



מערכת החינוך 2030

חיזוק הקשר בין מערכת

החינוך לבין ההורים |

סקירת מודלים לטיפול

בתלונות הורים בעולם



תוכן עניינים

1. מבוא.....	3
2. תובנות מרכזיות מהסקירה בעולם.....	4
3. הטיפול בתלונות במערכת החינוך בישראל כיום.....	8
4. חלופות למנגנון תלונות במערכת החינוך הישראלית.....	13
5. סקירת המדינות המפורטת.....	17
אוסטרליה – ויקטוריה.....	17
סקוטלנד – מחוז Aberdeenshire.....	24
אירלנד.....	27
הולנד.....	32
צרפת.....	34
6. ביבליוגרפיה.....	36

1. מבוא

בחודשים האחרונים מוביל אגף אסטרטגיה תהליך שמטרתו גיבוש תכנית לשיפור הקשר של הגורמים במערכת החינוך עם ההורים. לשם כך, בוצעה עד כה עבודה מחקרית נרחבת וסדרת דיונים בנושא, בין היתר עם מנכ"ל משרד החינוך ועם צוות היגוי שהוקם עבור הפרויקט. במסגרת זו, זוהה הצורך לפעול במקביל הן לקביעת מדיניות המעודדת שילוב הורים במערכת החינוך, והן לגיבוש מדיניות ניהול קונפליקטים בין מערכת החינוך לבין הורים כתהליך משלים.

בהמשך לכך, בוצעה סקירת מנגנוני טיפול בתלונות הורים בנושאים חינוכיים במדינות שונות בעולם. מטרת הסקירה, שתוצג במסמך זה, הייתה למידה ממדינות אחרות על גישות ודרכים אפשריות לניהול התלונות, כבסיס לגיבוש חלופות אפשריות למנגנון טיפול בתלונות שייושם במערכת החינוך הישראלית.

הסקירה התבססה על מסמכי מדיניות של המדינות השונות המפרטים את תהליך הטיפול בתלונות ההורים, וכן על מידע המופיע באתרי האינטרנט של משרדי החינוך המקומיים או של הגורמים האחראים על הנושא.

המדינות שנבחנו הן:

- (1) אוסטרליה-ויקטוריה
- (2) סקוטלנד- מחוז אבנדשייר
- (3) אירלנד
- (4) הולנד
- (5) צרפת

מדינות אלו נבחרו מכיוון שיש להן מנגנון מוסדר, בעל תהליך מובנה ונגיש לציבור עבור הגשה וקבלת מענה על תלונות. המנגנונים שנבחרו שונים זה מזה במספר היבטים, ולכן יכולים להוות בסיס ליצירת חלופות שונות זו מזו בהמשך.

המסמך כולל תובנות מרכזיות מהניתוח של המנגנונים בעולם לצד ניתוח קצר של תמונת המצב בישראל, ולאחר מכן מוצגות חלופות ראשוניות עבור ישראל להמשך הדיון במשרד.

חלקו האחרון של המסמך כולל פירוט של המנגנון בכל אחת מהמדינות. על מנת לאפשר בשלב הבא את בחינת ההתאמה של המנגנונים השונים למערכת החינוך בישראל, מוצג עבור כל מדינה רקע קצר על מבנה מערכת החינוך והסמכויות של הגורמים השונים בה.

2. תובנות מרכזיות מהסקירה בעולם

לפי הספרות המחקרית העדכנית, קיום של קונפליקטים הוא דבר בלתי נמנע

לפי תאוריות ארגוניות קלאסיות כגון של מקס וובר והנרי פיול, קונפליקט נתפש כלא נעים, עוין וחסר תועלת. תפיסה זאת נחשבת כיום מיושנת, ורוב החוקרים מכירים בכך שבמערכות יחסים בין אנשים, קונפליקטים ומתחים הם בלתי נמנעים. תאוריות עכשוויות הכוללות את טיילור (1992), רהים (2001) לאם (2005), וילמוט והוקר (2007), וריטזר (2008), מכירות בקונפליקט כאירוע טבעי ובלתי נמנע, וטוענת שלקונפליקט יכולות להיות השלכות גם חיוביות על סביבת עבודה. גישה של יחסים ואינטראקציה מדגישה את האופן בו מנוהל הקונפליקט כאלמנט מהותי בקביעה האם הוא ישפיע באופן חיובי או שלילי על סביבת העבודה. גישה בונה לקונפליקט היא של פתרון בעיות שיתופי מבוסס צרכים, בו הקונפליקט נתפש כהזדמנות לעבוד יחד ולפתור בעיה משותפת במטרה למצוא פתרון win-win המשלב את צרכי ורצונות הצדדים.¹

מנגנוני הטיפול בתלונות שנבחנו לרוב חותרים להגעה להסכמות בין הצדדים, תוך שיפור מערכת היחסים ושימור טובת הילדים

נראה שהמדינות אשר פיתחו מנגנון לטיפול בתלונות נוקטות בגישה הבונה לקונפליקט. למשל מחוז Aberdeenshire שבסקוטלנד מצהיר שהתלונות מהוות כלי חשוב של המחוז לשיפור השירותים. דוגמה אחרת היא ויקטוריה-אוסטרליה, שבמסמכים הנוגעים למנגנון הטיפול בתלונות שלה נכתב שיעוד המנגנון הינו לפתור את התלונה תוך שמירה על רווחת התלמיד ותמיכה בו כך שלימודיו לא ייפגעו.

בתוך כך, ניתנת בולטות בחלק מהמנגנונים לחשיבות השמירה על כבוד הדדי ומתן הזדמנויות לכל הצדדים להסביר את עצמם, וחלק מהמנגנונים כוללים גם תהליכים המוגדרים כגישור. כמו כן, מודגש הניסיון לשמור על תקשורת עקבית ושקופה לאורך כל הטיפול בתלונה וקיימים נהלים המנחים על עדכון כל הצדדים באופן ברור לגבי התוצאות וההשלכות של שלב, ועל שמירה על לוחות זמנים מוגדרים.

המסגרת החינוכית היא השלב הראשון בכל המנגנונים ונתפשת כמקום האפקטיבי ביותר לפתרון רוב התלונות

כל מנגנוני הטיפול בתלונות שנבחנו כוללים מספר שלבים, כאשר המעבר בין שלב לשלב מתבצע רק אם לא ניתן להגיע להסכמה בין הצדדים.

הכתובת הראשונה להגשת התלונה היא בדרך כלל בית הספר, אלא אם כן מדובר בתלונות שאינן קשורות למוסד החינוכי, למשל תלונות על מדיניות המשרד, מבנה מבחני בגרות וכד'. דבר זה נובע מתוך תפישה שהטיפול בתלונות יהיה האפקטיבי ביותר על ידי הגורם שאחראי על השירות החינוכי הנדון, ובסביבה שבה המשפחות

¹ ליאור קלעי שהין ועמרי גפן, יישוב סכסוכים בדרכים חלופיות (ADR) - יישומים בתחום חינוך: דגמים הנהוגים בעולם ולקחי הפעלתם, אוקטובר 2014

מרגישות בנוח לדבר על ילדיהן. בתוך כך, ישנם גם מנגנונים, כמו באירלנד, בהם הטיפול במסגרת החינוכית מתחיל באופן לא פורמאלי ומתקדם לתלונה פורמאלית רק בעת הצורך.

בחלק מהמנגנונים קיים גורם עצמאי למערכת החינוך המשתתף בתהליך

גורם עצמאי הנחשב חסר פניות, קיים באוסטרליה, בסקוטלנד באירלנד ובצרפת. ניתן לפנות לגורם העצמאי – נציב תלונות הציבור או מגשר – לרוב לאחר שהתלונה עברה את השלבים הקודמים.

