

פעולות הרשויות המקומיות להנגשת מבני ציבור ומוסדות חינוך לבעלי מוגבלויות פיזיות

תקציר

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק שוויון זכויות), נועד "להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות¹, ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים". נגישות פיזית היא תנאי מוקדם לקיום שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, ולכן נקבע בחוק כי "מקום ציבורי יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות".

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2012 עד פברואר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהן של ארבע עיריות (בני ברק, כפר סבא, רמלה ורמת השרון) להנגשת מבני ציבור ומוסדות חינוך בשטח שיפוטן לבעלי מוגבלויות פיזיות. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך ובנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. בדיקות נקודתיות בנוגע להנגשת מוסד חינוך נעשו בשש רשויות מקומיות אחרות (עיריות גבעת שמואל, הוד השרון, קריית אונו, רחובות ושרעם והמועצה האזורית עמק לוד).

עיקרי הממצאים

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

1. בחוק שוויון זכויות נקבעה הזכות ל"נגישות פרטנית" לתלמיד עם מוגבלות ולהורה עם מוגבלות למוסד חינוך ולשירותי החינוך שהוא נתן. עד מועד סיום הביקורת לא הותקנו תקנות בדבר ההתאמות הנדרשות להנגשה פרטנית, ולפיכך ההוראות בנוגע לנגישות פרטנית אינן מוסדרות בחוק.

1 אדם עם מוגבלות הוגדר בחוק שוויון זכויות "אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים".

נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות² (להלן - הנציב) אינו יכול אפוא להשתמש בסמכויותיו כדי לאכוף על מוסד חינוך להנגיש פרטנית את מבניו. עקב כך תלמידים בעלי מוגבלות פיזית לומדים בתנאים שאינם מתאימים ושאינם עולים בקנה אחד עם דרישות הנגישות שבחוק, בלי שגורם ממלכתי או עירוני כלשהו יכול לבוא לעזרתם ולאכוף את זכותם לנגישות פרטנית, והם נתונים לחסדיהם של מפעילי המוסד ותלויים בנכונותם לפעול להנגשתו.

2. בחקיקה נקבע כי הנגשת מבני ציבור קיימים תיעשה בהדרגה. הנציב המליץ בשנת 2009 לרשויות המקומיות להכין תכנית רב-שלבית ליישום ההנגשה בתחום שיפוטן. ארבע העיריות שנבדקו לא הכינו את התכנית הרב-שלבית האמורה, בניגוד להמלצתו של הנציב.

יידוע הציבור

1. על-פי הוראות חוק שוויון זכויות, על הרשות המקומית למנות "רכז נגישות", שתפקידו בין היתר למסור מידע לציבור על אודות נגישותם של שירותי ציבור או המקומות שבהם הם ניתנים. נמצא כי עיריית כפר סבא לא מינתה רכז נגישות. בשלוש העיריות האחרות שנבדקו מונו רכזי נגישות, אך הם לא ביצעו את המטלות שהוטלו עליהם בחוק:

בעיריות בני ברק ורמלה לא היה מידע על אודות נגישותם של מבני הציבור ומוסדות החינוך בשטח שיפוטן, ולכן לא הייתה בידיהן האפשרות למסור לציבור מידע בעניין זה, כנדרש בחוק. בעיריית רמת השרון לא נקבע כי מסירת המידע האמור לציבור נכללת בתפקידיה של רכזת הנגישות.

2. עיריות בני ברק, רמלה ורמת השרון לא יידעו את הציבור באתרי האינטרנט שלהן - מקור מידע מרכזי לציבור - בדבר קיום רכז נגישות בהן ובדבר השירותים שניתן לקבל ממנו.

הנגשת מוסדות חינוך

1. בשנת הלימודים התשע"ג (2012-2013)³ פעלו כ-4,470 בתי ספר, ובהם למדו כ-1.59 מיליון תלמידים. כן פעלו בשנת לימודים זו כ-15,060 מוסדות חינוך לילדים בגיל הגן. למשרד החינוך לא היו נתונים עדכניים על מידת נגישותם של מוסדות החינוך האמורים, וגם לא היה לו מידע על מספר התלמידים הזקוקים להנגשה כלשהי.

2. בחוק שוויון זכויות נקבע כי הוראות הנגישות בנוגע למוסדות החינוך ושירותי החינוך יוחלו בהדרגה וכי מספטמבר 2011 יגישו בעלי מוסדות חינוך לשר החינוך מדי שנה דיווח בדבר התקדמות ההנגשה. הועלה כי הרשויות המקומיות, ובהן העיריות שנבדקו, לא יישמו את הוראת חוק זו, וכי משרד החינוך לא דרש מהן ליישמה.

2 הנציב עומד בראש נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שהוקמה בהתאם להוראות חוק שוויון זכויות.

3 עד שנת הלימודים התשע"ב החלו הלימודים ב-1 בספטמבר והסתיימו ב-31 באוגוסט. בשנת הלימודים התשע"ג החלו הלימודים ב-27 באוגוסט.

3. בחוק שוויון זכויות נקבע כי בעליהם של מוסדות חינוך יגישו לשר החינוך, עד מרץ 2012, תכנית בנוגע להנגשה בסיסית של מוסדות החינוך שבבעלותם ושל שירותי החינוך שהם נותנים. הועלה כי משרד החינוך לא נערך לטפל בתכניות שיגישו ולא קבע כללים בדבר אופן הטיפול בהן. כן הועלה כי ארבע העיריות שנבדקו לא הכינו, וממילא לא הגישו, את תכנית ההנגשה שנדרשה בחוק. מנתוני משרד החינוך עולה כי גם רשויות אחרות לא הגישו במועד תכנית זו.

הנגשה פרטנית של מוסדות חינוך

1. בעקבות קביעת בית המשפט העליון⁴ פועל משרד החינוך מאז שנת 1996 להנגשה פרטנית של בתי ספר שיש בהם תלמיד או מורה עם מוגבלות פיזית, או שהורה של אחד התלמידים סובל ממוגבלות כזאת. במאי 2008 פרסם המשרד נוהל והנחיות בעניין זה.

(א) בעיריית בני ברק לא היה מאגר מידע על אודות תלמידים בעלי מוגבלות, ולכן היא לא יכלה לוודא כי בוצעה הנגשה פרטנית של בתי הספר שבהם למדו תלמידים כאלה. מהנתונים שקיבץ משרד מבקר המדינה ממחלקות שונות בעירייה עולה כי בשנת הלימודים התשע"ג למדו ב-40 מוסדות חינוך בעיר 75 תלמידים בעלי מוגבלות פיזית. על פי נתונין של עיריית כפר סבא, רמלה ורמת השרון למדו בשנת הלימודים התשע"ג במוסדות חינוך בתחומי שיפוטן 7, 17 ו-5 תלמידים בעלי מוגבלות פיזית, בהתאמה.

(ב) עיריית בני ברק ורמלה חסרו מידע בדבר הנגישות של מוסדות החינוך בתחום שיפוטן - רשמיים ופרטיים כאחד. עיריית כפר סבא ורמת השרון חסרו מידע על אודות מידת הנגישות של מוסדות החינוך הפרטיים שבתחום שיפוטן.

התארכות משך הביצוע של ההנגשה הפרטנית

משרד החינוך לא פיקח באופן מספק על יישום תכניות ההנגשה הפרטנית שהגישו רשויות מקומיות, למעט משלוח מכתבי תזכורת לרשויות מקומיות שלא מימשו את ההקצבות הכספיות שאושרו להן. לפיכך עבר במקרים רבים זמן רב ממועד רישום התלמיד בעל המוגבלות למוסד החינוך ועד להנגשת אותו מוסד, וכל אותו זמן נאלץ התלמיד ללמוד בתנאים שאינם נאותים.

1. רשויות מקומיות הגישו בקשות לתקצוב הנגשה פרטנית זמן רב לאחר שהתלמיד בעל המוגבלות נרשם למוסד חינוך בתחום שיפוטן, בניגוד לנדרש.

2. במקרים רבים לא הקפידו הרשויות המקומיות לפעול על פי הנוהל להנגשה פרטנית וההנחיות שפרסם משרד החינוך. כך הגישו הרשויות המקומיות בקשות שחסרו בהן מסמכים הנדרשים בנוהל ובהנחיות או תכניות שלא תאמו את דרישות המשרד. זאת ועוד, משהוחזרו הבקשות שלא היו תקינות, נמשך תיקונן זמן רב. כל אלה גרמו להתארכות משך ההנגשה של מוסדות החינוך, בניגוד לנדרש, ועקב כך לפגיעה בזכויות התלמידים בעלי המוגבלות.

4 בג"ץ 7081/93 שחר בוצר נ' מועצה מקומית מכבים רעות, פ"ד (1) 19, 26 (1996).

3. נמצאו מקרים שבהם נמשכו ההליכים שקדמו להתקשרות עם קבלן זמן רב לאחר שאישר משרד החינוך את מתן ההתחייבות הכספית להנגשה, ומקרים שבהם נמשך ביצוע ההנגשה זמן רב. עקב כך נפגעו זכויותיו של התלמיד בעל המוגבלות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הטיפול של הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות בני ברק, גבעת שמואל, הוד השרון, קריית אונו, רחובות, שפרעם והמועצה האזורית עמק לוד - בהנגשה פרטנית של בתי ספר בתחום שיפוטן: בקשות למימון ההנגשה הפרטנית הוגשו זמן רב לאחר שתלמיד נכה החל ללמוד במוסד; בקשות הוגשו בלא להקפיד על התאמתן לדרישות משרד החינוך, ומשהוחזרו עקב כך נמשך תיקונן זמן רב; גם לאחר שאושרו בקשות למימון ההנגשה הפרטנית נמשך ביצוע ההנגשה זמן רב מהנדרש. בשל כל אלה נאלצו תלמידים בעלי מוגבלות פיזית ללמוד במשך תקופות ארוכות בבתי ספר שלא הונגשו ובתנאים שאינם נאותים - והדבר פגע בזכויותיהם הבסיסיות.

אי-ביצוע הנגשה פרטנית במוסדות חינוך

עיריות בני ברק, רמלה ורמת השרון לא הקפידו לבצע הנגשה פרטנית של כל מוסדות החינוך בתחום שיפוטן שבהם למדו תלמידים בעלי מוגבלות. עקב כך נאלצו תלמידים בעלי מוגבלות רבים ללמוד בתנאים נחותים מחבריהם, בניגוד להוראות חוק שוויון זכויות.

בבני ברק פועלים 135 בתי ספר שמצויים בבעלות פרטית. בנוהל משרד החינוך להנגשה פרטנית נקבע כי המשרד מממן גם הנגשה פרטנית של מוסדות חינוך פרטיים, אלא שההתחייבות הכספית להנגשתם של מוסדות אלה תועבר אליהם באמצעות העירייה, והיא שתטפל בהגשת הבקשה להנגשת מוסד חינוך פרטי.

נמצא כי עיריית בני ברק לא יידעה בכתב את מנהלי בתי הספר הפרטיים בעיר בדבר חובתם להנגיש בית ספר שבו לומד תלמיד בעל מוגבלות, ובדבר האפשרות שנקבעה בנוהל לממן הנגשה פרטנית של כל בית ספר מתקציב ממשלתי.

ארבעה בתי ספר בכפר סבא וחמישה בתי ספר ברמלה שבהם למדו תלמידים בעלי מוגבלות לא היו נגישים, והעיריות לא ביקשו ממשרד החינוך תקציב להנגשתם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את הימנעותן של העיריות האמורות מלהגיש למשרד החינוך בקשות להנגשת בתי הספר ומלוודא שבתי הספר הונגשו.

התאמות חינוכיות להנגשת מוסדות חינוך

להנגשה מלאה של מוסד חינוך נדרש גם לבנות תאי שירותים מיוחדים ולהקצות מקומות חניה מיוחדים. במסגרת הביקורת סיירו עובדי משרד מבקר המדינה ב-31 מוסדות חינוך בתחום שיפוטן של עיריות בני ברק, כפר סבא, רמלה ורמת השרון. להלן הממצאים שהועלו בנוגע לקיום התאמות הנגשה חינוכיות:

1. בארבעה מבתי הספר שנבדקו בכפר סבא וברמלה לא היו כלל תאי שירותים המיועדים לבעלי מוגבלות.

2. בתשעה בתי ספר אחרים בבני ברק, כפר סבא ורמלה - ארבעה מהם מוגשים - נמצאו ליקויים שונים בהתאמות ההנגשה שבתאי השירותים לנכים.
3. בשלושה בתי ספר⁵ שבהם למדו תלמידים בעלי מוגבלות, שימשו תאי השירותים שיועדו לבעלי מוגבלות מחסנים.
4. ב-11 מבין 31 מוסדות החינוך שנבדקו חסרו מקומות חניה לנכים⁶.

הנגשת מבני ציבור חיוניים

הנגשת מבני ציבור קיימים אמורה להיעשות בהדרגה, במשך כמה שנים. תושבים בעלי מוגבלות מתקשים לקבל שירותים חיוניים שהרשות המקומית מספקת או אף אינם מקבלים אותם כלל, אם הם ניתנים בבניינים שאינם נגישים.

עובדי משרד מבקר המדינה סיירו במבנים של עיריית בני ברק, כפר סבא, רמלה ורמת השרון, שבהם ניתנים שירותים עירוניים חיוניים⁷. להלן הממצאים:

1. במבנים המרכזיים של עיריית בני ברק וכפר סבא חסר שילוט הכוונה לשירותי הנכים, וכן נמצאו ליקויים בהתאמות הנגישות שנדרשו בתאי השירותים לנכים. משרדי הנהלת עיריית רמלה לא הונגשו.
2. שלושה מבין שבעת המרכזים הקהילתיים שפעלו בתחום שיפוטה של עיריית רמלה, וחמישה מבין שבעת המרכזים הקהילתיים שפעלו בתחום שיפוטה של עיריית רמת השרון לא היו נגישים, מאחר שהשתתפות בפעילויות שהתקיימו בהם חייבה עלייה במדרגות. בשלושה מהמרכזים הקהילתיים ברמלה ובשניים מהמרכזים שברמת השרון גם לא היו תאי שירותים לנכים.
3. משרד הרווחה קבע כי הפעלת מועדוני קשישים היא באחריות הרשויות המקומיות; כמו כן נקבע כי מבנה המועדון יהיה נגיש לבעלי מוגבלות ויכלול תא שירותים לנכים.
- (א) שישה מבין תשעת מועדוני הקשישים בבני ברק לא היו נגישים לבעלי מוגבלות, שכן הכניסות למבני מועדונים אלה חייבו עלייה במדרגות. בשישה מבין המועדונים לא הותקנו תאי שירותים לנכים.
- (ב) שלושה מבין ששת מועדוני הקשישים בכפר סבא לא היו נגישים.
- (ג) שלושה מבין ששת מועדוני הקשישים ברמלה לא היו נגישים, שכן בכניסה למבנים היו מדרגות. בארבעה ממועדוני הקשישים לא הותקנו תאי שירותים לנכים.
- (ד) ברמת השרון פעלו שני מועדוני קשישים במבני מרכזים קהילתיים - שניהם לא היו נגישים.

5 בית ספר אחד בבני ברק ו-2 בכפר סבא.

6 3 בתי ספר בבני ברק, 2 בכפר סבא, 4 ברמלה ו-2 גני ילדים ברמת השרון.

7 המבנים המרכזיים של העיריית ומבני אגפי החינוך, ההנדסה, ההכנסות והשירותים החברתיים; מבנים של מרכזים קהילתיים; מבנים שבהם מצויים מועדוני קשישים; ומבנים שבהם מצויים מרכזי יום לקשיש.

אוכלוסיית קשישים כוללת קשישים רבים בעלי מוגבלות פיזית. מיקום מועדוני קשישים במבנים שאינם נגישים או שחסרים בהם תאי שירותים לנכים מונע מאוכלוסייה גדולה של קשישים מלהיעזר במועדונים אלה ופוגע בזכויותיהם של אותם קשישים. מן הראוי שהעיריות יפעלו להנגשת מבנים אלה.

סיכום והמלצות

נגישות לסביבה היא בעבור כל אדם מפתח להשתלבות בחברה ולהשגת שוויון הזדמנויות. הנגישות נחוצה בראש ובראשונה לאדם בעל המוגבלות, כדי שיוכל להשתתף במגוון הפעילויות בחברה ככל אדם אחר.

1. משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי יש לפעול ללא דיחוי להתקנת התקנות בדבר נגישות פרטנית במוסדות חינוך, כנדרש בחוק שוויון זכויות, ולא להניח לתלמידים בעלי מוגבלויות שלומדים תקופות ארוכות, ולעתים במשך כל תקופת לימודיהם, במוסדות חינוך שלא הונגשו להיות נתונים בעניין זה לחסדיהם של מפעילי המוסדות.

2. על משרד החינוך לעקוב אחר רשויות מקומיות שאינן מבצעות הנגשה פרטנית סמוך למועד שבו אושר התקציב לכך, להתריע על כך לפנייה ולהביא זאת לידיעת נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

3. על משרד החינוך לוודא שההליכים הקודמים לביצוע ההנגשה יוצאו אל הפועל סמוך למועד מתן ההתחייבות הכספית ובמהירות המרבית. כמו כן, מן הראוי שמשרד החינוך יידע את נציבות זכויות אנשים עם מוגבלות לגבי כל המקרים שבהם הליכי אישור ההתחייבות הכספית לביצוע ההנגשה נמשכים זמן רב. זאת כדי שהנציב ידרוש מהרשויות המקומיות מבקשות ההתחייבות להקפיד בהגשת הבקשות על יישום הנחיותיו של משרד החינוך וכדי שינחה את הורי התלמיד בעל המוגבלות בנוגע לאפשרויות המשפטיות שעומדות לרשותם. כך יהיה אפשר לבצע את ההליכים לקבלת ההתחייבות ביעילות ובמהירות.

4. על העיריות שנבדקו לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בתחום היערכותן להנגשת מבנים ציבוריים שבתחומן וליידע את הציבור בכל הקשור למידת הנגישות של מבנים אלה.

5. על עיריית בני ברק ליצור אלתר מאגר מידע בנוגע לתלמידים בעלי מוגבלות ולדאוג להנגשה פרטנית של מוסדות החינוך שהם לומדים בהם.

