

בדיקת תלונה - סגירת חטיבת ביניים

מבוא

- ב-10.6.14 התקבלה תלונה בלשכת מבקרת העירייה לפיה הליך קבלת ההחלטה בעירייה בנוגע לסגירת חטיבת ביניים "מעלות" בשכונת קריית ראשון¹ לא היה תקין.
- מגישי התלונה היו נציגי בתי ספר יסודיים בשכונת קריית ראשון (להלן ביחד - **מתלוננים**). בוגרי בתי ספר אלו לומדים בחטיבת ביניים "מעלות" (להלן - **מעלות**).
- בתקופה בה הוגשה התלונה הכריזו ההורים על השבתת הפעילות בבתי הספר היסודיים הנ"ל וסירבו לשלוח את ילדיהם ללימודים. העירייה סירבה לנהל שיח עם ההורים כל עוד לא יבטלו את השביתה, מאחר שהשארת ילדים בבית היא בניגוד לחוק.

עבודת הביקורת

- מטרת הביקורת הייתה לבדוק את תקינות הליך קבלת ההחלטה באמצעות בחינת הטענות שעלו בתלונה.
- בדיקת הביקורת כללה את הפעולות הבאות:
 - שיחה עם ראשת מינהל החינוך בעירייה.
 - עיון במסמכים רלוונטיים.
- טיוטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

ממצאים

1. רקע

- 1.1 הסמכות לפתוח ולסגור מוסדות חינוך מסורה לידי משרד החינוך ולרשות המקומית. סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה, תשי"ט-1949 קובע: "קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חינם לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוט של רשות חינוך מקומית מסוימת, יהא מוטל על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית במשותף..."
בית המשפט² קבע בנוגע לניהול מערכת החינוך: "...הניהול היום יומי והשגרתי של מערכת החינוך בכל הנושאים הנ"ל נתון בידי גורמים אחרים, ובראשם מנכ"ל משרד החינוך ורשויות החינוך במוסדות השלטון המקומי, וכאשר אלה מקיימים בתי ספר במשותף, כ'בעלים' של אותם מוסדות חינוך, יכולים הם גם לקבל החלטות בדבר סגירתם ומיזוגם של אותם בתי ספר, ובלבד שהחלטות כאלה מתקבלות בתום לב ועל פי שיקולים ענייניים."

¹ כ-700 תלמידי חטיבת הביניים שנסגרה ותלמידי שני בתי ספר יסודיים "אביבים" ו-"רננים" ילמדו לאחר הסגירה בחטיבת ביניים "רבין" בשכונת כרמים.
² בג"ץ 453/85 סיטנר נ' עיריית חיפה.

1.2 להלן התייחסות משרד החינוך למדיניות איחוד וסגירת בתי ספר קטנים כפי שצוינה בפס"ד מ-22.6.09³:

"משרד החינוך הוסיף והדגיש כי מדיניות המשיב הנה לאיחוד וסגירת בתי ספר קטנים, וזאת בשל היתרונות הפדגוגיים והתקציבים. משרד החינוך מציין כי איחוד בתי הספר מאפשר יצירת צוותי מורים העובדים בשיתוף פעולה, חברת תלמידים גדולה יותר המסייעת בפיתוח בעיות חברתיות של תלמידים הסובלים מבעיות חינוכיות וחברתיות, מתן אפשרות לפיתוח פרויקטים חינוכיים, גיוון הלימודים, הרחבת אפשרות הבחירה לתלמידים ולמורים ועוד. כמו כן האיחוד מונע חריגות בתקציב, ומאפשר ניצול יעיל יותר של המשאבים."

1.3 סגירת מעלות תבוצע בשתי פעימות:

- בשנת הלימודים תשע"ה (סמל המוסד יישמר עדיין) - תלמידי כיתה ז' ילמדו בחטיבת ביניים "יצחק רבין", ותלמידי שכבות ח' ו-ט' ימשיכו לימודיהם במעלות.

- בשנת הלימודים תשע"ו תיסגר מעלות (סמל המוסד יימחק) - תלמידי שכבה ט' ימשיכו לימודיהם בחטיבת ביניים "יצחק רבין".