הגורם העצמאי אינו מיועד בהכרח לביצוע חקירות, אם ישנן, אלא יכול לשמש דווקא לצורך שיקום מערכות היחסים ושיפור רווחת הילדים. בוויקטוריה-אוסטרליה הגורם העצמאי מתרכז בשיקום הקשרים והתקשורת כך שהתלמיד והמשפחה המתלוננת יוכלו להמשיך להיות מעורבים בקהילת בית הספר ולהמשיך להתמקד בחינוך התלמיד וליצור את התנאים הנכונים להצלחתו. חבריו כוללים מומחים בנושאים שונים כמו יישוב סכסוכים, בריאות הנפש וכד'.

קיימים הבדלים בין המדינות באופי המנגנון, כולל הגורם האחראי עליו וקהל היעד שלו

ניתוח המנגנונים מראה על שוני ביניהם במספר פרמטרים:

- (1) **קיום מנגנון ייעודי או שימוש במנגנון כללי** (רק בסקוטלנד).
- (2) **הגורמים שיכולים להעלות תלונה באמצעות המנגנון** – הורים או גם גורמים נוספים כמו צוותים חינוכיים (צרפת).
- (3) **הגורם האחראי על תהליך הטיפול בתלונות** – תהליך התלונות יכול להיות באחריות בית הספר או רשת החינוך (הולנד, אירלנד), השלטון המקומי (סקוטלנד) או המדינה (ויקטוריה-אוסטרליה, צרפת) בהתאם לתפישת העולם של המדינה לגבי הגורם האחראי על פתרון הקונפליקטים. ההחלטה על כך מושפעת מ:
 - **מבנה מערכת החינוך** – למשל, מערכת החינוך בהולנד מאוד מבוזרת, ובהתאמה המדינה אינה מעוניינת להתערב בקונפליקטים פרטניים ומאפשרת לכל בית ספר לגבש נוהל טיפול בתלונות משלו. לעומת זאת, באוסטרליה ויקטוריה (המדינה) הינה הגורם האחראי על בתי הספר ובהתאמה היא גם מגדירה מנגנון מפורט שייושם בבתי הספר השונים.
 - **מאפייני החברה (דת, תרבות וכד')** – למשל, באירלנד בתי הספר מנוהלים על ידי מועצות מנהלות (מעין רשתות חינוך) שלעיתים קרובות משתייכות לארגוני דת, ולכל אחד יש מנגנון משלו לטיפול בתלונות על הצוות החינוכי.
- (4) **הגורמים אליהם מבוצעת אסקלציה במקרה של אי הגעה לפתרון** – בדרך כלל הטיפול בתלונות מתחיל בבית הספר – כאשר גם שם יכולה להתבצע אסקלציה פנימית, אך המשך הטיפול יכול להתבצע על ידי גורמים שונים:
 - **האסקלציה הראשונה** מחוץ לבתי הספר יכולה להתבצע למספר גורמים: הנציגות האזורית של משרד החינוך (המשרד האזורי ויקטוריה-אוסטרליה), השלטון המקומי (מחוז אבנדשייר בסקוטלנד) או ישירות לגורם ממשלתי (צרפת, אירלנד).



- **הגורם הסופי** שמטפל בתלונה: כאמור בכל המקרים שנבחנו (חוץ מהולנד) ישנו גורם ממשלתי אליו התלונות יכולות להגיע בסופו של דבר – אם לשם הכרעה ואם לשם גישור ושיקום הקשר. גורם זה יכול להיות משרד החינוך (למשל בוויקטוריה) או סוכנות חיצונית למשרד שאמורה להיות אובייקטיבית יותר (למשל בצרפת).
- יש לציין שחלק מהמדינות מזכירות מנגנונים נפרדים לטיפול בתלונות בנושאים של מדיניות מערכתית מול הגופים הרלוונטיים.

בעמוד הבא טבלה המרכזת את ההבדלים בין המנגנונים

ויקטוריה-אוסטרליה	מחוז אבנדישייר-סקוטלנד	אירלנד	הולנד	צרפת
למי מיועד המנגנון?	מנגנון ייעודי להורים של מדינת ויקטוריה	מנגנון טיפול בתלונות כללי לתושבי מחוז אבנדישייר (לא ייעודי לחינוך)	כל בית ספר מחויב לגבש לעצמו מנגנון טיפול עבור הורים. לרשתות בתי הספר (קתולים, ETB וכד') מנגנוני טיפול כלליים עבור תלונות הקשורות באופן ספציפי לצוות החינוך. בנוסף, מנגנונים ייעודיים לשירותים של גופי חינוך אחרים	גורם מגשר – Meidator – גוף לאומי המשוך למשרד החינוך אך פועל עצמאית. מטפל גם במקבלי שירותי החינוך (כמו הורים ותלמידים) וגם בספקי השירותים (כמו מורים)
אילו סוגי תלונות מטופלים?	כל ביטוי של חוסר שביעות רצון מהמערכת, למעט תלונות לקבלת פיצויים כספיים או תלונות משפטיות	עיכובים בתשובות, אי מתן שירות, סטנדרט שירות, מדיניות המחוז, יחס הצוות, כישלון בביצוע תהליך הקבוע בתקנון. אין טיפול בתלונות לקבלת פיצויים כספיים או תלונות משפטיות.	לא מצוינת מגבלה על הנושאים	הפרדה לשני סוגי מגשרים: 1. החלטות של מוסדות אקדמיים 2. החלטות של משרד החינוך
מי הגורם הראשון המטפל בתלונה?	בית הספר	בית הספר	בית הספר	בית הספר או המגשר (תלוי במקרה)
האם קיים גורם עצמאי לטיפול בתלונה?	כן, סוכנות עצמאית בהפניית המשרד המרכזי לצורך שיקום הקשר (כחלק מהשלב האחרון, אם יש צורך)	כן, נציב תלונות הציבור (השלב האחרון, אם הבעיה לא נפתרה בבית הספר ונמצא שהתלונה משפיעה לרעה על התלמיד)	לא	הגורם המגשר נחשב לעצמאי – חיצוני למשרד החינוך
מה שלבי התהליך?	1. בית הספר 2. המשרד האזורי 3. המשרד המרכזי	1. בית הספר 2. המחוז (השלטון המקומי) 3. נציב תלונות הציבור	1. בית הספר – לא פורמאלי 2. בית הספר / רשת החינוך – פורמאלי 3. נציב תלונות הציבור	למגשר מגיעות תלונות שעברו בבית הספר או באופן ישיר

3. הטיפול בתלונות במערכת החינוך בישראל כיום

האגף לתלונות ופניות הציבור במשרד החינוך הינו הגורם האחראי על פניות ותלונות הציבור בנושאים חינוכיים, כאשר הוא אינו ייעודי להורים

לפי המידע אשר נמצא בידינו כיום לגבי התהליכים הקיימים²:

- **האגף פועל במטרה לסייע לתלמידים, להורים, ולעובדי ההוראה במימוש זכויותיהם אם קופחו, ומטפל במצבים בהם מזוהה אפליה, התרשלות או הזנחה בשל אי קיום הוראות ונהלים או בשל שרירות לב.** האגף מסייע גם לאוכלוסיות נוספות, כגון אזרחים, ארגונים וכד'.
- **האגף פועל על פי נהלים המפורסמים בכתב.** הנהלים מגדירים את תהליך הטיפול בתלונות ואת סוגי הפניות אשר יטופלו על ידי האגף (דוגמאות לתלונות מחוץ לסמכויות האגף: תלונה בעניין העומד בבית משפט או בחקירת משטרה, תלונה שעניינה אירוע אלימות ועוד).
- **פעילות האגף מתחלקת ל:**

