות כאלה, הבאות לידי ביטוי בקשיי התנהגות, בעלייה ברמות הדיכאון, בחרדה ובאלימות בקרב בני נוער, מתורגמות לעתים לאבחון העונה לקריטריונים של חינוך מיוחד. המלצתנו היא שההתמודדות עם אותם מקרים (שלהערכתנו ייתכן שהם רבים למדי) תהיה תוך שיתוף גורמי רווחה, בריאות, שלטון מקומי והחברה האזרחית. אנו ממליצים להקים פורום, בהובלת משרד החינוך, במטרה לבחון דרכים מתאימות להתמודדות, לתמיכה ולמניעה.



# פתח זנר ואיפיון הקשיים והבעיות

זֶה הַחֲלוֹם שֶׁאֲנִי נֹצְרִים בְּלִבֵּנוּ בְּלִי לֹמֵד מֵלֵה

שֶׁמֶשֶׁהוּ מוֹפֵלָא יִקְרָה פִּתְאוֹם

שֶׁזֶה מוֹכֵרָה לְקִדּוּת

שֶׁהִזְמִן יִפְתַּח לְפָנֵינוּ

שֶׁהִלֵּב יִפְתַּח לְפָנֵינוּ

שֶׁהִשְׁעִידִים יִפְתַּחוּ לְפָנֵינוּ

שֶׁהִשְׁלַע יִפְתַּח לְפָנֵינוּ

שֶׁמֶעִין נִסְתָּר יִפְדֹּץ לְעִמְתָּנוּ

שֶׁהַחֲלוֹם עֲצָמוּ יִפְתַּח לְפָנֵינוּ

שֶׁנִּקְרָא אֶחָד נִשְׁיֵט בְּלִי מִשִּׁים לְחוּץ

מִכְרָץ קֶטַן שֶׁלֹּא יִדְעֵנוּ שֶׁהִיא שֵׁם כָּל הַזְמַן

---

זֶה הַחֲלוֹם אֹלֵב הָאוֹגָה

כחלק מתהליך העבודה לקראת כתיבת מסמך זה, עבדנו בה בעת בשני ערוצים. הערוץ הראשון הוא שדה הזירה החינוכית. ערכנו עשרות ראיונות עם בעלי ובעלות תפקידים שונים בתחומים הנוגעים להכלה והשתלבות במערכת החינוך, שוחחנו עם הורים לתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, מנהלי בתי ספר, מורים ומחנכים, עובדים בארגוני סנגור העוסקים בזכויות ילדים עם צרכים מיוחדים ואנשי משפט ואקדמיה. כמו כן סיירנו במספר רב של מוסדות חינוך במחוז ירושלים, שנבחר כשדה בדיקה. הערוץ האחר הוא הספרות המקצועית – קראנו ולמדנו באמצעות עיון במאמרים אקדמיים, ניירות עמדה, מחקרי מדיניות ודוחות שפורסמו בנושא תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד.

מתוך כל אלה אנו מבקשים, בפתח הדברים, להבחין בין שתי שאלות עומק יסודיות הנוגעות לחינוך מיטבי עבור ילדים עם צרכים מיוחדים: השאלה הראשונה היא איזה תלמיד נכנס תחת המטריה של חוק חינוך מיוחד ומתוך כך זכאי לקבל שירותי חינוך מיוחדים? זוהי השאלה העיקרית שעליה החוק והמדיניות הנגזרת ממנו מנסים להשיב. השאלה השנייה היא כיצד ניתן להפוך את בתי הספר ה"רגילים" למכילים יותר גם עבור תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים? על בסיס תפיסה שבמרכזה השאיפה לקדם באופן מהותי הכלה של תלמידים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך, ברוח הגישה הדוגלת בשוויון בין כל בני האדם, אנו סבורים שהשאלה השנייה היא השאלה החשובה ביותר.

במהלך העבודה זיהינו מספר רב של מוקדים המקשים על יישום מיטבי של רפורמת ההכלה וההשתלבות במערכת החינוך, בהם:

1. קשיים הנוגעים לחלוקת הסמכות והאחריות בין אגפים שונים במשרד החינוך ולקשר שבין האגפים ל"שטח" ולבתי הספר, לקשר של משרד החינוך עם הרשויות המקומיות בנושא זה והקשרים בין האגפים השונים לארגוני מגזר שלישי העוסקים בזכויותיהם ובשילובם של ילדים עם צרכים מיוחדים.
2. קשיים הנוגעים לעבודתן של ועדות האפיון והזכאות על שלל מורכבויותיהם, לרבות התהליך המתנהל בבית הספר טרם הדיון בוועדה, תפקידם של המפקחים בתהליך, ריבוי המסמכים והבירוקרטיה הרבה שעל ההורים וצוות בית הספר לצלוח, לוחות הזמנים של עבודת הוועדות ועוד.
3. קשיים הנוגעים לסל המשאבים והמענים שהילדים זכאים להם וההבחנה ביניהם, וכן המשימה המורכבת שמוטלת על הרשויות המקומיות ובתי הספר בבואם לממש את הזכויות של התלמידים.
4. קשיים ומורכבויות הנוגעים לבתי הספר הכוללניים לחינוך מיוחד.

על אף החשיבות הרבה בצורך לעסוק בקשיים אלה בפני עצמם, אנו מבקשים לטעון שהמוקד העיקרי המעכב את הכלתם ושילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך הוא היעדר היכולות והכלים המספיקים לביצוע משימה חשובה זו בבתי הספר הרגילים. **לפיכך אנו סבורים שהמפתח לשינוי המיוחל קשור בקשר ישיר לחיזוק בתי הספר הרגילים כמוסדות מכילים, בעלי תפיסה מערכתית למתן שירותי חינוך מעולים לכלל תלמידיהם על המגוון שלהם והשוני ביניהם, ובכלל זה לילדים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים.**

בהקשר זה יפים דבריה של אורית, אם לילד עם מוגבלות תקשורת, שעימה שוחחנו לקראת כתיבת המסמך:

"עסל, לא מספיק לבית הספר ייתן את הלמידה להוץ צריך לתת לו לאפי התוכנית שלו. זה לא מספיק. אם בית ספר לא הולך לאי אלה יהיה מקום ליורד ומסלול אחר לא סגור האדום, הולך לא יהיה בית ספר פחות טוב דגור הולך לא!"

באופן דומה, מומחים רבים שעמם שוחחנו, בהם בעלי תפקידים במטה המשרד, ברשויות המקומיות ובצוותי החינוך בשטח, ציינו בפנינו פעם אחר פעם שבתי הספר הרגילים חסרים את הכלים המקצועיים והמומחיות, את משאבי הזמן והשעות, את הגמישות הניהולית ואת המוטיבציה להכיל ולשלב באופן מיטבי ילדים עם צרכים מיוחדים. כפי שאמרה לנו יו"ר של אחת מוועדת אפיון וזכאות שעימה שוחחנו: "עד שלא תהפכו את בתי הספר הרגילים להיות מכילים באמת, אולי יהיה טוב לאיזה ילד או שניים, אבל כמערכת, לא יהיה שינוי".

## פידוט הקשיים והבעיות

### א | פער בין ערכי רפורמת הכלה וההשתלבות לבין יכולת הביצוע "בשטח"

ככלל, קיימת הזדהות רעיונית עם מטרות הרפורמה ובסיס ערכי וחברתי איתן שיכול לאפשר את מימושה. עם זאת, קיים פער בין הרצון למימוש מטרות הרפורמה כאמור ובין המנגנון ויכולות הביצוע בשטח. מערכת החינוך הזדרזה לצאת לדרך לשלב יישום הרפורמה תוך שהיא מניחה כי תוכל להוביל תיקונים תוך כדי תנועה. בפועל הרפורמה מצאה מערכת של אנשי חינוך שאינם ערוכים, הן מבחינת התשתיות, והן מבחינת הכשרת הלבבות והידע המקצועי לקליטתה ויישומה (גם אם באופן הדרגתי). התחושה בקרב מנהלי בתי הספר היא שמשימת ההכלה של תלמידים עם צרכים מיוחדים הוטלה, ועודה מוטלת, על המוסד החינוכי ללא המשאבים והתשתיות הדרושים בצידה – בבחינת "קחו את הילד ותתמודדו". גם המשאבים המאושרים לצורך ביצוע המשימה עוברים דרך מסורבלת וארוכה ב"צינורות" רבים ושונים וכאשר הם מגיעים לבית הספר חסרה למנהל האוטונומיה לנהל אותם – לאגם משאבים שונים, לחבר מענים ואף לבנות היקפי משרות שיאפשרו לו לגייס כוח אדם מתאים.

### ב | מתח בין תפיסות מתחרות: הכלה וההשתלבות אל מול הערכה ומדידה

מערכת החינוך בישראל מתמקדת בהישגים לימודיים ובתוצאות מבחני הבגרות ומייצרת מנגנונים רבים ומורכבים של הערכה ומדידה כדי להבטיח את קידום ההישגים הללו. לצד תפיסה מובהקת זו קשה מאוד להציב ערכים ומטרות חינוכיות אחרות, לרבות הכלה וההשתלבות. יעדי המדידה וההערכה מובילים לאימוץ פדגוגיות ודרכי הוראה שלא עולות בקנה אחד עם דרכי ההוראה והלמידה האוניברסליות – המותאמות יותר באופיין להכלה ושילוב של מגוון תלמידים, ובכלל זה תלמידים עם צרכים מיוחדים, בבית הספר הרגיל. אחד הנתונים המאששים קביעה זו הוא היחס ההפוך בין מדדי האקלים לבין הקרבה לבחינות הבגרות – ככל שעולים בכיתות הלימוד לקראת הבגרות מדדי האקלים הולכים ויורדים<sup>1</sup>.



## ג | קשיים הנובעים מריבוי האגפים הפועלים מול צוותי החינוך בבית הספר וריבוי התוכניות המופעלות בו

חלק מהאתגרים שעומדים בפני הספר בניסיון לקדם את רפורמת ההכלה וההשתלבות קשורים גם למבנה הארגוני של משרד החינוך ולריבוי האגפים והגופים הממונים על הנושא. בין היתר ניתן למנות את השפ"י ובתוכו האגף ללקויות למידה, האגף לחינוך מיוחד, אגף חינוך ילדים ונוער בסיכון, אגף קליטת תלמידים עולים, אגף תלמידים מחוננים ומצטיינים. נוסף לכל אלה הוקם האגף ליישום רפורמת ההכלה וההשתלבות בחינוך הרגיל שכפוף ישירות למנכ"לית המשרד ולא למינהל הפדגוגי. כל אגף רואה את ההתמחות המקצועית שלו כחשובה ביותר ולעיתים קיים כשל של תקשורת ותיאום ואף סתירות פנימיות בהעברת המסרים וההחלטות לצוותי החינוך בשטח. מנקודת מבטו של מנהל בית הספר, ריבוי השחקנים שמגדירים רגולציה ועקרונות למימוש משאבי ההכלה והשילוב מקשה עליו להתאים מענים נכונים לתלמידים ולבנות תפיסת הכלה בית ספרית. יתרה מכך, מגורמים שונים שמענו כי שעות עבודה מרובות מתבזבזות על הניסיון להשיג תקציבים מאגפים שונים.

מצב זה אף תורם באופן ישיר להגדלת הפערים בין בתי ספר ובין תלמידים במערכת החינוך. ככל שמנהל המוסד והצוות החינוכי מצויים מיומנים יותר בנבכי הבירוקרטיה, כך הם יודעים כיצד לנצל את המשאבים ואילו צוותים מיומנים פחות עומדים בפני שוקת שבורה. מצב זה מוביל לשחיקה של הצוותים בנוגע למיצוי זכויות והשגת משאבים ומביא בפועל לכך שמטרת ההכלה הולכת ומתרחקת מהלב באופן שעלול לדחוק את נושא ההכלה לתחתית רשימת המשימות שיש למנהל בית הספר והצוות החינוכי.

תופעה נוספת היא ריבוי התוכניות שמוציא כל אגף בנפרד. נבנות תוכניות הכשרה, מפורסמים "קולות קוראים", מוצעות תוכניות להתפתחות מקצועית, ממונים מפקחים, מדריכות ומלווים, וכן נכתבים מסמכי מדיניות ובהם המלצות רבות ומגוונות. ריבוי בעלי העניין מביא גם לריבוי של תוכניות לימודים שהמשרד מקדם (לדוגמה: פיתוח לומד עצמאי, פיתוח מיומנויות חברתיות-רגשיות [SEL], תוכנית "מלקויות ללמידה", למידה בכיתה הטרוגנית ועוד). במקרים רבים התוכניות הרבות והשונות לא "מדברות" באותה שפה ואין ראייה מערכתית רחבה של הטמעת הרפורמה, כך שמנהלי בתי הספר אובדים בים התוכניות המוצע להם.

## ד | מתח בין "שפת ההכלה" ובין הצורך באבחנה בין סוגי השכיחויות

ניתן לחלק תלמידים עם צרכים מיוחדים לשתי קבוצות עיקריות: תלמידים עם צרכים מיוחדים בשכיחות גבוהה - קבוצה הכוללת כ-73% מכלל התלמידים עם צרכים מיוחדים, ותלמידים עם צרכים מיוחדים בשכיחות נמוכה - קבוצה הכוללת כ-27% מכלל התלמידים עם צרכים מיוחדים. מתוך קבוצת התלמידים עם צרכים מיוחדים בשכיחות גבוהה כ-49.5% הם תלמידים עם לקויות למידה.<sup>2</sup>

אף שאנו מכירים בחשיבות הערכית של "שפת ההכלה", שפה הרואה את כלל התלמידים על רצף יכולות וצרכים ומבקשת לתת להם מענה ראוי ללא קשר למידת המורכבות של מוגבלות התלמיד, הרי מתוך העדויות שנאספו מצאנו כי קיימת עמימות מושגית שמייצרת פער בין המציאות בשטח ובין הטרמינולוגיה המגיעה מכיוון המטה. מבחינה ארגונית, כאשר אנחנו עוסקים ביישום הרפורמה, העובדה שמחילים על כל התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחד

2 נתונים שהועברו מהמינהל הפדגוגי - אגף א' לחינוך מיוחד לגבי שנת הלימודים תשפ"ב.

את "שפת ההכלה" יוצרת "מכשול ארגוני שפתי פנימי". חשוב לנו להציף מכשול זה, על אף הרגישות שבעניין.

טשטוש ההבדלים בין השכיחויות מוביל לכך שפעמים רבות "שיח הכלה" לגבי תלמידים עם צרכים מיוחדים עוסק בהתייחסות לתלמידים עם צרכים מיוחדים בשכיחות נמוכה דווקא ולא לתלמידים עם צרכים מיוחדים בשכיחות הגבוהה, שהם חלק הארי של התלמידים עם צרכים מיוחדים. כך למשל, בראיונות שונים שקיימנו שמנו לב כי המרואיינים מתייחסים לרוב לתלמידים עם צרכים מיוחדים בשכיחות נמוכה. דוגמה נוספת ניתן לראות בדו"ח של מרכז יוזמה על תהליכי הפיתוח המקצועי המקדמים הכלה בבית הספר, שם מאוזכרים בעיקר מאמרים העוסקים בתלמידים עם צרכים מיוחדים בשכיחות נמוכה, גם בתוך הקשר של פיתוח מקצועי למורים העוסק בהוראת תלמידים לקויי למידה.<sup>3</sup>

## ה | צורך בהסתכלות רחבה, מערכתית והוליסטית על תמונת ההכלה והשילוב בבית הספר

כחלק מרפורמת ההכלה וההשתלבות, המשאבים מועברים לבתי הספר בהתאם לסלים שנקבעים לכל ילד בנפרד. הוועדה מאשרת את הקצאת השעות לפי תלמיד ולא ניתנות שעות תקן לתפקידים מערכתיים לניהול ההכלה והשילוב בבית הספר. במצב זה שאינו רואה את בית הספר בראייה רחבה ומערכתית, בית הספר לא מצליח לנהל את המשאבים בצורה מיטבית המעניקה מענה מתאים לכלל התלמידים. כך למשל, אחד מעקרונות מהרפורמה הוא זכות ההורים לבחור היכן ילמד ילדם וכן להיות שותפים בפילוח המענים שייתנו לילדים, מתוך האפשרויות שקובעות וועדת הזכאות והאפיון. בפועל החלטה זו נוטלת את הסמכות ממנהל בית הספר והצוות החינוכי, שמחויבים לפעול לפי בחירת ההורים, גם במקרים שבהם הם סבורים שהבחירה שגויה ושיש בבחירת ההורים כדי לפגוע בשאר ילדי הכיתה בגלל היעדר משאבים מתאימים.

## ו | סרבול וחוסר איזון בעבודת ועדות האפיון והזכאות

הגשת תלמיד לוועדות האפיון והזכאות דורשת עבודת הכנה רבה, אורכת שעות ארוכות, תלויה באבחונים מקצועיים יקרים (שלרוב אינם נגישים לאוכלוסיות ממצב חברתי-כלכלי נמוך) וגוזלת קשב רב של אנשי החינוך והטיפול מהתלמידים. על פי עדויות המנהלים בשטח, מורים נמנעים מלקבל על עצמם תפקידי שילוב והכלה בשל ריבוי המשימות הנדרשות בתפקידים אלה, שרובן נוגעות להליכים בירוקרטיים.

הזמן הרב לקבלת החלטות בוועדות האפיון והזכאות אינו מותאם לקצב העבודה והצרכים בשטח. מועד קבלת ההחלטות בוועדות הוא ב-15 במאי, ולהורים הזכות לערער על ההחלטה עד סוף חודש יוני. רק לאחר מכן מקבלות הרשויות את נתוני ההשמה לשנה הבאה.<sup>4</sup> סד זמנים זה לא מאפשר להיערך כראוי לפתיחת שנת הלימודים וכתוצאה מכך בתי הספר נדרשים להכיל תלמידים ללא סלי המשאבים והמענים הדרושים או שהתלמידים נמצאים במסגרות שלא מותאמות לצרכים שלהם. זאת ועוד, במסמך שהכינו יו"ר ועדות האפיון והזכאות

3 ברק מדינה, ערן, תהליכי פיתוח מקצועי לקידום הכלה (inclusion) בבתי הספר ובמערכת החינוך בישראל – סיכום פעילות קבוצת העבודה, הוצאת מרכז יוזמה תש"ף.

4 כמו כן קיימות ועדות חריגים המתקיימות במהלך חודשי הקיץ.

במחוז ירושלים<sup>5</sup> עלה שהתהליך הבירוקרטי המסורבל גורם לפגיעה באמון של צוותי החינוך בבתי הספר וההורים, באשר ליעילות הרפורמה, כנות מטרותיה ותרומתה לתהליכי ההכלה והשתלבות בפועל.

סוגיה נלווית לתהליכים אלו היא "תעשיית האבחונים", אשר אינה מציבה רק חסם בפני מי שהאבחונים אינם נגישים להם כלכלית, אלא מאפשרת לאוכלוסיות מסוימות "לקנות בכסף" מענים ושירותים, באמצעות תוצאות האבחון הנעשות באופן פרטי על ידי גורמים חיצוניים למערכת החינוך. מדובר ב"מיקור חוץ" מקצועי וכלכלי להגדרת מצבו הרגשי-חברתי-לימודי של התלמיד, במקום לסמוך על עדויות מהשדה, מהעבודה עימו.