1.4 ראשת מינהל החינוך פירטה בהתייחסותה למכתבו של חבר מועצה את השיקולים שהביאו את העירייה להחליט על סגירת חטיבת הביניים:

"ביטול חטיבות הביניים העצמאיות ואיחודן ל-12 מקיפים שש שנתיים⁴ ידוע ומפורסם לכל בתי האב בראשון לציון. מדובר במהלך עירוני-חינוכי רב שנתי, רחב היקף ומורכב שהחל מהשנה הראשונה לבחירתו של [ראש העירייה הנוכחי] בסוף 2009, התהליך נפרש על 6-7 שנים, מיושם בהדרגה ועדיין לא הסתיים (בשנת הלימודים הנוכחית נותרו עדיין 4 חטיבות ביניים עצמאיות: ק. גנים, מעלות, מיכה רייסר וטביב).

"יישום המדיניות העירונית (באישור משרד החינוך) בכל שנת לימודים חדשה מותנה ב-4 תנאים עיקריים:

א. פרישת מנהלת חטיבת הביניים העצמאית לגמלאות או עזיבה מרצונה את התפקיד (כך למשל פרישת מנהלת חטי"ב בן גוריון לגמלאות אפשרה איחוד חטי"ב לגימנסיה).

ב. הדמוגרפיה המשתנה בעיר (כך למשל ההחלטה על הצמחת חטיבת המעיין העצמאית למקיף שש שנתי והעתקת בית הספר ממתחם מקיף ג' לשכונת נחלת יהודה החדשה).

ג. אפשרות ביצוע העברות יזומות למורי חטיבת הביניים (עובדי מדינה) לבתי ספר אחרים בעיר כך שלא ייפגעו מהמהלך.

ד. מבנה פיזי מותאם למצבת התלמידים.

³ בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, עת"מ 13732-05-09 אלקחר ואחי נ' משרד החינוך/האגף לחינוך יסודי ואחי [עיריית חיפה].

⁴ בית ספר על-יסודי במבנה שש-שנתי: כיתות ז' עד י"ב.

"בהקשר זה חשוב לעשות הבחנה בין 2 דפוסים שונים של איחודים, השונים מאוד בדרגת מורכבותם :

א. איחוד חטיבת ביניים עצמאית לתיכון שלוש שנתי והקמת בית ספר אחד שש שנתי, כגון איחוד חטיבת ביניים בן גוריון לגימנסיה, או איחוד חטיבת ביניים רבין לתיכון מקיף ה'. איחוד המחייב רק פרישת מנהלת חטיבת הביניים העצמאית לגמלאות או עזיבתה מרצון. במקרה זה נדרש משרד החינוך רק לפרסם מכרז למנהלת חטיבת ביניים כפופה למנהל שש שנתי. מהלך זה אינו כולל פיטורי המורים של חטיבת הביניים, העברות יזומות לבתי הספר אחרים, או מגבלת בעלי תפקידים בחטיבה הנסגרת.

ב. איחוד חטיבת ביניים עצמאית למקיף שש שנתי. במקרה זה מדובר במהלך מורכב שאנו נדרשנו ונדרשים לו רק ב-3 קריות חינוך :

(1) מקיף א' - גימנסיה + חט"ב בן-גוריון + חט"ב דורות ;

(2) מקיף ה' - תיכון מקיף ה' + חט"ב רבין + חט"ב מעלות ;

(3) מקיף ט' - שש שנתי "אשלים" ז' - י"ב + חט"ב קריית גנים.

במקרה זה משמעות האיחוד הוא למעשה סגירת חטיבת ביניים אחת, פיטורי המורים וקליטתם בבית ספר אחר - חלקם ייקלטו בשש שנתי. במקרה של בעלי תפקידים (מנהלת החטיבה, סגנים, רכזי שכבות, יועצת וכיוצ"ב) - הם לא יכולים להיקלט בתפקידם בחטיבה השש שנתי (שהרי כל התפקידים הללו מאוישים).

2. עדכון ההורים

2.1 המתלוננים טענו כי יו"ר הוועדים בבתי הספר הרלוונטיים לא עודכנו במהלך.

2.2 לדברי ראשת מינהל החינוך, דיווח על סגירת מעלות נמסר ליו"ר הוועדים במארס 2014, כחודש לפני תחילת הרישום לחטיבת הביניים "רבין" בשכונת כרמים. עוד מסרה ראשת המינהל, כי ההידברות עם ההורים פסקה למשך מספר שבועות עקב החלטתם להשבית את הפעילות בבתי הספר.