- (1) **תלונות הציבור** – טיפול בתלונות של תלמידים, הורים ועובדי הוראה.
- (2) **פניות לבקשת מידע** – סיפוק מידע והפניה להנחיות ולנהלים על פי הם פועלת מערכת החינוך, בין היתר באמצעות מוקד טלפוני. המוקד מסייע גם במתן מידע על סטאטוס הטיפול בפניות ובתלונות שהופנו לטיפול האגף, כמו גם בהעברת בקשות לקבלת הדרכה והכוונה אל היועץ החינוכי באגף.
- (3) **הקו הפתוח לתלמידים** – מענה לפניות העוסקות בפגיעה בזכויות התלמיד. יועצות הקו עומדות לרשות התלמידים וההורים במתן מידע והדרכה בקשר לאירועים השונים המתרחשים בבית הספר. מטרת הקו היא להוביל לטיפול מערכת היחסים בין הגורמים השונים על מנת להבטיח שלומם וטובתו של התלמיד והמשך לימודיו התקינים במוסד בו הוא לומד. לפי מסמכי האגף, הטיפול בפניות נעשה בדרך של דיאלוג, יעוץ, תיווך וגישור בין הפונים לבין הצוות החינוכי בבית הספר.

- **המנגנון מגדיר מי רשאי להגיש תלונה, באילו נושאים וכיצד:**
 - כל אדם יכול לפנות לאגף פניות או תלונות לציבור ישירות או על ידי נציג.
 - התלונות צריכות להיות מוגשות בכתב, דרך המייל, פקס, באתר האינטרנט של המשרד, או בדואר (ניתן להתלונן טלפונית רק במקרים דחופים).
 - כל תלונה צריכה לכלול: פרטי המתלונן, פרטי התלונה, ואם קיימים גם עותקים מהתכתבויות רלוונטיות קודמות.
 - ניתן להגיש תלונה בגין פעילות הנוגעת למשרד החינוך, או נגד נושא משרה המועסק על ידי המשרד.

² עיקר המידע מתוך שיחה של אגף אסטרטגיה עם אגף פניות ותלונות הציבור ומתוך אתר האינטרנט ודו"ח שנתי של האגף לשנת 2018

- הפונה רשאי לבקש מהאגף לשמור על עילום שמו, ככל שהדבר מתאפשר, בכל בירור הנעשה מול גורמים נוספים.

- **עקרונות בעבודת האגף בטיפול בתלונות:**

- (1) האגף לפניות ותלונות הציבור הינו אגף ממוקד לקוח, הפועל למתן טיפול הולם, יעיל ובלתי תלוי לתלונות, מתוך גישה חיובית ורצון לסייע.
- (2) לצורך בירור התלונה ומתן מענה לפונה, המטפל רשאי להפנות לכל גורם שימצא לנכון במטה המשרד, במחוזות או לגורמים אחרים רלוונטיים לנושא.
- (3) במקרה של תלונה המצויה בתחום סמכותו של האגף, שהיא נגד עובד או נושא משרה במשרד החינוך, התלונה תועבר לבדיקת מנהלו הישיר של הנילון.
- (4) המטפל רשאי להפסיק את בירור התלונה, לאחר התייעצות עם מנהל האגף, אם נמצא שהתלונה קנטרנית או טרדנית.
- (5) תלונה אנונימית תטופל תוך כדי נקיטת הזהירות המתחייבת ובכפוף להנחיות מנהל האגף. תוצאות הטיפול בתלונה אנונימית יועברו במידת האפשר, למתלונן וכן לנילון ולגורם אליו פנינו לבירור התלונה.
- (6) מתלונן רשאי לערער על מסקנות האגף בטיפול בתלונתו (בכתב בלבד). התלונה תיבדק פעם נוספת רק אם המתלונן העלה עובדות או טענות חדשות העשויות להשפיע על תוצאות הטיפול. בעת בדיקה מחדש תינתן עדיפות להעברת הטיפול בתלונה למטפל באגף אשר לא היה מעורב בבדיקת הראשונית של התלונה. במקרה שאין בתוכן הערעור מידע חדש, או כאשר המתלונן חוזר על טיעונים שהועלו בתלונתו הראשונית, הערעור לא יטופל והפונה יקבל הודעה כתובה על כך.
- (7) במקרים בהם במהלך טיפול בתלונה התגלו ליקויים מנהליים, מנהל האגף יפנה לגורם המוסמך במטה או במחוז על הצורך בתיקון ליקוי שהעלה הבירור.
- (8) תוצאות הטיפול בתלונה יועברו לידיעתו של המתלונן. מענה בכתב יינתן כאשר הפנייה הייתה בכתב.
- (9) הגורם המטפל בתלונה צריך לנסח את מכתב התשובה בבהירות והאיפוק. יש לצרף לתשובה את תמצית הממצאים, ולהודיע מה הצעדים שננקטו או שיינקטו בהמשך התלונה.
- (10) אם התברר שהתלונה אינה מוצדקת או שאין אפשרות להגיע לממצאים חד משמעיים, יש להסביר זאת בתשובה.

- **במהלך שנת 2018 האגף טיפל ב-55,257 פניות ותלונות, מתוכן מספר תלונות הציבור עמד על 4,863, ומספר הפניות לקו הפתוח היה 549.**

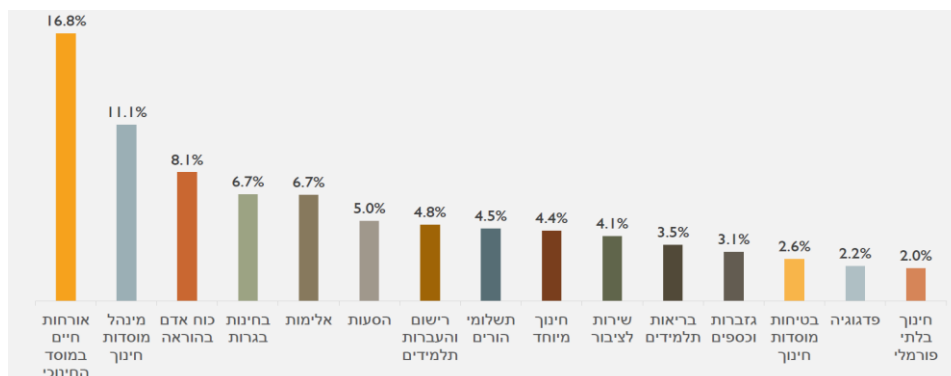


• להלן מאפיינים מרכזיים של התלונות:

- **זהות המתלוננים:** רוב המתלוננים (כ-74%), הינם "לקוחות" של שירותי מערכת החינוך: הורים ותלמידים. תלונות עובדי הוראה מהוות רק 13% מסך התלונות.
- **החלטות:** מתוך סך התלונות רק רבע נמצאו מוצדקות או מוצדקות חלקית. 40% נמצאו כלא מוצדקות, 10% לא באחריות משרד החינוך, וב-10% מהתלונות לא ניתן היה לקבל החלטה.
- **נושא התלונות:** שיעור גבוה מהתלונות נוגע למוסד החינוך. הנושא השכיח ביותר בתלונות שהוגשו לאגף היה אורחות חיים במוסד החינוכי (16.8%), אחריו מנהל מוסדות חינוך (11.1%), כוח אדם בהוראה (8.1%), ולאחריהם תלונות בנושא בחינות בגרות ואלימות (6.7%) כל אחד.