6. משנרשם תלמיד בעל מוגבלות פיזית לבית ספר פרטי בתחום שיפוטה של אחת מהרשויות המקומיות, מן הראוי שרשות זו, בתפקידה כרשות חינוך וכמי שמפעילה מחלקה לשירותים חברתיים, ומנהל מחלקת החינוך בתפקידו כ"רשם ראשי", כנקבע בתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959, יעקבו אחר שילובו של התלמיד בבית הספר, ובראש בראשונה אחר הנגשתו של בית הספר.

7. יש לראות בחומרה את הטיפול של הרשויות המקומיות שנבדקו בהנגשה פרטנית של בתי ספר בתחום שיפוטן. על הרשויות המקומיות לדאוג להגיש את בקשותיהן למימון הנגשה פרטנית סמוך למועד קבלת המידע על רישום התלמיד בעל

המוגבלות לבית הספר, להגיש את הבקשות על פי דרישות משרד החינוך ולפעול לביצוע ההגשה במהירות המרבית.

8. הרשויות המקומיות שנבדקו לא מילאו את החובות שהוטלו עליהן בחקיקה, בפסיקה ובנוהלי משרד החינוך, שתכליתן לשמור על זכויותיהם הבסיסיות של תלמידים בעלי מוגבלות ועל כבודם, לאפשר לתלמידים בעלי מוגבלות ללמוד בבית הספר ולהשתתף בכל הפעילויות החברתיות והתרבותיות שמתקיימות בו באופן שוויוני, ולספק להם את התנאים הנאותים למילוי צורכיהם הפיזיים ולהתננידות עצמאית ככל האפשר. על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהועלו בתחומים אלה, להיערך להנגשה בסיסית של מוסדות החינוך שבתחום שיפוטן ולדאוג להנגשה פרטנית של מוסדות החינוך שבהם לומדים תלמידים בעלי מוגבלות.

9. חלק מהשירותים הציבוריים הם שירותים עירוניים חיוניים שרוב האוכלוסייה נזקקת להם, ובכלל זה אוכלוסיית בעלי המוגבלות הפיזית. אוכלוסייה זו מתקשה לקבל שירותים אלה או אף אינה מקבלת אותם כלל, אם הם ניתנים במבנים שאינם נגישים. כך לדוגמה נמנע מקשישים בעלי מוגבלות פיזית השימוש במועדוני קשישים שפעלו במבנים שלא היו נגישים.

10. על העיריות לדאוג להנגשת המבנים הציבוריים בשטח שיפוטן וכן להנגשת המבנים שבבעלותן שבהם ניתן שירות ציבורי. זאת כדי לאפשר לבעלי המוגבלות הפיזית לקבל שירותים עירוניים חיוניים כמו כל תושב וליישם את עקרון השוויון לבעלי מוגבלויות.



מבוא

בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק שוויון זכויות), נקבע עקרון היסודי הזה: "זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ומחויבותה של החברה בישראל לזכויות אלה, מושתתות על ההכרה בעקרון השוויון, על ההכרה בערך האדם שנברא בצלם ועל עקרון כבוד הבריות". כן נקבע בחוק זה כי מטרתו היא "להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות", ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלא יכולתו".

נגישות פיזית⁹ היא תנאי מוקדם לקיום שוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלות. בסעיף 19ח לחוק שוויון זכויות נקבע כי "מקום ציבורי יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות".

8 אדם עם מוגבלות הוגדר בחוק שוויון זכויות "אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים".

9 בפרק ה'1 לחוק שוויון זכויות הוגדרה "נגישות" לעניין אותו פרק - "אפשרות הגעה למקום, תנועה והתמצאות בו, שימוש והנאה משירות... שימוש במתקניהם והשתתפות בתכניות ובפעילויות המתקיימות בהם והכל באופן שוויוני, מכובד, עצמאי ובטיחות".

באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות של אנשים עם מוגבלויות, שאומצה על ידי עצרת האו"ם בשנת 2006, נחתמה על ידי מדינת ישראל במרץ 2007 ונכנסה לתוקף לאחר אשרורה בממשלה בספטמבר 2012, נקבע כך: "על מנת לאפשר לאנשים עם מוגבלויות לחיות בצורה עצמאית ולהשתתף באופן מלא בכל היבטי החיים, תנקוטנה מדינות שהן צדדים [לאמנה] אמצעים הולמים כדי להבטיח לאנשים עם מוגבלויות גישה לסביבה הפיזית... בשוויון עם אחרים. אמצעים אלה, אשר יכללו זיהוי מכשולים ומחסומים לנגישות וסילוקם, יחולו, בין היתר, על... בניינים... לרבות בתי ספר...; כן תנקוטנה מדינות שהן צדדים [לאמנה] אמצעים הולמים כדי: לפתח ולנסח תקני מינימום והנחיות עבור נגישות למתקנים ולשירותים הפתוחים או ניתנים לציבור, ולפקח על יישומם"¹⁰.

בשנת 2004 חתמו ראשי הרשויות המקומיות בישראל על "אמנת ערים נגישות בישראל", ובה הצהירו בין היתר כי "אנו מאמינים שחובת הרשויות המקומיות לתכנן שירותים ומבנים ולאכוף את חוקי המדינה באופן שיבטיח נגישות לכלל האנשים עם מוגבלות, בשטחים הפתוחים, הבניינים... העומדים לרשות הציבור".

הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא זכויות אנשים עם מוגבלות מצאה כי "למעלה מ-10% מהאוכלוסייה בישראל הינם אנשים עם מוגבלות - פיזית, שכלית או נפשית. זוהי קבוצת מיעוט אשר סבלה בעבר ועדיין סובלת מהפליה, קיפוח, סגרגציה [הפרדה] ונחיתות חברתית-כלכלית. מערכות החברה השונות וסביבת חייו של אדם בישראל מתוכננות ופועלות לרוב מבלי לקחת בחשבון את הדרכים והנסיבות של המשתתפים לקבוצה זו"¹¹.

מנתוני נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות עולה כי נושא הניידות מהווה בעיה לחלק ניכר מהאוכלוסייה הישראלית הבוגרת: בשנת 2006 דיווחו יותר מחצי מיליון אנשים (12% מהאוכלוסייה הכללית הבוגרת) על קשיים בהליכה מחוץ לביתם, ויותר מ-4% מהאוכלוסייה הכללית הבוגרת דיווחו כי הם מצליחים לנוע אל מחוץ לביתם רק בעזרת מכשיר או בתמיכת אדם אחר¹².

נגישות לסביבה היא בעבור כל אדם מפתח להשתלבות בחברה ולהשגת שוויון הזדמנויות. הנגישות נחוצה בראש ובראשונה לאדם בעל המוגבלות עצמו, כדי שיוכל להשתתף במגוון הפעילויות בחברה ככל אדם אחר. ואולם לנגישות פן חשוב נוסף, והוא ה"נראות" של אנשים עם מוגבלות בחברה. נוכחותם של אנשים אלה בקהילה מפגישה אותם עם כלל הציבור, מבוגרים כילדים, מדי יום ביומו. מכאן גם קצרה הדרך להשתתפות רבה יותר שלהם בחיים הפוליטיים, הציבוריים והמקצועיים¹³.

- 10 סעיף 9 לאמנה. האמנה אושרה בהחלטת ממשלה מ-10.9.12.
- 11 דוח הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא: זכויות אנשים עם מוגבלות (התשנ"ז), עמ' 12-11. את הוועדה מינו ב-13.11.98 שר המשפטים ושר העבודה והרווחה.
- 12 גילה גרטל ואחרים, עיר נגישה: נגישות לאנשים עם מוגבלות ברשויות המקומיות - מדריך למנהלים (התשס"ט), עמ' 10.
- 13 דברי הסבר להצעת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון) (נגישות, דיור בקהילה וסיוע אישי, תרבות פנאי וספורט, חינוך והשכלה, המערכת המשפטית, צרכים מיוחדים ומידע), התשס"א-2000. ה"ח, התשס"א, עמ' 327-328.

רקע נורמטיבי

1. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), והתקנות שהותקנו מכוחו קובעים את אופן ההנגשה של מבני ציבור ומוסדות חינוך; חוק שוויון הזדמנויות והתקנות שהותקנו מכוחו קובעים את הסידורים שנדרשים להנגשה ואת פרקי הזמן הנדרשים להנגשת בניינים קיימים.
2. פרק ה'א - "נגישות לאנשים עם מוגבלות" - שנוסף לחוק התכנון והבניה בשנת 2005, עוסק בהתאמות נגישות במקומות ציבוריים חדשים, לרבות בנייני ציבור ומוסדות חינוך. בפרק זה נקבע כי במקום המיועד להיות מוסד חינוך רשמי, שהיתר לבנייתו או לשימוש בו ניתן לאחר כניסתן לתוקף של התקנות שהתקין שר הפנים לפי סעיף 1158ז לחוק התכנון והבניה, יבוצעו התאמות נגישות בהתאם להוראות שיקבע שר הפנים לפי פרק זה. תקנות אלה מתייחסות לבנייני ציבור, למעט מוסדות חינוך.
3. בחלק ח'א בפרק א לתוספת השנייה לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון והבניה), שהוראותיו נכנסו לתוקף ב-1.8.09, פורטו התאמות הנגישות בבניינים ציבוריים חדשים, דהיינו בניינים שקיבלו היתר בניה לאחר מועד זה. על פי הנקבע, ההתאמות צריכות להתבצע בחניה, סמוך לבניין, בכניסה אליו ובתוכו. כמו כן נקבע כי בבניין ציבורי חדש יש להתקין מעלית ובתי שימוש מיוחדים¹⁴. עם זאת נקבע, כי על מוסדות חינוך יחולו הוראות פרק ה'א לחוק התכנון והבניה "סידורים מיוחדים לנכים בבניינים ציבוריים" והתקנות שהותקנו על פיו.
- בתקנות התכנון והבניה נקבעו התאמות שונות הנדרשות להנגשת בניין ציבורי חדש, על פי תקן ישראלי ת"י 1918 (להלן - התקן). בסעיף 3158 לחוק התכנון והבניה נקבע כי לא יינתן היתר, אישור או תעודת גמר לבניין ציבורי חדש ולמוסד חינוך חדש אלא לאחר קבלת "אישור מורשה נגישות"¹⁵.
4. בשנת 2005 נוספו לחוק שוויון זכויות הוראות בדבר הנגשת מקום ציבורי, המוגדר מקום או חלק ממקום המנוי בתוספת הראשונה לחוק, "העומד לשימושו של כלל הציבור או חלק בלתי מסוים ממנו"; מקום שבו ניתן שירות ציבורי המיועד לכלל הציבור או לחלק בלתי מסוים ממנו; או שירות הניתן בידי גוף ציבורי או במקום ציבורי; וכן שירות מהשירותים המפורטים בתוספת השנייה לחוק.
5. בשנת 2011 התקין שר המשפטים את תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), התשע"ב-2011¹⁶ (להלן - תקנות התאמת נגישות בבניינים ציבוריים), ואלה נכנסו לתוקפן ב-22.6.12. בתקנות נקבעו לוחות זמנים הדרגתיים להנגשת מבנים. מועדי ההנגשה המצוינים בלוחות הזמנים האמורים נקבעו לפי מספר המבנים שיש להנגישם המצויים בבעלותו של גורם אחד ולפי מצבם הפיזי של מבנים אלה. ביצוע ההנגשה יסתיים לא יאוחר מהמועדים האלה: במגזר הפרטי עד נובמבר 2015, במגזר הציבורי עד נובמבר 2017 וברשויות המקומיות וברשויות ציבוריות מסוימות עד נובמבר 2021.
- (א) בעניין הנגשת מוסדות חינוך ושירותי חינוך נקבע בסעיף 19 לג' לחוק שוויון זכויות כי שר החינוך יקבע בתקנות התאמת נגישות במוסדות חינוך קיימים (למעט גני ילדים) בשני נושאים בלבד: בניית פיר מעלית בבניין מרכזי אחד; ובניית תא שירותים נגיש לנשים ותא שירותים נגיש לגברים בקומת הכניסה בבניין המרכזי (להלן - הנגשה בסיסית). בספטמבר 2011 פרסם שר החינוך

-
- 14 בסעיף 19ח לחוק שוויון זכויות הוטלה החובה להגיש בניין ציבורי על בעליו או על מפעיליו.
 - 15 "מורשה נגישות" הוא אדריכל, מהנדס או הנדסאי שעומד בדרישות שצוינו בסעיף 19מא לחוק שוויון זכויות.
 - 16 בניין קיים הוגדר בתקנות אלה - בניין ציבורי שהיתר לבנייתו או לשימוש בו ניתן לפני 1.8.09.

את תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות במוסד חינוך קיים), התשע"א-2011 (להלן - תקנות התאמת נגישות במוסד חינוך קיים). בתקנות אלה נקבעו חובת ההתקנה של פיר מעלית ושל תאי שירותים במוסדות חינוך קיימים וכן הוראות לגבי תחזוקתם, לפי המצוין בתקן.

(ב) בסעיף 19לג3 לחוק שוויון זכויות נקבע כי החלת הוראות הנגישות על מוסדות החינוך תיעשה בהדרגה, במשך 12 שנה, מ-1.5.07 עד 1.5.19, בפריסה שווה בכל אחת משנים אלה. בהיעדר קביעה בנוגע לפריסה, תחול חובת ההנגשה במלואה לא יאוחר מ-1.5.19.

(ג) בסעיף 19לד לחוק שוויון זכויות נקבעה הזכות ל"נגישות פרטנית" לתלמיד עם מוגבלות ולהורה עם מוגבלות למוסד חינוך או גן ילדים ולשירותי החינוך שהם נותנים. בסעיף זה גם נקבע כי שר החינוך יתקין תקנות בדבר ההתאמות הנדרשות, ובכלל זה תקנות להתקנת מעלית נגישה בבניין מרכזי אחד ולהתקנת תאי שירותים נגישים. כמו כן, על השר להתקין תקנות להנגשת הכניסה לבניין המרכזי ולהנגשת הדרכים למבנים סמוכים, לאולם הספורט ולחצר, וכן להתאמת אמצעי גישה לבעלי מוגבלות חושית ולהתאמות אחרות הנדרשות כדי לאפשר לתלמיד ולהורה נגישות סבירה.

עד מועד סיום הביקורת לא הותקנו תקנות אלה, ולפיכך ההוראות בנוגע לנגישות פרטנית אינן מוסדרות בחוק.

6. בית המשפט העליון דן בשנת 1995 בסוגיית הנגישות הפיזית של מוסדות חינוך, במסגרת דיון בעתירת תלמיד נכה שביקש להנגיש את כל שטח בית הספר שבו למד¹⁷. בית המשפט ציין כי התקנת השירותים לנכים היא אמצעי אחד מני רבים, אשר נועד לאפשר לילד הנכה להשתלב בבית הספר הרגיל. לדברי בית המשפט, "מטרת ההוראה הינה לאפשר לילד הנכה להשתלב בבית הספר ככל ילד אחר, להבטיח בכך את כבודו ולאפשר לו שוויון הזדמנויות בחינוך. מטרה זו לא תושג אם השירותים השונים הניתנים במבנה הציבורי ירוכזו כולם בקומה אחת ואילו בתי השימוש ירוכזו בקומה אחרת... אם הכיתות ירוכזו בקומה אחת ואילו חדרי השירותים - שאליהם יש לתלמיד הנכה גישה - יהיו בקומה אחרת, בלא שיש קשר אפקטיבי לנכה בין הכיתות לשירותים, לא תושג כלל מטרת התקנות".

7. אף שטרם הותקנו התקנות הנדרשות, פועל משרד החינוך משנת 1996 להנגשה פרטנית של בתי ספר שיש בהם תלמיד, מורה או הורה עם מוגבלות פיזית. במאי 2008 פרסם במשרד החינוך נוהל בדבר "קבלת תקציב סיוע - סידורי נגישות פיזית וחושית במוסדות חינוך" (להלן - הנוהל). בנוהל נקבע כי "בתי-ספר שבהם לומדים תלמידים עם מוגבלות, ושאינן בהם סידורים מתאימים המאפשרים להם להגיע לכל מרחבי הלמידה המופיעים בפרוגרמה החינוכית והפיזית של משרד החינוך ולהשתמש בהם, זכאים לסיוע כספי לשם ביצוע פתרון הנדסי מתאים". בנוהל מעודכן מנובמבר 2011 נקבע כי סיוע כזה יינתן גם למוסדות חינוך שבהם לומדים תלמידים שהוריהם הם בעלי מוגבלות.

8. בדצמבר 2011 פרסם מנכ"ל משרד החינוך חוזר בדבר "הקדמת הרישום לילדים בעלי צרכים מיוחדים הזקוקים להנגשה פיזית של המוסד החינוכי". בחוזר, שנכנס לתוקף ב-1.1.12, נקבע כי ניתן לרשום ילדים בעלי צרכים מיוחדים כ-15 חודש לפני תחילת הלימודים, כדי שהרשות המקומית תיערך בזמן להנגשת המוסד החינוכי שאליו נרשמו ילדים אלה.

9. על פי סעיף 20 לחוק שוויון זכויות, הוקמה באוגוסט 2000 נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. תפקידיה של הנציבות הם לקדם את מימוש עקרונות היסוד שעליהם מושתת חוק זה, למנוע הפליה של אנשים עם מוגבלות, לעודד את השתלבותם ואת השתתפותם הפעילה של אנשים

17 בג"ץ 7081/93 שחר בוצר נ' מועצה מקומית מכבים רעות, פ"ד (1) 19, 26 (1996).

עם מוגבלות בחברה ולמלא את התפקידים שהוטלו עליה בחוק. בראש הנציבות עומד נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן - הנציב).

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2012 עד פברואר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהן של ארבע עיריות (בני ברק, כפר סבא, רמלה ורמת השרון) להנגשת מבני ציבור¹⁸ ומוסדות חינוך בשטח שיפוטן לבעלי מוגבלות פיזית. בבדיקה לא נבחנו פעולותיהן של רשויות אלה להנגשת מבני ציבור ומוסדות חינוך לבעלי מוגבלות חושית. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך ובנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. בדיקות נקודתיות בנוגע להנגשת מוסד חינוך נעשו בשש רשויות מקומיות אחרות (עיריות גבעת שמואל, הוד השרון, קריית אוננו, רחובות ושפרעם והמועצה האזורית עמק לוד).