## **ז | היעדר הכשרה מקדמת הכלה ושילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים בבתי הספר הרגילים**

פער נוסף בעל חשיבות ביישום הרפורמה נוגע למוכנות ולהכשרה של צוותי החינוך בבתי הספר הרגילים. מתוך הראיונות והסיורים שערכנו עולה שגם כיום צוותי החינוך אינם מוכשרים וערוכים דיים לתת מענה מיטבי לצורך הכלה ושילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות הרגילות. יצוין כי חוסר המוכנות כאמור נובע בראש ובראשונה מהיעדר ההכשרה המתאימה כבר בלימודי ההוראה במוסדות להכשרה, שם כמעט שאין התייחסות להוראה של תלמידים עם צרכים מיוחדים, למעט למי שמתמחים בחינוך מיוחד. בהמשך לכך, גם לאורך התפתחותם המקצועית, מעטים המורים שעוברים הכשרה מעמיקה בתחום ההכלה והשילוב, למעט אם מנהל בית הספר מבקש לשים נושא זה במרכז העשייה בבית בספר. כמו כן, לרוב אין מענה פנים בית ספרי מספק שיכול ללוות את המורים בתהליך ההכלה והשילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים בכיתה.

עוד יצוין שגם פרופיל הסייעות אינו מתאים למתן מענים מיטביים במסגרת החינוכית הרגילה, בין היתר משום שהן לא עוברות הכשרה מתאימה וכן משום שבמרבית בתי הספר אין משאבי כוח אדם וזמן המאפשרים לקיים תהליכי פיתוח מקצועי לסייעות. יתרה מכך, אף שהסייעות מועסקות על ידי הרשות המקומית הרי במרבית המקרים הרשויות לא דואגות לפיתוח המקצועי שלהן, משום שהן אינן מחויבות לכך לפי חוק ומשום שהן מקבלות שכר עבור שעות עבודה בפועל ולא עבור שעות פיתוח מקצועי.

## **ח | קושי ביישום הרפורמה הנובע מגודל הכיתות**

גודל הכיתות במערכת החינוך תלוי במדד החברתי-כלכלי של בית הספר ונע בין 32 ל-35 ילדים לכיתה בממוצע. במצב זה, הכלה ושילוב של ילדים עם צרכים מיוחדים בכיתות רגילות הוא מאתגר מאוד. הצורך ביחס ומתן מענה מותאם לכלל תלמידי הכיתה ולתלמידים עם צרכים מיוחדים בפרט, לרבות הקשר עם ההורים, דורש משאבי זמן ונפש גדולים ומייצר עומס רב המונח על כתפיהם של אנשי החינוך. שילוב ילדים עם מוגבלויות מרחיב את ההטרוגניות של הכיתה, שגם בלעדיו הכיתה מאתגרת מאוד עבור המורה (הממוצע).

<sup>5</sup> מסמך תובנות של יושבי ראש ועדות זכאות ואפיון בהתייחסות לתיקון 11 לחוק החינוך המיוחד לאחר שנתיים וחצי של פעילות יושבי ראש זכאות ואפיון, משרד החינוך מחוז ירושלים, דצמבר 2021

## **ט | מחסור בגורמי טיפול ככשל משמעותי בתהליך ההכלה והשילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים**

במערכת החינוך קיים מחסור חמור בגורמי טיפול בכלל. את המחסור מרגישים בעיקר בפריפריה הגיאוגרפית. ישנם תקנים לא מאוישים במגוון המקצועות הטיפוליים והפרא-רפואיים, דבר המקשה על מתן מענים טיפוליים שהם הכרח בעבודה עם תלמידים עם צרכים מיוחדים. מחסור זה מורגש באופן בולט ביותר במסגרות החינוך הרגיל המכילות ומשלבות תלמידים עם צרכים מיוחדים, משום שמיעוט אנשי המקצוע שמצויים במערכת מופנה בראש ובראשונה למסגרות החינוך הכוללני ורק לאחר מכן למוסדות החינוך הרגיל. במצב זה, ילדים עם צרכים מיוחדים המשולבים במסגרות חינוך רגיל לא מקבלים את המענה שהם זכאים לו, דבר שמוביל את ההורים להעדיף את מסגרות החינוך הכוללני על פני שילוב.

נוכח הקשיים והבעיות על מגוון המופעים והסיבות להם, כפי שתואר בהרחבה לעיל, ניתן להביט נכוחה אל מול הבחירה של הורים רבים לשלוח את ילדיהם למסגרות החינוך הכוללני במקום למסגרות החינוך הרגילות.

**כל אלה מעלים שכדי להביא לשינוי של ממש במערכת החינוך, ברוח רפורמת ההכלה וההשתלבות, יש למקד את עיקר ההמלצות שיובאו בחיזוק בתי הספר הרגילים כמוסדות מכילים, בעלי תפיסה מערכתית למתן שירותי חינוך מעולים לכלל תלמידיהם, ובכלל זה לילדים עם צרכים מיוחדים.**



# התפיסות הפילוסופיות שבבסיס דעיון ההכלה

שאלו ילד

מה אתה רוצה

לעשות נשמה נדול?

לסחט את המלה

רוצה

ולחזיר לה את המלה

יכול

---

שאלו ילד עידית ברק

רפורמת השילוב וההכלה במערכת החינוך בישראל, כמו במרבית העולם המערבי, היא תוצר של תמורה תודעתית וערכית כלל-עולמית בכל הנוגע לאנשים עם מוגבלויות: מחריגים, מוקצים בעלי לקויות הזקוקים למעשי חסד, לסובייקטים בעלי זכויות. את שורשיה של תמורה תודעתית-ערכית-חברתית זו אפשר למצוא במסורות הדתיות המונותאיסטיות, בזרם המחשבה הליברלי ובהתפתחותן של תאוריות ביקורתיות במחצית השנייה של המאה ה-20. ראשית נבקש לתאר את שורשיה של תמורה תודעתית זו.

את השורש הראשון והעתיק ביותר אפשר למצוא בשלוש הדתות המונותאיסטיות. אלה מדגישות את בריאתו של האדם ב"צלם אלוהים" – יסוד משותף לכל האנושות: "וַיִּבְרָא אֱלֹהִים אֶת הָאָדָם בְּצִלְמוֹ, בְּצֶלֶם אֱלֹהִים בָּרָא אֹתוֹ, זָכָר וּנְקֵבָה בָּרָא אֹתָם" (בראשית א 27); בברית החדשה נכתב על "הָאֲנָשִׁים הָעֲשׂוּיִים בְּצֶלֶם אֱלֹהִים" (איגרת יעקב ג 9) ובקוראן: "אלוהים הוא אשר שם לכם את הארץ כמסד, ואת השמים כתקרה, וצר אתכם בצלם יפה..." (סורת הסולח, 64). רעיון צלם האלוהים שבאדם מקבל ביטוי גם בספרות חז"ל. כך למשל במסכת סנהדרין (תלמוד ירושלמי, מסכת סנהדרין, פרק רביעי הלכה ט) נכתב כי האדם נברא יחידי על מנת ללמד שכל חיי אדם הם עולם ומלואו ושהבדלים בין בני אדם אינם אמורים להיות בסיס להיררכיות. גדולתו של האל באה לידי ביטוי בכך שטבע בכל בני האדם את "חותמו של האדם הראשון, ואין אחד מהן דומה לחברו". מן המפורסמות הוא ש"חביב אדם שנברא בצלם" (מסכת אבות, ג, יד). בסיסו של רעיון זה הוא שאפשר לחשוב באופן **חיוני** גם על הבדלים מהותיים בין בני אדם, שכן כולם נבראו בצלם. ובמילים פשוטות – רעיון צלם האלוהים שבכל אדם מהווה בסיס לחשיבה על הצורך ביחס שווה לכל פרטים המרכיבים את החברה האנושית, ללא הבדלי דת, גזע, מין או יכולות.

השורש השני טמון במחשבה הליברלית, שהתפתחה באירופה החל במאה ה-17. מחשבה זו השתמשה, בין היתר, במוטיבים יודו-נוצריים כמו המושג "צלם אלוהים", וחילנה אותם. בבסיס המחשבה הליברלית עומדת ההכרה שלכל אדם זכויות יסוד טבעיות. במצב ראוי, כל פרט בחברה חופשי לממש את מאווייו כל עוד אינו מזיק לזולת, ותפקידה של המדינה להגן על חירות זו ולאפשר אותה על גווניה השונים.

החוק ומוסדות המדינה הם מסגרת המאפשרת את מימוש הזכויות הטבעיות ומגנה עליהן. עם זאת, מסורת חשיבה זו אינה חפה ממתחים, ובראשם המתח בין חירות לשוויון. הבחנתו של ישעיהו ברלין יפה בהקשר זה: לדבריו, יש שני סוגים של חירויות – שלילית וחובית. החירות השלילית היא החירות מכפייה והחופש של אדם לעשות את אשר עולה על רוחו (כל עוד אינו מזיק לאדם אחר), זוהי החירות הליברלית הקלאסית. חירות חובית היא מתן הזדמנויות ויכולת ליחיד לממש את זכויותיו.

אשר למימוש זכויותיהם של בני אדם עם מוגבלויות, משנות השבעים של המאה ה-20 ואילך החלו (בעיקר מדינות המערב) לנקוט צעדים אקטיביים להבטחת שני סוגי החירויות: למשל באמצעות צמצום של המוסדות הסגורים ומעבר הדרגתי לדיור בקהילה, הזכות לחינוך הולם, יחס שווה בפני החוק, וכמובן סוגיית הנגישות במרחב הציבורי.

שורשה השלישי של התמורה התודעתית ביחס לאנשים עם מוגבלויות קשור בהתפתחות של תאוריות ביקורתיות, החל במאה ה-19 וביתר שאת במחצית השנייה של המאה ה-20. מסגרת חשיבה זו ביקשה לאתגר את השיח הליברלי המודרני, לחשוף את נקודות העיוורון שלו ולהראות כי קבוצות שונות עדיין נמצאות תחת שכבות של דיכוי עמוק ומתוחכם, ושהכלים הליברליים הקלאסיים לא רק שלא נותנים לו מענה, אלא לעתים שותפים בכינונו ובתחזוקו. תאוריות ביקורתיות ביקשו ומבקשות להראות כי סדר הדברים "הטבעי", "השקוף", הוא לעתים קרובות מבנה של ידע-כוח המשמר היררכיות בין קבוצות שונות בחברה. לפיכך, תפקידה של התאוריה הביקורתית להאיר מחדש את "הטבעי" וה"שקוף" ובכך לתרום לשחרור מדיכוי של קבוצות שונות – קבוצות מיעוט אתניות, מגדריות, קבוצות מיעוט על רקע נטייה מינית, וגם קבוצות מיעוט על רקע מוגבלויות שונות.

בהקשר תאורטי זה צמח בשנות השבעים תחום הנקרא "לימודי מוגבלויות" ובו פועלים חוקרים ופעילים חברתיים. בבסיסו של תחום זה ההבנה שמוגבלות היא גם תוצר פוליטי, אידאולוגי וכלכלי – ולא רק מצב פיזיולוגי. פינקלשטיין ואוליבר, כמו אחרים, החלו לכתוב על מצבם של אנשים עם מוגבלויות כקבוצת מיעוט תחת דיכוי. הם הסבירו את הדיכוי באמצעות אבחנה בין שני מודלים, האחד מצוי ושגור בפי כול, והשני – הראוי ובעל פוטנציאל לשינוי חברתי. הראשון הוא המודל הרפואי, הרואה באדם עם מוגבלות סובייקט עם לקות שיש לאבחן ולטפל בה. זהו מודל המבוסס על אבחנות רפואיות, על התמקדות ביחיד ולקונו ועל הדגשת הטרגיות שבמצבו. ממודל זה נגזרות לרוב צורות התערבות סגרגטיביות, הרואות צורך בשינוי ובהתאמה, בתיקון או אף בהרחקה של היחיד "הסובל" מלקות.

המודל השני הוא המודל החברתי-ביקורתי,<sup>6</sup> אשר בניגוד המודל הראשון רואה במוגבלות של האדם תוצר פוליטי הקשור למפגש בין לקות מסוימת של אדם ובין המבנה החברתי שסביבו. לפי מודל זה, מוגבלות של אדם היא תוצאה של החברה המגבילה ולא של הלקות עצמה. הממד הטרגי שבחיי מוגבלות אינו נובע בעיקר מן הלקות אלא דווקא מהמפגש של האדם בעל המוגבלות עם חסמים חברתיים, כלכליים ופוליטיים. מפגש זה מייצר לו מסלול חיים טרגי שבמרכזו חוויית ההדרה. המודל החברתי-ביקורתי שם את הדגש על הצורך של החברה לשנות את עצמה באמצעות הסרת החסמים המרכזיים המונעים מאנשים עם מוגבלויות לממש את יכולותיהם ולשגשג.

פיתוח נוסף של המודל החברתי אשר רווח בשנים האחרונות הוא המודל האפירמטיבי<sup>7</sup> – מודל המתמקד ביצירת זהות גאה של אנשים עם מוגבלויות ובייחודיותם כחלק מקבוצה שיש לה תרומה מהותית לחוויה האנושית. בניגוד למודל החברתי, הרואה בלקות מצב ניטרלי ובמוגבלות תוצר פוליטי, המודל האפירמטיבי מבקש להאיר באור אחר את הלקות עצמה, כחלק ממגוון החוויות האנושיות.

6 שייקספיר, תום, המודל החברתי של המוגבלות, בתוך לימודי מוגבלות: מקראה, הוצאת מכון ון ליר, הוצאת הקיבוץ המאוחד, תשע"ו.

7 סווין ג'ון, פרנץ' סאלי, לקראת מודל אפירמטיבי של מוגבלות, בתוך לימודי מוגבלות: מקראה, הוצאת מכון ון ליר, הוצאת הקיבוץ המאוחד, תשע"ו.



אנו מכירים ומוקירים את שלושת השורשים הללו, אשר תרמו את תרומתם המכרעת להתפתחות היחס לחלקים שונים ומגוונים בחברה האנושית, ובכלל זה גם לאנשים עם מוגבלויות.

# המשפט בשירות ההנלה

בזרם אחר הוסטה סירתי

ולרנע נמעט התהפכה

עד אונה הרוח את שקיעתי

הים בא למעט מנוחה

אי של שלווה, מנורים

מצאה ספינתי

אנשים דומים, אחרים

מצאתי אני.

---

אוצ חדשה יניב קקון

אנו בוחרים להתחיל את בחינת המצוי במשפט הישראלי בשנת 1994. אמנם חוק חינוך מיוחד חוקק כבר בשנת 1988, אבל מטרתו דאז נראית לא רלבנטית ורחוקה מאוד מהתפיסה החברתית-משפטית-חינוכית השלטת מאז זה יותר מ-20 שנה. בנוסחו הראשון נכתב: "מטרת החינוך המיוחד היא לקדם ולפתח את כישוריו ויכולתו של הילד החריג, לתקן ולשפר את תפקודו הגופני, השכלי, הנפשי וההתנהגותי, להקנות לו ידע, מיומנות והרגלים ולסגל לו התנהגות מקובלת בחברה, במטרה להקל על שילובו בה ובמעגל העבודה". נוסח זה התבסס על שתי הנחות: האחת, שהסביבה הקיימת ניטרלית וטבעית, ואין בלתה. והשנייה – שישנם אנשים נבדלים, חריגים, שאינם עומדים בנורמה, ועליהם להתאים את עצמם לסביבה ה"נורמלית".

רק בשנת 1994 קבע בית המשפט העליון, בפסק דין תקדימי שהתווה את המשך הדרך המשפטית, כי הזכות לשוויון של אנשים עם מוגבלויות משמעה שילוב אדם עם מוגבלות בחברה ובמוסדותיה, וכי זכות זו מטילה חובה על רשויות המדינה לנקוט בצעדים אופרטיביים.<sup>8</sup> נקיטת צעדים אלו נועדה להגשים את הערך המרכזי של הזכות לשוויון הזדמנויות, באופן שיגן על כבודו של בעל המוגבלות, על חירותו ועל עצמאותו, ויבטיח את השתתפותו בחברה בכל תחומי החיים. כמה שנים לאחר מכן, בשנת 1998, נחקק חוק שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלויות. שפתו של החוק שפת זכויות האדם היא, ובבסיסו התפיסה כי אנשים עם מוגבלות שווים לכל אדם אחר.<sup>9</sup>

אכן, הזכות לשוויון היא ערך מרכזי שמכוחו אפשר להיאבק על קידום מצבן של אוכלוסיות חלשות. ואולם, המשפט, כשהוא לעצמו, אינו יכול לחולל שינוי חברתי אמיתי. יש צורך בשינוי חקיקה בד בבד עם שינוי תפיסה שמקורם בחינוך, במאבקים חברתיים ובהשקעה כספית. הראיה לכך היא שמרבית הפונים לבית המשפט לאורך השנים היו פעילים חברתיים וגופים המייצגים אנשים עם מוגבלויות. רק עתירות אלו הצליחו אט אט (ולא בהצלחה מספקת לדעת רבים), להניע את המערכת המשפטית ולהביא לשינוי חקיקה. יחד עם זאת, הסכנה היא שהשיח המשפטי נותר ברמה הפורמלית. השפה המשפטית "מדברת" בשפת הזכויות, ונוצרת אשליה שהשינוי אכן מתחולל, אך בפועל השיח נותר ברמה ראשונית, הכרתית, ללא פעולה עמוקה. כלומר, אף שקיימת תפיסה ערכית ומשפטית מבוססת למדי, המנגנון אינו תומך ביישום מטרותיה.

עדות לחולשה זו של הכלי המשפטי, כפי שהוא בא לידי ביטוי בחוק כנוסחו היום, היא העובדה שעל אף ההסכמה העקרונית-אידאולוגית על חשיבותה של הזכות לשוויון לאנשים עם מוגבלויות, לא כל שכן בתחום החינוך, המערכת לא הצליחה להגיע עד כה ליישום אופטימלי הלכה למעשה. הדברים שנכתבו – החל בבג"צ יתד, בדוח ועדת דברת<sup>10</sup> ובדוח ועדת דורנר,<sup>11</sup> וכלה בתיקון 11 לחוק חינוך מיוחד – דומים במהותם, חוזרים על אותם עקרונות, אך המעשים אינם בהכרח עוקבים אחר המילים.

<sup>8</sup> בג"צ 7081/93, בוצר נגד מועצה מקומית "מכבים-רעות" ואח', פד"י נ' 19.

<sup>9</sup> עו"ד נטע זיו, "אנשים עם מוגבלויות - בין זכויות חברתיות לצרכים קיומיים", מתוך: זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל, יורם רבין ויובל שני עורכים, הוצאת רמות אוניברסיטת תל-אביב, עמ' 813.

<sup>10</sup> "התוכנית הלאומית לחינוך", כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל, תשס"ה-2005.

<sup>11</sup> הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל - דין וחשבון, התשס"ט-2009.

ביולי 2018 תוקן חוק חינוך מיוחד (תיקון מספר 11). תיקון זה הוא תולדה של מיזוג הצעת חוק פרטית של קבוצת חברי כנסת (עמם נמנתה שרת החינוך דהיום, ד"ר יפעת שאשא-ביטון), עם הצעת החוק הממשלתית שבאה בעקבות ביקורת משפטית (הכוללת ביקורת של מבקר המדינה<sup>12</sup>) וביקורת ציבורית. בעקבות התיקון נוסחו מחדש מטרות החוק, והן שלוש: שתי המטרות הראשונות עוסקות בקידום ובפיתוח של הלמידה ובעיגון זכויות התלמידים להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה. המטרה השלישית בסדר היא "לקדם את שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים".