תרשים 1 – הנושאים המרכזיים בתלונות הציבור

מתוך הדוח שנתי לסיכום שנת 2018, האגף לפניות ותלונות הציבור והקב הפתוח לתלמידים, אפריל 2019



- **הגורם עליו מתלוננים:** כ-40% מהתלונות הופנו נגד מוסדות חינוך ו-23% מהתלונות הופנו נגד ליחידות המשרד במטה או במחוזות. רק 5.1% מהתלונות היו כלפי עובדי הוראה ומנהלים (יתכן כי מטה המשרד נתפש כגורם פחות רלוונטי לטיפול בתלונות כאלו).
- **מגזר המתלוננים:** היהודים מהווים 90% מהמתלוננים למרות ששיעור התלמידים יהודים במערכת עומד על 76%. עשויות להיות לכך מספר סיבות, שיש לבחון: מכשולי שפה, פערים תרבותיים או לחלופין חוסר אמון ביכולת של המערכת להשתפר.
- **שלב החינוך:** קיים עודף בתלונות בחינוך העל-יסודי לעומת אחוז התלמידים (33% מהתלונות לגבי תלמידים בחינוך העל יסודי ו-44% בעל-יסודי). אחת הסיבות לכך היא בחינות הבגרות התופשים מקום חשוב בשלב חינוך זה.

- **חינוך מיוחד:** קיים ייצוג יתר של תלונות חינוך מיוחד בהשוואה למספר תלמידים בסוג חינוך זה. כ-94% מהתלונות מגיעות מהחינוך הרגיל וכ-6% מהחינוך המיוחד, כאשר בפועל 98% מהתלמידים לומדים בחינוך הרגיל ו-2% בחינוך המיוחד.

קיימים גורמים נוספים במשרד המטפלים בקונפליקטים ובתלונות, ובפרט המחוזות ותחום הורים ומשפחה בשפ"י. בנוסף ההורים פונים גם לגורמים אלטרנטיביים

המחוז

לפי נוהל שיתוף אירועים בין האגף לפניות ותלונות הציבור לבין המחוז, כל מחוז צריך למנות איש קשר מולו ייעשה תהליך השיתוף פעולה בין המטה למחוז בעת טיפול בתלונות. בהמשך לכך, כל תלונה/פניה המתקבלת ישירות באגף לפניות ותלונות הציבור ושמתייחסת למחוז מסוים, תטופל בשיתוף איש הקשר, בעיקר באמצעות מערכת CRM לטיפול בתלונות הציבור.

לעומת זאת, כל תלונה/פניה המתקבלת ישירות במחוז כנמען ראשי תטופל ישירות במחוז, ואין צורך לעדכן את האגף לפניות ותלונות הציבור בהליך הטיפול ו/או בתוצאותיו.

תחום הורים ומשפחה בשפ"י

תחום הורים ומשפחה אמון על הקשר עם ההורים ומסייע במצבי משבר במסגרת החינוכית. בין היתר, צוות המדריכות מלווה את מנהלי וצוותי המסגרות החינוכיות בבניית תכנית לקידום הקשר והשותפות החינוכית עם ההורים, וכן מלווה ונותן מענה במצבי משבר בין ההורים לבין הצוות.

לפי הגישה הפראקטיבית לקידום הקשר והשיח עם ההורים של התחום, קיום מבנים ארגוניים ושיח שוטף עם הנהגת ההורים וקהילת ההורים בכלל מהווה צעד ראשון משמעותי בהתמודדות עם מצבי משבר, הן בהיבט הפרטני והן בהיבט המערכתי. בעת משבר, כאשר ישנה תשתית של אמון ושיח מתמשך, גדל הסיכוי להתמודד עם המשבר ולמנוע הסלמה.

גורמים נוספים

בשיחות שביצענו עם גורמים שונים בתוך המערכת עלה גם כי הורים רבים מפנים כיום את התלונות לערוצים אלטרנטיביים כמו הרשות המקומית, שבפועל מתקשה לסייע להם בהיעדר סמכויות.

כמו כן, מתעצמת המגמה של הורים אשר פונים ישירות לערוצים פומביים יותר כגון הגשת תביעה בבית משפט או חשיפת המקרה במדיה החברתית או אף בתקשורת.



לסיכום

- בהשוואה למודלים שנסקרו בעולם עולה כי גם במשרד החינוך הישראלי גישה עקרונית לפתרון בונה לקונפליקט, השומר על טיב היחסים בזמן התלונה, כפי שבא לידי ביטוי בפעילות תחום הורים ומשפחה וכן בקו החם שבאגף פניות ותלונות הציבור.
- יחד עם זאת, עולה כי לא קיים תהליך ברור ואחיד של השלבים השונים בטיפול בתלונות. חלק מהתלונות מגיעות למטה המשרד וחלק מגיעות למחוז ותהליך הטיפול בתלונות אינו אחיד לכלל המחוזות והגורמים.
- לאגף לפניות ותלונות הציבור יש תיעוד מלא, מקיף ומדויק לכל פניה, תלונה או בקשה למידע המגיעה אליו (כולל היקף, אופן הטיפול, המסמכים הרלוונטיים ותוצאות התהליך). עם זאת, לאגף אין מעקב ותיעוד מלא אחר תלונות המגיעות למחוזות או לגורמים אחרים במטה (לשכות שר, סגן שר, מנכ"ל וכד').
- כמו כן, עלתה טענה כי התקן במחוז אינו בהכרח מנוצל למטרה שלשמה הוגדר.
- בנוסף, על פניו למסגרת החינוכית אין תפקיד ברור בתהליך, אף על פי שרבות מהתלונות קשורות אליה. בתוך כך, אין הנחיות ברורות לגבי אופן השילוב של הגורמים שבאחריותם לפעול לשיקום מערכת היחסים בין ההורים והמערכת על מנת להבטיח את שלומם וטובתם של התלמיד והמשך לימודיו התקינים במוסד בו הוא לומד.

בהמשך למצב הקיים, בעמודים הבאים יוצגו חלופות אפשריות לתהליכי הגשת תלונות עבור משרד החינוך בישראל.

4. חלופות למנגנון תלונות במערכת החינוך הישראלית

המלצות ראשוניות להקמת מנגנון תלונות

להלן מספר המלצות המהוות בסיס לכל החלופות שיוצגו בהמשך, אשר יש לתקף אותן לפני הבחירה במודל כזה או אחר:

- יוגדר תהליך סדור ואחיד עבור כל מערכת החינוך.
- בכל החלופות, האגף לפניות ותלונות הציבור ימשיך להוות גורם מרכזי בטיפול בתלונות.
- בכל החלופות, שפ"י תהווה גורם מסייע מרכזי שיסייע לגישור ולפתרון סכסוכים. נדרש להגדיר מראש מה המצבים והתנאים בהם נדרש או מומלץ לערב אותם, ובאילו שלבים בתהליך.
- נדרשת בבניית התהליך התייחסות דיפרנציאלית לנושאים שונים:
 - כאשר מדובר בסוגיות הרלוונטיות למסגרת החינוכית, קיימת עדיפות קודם כל לניסיון לפתרון במסגרת עצמה, קרי בסביבה הטבעית של שני הצדדים. המשמעות היא שעל כל מסגרת חינוכית לאפשר טיפול פנימי בתלונות רשמיות, שיאפשר מעקב ותיעוד. לשם כך נדרש עליה למנות גורם שיהיה אחראי על הנושא ויהיה בקשר עם הגורמים הרלוונטיים (ההורים והמערכת), ולגבש תהליך טיפול פנימי בתלונות.
 - כאשר מדובר בסוגיות שאינן רלוונטיות למסגרת החינוכית, כגון נושאים מינהליים כמו שיבוצים, מדיניות המשרד, מבנה מבחני בגרות וכד', הפנייה הראשונה של ההורה תהיה לגורם חיצוני למסגרת החינוכית. הגדרת כתובת חיצונית ברורה להגשת תלונה תתרום להרחקת חילוקי הדעות מהסביבה היומיומית, ולהקטנת הסיכוי ליצירת קונפליקט לא הכרחי בנושאים שלא ניתן לפתור ממילא במסגרת החינוכית.
- בכל החלופות, נדרש לאפשר תיעוד ומעקב אחר סטטוס הטיפול וההחלטות בנושא, הן באמצעות הגדרת המידע הנדרש לתיעוד והן באמצעות הגדרת פורמט תיעוד קבוע על ידי מטה המשרד. כמו כן, מומלץ לשקול הטמעת מערכת CRM שתאפשר גישה נוחה למידע פרטני ואגרגטיבי של כל הגורמים המעורבים (בהתאם להרשאות שיוגדרו).