2.3 ראשת מינהל החינוך התייחסה לטענה בדבר אי-עדכון ההורים, שהועלתה במכתבו של חבר מועצה :

"כשם שלא ניתן לפרסם להורים שנתיים ויותר מראש על שינוי אזורי רישום - למרות שאנו במינהל החינוך יודעים כבר היום שנידרש לבצעם... אלא בכל שנה ושנה לקראת מועד הרישום, כך גם בכל הנוגע ליישום מהלך הקמת מקיפים שש שנתיים במקרה והם מחייבים שינוי אזורי רישום...

מאחר שהרישום לכיתות ז' מתבצע בכל שנה לקראת חופשת הפסח, אגף חינוך על יסודי מתחיל, בסביבות דצמבר, לבחון אפשרויות יישום המשך המהלך העירוני למקיפות שש שנתי.

"אם שינוי אזור הרישום נובע מהמשך יישום מדיניות המקיפות השש שנתי על פי דפוס 2 לעיל (קרי איחוד חטיבת ביניים למקיף שש שנתי קיים) הרי שמדובר במהלך מורכב המחייב פנייה למנהלת המחוז לאישור שינוי אזור הרישום, למנהלת

בית הספר השש שנתי להסדרת המהלך, לאירגוני המורים ולמפקחת בית הספר לבחינת יישום מהלך מורכב של פיטורי המורים בחטיבת הביניים, ביצוע העברות יזומות וכיוצ"ב.

ברגע שהתקבלה ההחלטה בחודש דצמבר-ינואר החל מינהל החינוך בעבודת מטה מול מנהלת המחוז, מנהלת בית הספר וארגוני המורים לביצוע המהלך. וכשהיינו מוכנים אכן **יידעה מנהלת מקיף ה' את יו"ר ועדי ההורים של רננים/אביבים/מעלות בתאריך ה-10/3 על המהלך. כאשר הרישום של בוגרי ו' לכיתה ז' במקיף ה' (חט"ב רבין) החל ב-2/4.**

"באופן עקרוני המעבר לשש שנתי בקריות החינוך - מודל 2 (קרי חטיבת ביניים עצמאית שמאוחדת לשש שנתי) בוצע באופן דומה.

"מנהלי בתי הספר המקיפים נפגשו עם היו"רים של ועדי ההורים. באופן טבעי היו הורים שהביעו חששות, ביקורת וכיוצ"ב. הן במקיף א' והן במקיף ט' - החל הליך של שיח והידברות בין ועדי ההורים למנהלות המקיפים בשיתוף הרשות - לליבון המהלך, היבטיו והשלכותיו.

"לצערנו קריית החינוך היחידה שהגיבה בהשבתה מידית ללא אפשרות לשיח הדדי הייתה מתחם אביבים-רננים-מעלות.

"למול ההחלטה שעם שובתים אין הידברות - לא ניתן היה לקיים שיחה בונה לביצוע המהלך." [ההדגשה אינה במקור]

3. אישור משרד החינוך

3.1 המתלוננים טענו כי העירייה החליטה לסגור את חטיבת הביניים מבלי שדיווחה על כך למשרד החינוך ומבלי שקיבלה את אישורו המוקדם למהלך.

3.2 בישיבת הנהלה מ-9.6.14 מסר ראש העירייה בין היתר, כי מנכ"לית משרד החינוך פנתה להורי התלמידים בבתי הספר שהושבתו, "התקיימו 2 דיונים בהשתתפות העירייה, מנכ"לית משרד החינוך וההורים ובסופו של דבר הודיעה המנכ"לית להורים שהחלטת העירייה נכונה".

3.3 ראשת מינהל החינוך התייחסה לטענה שהעלה חבר מועצה בדבר הפסקת רישום למעלות עוד בטרם התקבל אישור משרד החינוך:

"הבקשה הפורמלית לוועדה העליונה נשלחה למינהל הפיתוח במשרד החינוך ב-23/1/14 כאשר בכל שנה הוועדה העליונה מתכנסת לקראת הקיץ לאחר מועד הרישום המחייב לכיתות ז' בפסח.

שליחת הטופס המקוון לוועדה העליונה בוצע רק לאחר קבלת אישור עקרוני של מנהלת המחוז לשינוי אזורי הרישום לבוגרי 'אביבים' ו'רננים' לכיתה ז' תשע"ה [חט"ב רבין]. [ההדגשה אינה במקור]

3.4 להלן דיווחי מינהל החינוך למשרד החינוך, כפי שעולה מהמסמכים שהועברו לביקורת:

א. ב-9.7.12 שלחה ראשת המינהל למנהלת מחוז מרכז במשרד החינוך, בקשה לאיחוד סמל מוסד חטיבת ביניים "יצחק רבין" עם קריית החינוך השש-שנתית "אמירים" (מקיף ה'). ב-15.7.12 כתבה סגנית מנהל אגף אמח"י למנהלת מחוז מרכז במשרד החינוך כי הבקשה אושרה.