היה מצופה שהשילוב יהיה מטרת היסוד המובילה, ויופיע בראש סעיף המטרות. לדעתנו, אין מדובר בקוסמטיקה. בבואו של בית המשפט לפרש את כוונת המחוקק, יש משמעות לסדר מיקומן של מטרות החקיקה. זהו כלי פרשני מסדר ראשון. בעניין זה יפים דבריו של נשיא בית המשפט העליון בדימוס, השופט אהרן ברק: "כל טקסט משפטי מתפרש על פי תכליתו. מתוך מגוון המשמעויות הלשוניות שהטקסט סובל בלשונו, שולף הפרשן אותו מובן שיותר מכל מובן אחר מגשים את התכלית המונחת ביסוד הטקסט".<sup>13</sup>

נוסף על האמור, יש לדעתנו צורך לבחון מחדש את נוסח המטרה השלישית. למרות קביעת בית המשפט העליון כי מימוש הזכות לשוויון של תלמיד עם מוגבלויות היא באמצעות שילוב, נקט המחוקק את המונח "לקדם". מונח זה הוא לשון רפה לדעתנו, בניגוד לקביעת נורמה בצורה מילולית אקטיבית. ראוי היה כי ייכתב: "תלמידים עם צרכים מיוחדים ישולבו במוסדות חינוך רגילים". בעניין זה, בריאיון שערכנו עמו, מציג עו"ד הרן רייכמן<sup>14</sup> לקבוע **חזקת הכלה**. ולמה הכוונה? בחוק ייקבע כברירת מחדל שכל תלמיד בעל צרכים מיוחדים ישולב במוסד חינוכי רגיל. רק אם יובאו לפני הגורם המחליט ראיות מספקות לכך שאין באפשרותו להיות במוסד כזה, מחמת חשש ממשי שהשמתו של התלמיד במסגרת חינוכית רגילה תביא לפגיעה בשלומו, או אז יהיה אפשר להחליט על השמתו במסגרת חינוכית אחרת המתאימה לו. כמו כן תינתן להוריו אפשרות, בתוך זמן סביר, לבקש להעבירו למסגרת מיוחדת – בקשה שתישקל על-ידי הגורם המחליט.

חזקה מסוג זה היא כלי בעל עוצמה קונספטואלית ורטורית, ובכוחה לשפר בצורה ניכרת עיצוב מחדש של נורמות רצויות. חזקת שילוב בחוק משמעותה יצירת ריבוד נורמטיבי מצב משפטי המכיל שתי הכרעות נורמטיביות שונות ומתחרות לגבי הדילמה הנדונה<sup>15</sup>. חזקות המצויות במסגרת משפחה זו נקבעות כדי להשיג מטרות נורמטיביות, ללא תלות במידת ההסתברות של ההנחה העובדתית שבבסיס ניסוחן. כאשר שיקולים נורמטיביים תומכים בבסיסה של החזקה, משמע שמבחינה נורמטיבית תוצאת החזקה היא ראויה. חזקה מסוג זה יכולה לשמש כלי פרשני בידי הגורם המנהלי, וכמובן בידי ערכאות שיפוטיות.

<sup>12</sup> "שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות החינוך הרגיל" דוח מבקר המדינה 63 לשנת 2012.

<sup>13</sup> אהרן ברק, פרשנות במשפט, א, עמ' 319.

<sup>14</sup> עו"ד הרן רייכמן הוא מנהל הקליניקה למשפט ומדיניות חינוך הפקולטה למשפטים אוניברסיטת חיפה.

<sup>15</sup> חגי שלזינגר, החזקה במשפט ככלי לריבוד נורמטיבי, משפטים, נ"א תשפ"ב, עמ' 499.

הצעה אפשרית אפוא לתיקון החוק יכולה להיות החלת חזקת הכלה, שתמקם את נורמת ההכלה כמגדלור ערכי, ככלי המעגן את המימוש בפועל של זכות השוויון לתלמידים עם מוגבלויות. הדבר עולה בקנה אחד עם קביעותיו של בית המשפט העליון בכמה הזדמנויות, עם המלצת ועדת דורנר ועם אמנת האו"ם בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות, אשר ישראל אשררה כבר בשנת 2012.<sup>16</sup> חזקת שילוב יכולה להיכנס לתוקף בהדרגה באמצעות הוראת מעבר (ובהתאם לפעולת המנופים האחרים שייזכרו להלן במסמך זה).

יש לתת את הדעת על כך שחזקה זו מבטלת למעשה כמעט באופן מלא את זכות ההורים לבחירה, כפי שזו הומלצה בוועדת דורנר ונקבעה בחוק. מאידך, המדינה צריכה להשתמש בכוחה, באמצעות חקיקה, כדי לכפות את ההסדר הטוב ביותר לילדים. זו ממילא גם עמדתם של ארגונים המייצגים אנשים עם מוגבלויות, וגם של הורים, כפי ששמענו בראיונות שערכנו עמם: ההורים היו רוצים לראות את ילדיהם במסגרת רגילה, בתנאי כמובן שהמשאבים שיושקעו בה יותאמו לצרכיהם. כנאמר: חינוך מיוחד הוא שירות ולא מקום.

כפי שנראה בפרקים הבאים של מסמך זה, על אף המטרות והמנגנונים שהתוו בחוק, ישנם כשלים בשטח, וההורים "מצביעים ברגליים". למרות הציפייה הגדולה שהם יבחרו במסגרות המשלבות, הם משתמשים בזכות הבחירה שניתנה להם ו"בוחרים" במסגרות לחינוך מיוחד הכוללניות ולא באפשרות של שילוב. "בוחרים" במרכאות כפולות, משום שלא בחירה היא אלא בחירה בלית ברירה.

**מהבחינה המשפטית, דה פקטו, מדובר בתוצאה מפלה המנוגדת לעקרונות החוק.**

<sup>16</sup> סעיף 24 לאמנה (הסכם) של ארגון האומות המאוחדות בנושא הזכויות של אנשים עם מוגבלויות.

# הרעיון המאדגן שבבסיס ההמלצות

הוא התחיל לנשד נעלה.  
באמצע דדנו שנה את דעתו.  
נהפך לפרפר צהב  
והתעופף ועף.

---

אוה קילפי

התפיסה העומדת בבסיס המלצותינו היא מעבר **משילוב להכלה**.

**שילוב** משמעותו איתור צרכים ומתן מענה ספציפי ומותאם לתלמיד הזכאי לשירותי חינוך מיוחדים הלומד בכיתה רגילה.

**הכלה** משמעותה מתן מענה לכלל תלמידי הכיתה (כיתה הטרוגנית), לרבות תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, בלי לצבוע את הצורך שלהם כייחודי, אלא כחלק אינטגרלי ממגוון המענים הניתנים לכלל התלמידים בכיתה.

**לפיכך אנו מציעים מעבר מתפיסה של התבוננות על הפרט ו"תפירת חליפה" לילד עם צרכים מיוחדים, לחיזוק מידת ההכלה של בית הספר עבור כלל תלמידיו, לרבות תלמידים עם צרכים מיוחדים. מטרה זו תושג באמצעות חיזוק מעמד בית הספר כמוסד בעל תפיסת הכלה ויכולת מערכתית להכלה מיטבית.**

## מטרה זו מושתתת על כמה הנחות היסוד:

1. בית הספר הוא יחידת הקצה החשובה ביותר בתהליך החינוכי. כדי ליצור שינוי בבית הספר יש לדאוג להעצמתו ולחיזוקו באמצעות הבניית יכולות מקצועיות בתוך בית הספר ובקרב כוח האדם שבו. הנחה זו נכונה בכלל, וביחס ליישום רפורמת ההכלה וההשתלבות בפרט.
2. מרבית האתגרים הכרוכים ביישום רפורמת ההכלה וההשתלבות אינם נובעים מהתלמיד עם הצרכים המיוחדים ומגבלותיו אלא מהיעדר תנאים סביבתיים ומערכתיים מתאימים לקידום הצלחתו, ולמעשה באופן מהותי גם לקידום הצלחתם של תלמידים רבים נוספים שאינם מוגדרים כתלמידים הזכאים לשירותים מיוחדים.
3. התייחסות להכלה ושילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים כנושא התמחות ספציפית תיפגע ביכולתו של בית הספר להכיל ולשלב תלמידים אלה, להוציא התמחויות ייחודיות נדרשות כגון התמחות בסוגי מוגבלויות שונים.
4. כדי לקדם את יכולת ההכלה של בית הספר יש לעסוק בפדגוגיה במובן העמוק של המילה. יש לבחון את כל מגוון תחומי העיסוק בבית הספר: צורות ודרכי ההוראה, האקלים הבית ספרי, המענה והטיפול בתחום מיומנויות רגשיות-חברתיות, המענים הטיפוליים ועוד. שינויים לטובה בתחומים אלו ישפיעו על יכולת ההכלה של בית הספר. לכן המהלך הרצוי שאנו מציעים יוביל למעשה לשינוי עמוק בבית הספר ולא יכוון לפתרון מקומי וספציפי לתלמיד זה או אחר. יתרה מכך, קידום יכולת ההכלה של בתי הספר יכולה להעמיד בסיס לשינוי מערכת החינוך כולה. לכן יש לראות את רפורמת ההכלה וההשתלבות כהזדמנות ליצירת שינוי רחב ומשמעותי במערכת החינוך כולה, תוך איגום של כלל הנושאים הנובעים ממנו בבית הספר.

## נדי לגנום לבתי הספר להיות מכילים בצורת מיטבית, אנו מציעים שלושה מנופי שינוי מרכזיים:

- 1 חיזוק המומחיות והרחבת היכולות הפנימיות (Capacity Building) של בית הספר למשימות הכלה.
  - 2 "מדד הכלה" - יצירת מודל תקצוב בית ספרי תלוי מדד חדש, שיוביל לשינוי בעמדות של בתי הספר ביחס למשימת ההכלה (לצד מדד הטיפול).
  - 3 שינוי "תנאי המגרש" שבהם פועל בית הספר כדי להרחיב את היכולות שלו ואת תפיסות ההכלה שלו.
- בפרקים שלהלן נפרט את מנופי השינוי שאנו מציעים.





# 01

---

חיזוק המומחיות והרחבת היכולות  
הפנימיות (CAPACITY BUILDING)  
של בית הספר למשימות הנלה

## גמישות במינוי, בתגמול, והגדרה מחודשת של תפקידים בתחום ההכלה בבית הספר



אחת הבעיות המרכזיות המקשות על בתי הספר להכיל תלמידים עם צרכים מיוחדים נוגעת לחוסר היכולת של מנהל בית הספר להגדיר את התפקידים הדרושים לצורך ביצוע משימות הנוגעות להכלה ושילוב, למנות את האנשים המתאימים למלא תפקידים אלה ולתגמל אותם בעבור עבודתם. בכמה מבתי הספר יש התנגשויות בין סמכויות של בעלי תפקידים שונים (רכזת חינוך מיוחד, רכזת הכלה והשתלבות, יועצות, רכזות שכבה או רכזות בית ועוד) והתגמול שלו זוכים כל אחד מבעלי התפקידים קבוע מראש ולא גמיש לצרכים השונים של כל בית ספר. לכן, **אנו ממליצים על מתן סל תגמול בשעות ואחוזים שישאיר בידי המנהל את הגמישות והאפשרות להגדיר את התפקידים הדרושים, למנות את האנשים המתאימים למלא אותם ולתגמל אותם באופן מתאים, על פי הצרכים של בית הספר. אנו ממליצים לכלול סעיף זה במשא ומתן לקראת פתיחת הסכמי השכר "אופק חדש" ו"עוז לתמורה".**

## גמישות כלכלית בהקצאת משאבים למשימת ההכלה ובניהולם



ראיונות רבים עם מנהלים מלמדים על חוסר גמישות כלכלית ועל היעדר משאבים מערכתיים בבית הספר לטיפול בהכלה. בסל המוסדי המגיע אל בית הספר, חלק ניכר מהשעות "צבועות" לתלמידים הזקוקים להן בהוראה, בטיפול ובסיוע, כפי שהגדירו ועדות האפיון והזכאות, או לתלמידים הזכאים להוראה מתקנת.<sup>17</sup> גם הסל השקלי לא מאפשר לקנות שעות תקן (צורך שעלה מרוב המנהלים שראיינו!) ובעל קריטריונים קשיחים וברורים לשימוש בו ולתוכניות שאפשר לממש באמצעותו.<sup>18</sup> יתר על כן, הרגולציה המופעלת על תקציבים נוספים (לרבות התקציב להתמודדות עם תופעת האלימות) משתנה בין תקציב לתקציב ויש צורך מערכתי של בית הספר לאגם ולמצות את המשאבים.

**כדי לאפשר למנהל לקדם את בית הספר בראייה כוללת לשם טיוב תהליכי ההכלה יש לאפשר לו גמישות בהגדרת שעות מתוך הסל הבית ספרי.** אנו ממליצים שהמנהל יוכל להשתמש בשעות למינוי בעלי תפקידים רוחביים בבית הספר עם שעות תקן על פי הצורך של בית הספר. כך למשל יוכל המנהל למנות רכזת לסייעות, לאפשר לרכזת הכלה והשתלבות לעבוד שעות נוספות או להעסיק מאבחן התנהגות לטיפול בילדים עם בעיות התנהגות. כמו כן, יש לצמצם את הרגולציה על צריכת שירותים לטובת משימת ההכלה ולפשט את הדרך למצות תקציבים שונים שמועברים או עשויים להיות מועברים לבית הספר. ראוי שמשרד החינוך יאפשר למנהלים לראות את כל המשאבים שהוא יכול לקבל בקלות וביעילות, ולאפשר לו לאגם משאבים למען טיוב פדגוגיית ההכלה של בית הספר.

יש להעביר את מרכז הכובד של הידע המקצועי, נשות ואנשי הטיפול והתמיכה הפדגוגית לצוות

<sup>17</sup> <https://meyda.education.gov.il/files/mosdot/including-and-integration-basket.pdf>

<sup>18</sup> <https://meyda.education.gov.il/files/PortalBaaluyot/POB/call-for-proposal/integration-criteria-tashpab.pdf>

## הקמת מרכזי הכלה בית ספריים (מיני-מתי"א ומרכזי הפסג"ה בבתי הספר)

המורים בנושאי הכלה לתוך בתי הספר. **אנו ממליצים להקים מרכזי הכלה בבתי הספר, בין השאר על חשבון צמצום ניכר בתקני המתי"א את האזוריות וצמצום בשעות הפיתוח המקצועי במרכזי הפסג"ה.** למרכז ההכלה יהיו שלוש משימות עיקריות: (1) תגבור של מענים טיפוליים, רגשיים ולימודיים לתלמידים; (2) ליווי מערכתי לצוות המורים, לרבות הדרכה בנושאי בעיות התנהגות והוראה בכיתות הטרוגניות; (3) סיוע לבית הספר לחזק את הסדירויות הבית ספריות המשרתות את משימת ההכלה (צב"מים, ישיבות פדגוגיות בנושאי הכלה, בניית תל"א וכד').

התקנים במרכזי ההכלה ייקבעו על פי גודל בית הספר וסל הטיפוח, ומקצועות אנשי הצוות במרכז ייקבעו על פי תפיסת בית הספר והמנהל ובלווי המתי"א את האזוריות. מומלץ לשלב אחת מיועצות בית הספר במרכז ההכלה. בתי ספר יוכלו לייצר שיתופי פעולה והעסקה משותפת של מטפלות וכוח אדם אחר (וראו להלן במנוף השלישי, סעיף 3.ב.).

## אחריות וסמכות של בית הספר ביחס למתן מענים לתלמידים עם צרכים מיוחדים

מתוך התפיסה שצוות בית הספר הוא הגורם החשוב ביותר בהיכרות עם התלמיד אנו סבורים שיש לתת בידיו את מירב הסמכות והיכולת לאפיין ולמפות את הצרכים של התלמיד עם הצרכים המיוחדים. בהמשך לכך, יש לערוך שינוי של ממש באופן הבסיסי שבו יש לגשת למשימה זו. **אנו ממליצים לתת מענים המותאמים לצורכי התלמיד ולא מענים שנגזרים לפי אפיון וזכאות כפי שנקבע בוועדת אפיון וזכאות – קרי, מעבר משיח של "רמות תפקוד" לשיח של "מענה לצרכים".**

מהלך זה דורש למפות ולהגדיר את צורכי התלמידים באופן ספציפי וממוקד בכל בית ספר ולתת מענה דיפרנציאלי, מותאם ומדויק לצרכים שהוגדרו לכל תלמיד ותלמידה. ועדה רב-מקצועית, פנים בית ספרית, תערוך את המיפוי ותביא בחשבון גם את השיח עם ההורים ואת רצונם, מתוך הנחת יסוד ברורה שההורים מעוניינים בטובת ילדם. בשלב השני ובמידת הצורך יובא מיפוי הצרכים והמענים לאישור הפיקוח. מהלך כזה יאפשר הכלה מיטבית של כלל התלמידים עם צרכים מיוחדים בבית הספר בהתאם לצרכים שלהם ולא על פי אפיון המוגבלות שלהם והמענים הנגזרים מתוכה, שנעשה כיום באופן שלא תמיד מותאם לצורך האמיתי שלהם. מהלך זה מבוסס על אמון בצוות בית הספר, במקצועיותו וביכולותיו ובמידה רבה יותר את תהליכי העבודה בוועדות האפיון והזכאות, שגוזלים משאבים רבים המופנים כיום לתהליך בירוקרטי סבוכ וארוך על חשבון הפניית התקציבים לטיפול ומתן מענה לתלמידים.

אף שזהו המהלך הראוי לטעמנו ומתוך ההבנה שהשינוי המוצע לעיל הוא שינוי של ממש בבסיס התפיסה של מערכת החינוך ויש לעגן שינוי זה גם בחקיקה, אנו מציעים לבחון, לעת עתה, מודלים שיגדילו את הסל המוסדי של בתי הספר באופן ניכר כתלות במדד ההכלה שלהם כפי שיפורט בהמשך.

## פיתוח מקצועי ויצירת מומחים בבית הספר לטיוב תהליכי הכלה



בהמשך להמלצה ג' להקים מרכזי הכלה בבית הספר, בבואנו לחזק את מומחיותו של בית הספר בתחום ההכלה אנו יוצאים מנקודת הנחה שגם המומחיות המקצועית ביחס להכלה ושילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים צריכה להיות בתוך בית הספר ומתוכו. **אנו מציעים לבחור את אנשי הצוות על פי הנטיות והכישורים שלהם, ולאפשר להם ליצור מומחיות בתחומים הנדרשים בבית הספר, לרבות הכשרה חוץ-מוסדית, כדי שיחזרו אל בית הספר כמומחים ויובילו את תהליך ההכשרה בו בתחומם.** הכשרה זו יכולה להיות הכשרה "תיאורטית" או לחלופין להיעשות תוך כדי התנסות בבית ספר מומחה לתחום או באמצעות ליווי פרטני/קבוצתי בתוך בית הספר של מומחים.

כדי לטייב את תהליכי ההכלה וההשתלבות בבית הספר אנו ממליצים לבצע את תהליכי הפיתוח המקצועי של הצוות החינוכי באמצעות קהילות מורים לומדות ולמידת עמיתים בתחומים השונים. במחקר נמצא שקהילות מורים לומדות הוא הכלי האפקטיבי ביותר כיום להתפתחות מקצועית,<sup>19</sup> לחיבור התוכן התיאורטי למעשה החינוכי היום-יומי בבית הספר, ליצירת סביבה מצמיחה ובטוחה שבה המורים יכולים להתייעץ ולחשוב יחד על מקרים ספציפיים ולשתף בהתלבטויות וחששות. את הקהילות הלומדות יובילו המורים המומחים שאותו כמתאימים לכך. על כל מובילי המומחיות לעבוד בצוות ולהיות בקשר מתמיד כדי ליצור שפה אחידה בבית הספר שתקדם אותו אל יעד ההכלה המיטבית. רכזת ההכלה וההשתלבות צריכה להיות חלק משמעותי (ואולי מובילה) בצוות זה.