חלופה מס' 1 – תהליך טיפול בתלונות באחריות המחוז

השלבים המוצעים

(1) **המסגרת החינוכית – תלונות רַק** בנושאים הרלוונטיים למסגרת החינוכית, באמצעות פנייה רשמית למנהל או לממונה מטעמו.

(2) **מחוז משרד החינוך – טיפול ב:**

i. תלונות לגבי המסגרת החינוכית שלא נמצא להן פתרון בשלב הראשון (או בפניות ישירות לגבי מנהל המסגרת החינוכית).

ii. אחריות על בחינת תלונות בנושאים אחרים (מינהליים, פדגוגיים וכד') מול הגורמים האחראים.

תפקידי המחוז כוללים: מיון הפניות, בדיקה מול הגורם הרלוונטי (הרשות המקומית, מטה המשרד, המסגרת החינוכית), אחריות למתן מענה ולעדכון בהתקדמות התהליך.

(3) **האגף לפניות ותלונות הציבור – טיפול ב:**

i. תלונות קשות שלא נמצא להן פתרון בשלב השני.

ii. אחריות על פניות בנושאים מערכתיים של מדיניות כללית.

השלכות החלופה

היתרונות של חלופה זו הם:

(1) **הימצאותו של המחוז כבר כיום בממשקי עבודה עם כלל הגורמים** – המטה, הרשות המקומית, המסגרות החינוכיות והקהילה, מה שיכול לאפשר ראייה רחבה בפתרון הבעיות ונגישות לכל הגורמים הרלוונטיים לתלונות.

(2) **קיום תקנים לגורמים שיכולים להוביל את המערך:**

i. מנהל פניות ותלונות הציבור במחוז – במחוזות ישנו כבר כיום תקן ייעודי לנושא. עם זאת, נדרשים מהלכים מפני שנראה כי בפועל הוא אינו ממומש במלואו למטרה זו. כמו כן, כאמור, גם כיום המחוז מקבל פניות, אך אין תהליך מוסדר המשותף לכל המחוזות.

ii. המפקח המתכלל הרשותי – מתוקף תפקידו המפקח נמצא כבר כיום בממשקי עבודה עם כלל הגורמים. למשל, בין מרכיבי תפקידו: קיום מפגשים עם נציגי הרשות, עם פורום מנהלים יישובי, ועם ועד ההורים היישובי וכן איתור קשיים ובעיות במסגרת השותפות ומעורבות בפתרון. עם זאת, נדרש לבחון את הפניות של המפקח גם לנושא זה, ובהתאם לכך את מידת מעורבותו בתהליך.

חלופה מס' 2 – תהליך טיפול בתלונות באחריות הרשות המקומית

השלבים המוצעים

שלבי חלופה זו דומים לחלופה מס' 1, אך הרשות המקומית מחליפה את המחוז:

(1) **המסגרת החינוכית** – תלונות רק בנושאים הרלוונטיים למסגרת החינוכית, באמצעות פנייה רשמית למנהל או לממונה מטעמו.

(2) **הרשות המקומית** – טיפול ב:

i. תלונות לגבי המסגרת החינוכית שלא נמצא להן פתרון בשלב הראשון (או בפניות ישירות לגבי מנהל המסגרת החינוכית).

ii. אחריות על בחינת תלונות בנושאים אחרים (מינהליים, פדגוגיים וכד') מול הגורמים האחראים.

(3) **האגף לפניות ותלונות הציבור** – טיפול ב:

i. תלונות קשות שלא נמצא להן פתרון בשלב השני.

ii. אחריות על פניות בנושאים מערכתיים של מדיניות כללית.

השלכות החלופה

היתרונות של חלופה זו הוא שהרשות המקומית מהווה **כבר כיום כתובת מוכרת וטבעית עבור הציבור**, שהקשר שלו עם השלטון המקומי הולך ומתחזק בשנים האחרונות. כמו כן, הרשות המקומית אחראית על חלק מהנושאים שלגביהם ההורים פונים בתלונות (למשל שיבוצים).

יחד עם זאת, לחלופה זו מספר חסרונות משמעותיים:

(1) **על מנת להטמיע את החלופה, יידרש שינוי והרחבת הסמכויות של הרשויות המקומיות**, מול המסגרות החינוכיות ומול המטה – גם בהיבט הפדגוגי וגם בהיבט המינהלי.

(2) **עלולים להיווצר פערים** בין רשויות חזקות שיש להן מערכי פניות ותלונות הציבור מפותחים, לבין רשויות חלשות.

חלופה מס' 3 – תהליך טיפול בתלונות באחריות מטה המשרד

השלבים המוצעים

(1) **המסגרת החינוכית** – תלונות רק בנושאים הרלוונטיים למסגרת החינוכית, באמצעות פנייה רשמית למנהל או לממונה מטעמו.

(2) **האגף לפניות ותלונות הציבור** – טיפול בכל התלונות שלא נמצא להן פתרון ישירות מול בית הספר בשלב הראשון וכן אחריות על בחינת תלונות בכל הנושאים האחרים (מינהליים, פדגוגיים, מדיניות וכד').



תפקידי האגף כוללים: מיון הפניות, בדיקה מול הגורם הרלוונטי (הרשות המקומית, אגפי מטה המשרד, המחוז, המסגרת החינוכית), אחריות למתן מענה ולעדכון בהתקדמות התהליך.

השלכות החלופה

היתרונות של חלופה זו הינם:

- (1) **הבטחת אחדות בטיפול בכל התלונות.**
- (2) **אפשרות מעקב ובקרה נוחות יותר עבור המשרד הן ברמה הפרטנית (לגבי הבאת הבעיה לפתרון) והן ברמה האגרגטיבית (מגמות בנושאים ה"נפוצים").**
יחד עם זאת, לחלופה זו מספר חסרונות משמעותיים:
 - (1) **עלולים להיווצר עומס על המשרד וסרבול התהליך**, היות וכל תלונה, קטנה כגדולה (למעט אלו שיפתרו במסגרת החינוכית) תאלץ לעבור תהליך חקירה על ידי המטה.
 - (2) **קיים חשש לכך שיתקבלו החלטות המנותקות מהשטח**, וממערך השיקולים המנחה אותו.