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות הוקמה כאמור באוגוסט 2000. הנציבות מטפלת בין היתר בפניות הציבור בנושאים הקשורים לנגישות בבנייני ציבור ומוסדות חינוך. מנתוני¹⁹ עולה כי בשנת 2011 היא טיפלה ב-258 פניות שנגעו לנגישות בבנייני ציבור, מהן 87 פניות שנגעו לנגישות בבניינים חדשים, וב-42 פניות בנושאי נגישות פרטנית של בתי ספר.

בסעיף 19 מג(א) לחוק שוויון זכויות ניתנה לנציב או לעובד רשות מקומית שהוסמך לכך הסמכות להורות בצו למי שחייב בביצוע התאמות נגישות לפי הוראות חוק זה או לפי הוראות הנגישות של חוק התכנון והבנייה, לנקוט פעולות לביצוע ההתאמות²⁰. לפי סעיף זה, הנציב קובע את הפעולות הנדרשות לשם ביצוע התאמות כאמור, לפי לוח הזמנים שנקבע בחוק. עוד נקבע בחוק עונשין שניתן להטיל על מי שמפר את הצו.

ואולם בפועל הנציב אינו יכול להשתמש בסמכויותיו כדי לאכוף על מוסד חינוך להנגיש פרטנית את מבניו, מאחר שכאמור לעיל, לא הותקנו התקנות הנדרשות על פי סעיף 19 שלד שנוסף לחוק שוויון זכויות בשנת 2005. לפיכך תלמידים בעלי מוגבלות פיזית לומדים בתנאים שאינם עולים בקנה אחד עם דרישות הנגישות שבחוק, זאת בלי שגורם ממלכתי או עירוני כלשהו יכול לבוא לעזרתם ולאכוף את הזכות לנגישות פרטנית. תלמידים בעלי מוגבלות והוריהם נתונים אפוא לחסדיהם של מפעילי המוסד ותלויים בנכונותם לפעול להנגשתו.

18 בבדיקה נכללו המבנה המרכזי של העירייה וכן המבנים שבהם מצויים המחלקה לשירותים חברתיים, מחלקת החינוך, מחלקת ההנדסה, מחלקת הגבייה, המתנס, המועדון לקשיש ומרכז יום לקשיש. מבנים אלה הם חלק ממבני הציבור שהוגדרו בתקנות התאמת נגישות בבניינים ציבוריים "בניינים חיוניים". בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 52ב (2002), "שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה", עמ' 135-325, ובייחוד את הפרק "הזכות לנגישות והסדרים להבטחתה".

19 נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, דו"ח פעילות לשנת 2011/12, עמ' 21.

20 בסעיף זה גם פורטו המגבלות להוצאת הצו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי עליו לפעול ללא דיחוי להתקנת התקנות בדבר נגישות פרטנית הנדרשות בחוק שוויון זכויות, ולא להניח לתלמידים בעלי מוגבלויות שלומדים פרקי זמן ארוכים, ולעתים במשך כל תקופת לימודיהם, במוסד חינוך שלא הונגש להיות נתונים בעניין זה לחסדיו של מפעיל המוסד.

משרד החינוך הודיע בתשובתו מאפריל 2013 כי נוסח של תקנות לאנשים עם מוגבלות (הנגשה פרטנית של מוסד חינוך לתלמיד והורה) הוכן "והוגש לוועדת משנה של ועדת העבודה והרווחה והבריאות לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות". משרד החינוך הוסיף כי בכמה סוגיות נותרו מחלוקות בינו ובין נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שיש ליישן, וציין כי הוא מצפה לתגובתם של ארגונים המייצגים אנשים עם מוגבלות בעניין.

ההיערכות להנגשה

1. בחקיקה נקבע כי הנגשת מבני ציבור קיימים תיעשה בהדרגה. הנציב המליץ בשנת 2009²¹ לרשויות המקומיות להכין תכנית רב-שלבית ליישום ההנגשה שבתחום שיפוטן. התכנית תכלול סקר נגישות ולוח זמנים לביצועה כנדרש בתקנות התאמת נגישות בבניינים ציבוריים, פירוט של מנגנוני התיאום לניהולה של התכנית, להטמעתה ולבקרה עליה, וכן אומדן עלויות. להצלחת יישום התכנית על הרשות המקומית למנות את אחד מעובדיה הבכירים - מנכ"ל הרשות או בעל סמכויות רחבות מקבילות - למוביל התכנית.

נמצא כי ארבע העיריות שנבדקו לא הכינו את התכנית הרב-שלבית האמורה, בניגוד להמלצתו של הנציב.

(א) ביולי 2012 - כשלוש שנים לאחר המלצת הנציב - התקשרה עיריית בני ברק בחוזה עם עמותה, להכנת תכנית רב-שלבית להנגשת מבנים ושירותים ציבוריים בעיר. בחוזה נקבע כי התכנית להנגשה תוגש לעירייה ביולי 2013.

(ב) עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה מפברואר 2012 כי היא פועלת במרץ לאישור תכנית הנגשה רב-שלבית, וכי סגן מהנדס העירייה מונה להוביל את התכנית.

(ג) עיריית רמת השרון הכינה באפריל 2011 תכנית אב להנגשה - "עיר לכל תושביה". מדובר בתכנית שכוללת חזון, הצהרת כוונות וקביעת יעדים. ואולם התכנית אינה כוללת סקר נגישות, אומדן עלויות ולוח זמנים לביצוע, כנדרש על פי המלצת הנציב.

(ד) עיריית רמלה הודיעה בתשובתה מאפריל 2013 כי בעקבות פניית משרד מבקר המדינה היא גיבשה "תכנית עבודה להנגשת העיר ולהיערכות עירונית בנושא". בתשובה צוין כי מנכ"ל העירייה מונה להוביל תכנית זו וכי מונתה ועדת נגישות עירונית, שתתכנס בסוף אפריל 2013 ותקבע "פעולות ושלבי ביצוע ארוכי טווח בהתאם לחוק השוויון ותקנות ההנגשה ופעולות ליישום וביצוע בהתאם לממצאי הדו"ח [דוח זה] בטווח המידי".

2. בסעיף 19 מב לחוק שוויון זכויות נקבע כך:

21 מדרין למנהלים, (הערה 12 לעיל), עמ' 32.

"(א) מי שאחראי לאספקת שירות ציבורי כהגדרתו בסימן ד²², המעסיק 25 עובדים לפחות ימנה מקרב עובדיו אדם הבקיא, ככל שניתן, בתחום הנגישות לאנשים עם מוגבלות וככל האפשר הוא יהיה אדם עם מוגבלות (בסעיף זה - רכז נגישות).

(ב) רכז נגישות -

- (1) ימסור מידע לציבור אודות נגישותו של השירות הציבורי או המקום שבו הוא ניתן;
- (2) ייתן יעוץ והדרכה בדבר חובותיו של השירות הציבורי, לפי פרק זה [פרק שעוסק בנגישות]."

נמצא כי עיריית כפר סבא לא מינתה רכז נגישות. בשלוש העריות האחרות שנבדקו מונו רכזי נגישות, אך הם לא ביצעו את המטלות שנקבעו בחוק:

(א) בעריות בני ברק ורמלה לא היה בידי רכזי הנגישות מידע על אודות נגישות מבני הציבור והחינוך המצויים בתחומי שיפוטן, וממילא לא הייתה בידיהם האפשרות למסור לציבור מידע על אודות נגישותם של מבנים אלה, כנדרש בחוק.

(ב) בעיריית רמת השרון לא נקבע כי מסירת מידע לציבור על אודות נגישות מבנים ושירותים היא מכלל תפקידה של רכזות הנגישות שמונתה.

עיריית רמת השרון הודיעה בתשובתה כי הנושא ייכלל בתפקיד הרכזות, וכי היא תיידע את הציבור באמצעות פרסום ובאמצעות המוקד העירוני בדבר שירותי המידע שניתן לקבל באמצעותה.

(ג) בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, נקבע בין היתר כי רשות ציבורית תעמיד לרשות הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור.

אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות משמשים כיום מקור מידע עיקרי לציבור בדבר השירותים שהן מעמידות לרשותו. נמצא כי עיריות בני ברק, רמלה ורמת השרון לא יידעו את הציבור באתרי האינטרנט שלהן בדבר קיום רכז נגישות בהן ובדבר השירותים שניתן לקבל ממנו.

משרד מבקר המדינה העיר לעריות שנבדקו כי עליהן לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בנוגע להיערכותן להנגשת המבנים הציבוריים האמורים, ולדאוג ליידע את הציבור בכל הקשור למידת הנגישות של מבנים אלה.

3. עיריות בני ברק ורמת השרון הפעילו גופים מיוחדים לקידום הנגשת מבנים ושירותים לבעלי מוגבלויות, כדלהלן:

(א) עיריית בני ברק הקימה בפברואר 2010 ועדה קבועה לנגישות עירונית, ובראשה חבר הנהלת העירייה. בוועדה חברים נציגי כמה אגפים בעירייה, רכזי נושאים הנוגעים לתחום הנגישות ופעילים קהילתיים בתחום זה. הוועדה מינתה שתי ועדות משנה - ועדה לנגישות פיזית וועדה למידע ולמדועות. הוועדה לנגישות פיזית קיימה עד מועד סיום הביקורת ארבע ישיבות - ובשתיים מהן דנה בכיצוד סקר מבני ציבור ובהכנת תכנית רב-שלבית להנגשתם.

22 שירות הניתן לציבור או לחלק ממנו בידי גוף ציבורי או במקום ציבורי כהגדרתו בחוק שוויון זכויות, או שירות המפורט בתוספת השנייה לחוק, המיועד לכלל הציבור או לחלק בלתי מסוים ממנו. מוסדות הציבור שבהם נעשתה הביקורת נכללים בהגדרה זו.

(ב) בראשית שנת 2010 החלה עיריית בני ברק לפעול במסגרת פרויקט "קהילה נגישה"²³ והקימה פורום קהילה נגישה, שכולל תושבים עם מוגבלות והורים לילדים עם מוגבלות. פורום זה פועל בשיתוף העירייה, בין היתר לקידום הנגשת מבנים.

(ג) עיריית רמת השרון הקימה בסוף שנת 2010 "מינהלת נגישות", שחברים בה מנהלי האגפים בעירייה ונציגי ארגונים ועמותות המטפלים בנושאים הקשורים לזכויות אנשים עם מוגבלות. מינהלת הנגישות אמורה לקיים דיונים, שמטרתם "גיבוש מדיניות עירונית בתחומי הנגשה שונים, והעלאת מודעות וגיפוף דעות קדומות וסטיגמות, תיאום העברת מידע, למידה והעשרה בנושא ומינוי נאמני נגישות"²⁴.

ההתאמות הנדרשות להנגשת מבנה ציבורי

בתקנות התכנון והבנייה (חלק ח' 1 לתוספת השנייה) נקבעו ההתאמות הנדרשות בבניין לצורך הנגשתו לבעלי מוגבלות, ובהן הקצאת מקומות חניה נגישים, הקמת דרך נגישה, הנגשת הכניסה לבניין והתקנת בתי שימוש מיוחדים. בתקנות להתאמת נגישות בבניינים ציבוריים ובתקנות התאמת נגישות במוסד חינוך קיים שנקבעו לפי חוק שוויון זכויות, נקבע כי התאמות יבוצעו על פי הנקבע בתקנות התכנון והבנייה, ככל שניתן יהיה לבצען בהתאם להמלצות מורשה נגישות. להלן פירוט בנוגע להתאמות הנגישות הנדרשות:

1. בתקנות התכנון והבנייה נקבע כי בחניה של בניין ציבורי יוקצו מקומות חניה נגישים לנכים, במידות ובמאפיינים שפורטו בתקן. עוד נקבע כי דרך נגישה תחבר בין מקומות חניה אלה ובין מעלית או כניסה לבניין. מספר מקומות החניה לנכים ייקבע לפי מספר מקומות החניה במגרש החניה הסמוך למבנה²⁵.

בסעיף 70ב(א) לפקודת התעבורה [נוסח חדש], התשכ"א-1961, נקבע כי "מי שהקצה לפי כל דין מקום חניה לנכה במקום ציבורי, ימסור הודעה לרשות תימרון מקומית על מקום החניה שהקצה. רשות התימרון המקומית תציב תמרור לסימון מקום החניה בתוך 30 ימים מיום שקיבלה הודעה כאמור".

2. בתקנות התכנון והבנייה נקבעו דרישות בנוגע לדרך נגישה שתוליך ממגרש החניה של הבניין הציבורי אל כניסה נגישה של הבניין.

3. בתקנות התכנון והבנייה נקבע כי "הכניסה הקובעת" לבניין תהיה נגישה. עוד נקבע כי כניסה נגישה תהיה "במפלס הרחובות או שתוביל אליה דרך ששיפועה אינו גדול מ-5%, ואולם אם שיפוע

23 "קהילה נגישה" - פרויקט ארצי שפועל בכ-40 רשויות מקומיות משנת 2008, בשיתוף פעולה בין הרשות המקומית, נציגי התושבים, הגוינט, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, משרד החינוך והחברה למתנ"סים.

24 עיריית רמת השרון, עיר לכל תושביה, תכנית אב לנגישות (אפריל 2011).

25 במגרש חניה שבו עד 10 מקומות חניה יוקצה לפחות מקום חניה אחד לנכים; במגרש חניה שבו 11-25 מקומות יוקצו לפחות שני מקומות חניה לנכים; במגרש חניה שבו 26-50 מקומות יוקצו לפחות שלושה מקומות חניה לנכים; ובמגרש חניה שבו יותר מ-50 מקומות יוקצו לפחות ארבעה מקומות חניה לנכים וכו'.

הדרך גדול מ-5% תהיה הכניסה לבניין באמצעות כבש (רמפה), לפי התנאים שנקבעו בחלק 2 בתקן²⁶.

4. בתקנות התכנון והבנייה נקבע כי בכל כניסה נגישה תימצא דלת ברוחב התואם לתקן, דהיינו ברוחב שלא יקטן מ-80 ס"מ, וכי הגישה לחלקי הבניין השונים תהיה באמצעות מעלית שמידותיה נקבעו בתקן, או באמצעות כבש בשיפוע של לא יותר מ-8%. בכבש בשיפוע של יותר מ-5% יותקנו בתי אחיזה.

5. בתקנות התכנון והבנייה נקבע כי בבניין ציבורי יותקנו לפחות שני תאים של בית שימוש המיועדים לנכים - אחד לנשים ואחד לגברים. בתקנות צוין כי מידותיהם של תאים אלה, אופן פתיחת הדלת בהם ואמצעים שונים הנדרשים בהם, כגון מוטות אחיזה אנכיים ואופקיים, יהיו על פי הנקבע בחלק 3.1 בתקן²⁷.

הנגשת מוסדות חינוך

1. על פי נתוני משרד החינוך, פעלו בשנת הלימודים התשע"ג (2012-2013) כ-4,470 בתי ספר, ובהם למדו כ-1.59 מיליון תלמידים. כן פעלו בשנת לימודים זו כ-15,060 מוסדות חינוך לילדים בגיל הגן²⁹. למשרד החינוך לא היו נתונים עדכניים על מידת נגישותם של בתי הספר ומוסדות החינוך לילדים בגיל הגן וגם לא היה לו מידע על מספר התלמידים הזקוקים להנגשה כלשהי.

משרד החינוך ביצע בשנת 2007 סקר לבדיקת רמת הנגישות של בתי ספר לתלמידים עם מוגבלות פיזית וחושית. בסקר נבדקו 3,610 בתי ספר שפעלו ב-6,882 מבנים. ממצאי הסקר לימדו כי הכניסה לחלק גדול מבתי הספר לא הייתה נגישה. אשר לנגישות בתוך המבנים - כשני שלישים מהמבנים שנבדקו היו בעלי שתיים עד ארבע קומות, וכדי להנגיש אותם לבעלי מוגבלויות פיזיות היה צריך להתקין בהם מעלית או כבש. אשר לתאי שירותים לנכים, נמצא כי בבתי ספר שנבנו משנות השבעים של המאה העשרים היו קיימים שירותים נכים, לרוב בקומה הראשונה של מבנה בית הספר.

2. בשנת הלימודים התשע"ג למדו בתחום השיפוט של ארבע העיריות שנבדקו כ-81,590 תלמידים ב-273 בתי ספר³⁰ - 105 מהם רשמיים או עירוניים ו-168 מהם פרטיים, רובם מוכרים

26 שיפוע הכבש יהיה 10% לכל היותר; רוחבו החופשי המזערי יהיה 130 ס"מ; ומשני צדיו של כבש המגשר על הפרש גובה הגדול מ-20 ס"מ יותקנו בתי אחיזה.

27 על התאים למלא אחר התנאים האלה: הדלת לתא תהיה ברוחב 80 ס"מ לפחות ותפתח החוצה; שטחו הפנימי של התא לא יפחת מ-1.55 מטר x 1.50 מטר; בקירות התא יותקנו מוטות אחיזה שאורכם, מיקומם ואופן התקנתם פורטו בתקן; בתא יותקן כיור רחצה שיימצא במרחק שיאפשר לאדם היושב על האסלה להשתמש בו; ברז המים בכיור יהיה מסוג ידית-מנוף. כל האבזורים בתא, כולל המראה, יהיו נגישים ליושב בכיסא גלגלים.

28 עד שנת הלימודים התשע"ב החלו הלימודים ב-1 בספטמבר והסתיימו ב-31 באוגוסט. בשנת הלימודים התשע"ג החלו הלימודים ב-27 באוגוסט.

29 כ-15,000 מהמוסדות הם גני ילדים, וכ-60 הם "אשכולות גנים", הכוללים כמה כיתות גן בכל אשכול.
30 בבני ברק - 44,550 תלמידים ב-177 בתי ספר, מהם 135 פרטיים; בכפר סבא כ-14,940 תלמידים ב-37 בתי ספר, מהם 6 פרטיים; ברמלה כ-13,400 תלמידים ב-41 בתי ספר, מהם 21 פרטיים; ברמת השרון כ-8,700 תלמידים ב-18 בתי ספר, מהם 6 פרטיים.

שאינם רשמיים ומיעוטם מוסדות "פטור"³¹. עוד פעלו בתחום השיפוט של עיריות אלה בשנת לימודים התשע"ג כ-440 גני ילדים עירוניים, כמחציתם בתחום השיפוט של עיריית בני ברק.

3. בחוק שוויון זכויות נקבע כי הוראות הנגישות הנוגעות למוסדות החינוך ושירותי החינוך יוחלו בהדרגה. כן נקבע כי בעלי מוסדות חינוך יגישו לשר החינוך מדי שנה דוח בדבר הנגשת מוסדות החינוך ושירותי החינוך שבוצעה בשנה החולפת. חובה זו הוחלה מספטמבר 2011 מועד פרסום תקנות נגישות במוסד חינוך קיים.