להלן נפרט את רשימת בעלי המומחיות המומלצים, שאנו סבורים כי חשוב שיהיו בכל בית ספר, תוך שימת לב לכך שתהליך בחירת התפקידים, אנשי הצוות שימלאו אותם וקצב ההתקדמות בתחום כזה או אחר נתונים להחלטתו של מנהל בית הספר וצוותו:

- מומחה להוראה בכיתה הטרוגנית
- מומחה במוגבלויות השונות
- מומחה לעבודה עם תלמידים ליקויי למידה
- מומחה ללמידה רגשית וחברתית (SEL)
- מנתח התנהגות
- מלווה ומכשיר סייעות
- רכזת הכלה והשתלבות
- כל תפקיד מומחיות אחר שיאותר בהתאם לצרכים של בית הספר

ככל האפשר, ראוי שאנשים אלה ייבחרו ויוכשרו מתוך צוות בית הספר כדי להבנות את המסוגלות של בית הספר מבפנים ולא לפנות למומחים שבחוץ.

<sup>19</sup> פיתוח מקצועי והדרכה במערכת החינוך - תמונת מצב והמלצות הוועדה לנושא ניהול מיטבי של הפיתוח המקצועי וההדרכה במערכת החינוך, תש"פ-2020.

## הכללת תכנים של תפיסת הכלה בית ספרית בתוך הכשרות והשתלמויות מנהלים

תפיסותיו ויכולותיו של המנהל ביחס להכלה משפיעות באופן ישיר על מידת ההכלה של בית הספר. לפיכך **אנו ממליצים לכלול תוכני לימוד והתנסויות מעשיות בנוגע לתפיסות הכלה שונות בהכשרות המנהלים** (אבני ראשה) ובהשתלמויות המנהלים בשנותיהם הראשונות. אנחנו ממליצים לעצב התנסויות מעשיות ולמידת תכנים שיסייעו לפרחי הניהול ולמנהלים בשנותיהם הראשונות לפתח את היכולת והגמישות הניהולית בעיצוב סדירות בית ספריות המשרתות את משימת ההכלה.

## תפקיד רכזת הכלה והשתלבות

תפקיד רכזת הכלה והשתלבות הוא חדש יחסית במערכת החינוך, ולתפיסתנו הוא בעל חשיבות רבה לצורך יישום הרפורמה והטמעתה. בהמשך לתפיסה שהוצגה לעיל, אנו סבורים שעל הרכזת לקחת חלק ניכר בתהליך הפיתוח של מודל העבודה הארגוני ושל השפה המשותפת בבית הספר ביחס להכלה והשתלבות. תהליך זה צריך לכלול גם את הסדרת הממשקים וחלוקת העבודה בין בעלי התפקידים השונים בבית הספר שעוסקים בתחום ההכלה והשילוב ובכלל זה מנהל בית הספר, יועצת בית הספר, רכזת פדגוגית, רכזת התאמות (בתיכון) ומורות השילוב.

הגדרת התפקיד הנוכחית של רכזת ההכלה וההשתלבות כוללת משימות רבות וחשובות, שעיקרן עבודה עם הצוות החינוכי של בית הספר והמנהל. נכון להיום התפקיד מתוגמל בגמול אחוזי בלבד - 6%, אשר לטעמנו לא משקף את היקף העבודה ורמת ההשקעה הנדרשים לביצוע משימות אלה.<sup>20</sup> מהראיונות שערכנו עולה כי בתי ספר שבהם רכזות ההכלה וההשתלבות הצליחו להיות בעלות תפקיד משמעותיות ולבצע את עבודתן בצורה טובה, היו בתי ספר אשר בהם המנהל תגמל את הרכזת בשעות מסל השעות של בית הספר. גמול אחוזי בלבד גורם לכך שבפועל עבודת הרכזת נעשית בשעות הנוספות לעבודה הרגילה שלה כמורה ויש בכך כדי לפגום ביכולתה להשלים את מגוון המשימות הרבות והחשובות הכלולות בהגדרת התפקיד שלה.

רכזת ההכלה וההשתלבות צריכה לתת מענה למגוון של צרכים: מענה פדגוגי בצורת הדרכה למורים (בקבוצה או באופן פרטי), מענה רגשי לחלק מהתלמידים, חניכת סייעות, חונכת לתלמידים ולעיתים היא מתפקדת כ"CASE MANAGER" של חלק מהתלמידים עם הצרכים המיוחדים. כעולה מהראיונות, במקרים מסוימים דווקא פיצול של התפקיד בין כמה מורות, לפי שכבות הגיל למשל, הוא שנתן את המענה המדויק והמתאים ביותר. אם כן עולה כי נדרשת גמישות רחבה ביחס להגדרת התפקיד וביחס לחלוקת השעות הפנימית שיש לתת לצורך ביצועו. גמישות זו צריכה להיות בידי מנהל בית הספר כחלק מהתפיסה הדוגלת בניהול ההכלה והשילוב בידי מי שמצוים באופן הקרוב ביותר ל"שטח". המגמה של משרד החינוך בשנים האחרונות להגדיל את האוטונומיה של מנהלי בתי הספר כחלק מהחתימה למתן שירות טוב יותר ומדויק יותר לקהילת התלמידים, עולה בקנה אחד עם המלצה זו.

אחת ההחלטות החשובות בהקשר זה נוגעת לפרופיל רכזת ההכלה וההשתלבות ובחירתה

<sup>20</sup> על ריבוי ומגוון המשימות המוטלות על רכזת ההכלה וההשתלבות במסגרת תפקידה ניתן ללמוד ממסמך "כלי לתכנון עבודת רכז ההשתלבות" וכן ממסמך "הגדרת תפקיד רכז ההשתלבות והכלה - ממהות למשמעות" - [https://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Yesodi/yaad\\_12/talkit.htm](https://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Yesodi/yaad_12/talkit.htm)

מתוך צוות בית הספר. **אנו ממליצים להשאיר בידי מנהל בית הספר את האפשרות לבחור את הרכזת אך להגדיר קריטריונים בסיסיים מסוימים לתפקיד. כמו כן, אנו מציעים שגמול השעות שיינתן לתפקיד רכזת ההכלה וההשתלבות יהיה תלוי במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים המשולבים בכל בית ספר וייגזר גם מרמת המורכבות שלהם. יש לבנות את הגמול כך שיהיה תמריץ גם למנהל בית הספר לשלב כמה שיותר תלמידים ובד בבד יהפוך את התפקיד ל"נחשק" בקרב מורים, כך שמנהל בית הספר יוכל לבחור את האדם המתאים ביותר לתפקיד.**



# 02

”מדד הנלה” - יצירת מודל תקצוב  
בית ספרי תלוי מדד חדש, שיוביל  
לשינוי בעמדות של בתי הספר  
ביחס למשימת ההנלה

## יצירת מדד הכלה לבתי ספר

**אנו ממליצים ליצור מדד חדש - "מדד ההכלה".** אנו מציעים כי הקצאות ומענקים שונים מטעם משרד החינוך יינתנו לבית הספר על בסיס מדד ההכלה כפי שיפורט בסעיפים שלהלן. מדד ההכלה יהיה מבוסס על כמה תבחינים המעידים כי בית הספר מקדם הכלה באופן משמעותי:

1. מספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים בשכית נמוכה בבית הספר ביחס למספר התלמידים הכללי. מדד זה יפורט עבור כל אחד מסוגי המוגבלויות ויחושב באופן משוכלל למדד אחד.
2. מספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים בשכית גבוהה, הזכאים לסל אישי בבית הספר ביחס למספר התלמידים הכללי.
3. כמות הכיתות המקדמות בבית הספר וסוגיהן.
4. התמדה של תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים בבתי הספר.

כמו כן, אנו ממליצים לשלב במדד ההכלה גם תבחין המודד את **מגמת ההתקדמות** של בית הספר לעבר הכלה. כך למשל, כאשר בבית ספר שקיבל ציון נמוך במדד ההכלה תהיה מגמת עלייה ניכרת, לאחר תקופת זמן, הדבר ישפיע על מדד ההכלה שלו באופן מסוים.

**אנו ממליצים שמדד ההכלה יקיים יחסי גומלין ביחס למדד הטיפול של בית הספר.** אין דין בית ספר בפריפריה החברתית או הגיאוגרפית כדין בית ספר מוביל ברשות חזקה במרכז הארץ. סוגיה זו חייבת לבוא בחשבון, שאם לא כן ישנו חשש ממשי כי מדד ההכלה ישמש פתח (נוסף) להגדלת פערים בחסות התנועה לעבר ההכלה במערכת החינוך.

## צמצום מספר התלמידים בכיתות המשלבות תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים

גורמים רבים במערכת החינוך ומחוצה לה סבורים כי אחד המנופים העיקריים לטיוב התהליכים החינוכיים הוא הקטנת מספר התלמידים בכל כיתה. ככל שמספר התלמידים בכיתה קטן יותר כך המורה יכול להכיר ולנהל את התהליכים הפדגוגיים, החברתיים והרגשיים בכיתה באופן מקיף, הוליסטי ומותאם לצרכים ולמאפיינים של כל תלמיד ותלמידה. מכלל הראיונות שערכנו עם גורמים מגוונים מכל הזירות הרלוונטיות, עלה באופן גורף כי הקטנת מספר התלמידים בכיתה הוא מנוף משמעותי בטיוב תהליכי הכלה ושילוב של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בכיתה רגילה. לאפיון ומתן מענה בשלבים מוקדמים יתרונות חינוכיים משמעותיים ומשמעויות כלכליות בטווח הארוך.

**כדי לטייב את רמת ההכלה של בתי ספר לתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, אנו ממליצים לצמצם את מספר התלמידים בכיתה כתלות במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים המשולבים בה על פי מודל שיפורט להלן:**

**חלופה א'** (אם מדד ההכלה לא יאומץ) – מודל שלפיו תלמיד הזכאי לשירותי חינוך מיוחדים המשובץ לכיתה ייספר כ"תלמיד כפול X" לצורך חישוב תקן הכיתה. תיבנה טבלה שתגדיר את X על פי רמת המוגבלויות של התלמידים המשולבים.



לדוגמה: תלמיד עם מוגבלות תקשורת בתפקוד גבוה, ייספר כשווה ערך לארבעה תלמידים לצורך חישוב תקן הכיתה. בית ספר יסודי שבו משובצים 37 תלמידים ותלמיד אחד עם מוגבלות תקשורת בתפקוד גבוה, ותקן הכיתה על פי מדד חברתי-כלכלי הוא 40, יהיה זכאי לתקצוב של שתי כיתות.

**חלופה ב' – תקן הכיתה של בית הספר ייקבע כתלות במדד ההכלה ולא רק על פי המדד החברתי-כלכלי.**

לדוגמה: בית ספר במדד חברתי-כלכלי 5 (מספר תלמידים בכיתה ג' הוא 34) המשלב מעל 8% תלמידים עם מוגבלויות בשכיחות נמוכה יזכה לצמצם את תקן הכיתה שלו ב-3 תלמידים לכיתה, ומספר התלמידים שתזכה אותו בתקצוב כיתה יהיה 31.

מדובר בדוגמאות בלבד וניתן לקבוע על פי עיקרון זה יחסים מספריים שונים. חישוב תקן הכיתה באופן זה יעודד לשלב בבית הספר תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים מכמה סיבות:

1. **תמריץ להורים לתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים בעלי צרכים מיוחדים** | הקטנת מספר התלמידים בכיתה תוביל לטיוב תהליכי השילוב כאמור, ומשך תהווה תמריץ להורים לבחור עבור ילדיהם באפשרות זו.
2. **תמריץ לכלל הורי בית הספר** | על פי הצעה זו, כיתות שבהן ישולבו תלמידים בעלי צרכים מיוחדים יהיו מעצם הגדרתן כיתות שמספר התלמידים בהן יהיה קטן מבכיתות אחרות. יתרון זה יתווסף לערך החינוכי הטמון בשילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בכיתות רגילות, דבר שיהווה תמריץ לכלל הורי התלמידים לשתף פעולה עם מדיניות השילוב שהמשרד מבקש לקדם.
3. **תמריץ לצוות בית הספר** | כיום מורים נדרשים לקיים תהליכי שילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים ללא תלות במספר התלמידים הכולל בכיתה. הקטנת מספר התלמידים בכיתה בהתאם למודל המוצע תאפשר למורים לתת מענה חינוכי מדויק ומותאם יותר, ובהמשך לכך תקטין את רמת השחיקה בעבודתם.
4. **תמריץ לרשויות** | שינוי מספר התלמידים בכיתה יאפשר לרשויות גמישות גדולה יותר בתכנון ובשיבוץ תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, תוך שמירה על הטרוגניות של כיתות ובתי ספר.

## הגדלת תקצוב בתי ספר על פי מדד ההכלה

**אנחנו ממליצים להגדיל באופן ניכר מרכיבים מתקצוב בתי הספר הרגילים כתלות במידת ההכלה שלהם. להערכתנו, מהלך כזה יביא לצמצום של ממש במסגרות החינוך המיוחד הכוללניות ויאפשר להסיט משאבים לחיזוק ההכלה בבתי הספר הרגילים.**

אנחנו ממליצים על הגדלת: (1) הסל המוסדי; (2) הסל השקלי; (3) כמות שעות הסייעות המוקצות למוסד; (4) רמת מורכבות בית הספר המשפיעה על שכר מנהלים ובעלי תפקידים בכירים בבית ספר. כל אלה כתלות במדד ההכלה של בית הספר. מדיניות כזו תגדיל את המוטיבציה המוסדית של בתי ספר להכיל תלמידים ותאזן בין גישת ההכלה שלפיה התקציב מוצמד לתלמיד

(כשתלמידים עם צרכים מיוחדים בשכיחות נמוכה ימשיכו לזכות לסל אישי) לבין משאבים מערכתיים המכוונים להכלה של כלל תלמידי בית הספר.

**הסל המוסדי: לצד הגדלה של הסל המוסדי לכלל בתי הספר (ל-10%–15%), אנחנו ממליצים להגדיל את הסל המוסדי עד לקריטריונים של בתי ספר מכילים עבור מוסדות שמדד ההכלה שלהם גבוה.** הדבר יהפוך את הסל המוסדי להכלה להיות תקציב בעל ערך רב המאפשר להגדיל את תקן כוח האדם בבית הספר באופן ניכר. למשל באמצעות הוספת מחנך שני לכיתה שבה משולבים ילדים עם צרכים מיוחדים, הרחבת המערך הפרא-רפואי ושלל מענים גמישים שבית הספר יבחר.

בהקשר זה יצוין שוועדות האפיון והזכאות ימשיכו לתקצב תלמידים עם צרכים מיוחדים בשכיחות נמוכה שהוריהם מעוניינים לשלבם בחינוך הרגיל באמצעות הסל אישי, אך הוועדה **לא תוכל להקצות שעות מתוך הסל המוסדי של בית הספר לתלמידים עם צרכים מיוחדים בשכיחות גבוהה.** כמו כן, תישמר האפשרות לשבץ תלמידים עם צרכים מיוחדים בכיתות חינוך מיוחד בבית ספר רגיל, כדי שניתן יהיה לתת לתת מענה רחב ומותאם לכלל הצרכים של התלמידים. האפשרות לשיבוץ כאמור תוכל להינתן הן מטעם ועדות האפיון והזכאות והן מטעם הוועדה הרב-מקצועית של בית הספר. בהקשר זה אנו מאמינים שהמטרה היא שתלמידים עם צרכים מיוחדים, רובם ככולם, יקבלו את האפשרות להיות מוכלים ומשולבים בכיתות הרגילות, אך המהלך ייאלץ להיות הדרגתי.

המלצה זו מגיעה על רקע המצב הנוכחי, שבו מנהלים רבים לא מפנים תלמידים עם צרכים מיוחדים בשכיחות גבוהה לדיון בוועדות האפיון והזכאות משום שהם לא רוצים שהוועדה תכפה עליהם את חלוקת המשאבים מתוך הסל המוסדי. לחלופין, מתרחשת תופעה של הפניית התלמידים הללו לוועדות תוך תיאור מצבם באופן מחמיר כדי לצייר תמונה שתאפשר מתן מענים בסל אישי מוגדל. במצב כזה ההורים נוטים לעיתים לבחור באפשרות של השמת התלמיד במסגרות חינוך מיוחד, אף שאילו היו בידי בית הספר המשאבים המתאימים, היה אפשר לתת לאותו תלמיד את המענים הדרושים לו מבלי להעבירו למסגרת חינוך מיוחד ותוך שילובו והכלתו בכיתה רגילה.

שעות סיוע: בית ספר עם מדד הכלה גבוה יקבל תקן שעות סיוע מוסדי כמשאב גמיש שאפשר לנהלו על פי שיקול דעתם של המנהל והצוות החינוכי. תקן שעות הסיוע המוסדי יהיה מורכב, בחלקו, גם משעות הסיוע הניתנות כיום לתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים בסל האישי וכן משעות הסיוע הניתנות כיום לכיתות החינוך המיוחד בבתי הספר הרגילים.

רמת מורכבות בית ספרית: רמת המורכבות הבית ספרית, המשפיעה גם על גובה המשכורת של מנהלים וסגני-מנהלים תיקבע לא רק על פי מספר כיתות החינוך המיוחד בבית הספר אלא גם בהתאם למדד ההכלה של בית הספר.

סל שקלי להכלה: הסל השקלי יגדל כתלות במדד ההכלה (וקריטריונים נוספים כפי שנהוג כיום, כגון גודל המוסד). הסל יגדל במידה גדולה, שתאפשר יצירת מנגנונים, העסקת כוח אדם, רכישת שירותים וקביעת סדירויות בית ספריות שיקדמו את יכולתו של בית הספר לבצע תהליכי הכלה מיטביים.

תקצוב לזיוי אישי וקבוצתי למורות כתלות במדד ההכלה: אנחנו ממליצים שבתי ספר שהגיעו למדרגות הגבוהות במדד ההכלה יקבלו תקציב מיוחד לזיוי נשות ואנשי צוות. תקציב זה יינתן

בשעות ויוכל להיות מומר לתקציב שקלי שבו בית הספר יקנה הדרכות בנושאים נבחרים שיסייעו לחזק את יכולות ההכלה שלו.

**חשוב לציין ביחס למנוף השינוי האמור, שהתנאי הבסיסי לתהליך זה הוא הנגשה של בתי הספר לילדים עם צרכים מיוחדים בשכיחות נמוכה. להנגשה זו יש עלות תקציבית שיש להביאה בחשבון.**

## תמריצי מדידה והערכה נוספים ביחס למדד ההכלה

**אנו ממליצים לחזק את מרכיבי ההכלה והשילוב הבאים לידי ביטוי בכלי המדידה וההערכה הקיימים כיום.** זאת נוכח השפעתם של כלים אלו על סדרי העדיפויות של המערכת. בעניין זה אנו ממליצים:

- **לחזק את מרכיב ההכלה והשילוב בתמונה החינוכית.** אף שבהיגדי התלמידים יש התייחסות לנושא היחס לתלמידים עם צרכים מיוחדים, אין מרכיב הערכה מובהק לנושא ההכלה והשילוב. אנו ממליצים כי נושא זה יקבל משקל רב יותר בתמונה החינוכית.
- **לחזק את מרכיב השילוב וההכלה בתגמול הדיפרנציאלי למורים.** אנו ממליצים להגדיל את המשקל של מרכיב ההכלה והשילוב בקביעת התגמול הדיפרנציאלי למורים (מ-5% כיום ל-15%). ביחס למרכיב זה אנו ממליצים להסתמך על מדד ההכלה הבית ספרי.
- **לחזק את מרכיב ההכלה והשילוב בתהליך מתן פרסי חינוך.** אנו ממליצים להגדיל את מרכיבי ההכלה והשילוב בתהליך מתן פרסי חינוך ליישובים ולמוסדות חינוכיים. כמו כן, אנו ממליצים על מתן פרס ייחודי בעל משקל שיוענק למוסד חינוכי שעשה מעבר משמעותי לעבר הכלה.