ב. ב-15.1.14 כתבה ראשת מינהל החינוך בקשה למנהלת מחוז מרכז במשרד החינוך לאיחוד מעלות עם מקיף ה' (ביטול סמל מוסד מעלות ואיחוד עם סמל מוסד של קריית החינוך השש-שנתי מקיף ה' - "אמירים"):
 "בשנים האחרונות החל תהליך שינוי ארגוני במערכת החינוך העל-יסודית הממלכתית בעיר מעבר למבנה שש שנתי. במסגרת הליך הרה-ארגון נקבע שקריית החינוך מקיף ה' 'אמירים' תכלול את בית-הספר העל יסודי י-י"ב מקיף ה' ואת שתי חטיבות הביניים העצמאיות 'יצחק רבין' וחט"ב 'מעלות'. במסגרת הרה-ארגון נקבע שסגירת חט"ב עצמאית ואיחודה עם תיכון, יתבצע רק בתנאי שמנהלת חט"ב העצמאית פורשת לגמלאות או עוזבת מרצונה את ניהול החטיבה..."

"בעקבות פרישתה של מנהלת חט"ב 'מעלות'... נבחרה מנהלת מ"מ לחט"ב 'מעלות'... מתוך הבנה כי במהלך השנה תכין את החטיבה לאיחודה לקראת שנה"ל תשע"ה עם בית-הספר השש שנתי מקיף ה' 'אמירים'.
 "כמו כן, במהלך השנים הצטמצמה מצבת תלמידי חט"ב 'מעלות' לכ-81 תלמידים לשכבת גיל בלבד - שלוש כיתות, אותן תגברנו עם כיתות חינוך מיוחד. כך שאין מנוס מאיחוד חט"ב 'מעלות' לקריית החינוך מקיף ה' 'אמירים'."

"אנו נדרשים להגיש לסמנכ"ל ומנהל מינהל הפיתוח בקשה לדיון בוועדה לאישור פתיחת בתי הספר העל יסודיים/איחוד מוסדות חינוך.
 במסגרת הבקשה הננו נדרשים לקבל אישור מנהלת המחוז להליך זה..."
 ב-3.2.14 כתבה מנהלת המחוז בכתב ידה על המכתב שנשלח אליה: "מאשרת בתנאי שיש תיאום עם ארגוני המורים."

ג. ב-3.2.14 כתבה מנהלת אגף חינוך על-יסודי דאז במינהל החינוך ליו"ר הסתדרות המורים בראשון לציון, נס ציונה והמרחב על אודות איחוד מעלות עם חטיבת ביניים "יצחק רבין" (מקיף ה').

ד. ב-21.5.14 **אישרה הוועדה העליונה במשרד החינוך את בקשת העירייה לאיחוד סמלים.** בסיכום הדיון נכתב בין היתר:

"מהות הבקשה - ...יש חוסר איזון בחטיבות הביניים כאשר חלקן גדולות וחלקן קטנות יתר על המידה. במהלך זה מנוצלים המבנים באופן מיטבי ומושגת יעילות מרבית. מהלך זה של איחוד סמלים כבר הוכיח את עצמו במוסדות בהם נעשה בעבר איחוד סמלים ומביא לידי נאמנות של התלמיד לבית הספר ומונע מעברים בין בתי הספר במעבר משכבת ט' ל-י". כמו כן, מושג בכך רצף פדגוגי חינוכי כמו גם רצף טיפולי לתלמידים על לקויות למידה

למיניהן. חברי הוועדה העלו הסתייגות עקב ההפרדה הפיזית שבין המבנים. ברשות הציגו מענה בכך שניתנים שירותי מזכירות ואבטחה בשני המתחמים על אף שהם תחת סמל אחד וכך נעשה בבתי ספר בהם נעשה מהלך זה בעבר.

ה. ב-9.6.14 כתבה מנכ"לית משרד החינוך להורי התלמידים:

"במהלך עשרת הימים האחרונים נפגשתי בלשכתי עם נציגי הורי התלמידים בקריית ראשון... התקיימו שתי ישיבות בהשתתפות מנהלת מחוז מרכז, ראש העיר ראשון לציון, ראש מינהל החינוך בעיריית ראשון לציון, מפקחת על בתי-ספר על-יסודיים בראשון לציון ונציגי ההורים, ובמהלכן למדתי את מהות בקשותיכם.