4. בסעיף 19לג2 לחוק שוויון זכויות נקבע כי בעלים של מוסדות חינוך יגישו לשר החינוך תכנית מפורטת בדבר הנגשתם הבסיסית של מוסדות החינוך שבבעלותם ושל שירותי החינוך שהם נותנים, זאת עד שישה חודשים מיום פרסום התקנות המצוינות לעיל, דהיינו עד 27.3.12.

הועלה כי משרד החינוך לא נערך לטפל בתכניות שיוגשו ולא קבע כללים בדבר אופן הטיפול בהן. כן הועלה כי ארבע העיריות שנבדקו לא הכינו, וממילא לא הגישו, את תכנית ההנגשה שנדרשה בחוק. מנתוני משרד החינוך עולה כי גם רשויות אחרות לא הגישו במועד תכניות אלה. עוד הועלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו גם לא דיווחו על הנגשת מוסדות חינוך בתחומן בשנה שחלפה מאז פרסום התקנות.

5. ראוי שלכל רשות מקומית יהיה מאגר מידע שבו יהיו נתונים על אודות מידת הנגישות של כל אחד ממוסדות החינוך המצויים בתחום שיפוטה, על מנת שהרשות תוכל להכין תכנית להנגשה בסיסית של מוסדות החינוך הטעונים הנגשה כזאת. מאגר מידע כזה גם יכול להקל על הרשות המקומית להיערך לביצוע הנגשה פרטנית של מוסד חינוך מיד עם רישום תלמיד בעל מוגבלות אליו.

הועלה כי ארבע העיריות שנבדקו חסרו מידע מלא על מידת נגישותם של מוסדות החינוך המצויים בתחום שיפוטן. להלן פירוט:

(א) בפברואר 2008 פרסם משרד מבקר המדינה דוח על התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי. אחד מממצאי הביקורת שצוינו בדוח עסק בהנגשה בסיסית של בתי ספר, דהיינו קיום כניסה נגישה ותא שירותים לנכים. בדוח נקבע כי ב-64 מבין 66 מוסדות חינוך שנבדקו בבני ברק לא הייתה הנגשה בסיסית³².

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בני ברק בדוח האמור כי "קיום מאגר מידע מלא על כל מוסדות החינוך הפועלים בתחומה הוא תנאי עיקרי לפעילות נאותה ברשות חינוך ותנאי מוקדם לכל ניסיון להבטיח שמבני מוסדות החינוך, חצרותיהם ומתקניהם נבנו כראוי, ואין בהם מפגעי בטיחות. מן הראוי שהעירייה תיערך לקיום פיקוח על תשתיות כל מוסדות החינוך שבתחומה".

31 בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, הוטלה על המדינה ועל הרשות המקומית, שהוגדרה בחוק "רשות חינוך", החובה לקיים מוסדות חינוך. על פי חוק זה, לימוד החובה יכול להיעשות בשלושה סוגי מוסדות חינוך, לפי בחירת הורי התלמיד: "מוסד חינוך רשמי" - ממלכתי, ממלכתי-דתי או בבעלות הרשות המקומית; מוסד חינוך ששר החינוך הכריז עליו "מוסד מוכר לא רשמי"; ומוסדות חינוך שאינם מוכרים, המכונים "מוסדות פטור". מוסדות החינוך המשתייכים לשני הסוגים האחרונים הם מוסדות חינוך פרטיים.

32 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, שנת 2007, עמ' 63.

הועלה כי עיריית בני ברק לא פעלה ליישום הערת משרד מבקר המדינה, ובמועד סיום הביקורת, פברואר 2013, חמש שנים לאחר פרסום הדוח האמור, לא היו בידיה נתונים על מצבם של מוסדות החינוך שבתחום שיפוטה, ובכלל זה על מידת נגישותם. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-ביצוע המלצותיו, כתוצאה מכך לא היו בידי העירייה נתונים חיוניים להנגשת בתי הספר שבתחומה.

יצוין כי מהמחצית השנייה של שנת 2012 ועד מועד סיום הביקורת ביצע מהנדס אגף החינוך בעיריית בני ברק סקר נגישות בסיסית ב-54 מבין 177 מוסדות החינוך שבתחום שיפוטה של העירייה. רק ב-23 (43%) מהמבנים שנסקרו הייתה לפחות הנגשה בסיסית.

עוד יצוין כי בדוח מבקרת עיריית בני ברק לשנת 2011 היו בין היתר ממצאים הנוגעים להנגשת מוסדות חינוך בעיר. עיקרי הממצאים נגעו לאי-עמידה של העירייה במועדים שנקבעו בחוק לתכנון הנגשה בסיסית בבתי ספר קיימים, ולביצוע פעולות להנגשה פרטנית של בתי ספר במועד מאוחר יותר מהמועד שבו נרשם אליו התלמיד בעל המוגבלות. בנובמבר 2012 דנה מועצת העירייה בדוח זה.

(ב) לעיריות כפר סבא ורמת השרון היו מאגרי מידע בנוגע למידת הנגישות של בתי הספר המשותיכים לחינוך הרשמי שבתחום שיפוטן. עיריית כפר סבא אף הציגה מידע זה באתר האינטרנט שלה. מהמידע עולה כי ביותר ממחצית בתי הספר המשותיכים לחינוך הרשמי בכפר סבא ובכשליש מבתי הספר האלה ברמת השרון בוצעה לפחות הנגשה בסיסית.

הועלה כי עיריות כפר סבא ורמת השרון חסרו מידע בדבר מידת הנגישות של מוסדות החינוך הפרטיים שבתחום שיפוטן.

(ג) עוד הועלה כי עיריית רמלה חסרה מידע בדבר מידת הנגישות של מוסדות החינוך שבתחום שיפוטה - רשמיים ופרטיים כאחד.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות האמורות כי הן לא נערכו כראוי להנגשה בסיסית של מוסדות החינוך שבתחום שיפוטן ואף חסרו מידע מלא על אודות מידת הנגישות של מוסדות חינוך אלה, דבר שעלול לפגום בביצוע הפעולות הנדרשות להנגשה פרטנית של המוסדות. על העיריות להיערך כנדרש בחוק להנגשה בסיסית של מוסדות החינוך שבתחום שיפוטן.

הנגשה פרטנית

בחוק שוויון זכויות נקבע כאמור כי תלמיד עם מוגבלות זכאי לנגישות למקום שהוא מוסד חינוך ולשירותי החינוך שהוא נותן. בית המשפט העליון קבע גם הוא כי יש להנגיש מוסד חינוך כדי לאפשר לילד הנכה להשתלב בו, ובכך לקיים "שוויון הזדמנויות בחינוך"³³.

היו מקרים שבהם הכיר בית המשפט בנוק שנגרם לתלמידים בעלי מוגבלות שנאלצו ללמוד בבתי ספר שאינם נגישים ופסק לזכותם פיצויים, מאחר שהרשות המקומית לא הנגישה את בתי הספר במועד³⁴.

33 בג"ץ שחר בוצר, ראו הערת שוליים 17.

34 ת"א (חיפה) 9440-07 פלוני נ' עיריית כרמיאל נבו (2010), ת"א (קרית) 25413-03-10 אמה של פלונית (קטינה) נ' עיריית שפרעם פדאור (2011).

מימון הנגשה פרטנית

1. משרד החינוך פרסם במאי 2008, כאמור לעיל, את הנוהל בדבר תקצוב הנגשה פרטנית של בתי ספר שבהם לומדים תלמידים בעלי מוגבלות. נוסף על הנוהל פרסם המשרד הנחיות לרשויות המקומיות בנוגע לאופן קבלת תקציב סיוע להסדרת סידורי נגישות במוסדות חינוך. בהנחיות אלה, שעודכנו לאחרונה בנובמבר 2011, פורטו המסמכים שיש לכלול בבקשה לקבלת התקציב, ובהם מסמכים שמצוין בהם פירוט טכני של הפתרונות המוצעים להנגשת המוסד החינוכי ותכניות מעשיות לביצוע. בהנחיות נקבע כי תכנון סידורי הנגישות יעשה בידי אדריכל רישוי או מהנדס רישוי ויאושר בידי מורשה נגישות מבנים ותשתיות.

עוד נקבע בהנחיות כי לאחר בחינת מסמכי הבקשה ימציא משרד החינוך לרשות המקומית התחייבות תקציבית להנגשת בית הספר. עם קבלת ההתחייבות התקציבית רשאית הרשות המקומית לפרסם מכרז ולהתקשר עם קבלן לביצוע ההנגשה. מחצית ההקצבה תינתן לרשות המקומית במועד התקשרותה עם הקבלן, והמחצית הנותרת תינתן לה עם סיום העבודה.

2. משרד החינוך מממן את ההנגשה הפרטנית של כל בתי הספר - הממלכתיים, העירוניים והפרטיים. נקבע כי את הגשת הבקשות לתקצוב ההנגשה תגיש הרשות המקומית בלבד, כי לזכותה תירשם ההתחייבות הכספית של משרד החינוך להנגשה, וכי היא שתפקח על ביצוע ההנגשה ותדאג לקבל את מלוא התקציב הנדרש למימונה. משרד החינוך אפשר לשלוש רשות חינוך פרטיות - אורט ישראל, אמ"ת וקבוצת עמל - להגיש בקשות לתקצוב שלא באמצעות הרשות המקומית.

3. משנרשם תלמיד בעל מוגבלות למוסד חינוך רשמי חייבת הרשות המקומית לבחון את מידת הנגישות של מוסד החינוך, ואם אין הוא מוגש עליה לדאוג להנגשתו הפרטנית. אשר להנגשת מוסדות פרטיים - חובת הנגשתם הפרטנית הוחלה על בעליהם, אך ראוי שהרשות המקומית, בתפקידה כרשות חינוך מקומית, תעקוב אחר ביצוע ההנגשה בבתי ספר אלה, כמפורט להלן:

(א) משנרשם תלמיד בעל מוגבלות פיזית לבית ספר פרטי בתחום שיפוטה של רשות מקומית, מן הראוי שהרשות - בתפקידה כרשות חינוך - ומנהל אגף החינוך - בתפקידו כ"רשם ראשי", על פי תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959, יעקבו אחר שילוב התלמיד בבית הספר, ובראש בראשונה אחר הנגשתו של בית הספר לתלמיד.

(ב) בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, נקבע כי "רשות מקומית תקיים לשכת סעד [מחלקה לשירותים חברתיים] לשם טיפול סוציאלי בנוזקים והגשת סעד להם". אחד מהתחומים שבטיפול המחלקה לשירותים חברתיים הוא שיקום מוגבלים. משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) קבע בתקנון עבודה סוציאלית (להלן - תע"ס)³⁵ כי הוא רואה במדיניות השיקום דרך לסייע לאוכלוסיית המוגבלים להשתלב בחברה, בין היתר באמצעות יצירת מודעות לנושא הנגישות ו"הבטחת נגישות פיזית". עוד נקבע בתע"ס כי המחלקה לשירותים חברתיים תאתר "ילדים נכים מלידה או מייד עם זיהוי המגבלה" ותסייע ב"שילוב הילדים במעונות יום ובגני ילדים שיקומיים ובבתי ספר". על העובד הסוציאלי במחלקה זו הוטל לסייע למוגבל במיצועי הזכויות המוקנות לו על פי החוק. גם מתוקף תפקידה זה של המחלקה לשירותים חברתיים, חלה אפוא על הרשות המקומית האחריות לוודא כי ניתנים לתלמידים בעלי מוגבלות מלוא השירותים המגיעים להם. במסגרת אחריות זו עליה לוודא כי מוסדות החינוך שהם לומדים בהם - ובכלל זה מוסדות פרטיים - הם נגישים, ולסייע ככל האפשר בקיום דרישת משרד החינוך להנגיש את המוסדות הנגשה מלאה סמוך למועד שבו נרשמו אליהם התלמידים בעלי המוגבלות.

35 תע"ס מאגד את ההנחיות וההוראות למתן שירותי סעד שנתן מנכ"ל משרד הרווחה לרשויות המקומיות, ובכלל זה את ההנחיות וההוראות לעובדים סוציאליים ולרשויות המקומיות בעניין אופן הטיפול בסוגים שונים של נזקקות.

נתוני תלמידים בעלי מוגבלות

על מנת שהרשות המקומית תוכל לוודא כי מבוצעת הנגשה פרטנית של מוסדות החינוך בתחום שיפוטה, רשמיים ופרטיים כאחד, שבהם לומדים תלמידים בעלי מוגבלות, מן הראוי שיהיה ברשותה מאגר מידע מלא בנוגע לאותם תלמידים.

1. על פי נתונייה של עיריית כפר סבא, למדו בשנת הלימודים התשע"ג במוסדות חינוך בתחום שיפוטה 7 תלמידים בעלי מוגבלות פיזית; על פי נתונייה של עיריית רמלה, למדו בשנת הלימודים התשע"ג במוסדות חינוך בתחום שיפוטה 17 תלמידים בעלי מוגבלות פיזית; על פי נתונייה של עיריית רמת השרון, למדו בשנת הלימודים התשע"ג במוסדות חינוך בתחום שיפוטה 5 תלמידים בעלי מוגבלות פיזית.

2. באגף החינוך בעיריית בני ברק לא היה מאגר מידע על אודות תלמידים בעלי מוגבלות. מנהל אגף החינוך מסר למשרד מבקר המדינה כי לאגף אין ומעולם לא היו נתונים על תלמידים בעלי נכויות שלומדים במוסדות חינוך בעיר. מנהל האגף סבר כי "מדובר במידע אישי ולא כל משפחה מעוניינת למסור אותו לעירייה, ואני לא בטוח שכולם מעוניינים בסידורים מיוחדים במוסד חינוכי לילד נכה".

עיריית בני ברק הודיעה בתשובתה מאפריל 2013 כי בעקבות פניית משרד מבקר המדינה תיכלל בטופס ההרשמה למוסדות חינוך עירוניים פסקה בנושא ילדים בעלי צרכים מיוחדים.

3. כדי לאפשר את ביצוע הביקורת על פעולותיה של עיריית בני ברק להנגשה פרטנית של בתי ספר בתחום שיפוטה, ביקש משרד מבקר המדינה מהאגף לשירותים חברתיים ומהמחלקה להסעות תלמידים שבעירייה, להכין רשימות של תלמידים בעלי מוגבלות פיזית ושל בתי הספר שהם לומדים בהם. מהנתונים שהתקבלו עולה כי בשנת הלימודים התשע"ג התגוררו בתחום שיפוטה של העירייה 84 תלמידים בעלי מוגבלות פיזית: 9 מהם למדו במוסדות חינוך מחוץ לעיר, ו-75 מהם למדו ב-40 מוסדות חינוך בתחום שיפוטה של העירייה - מחציתם מוסדות חינוך עירוניים ומחציתם פרטיים. להלן דוגמה לבית ספר שהיה צריך להנגישו פרטנית, אולם העירייה כלל לא עסקה בכך:

בית ספר יסודי בבני ברק המשתייך לחינוך הרשמי ממוקם במבנה בן שלוש קומות. המעבר בין הקומות נעשה באמצעות גרם מדרגות. תאי השירותים של התלמידים ממוקמים בקומות ביניים, בין כל שתי קומות, ובבית הספר אין תא שירותים לנכים. חדרי ספח, כחדר המחשבים, ממוקמים בקומת המרתף, ואולם הכינוסים ממוקם בקומה השלישית. בשנת הלימודים התשע"ג למד בכיתה ב בבית הספר תלמיד שחלה ושהתנייע באמצעות כיסא גלגלים.

מהסברי מנהל בית הספר למשרד מבקר המדינה עולה כי כיתת התלמיד מוקמה בקומה השנייה, שאליה העלו אותו הוריו בעת שהביאו אותו לבית הספר. בכל עת שהתלמיד נזקק לגשת לתא השירותים, שכאמור ממוקם בין הקומות ולא הותאם לצורכי תלמיד בעל מוגבלות, נשא אותו אל התא אחד המורים. התלמיד נישא על הידיים גם בעת שהיה צריך להגיע לחדר המחשבים או לאולם הכינוסים. נמצא כי העירייה לא פעלה כלל להנגשת בית ספר זה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את הימנעותה של עיריית בני ברק מליצור מאגר נתונים בנוגע לתלמידים בעלי מוגבלות הזקוקים להנגשת בית ספרם ובנוגע למידת הנגישות של בתי הספר החייבים בהנגשה פרטנית. בשל הימנעות זו נפגעת יכולתה של העירייה לפעול למימוש העקרונות שנקבעו בחוק שוויון זכויות, ועלולה להיגרם פגיעה של ממש בתלמידים בעלי מוגבלות שלומדים בבתי ספר שלא הונגשו. על העירייה ליצור לאתר מאגר מידע בנוגע לתלמידים בעלי מוגבלות ולדאוג להנגשה פרטנית של מוסדות החינוך שהם לומדים בהם.

התחייבות משרד החינוך לממן הנגשה פרטנית

1. מנתונים שמסר משרד החינוך בדצמבר 2012 עולה כי מתחילת שנת 2008 עד אותו מועד אישר המשרד 287 התחייבויות תקציביות ל-88 רשויות מקומיות שביקשו תקציב להנגשה פרטנית של 210 מוסדות חינוך בתחום שיפוטן. סך ההתחייבויות הסתכם בכ-67.5 מיליון ש"ח: כ-15.2 מיליון ש"ח בגין התחייבויות שניתנו בשנת 2012, ו-52.3 מיליון ש"ח בגין התחייבויות שניתנו בשנים קודמות.

תשלומי משרד החינוך בגין ההתחייבויות הסתכמו בכ-28.6 מיליון ש"ח: כ-20.8 מיליון ש"ח בגין 118 התחייבויות שעבודות ההנגשה שעבורן הן ניתנו הסתיימו, וכ-7.8 מיליון ש"ח בגין עבודות הנגשה שהוחל בהן לפני שנת 2012 ושעדיין לא הסתיימו.

2. משרד החינוך אחראי לפי הוראות חוק שוויון זכויות להיערכות של מוסדות החינוך להנגשה פרטנית, לקביעת ההתאמות הנדרשות להנגשה זו, לאישור תכניות לקידום ההנגשה ולמימונה. משרד החינוך אמור לפקח על ביצוע ההנגשה הפרטנית בידי בעלי מוסדות החינוך ולדאוג שההנגשה תיעשה סמוך ככל האפשר למועד רישום התלמיד בעל המוגבלות למוסד החינוך ולפני תחילת לימודיו בו.