## יצירת מבנה דינמי של כיתת חינוך מיוחד בבית ספר רגיל

היעד שהצבנו במסמך זה הוא לחזק את בית הספר כדי לטייב את תהליכי ההכלה וההשתלבות. אנו סבורים שבמסגרת זו יש לשאוף לצמצום כיתות החינוך המיוחד בחינוך הרגיל. עם זאת, בשיחות שערכנו עם מנהלים, מורים והורים עלה כי בקרב תלמידים עם צרכים מיוחדים יש תלמידים שהאפשרות הטובה להם היא זו של הכיתה הקטנה, הן בשל גודל הכיתה והן בשל המענה החברתי, הרגשי והלימודי שניתן להם בכיתה זו. מנגד יש תלמידים עם צרכים מיוחדים שיכולים להיות מוכלים ומשולבים בכיתה הרגילה באופן מיטיב. בתווך שבין שתי קבוצות אלו מצויים תלמידים רבים שזקוקים למודל אחר, "רך" וגמיש יותר.

לתלמידים אלה אנו מציעים שני מודלים אפשריים:

### **"כיתה היברידית"**

מענה היברידי המאפשר לתלמידי הכיתה הקטנה מעברים רכים ומוותאמים, לפי מערכת שעות אישית, בין הכיתה הקטנה לכיתה הרגילה. המעבר יעשה תוך שמירה על בסיס הפעילות בכיתה הקטנה עם תקן למחנכת המתמחה בחינוך מיוחד וסייעת, יחד עם אפשרות, לפי הצורך החינוכי-חברתי-רגשי, להשתתף בלמידה ובפעילויות של הכיתה הרגילה.

### **"כיתה מרחפת"**

במודל זה בית הספר מקבל תקציב ותקן של כיתה קטנה (כולל שעות תקן למחנכת המתמחה בחינוך מיוחד וסייעת) אך בפועל התלמידים מוכלים בכיתות הרגילות באופן אורגני ומלא. מחנכת הכיתה הקטנה והסייעת נותנות מענה וליווי פרטני לתלמידים עם הצרכים המיוחדים ולמורות והמחנכות בכיתות הרגילות שבהן מוכלים ומשולבים תלמידים אלה.

### **בהקשר זה חשוב לציין שאנו ממליצים שלא לפגוע בתקצוב התלמידים לפי מודלים אלה.**

כיום בית הספר מקבל תקציב מוגדל לכיתת חינוך מיוחד שנפתחת בו, בעוד שאם הורים לתלמיד עם צרכים מיוחדים בוחרים שילדם ישתלב בכיתה הרגילה הוא מתקצב ב-2.2 שעות בלבד. זהו תקצוב נמוך באופן ניכר מהתקצוב שניתן לתלמיד עם צרכים מיוחדים בכיתה הקטנה. במצב זה, כדי לעודד מנהלים והורים להכיל ולשלב תלמידים עם צרכים מיוחדים בכיתות רגילות, יש לוודא שהחלטה כאמור לא תוביל לפגיעה בתקצוב שניתן לתלמיד (בדומה למסלול 0.7).



# 03

---

שינוי "תנאי המגורש" שבהם פועל  
בית הספר כדי להוסיף את היכולות  
שלו ואת תפיסות ההכלה שלו

## א שינוי מבני תומך הכלה

במצב כיום, כפי שתואר בהרחבה לעיל, דרכו של מנהל בית הספר והצוות רצופה "מכשולים" המקשים עליהם למלא את תפקידם ונובעים, בין היתר, מריבוי האגפים, "השפות" והתוכניות שעמין יש לעבוד זה. ריבוי משפיע גם על היכולת לממש את התקציב ולמקסם אותו אל מול התהליכים הבירוקרטיים המסורבלים. כל אלה פוגעים במוטיבציה של צוותי החינוך לפעול להכלה ושילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים בבית הספר.

נוכח האמור וכדי לשפר את תהליכי ההכלה בבית הספר תוך הגדלת האוטונומיה של המנהלים והצוותים החינוכיים, **אנו ממליצים לערוך שינוי מבני שבמסגרתו יאוגדו תחת קורת גג אחת כל הנושאים הנוגעים לטיפול בתלמידים עם צרכים מיוחדים, בכל ההיבטים.** שינוי כזה יאפשר:

1. לאגם משאבים תחת תקציב רחב, שיאפשר להתייעל ולהפנות משאבים רבים יותר למתן מענים בשטח.
2. ליצור שפה משותפת ואחידה בכל הנוגע לתלמידים עם צרכים מיוחדים ולמנוע את הסרבול והבלבול שבו נתקלים המנהל וצוותו בבואם לתת מענה לתלמידים אלה.
3. להתבונן באופן רחב וקוהרנטי על תהליכי ההכשרה והפיתוח המקצועי של מורים ומנהלים והתאמתם למטרות העולות בקנה אחד עם רפורמת ההכלה וההשתלבות.
4. לפתח גישה מלאה, שקופה ופשוטה יותר לכלל המידע והמענים העומדים בפני המנהל והצוות החינוכי בבואם לעסוק במשימת ההכלה וההשתלבות.

## 1 רישות: יצירת אשכולות או קהילות משותפות

**אנחנו ממליצים ליצור רישות בין כמה גנים ובתי ספר ברמת הרשות המקומית, לצורך איגום משאבים ושיתופי פעולה בתחום מתן שירותים ומענים לילדים עם צרכים מיוחדים.** הרישות יכול שיהיה על בסיס סוגים שונים של קשרים: בהתאם לקהילות, קרבה גיאוגרפית, יסודי ועל-יסודי באזור רישום משותף ועוד. לכל מספר מוסדות שיאוגדו ברשת אחת יהיה מרכז של מומחים למתן מענים לתלמידים עם צרכים מיוחדים. שיתוף הפעולה יבוא לידי ביטוי בתחומים מגוונים: איגום משאבים של מטפלים ומדריכים למיניהם, הכשרות משותפות למורים, גננות וסייעות, ניתוח מקרי בוחן, למידה מניסיון מהשטח ופרקטיקות הוראה, ליווי וקבוצת תמיכה לשמירה על מוטיבציה של אנשי ההוראה. חלק מהגננות והמורות המשלבות והמכילות חשות בודדות, ויצירת מסגרת משותפת של כמה בתי ספר וגנים יכולה ליצור להן קהילה.

כך למשל: בעיר שבה יש באזור רישום אחד כמה גני ילדים, שלושה בתי ספר יסודיים ובית ספר על-יסודי אחד. תלמיד בעל צרכים מיוחדים יוכל ליהנות משירות של גן-י"ב, וכל המוסדות שבהם ילמד יהיו קשורים זה בזה ויכירו אותו מאז שהיה פעוט ועד בגרות. התלמידים יחוו חוויה של טיפול הוליסטי ואף מונע במקרה של התפתחות בעיות רגשיות על רקע צורכיהם הייחודיים. המענה לתלמידים בסביבתם הקרובה יתרום למעורבות ההורים ויוביל ליצירת קהילה מכילה. המענה המקצועי יהיה מקיף יותר כי יתבצע במודל של מרחב טיפולי משותף לקהילת מוסדות בקרבה גיאוגרפית ובכך יתאפשר לתת לתלמידים מענה רחב יותר.

## שיפור מעמד סייעות השילוב והעברת סמכויות הגיוס והניהול בתחום הסייעות לבית הספר

הצעה זו מצריכה שיתוף פעולה וגמישות בין המתי"אות לרשות ולמשרד החינוך.

כיום כל הסמכויות הנוגעות לגיוס ולניהול עבודת סייעות השילוב נתונות לרשויות המקומיות. שיבוץ סייעות השילוב נעשה גם הוא על ידי הרשות בהצמדה לתלמיד ספציפי, בהתאם לזכאות שלו לשעות סייעת משלבת. במצב זה, רבות מסייעות השילוב עובדות בחלקיות משרה ולמעשה מצויות בבית הספר מספר שעות מועט יחסית. מצב זה יוצר כמה בעיות עיקריות:

- אין מיצוי מרבי של יכולת ההעסקה של הסייעות מבחינת שעות העבודה. כך למשל, כאשר אחד מתלמידי השילוב נעדר או לחלופין כשכיתתו של תלמיד שילוב בעל שכיחות גבוהה נמצאת בפעילות חינוכית שבה סייעת השילוב אינה נדרשת, הסייעות מוצאות עצמן חסרות תעסוקה.
- בית הספר אינו משתתף בתהליך הגיוס של הסייעות, דבר המשפיע על המחסור בסייעות שילוב וכן תורם לתופעה השלילית של גיוס סייעות על ידי הורים לתלמידים הזכאים לכך תוך תוספת תשלום פרטי (בניגוד לחוק).
- הסייעות אינן חלק אורגני מצוות חדר המורים, דבר המוביל להיעדר תחושת שייכות ומחויבות לבית הספר ולצרכיו השונים.

**אנו מציעים שפרט להעברת המשכורת בפועל, כל ניהול הסייעות יהיה בידי מנהלי בית הספר. המעסיקה תמשיך להיות הרשות המקומית, ואילו כל תחום הגיוס, בניית המשרות והניהול בפועל של סייעות השילוב ייעשה על ידי מנהל בית הספר או על ידי דמות הכפופה לו, כמו רכזת ההכלה וההשתלבות.** כך סייעות השילוב יהיו מחוברות לכלל הצוות החינוכי ויהפכו לדמויות משמעותיות יותר בבית הספר.

אנו סבורים כי ניתן למשוך אוכלוסיות יעד איכותיות ומתאימות למשרת סייעת שילוב בכמה דרכים:

1. בראש ובראשונה - **העלאת השכר השעתי** של סייעות השילוב, כך שהתפקיד יהפוך לאטרקטיבי יותר עבור אוכלוסיות שונות, בהן גם עובדי הוראה העובדים בחלקיות משרה ומעוניינים בהשלמת משרה.
2. **יצירת תמריץ לסטודנטים להוראה** ולחינוך רגיל וחינוך מיוחד. יצירת מודל במכללות לחינוך שיאפשר לסטודנטים שעובדים במהלך לימודיהם כסייעי שילוב לקבל קרדיט אקדמי, הנחה בשכר לימוד וכדומה. מעבר לגיוס כוח אדם איכותי המיועד לחינוך, מאפשר לסטודנטיות ולסטודנטים לצבור ניסיון עבודה בבית הספר, דבר חשוב וחיובי כשלעצמו.
3. הפיכת העבודה כסייעת שילוב ל"**עבודה מועדפת**" לחיילים ולחיילות משוחררים.
4. שילוב בנות **השירות הלאומי** ומתנדבי **שנות שירות** כסייעות שילוב בבתי הספר.
5. יצירת מסלול לעבר **לימודי תעודה** בתחום החינוך והחינוך המיוחד או לימודי תעודה עבור סייעות ללא תואר והכשרה אשר מתאימות ומעוניינות בכך.

## הסדרת סוגיית ההתאמות לבגרות לתלמידי תיכון

הגדרת תלמיד כזכאי לשירותי חינוך מיוחדים מאפשרת לו לקבל שעות טיפול והוראה המתאימות לו. כמו כן בהגיעו לגיל התיכון הוא יכול לקבל אוטומטית התאמות לצורך היבחנות במבחני הבגרות (למשל: מבחן מותאם, בחינה בעל פה, הקראה). התאמות אלה מסייעות לתלמידים הזכאים להן להצליח במבחנים ומתוך כך לקבל תעודת בגרות.

אם תתקבלנה המלצותינו כך שתלמידים עם צרכים מיוחדים בשכיחויות הגבוהות לא יובאו בפני ועדות האפיון והזכאות, עלינו לוודא שתלמידים אלה יקבלו את שדרוש להם גם בתחום ההתאמות בבחינות בכלל ובבחינות הבגרות בפרט. זאת כדי למנוע מצב שבו תלמידים אלה יצטרכו לקבל את ההתאמות הנדרשות באמצעות "החמרה" של מצבם (למשל באמצעות פנייה לנתיב פסיכיאטרי וקביעת צורך על בסיס נפשי) מתוך רצון להיכלל במסגרת חוק החינוך המיוחד לצורך קבלת התאמות. **אנו מציעים ליצור קשר ותיאום בין אגף הכלה והשתלבות ובין האגף ללקויות למידה כדי לפתח פתרון מתאים לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים שעניינם לא יידון בוועדות האפיון והזכאות אך זכאים להתאמות. נושא זה צריך להיות מעוגן בנהלים ברורים ובמצאת הדרכים לתת לתלמידים אלו את המענה שלו הם זקוקים.**

## יצירת מנגנון טיפול רב-מערכתי בבעיות חברתיות, נפשיות והתנהגותיות

חוסר הבהירות והתאימות שזיהינו באבחון ומתן מענה לתלמידים עם צרכים מיוחדים בשכיחות גבוהה במסגרת הרפורמה נובע מהקשר שבין נושא ההכלה והשילוב ובין שינויים נרחבים יותר הבאים לידי ביטוי בחברה הכללית ובבתי הספר ביחס לתופעות שונות בקרב ילדים ובני הנוער. ריבוי בעיות חברתיות, בעיות התנהגות ובעיות נפשיות, בין היתר נוכח מגפת הקורונה והשפעתה על הילדים ובני הנוער, מתבטאות בעלייה חדה ברמות הניכור, החרדה, הדיכאון והאלימות. ניכר שמערכת החינוך נוטה לאפיין את התלמידים הסובלים מבעיות אלו ולהכניסם תחת מטריית החינוך המיוחד, אף שאפיון והגדרתם של תלמידים אלה כאמור נובע במרבית המקרים מתוך הרצון לקבל תקציבים שיאפשרו להשתמש במענים הקיימים במערכת, בעוד שלמעשה דרושים להם מענים אחרים.

**אנו סבורים שטיפול בבעיה חברתית נרחבת כזו אין ולא יכול להישאר מנת חלקה של מערכת החינוך בלבד, ולכן יש לשתף פעולה ולעבוד יחד, במסגרת פורום בין-משרדי, שבו ישתתפו כל בעלי העניין ונושאי האחריות הנוגעים בדבר ובכלל זה משרדי ממשלה נוספים כגון משרד הבריאות, משרד הרווחה, השלטון המקומי וארגוני החברה האזרחית.**

את הפורום הבין-משרדי יוביל נציג משרד החינוך, ומטרתו תהיה לפתח דרכי אבחון, מניעה ואופני התערבות והתמודדות. הפורום הבין-משרדי יראה בבית הספר מוקד השפעה מרכזי וישתמש במשאבים של כל השותפים כדי להעניק מעטפת הוליסטית שתיתן מענה טיפולי-רווחתי, בריאותי וקהילתי. כך למשל, ניתן יהיה להקים צוות בית ספרי שישלב כוחות של מומחים מקצועיים: עובדות



סוציאליות, אחיות, מומחים לבריאות הציבור, מטפלות ועוד. מטרות הצוות יכולות להיות מגוונות: חיזוק מערך כוח האדם במערכת החינוך בדגש על סיעות השילוב והמורות; הגברת הקשר ותיאום המענים בין מסגרות עירוניות (כגון מרכזים קהילתיים ומועדוניות) לבתי הספר; עבודה משותפת של גורמים קהילתיים ובית הספר עם משפחות התלמידים בהובלת שירותי הרווחה וארגוני מגזר שלישי.

אנו מאמינים כי הנחת סוגיות אלה במרכז העשייה של כלל הגורמים תוך פעולה משותפת תאפשר איגום משאבים, חשיבה הוליסטית ומתן מענה מותאם ורחב יותר לתלמידים ולמשפחותיהם. כמו כן, שיתוף פעולה בין גורמים שונים ברמת הרשות המקומית יאפשר התמקצעות רב-תחומית והרחבת נקודות ההתבוננות של כל אחת מהמערכות בפני עצמה ושל כולן יחד. כך, אנו סבורים, שאפשר לצמצם את התופעות האמורות, שלצערנו הולכות ומתרחבות בחברה מדי שנה בשנה.

# מנח"י כשזה בזיקה

בַּחֲצוֹ הָאַחֲדִית

פּוֹרֵחַ הַיּוֹם

(לְיוֹם)

הַמַּקְטוּס הַזֶּה שֶׁשָּׁמַח

לֹא יָדוּעַ לִי

וְאִם אֲנִי לֹא אֶרְאֶה אוֹתוֹ

מִי יִדְאָהּ?

---

אַחֲרִית אֲגִי מִשְׁעוֹל

לקראת כתיבת מסמך זה ראינו שורה ארוכה של בעלי תפקידים במנח"י העוסקים בנושא ההכלה וההשתלבות, לרבות יו"ר המינהל, האחראים לנושא ההכלה בזרמים השונים בבתי הספר והגנים, מנהלים של בתי ספר רגילים ומשלבים ושל בתי ספר כוללניים, רכזות הכלה והשתלבות בבית ספר, מורות, גננות, יו"ר ועדות זכאות ואפיון, הורים לילדים עם צרכים מיוחדים ועוד. בחינה זו חשפה אתגרים שונים שעולים מיישום רפורמת ההכלה וההשתלבות בעיר. חלקם נכונים לכל רשות מקומית וחלקם קשורים למצב הייחודי בירושלים, הנובע בין היתר מההרכב הדמוגרפי שלה ומהמציאות הפוליטית בעיר.

עם תחילת יישום רפורמת ההכלה וההשתלבות בירושלים בשנת 2018, ערכו עמיתי מחזור כ"ו של בית ספר מנדל למנהיגות חינוכית מחקר שמטרתו הייתה לבדוק את מוכנותה של מערכת החינוך בעיר ליישום הרפורמה. מסמך זה הוא אפוא המשך למחקר הקודם.

לרשות המקומית תפקיד חשוב ביישום רפורמת ההכלה וההשתלבות, בהיותה אחראית לתשתיות ולבינוי, לחינוך העל-יסודי, למיפוי ולחלוקת אזורי הרישום ובהיותה המעסיקה של סייעות השילוב. הרשות קרובה לשטח ויכולה להשפיע על תהליכים "רכים" של גיבוש תפיסות ועמדות בקרב אנשי ונשות החינוך וההורים ביחס להכלה והשתלבות של תלמידים עם צרכים מיוחדים בבתי ספר רגילים.

לרשות המקומית תפקיד רחב יותר מאשר הפריזמה הבית ספרית בלבד. כך למשל בכל הנוגע להנגשת המרחב הציבורי לאנשים עם צרכים מיוחדים, ביחסם של מוסדות הציבור ועסקים לאנשים עם צרכים מיוחדים, בעיסוק בקשר שבין חינוך, רווחה ובריאות ועוד. כל אלה מובילים לכך שלרשות המקומית יש יכולת השפעה ישירה על "תנאי המגרש" שבהם פועלים בתי הספר והופכים את הרשות המקומית, ובמקרה זה את עיריית ירושלים, ל"שחקן" חשוב במובן הרחב המשפיע על תהליכי ההכלה וההשתלבות של תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות החינוך השונות.

מערכת החינוך בירושלים מחולקת לשלושה זרמי חינוך עיקריים: החינוך החרדי, החינוך הערבי והחינוך הכללי – הכולל את החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי. הכלה והשתלבות של תלמידים עם צרכים מיוחדים בבתי הספר הרגילים נתקל בקשיים רבים המשותפים לכל הזרמים, נוסף לאתגרים הייחודיים הנוגעים לכל זרם חינוך בפני עצמו. בתוך כך גם נקודת הכניסה של כל אחד מזרמי החינוך לרפורמה ב-2018 הייתה שונה מבחינת מוכנות המערכת וחוסנה, מבחינת המבנים והתשתיות ועוד. גם כיום יש פערים מהותיים בין שלושת הזרמים בנוגע להכלה והשתלבות של ילדים עם צרכים מיוחדים. פערים אלו קשורים בתפיסות ערכיות, במידת הנגישות לאבחונים, במידת האמון ברשות המקומית ובמוסדות המדינה, בתשתיות והמבנים של מוסדות החינוך, בסוגי התוכניות ועוד.