5. סקירת המדינות המפורטת

אוסטרליה – ויקטוריה

רקע כללי

ניהול מערכת החינוך האוסטרלית מתבצע בשלוש רמות, בהתאם לחוקה האוסטרלית:

- (1) **הממשלה האוסטרלית הפדרלית** – לממשלה הפדרלית תפקיד חשוב בקביעת מדיניות לאומית בנושאי ליבה כגון הוראה איכותית, שיפור ההישגים של התלמידים ושיתוף נכון של הורים. אין לה אחריות ישירה על בתי הספר.³
- (2) **המדינה (state)** – לכל מדינה בתוך אוסטרליה שר חינוך משלה, ובמדינת ויקטוריה נושא החינוך מטופל במשרד לחינוך ולהדרכה. המדינה הינה הגורם האחראי על בתי הספר.
- (3) **האזור (region)** – כל מדינה מחולקת לאזורים, כאשר בוויקטוריה 4 אזורים. תפקיד המשרדים האזוריים הוא לגשר בין המדינה (המשרד לחינוך ולהדרכה) לבין ספקי השירותים המקומיים (מסגרות לחינוך וטיפול בגיל הרך, בתי ספר, ארגוני הכשרות העובדים). בנוסף, בתוך כל אזור ישנם מספר צוותי שטח מקומיים העובדים ישירות עם הקהילה המקומית. באמצעות צוותים אלה, בתי ספר, מסגרות לגיל הרך, שירותי חינוך מקצועי, תלמידים ומשפחות מקבלים גישה למגוון מומחים המספקים להם ייעוץ ותמיכה.⁴

מנגנון הטיפול בתלונות

המשרד לחינוך ולהדרכה של מדינת ויקטוריה-אוסטרליה מכיר בזכות המשפחות להעלות תלונות ונוקט בגישה לפיה סיפוק מסגרת ליישוב הסכסוכים נמצא באחריות המערכת. תלונה הינה כל ביטוי לחוסר שביעות רצון – בכתב או בעל פה – לגבי החלטה, פעולה או שירות מסוים.

מטרתו העיקרית של מנגנון הטיפול בתלונות הינה לפתור את התלונה תוך שמירה על רווחת התלמיד ותמיכה בו, כך שלימודיו לא ייפגעו. לאורך כל תהליך הטיפול בתלונה, ניתנת חשיבות לשמירה על כבוד הדדי ולמתן הזדמנויות לכל הצדדים להסביר את עמדתם.

הגישה של ויקטוריה היא שתלונה נפתרת מהר וטוב יותר כאשר מעלים אותה ישירות מול הגורם אליו מופנית התלונה. מסיבה זו, תהליך הטיפול בתלונות מתחיל בתוך בית הספר, והמעבר לגורמים הבאים מתבצע רק במידה והתלונה לא נפתרה בשלב הקודם.

³ <https://www.education.gov.au/schooling-0>

⁴ <https://www.education.vic.gov.au/about/departments/structure/Pages/regions.aspx#link71>



מנגנון זה אינו יכול לספק פיצוי כספי. למשרד הליך נפרד להגשת תלונות (בצורה לא פורמלית של בית משפט) לקבלת פיצויים.

כאשר התלונות הם בנושא התנהלות או מקצועיות של איש צוות ספציפי, תהליך טיפול בתלונות של המשרד צריך לעמוד בהנחיות של מסמך קווים מנחים בנושא: Guidelines for Managing Complaints, Misconduct and Unsatisfactory Performance in the Teaching Service.

לתהליך שלושה שלבים:

שלב ראשון – בית הספר – אם התלונה נוגעת למורה ספציפי או למנהל בית הספר מעלים אותה ישירות מולו, מכיוון שזו בדרך כלל הדרך הכי מהירה ויעילה להגעה לפתרון.

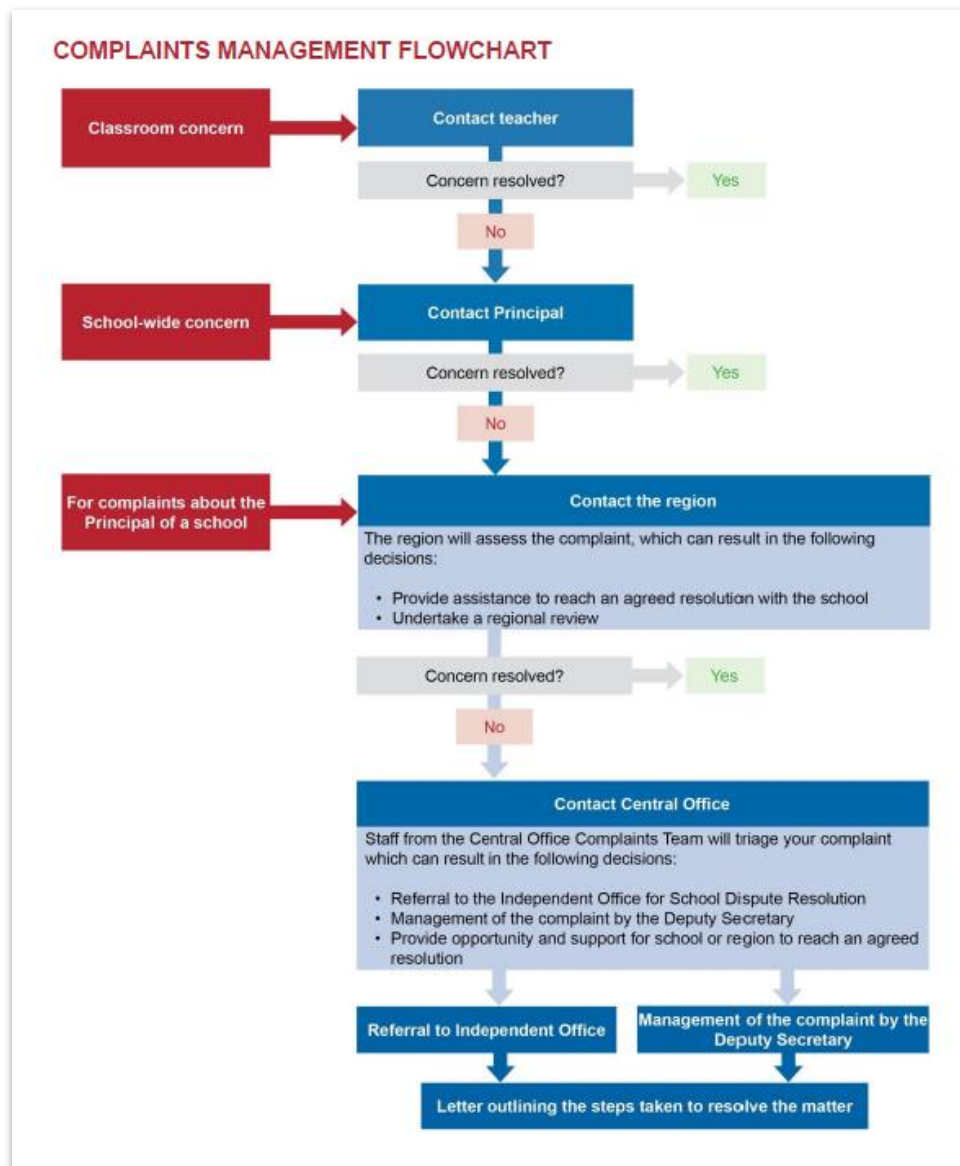
שלב שני – המשרד האזורי – אם לא מצליחים להגיע לפתרון שמוסכם על שני הצדדים בתום שלב הראשון, או במקרה שהמתלונן לא מרגיש בנוח להגיש את התלונה ישירות לבית הספר, ניתן להגיש את התלונה לטיפול המשרד האזורי.

שלב שלישי – משרד מרכזי – התלונות שלא נפתרות בשני שלבים הראשונים עוברות לטיפול המשרד המרכזי (המשרד לחינוך ולהדרכה של מדינת ויקטוריה), שיכול לבחור באחת מתוך שלוש פעולות שונות:

- (1) להעביר את התלונה לטיפול של סוכנות עצמאית.
- (2) להפנות את התלונה לטיפול סגן שר החינוך.
- (3) להחזיר את התלונה לבית ספר, אם ההערכה היא שלא ניתנה הזדמנות הולמת למוסד הלימודים להתמודד עם התלונה.