נמצא כי משרד החינוך לא פיקח אחר יישום תכניות ההנגשה הפרטנית של מוסדות חינוך שהגישו רשויות מקומיות, למעט משלוח מכתבי תזכורת לרשויות מקומיות שלא השתמשו בהקצבות הכספיות שאושרו להן. לפיכך חלף במקרים רבים זמן רב ממועד רישום התלמיד בעל המוגבלות למוסד החינוך ועד להנגשת אותו מוסד, וכל אותו זמן נאלץ התלמיד ללמוד בתנאים שאינם נאותים. על משרד החינוך לעקוב אחר רשויות מקומיות שאינן מבצעות הנגשה פרטנית סמוך לאישור התקציב לכך, להתריע על כך לפנייהן ולהביא זאת לידיעת נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

התארכות משך הזמן של ביצוע ההנגשה הפרטנית

ממצאים שהועלו בביקורת מלמדים כי שלושה סוגי ליקויים גרמו להתארכות משך הזמן של ביצוע ההנגשה הפרטנית של מוסדות החינוך בניגוד לנדרש, ועקב כך לפגיעה בזכויות התלמידים בעלי המוגבלות: הגשת בקשה לתקצוב שלא במועד, הכנה לקיחה של הבקשה וביצוע לקוי של ההנגשה.

1. הגשת בקשות באיחור

הבקשה לתקצוב הנגשה פרטנית צריכה להיות מוגשת מיד עם היוודע דבר רישומו של תלמיד בעל מוגבלות למוסד החינוך. נמצא כי רשויות מקומיות הגישו בקשות כאלה זמן רב לאחר שהתלמיד בעל המוגבלות נרשם למוסד חינוך בתחום שיפוטן. להלן דוגמאות:

(א) בבית ספר יסודי לבנות שבתחום שיפוט של המועצה האזורית עמק לוד למדה בשנת הלימודים התשע"ג - זו השנה השמינית - תלמידה מוגבלת פיזית שהתניעה באמצעות כיסא גלגלים ונעזרה בסייעת. בית הספר שכן בשני מבנים דו-קומתיים, והגישה לקומה השנייה בו התאפשרה רק באמצעות מדרגות. כיתה ח שבה למדה התלמידה הייתה בקומת הקרקע של אחד המבנים. בקומה השנייה היו חדרי ספח - חדר מדעים, ספרייה וחדר עיון, ששימש גם אולם כינוסים וחגיגות.

משהחלה התלמידה ללמוד בכיתה ג ביקשו הוריה להנגיש את בית הספר. פנייה ראשונה בכתב בנושא זה הוגשה למועצה האזורית עמק לוד באוגוסט 2007 - כחמש שנים וחצי לפני מועד תחילת הביקורת.

הועלה כי רק באפריל 2010 - כשנתיים וחצי לאחר מועד הגשת הפנייה האמורה - שלחה מחלקת החינוך של המועצה למשרד החינוך בקשה לאשר תקציב להנגשת בית הספר. בקשה זו נדחתה מאחר שחסרה נתונים ומסמכים שיש לצרף לה. שתי בקשות אחרות שנשלחו למשרד החינוך באוקטובר 2010 וביוני 2011 נדחו אף הן, מאחר שגם בהן חסרו נתונים ומסמכים. רק באמצע שנת 2012, משקיבל משרד החינוך בקשה שצורפו לה כל הנתונים והמסמכים הנדרשים, אושר תקציב להתקנת מעלית במבנה שבו לומדת התלמידה.

המעלית הותקנה ואושרה לשימוש בינואר 2013 - באמצע שנת הלימודים התשע"ג - בעת שהתלמידה עמדה לפני סיום לימודיה בבית ספר זה.

מהאמור לעיל עולה כי בשל העיכובים בפעילות המועצה האזורית עמק לוד והבקשות החסרות שהגישה המועצה, נאלצה התלמידה ללמוד כשמונה שנים בבית ספר שלא הונגש. עקב כך נמנע ממנה להשתתף באופן עצמאי בכל הפעילויות של בית הספר, וכן היא נאלצה להיעזר בתלמידות ובמורות כדי להתנייע לחדרי הספח.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את הפגיעה בתלמידה בעלת המוגבלות, שנאלצה ללמוד כשמונה שנים במבנה חינוך שלא הונגש.

מתשובת המועצה האזורית עמק לוד מינואר 2013 עולה כי מהנדסת שנשכרה להכין תכנית להנגשת בית הספר הפסיקה את עבודתה, וכי המועצה האזורית לא מינתה במשך תקופה ארוכה מהנדס אחר במקומה. המועצה האזורית הודיעה כי "המקרה הנ"ל תוחקר... והלקחים הופקו". עוד הודיעה המועצה כי תכנון המעלית בבית הספר התיכון שבו התלמידה מתעתדת להתחיל ללמוד בשנת הלימודים התשע"ד (2013-2014) מצוי בשלב מתקדם, וכי היא מקווה לסיים את התקנת המעלית במועד.

(ב) בשנת הלימודים התשע"ג למד בכיתה ד בבית ספר יסודי ממלכתי בקריית אונו תלמיד בעל מוגבלות פיזית שהתנייע באמצעות כיסא גלגלים ונעזר בסייעת. כיתתו של התלמיד הייתה בקומת הקרקע של אחד ממבני בית הספר, ואילו חדרי ספח כספרייה וחדר המחשבים היו ממוקמים בקומה השנייה של המבנה, והגישה אליהם התאפשרה באמצעות מדרגות בלבד.

כבר בתחילת שנת הלימודים התשע"ב (2011-2012), כשהחל התלמיד ללמוד בכיתה ג, הוא נצרך להשתמש בחדרי הספח שבקומה השנייה, ועקב כך נדרשה הנגשת המבנה. כל עוד לא הונגש המבנה נאלץ התלמיד להשתמש בזחליל³⁶ - אמצעי נגישות שאינו מקובל על משרד החינוך.

הועלה כי רק ביוני 2012, בסיום שנת הלימודים התשע"ב, הגישה העירייה למשרד החינוך בקשה לאישור תקציב להנגשת המבנה האמור של בית הספר. משרד החינוך לא אישר את הבקשה, מאחר שזו לא הוכנה על פי הנחיותיו. בקשה אחרת הוגשה למשרד החינוך בנובמבר 2012, אולם גם היא לא אושרה מאחר שלא הוכנה על פי ההנחיות.

36 זחליל - מכשיר חשמלי נייד המיועד להסעת אדם בכיסא גלגלים בידי סייע במעלה המדרגות ובמורד המדרגות.

מהאמור לעיל עולה כי התלמיד למד לפחות כשנתיים בבית ספר שלא הונגש כנדרש. עקב כך הוא נאלץ להשתמש בזחליל, ונמנע ממנו להשתתף באופן עצמאי בכל פעילויות בית הספר.

(ג) בשנת הלימודים התשע"ב החל ללמוד בתיכון של רשת אורט ישראל בתחום שיפוטה של עיריית כפר סבא תלמיד בעל מוגבלות פיזית שהתנייע בעזרת כיסא גלגלים חשמלי ונעזר בסייע. בית הספר פעל בארבעה מבנים - אחד מהם בן ארבע קומות. בקומת הכניסה של מבנה זה היו מצויים חדרי ההנהלה, הספרייה וחדר העיון, ובשאר הקומות היו מצויות כיתות הלימוד. המעבר בין הקומות התאפשר רק באמצעות מדרגות. התלמיד נרשם לבית הספר באפריל 2011, כחמישה חודשים לפני תחילת שנת הלימודים. בעת הרישום פנו הוריו לעירייה בבקשה שתעזור להנגיש את בית הספר. העירייה השיבה להם כי האחריות להנגשה מוטלת על רשת אורט ישראל.

(1) עם פתיחת שנת הלימודים שובץ התלמיד בכיתה לימוד בקומה השנייה במבנה כיתות הלימוד. בחודשים הראשונים ללימודיו נאלץ התלמיד להיעזר בזחליל שהעמידה העירייה לרשותו כדי להגיע לכיתה.

(2) ממכתב של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות למנכ"ל רשת אורט מנובמבר 2011 עולה כי הורי התלמיד לא הסכימו לשימוש בזחליל דרך קבע, "מכיוון שמתקן זה אינו מספק נגישות עצמאית, ומשרה תחושה של חוסר בטחון על מי שמשתמש בו". הנציבות דרשה מרשת אורט לנקוט אמצעים מידיים להנגשת בית הספר וביקשה "לשקול פתרון זמני של העברת כל מרחבי הלמידה למקום נגיש, כך ש... [התלמיד] יוכל להשתתף בכל הפעילויות יחד עם בני ובנות כתתו".

(3) בעקבות מכתב הנציבות הסבה הנהלת בית הספר את חדר העיון שצמוד לספרייה, בקומת הכניסה של מבנה הכיתות, לחדר הכיתה של התלמיד. התלמיד המשיך להשתמש בזחליל לצורך גישה לחדרי ספח כחדר המחשבים או אולם הכינוסים.

(4) בספטמבר 2011 - כחצי שנה לאחר המועד שבו נרשם התלמיד לבית הספר - פנתה רשת אורט ישראל למשרד החינוך בבקשה לקבלת תקציב סיוע להתקנת מעלון³⁷ לקומה אחת במבנה הכיתות בבית הספר. משרד החינוך לא אישר את הבקשה ודרש להתקין בבית הספר מעלית. בדצמבר 2011 הגישה רשת אורט ישראל למשרד החינוך בקשה לקבלת תקציב סיוע להתקנת שתי מעליות בבית הספר - האחת במבנה הכיתות והאחרת במבנה המעבדות. התקציב המבוקש היה כ-1.6 מיליון ש"ח. משרד החינוך דחה בקשה זו, מאחר שהתקציב המבוקש בה היה לדעתו גדול מדי. באפריל 2012 הגישה רשת אורט למשרד החינוך בקשה לקבלת תקציב להתקנת מעלית אחת, וזו אושרה חודש לאחר מכן.

במועד סיום הביקורת, דצמבר 2012, היו העבודות להתקנת המעלית בעיצומן. רשת אורט ישראל הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מינואר 2013 כי העבודות להתקנת המעלית יושלמו "בתוך ימים ספורים".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כפר סבא כי מאחר שהיא רשות חינוך האחראית לשילוב תלמידי העיר, ובהם תלמידים בעלי מוגבלויות, במוסדות החינוך - היה עליה להיות מעורבת בתהליכי הנגשת בית הספר, ליידע את בית הספר לגבי דרישות משרד החינוך להנגשה ולוודא שבית הספר יונגש סמוך לתחילת שנת הלימודים, כנדרש.

37 מעלון - מכשיר קבוע להסעת אדם בכיסא גלגלים במעלה המדרגות ובמורד המדרגות. המכשיר כולל משטח הסעה הנע לאורך מסילה הצמודה לקיר חדר המדרגות.

2. הגשה לקויה של בקשות

מנתוני משרד החינוך עולה כי במקרים רבים לא הקפידו הרשויות המקומיות לפעול על פי הנוהל ולפי ההנחיות שפרסם המשרד. כך הגישו הרשויות המקומיות בקשות שחסרו בהן מסמכים הנדרשים בנוהל ובהנחיות או תכניות שלא תאמו את דרישות המשרד. זאת ועוד, משהוחזרו הבקשות שלא היו תקינות, נמשך תיקונן זמן רב. בשל כל אלה התארך משך ההגשה של מוסדות החינוך, בניגוד לנדרש, ועקב כך נפגעו זכויותיהם של התלמידים בעלי המוגבלות.

(א) מאז פורסם הנוהל בשנת 2008 ועד סוף שנת 2012 הגישה עיריית בני ברק למשרד החינוך 13 בקשות לתקציבים להנגשה פרטנית של מוסדות חינוך. ממסמכי משרד החינוך עולה כי העירייה לא דאגה להגיש את הבקשות במועדן ולא הקפידה להכין את מסמכי הבקשות - אישורים ותכניות בנייה - לפי דרישותיו. לפיכך נמשכו הליכי אישור התקציבים להנגשת 10 מבין 13 מוסדות החינוך האמורים והעבודות להנגשתם פרקי זמן ארוכים מאוד.

שלוש מהבקשות הוגשו שלוש שנים ויותר לפני מועד סיום הביקורת, פברואר 2013 - בית ספר אחד הוגש ביולי 2012, שלוש שנים לאחר הגשת הבקשה, ובקשה שהוגשה בנובמבר 2009 לא אושרה עד מועד סיום הביקורת; שתיים מהבקשות הוגשו כשנתיים לפני מועד סיום הביקורת; וחמש מהבקשות הוגשו שנה ויותר לפני מועד סיום הביקורת, שתיים מהן טרם אושרו במועד זה.

שישה מבתי הספר שלהנגשתם ביקשה עיריית בני ברק תקציב, לא הוגשו עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2013. לגבי ארבעה מהם לא אושרה הבקשה, וממילא לא התחייב משרד החינוך לממן את הנגשתם³⁸. כל אותה העת למדו בבתי ספר אלה תלמידים בעלי מוגבלות ונאלצו להתמודד עם קשיים פיזיים וחברתיים שנוצרו בשל אי-ההנגשה. להלן דוגמה להנגשה פרטנית של בית ספר בבני ברק שמשך הזמן שלה התארך בשל אי-תקינותן של הבקשות שהוגשו:

מוסד חינוך שבו בית ספר תיכון לבנות ומכללה להכשרת מורות ממוקם במבנה ישן בן ארבע קומות, ללא מעלית. בשנת הלימודים התשע"ג למדו במוסד שלוש תלמידות בעלות מוגבלות פיזיות, שהתניעו בעזרת כיסא גלגלים ונוקקו להנגשת המבנה. שתיים מהן למדו במכללה, שאינה באחריות משרד החינוך, לאחר שלמדו בבית ספר התיכון ארבע שנים, והשלישית למדה בכיתה יא.

כיתות הלימוד של תלמידות אלה היו בקומת הכניסה, אך חדרי הספח היו בקומות העליונות, כולל אולם כינוסים בקומה הרביעית. לפיכך נמנע מהתלמידות להשתתף בפעילויות חינוכיות וחברתיות שונות של בית הספר. יצוין כי בבית הספר נבנה תא שירותים לנכים, אך חסרו בו מוטות אחיזה שנדרשים בתקן.

עיריית בני ברק הגישה למשרד החינוך בנובמבר 2009 בקשה להתקנת מעלית ושירותי נכים בבית הספר. הבקשה לא אושרה והוחזרה לעירייה במאי 2010, מאחר שחסרו בה מסמכי התכנון הנדרשים. העירייה השלימה את המסמכים החסרים רק חצי שנה אחר כך - באוקטובר 2010. בקשה זו לא אושרה, מאחר שבמועד הגשתה כבר למדה אחת התלמידות בעלות המוגבלות במכללה, וחוק לימוד חובה שעל פיו היא הייתה זכאית להנגשה פרטנית לא חל עליה; ותלמידה אחרת בעלת מוגבלות למדה בכיתה יב, ומשרד החינוך נמנע מלתקצב את ההנגשה שהיא נוקקה לה, מאחר שהערך שבמועד שהמעלית תותקן היא כבר תהיה תלמידת המכללה.

בספטמבר 2010 - תחילת שנת הלימודים התשע"א (2010-2011) - החלה ללמוד בבית הספר התיכון התלמידה השלישית בעלת המוגבלות. נמצא כי העירייה לא כללה בבקשתה המתוקנת משנת 2010 את פרטי תלמידה זו, ורק בנובמבר 2011 הגישה בקשה חדשה להנגשת בית הספר בגינה, וזו אושרה בראשית שנת 2012. במועד סיום הביקורת, פברואר 2013, כשלוש שנים וחצי לאחר הפנייה הראשונה של העירייה למשרד החינוך, היו העבודות להנגשת בית הספר בעיצומן.

38 בקשה אחת הוגשה ביולי 2012 - כחצי שנה לפני מועד סיום הביקורת.

שלוש התלמידות נאלצו אפוא ללמוד במשך למעלה משלוש שנים במוסד חינוך שלא הונגש, והדבר פגע בזכויותיהן.

(ב) תלמידה בעלת מוגבלות פיזית שהתניעה בעזרת כיסא גלגלים או הליכון נרשמה במרץ 2011 לבית ספר יסודי בהוד השרון, שממוקם בבניין שבו קיים פיר למעלית. במועד הרישום לבית הספר הודיעו הורי התלמידה לעירייה כי יש להנגיש את בית הספר.

ממסמכי משרד החינוך עולה כי העירייה הגישה למשרד בין יולי 2011 לאוקטובר 2012 שלוש בקשות לתקצוב ההנגשה הפרטנית של בית הספר. שתי הבקשות הראשונות לא אושרו, מאחר שחסרו בהן נתוני יסוד שהמשרד דורש לכלול בבקשות לקבלת תקציב להנגשה פרטנית. רק בנובמבר 2012 - לאחר שהגישה העירייה בקשה מתוקנת, וכשנה וחצי לאחר הגשת הבקשה הראשונה - אישר משרד החינוך תקציב בסך 225,000 ש"ח לביצוע ההנגשה.

העירייה הודיעה בתשובתה מינואר 2013 כי היא עומדת להתקשר במכרז עם קבלן להתקנת המעלית, ולהערכתה תותקן המעלית בעוד כחצי שנה, דהיינו בסוף שנת הלימודים התשע"ג.

התלמידה נאלצה אפוא ללמוד במשך כשנתיים - בשנות הלימודים התשע"ב והתשע"ג - בבית ספר שלא הונגש, והדבר פגע בזכויותיה.

(ג) מאמצע שנת 2006 התניעה תלמידה בבית ספר שש-שנתי ברחובות בעזרת כיסא גלגלים, לאחר שנפגעה בתאונת דרכים. בשנות הלימודים התשס"ז (2006-2007) והתשס"ח (2007-2008) למדה התלמידה בחטיבת הביניים, ובשנות הלימודים התשס"ט (2008-2009) עד התשע"א למדה בתיכון.

בית הספר ממוקם בכמה מבנים בני שתיים-שלוש קומות. חטיבת הביניים שבה למדה התלמידה ממוקמת במבנה בן שתי קומות, שהמעבר ביניהן נעשה רק באמצעות מדרגות. במבנה לא היו שירותי נכים. בית הספר התיכון ממוקם במבנה אחר, בן שלוש קומות, והמעבר בין הקומות נעשה עד להנגשתו של המבנה בסוף שנת הלימודים התשע"א באמצעות גרם מדרגות צר.