דוגמה טובה להבדלים אלה היא שיעורי התלמידים המאובחנים בזרמים השונים. תלמידי החינוך הכללי הם 23% מכלל התלמידים בירושלים, ושיעור התלמידים מזרם זה אשר עניינם נדון בוועדות האפיון והזכאות בשנת 2020–2021 עמד על כ-35%. תלמידי הזרם החרדי בירושלים הם 39% מכלל התלמידים, שיעורם של התלמידים שעניינם נדון בוועדות האפיון והזכאות

עמד על 31.5%. באופן דומה, תלמידי הזרם הערבי בירושלים הם 38% מכלל התלמידים, ושיעור התלמידים שעניינם נדון בוועדות האפיון והזכאות עמד על 33.6%.<sup>21</sup>

ניתן לחשוב סיבות מגוונות להבדלים אלה: רקע חברתי-כלכלי נמוך בקרב האוכלוסיה החרדית והערבית בעיר לעומת האוכלוסיה הכללית; מודעות גבוהה יותר לזכויותיהם של תלמידים עם צרכים מיוחדים (ובעיקר אלה עם צרכים מיוחדים בשכיחות הגבוהה) בקרב הורים במגזר הכללי; מודעות גבוהה יותר של הצוותים החינוכיים בזרם החינוך הכללי ומשום כך גם מספר גדול יותר של הפניות לוועדות האפיון והזכאות; מגוון רחב יותר של אפשרויות הכלה ושילוב לתלמידים צרכים מיוחדים בחינוך הכללי; חשש מתיוג של תלמידים עם צרכים מיוחדים בחברה החרדית ובחברה הערבית.

**אנו סבורים שבכוחה של מנח"י להשפיע על הדרך שבה בתי הספר יוכלו להכיל ולשלב באופן מיטבי תלמידים עם צרכים מיוחדים גם אם לא יעשה שינוי משמעותי ברמה הארצית** (אם כי שינוי מסוג זה עשוי לתרום תרומה מכרעת ליכולתה של מנח"י לפעול להגדלת יכולת ההכלה והשילוב של בתי הספר הפועלים בתחומי).

## הקשיים והבעיות -הייחודי לעיר ירושלים

### א | כללי

הנתונים מראים שבעיר ירושלים, על שלושת זרמי החינוך שבה, כמו בשאר הרשויות המקומיות בארץ מעט הורים לתלמידים עם צרכים מיוחדים בוחרים באפשרות לשלב את ילדיהם בחינוך הרגיל, על אף השוני הקיים בין החברות וזרמי החינוך השונים במרקם החיים הירושלמי.

**נוסף על התופעות שעליהן עמדנו במישור הארצי, נבקש להתייחס לתופעות הייחודיות לירושלים:<sup>22</sup>**

#### 1. דימוי שלילי של תלמידים עם צרכים מיוחדים הלומדים בכיתות חינוך מיוחד בבתי

**ספר רגילים** | הדבר בולט בבתי ספר המשתייכים לזרם החינוך הממלכתי-דתי בעיר.

בראיונות עלה שוב ושוב שבבתי הספר רגילים בזרם הממלכתי-דתי מעדיפים לא לפתוח כיתות חינוך מיוחד. שביעות הרצון מהכיתות שנפתחות נמוכה יחסית. מגמה זו בולטת ביתר שאת בחינוך הערבי והחרדי (כשבמוסדות הפטור אין כלל כיתות מקדמות).

#### 2. היעדר הכשרה, מומחיות ומוטיבציה להכלה בצוותים החינוכיים | המרואיינים ציינו

כי במישור הארצי צוותי החינוך בכיתות הרגילות לא תמיד בעלי ההכשרה המתאימה, ולעיתים בעלי מוטיבציה נמוכה לשילוב ילדים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים. כפי שעלה מהראיונות, בחברה החרדית והערבית, הצורך בהכלה נתפס לעיתים כמעמסה מיותרת, לאור החשיבות הנמוכה שמייחסים באוכלוסיות אלו לשילוב ילדים עם מוגבלות במערכת החינוך הרגילה.

<sup>21</sup> הנתונים נמסרו ממנהל החינוך בירושלים

<sup>22</sup> למעשה ניתן להקיש בנוגע לחלק מהתופעות הלא רצויות גם למקומות האחרים במישור הארצי בכל הנוגע לחברה החרדית והערבית.

## ב | הקשיים והבעיות – החינוך הערבי

במערכת החינוך הערבית בירושלים לומדים בשנת הלימודים 2021–2022 כ-115 אלף תלמידים, 42% מתוכם לומדים במוסדות מוכר שאינו רשמי, 40% בחינוך הרשמי ו-18% במוסדות פרטיים. יש 20 בתי ספר לחינוך מיוחד המכילים 234 כיתות, לומדים בהן כ-2,200 תלמידים.<sup>3</sup>

מערכת החינוך בחברה הערבית נמצאת במעבר ושינוי ומשלבת אלמנטים של מסורת ומודרנה. לצד הנעשה בעניין השילוב וההכלה בשנים האחרונות, ניכר כי קיים חוסר אמון ביכולתו של אדם עם צרכים מיוחדים בחברות מסורתיות בכלל ובחברה הערבית בפרט להתנהל באופן עצמאי ולהשתלב במערכת החינוך הרגילה. עדויות לכך ניכרות הן בגישה של אנשי המקצוע והמוסדות והן ביחס ההורים בחלק ניכר מהראיונות והספרות הקיימת בנושא.

**תשתיות** | למרות ההשקעה הגדולה במבנים ותשתיות חינוך במזרח העיר בשנים האחרונות, עדיין חסרים מבנים קבועים של כיתות לימוד, ורבים לומדים במבנים שכורים שאינם מתאימים לשמש בית ספר לתלמידים בכלל, ולתלמידים הזקוקים לתנאי למידה איכותיים בפרט. חלק גדול מהמבנים אינם מוגנים, חסרים בהם מרחבי טיפול ועבודה פרטנית עם תלמידים ומתקנים הנחוצים לתלמידים עם מוגבלויות. הכשרת המבנים היא תנאי הכרחי להצלחת השילוב וההכלה, לא רק עבור תלמידים עם מוגבלויות פיזיות קשות.

**תפיסה והכשרת לבבות** | המערכת במזרח העיר מתאפיינת בייחוס חשיבות רבה מאוד להישגים ולציונים. הדבר משתקף למשל בכך שתוצאות מבחני התווג'יה מתפרסמות בעיתון וזוכות לעניין רב בקרב החברה הערבית כולה. תלמידים שאינם מצליחים לעמוד בקצב הלימודים של הכלל בגלל לקות למידה או מגבלה אחרת, נושרים או מונשרים מהמערכת. בחלקים מהחברה הערבית שבמזרח ירושלים, התפיסה היא כי שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים ולקויות למידה שונות בכיתות עלול להפריע לפעילות הלימודית בכיתה ולגרום לירידה בהישגים של בית הספר במבחנים הסטנדרטיים ולפגיעה באקלים החינוכי בקרב צוות המורים וההורים.

**הכשרות** | מורים רבים טוענים כי אין בידיהם כלים מתאימים לעבודה עם תלמידים בעלי צרכים מיוחדים, ואין הכשרה מתאימה לעבודה מסוג זה המכוונת למערכת החינוך הערבית. נראה כי חוסר הידע והכלים בקרב צוותי המורים משפיע גם על היכולת והנכונות של המנהלים לקדם שילוב והכלה. המנהלים מציינים שהם מתקשים להתמודד עם האתגרים שמציבים התלמידים ה"רגילים" בבית הספר. משכך הוספת תלמידים שצריכים תשומת לב והשקעה מיוחדת רק מגבירה את קשיהם.

**מוסדות שאינם רשמיים** | כיום מעל מחצית מהתלמידים במזרח העיר לומדים במוסדות שאינם רשמיים. כך גם תלמידי הגנים. עובדה זו מקשה על הצוותים של העירייה להגיע ולהציע אבחונים לילדים ולהפנות אותם לוועדות איפיון וזכאות במידת הצורך. יתר על כן, מוסדות אלה אינם משלבים ילדים עם מוגבלויות. ילדים שלומדים במוסדות אלה ומאובחנים עם לקויות עוברים למערכת החינוך העירונית. המעבר של ילדים אלה במהלך שנת לימודים, כאשר מלכתחילה היו תלמידים מתקשים במוסד שבו למדו, גורם ל"הפרת האיזון" במוסדות שאליהם עברו ומעמיס עוד יותר על המערכת הציבורית המזרח-ירושלמית. מקרים כגון אלה עלולים להגביר את חוסר המוטיבציה בקרב צוותי החינוך בנושא השילוב וההכלה.

**מורכבות ההליך הבירוקרטי** | המורכבות של ההליך הבירוקרטי שממנה סובלים כלל ההורים לילדים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, תקפה עוד יותר במזרח העיר לאור קשיי שפה ומודעות לזכויות. האוכלוסייה הערבית בירושלים ברובה אינה דוברת עברית ברמה המאפשרת קריאה, הבנה ומילוי טפסים, התנהלות מול מוסדות והשתתפות בדיונים. משיחות שקיימנו לא מצאנו שיש גוף שתפקידו לעזור לתושבים להתמודד עם המורכבות הבירוקרטית. המחסור באנשי מקצוע דוברי ערבית, כגון פסיכולוגים, מרפאים בעיסוק וקלינאי תקשורת, גורם לכך שהתורים לאותם מטפלים ארוכים מאוד. לא אחת קורה שהתור הראשון הפנוי הוא אחרי מועד כינוס הוועדה של הילד, והוא נאלץ לפספס את הוועדה.

מעדויות של אנשי מקצוע עולה שקיים פער ניכר בין שכונות שונות בעיר מבחינת ידיעת השפה העברית, המודעות לזכויות הילדים עם מוגבלויות בחוק הישראלי ומידת הקשר לעירייה ולמוסדות אחרים במערב העיר. מובן שכל זאת משפיע על האפשרות לאפיין ולשלב ילדים עם מוגבלויות בחינוך הרגיל. לנוכח זאת אין זה מפתיע שאנשי חינוך חלוקים בדעותיהם לגבי הכלה ויישומה. נראה כי מורים רבים במערכת החינוך הערבית אינם מעודדים שילוב תלמיד עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל.

## ג | הקשיים והבעיות – החינוך החרדי

להלן פירוט האתגרים המיוחדים את החברה החרדית בירושלים (ומחוצה לה):  
**שילוב בהתאם למאפיינים של המוסדות** | המענים לתלמידים עם צרכים מיוחדים נגזרים משייכות המוסד לזרם.

- **הזרם הממלכתי חרדי (ממ"ח)** | תלמידיו זוכים לתשתית (על יתרונותיה וחסרונותיה) כמו בבתי הספר הממלכתיים והממ"ד בעיר.
- **מוכש"ר** | ברשתות מעין החינוך התורני והחינוך העצמאי יש מענה איכותי תוך-רשתי לנושא החינוך המיוחד. תקציבי השילוב מגיעים למוסדות אלה ממשרד החינוך, בדומה לזרמים האחרים. במוסדות המוכש"ר שתחת עמותות פרטיות התקציבים נמוכים יותר, דבר שמקשה על מתן מענה ועל שילוב והכלת תלמידים באופן מיטבי.
- **מוסדות פטור** | מוסדות אלו כוללים את רוב תלמודי התורה לבנים. המצב כיום לא מאפשר הכלה ושילוב במוסדות הפטור מאחר שהם לא כוללים בתיקון לחוק. מוסדות אלו לא זכאים על פי חוק לתקציבי חינוך מיוחד וכמעט שאין בהם שילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים. גם תלמיד שמקבל זכאות לסל אישי לא יכול לנצל אותו במוסד פטור. מוסדות הפטור מפנים תלמידים עם צרכים מיוחדים לעמותות פרטיות ומכונים שמספקים שירותי אבחון וטיפול באופן פרטי. לעיתים המוסד מתנה את המשך לימודי התלמיד בתשלום לסיוע באופן פרטי.

**בינוי** | גם במוסדות המוכש"ר וגם בפטור אין מספיק מקום פיזי שמאפשר עבודה פרטנית - חדרי ספח, הכלה, טיפולים ועוד. התקצוב מטעם משרד החינוך ועיריית ירושלים הוא חלקי והמוסדות נמצאים מלכתחילה בנקודת פתיחה נמוכה יותר בשל כיתות צפופות, שימוש במבנים שכורים, תחזוקה חסרה והיעדר נגישות לתלמידים עם מוגבלויות פיזיות.

**תוכניות** | קיים חסם בגישה לחלק גדול מה"קולות קוראים" שמציבים תנאים - מבנה בבעלות העירייה, מעמד של מוסד מוכר ורשמי, כוח אדם מותאם ומוכשר לנושא והנגשה ותנאים פיזיים שאינם קיימים במוסד.

**אופי הלמידה** | במוסדות חינוך חרדיים לבנים מבנה הלימודים הוא אחיד, אנליטי ואורייני ברמה גבוהה. אין שיעורים מגוונים שבהם ניתן לשלב תלמידים שמתקשים בחשיבה, הפשטה או בשפה. אין פעילות פנאי והוויה חברתית שבהן משלבים את תלמידי החינוך מיוחד במוסדות האחרים.

**מתי"א ושפ"ח** | שירותי ההדרכה והליווי מתוקצבים רק לבתי ספר מוכרים ורשמיים. במצב שנוצר, גם אם מוסד "פטור" רוצה לתת מענה טוב יותר לתלמיד עם צרכים מיוחדים, הוא אינו זכאי לשירותי ההדרכה והמומחיות. כמו כן אין בירושלים מתי"א ייעודית למגזר החרדי, כך שגם המענה למוסדות המוכש"ר אינו מיטבי ויש פער תרבותי שמקשה על שיתוף הפעולה עם החברה החרדית.

אומנם השפ"חים נמצאים בתת-תקינה, אך הקצאת השעות למגזר החרדי בירושלים נמוכה פי כמה מאשר בחברה הכללית. הכלל הלא רשמי אך המחייב הוא שלא מעבירים שעות סיוע פסיכולוגי ממה שהוקצב לחינוך הכללי אל החינוך החרדי, למרות הפער העצום, ולכן רק כשמאיישים תקן חדש בעיר, פועלים באפליה מתקנת כלפי המגזר החרדי.<sup>24</sup>

אתגרים אלו מנתבים את תלמידי החינוך המיוחד שהיו יכולים להיות משולבים במסגרות מקדמות או בכיתות רגילות, לבתי ספר כוללניים ולמסלול חיים נפרד ומתוּיג. חוסר היכולת לשילוב מותאם במוסדות הקהילתיים מחייב נתק בין התלמיד לבין סביבת חייו. הורים שמעוניינים לקבל טיפול מיטבי נאלצים להוציא את הילד מהמוסד הקהילתי ולשלוח אותו למוסד מוכש"ר או ממ"ח. צעד זה יוצר קונפליקט בעולמו של התלמיד ומעלה את הסיכון לנשירה וויתור על המענה המקצועי.

## המלצות מדיניות

### א | המלצות כלליות

#### רישות במבט עירוני:

מתוך הראיונות עלתה תמונה של התמודדות אישית עד תחושת בדידות עם האתגרים שבשילוב וההכלה. ההתמודדות האישית מנוגדת לרעיון ההכלה והשילוב כערך חברתי. ההתייחסות המערכתית לשילוב לפי תלמיד מביאה לכדי בזבוז משאבים במהלך הבירוקרטי, בהגבלים המספריים של המוסדות הקטנים וביכולת לגשת למכרזים. כל זה יוצר אי-שוויון דה פקטו. כדי שנוכל להפוך את ההכלה למשימה קהילתית משותפת **אנו מציעים להטמיע מודל של רישות במוסדות חינוך**. איגוד מוסדות החינוך כרשת יצור מכפיל כוח לצריכת שירותים והשקעת משאבים. המודל מציע תמיכה קבוצתית בכל מעגלי ההכלה – צוות המוסד, הורים, קהילה.

מודל הרישות בחינוך קיים בצפון אירלנד, כחלק מתוכנית "שיפור בתי הספר" (School Improvement). המדינה חילקה את בתי הספר לאשכולות מעורבים אשר עובדים יחד, מבנה ששיפר את איכות החינוך. כך וארל<sup>25</sup> טענו שקהילות למידה מרושתות יוצרות תנאים בתוך ובין בתי ספר המאפשרים לצוות "לעבור מחוץ להקשרים הטיפוסיים שלהם כדי לעסוק בטווח רחב יותר של רעיונות ואפשרויות", לפיו שיתוף הפעולה של הצוות החינוכי מייצר ידע חדש ובסופו של דבר "משפיע על תרגול" המוביל לשיפור הלמידה עבור התלמידים ולשיפור בית הספר.

<sup>24</sup> נמסר בראיון על ידי גורם מוסמך

<sup>25</sup> S. Kats & L. Earl: "Learning about networked learning communities", School Effectiveness and School Improvement, Volume 21, 2010

אנו סבורים כי השילוב הנכון הוא יצירה של אשכולות—קהילות של 3–5 בתי ספר החולקים ביניהם מרחב משותף (שכונה, קרבה גיאוגרפית) או תפיסת עולם משותפת (חינוך חרדי, ערבי, חמ"ד). רשת יכולה להתפרש גם לאורך שנות הלימודים – מהמעון ועד תיכון באזור רישום מוגדר. הרישות יבוא לידי ביטוי בכמה אופנים:

- **טיפול** | איגום משאבי טיפול וייעוץ. המטפלים יעבדו כקבוצה עבור כל המוסדות ברשת ויחלקו מרחבי טיפול משותפים. הזמינות הטיפולית תעלה וכך גם מבחר המענים לטובת התלמידים. איגוד הצוות הטיפולי יאפשר הדרכות משותפות ומותאמות לאופי הקהילה שבה הם פועלים.
- **העצמת אנשי החינוך** | שיתוף פעולה בין המתי"א לרשות ולמשרד החינוך לחלוקה מחדש של משאבי ההדרכה בין המוסדות ברשת. המתי"א תחלק את סל השעות לפי תחום ידע, כך שתהיה עלות שולית פוחתת במימון ובזמן לכל הכשרה. הכשרה משותפת תיצור קבוצת תמיכה ולמידה מהשטח עבור הצוות החינוכי ותחזק את מעמדם וחוסנם.
- **קהילה** | ההורים מכל המוסדות ברשת יקבלו הדרכה וליווי כקבוצה, ובשיתוף פעולה עם ועדי ההורים במוסדות ההכלה תגיע לקהילה בשעות שאחרי הלימודים וכך ייווצר רצף של מענה חברתי בכל תחומי החיים.
- **מנהלים** | המנהלים ברשת יעבדו יחד ויחלקו תוכנית עבודה משותפת. ככוח מרוכז תהיה להם גישה טובה יותר למכרזים ולקולות קוראים לתוכניות, והמאמץ לגייס משאבים נוספים ולעבות את היקף הסיוע הנגיש למוסד יתחלק בין כל המנהלים ויתרום לשוויון. המהלך מחייב הסדרה של השותפות הכלכלית בין המוסדות ברשת בדומה למודל האשכולות, כדי שיוכלו להוות כוח קנייה משותף.
- **תלמידים** | בחופשות ובמועדים, אשכול בתי הספר ייתן מענה משותף לילדי החינוך המיוחד מכל בתי הספר באשכול, באמצעות קייטנות מתאימות ופעילות העשרה.

### **בניית תוכנית עירונית - מכיתת חנ"מ ל"ל והתנהגותי, לקידום התלמידים בכיתות הרגילות**

התוכנית תיפתח לבתי ספר רגילים שיבחרו לקדם שילוב של ילדים מכיתות מקדמות בכיתות רגילות בשכבה, תוך פיתוח הכשרות, למידת עמיתים, עיצוב סדירויות בית ספריות מחדש עד להיפוך הסדירויות – הילדים המשובצים לכיתות מקדמות ישוייכו לכיתות האם וילמדו ב"מרכז למידה" שמיועד רק להם. עיצוב סדירויות המשרתות את השילוב הזה באמצעות תוכנית עירונית שבה יהיה שיתוף ידע בין בתי הספר יכול לקדם באופן מכריע מטרה זו. התוכנית תפעל בבתי ספר שירצו להשתתף בה במסגרת "קול קורא". מודל הכיתה ה"מרחפת" ובית ספר לאומנויות בירושלים (וכן כמה בתי ספר אחרים בעיר) יוכלו לשמש השראה.