"הדברים שהוצגו נשקלו על ידי בראייה מערכתית, חינוכית ומידתית ולהלן הדברים שהובאו בפניכם:

1. שיקולי הדעת בתכנון מערכת החינוך בעיר ראשון לציון מחייבים צמצום מוסדות חינוך...

2. הוצע כי מבנה חט"ב 'מעלות' יוכל להתפתח לקמפוס חינוכי שייתן מענה לתלמידי שתי השכונות (מרכז למידה, פעילות מגמת מוסיקה ועוד). ההורים יוכלו להיות שותפים לתכנית זו.

"לצערי בחרתם להשבית את בתי הספר בשכונה למרות שהוצגו בפניכם כל הנתונים והשיקולים להחלטה..."

3.5 מהמסמכים דלעיל עולה כי הודעה בדבר סגירת מעלות נמסרה להורים לאחר קבלת אישור עקרוני של מנהלת המחוז. אישור רשמי של הוועדה העליונה התקבל רק כחודשיים לאחר מכן.

4. ועדת חינוך

4.1 המתלוננים טענו כי ועדת החינוך העירונית לא דנה בנושא.

4.2 ועדת חינוך היא ועדת חובה. לפי סעיף 149ט(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש], "המועצה תבחר ועדת חינוך שתפקידה ליוזם ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לחינוך; הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניתיה ותעקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות; כן תיעץ הוועדה למועצה בתחומים כאמור."

4.3 לדברי ראשת מינהל החינוך, סגירת חטיבת הביניים נעשתה במסגרת מדיניות לימוד על-יסודית במבנה "שש שנתית" שאושרה במועצת העיר ב-10.2.11. אשר על כן, לדבריה, יישום ההחלטה אינו מצריך דיון נוסף.

4.4 הדוגמאות הכלולות בנושאים שעל חברי הוועדה ליוזם ולקדם לפי "המדריך השימושי לבחור ברשות המקומית" מדצמבר 2010 אינן כוללות דיונים על אודות סגירת מוסדות חינוך. עם זאת, לפי פס"ד מבית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו

כבית משפט לעניינים מנהליים⁵ מ-22.6.09, עולה כי בעיריית חיפה החליטו חברי המועצה להביא לדיון בפני ועדת החינוך סוגיה בדבר סגירת בתי ספר בעיר ושיבוץ התלמידים בבתי ספר אחרים.⁶

ראש העירייה מסר בישיבת הנהלה מ-9.6.14 בתשובה להצעה לסדר של חבר מועצה בנושא "החלטה לסגירת חט"ב מעלות" בין היתר, כי "...ראה"ע הוא סמכות הרישום העליונה בעיר. קיבלנו אישור משרד החינוך למהלך. כל מה שהוחלט כרגע הוא שהרישום של כיתות ט' יהיה ב[חטיבת ביניים] רבין. הצעתי לנציגי ההורים להקפיד את ההחלטה לשנה, במהלכה ננסה לגבש פתרון, שיהיה מוסכם על כולם, אולם ההורים דחו את ההצעה. דיווח בנושא ינתן בישיבת ועדת החינוך."

מועצת העירייה עסקה אף היא בשאלת העברת הנושא לדיון בוועדה: בישיבת מועצה שהתקיימה ב-15.6.14 ביקש חבר מועצה בהצעה לסדר שהגיש בין היתר, כי בוועדת החינוך העירונית יתקיים דיון בנושא. ראש העירייה התייחס להצעה זו ומסר כי אין זה נושא לוועדת החינוך מאחר ש"תפקידי ועדת החינוך מוגדרים בפקודת העיריות, ללא סמכות לסגור ולפתוח בתי ספר". רוב חברי המועצה אישרו להסיר את ההצעה מסדר היום.

4.5 מהאמור עולה כי מועצת העירייה או חבר בוועדה הם האמורים להחליט האם להביא לדיון בוועדת החינוך נושא של סגירת מוסדות חינוך.

⁵ עת"מ 13732-05-09 אלקחר ואח' נ' משרד החינוך/האגף לחינוך יסודי ואח' [עיריית חיפה].
⁶ לאחר שהממונה על מחוז חיפה במשרד החינוך החליט על סגירת המוסדות, מועצת העיר החליטה כי הנושא יועבר לדיון בוועדת החינוך.