במאי 2007 הגישה עיריית רחובות למשרד החינוך בקשה להנגשת מבני חטיבת הביניים והתיכון. משרד החינוך דרש להסתפק בהנגשת מבנה התיכון בלבד, שבו הייתה התלמידה אמורה להתחיל ללמוד כשנה לאחר מכן. עוד דרש המשרד להגיש לו תכנית מפורטת בנוגע לדרכים להפחתת עלות העבודות. תכנית כזאת הוגשה, לאחר בחינת חלופות שונות, באוגוסט 2008, אולם חסרה חלק מהמסמכים שדרש משרד החינוך בהנחיותיו.

נמצא כי רק באמצע שנת 2010 הגישה העירייה למשרד החינוך בקשה מתוקנת לקבלת התקציב, וכי באוקטובר 2010 אישר המשרד לעירייה התחייבות כספית להתקנת מעלית ושירותי נכים. במאי 2011 - כחמש שנים לאחר שהחלה התלמידה להתנייע בכיסא גלגלים, ועם סיום לימודיה בבית הספר התיכון - הותקנו בבית הספר מעלית ושירותי נכים. יצוין כי בכל שנות לימודיה במוסד חינוכי זה נאלצה התלמידה להשתמש מדי פעם בפעם בזחליל.

מהממצאים האמורים עולה כי התלמידה נאלצה ללמוד כחמש שנים במוסד חינוכי שלא הונגש - תחילה בחטיבת הביניים ולאחר מכן בתיכון. עקב כך נמנע ממנה להשתתף באופן עצמאי בכל הפעילויות של בית הספר.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הפגיעה בתלמידה בעלת המוגבלות, שנאלצה ללמוד במשך כחמש שנים במבני חינוך שלא הונגשו.

עיריית רחובות הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 כי היא דנה בנושא בכל הרמות, וכי "המסקנות והלקחים הופקו".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי ליישום ההנגשה הפרטנית לא די בבדיקת מסמכי בקשות להנגשה ובמתן התחייבות כספית למימונה. על המשרד לוודא שההליכים הקודמים לביצוע ההנגשה יבוצעו סמוך למתן ההתחייבות הכספית ובמהירות המרבית. כמו כן, מן הראוי שמשרד החינוך יידע את נציבות זכויות אנשים עם מוגבלות לגבי כל המקרים שבהם הליכי אישור ההתחייבות הכספית לביצוע ההנגשה נמשכים זמן רב, כדי שהנציב ידרוש מהרשויות המקומיות מבקשות ההתחייבות להקפיד להגיש את הבקשות בהתאם להנחיותיו של משרד החינוך וינחה את הורי התלמיד בעל המוגבלות בנוגע לאפשרויות המשפטיות שעומדות לרשותם. כך יהיה אפשר לבצע את ההליכים לקבלת ההתחייבות ביעילות ובמהירות.

3. ביצוע לקוי של ההנגשה

עם קבלת ההתחייבות של משרד החינוך למימון הנגשה פרטנית של מוסד חינוך, חייבת הרשות המקומית לקבל היתר בנייה לביצוע העבודות להנגשת המבנה ולהתקשר במכרז עם קבלן לביצוע ההנגשה. התקשרות זו אף מאפשרת לרשות המקומית לקבל חלק מהמימון שנועד להנגשה. נמצאו מקרים שבהם נמשכו ההליכים שקדמו להתקשרות עם קבלן זמן רב לאחר שאישר משרד החינוך את מתן ההתחייבות הכספית להנגשה, או שביצוע ההנגשה נמשך זמן רב - ועקב כך נפגעו זכויותיו של התלמיד בעל המוגבלות. להלן דוגמאות:

(א) בשנת הלימודים התשע"ג למד בכיתה ח בבית ספר יסודי בבני ברק תלמיד בעל מוגבלות פיזית שהתנייע בעזרת כיסא גלגלים ונעזר בסייע. בית הספר ממוקם במבנה בן שש קומות - ארבע מהן מעל פני הקרקע ושתי קומות מרתף.

כיתת הלימוד של התלמיד מוקמה בקומה הרביעית של בית הספר, ויום-יום העלה אותו הסייע לכיתתו בעזרת תלמידים. אולם כינוסים מצוי בקומת המרתף התחתונה של בית הספר, ובעת אירועים בבית הספר הוריד הסייע את התלמיד לקומה זו.

בנובמבר 2010, בעת שהתלמיד למד בכיתה ו, הגישה העירייה בקשה לתקצב את הנגשת בית הספר, אף שהתלמיד למד בו גם בשנים הקודמות. בפברואר 2011 אושרה הבקשה, לאחר שהעירייה תיקנה אותה על פי דרישות משרד החינוך, והוקצב סכום של 330,000 ש"ח לביצוע ההנגשה. התקנת המעלית נמשכה יותר משנה - עד מאי 2012, סוף שנת הלימודים התשע"ב.

נמצא כי גם לאחר שהסתיימו העבודות להתקנת המעלית היא לא הופעלה בגלל תקלה טכנית, וכי העירייה לא פעלה לתיקון התקלה. עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2013, לא פעלה המעלית, והתלמיד נאלץ להינשא על ידי הסייע וחבריו התלמידים במעלה המדרגות אל כיתתו, כבעבר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בני ברק כי היה עליה לדאוג להנגשת בית הספר סמוך למועד פרסום הנוהל, ומשהותקנה המעלית בו היה עליה לדאוג להפעלתה - כל זאת כדי למנוע את הסבל שנגרם לתלמיד בעל המוגבלות במשך שנים רבות ואת הפגיעה בזכויותיו.

(ב) בתחום שיפוטה של עיריית גבעת שמואל פועל מוסד חינוך על-יסודי שש-שנתי פרטי, שבו לומדים שני תלמידים בעלי מוגבלות פיזית. המוסד ממוקם בשישה בניינים שאינם מוגנים.

ביולי 2010 אישר משרד החינוך תקציב ראשוני בסך 40,000 ש"ח לתכנון הנגשה פרטנית של המוסד החינוכי. בדצמבר 2011 - כשנה וחצי לאחר אישור התקציב האמור - אישר משרד החינוך תקציב בסך 624,000 ש"ח להנגשת מוסד החינוך, שעיקרו בניית שתי מעליות (בבניין הספרייה ובבניין המדעים) ותאי שירותים לנכים (בחדר האוכל ובבניין המדעים).

נמצא כי במועד סיום הביקורת, פברואר 2013, יותר משנה לאחר אישור התקציב להנגשה, אמנם הותקנו תאי השירותים לנכים, אולם נבנה רק פיר למעלית אחת.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית גבעת שמואל כי משנרשם תלמיד בעל מוגבלות פיזית לבית ספר שאינו רשמי בתחום שיפוט, מן הראוי שהעירייה בתפקידה כרשות חינוך וכמי שמפעילה מחלקה לשירותים חברתיים, ומנהל מחלקת החינוך בה בתפקידו כ"רשם ראשי", יעקבו אחר שילובו של התלמיד בבית הספר, ובראש בראשונה אחר הנגשתו של בית הספר.

העירייה הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה ממרץ 2013 כי נוכח העיכוב שחל בהנגשת מבני בית הספר היא קיבלה עליה לפעול ולנהל את פרויקט ההנגשה במבנים אלה.

(ג) עיריית שפרעם נדרשה לבצע הנגשה פרטנית של שני בתי ספר שפועלים בתחום שיפוט - בית ספר יסודי ובית ספר על-יסודי שש-שנתי. משרד החינוך אישר תקציבים לביצוע ההנגשה, אך עד מועד סיום הביקורת - שנתיים וחצי לאחר אישור התקציב להנגשת בית הספר היסודי ויותר משנה לאחר אישור התקציב להנגשת בית הספר העל-יסודי - לא הונגשו בתי הספר. להלן פירוט:

(1) בשנת הלימודים התשע"ג למדו בבית הספר העל-יסודי שלושה תלמידים בעלי מוגבלות פיזית קשה שהתניעו בעזרת כיסא גלגלים או קביים ונעזרו בסייעות. שניים מהם למדו בבית הספר זו השנה הרביעית (מספטמבר 2009), ואחת מהם למדה בבית הספר זו השנה השלישית (מספטמבר 2010).

בית הספר ממוקם בשני מבנים - האחד משמש לחטיבת הביניים, והאחר לחטיבה העליונה. כיתות התלמידים בעלי המוגבלות מוקמו בקומת הכניסה של אחד מאגפי חטיבת הביניים, בלא שתלמידים אלה יכלו להגיע לחדרי המחסבים והמעבדה שממוקמים בקומות העליונות של המבנה.

במרץ 2010 - כשנה לאחר שפנה אליה מנהל בית הספר בנוגע להנגשת המבנים - הגישה עיריית שפרעם למשרד החינוך בקשה לתקצוב ההנגשה. המסמכים שצורפו לבקשה זו לא היו על פי דרישות המשרד, ורק לאחר צירוף המסמכים כנדרש אישר המשרד בספטמבר 2010 תקציב בסך 500,000 ש"ח להנגשת בית הספר.

בראשית נובמבר 2010 הגישה עיריית שפרעם לוועדה המקומית לתכנון ובנייה גבעות אלונים בקשה להיתר בנייה להנגשת בית הספר. הוועדה המקומית לא מצאה בתיקיה את ההיתר לבניית בית הספר, שהוקם בראשית שנות התשעים של המאה העשרים³⁹, ודרשה מהעירייה להגיש לה בקשה להיתר בנייה למבני בית הספר, ובכלל זה התקנת אמצעי ההנגשה. רק במרץ 2013 עמדה העירייה בדרישות הוועדה המקומית וקיבלה בדיעבד את ההיתר הנדרש.

מהממצאים עולה כי התלמידים בעלי המוגבלות נאלצו ללמוד במשך כל שנות לימודיהם בחטיבת הביניים במבנה שלא הונגש, וכדבר יש פגיעה בזכויותיהם.

39 יצוין כי במועד שבו נבנה בית הספר שימשה עיריית שפרעם ועדה מקומית לתחום שיפוט. הוועדה המקומית גבעות אלונים הוקמה ביולי 1996.

יצוין כי בעקבות תביעה⁴⁰ שהגישו במרץ 2011 הורי התלמידה בעלת המוגבלות לבית המשפט, נדרשה עיריית שפרעם לשלם להם פיצוי כספי בגין הנזק שנגרם לתלמידה בשל אי-הנגשת בית הספר.

שניים מהתלמידים בעלי המוגבלות החלו ללמוד בשנת הלימודים התשע"ג בחטיבה העליונה. הבניין המשמש חטיבה זו הוא דו-קומתי, ויש לו גם קומת מרתף. העירייה הנגישה את הכניסה לבניין זה באמצעות כבש (רמפה). אך אירועים של החטיבה מתקיימים באולם המצוי בקומת המרתף, שאיננה נגישה, ולכן נמנע מתלמידים אלה להשתתף בהם בלא עזרה.

(2) בשנת הלימודים התשע"ג למד בכיתה ה' בבית הספר היסודי תלמיד שסבל ממחלה שגרמה לו מוגבלות פיזית קשה. מהסברי מנהל בית הספר עולה כי התלמיד התקשה בהליכה מאז התחיל ללמוד בבית הספר, ונעזר בסייעת. כשהיה בכיתה ג' (בשנת הלימודים התשע"א) הוחמר מצבו, והוא נאלץ להשתמש בכיסא גלגלים.

בית הספר ממוקם בשני מבנים תלת-קומתיים - צפוני ודרומי - שמצויים משני עבריו של כביש דו-סטרי. בשנות הלימודים התשע"א והתשע"ב מוקמו כיתת הלימוד של התלמיד וחדר המחשבים שהוקצה לשימוש תלמידי כיתה זו בקומת הכניסה של המבנה הצפוני.

כדי להגיע לקומת הכניסה של המבנה הצפוני יש לעלות שבע מדרגות, והתלמיד נזקק לעזרת עובדי בית הספר כדי להגיע לקומה זו. התלמיד נזקק לעזרה גם אם ביקש להגיע לחצר המשחקים של המבנה, מאחר שהגישה אליה חייבה ירידה במדרגות (ראו תמונה). במבנה גם לא היה תא שירותים לנכים.



מדרגות חצר בית הספר בשפרעם

40 אמה של פלוגית נ' עיריית שפרעם, ראו לעיל הערת שוליים 34.

בשנת הלימודים התשע"ג הועברה כיתת התלמיד לקומה הראשונה במבנה הדרומי של בית הספר, שהכניסה אליה נגישה. חדר המחשבים וכיתת האומנות מצויים בקומת המרתף של מבנה זה, ונגישה נגישה אליהם מחייבת שימוש בדרך ארוכה מסביב למבנה בית הספר, ובכלל זה יציאה מתחומי חצר המבנה וחציית כביש; לצורך הגעה לחדרים אלה נאלץ התלמיד להיעזר באמצעי חשמלי למוגבלי הליכה.

רק בספטמבר 2011 הגישה עיריית שפרעם למשרד החינוך בקשה למימון ההנגשה הפרטנית של המבנה הדרומי של בית הספר, אף שהתלמיד למד בו גם בשנים הקודמות. בעקבות הבקשה הקציב המשרד בנובמבר 2011 ש"ח 328,000 להנגשת המבנה.

העירייה הודיעה בתשובתה מאפריל 2013, לאחר מועד סיום הביקורת, כי המעלית הותקנה ובית הספר הונגש.

מהממצאים האמורים עולה כי התלמיד נאלץ ללמוד בבית ספר שלא הונגש - במשך למעלה מארבע שנים - מאז התחיל ללמוד בו.

יצוין כי בעקבות תביעה שהגישו הורי התלמיד לבית המשפט במרץ 2011, נדרשה העירייה לשלם להם פיצוי כספי בגין הנזק שנגרם לתלמיד בשל אי-הנגשת בית הספר⁴¹.



אין להשלים עם אי-הנגשת בתי ספר, אף שחלפו שנים מהמועד שבו נרשמו אליהם תלמידים בעלי מוגבלות. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הטיפול של הרשויות המקומיות שנבדקו בהנגשה פרטנית של בתי ספר בתחום שיפוטן: בקשות למימון ההנגשה הפרטנית הוגשו זמן רב לאחר שתלמיד נכה החל ללמוד במוסד לימודים; בקשות הוגשו בלא להקפיד על התאמתן לדרישות משרד החינוך, ומשהוחזרו עקב כך נמשך תיקונן זמן רב; וגם לאחר שאושרו בקשות למימון ההנגשה הפרטנית, נמשך ביצוע ההנגשה זמן רב מהנדרש. בשל כל אלה נאלצו תלמידים בעלי מוגבלות פיזית ללמוד במשך תקופות ארוכות בבתי ספר שלא הונגשו ובתנאים שאינם נאותים - והדבר פגע בזכויותיהם הבסיסיות. על הרשויות המקומיות לדאוג להגיש את בקשותיהן למימון ההנגשה פרטנית סמוך לקבלת המידע על רישום תלמיד בעל מוגבלות לבית ספר בתחום שיפוטן, להגיש את הבקשות על פי דרישות משרד החינוך ולפעול לביצוע ההנגשה במהירות המרבית.

אי-ביצוע הנגשה פרטנית

שלוש מארבע העיריות שנבדקו (בני ברק, רמלה ורמת השרון) לא הקפידו לבצע הנגשה פרטנית של כל מוסדות החינוך בתחומי שיפוטן שבהם למדו תלמידים בעלי מוגבלות. עקב כך נאלצו תלמידים בעלי מוגבלות רבים ללמוד בתנאים נחותים מחבריהם, בניגוד להוראות חוק שוויון זכויות.

41 ת"א (קריות) 11-03-30745 ו.פ.ע. נגד עיריית שפרעם ואח' פדאור (2013).

בני ברק

1. בעיריית בני ברק לא היה מידע על מידת נגישותם של מוסדות חינוך המצויים בתחום שיפוטה, ובכלל זה מוסדות חינוך פרטיים. כאמור לעיל, לא היה באגף החינוך בעירייה מאגר מידע בנוגע לתלמידים בעלי מוגבלות, וממילא לא יכול האגף לדעת מי מהתלמידים זקוק להנגשת מוסד החינוך שבו הוא לומד. מהמידע שקיבץ כאמור משרד מבקר המדינה ממחלקות שונות בעירייה, עולה כי ב-20 מוסדות פרטיים בעיר למדו בשנת התשע"ג תלמידים בעלי מוגבלות פיזית.

מנתוני משרד החינוך עולה כאמור כי בעיר פועלים 135 בתי ספר שאינם "עירוניים", אלא מצויים בבעלות פרטית. בנוהל נקבע כי המשרד מממן גם הנגשה פרטנית של מוסדות חינוך פרטיים, אלא שההחייבות הכספית להנגשתם של מוסדות אלה תינתן להם באמצעות העירייה, והיא שתטפל בהגשת הבקשה להנגשת מוסד חינוך פרטי.

כאמור לעיל, העירייה כרשות חינוך וכמי שמטפלת בנזקקים, ובהם בעלי מוגבלויות, חייבת להיות מעורבת גם בתהליכי הנגשת בתי הספר הפרטיים. עליה להגיש סמוך למועד רישום התלמיד בעל המוגבלות לבית הספר בקשה למשרד החינוך לתקצוב ההנגשה, ולוודא כי בית הספר יונגש סמוך לתחילת שנת הלימודים, כנדרש.

נמצא כי עיריית בני ברק לא יידעה בכתב את מנהלי בתי הספר הפרטיים בעיר בדבר חובתם להנגיש בית ספר שבו לומד תלמיד בעל מוגבלות הנגשה פרטנית, ובדבר האפשרות שנקבעה בנוהל לממן הנגשה כזאת של כל בית ספר מתקציב ממשרד החינוך.

גם במקרים שגורמי טיפול בעירייה - המחלקה לשירותים חברתיים או המחלקה להסעות - טיפלו בקטינים בעלי מוגבלויות, לא בחנה העירייה אם מבני בתי הספר שהם לומדים בהם מונגשים כהלכה.