### **שילוב של תפיסות ומומחיות בהכלה במרכזי החדשנות החינוכית**

מרכזי החדשנות החינוכית ומלווי בתי הספר ב-4 מרכזי החדשנות החינוכית בעיר (פואנטה, איפכא, חוות דעת, ביתא מחנכים) בעלי מעמד חשוב ונותנים שירות בעל ערך רב לבתי הספר הרגילים (הדבר ניכר בראיונות עם מנהלים). כיום הם מקדמים שינויי סדירויות מרחיקי לכת



בבתי הספר ברוח ההוראה המבוזרת ומטרות בתי הספר, וחלק זניח בלבד מהשפעתם על בתי הספר קשור לתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים. חלק גדול יותר, על אף כי שולי ביחס למשימות האחרות של מרכזי החדשנות, קשור לתהליכי הכלה בבתי הספר. אנחנו ממליצים לקדם את מלווי המנהלים ואת הדמויות המובילות במרכזי החדשנות בבתי הספר שעוסקים בשינויי סדיריות בית ספריות בבתי הספר הרגילים בתפיסות וסדיריות המשרתות גישות הכלה מתקדמות וכן לייצר קשרים בין המת"א למרכזי החדשנות לרבות העברת חלק מהשירותים מהמת"א לרבות למרכזים.

### **הקמת תוכנית לשילוב בנות שירות לחיזוק תהליכי ההכלה בבתי הספר ובגנים**

לאור המחסור האדיר בסייעות בגני החינוך המיוחד ובכיתות משולבות, ועד שיהיו פתרונות מהמדינה, אנחנו מציעים להקים תוכנית עירונית של כ-350 בנות שירות ושירות אזורי ערבי בשנה שיוכשרו באופן עירוני ויחזקו את תהליכי השילוב וההכלה בבתי הספר.

### **הכשרות ופיתוח מקצועי של מורים בבתי ספר רגילים לטובת הכלה**

מודל ההכשרה המיטבי הוא עיוני בבסיסו ורק לאחר מכן משלב התנסות ופרקטיקה בלימודים העיוניים. עם זאת, היות שההמלצה היא שהרפורמה תוחל לאלתר ומתוך הכרה בכך שרבים מאנשי החינוך הרגיל חסרים הן ידע תיאורטי והן ניסיון מעשי, אני מציעים תוכנית הכשרה ברמה הרשותית:

- אנשי חינוך (סייעות, גננות, מורות ואף יועצות חינוכיות) יידרשו לעבור תהליך של שולייתיות יום בשבוע לאורך שנת לימודים מלאה, במסגרתו הם יוצבו במסגרת של חינוך מיוחד ויתלו לאיש מקצוע מנוסה.
- בד בבד, כדי לאפשר שגרת לימודים רגילה, איש חינוך מאותו מוסד חינוך מיוחד יעבור במהלך אותו היום לסייע למסגרת החינוכית שממנה הגיע איש החינוך הלומד. כך גם יש למידה מתוך התנסות, גם הזדמנות לדינמיות והיכרות עם גישות חינוכיות שונות וגם שמירה על שגרת לימודים רגילה ללא צורך בתוספת משאבים למעט מסגרת המנהלת ומפקחת על התהליך.
- אנו ממליצים שהתהליך יכלול מרכיבים של הנחיה וליווי כולל משוב כתוב לשני הכיוונים.

### **שילוב דמויות מהחינוך הבלתי-פורמלי בבתי הספר**

החינוך הבלתי-פורמלי לילדים בעלי מוגבלויות התפתח בשנים האחרונות באופן דרמטי בירושלים וממשיך להתפתח. אנחנו ממליצים לשלב רכזי צמי"ד של הצופים, שבטי יובל של בני עקיבא, כנפיים של קרמבו, רכזים וש"שנים בבתי הספר שבהם פועלות תנועות הנוער או תוכנית 360.

### **ב | המלצות לחינוך הערבי**

**התמודדות מערכתית עם תת-אבחון של ילדים עם מוגבלויות:** מומלץ לשלב בתוכנית החומש למזרח ירושלים מערך שיגביר את המודעות לאבחון ילדים ולעודד צוותים חינוכיים להגביר את תשומת הלב שלהם בנושא זה ולעודד הורים להגיש את הילדים לוועדות אפיון וזכאות.

**הגברת המודעות למעמדם ולזכויותיהם של ילדים עם מוגבלויות בחברה הערבית תוך שימוש בשפה ורעיונות מהמסורת ומהדת** (ולא רק תפיסה אוניברסאלית) | קידום שילוב ילדים עם מוגבלויות בחינוך הרגיל במזרח העיר כרוך גם בשינוי תפיסות חברתיות. יש לעורר מודעות זו בהשתלמויות, במפגשים עם הורים ומובילי דעת קהל ועוד. קמפיינים לשינוי חברתי מסוג זה חייבים לכלול שימוש בעקרונות ובדוגמאות הלקוחים מהמסורת והדת נוסף לעקרונות החינוכיים האוניברסאליים. שינוי זה צריך להיות חלק משינוי תפיסתי נוסף שיש לקדם לגבי תפקידו של בית הספר כמוסד חינוכי שתפקידו לפתח את הילדים ולעזור להם להגשים את עצמם, ולא רק כמוסד שתפקידו להעניק לתלמידים ציונים ותעודת בגרות.

**הקמת מערך שירותי אבחון וירטואליים של נשות ואנשי מקצוע ערבים שאינם תושבי ירושלים שיכולים לסייע באבחונים מגוונים** | לאור המחסור הגדול באנשי מקצוע דוברי ערבית בתחומי הפסיכולוגיה והפסיכיאטריה, ברופאים בתחומים נוספים ועוד, ומתוך הנחה כי הורים לילדים עם מוגבלויות במזרח העיר ישתפו פעולה בעיקר עם דוברי ערבית, אנו ממליצים ליצור מערך שיקשר הורים לילדים המעוניינים לבצע אבחונים באמצעות "זום" לסייע במתן אבחונים לתושבי מזרח העיר.

**איסוף נתונים על פי שכונות ופיתוח תוכניות עבודה של הכלה במזרח העיר** | הפער העצום שיש בין שכונות שונות במזרח העיר מחייב שינוי בגישת העבודה של מנח"י בכל הנוגע להכלה לפי שכונות. ההבדלים הגדולים במצבה של מערכת החינוך ובכונות וביכולת לשלב תלמידים עם מוגבלויות בחינוך הרגיל בין שכונות שונות במזרח העיר מחייבים התייחסות שונה וצעדים שונים לקידום השילוב. ראוי לבחון מחדש סוגיות רבות לאור נתונים של מספר הילדים המאובחנים ביחס למספר הילדים באוכלוסייה, סוגי המוגבלויות המאובחנות, סוגי המענים הקיימים בבתי הספר במזרח העיר ומיקומם, ובהתאם לאפיין את החסמים בראייה שכונתית ולא ראייה כללית או התבוננות מערכתית על פי סוג המוגבלות או מידת השכיחות של המוגבלות, וכך לפתח תוכנית פעולה מותאמת לקידום האפיון והשילוב.

**בניית שותפויות להגברת האמון במענה העירוני** | מהנתונים שנאספו עולה כי אין סנכרון בין מעגלי השירות השונים שביכולתם לראות את התלמיד ומשפחתו. זאת נוסף על חוסר אמון כללי במערכת הממסדית בחינוך הערבי, חסם לשוני לקבלת שירות, מצב חברתי-כלכלי ירוד מאוד ועוד. אתגרים אלו דוחקים לשוליים את התלמיד הערבי החי עם מוגבלות, ואף מעצימים את מוגבלותו. אנו מציעים לבנות שותפות אסטרטגית של מעגלי קהילה ורווחה. כיום כל משפחה שלישית במזרח ירושלים מוכרת ללשכת הרווחה. עד כה אין מעגל רציף ומשותף של שירותי הרווחה והחינוך. בניית מעגל כזה ישפר את היכולת של שתי המערכות להטמיע שפת הכלה דרך יוזמות משותפות וסנכרון ברמת הידע והעשייה. למשל, תלמיד בסיכון נשירה יקבל מענה משני מעגלים אשר ילוו אותו, את משפחתו ואת בית הספר, לשם מתן מענה הולם: ליווי לפני ועדת אפיון וזכאות, ושילוב במסגרות קהילתיות ועירוניות במטרה לחזק את יכולותיו הן במישור הלימודי והן במישור הרגשי.

## ג | המלצות לחינוך החרדי

**שילוב שירותי חינוך מיוחדים במוסדות הפטור** | אומנם תקצוב הכלה במוסדות הפטור דורש שינוי חקיקה במשרד החינוך, אך גם ברמה העירונית יש צעדים שאפשר לנקוט כדי להסדיר את המענה המקצועי הפרטי שתלמידים מקבלים במוסדות הפטור. אנו ממליצים כי העירייה תשתף פעולה עם גופים מקצועיים שפועלים במגזר החרדי (דוגמת מכון "אחיה" להכשרת צוותי הוראה)

במימון עירוני חלקי ותחת המתי"א כדי להדריך בעזרתם צוותי חינוך וטיפול במוסדות פטור.

**הקמה של מתי"א ייעודית לחברה החרדית** | כיום השירות לחברה החרדית הוא מתוך המתי"א אות הכלליות. אנו ממליצים לפנות למשרד החינוך בבקשה להקים מתי"א חרדית. הפעילות בה תמוקד באופן מותאם תרבותית, עם אנשי מקצוע מתוך החברה החרדית, ובכך ייבנה אמון גם עם מוסדות הפטור שיקבלו שירות. המתי"א החרדית תייצר שותפויות עם ארגונים שמקדמים חינוך בחברה החרדית. לדוגמה, פרויקט חצר פעילה של עזר מציון לאיתור קשיים בקרב ילדי גן ב"חיידרים", אבחונים בתלמודי תורה לאיתור קשיים בכיתות ה' בידי ידידות טורונטו, תוכנית למניעת נשירה לימודית בידי קרן וולפסון ועוד.

**One stop shop, או מרכז מידע** | במגזר החרדי ארגונים רבים פועלים בתחומי הפרעות קשב, לקויות למידה בדגש על הוראת גמרא מותאמת, מכוני התפתחות הילד ומרכזי בריאות הנפש. כיום אין כתובת אחת להורה או למוסד שרוצה לבנות תוכנית טיפולית לתלמיד, ואין פיקוח שמוודא כי כל המכונים שמציעים טיפול פועלים במקצועיות. מוצע כי העירייה תיצור מרכז מידע בתוך המתי"א החרדית ובו קודקס מאורגן של האפשרויות הטיפוליות בתוך הקהילה שעליהן ימליצו המתי"א והשפ"ח.

**תוכנית לשירות אזרחי חרדי** | מומלץ להבנות תוכנית שבמסגרתה יישמשו מתנדבי שירות אזרחי חרדים כסיעים בבתי הספר לבנים.

## מודלים ירושלמיים מוצלחים להכלה והשתלבות

במהלך ההכנה לכתיבת מסמך זה, סיירנו בבתי ספר בירושלים כדי ללמוד ולהכיר מודלים שונים של הכלה ושילוב בעיר. פגשנו אנשי צוות מסורים ומחויבים למטרה. שמענו על האתגרים, ההזדמנויות והקשיים וקיבלנו תמונה מרתקת של תחום החינוך בירושלים בכלל ושל תחום החינוך המיוחד בפרט.

ירושלים היא מיקרוקוסמוס של הציבור בארץ. היא מורכבת מהפסיפס הישראלי ויש בה נוכחות ניכרת של כל המגזרים. תפיסות העולם והערכים שעליהם נשענות מערכות החינוך בעיר משתנים ממערכת למערכת, וכל מערכת חינוך מזמנת התמודדויות שונות בניסיון להטמיע את מודל השילוב וההכלה. השונות בין המגזרים בעיר מתבטאת גם בתפיסות חינוכיות שונות וגם בפנייה לאבחון ולטיפול. התפיסות משפיעות על בחירתם של ההורים במתווה החינוך ועל יכולתה של המערכת לספק בסופו של התהליך את הטיפול הנבחר לתלמיד. כדי לבנות מערך מענים מספק וראוי, יש להתאים לכל קבוצת אוכלוסייה את המודל שמתאים לה ברגישות ובהבנה.

בפרק זה נציג כמקרי בוחן מוסדות חינוך מובילים בתחום מכל מגזר. נבחן את הפרקטיקות המיטיבות שאותן הם נוקטים ונלמד על האתגרים שעדיין עומדים לפתחם ומחכים לפתרון.

## בית הספר לאומנויות בירושלים [י'–י"א]

### מנהל: תומר בליטי | רכזת פרט וחינוך מיוחד: נועה שרון יאול

בבית הספר משולבים 123 תלמידים, ולומדים בו 600 תלמידים בסך הכל. התלמידים המשולבים הם תלמידים עם מוגבלויות תקשורת ובעיות נפשיות (חרדות, דיכאון, OCD ועוד). בבית הספר פועלים 150 אנשי צוות, ו-42 מהם עוסקים בחינוך מיוחד: מחנכות, מורות משלבות, בני ובנות שירות.

בבית הספר לאומנויות מציע לתלמידיו מגוון גדול של מגמות, והן מאפשרות כלים רבים לעבודה עם התלמידים. התקשורת היא "צבעונית", ובכלים שיש למורים לאומנות הם יכולים לפתור בעיות התנהגות ותקשורת באופן שגם הילדים שאינם עם מוגבלות יוצאים נשכרים ולומדים. **רכזת הטיפול בפרט** היא פונקציה ייחודית שקיימת בתיכון לאומנויות שלא נתקלנו בה במוסדות אחרים. בתיכון לאומנויות נועה משמשת כמתכללת, כסנגורית בוועדה ובעצם מנהלת "חדר מלחמה" על כל תלמיד.

### הכלים שיש בידי בית הספר

**תפיסה ערכית וחינוכית** | המוטיבציה להכלה מלאה בבית הספר החלה לפני 20 שנה בימיו של דני בר גיורא כמנהל. למרות ההתנגדויות הוא הציב את ערך ההכלה כערך מוחלט בבית הספר. הכלת התלמידים עם המוגבלויות בבית הספר מאז ועד היום היא שגרת העבודה. יש התעקשות על הכלה מלאה, כולל למשל השתתפותם של כל ילדי ההכלה והשילוב בטיול השנתי, על אף ההתנגדויות שעלו מצד הצוות.

המבנה המערכתי בבית הספר מגויס להכלה. רכזת פרט שעובדת בהיקף של משרה מלאה מתכללת את ההכלה. הטיפול בפרט בונה מערכת על מערכת. אחרי שהמערכת הבית ספרית מתייצבת, לאחר החגים, מוסיפים את המערכת האישית הנוספת על פי הסלים.

**חלוקת משאבים מחודשת** | המודל הכלכלי של בית הספר נשען על סל שעות מלא של כיתות מקדמות. אך במקום שהילדים יופרדו לכיתה מקדמת, הם מפוזרים בכיתות, וכיתת החינוך המיוחד "מרחפת" סביבם. התלמידים לומדים בכיתות הרגילות ומחולקים במגמות השונות, כמו כל התלמידים, וצוות החינוך המיוחד מלווה אותם לכל אורך שנות הלימודים. כך הם מקבלים את מלוא הסיוע כמו בכיתה מקדמת, במקסימום הכלה בכיתות הרגילות.

**מחנכת אישית** | מכיוון שתלמידי החינוך המיוחד מוכלים באופן מיטבי בתוך הכיתות הרגילות, התקנים של מחנכי "כיתת חינוך מיוחד" מנוצלים לטובת ליווי צמוד לתלמידים המוכלים. רכזת הפרט מצוותת ילדים למחנכות לפי התאמה אישית, וכך לילדים, להורים ולצוות החינוכי יש כתובת קבועה לאורך השנים.

**תקשורת עם הורים** | גישת ההכלה של בית הספר מרגיעה את ההורים, גם כשנאלצים לצאת לתהליך אבחון, כי הילדים נשארים בכיתה הרגילה גם אם הם מאובחנים כשהם כבר לומדים בבית הספר.

### התנגדויות ומכשולים

**התנגדויות צוות מקצועי** | המורים המקצועיים מביאים לבית הספר את הפן הנוגע לתחום הדעת הספציפי שלהם, וההכלה לעיתים פוגעת ביכולת שלהם ללמד ברמה מקצועית גבוהה כפי

שהם רגילים. הם לא מקבלים הכשרה לחינוך מיוחד ולעיתים נוצרות התנגדויות. צוות החינוך המיוחד בבית הספר הוא שמעניק תמיכה לצוות המורים ולעיתים אף צריך "לגונן" על התלמידים בישיבות פדגוגיות.

**הביקוש גובר על ההיצע** | בגלל מכסות עירוניות שמונעות מתלמידים להגיע למוסד, הביקוש של תלמידים עם צרכים מיוחדים גדול ממספר התלמידים שבית הספר יכול לקבל.

## בית ספר בית יעקב נבעת שאול [א'-ח']

**מנהלת: יוכבד אלישיב | רכזת חינוך מיוחד: רבקה לנדי**

בבית הספר לומדות כ-1,500 תלמידות ויש בו 5 כיתות מקדמות: 2 כיתות לתלמידים עם תסמונת דאון ו-3 כיתות לתלמידים עם צרכים מיוחדים בתחום הרגשי. התלמידות בכיתות המקדמות מגיעות בהסעות מכל רחבי העיר, אם כי קיימת עדיפות לשיבוץ לתלמידות מאזור גבעת שאול. התלמידות בכיתות המקדמות משתתפות בפעילות השנתית השוטפת של בית הספר, בטיולים ובפעילויות החברתיות. כמו כן, בכיתות הרגילות משולבות תלמידות עם מחלות נדירות, כבדות שמיעה ובעיות רגשיות.

מהנתונים בשטח עולה כי בחברה החרדית פונים לאבחון רק כש"כלו כל הקיצין" וכשמדובר על לקות הנתפסת כקשה. ניתן לציין שתי סיבות לכך: האחת – היעדר מוטיבציה בשל אי-קבלת הקלות לבגרויות. השנייה – החשש מסטיגמה על התלמיד. יוצא שתלמידים עם צרכים מיוחדים בשכיחות גבוהה יהיו לרוב תלמידים בתפקוד נמוך ולכן יהיו זכאים לסל אישי. התלמידים יהיו בעלי קשיים משמעותיים שאינם מצליחים להתקדם בכיתות הרגילות. במצב זה לצוות בית הספר חסרה חוויית הצלחה בתהליכי הכלה ושילוב, משום שלמעשה הם לא באים במגע עם תלמידים עם צרכים מיוחדים ברמות תפקוד גבוהות. בעקבות כך, כל קושי מופנה לכיתות מקדמות, שבהן הצוות חווה הצלחה.

בבית הספר בית יעקב, מצבן של התלמידות בכיתות המקדמות נתפס כטוב יותר מזה של התלמידות עם צרכים מיוחדים שמשולבות בכיתות הרגילות. זאת, משום שהתלמידות המשולבות בכיתות הרגילות אינן מקבלות מספיק שעות כדי לטייב את תהליכי הכלה והשילוב שלהן. מצב זה יוצר דילמה בצוות כיוון שהוא נדרש להשקיע משאבים רבים, לעיתים ללא הצלחה.