תרשים 2 – מנגנון התמודדות עם תלונות בוויקטוריה

מתוך ה- The Education State, Parent Complaint Policy, Victorian Government Schools, 2019



להלן יוצג פירוט של כל אחד מהשלבים.



שלב ראשון – בית הספר

בתי הספר מטפלים בתלונות הנוגעות למגוון רחב של נושאים, ומי שאחראי על פיתוח המדיניות הבית-ספרית לטיפול בתלונות הוא מנהל בית הספר. כאמור, לפי הגישה של מדינת ויקטוריה, התלונות מטופלות בצורה הטובה ביותר בסביבה שבה המשפחות מרגישות מסוגלות לדבר על סוגיות הקשורות לחינוך ולרווחת הילדים. בתי הספר אמורים להתייחס לתלונות ההורים ברצינות, ולקבל בברכה הזדמנויות לשיפור בית הספר. כל בית ספר מחויב:

- להתחשב ולדאוג לתלמיד או לתלמידים המעורבים בתלונה.
- במידה ויש צורך בכך, לערב את המורים בתהליך הטיפול.
- לפתח ולפרסם נוהל שמפרט את התהליך הפורמלי של בית הספר שמאפשר להורים להעלות חשש או תלונה, לרבות המידע הבא:
 - למי לפנות בתוך בית הספר כדי להעלות את התלונה.
 - הפעולות הנדרשות מבית הספר עם קבלת התלונה.
 - מסגרת הזמן לאישור קבלת התלונה ולפתרונה.
 - תוצאות פוטנציאליות.
 - תיאור תהליך ההסלמה כאשר לא ניתן להגיע להסכמה בין הצדדים.
- לנהל תיעוד בכתב של תלונות חמורות או חריגות הדורשות פעולות ספציפיות לפתרון (תיעוד של כל הצעדים שנקטו כדי להגיע להסכמה).

באחריות בית הספר לשתף פעולה עם המתלון ובמידת הצורך עם התלמיד, בכדי להגיע להחלטה המוסכמת על שני הצדדים. בהמשך לכך, לאחר העלאת התלונה המנהל (או בא כוחו) צריך לאשר את קבלת התלונה (תוך 2 ימי עבודה) ולדבר עם המתלון כדי לוודא שהוא מודע לתהליך הטיפול הרשמי של בית הספר בתלונות וכדי להבין יותר טוב את הבעיה.

אם המתלון לא העלה את נושא התלונה מול המורה הרלוונטי, המנהל יכול לבקש לעשות זאת.

אם התלונה לא נפתרה מול המורה, המנהל צריך:

- לתת לוח זמנים אינדיקטיבי לפתרון התלונה, המתאים לתלונה הספציפית.
- ליצור קשר עם המתלון כדי להבטיח שהוא מבין את הבעיה, להסביר על המשך התהליך, ולהבהיר שמטרת התהליך היא לנסות להשיג תוצאה התומכת בטובת הילד ושתהיה מקובלת על שני הצדדים.
- לספק את כל התמיכה הנדרשת כדי לפתור את התלונה.
- לספק עדכונים לאורך התהליך, כמוסכם מראש עם המתלון.
- במידת הצורך, לבקש ייעוץ ועזרה מהמשרד האזורי או מסוכנות חיצונית (שתתואר בהמשך), על מנת לפתור את הבעיה.
- במקרים שדורשים זמן נוסף כדי להגיע לפתרון, לפנות למתלון כדי להציע פתרון ביניים.

במקרים ספציפיים המנהל רשאי:

- לקבוע פגישה עם המתלון, מורה או עוזר מנהל.
- לדון בממצאי הבדיקות שביצע בית הספר עם המתלון בניסיון להגיע להסכמה.
- להודיע למתלון על צעדים שנקטו או שמתכוונים לנקוט בכדי למנוע התרחשות של בעיה דומה בעתיד.

כאשר בית הספר מיצה את כל הדרכים הסבירות, ללא מציאת פתרון המוסכם על שני הצדדים, המתלון רשאי להפנות את התלונה למשרד האזורי.

שלב שני – המשרד האזורי

תפקיד המשרד האזורי הוא לסייע לבתי הספר ולמשפחות בתהליך הטיפול בתלונות. המשרד האזורי מטפל בתלונה רק כאשר:

- לא מגיעים להסכמה בין הצדדים בשלב הראשון.
- נושא התלונה נוגע למדיניות המשרד האזורי או לנושאים שאין לבית ספר שליטה עליהם.
- בית הספר או המתלון מבקשים את התערבות המשרד האזורי בטיפול בתלונה.
- התלונה היא על מנהל בית הספר והמתלון לא רואה לנכון להעלות אותה מולו.

באחריות המשרד האזורי:

- לעבוד בשיתוף פעולה עם בית הספר ועם המשפחות כדי להגיע לפשרה.
- לדבר עם המתלון כדי לוודא שהוא מכיר את מנגנון הטיפול בתלונות האזורי ובכדי להבין יותר לעומק את התלונה.
- במקרה שהמתלון לא העלה את הבעיה ישירות מול הבית ספר, לסייע לו ליזום דיונים ישירות עם הבית ספר (אם המקרה מאפשר זאת).
- להודיע למתלון מה לוחות הזמנים הצפויים לפתרון הבעיה.
- להבטיח שכל תלמיד שמעורב בתלונה נשאר מחויב ללימודיו.

המשרד האזורי יכול:

- ליצור קשר עם בית הספר על מנת לקבל מידע נוסף שיסייע בבניית תמונה מלאה של המצב ולדון בפתרונות נוספים אפשריים.
- לפנות לקבלת תמיכה במציאת דרכים להגיע ליישוב הסכסוך מהיחידות המתאימות במשרד לחינוך ולהדרכה.
- לספק למתלון ולבית הספר עדכונים שבועיים, או לפי לוח זמנים אחר המוסכם מראש.
- לספק תמיכה נוספת למשפחות ולצוותי בית הספר בעת הצורך.
- לתעד את הפעולות שנקטו במאגר המידע של המשרד האזורי.



המשרד האזורי יכול להחליט לבצע סקירה (review), ובמקרה כזה הוא צריך לעדכן את בית הספר בכך. הסקירה האזורית כוללת:

- קבלת פרטים מהמתלון לגבי התלונה ולגבי התוצאה הרצויה מבחינתו.
- הערכת מידת ההתאמה של הפעולות שננקטו.
- הערכת המידע על המקרה, בהתאם למדיניות הרלוונטית במשרד לחינוך ולהדרכה.
- שקילת האפשרות לבדיקה נוספת של המקרה.
- סיכום הממצאים והתוצאות למתלון ולבית הספר.

תהליך הסקירה יכול להתארך בגלל סיבות שונות כמו מורכבות התלונה או זמינות הצדדים. במקרים אלו צריך להודיע לשני הצדדים על לוחות הזמנים החדשים. אם בסוף תהליך הסקירה מתקבלת החלטה שהתלונה דורשת המשך חקירה, סיכום הממצאים יכול צעדים להמשך התהליך ולוחות זמנים חדשים.

אם המשרד מחליט לא לבצע סקירה (Review) הוא יספק את החלטה הסופית שלו והמלצות אפשרויות להמשך תהליך.

על הפתרון של המשרד האזורי להיות תואם לערכים ולמדיניות המשרד ולחקיקה הרלוונטית שנועדה לקדם קשר חיובי בין התלמידים, המשפחות ובתי ספר ומעורבות של הקהילה בבית הספר.

שלב שלישי - המשרד המרכזי של ויקטוריה

כאשר התלונה לא נפתרה באופן מלא בשלבים הקודמים, המתלון רשאי להפנות התלונה למשרד המרכזי. כמו כן, אם יש סיבות ראויות שלא מאפשרות למתלון להעלות את התלונה ברמה הבית-ספרית או למשרד האזורי, ניתן להעלות את התלונה ישירות למשרד המרכזי.