2. מסקר שביצע משרד מבקר המדינה בשבעה מהמוסדות הפרטיים בבני ברק שבהם למדו תלמידים בעלי מוגבלות פיזית עלה כי ארבעה מוסדות הונגשו בדרך כלשהי (בניית מעלית, התקנת כבש או מיקום כיתת התלמיד בעל המוגבלות וכל חדרי הספח בקומת כניסה נגישה). שלושה מוסדות אחרים לא הונגשו, ולמשרד החינוך גם לא הוגשו בקשות למימון הנגשתם. להלן דוגמה:

(א) בשנת הלימודים התשע"ג למדו בכיתה ו בבית ספר יסודי פרטי שני תלמידים בעלי מוגבלות - האחד נעזר בהליכתו בקביים, והאחר התנייע באמצעות כיסא גלגלים חשמלי ונעזר בסייע. בית הספר ממוקם בשני מבנים - המרכזי שבהם בן ארבע קומות. כיתות הלימוד של התלמידים מוקמו בקומה השנייה של המבנה המרכזי. במרתף המבנה הסמוך קיים אולם כינוסים.

(ב) התלמיד שנעזר בקביים נאלץ לעלות במדרגות לכיתתו בכוחות עצמו. התלמיד שהתנייע בעזרת כיסא גלגלים נאלץ להשאיר את כיסאו בקומת הכניסה, ומשם הועלה לכיתתו והורד ממנה יום-יום בידי הסייע. בכל עת שנוקק תלמיד זה להגיע לתא השירותים הוא הועבר אליו מכיתתו על ידי הסייע, ובעת שהתקיים באולם הכינוסים כינוס כלשהו הוריד הסייע את התלמיד לאולם.

(ג) במבנה בית הספר לא היה תא שירותים לנכים, ולשימוש התלמיד שהתנייע בכיסא גלגלים הותקן תא שירותים ובו "אסלה מזרחית"⁴², בניגוד לנדרש בתקן. בתא לא היו כל מתקני עזר לנכה; ברז, כיור, סבוייה ואמצעי לניגוב ידיים הותקנו שלא בסמוך לאסלה, בניגוד לנדרש; ומקלח ("טוש") שחובר לברז מכל ההדחה השתלשל לתוך פתח האסלה, מאחר שבתא לא היה מתקן לתלייתו. כל שימוש שנעשה במקלח היה אפוא בניגוד לכללי ההיגיינה הבסיסית והיה עלול לסכן את בריאות התלמיד והסייע.

42 אסלה שטוחה במפלס של רצפת תא השירותים.



תמונת גרם המדרגות בבית הספר היסודי בבני ברק

מנהל בית הספר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 כי מדובר בנכות מיוחדת, והוסיף כי ניסה בהתייעצות עם התלמיד להתאים לו שירותים. כן הודיע המנהל כי בתא השירותים הותקן מתלה למקלח.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את הימנעותה של עיריית בני ברק מלהגיש למשרד החינוך בקשה להנגשת בית הספר ומלוודא שבית הספר יונגש. התנאים שבהם למד התלמיד, ובפרט השירותים שבהם נאלץ להשתמש, פגעו בכבודו ובזכויותיו וסיכנו את בריאותו. על העירייה לפעול לאלתר להנגשת בית הספר ולוודא שיותקן בו תא שירותים התואם את דרישות התקן.

כ פ ר ס ב א

ארבעה מבין ששת בתי הספר הרשמיים בכפר סבא שבהם למדו תלמידים בעלי מוגבלויות לא היו נגישים, והעירייה לא ביקשה ממשרד החינוך תקציב להנגשתם. להלן דוגמה:

בשנת הלימודים התשע"ג למד בבית ספר יסודי בכפר סבא תלמיד בעל מוגבלויות. בית הספר ממוקם בשני מבנים דו-קומתיים מחוברים. כיתת התלמיד מוקמה בקומת הכניסה, אך חדרי הספח - הספרייה, חדר המחשבים, וחדר המעבדה - מוקמו בקומה השנייה, והגישה אליהם הייתה אפסרית רק באמצעות כמה גרמי מדרגות שאורכם כ-7 מטרים. הועלה כי העירייה לא ביקשה ממשרד החינוך תקציב להנגשת בית הספר.

ר מ ל ה

1. מנתוני משרד החינוך עולה כי עיריית רמלה לא פנתה אליו בבקשה לקבל סיוע כספי להנגשה של מוסדות חינוך מאז פרסום הנוהל בשנת 2008.

2. כאמור לעיל, נמצא כי לעיריית רמלה לא היה מידע על מידת נגישותם של בתי הספר המצויים בתחום שיפוטה. חמישה מבין שבעת בתי הספר שבהם למדו תלמידים בעלי מוגבלויות - שלושה בתי ספר רשמיים ושני בתי ספר שמפעילה רשת אורט ישראל - לא היו נגישים. העירייה לא בחנה את התאמות ההנגשה הנדרשות בבתי ספר אלה ולא ביקשה ממשרד החינוך מימון להנגשתם. להלן דוגמה:

בית ספר תיכון אזורי שמפעילה רשת אורט ישראל ממוקם בשמונה מבני לימוד - שלושה מבנים דו-קומתיים, ארבעה מבני כיתות חד-קומתיים ואולם ספורט. בשנת הלימודים התשע"ג למד באחת הכיתות - זו השנה השנייה - תלמיד בעל מוגבלויות שהסתייע בכיסא גלגלים. המעבר בין הקומות במבנה הכיתות בו למד התלמיד נעשה באמצעות גרם מדרגות סיבובי שאורכו כ-8 מטרים; ספרייה וחדרי מעבדה ששימשו את התלמיד ובני כיתתו היו ממוקמים בקומה השנייה של אחד המבנים הדו-קומתיים; וכינוסים התקיימו באודיטוריום שבמבנה הכיתות. יצוין כי לכניסה לאודיטוריום יש לרדת בשתי מדרגות, ועל כן היא לא הייתה נגישה לתלמיד.

במבנה שבו הייתה כיתת התלמיד, כמו בשאר מבני הכיתות החד-קומתיים הסמוכים לו, לא היו חדרי שירותים. מבנה שירותים היה סמוך למתחם המבנים החד-קומתיים. הכניסה למבנה השירותים הייתה באמצעות מדרגה, והתאים בו היו צרי מידות ולא התאימו לשימוש בעלי מוגבלויות. תא שירותי נכים קיים בקומת הכניסה של אחד המבנים הדו-קומתיים שאינו משמש ללימודי התלמיד. ואולם אמצעי ההנגשה שנדרשים בו על פי התקן - חלקם הותקנו שלא כנדרש וחלקם חסרו.

לדבריה של מנהלת בית הספר, היו אמו של התלמיד וחבריו ללימודים מעלים אותו לשיעורי המעבדה בקומה השנייה של מבנה המעבדות, ובסיום השיעור היו מורידים אותו מהמעבדה.

מנהלת בית הספר ציינה כי מאז שנת הלימודים התשע"ב, שבה החל התלמיד ללמוד בבית הספר, היא פנתה כמה פעמים לאגף החינוך בעיריית רמלה בבקשה להנגיש את מבנה המעבדות, המשמש דרך קבע את התלמיד. ואולם רק באוקטובר 2012 - תחילת שנת לימודיו השנייה של התלמיד בבית הספר - השיב לה אגף החינוך כי לקבלת סיוע כספי להנגשה באמצעות העירייה היא נדרשת להמציא לו "תיק טכני" שיכלול פרטים ואישורים רפואיים בנוגע לתלמיד. לדברי המנהלת, היא מסרה לאגף החינוך את התיק המבוקש סמוך למועד פנייתו אליה.

לדברי רכז הנגישות של העירייה, החלה העירייה בפברואר 2013 להכין בקשה למימון הנגשת בית הספר.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שנבדקו כי מכוח הקביעות העקרוניות שבחוק שוויון זכויות, הפסיקה ונוהלי משרד החינוך, עליהן לוודא שתבוצע הנגשה פרטנית של מוסדות החינוך שבתחום שיפוטן, כדי שזכויות היסוד של תלמידים בעלי מוגבלות וכבודם לא ייפגעו.

התאמות חינוכיות להנגשה

יצירת תנאים לנגישות מלאה של התלמידים בעלי המוגבלות לכיתות ולחדרי הספח במוסד החינוך שבו הם לומדים היא רק חלק מהנדרש להנגשת המוסד. להנגשה מלאה של המוסד נדרש גם לבנות תאי שירותים מיוחדים לתלמידים אלה ולהקצות מקומות חניה מיוחדים לכלי הרכב שמביאים אותם למוסד הלימודים ואוספים אותם ממנו.

במסגרת הביקורת סיירו עובדי משרד מבקר המדינה ב-31 מוסדות חינוך שבתחום שיפוטן של ארבע העיריות שנבדקו⁴³. להלן הממצאים שהועלו בנוגע לקיום אמצעי נגישות חינוכיים:

תאי שירותים לנכים

1. בתקנות התכנון והבנייה נקבעה, כאמור לעיל, החובה להתקין בכל בניין ציבורי תאי בתי שימוש המיועדים לנכים - אחד לנשים ואחד לגברים. מבנה התאים וההתאמות הנדרשות בהם - מוטות אחיזה אנכיים ואופקיים, כיור ואביזרים אחרים הנגישים לבעל המוגבלות - נקבעו בתקן. בתקנות להתאמת נגישות במוסד חינוך קיים נקבע כי ההתאמות האמורות יבוצעו גם במוסדות חינוך קיימים, ככל שיהיה ניתן לבצען, על פי המלצותיו של מורשה נגישות. להלן הליקויים הנוגעים לתאי שירותים לבעלי מוגבלות, שהועלו בסיוורים:

(א) בארבעה מבתי הספר שנבדקו בכפר סבא וברמלה לא היו כלל תאי שירותים המיועדים לבעלי מוגבלות.

(ב) בתשעה בתי ספר אחרים⁴⁴ בשלוש מהרשויות שנבדקו - ארבעה מהם מונגשים - נמצאו ליקויים שונים בהתאמות ההנגשה שבתאים. להלן דוגמאות:

(1) בבית ספר על-יסודי בבני ברק למדו שלוש תלמידות בעלות מוגבלות שהתנייעו בעזרת כיסא גלגלים. הועלה כי בתא השירותים לנכים שבקומת הכניסה למבנה המרכזי של בית הספר חסרו מוטות אחיזה שנקבעו בתקן.

43 10 מוסדות בבני ברק, 8 בכפר סבא, 8 ברמלה ו-5 ברמת השרון.

44 2 בתי ספר בבני ברק, 3 בכפר סבא ו-4 ברמלה.

(2) בכיתה שהייתה ממוקמת בקומת הכניסה של מבנה כיתות דו-קומתי בבית ספר על-יסודי ברמלה למד תלמיד בעל מוגבלות שהתנייע בעזרת כיסא גלגלים. תא שירותים לנכים היה במבנה סמוך. נמצא כי מוטות האחידה שהותקנו בתא לא תאמו את הנדרש בתקן, וכי שניים מהמוטות הנדרשים - אנכי ומתרום - כלל לא הותקנו. נוסף על כך, הברז שמעל לכיור היה בעל ידית מסתובבת במקום ידית מנוף, ולא היו בתא מתקנים לסכך ולניגוב ידיים, כנדרש.

(ג) בשלושה מבתי הספר בתחום שיפוץ של שתיים מהעיריות שנבדקו⁴⁵, שבהם למדו תלמידים בעלי מוגבלות, שימשו תאי השירותים מחסנים. להלן דוגמה:

בבית ספר על-יסודי בכפר סבא שהונגש באמצעות מעלית היו שני תאי שירותים לבעלי מוגבלות. ואולם אחד התאים, שהיה בקומה התחתונה, שימש מחסן: מעל משקוף דלת התא ועל הקירות הניצבים לדלת הותקנו מדפים לאחסון של קלסרים וחומרי ניקוי, מכסה מושב האסלה הורד והונח עליו ציוד, ועל קירות התא הושענו מגבי רצפה וסולם. התא היה נעול דרך קבע.

עריית כפר סבא הודיעה בתשובתה מפברואר 2013 כי התא יפונה ויותקן לשימוש בתוך חודש ימים.

מקום חניה לבעלי מוגבלות

1. בתקנות התכנון והבנייה נקבעה החובה להקצות מקומות חניה נגישים לבעלי מוגבלות ליד כל בניין ציבורי. מקומות החניה יסומנו בתמרור ובסימנים אחרים שנקבעו לכך.

2. נמצא כי 11 מבין 31 מוסדות החינוך שנבדקו חסרו מקומות חניה לנכים⁴⁶. להלן דוגמאות:

(א) ברמלה פועל בית ספר על-אזורי לחינוך מיוחד שתלמידיו הם בעלי מוגבלויות בתחומים שונים, ובהם מוגבלות פיזית. רבים מהתלמידים מגיעים לבית הספר בהסעות מיוחדות. נמצא כי הגישה לכניסת בית הספר נעשית דרך שטח עפר, החוצץ בין הרחוב הסמוך לבית הספר ובין בית הספר - וכי היא אינה נגישה.

מהסברי מנהלת בית הספר עולה כי לבית הספר מגיעים מדי יום ביומו יותר מעשרה רכבי הסעות, שמביאים את התלמידים בשעות הבוקר ומשיבים אותם לבתיהם בשעות הצהריים. כל ההסעות מגיעות לשטח העפר הצר שמול שער בית הספר, ובמקום נוצרים עומס תנועה ודוחק רב. רכבי ההסעות שבהם מותקן מעלון לנשיאת כיסא גלגלים נדרשים להגיע לפני יתר רכבי ההסעות, כדי שתהיה להם גישה כלשהי לקרבת השער. לדברי מנהלת בית הספר, היא פנתה לגורמים שונים בעיריית רמלה והתריעה לפנייהם על שלא קיימת דרך נגישה לבית הספר, ועל שהדרך הקיימת אינה בטיחותית.

45 בית ספר אחד בבני ברק ו-2 בכפר סבא.

46 בתי ספר בבני ברק, 2 בכפר סבא, 4 ברמלה ו-2 גני ילדים ברמת השרון.



שטח העפר מול הכניסה לבית הספר ברמלה בשעת הסעת התלמידים הביתה

(ב) בבית ספר ברמת השרון אין מגרש חניה, והעירייה סימנה מקום חניה לנכים והציבה תמרור המציין זאת ליד המדרכה שמול הכניסה לחצר בית הספר.

בסעיף 72(א)13 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, נקבע כי אין לעצור או להחנות כלי רכב "בצד מעקה בטיחות להולכי רגל בשפת הכביש, אלא אם תמרור מורה אחרת"; בהודעת התעבורה (קביעת לוח תמרורים), התשע"א-2010, נקבע כי ליד אבני שפה צבועות באדום-לבן אסורה כל עצירה או חניה בכביש, אלא אם כן דרוש הדבר למילוי הוראות כל דין.

נמצא כי מקום החניה לנכים נקבע בצמוד למעקה בטיחות ארוך שהוצב, כנדרש, מול הכניסה לחצר בית הספר, במקום שבו היו אבני השפה צבועות באדום-לבן. מעקה זה אינו מאפשר להוריד תלמיד בבטחה מכלי רכב, שכן התלמיד נאלץ לרדת בצד הפונה אל מרכז הכביש, זאת נוסף על האיסור החוקי לעצור ולחנות במקום זה.



מקום החנייה ליד הכניסה לבית הספר ברמת השרון

העירייה הודיעה בתשובתה מדצמבר 2012 כי מורשה נגישות יכין תכנית להקצאת מקום חניה נאות לנכים ליד בית ספר זה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות שנבדקו כי ליקויים באמצעי נגישות במוסדות חינוך פוגמים בתנאי הנגישות של המוסדות. על העיריות לוודא כי ליקויים אלה יתוקנו לאלתר, על מנת להבטיח את נגישות המוסדות שבתחומי שיפוטן לתלמידים בעלי מוגבלות.

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מסרה בתשובתה מאפריל 2013 כי "הליקויים בנושא הנגשה פרטנית לבית ספר נובעים מכך שהנושא 'נופל בין הכסאות', בין משרד החינוך והרשות המקומית ואין גורם אחד שלוקח אחריות על קידום תהליך ההנגשה". הנציבות הציעה ש"משרד החינוך ישקול לבצע את תכנון ההנגשה הפיזית בעצמו, דבר שיפחית את המחלוקת, ואת העיכובים, או לפחות יהיה גורם במשרד החינוך שירכז את התהליך ויקדמו".

משרד החינוך הודיע בתשובתו מאפריל 2013 כי הוא מגבש נוהל שיסדיר את המעקב אחרי התקדמות תכנון ההנגשה הפרטנית לפני מתן התקצוב ואת עדכונה של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בנוגע להתקדמות זו.



בדיקת פעולותיהן של הרשויות המקומיות שנבדקו להנגשת מוסדות החינוך המצויים בתחומי שיפוטן העלתה ממצאים חמורים: אי-היערכות להנגשה בסיסית של מוסדות חינוך; הימנעות מלאתר תלמידים בעלי מוגבלות ומלכחון את הצורך בהנגשה פרטנית של מוסדות החינוך שהם לומדים בהם - עירוניים ופרטיים כאחד; והכנה לקויה של בקשות למשרד החינוך לתקצוב ההנגשה הפרטנית של מוסדות חינוך. בשל כל אלה התארך במידה ניכרת משך הזמן של הנגשת מוסדות החינוך שביקשו הרשויות המקומיות להנגיש, ותלמידים בעלי מוגבלות למדו פרקי זמן ארוכים במוסדות חינוך שלא הונגשו.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שנבדקו כי הן לא עמדו בחובות שהוטלו עליהן בחקיקה, בפסיקה ובנוהלי משרד החינוך, שתכליתן לשמור על זכויותיהם הבסיסיות של תלמידים בעלי מוגבלות ועל כבודם, לאפשר לתלמידים אלה ללמוד בבית הספר ולהשתתף בכל הפעילויות החברתיות והתרבותיות שמתקיימות בו באופן שוויוני, ולספק להם את התנאים הנאותים למילוי צורכיהם הפיזיים ולהתניידות עצמאית ככל האפשר. על הרשויות המקומיות לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהועלו בתחומים אלה, להיערך להנגשה בסיסית של מוסדות החינוך שבתחום שיפוטן ולדאוג להנגשה פרטנית של מוסדות החינוך שבהם לומדים תלמידים בעלי מוגבלות.