### הכלים שיש בבית הספר

**תפיסה ערכית וחינוכית** | התפיסה החינוכית היא של התקדמות כהצלחה וכל המאמצים מושקעים בקידום בלתי פוסק של התלמידות. הצוות כולו מגויס ומחויב למתן מענים לתלמידות

**קבוצת השוות** | הכיתות המקדמות מאפשרות חוויה חזקה של שוויון ואחוה, ומהראיונות עולה שהתלמידות מעדיפות אותה על פני התמודדות עם קושי של השתלבות לימודית בכיתה רגילה. השילוב בפעילויות פנאי ובפעילויות בלתי פורמליות עובד באופן מוצלח. יש הכנה חינוכית וערכית של השכבה בכל שנה שבה נפתחת כיתה א' מקדמת חדשה, כך שהתלמידות מרגישות חלק בלתי נפרד מהשכבה כולה ומקבלות את הקידום בחברת השוות להן בשעות הלימודים.

תלמידות עם תסמונת דאון מעדיפות באופן מובהק להיות בחברת הדומות להן, אף שההורים רוצים לשלבן בכיתה רגילה.

**הסכמה על מקום ההורים** | התפיסה היא שהתלמידה שייכת לבית ולהוריה ושום צעד לא נעשה בלי שההורים רוצים בו. גם אם לצוות ברור שזו טעות, המילה האחרונה היא של ההורים והצוות מסייע להם. תפיסה זו יוצרת אמון ומחזקת אותן, ולאורך זמן ההורים סומכים על צוות בית הספר, כך שקונפליקטים נפתרים ביתר קלות.

### התנגדויות ומכשולים

**משאבי שעות הכלה ושילוב** | בית הספר מחויב לקבל תלמידות עם סל אישי מאזור גבעת שאול. אין מספיק שעות הכלה ושילוב לבית הספר כך שתלמידות לא מקבלות סיוע שהן זקוקות לו. תלמידות שהלקות שלהן בולטת ומפריעה לשאר הכיתה עוברות בסופו של דבר לכיתה מקדמת כי למערכת אין אפשרות לסייע להן. תלמידות משולבות לא מתקדמות בלימודים וחווות תסכול. כל השעות המוסדיות מועברות לתלמידות שמגיעות מגני חינוך מיוחד שפתי, גם אם אין צורך אקוטי בכך, דבר שמוביל לכך שמעט שעות נותרות בסל המוסדי לסייע לתלמידות מתקשות.

**ההשקעה בשילוב באה על חשבון התקדמות לימודית** | בחברה הישגית ומכוונת מטרה, זוהי למעשה "נקודת השבירה" שמובילה למעבר למסגרות חינוך מיוחד, שם התלמידות מצליחות להתקדם ומשאבים לא "מתבזבזים" על הניסיונות לשלבן.

**חוסר מענה וחוסר אבחון בכיתות הגבוהות** | בכיתות הגבוהות (ז', ח') אין מענה של סייעות שילוב לתלמידות עם צרכים מיוחדים, דבר שמקשה עוד יותר וגורם לכך שהמענה המיטבי הופך להיות באמצעות כיתה מקדמת. עם זאת, המעבר לכיתה מקדמת בגיל מתקדם הוא טראומטי ומשתדלים לא לעשות זאת. ההורים נמנעים מלפנות לאבחון בגיל בוגר כדי לא ליצור לתלמידה סטיגמה שתלווה אותה בהמשך חייה ותקשה עליה להתקבל לתיכון. כך יוצא שיש בבית הספר תלמידות עם קשיים לא מאובחנים, ותלמידות עם קשיים שלא מקבלות מענה אלא אם פנו לכיתה מקדמת. תלמידות שאובחנו בגיל צעיר לרוב תמשכנה לקבל סיוע משעות הסל ותקבלנה עזרה גם בתיכון.

**אוטונומיה חינוכית** | מוסדות תיכונים בחברה החרדית לא פותחים כיתות מקדמות למרות הביקוש, מחשש שייאלצו לקבל תלמידות שלא מתאימות לרוח בית הספר.

**העדר משאבים למניעה** | רבות מהתלמידות שפונות לכיתות המקדמות היו יכולות להישאר בכיתות הרגילות אם היו יכולים להשקיע בשפה, בחשיבה ובהפשטה בגיל צעיר, ואולם למערכת אין משאבים לכך.

## בית ספר אלבסמה לחינוך מיוחד בבית חנינא [נילא' 21-6]

בתי הספר בחברה הערבית חיים בהישרדות ובמחסור תמידי במשאבים. מנהלים וצוותים מתנגדים לשילוב בעיקר כי בחווייה שלהם אין מקום לילדים "הרגילים", שכלפיהם הם מרגישים אחריות ושותפות, ותלמידי החינוך המיוחד שניים בסדר העדיפויות. בשלב החברתי של תפיסות ההכלה, החברה הערבית עדיין לא תואמת לאקלים ולתפיסות בחברה הכללית בישראל. עדיין יש סטריאוטיפים כלפי ילדים עם צרכים מיוחדים, ובקרב רבים התפיסה היא שאין אפשרות לקדם ילדים עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל.

כדי לקדם את תפיסת ההכלה והזכויות השוות של תלמידים עם צרכים מיוחדים, פונים בבית הספר אלבסמה שמתמקד בתלמידים על רצף התקשורת, דווקא לקהל הצעיר ומשקיעים בשינוי תפיסות בקרב תלמידים בחינוך הרגיל, בתקווה להביא בעתיד את החברה הערבית להפנמת הערך והצורך בהכלה.

### הכלים שיש בבית הספר

**מפגש בתי ספר** | תלמידים מ-27 בתי ספר רגילים מגיעים לפעילות משותפת עם התלמידים בבית הספר אלבסמה. הפעילות כוללת ארוחות משותפות ומשחקים, והתלמידים לומדים לקבל את מקביליהם גם אם הם עושים תנועות וקולות מוזרים. כמו כן, תלמידים מבית הספר אלבסמה יוצאים לשעות שילוב בבתי ספר רגילים. ההבדל בשילוב תלמיד עם צרכים מיוחדים בבית ספר רגיל שתלמידיו השתתפו בפעילות המשותפת ניכר לטובה. שיתוף הפעולה עם בתי הספר מותנה בהתחייבות לעשרה מפגשים לפחות. התוכנית מעמידה את בית הספר הכוללני כמרכז קהילתי וכגורם שילוב מהותי.

**תוכניות לקהילה** | תוכניות להכשרת לבבות להכלה אמיתית בקהילה. לדוגמה: תוכנית להכשרת מסעדות לתת שירות לילדים עם צרכים מיוחדים. בית הספר פונה לקהילה ומציע מרחבים חדשניים כגון פינת חי, בית קולנוע, שבילי אופניים, מוזיאון ועוד. כל אלה פותחו בבית הספר ומוצעים לבתי ספר רגילים בקהילה. תלמידים עם צרכים מיוחדים מדריכים במרחבים, שפועלים עד השעה 19:00 ומשמשים כמרחב קהילתי.

**סיפורי הצלחה** | בית הספר מעודד פרסום של סיפורים על ילדים עם אוטיזם שסיימו בהצלחה את בית הספר והגיעו גם לאקדמיה. בבית הספר קיים ועד הורים חזק, ואימהות מנהיגות מרצות בבתי ספר ובקהילה על האימהות לילד עם אוטיזם, וההרצאות מכשירות את החברה להכלה.

### הקשיים

**תחרות בין בתי ספר** | קיימת תחרות על הישגים בין בתי הספר, כולל בתי ספר פרטיים שלא משתתפים במאמץ ההכלה. יש תחרות בין בתי הספר על תלמידים ושביעות הרצון של ההורים היא פרמטר חשוב למנהלים. יש צורך להכשיר את הלבבות של הורי התלמידים הרגילים לכך שבבית הספר משולבים ילדים עם צרכים מיוחדים ולהוכיח שהשקעה בתלמידים עם צרכים מיוחדים תורמת לכלל התלמידים.

**ניצול משאבים** | חלק ממנהלי בתי הספר לא יודעים איך לגשת ל"קולות קוראים" ולנצל משאבים שמופנים לשילוב והכלה.

# תודות

בִּלְשׁוֹן שְׂאֵדָם צוּרִיךְ  
שֶׁתִּהְיֶה נִכְשׁוֹ שְׁקֵטָה  
וְצוּרִיךְ מִסִּפְקִים,  
שֶׁבְּרִיאוּתוֹ תִּהְיֶה מֵאֲכֻשֶׁת תְּנוּעָה  
וְסִפִּירַת נְשִׁימוֹת תְּחִינָה,  
שֶׁבְּשִׁחוֹן יֵנֵחַ בְּאוֹצֵר  
עַל מִכְתָּו לְבוֹ,  
וְשֶׁמִּכְתָּב אִישִׁיּוֹתוֹ יִשְׁמַח בְּמִטְמֹחַ  
פַּעַם אַחַת לְפָחוֹת,  
בְּיָדַיִם שֶׁאֵינָן שְׁלוֹ

---

ימינו שרית שמר



מסמך זה נכתב על-פי בקשתם של הגב' מירי נבון, מנהלת אגף בכיר להכלה והשתלבות במשרד החינוך, ומר יואב זמרן, ראש מינהל החינוך ירושלים, מאתנו – עמיתי ועמיתות מחזור כ"ט בבית ספר מנדל למנהיגות חינוכית – להציע דרכים לבחינה מחודשת של יישום תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד משנת 2018. את תהליך החקר והלמידה ליוו דני בר גיורא, מנהל בית ספר מנדל למנהיגות חינוכית, ד"ר איל שאל וד"ר רעיה יואלי – חברי סגל בית הספר. ניתוח הממצאים וכתובת המסמך התבססו על הידע שרכשנו במסגרת לימודי מדיניות, בהובלת ד"ר נטע שר-הדר ובליוויה הפעיל. כהכנה למסמך זה נפגשנו עם מומחים ואנשי מקצוע רבים – מנהלות בתי ספר, אנשי ונשות חינוך ובעלות תפקידים מגוונים העוסקים בתחום. כל אלה פתחו לפנינו את דלתם ואת לבם, פינו מזמנם וחלקו אתנו ידע מקצועי, ניסיון ותובנות שהיו לנו לעזר רב. מלבדם נענו להזמנתנו הורים לילדים עם צרכים מיוחדים, ושיתפו אותנו בתובנות מניסיונם, בחוויות, ברשמים, ולעתים ברגעים אישיים מרגשים ואף כואבים. האמון, הפתיחות ותחושת האחריות והרצון של כל המרואיינים והמשתתפים לסייע בתהליך היו מרכיב משמעותי מאוד ביכולתנו ללמוד את התחום. אין זה מובן מאליו, ואנו אסירי תודה.

## המרצים והמרואיינים שהשיחות עמם סייעו בכתיבת מסמך זה

### מטה משרד החינוך:

מירי נבון – מנהלת אגף בכיר להכלה והשתלבות, רות גולדנר להב – ממונה אגף בכיר הכלה והשתלבות, אורנה שמחון- מנהלת מחוז צפון, מר דודי מזרחי – מנהל אגף בכיר תקציבים, יוסף אבו חסן – מפקח כולל מחוז צפון, הגר בדר – מפקחת יועצים מגזר דרוזי וצ'רקסי מחוז צפון, יעל בכר – מתאמת בין אגף חינוך מיוחד לאגף הכלה והשתלבות, רחל אלג'ין – מפקחת על יו"ריות ועדות אפיון מחוז צפון, אוסנת אסעד – מפקחת יו"רית ועדות אפיון מחוז צפון, מירב רזניק – יו"ר ועדות אפיון וזכאות מחוז מרכז, שרון תלמאי – יו"ר ועדות זכאות ואפיון מחוז ירושלים, ריהאם סובחי – יו"ר ועדת אפיון מנח"י ירושלים, אורנה קונקול – מפקחת מרכזת חינוך מיוחד מחוז צפון, מרגלית רוטשטיין – הכשרות אגף הכלה והשתלבות, ורד טובול – הכשרות אגף הכלה והשתלבות, רוני מגידוב – מפמ"ר מקרא, מנחה פדגוגית רביבים, מנהלת מיזם תנ"ך, גילה קרול – מיומנות הבעה ביסודי, עו"ד אילן שי – יועמ"ש משרד החינוך; רביטל בר, מפקחת ארצית, אגף החינוך המיוחד.

### עיריית ירושלים:

מר יואב זימרן - ראש מינהל חינוך ירושלים, נועה פחימה – מנהלת חינוך מיוחד, מיכל לויט – רכזת חינוך מיוחד, עדי בליבסקי – מנהלת חינוך חרדי/ממלכתי דתי; עמנואל זילברמן – אחראי פדגוגיה, יסמין סאלח – ממונה על חינוך מיוחד ערבי, בתיה שפירא – ממונה על חינוך מיוחד חרדי, זהבה רוזנטל – מנהלת שפ"ח, קרן ארואסטי – אחראית גנים, אולפית סלמאן – אחראית ועדות זכאות.

### מנהלות ומנהלי חינוך ברשויות המוניציפליות:

ארז אמבר – מנהל אגף חינוך אריאל, איילת פלפל – מנהלת תחום פרט ועדות זכאות ואפיון, מינהל חינוך תל אביב, מוהנא טאפאש – מנהל אגף חינוך בית ג'אן, ניב בר-גיא – מנהל אגף חינוך מועצה אזורית מטה יהודה, ספי מלכיאור – מנהל אגף חינוך מועצה אזורית רמת נגב, ארז בלאנ

— מנהל שפ"ח קרית גת, צופית גרינברג — מנהלת שפ"ח מועצה אזורית רמת הגולן, אביטל שוורץ — מדריכה מחוזית מתי"א טבריה, יהודית זלצמן — מנהלת מחלקת חינוך מיוחד מועצה אזורית רמת הגולן, חיה פרקש — מדריכת מטפלים מתי"א מועצה אזורית רמת הגולן, אסתי ברגר — מנהלת מתי"א אשדוד.

### הורים:

פנינה שטיינברג, ליאת ברדה, בת-חן גברילוב, עדן יעקב, ניצן סלונים, נורית טופז, דסש מלס, קרן נפתלי-אבני, חנה וולך, הלל קניגסברג, שהרבאן בדר.

### משרד-האוצר:

שמואל אפלבוים — רכז אגף שכר, רוני שטרק — רפרנטית אגף שכר.

### משרד המשפטים, נציבות שוויון אנשים עם מוגבלויות:

עו"ד ערן טמיר — יועמ"ש, עו"ד רויטל לן-כהן — מנהלת תחום השתלבות בחינוך, עו"ד הדס אגמון — ממונה (חקיקה ומדיניות).

### אקדמיה ומומחי תוכן:

מעין בלומנפלד — לימודי חינוך מיוחד, סמינר הקיבוצים, עו"ד אמיתי שוחט, לשעבר נציבות שוויון אנשים עם מוגבלויות, עו"ד הרן רייכמן — מנהל הקליניקה למשפט ומדיניות חינוך, הפקולטה למשפטים אוניברסיטת חיפה, עו"ד נטע אורן — בוגרת מחזור כ"ח של בית ספר מנדל למנהיגות חינוכית, נועם יצחקי — הפורום למען הפסיכולוגיה הציבורית, פרופ' תום גומפל — בית הספר לחינוך, האוניברסיטה העברית, עו"ד אביבית ברקאי-אהרנוף — מנהלת תחום החינוך בארגון "בזכות — המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות"; קלאודיה קובי — כנפיים של קרמבו ואמא; אורי לוי, במאי הסרט "היה היה ילד", הילי היסינג — אמא של רון מתוך הסרט "היה היה ילד", אורי שחר — מנצח מקהלת "מעבר לקול".

### מנהלות ומנהלי בתי ספר:

נעמה אלקריף — מנהלת אגף חינוך על-יסודי ברשת בני יוסף, רבקה לנדי — אחראית חינוך מיוחד בבית יעקב גבעת שאול, צוראל רובינס — מנהל מקיף אמ"ת באר-שבע, עמאד חסין — מנהל בית ספר יסודי חורפיש משלב, פאאד דיב — מנהל בית ספר יסודי בית ג'אן, ראגד סמעאן — מנהל בית ספר יסודי איטלקי חיפה, סאלחה אידריס — מנהלת מקיף אעבלין, האשם באדר — מנהל תיכון מקיף בית צפאפה, אדמא קבלאן — מנהלת בית ספר אלבסמה לחינוך מיוחד כסרא סמיע, נזיר רבאח — מנהל בית ספר, ראמי בדארנה — מנהל בית ספר אלבסמה לחינוך מיוחד בבית חנינא, הרב יוני הולנדר — מנהל תיכון דרכי אבות אפרת, תומר בליטי — מנהל תיכון אומנויות ירושלים, אורית סומר — מנהלת בית ספר קשת ירושלים, דלית סמואל — מנהלת בית ספר דמוקרטי כפר סבא, מוחמד עליאן אבו-אברהים — מנהל חטיבת הביניים בית צפאפה, אינגה אדרי — מנהלת בית ספר יסודי מועצה אזורית יואב, נטע נאמן — מנהלת בית ספר אינקלו גוש עציון, תמר הקשר — מנהלת סדנת שילוב, נועם קריגמן — מנהלת בית ספר, ורד קרמן — סגנית מנהלת בית ספר עירוני ד' ת"א, נעה מנדלבוים — מנהלת בית ספר גבעות, דודו גורן — מנהל בית הספר עמקים תבור.

### נשות ואנשי חינוך:

אורית ברק – מתי"א צפון, נטע נאמן – תיכון אינקלו גוש עציון, מירב תמר – סייעת גן שקד ממ"ד ירושלים, יעל אלגרבל – גננת גן שקד ממ"ד ירושלים, חגית גולדברג – יועצת בתיכון נהריה, זהרה בדר – יועצת ורכזת חנ"מ, תמר הקשר – ר' היישוב גבעות גוש עציון, מירי שוורץ – רכזת מרכז למידה ומורת שילוב, נועה שרון יאול – רכזת הפרט בית ספר לאמנויות ירושלים, אמיתי טפרברג – מחנך תיכון אוסטרובסקי רעננה, מרב עמיאל – מורה ביסודי לתלמידים על הרצף האוטיסטי, נועה רוטמן – מורה בכיתות לחינוך מיוחד בית ספר יסודי חמדיה, עליזה פרנקל – מחנכת בית ספר בהרצליה ומכשירת מורים, סמינר הקיבוצים, אמיתי מור – מנחה מורים תכנית רביבים, נעה כרמל – רכזת הצוות הטיפולי בבית חינוך "שורשים", קרן כץ-נוריאל – מנחה במיזם התנ"ך ומורה בגימנסיה ת"א.

### וכן יבואו על התודה חברי הסגל והצוות של בית ספר מנדל למנהיגות חינוכית, על הליווי המקצועי, על הסיוע ועל התמיכה בכתובת מסמך זה:

ד"ר איל שאול, ד"ר רעיה יואלי, ד"ר נטע שר-הדר, ד"ר יהודה בן-דור, פרופ' עמי וולנסקי, ד"ר צבי בקרמן, ד"ר יהודה מימרן, יונינה פלורסהיים, ד"ר ישראל שורק, פרופ' משה הלברטל, מאיה ברק, אסתר דנה שאול, נטע גרנית, מורן דדון, גילי שטרן וליעד מוסן שמש.

תודה לחברי יחידת התקשורת של קרן מנדל-ישראל: אייל טלמון, מירב עוזיאל, שירה פסטרנק-בארי והדסה אורבך, וכן לחברי יחידת המחשוב: משה דרורי, שי שפירא, אלכס לרמן, שי מלכה ודניאל אשר.

תודה מיוחדת למנהל בית הספר דני בר גיורא, על הובלת התהליך כולו בהקפדה רבה ועל האמון שנתן בנו. עיקר הערכתנו, דני, על האמונה שנטעת בנו בחשיבות הרבה בהצלחת השילוב וההכלה של ילדים עם צרכים מיוחדים, למען ילדי ישראל כולם.