הנגשת מבנים שבהם ניתנים שירותים עירוניים חיוניים

בחוק שוויון זכויות נקבעו עקרונות יסוד בדבר הכרה בזכויות אנשים עם מוגבלות לחיות את חייהם בעצמאות מרבית, ובדבר מחויבותה של החברה הישראלית לקיום זכות זו. נגישות פיזית היא תנאי מוקדם לחיים עצמאיים של אדם עם מוגבלות, ואכן, בחוק נקבע כי "מקום ציבורי יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות". על פי קביעה זו, נדרשים מקימי בניינים ציבוריים מראשית שנות השמונים של המאה העשרים לדאוג שהבניינים יהיו נגישים לאנשים עם מוגבלות.

מפעילי מקומות ושירותים ציבוריים הממוקמים בבניינים שהוקמו בשנים עברו ושאינם נגישים, נדרשים להנגיש את הבניינים הקיימים⁴⁷. התקנת תקנות בעניין זה התעכבה כאמור זמן רב, ובדצמבר 2011 הותקנו כאמור תקנות התאמת נגישות בבניינים ציבוריים. גם לאחר התקנת ההנגשה אמורה להיעשות בהדרגה, והמחוקק אפשר לפרוס אותה על פני כמה שנים.

הרשות המקומית מספקת לתושבים שונים. חלקם ניתנים במבנים שיועדו לכך, כמשרדי העירייה. חלק גדול מהאוכלוסייה נזקק לשירותים אלה, ובכלל זה תושבים בעלי מוגבלות פיזית. אלה מתקשים לקבל את השירותים או אף אינם מקבלים אותם, אם הם ניתנים בבניינים שאינם נגישים.

עובדי משרד מבקר המדינה סיירו במבנים שהוגדרו כאמור בתקנות התאמת נגישות בבניינים ציבוריים "מבנים חיוניים", כדלהלן: המבנים המרכזיים של העיריות ומבני אגף החינוך, אגף ההנדסה, אגף ההכנסות ואגף השירותים החברתיים; מבני מתנ"סים או מרכזים קהילתיים; מבנים שבהם מצויים מועדוני קשישים; ומבנים שבהם מצויים מרכזי יום לקשיש. להלן הממצאים:

47 להגדרת בניין קיים ראו הערה 16.

אגפי העיריות**1. בני ברק**

האגף לשירותים חברתיים בעיריית בני ברק וכן אגפי ההכנסות, ההנדסה והחינוך בה פעלו במבנה המרכזי של העירייה שכולו נגיש.

בתקנות התכנון והבנייה נקבע כי במבואה של בניין ציבורי או בכניסה הראשית אליו יימצאו שלטי הכוונה אל "בתי השימוש".

נמצא כי אף שמדובר בבניין מרכזי גדול שכולל אגפים חיוניים שונים, הותקנו בו רק שני תאי שירותים לנכים - האחד לנשים והאחר לגברים. תאי שירותים אלה מוקמו בקומת הכניסה, ובבניין לא היה כל שילוט שמכוון אליהם.

עוד נמצא כי בשני תאי השירותים לא הותקנו מוטות אחיזה, וכי הברזים היו ללא ידית מנוף, בניגוד לנדרש בתקן.

בעקבות הביקורת הודיעה עיריית בני ברק למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאפריל 2013 כי בבניין העירייה הותקן השילוט הנדרש, וכי בתא השירותים הותקנו מוטות אחיזה.

2. כפר סבא

(א) מבנה אגף החינוך בעיריית כפר סבא הוא חד-קומתי, ומובילות אליו מדרגות שבסמוך להן יש כבש רחב ששיפועו מתון ומשני צדיו בתי אחיזה; במבנה הותקן תא שירותי נכים משותף לנשים וגברים.

במסדרונות האגף לא נמצא שילוט הכוונה לשירותי הנכים. יתרה מזו, על דלת הכניסה לתא השירותים נקבע שלט בלשון הזאת: "מחסן - שטח פרטי, נא לא להיכנס".

ברז המים בתא שירותי הנכים היה בעל ידית מסתובבת, ולא ידית מנוף; והמראה שמעל לכיור והמתקן לניגוב ידיים בתא הותקנו גבוה מהנדרש, ולכן לא התאימו לשימוש של אדם המתנייע בכיסא גלגלים.

(ב) במבנה אגפי ההנדסה וההכנסות הותקנו תאי שירותים לנכים שמידותיהם קטנות מהנדרש, דבר המקשה על מי שמתנייע בכיסא גלגלים.

(ג) במחלקה לשירותים חברתיים היה תא שירותי נכים שבו הותקנו מוטות אחיזה שלא על פי הנדרש בתקן.

עיריית כפר סבא הודיעה בתשובתה מפברואר 2013 כי הליקויים שנמצאו בתאי השירותים לנכים שבאגפיה יתוקנו בתוך חודשיים.

3. רמלה

(א) משרדי הנהלת עיריית רמלה ממוקמים במבנה תלת-קומתי, ואגף החינוך והנוער בעירייה ממוקם במבנה דו-קומתי. המעבר בין הקומות במבנים אלה מתאפשר באמצעות גרמי מדרגות ארוכים, ובבדיקה הועלה כי אלה אינם נגישים לבעלי מוגבלויות פיזיות. מהסכרי מנכ"ל העירייה עולה כי תושבים שאינם מסוגלים להיכנס למשרדי הנהלת העירייה מתקבלים, לאחר הודעה מראש, בקומת הכניסה של מבנה הספרייה העירונית, הסמוך למבנה ההנהלה.

(ב) בכניסה למבנה שבו פועל אגף החינוך והנוער בעירייה נבנה לצד המדרגות כבש. נמצא כי מול משטח העלייה לכבש צמחה צמחייה עבותה, וזו חסמה את הגישה לכבש ולא אפשרה לבעלי מוגבלות להשתמש בו.



כבש העלייה למבנה שבו ממוקם אגף החינוך והנוער ברמלה

(ג) למבנה שבו פועל אגף ההכנסות בעירייה יש שתי כניסות - ראשית ואחורית; רק הכניסה האחורית הייתה נגישה, אך דלת הכניסה שלה הייתה נעולה דרך קבע, ועל המבנה לא נקבע כל שילוט שמורה לתושבים בעלי מוגבלות כיצד להיכנס לאגף.

מרכזים קהילתיים

1. עיריית כפר סבא הפעילה שלושה מרכזים קהילתיים נגישים לנכים. באחד המרכזים נמצאו שני תאי שירותים לנכים שבהם הותקנו מוטות אחיזה ואמצעי הנגשה אחרים שלא לפי הנדרש בתקן. עוד נמצא כי אחד התאים שימש לאחסון כיסאות פלסטיק, ואלה מנעו גישה ישירה לכיור המותקן בו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כפר סבא כי תא שירותים נועד לשימוש זה בלבד, ואין לאחסן בו ציוד כלשהו. זאת ועוד, הכיסאות שאוחסנו בתא עלולים להקשות על אדם המסתייע בכיסא גלגלים להשתמש בשירותים שבו.

2. עיריית רמלה הפעילה שבעה מרכזים קהילתיים ושישה מועדוני קשישים; שניים מהמועדונים פעלו במבני מרכזים קהילתיים. את המרכזים והמועדונים הפעילו מטעם העירייה שני גופים: "המרכזים לקהילה והתחדשות השכונות ברמלה בע"מ" - חברה למטרות ציבוריות שהפעילה שישה

מרכזים קהילתיים, שבהם התקיימו חוגים, סדנאות ואירועים קהילתיים שונים, וכן חמישה מועדוני קשישים, ששניים מהם פעלו כאמור במרכזים קהילתיים; "המרכז הקהילתי ערבי - רמלה" - עמותה שהפעילה מרכז קהילתי ומועדון קשישים.

(א) נמצא כי שלושה מהמרכזים הקהילתיים, שפעלו במבנים דו-קומתיים, לא היו נגישים, שכן השתתפות בחלק מהפעילויות שהתקיימו בהם חייבה עלייה במדרגות. באחד מהמבנים הייתה מעלית שאינה פעילה.

(ב) בשלושה מהמרכזים הקהילתיים לא היה כלל תא שירותים לנכים. בשני מרכזים קהילתיים היו תאי שירותים לנכים, אך חלק מאמצעי ההנגשה בהם לא תאמו את הנדרש בתקן.

(ג) בחמישה מהמרכזים הקהילתיים לא נקבע מקום חניה לנכים, שמסומן ונגיש כנדרש.

3. עיריית רמת השרון הפעילה באמצעות חברת מרכזים קהילתיים ברמת השרון בע"מ רשת מרכזים קהילתיים בעיר.

נמצא כי חמישה מבין שבעת המרכזים הקהילתיים שפעלו בעיר לא היו נגישים, מאחר שההשתתפות בפעילויות שהתקיימו בהם חייבה עלייה במדרגות. בשניים מהם גם לא היו תאי שירותים לנכים, ובשניים לא הוקצו מקומות חניה לנכים.

מועדוני קשישים

משרד הרווחה מעודד פעילות קשישים בשעות הפנאי, במסגרות חברתיות המיועדות לאוכלוסייה זו. פעילות זו מאפשרת מפגשים חברתיים של הקשישים ויצירת קשרים ביניהם, וכן יצירת קשרים בינם ובין קבוצות אוכלוסייה אחרות (מבוגרים, בני נוער וילדים). המועדון לקשישים, שבו מתקיימות חלק מפעילויות הפנאי, מהווה מסגרת לקשר אנושי, למעורבות חברתית ולתחושת שייכות. לכל אלה יש השפעה על מצבו החברתי והנפשי של הקשיש וכן על תפקודו בחיי היום-יום. משרד הרווחה קבע כי הפעלת מועדוני קשישים היא באחריות הרשויות המקומיות. עוד נקבע כי מבנה המועדון יהיה נגיש לבעלי מוגבלות ויכלול תא שירותים לנכים.

1. עיריית בני ברק הפעילה תשעה מועדונים לקשישים. עוד הפעילה העירייה, באמצעות "האגודה למען הזקן - בני ברק"⁴⁸, שלושה מרכזי יום לקשישים בעלי מוגבלויות. חמישה ממועדוני הקשישים פעלו במבנים שיועדו לכך, וארבעה מהם פעלו במבנים שיועדו גם לשימוש אחר - אחד פעל במבנה של מרכז קהילתי, ושלושה פעלו במבנים של מרכזי יום לקשיש.

(א) שישה ממועדוני הקשישים לא היו נגישים כלל לבעלי מוגבלות, שכן הכניסות אליהם חייבו עלייה במדרגות.

48 האגודה למען הזקן - בני ברק מופעלת על ידי האגף לשירותים חברתיים בעיריית בני ברק ונתונה לפיקוחו.



תמונת הכניסה לאחד ממועדוני הקשישים בבני ברק

- (ב) בשישה מבין תשעת המועדונים לקשישים לא הותקנו תאי שירותים לנכים. תאים כאלה הותקנו רק בשלושת המועדונים שפעלו במבנים של מרכזי יום לקשיש.
- (ג) כל מועדוני הקשישים חסרו מקומות חניה לנכים.
2. עיריית כפר סבא הפעילה שישה מועדוני קשישים, אחד מהם במרכז קהילתי. שלושה ממועדוני הקשישים, שפעלו במבנים דו-קומתיים, לא היו נגישים.

(א) במועדוני קשישים אלה הוגבלה הפעילות לקומת הכניסה, שכן השימוש בקומה השנייה שלהם חייב עלייה במדרגות, ורבים מהמשתתפים בפעילויות שהתקיימו בהם היו מוגבלים בתנועה. באחד מהמועדונים היה כבש לעלייה לקומה השנייה, אך אורכו ושיפועו, שלא היה מתון, הקשו את השימוש בו על בעלי מוגבלות.

(ב) בשלושה ממועדוני הקשישים הועלו ליקויים באמצעי ההנגשה בתאי השירותים לנכים. אחד מהתאים אף שימש מחסן: בצד אחד של האסלה היה ארון פלסטיק גדול ובתוכו כלי מטבח, ובצד האחר שלה, ליד הכיור, הייתה שידת מגירות ובה ציוד משרדי. כאמור לעיל, אין לאחסן חפצים בתא השירותים.

3. ברמלה פעלו כאמור שישה מועדוני קשישים, שניים מהם במבני מרכזים קהילתיים.

(א) שלושה ממועדוני הקשישים לא היו נגישים לבעלי מוגבלויות, שכן בכניסות אליהם היו מדרגות.

(ב) בארבעה מהמועדונים לא היה תא שירותים לנכים. במועדון אחר היה תא שירותים לנכים לנשים בלבד, ואף הוא חסר את אמצעי ההנגשה הנדרשים בתקן.

(ג) כל המועדונים חסרו חניה לנכים.

מנכ"ל "המרכזים לקהילה והתחדשות השכונות ברמלה בע"מ" הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממרץ 2013 כי החברה תטפל מידית בליקויים שהתגלו במרכזים הקהילתיים ובמועדוני הקשישים שבאחריות החברה במסגרת הביקורת, ושתיקונם אינו מחייב השקעה גדולה.

4. ברמת השרון פעלו שני מועדוני קשישים במבני מרכזים קהילתיים - שניהם לא היו נגישים.

תושבים רבים בעלי מוגבלות מנועים מלקבל שירותים - משרדיים או חברתיים - הניתנים במבנים של הרשויות המקומיות, מאחר שמבנים אלה אינם נגישים. חמור במיוחד מצבה של אוכלוסיית הקשישים, שכוללת קשישים רבים בעלי מוגבלות פיזית. מיקום מועדוני קשישים במבנים שאינם נגישים או שחסרים בהם תאי שירותים לנכים, מונע מאוכלוסייה גדולה של קשישים מלהיעזר במועדונים אלה ופוגע בזכויותיהם של אותם קשישים. מן הראוי שהעיריות יפעלו להנגשת המבנים האמורים.

סיכום

נגישות לסביבה היא בעבור כל אדם מפתח להשתלבות בחברה ולהשגת שוויון הזדמנויות. הנגישות נחוצה בראש ובראשונה לאדם בעל המוגבלות, כדי שיוכל להשתתף במגוון הפעילויות בחברה ככל אדם אחר.

1. משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי יש לפעול ללא דיחוי להתקנת התקנות בדבר נגישות פרטנית במוסדות חינוך, כנדרש בחוק שוויון זכויות, ולא להניח לתלמידים בעלי מוגבלויות שלומדים תקופות ארוכות, ולעתים במשך כל תקופת לימודיהם, במוסדות חינוך שלא הונגשו להיות נתונים בעניין זה לחסדיהם של מפעילי המוסדות.

2. על משרד החינוך לעקוב אחר רשויות מקומיות שאינן מבצעות הנגשה פרטנית סמוך למועד שבו אושר התקציב לכך, להתריע על כך לפנין ולהביא זאת לידיעת נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

3. על משרד החינוך לוודא שההליכים הקודמים לביצוע ההנגשה יוצאו אל הפועל סמוך למועד מתן ההתחייבות הכספית ובמהירות המרבית. כמו כן, מן הראוי שמשרד החינוך יידע את נציבות זכויות אנשים עם מוגבלות לגבי כל המקרים שבהם הליכי אישור ההתחייבות הכספית לביצוע ההנגשה נמשכים זמן רב. זאת כדי שהנציב ידרוש מהרשויות המקומיות מבקשות ההתחייבות להקפיד בהגשת הבקשות על יישום הנחיותיו של משרד החינוך וכדי שינחה את הורי התלמיד בעל המוגבלות בנוגע לאפשרויות המשפטיות שעומדות לרשותם. כך יהיה אפשר לבצע את ההליכים לקבלת ההתחייבות ביעילות ובמהירות.
4. על העיריות שנבדקו לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בתחום היערכותן להנגשת מבנים ציבוריים שבתחומן וליידע את הציבור בכל הקשור למידת הנגישות של מבנים אלה.
5. על עיריית בני ברק ליצור לאלתר מאגר מידע בנוגע לתלמידים בעלי מוגבלות ולדאוג להנגשה פרטנית של מוסדות החינוך שהם לומדים בהם.
6. משנרשם תלמיד בעל מוגבלות פיזית לבית ספר פרטי בתחום שיפוטה של אחת מהרשויות המקומיות, מן הראוי שרשות זו, בתפקידה כרשות חינוך וכמי שמפעילה מחלקה לשירותים חברתיים, ומנהל מחלקת החינוך בתפקידו כ"רשם ראשי", כנקבע בתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959, יעקבו אחר שילובו של התלמיד בבית הספר, ובראש בראשונה אחר הנגשתו של בית הספר.
7. יש לראות בחומרה את הטיפול של הרשויות המקומיות שנבדקו בהנגשה פרטנית של בתי ספר בתחום שיפוטן. על הרשויות המקומיות לדאוג להגיש את בקשותיהן למימון הנגשה פרטנית סמוך למועד קבלת המידע על רישום התלמיד בעל המוגבלות לבית הספר, להגיש את הבקשות על פי דרישות משרד החינוך ולפעול לביצוע ההנגשה במהירות המרבית.
8. הרשויות המקומיות שנבדקו לא מילאו את החובות שהוטלו עליהן בחקיקה, בפסיקה ובנוהלי משרד החינוך, שתכליתן לשמור על זכויותיהם הבסיסיות של תלמידים בעלי מוגבלות ועל כבודם, לאפשר לתלמידים בעלי מוגבלות ללמוד בבית הספר ולהשתתף בכל הפעילויות החברתיות והתרבותיות שמתקיימות בו באופן שוויוני, ולספק להם את התנאים הנאותים למילוי צורכיהם הפיזיים ולהתניידות עצמאית ככל האפשר. על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהועלו בתחומים אלה, להיערך להנגשה בסיסית של מוסדות החינוך שבתחום שיפוטן ולדאוג להנגשה פרטנית של מוסדות החינוך שבהם לומדים תלמידים בעלי מוגבלות.
9. חלק מהשירותים הציבוריים הם שירותים עירוניים חיוניים שרוב האוכלוסייה נזקקת להם, ובכלל זה אוכלוסיית בעלי המוגבלות הפיזית. אוכלוסייה זו מתקשה לקבל שירותים אלה או אף אינה מקבלת אותם כלל, אם הם ניתנים במבנים שאינם נגישים. כך לדוגמה נמנע מקשישים בעלי מוגבלות פיזית השימוש במועדוני קשישים שפעלו במבנים שלא היו נגישים.
10. על העיריות לדאוג להנגשת המבנים הציבוריים בשטח שיפוטן וכן להנגשת המבנים שבבעלותן שבהם ניתן שירות ציבורי. זאת כדי לאפשר לבעלי המוגבלות הפיזית לקבל שירותים עירוניים חיוניים כמו כל תושב וליישם את עקרון השוויון לבעלי מוגבלויות.