המשרד המרכזי יכול לפעול באחת מתוך שלוש פעולות שונות.

החלופה הראשונה הינה להחזיר את התלונה לבית ספר: המשרד המרכזי מעודד את פתרון הבעיות ברמה המקומית, ולכן אם הוא מאמין שלבית הספר או למשרד האזורי לא הייתה הזדמנות צודקת לפתור את הבעיה ברמה המקומית הוא רשאי להחזיר את התלונה לשלבים הקודמים.

החלופה השנייה היא לטפל בתלונה במשרד (סגן שר החינוך, Deputy Secretary). כאשר התלונות מגיעות למשרד המרכזי לטיפול בתלונות, הצוות מבקש לקבל את כל המידע מהשלבים הקודמים. לאחר מכן הצוות קובע את השלבים הנדרשים כדי לפתור את התלונה יוצאת הדופן. כחלק מתפקידו, הצוות מתקשר למשרד האזורי כדי להבטיח שנבדקו כל הדרכים האפשרויות לפתרון.

כאשר עולה תלונה על נושא הנוגע למדיניות מסוימת או פרקטיקה של המשרד המשפיעה על נושאים רבים, המשרד המרכזי יעבוד בשיתוף פעולה עם הגורם האחראי על נושא כדי לפתור את הבעיה. כאשר מגיעים להסכמה, כל הצדדים מקבלים מכתב עם פירוט של כל השלבים שהביאו לפתרון, וכן פירוט של הסכמי ביניים, אם היו כאלה.

החלופה השלישית היא להעביר את התלונה לטיפול של סוכנות עצמאית לטיפול בתלונות, שתפקידה הוא להתמודד עם תלונות מורכבות שלא נמצא להן פתרון באף שלב.

חבריו של המשרד העצמאי ממונים על ידי משרד החינוך, ופועלים כגוף עצמאי מהמשרד לחינוך ולהדרכה. החברים במשרד העצמאי כוללים מומחים ב: יישוב סכסוכים בדרכים אלטרנטיביות, חינוך בית ספרי, קשרי תרבות, בריאות הנפש, סכסוכים משפחתיים, התפתחות הילד, מוגבלויות, ומניעת בריונות.

כדי שהסוכנות העצמאית תוכל לטפל בתלונה היא צריכה לעמוד בתנאים הבאים:

- התלונה אינה בטיפול בשלב או מנגנון אחר.
- הבעיה עדיין קיימת ולא פתורה.
- שני הצדדים מוכנים לשתף פעולה והם מחויבים למצוא פתרון.
- התהליך צריך להיות בטוח לשני הצדדים, בלי איומים או היסטוריה של פעילות אלימות.

הסוכנות העצמאית מתרכזת בשיקום הקשרים והתקשורת כך שהתלמיד והמשפחה המתלוננת יוכלו להמשיך להיות מעורבים בקהילת בית הספר ולהמשיך להתמקד בחינוך התלמיד. הסוכנות אינה מתרכזת בלחקור את העניין או למצוא אחראי למעשה שהתרחש בעבר, אלא מתמקדת בפתרון סוגיות על מנת ליצור התנאים הנכונים להצלחה של התלמיד בהמשך.

הסוכנות העצמאית רשאית להמליץ למשרד לחינוך ולהדרכה, לפי שיקול דעתו, איך לפתור את הבעיה. ההמלצה אינה מחייבת ויכולה להיות לא מוסכמת על כל הצדדים. הסוכנות רשאית להמליץ למשרד לחינוך ולהדרכה אפילו אם התלונה נפתרה, כדי למנוע תלונות דומות בעתיד.⁵

⁵ The Education State, Parent Complaint Policy, Victorian Government Schools, 2019

רקע כללי

מערכת החינוך הסקוטית פועלת בשיתוף פעולה של מספר גורמים הן ברמה הלאומית והן ברמה המקומית. הגורמים העיקריים המעורבים במערכת החינוך הסקוטית הם:

- (1) **Scottish Government** – אחראית לקביעת המדיניות הלאומית.
- (2) **Local Authorities** – בסקוטלנד קיימים 32 מחוזות. על פי חוק "Education Act 1980" הם הסמכות האחראית על סיפוק חינוך בית ספרי לכל ילד בגיל בית הספר. החובה הסטטוטורית של המחוזות כוללת סיפוק יעיל ונאות של שירותי חינוך, החל מאחריות על המבנים ועד אחריות על שיטות ואיכות העברת תכניות הלימודים. המחוזות הם אלה שמעסיקים את המורים.
- (3) **Education Scotland** – סוכנות מבצעת של הממשלה הסקוטית. הוקמה בשנת 2011 לאחר המיזוג של הארגון האחראי על הפיקוח עם הארגון האחראי על תכניות הלימודים.
- (4) **The Scottish Qualifications Authority** – גוף סטטוטורי האחראי על מבחנים לאומיים שהם תנאי קבלה לאוניברסיטאות וכד'.

בנוסף, קיימים ארגונים האחראיים על היבטים נוספים כמו סטנדרטים של מורים, תכניות מנהיגות לאומיות ועוד.⁶

מנגנון הטיפול בתלונות

במסמך האסטרטגיה למעורבות הורים של מחוז אברדנשייר מוזכר נושא הטיפול בתלונות הורים. המסמך מכיר בתפקיד החיוני שממלאים הורים בתמיכה בלמידה של הילדים. **באסטרטגיה למעורבות הורים מצוין שקיימים שיתופי פעולה רבים עם הורים שהם חיוביים, אך לפעמים נוצרות גם בעיות והורים רוצים לבטא את חוסר שביעות הרצון שלהם לגבי השירותים שמסופקים, המדיניות בנושאים ספציפיים או ההתנהגות של הצוות.**⁷

כאשר הורים מעלים תלונות כלפי מערכת החינוך, המענה ניתן להם באמצעות מנגנון הטיפול בתלונות הכללי של המחוז – **המנגנון אינו ייעודי לבתי ספר ונועד להתמודד עם מגוון רחב של תלונות (דיוור ציבורי, גובה מסים עבור נכסים וכו').** המעבר במסגרת המנגנון משלב לשלב מתבצע רק במידה והתלונה לא נפתרה.

במסמך העוסק בנושא, **המחוז מצהיר כי הוא רואה ערך רב בתלונות, מכיוון שהן מהוות כלי חשוב לשיפור השירותים שהוא מספק.**

המחוז מגדיר מה היא תלונה ובאילו סוג של נושאים ניתן להתלונן דרך המנגנון:

- עיכובים בתשובות לפניות ולבקשות.
- אי מתן שירות.

⁶ <https://www.oecd.org/education/school/OECD-Scotland-Education-Policy-Review-Background-report.pdf>

⁷ Aberdeenshire Council, Parental Involvement and Engagement Strategy and Action Plan 2018-2021 Learning together in Aberdeenshire, live document last revised on 7th February 2019

- סטנדרט של שירות שסופק.
- מדיניות המחוז בנושאים מסוימים.
- יחס הצוות.
- כישלון בביצוע תהליך הקבוע בתקנון.

במסמך גם מפורט באילו סוגים של תלונות לא ניתן לטפל באמצעות התהליך:

- בקשה ראשונה לשירות, למשל בקשה ראשונה עבור תיקון דיור.
- בקשות פיצויים מהמחוז.
- דברים שיש בהם זכות ערעור במערכת המשפט.

מסגרת הזמן שבה ניתן להתלונן היא בין 6-12 חודשים מהיום שבו התרחש האירוע.

לאחר שהתלונה הוגשה היא עוברת לתהליך המורכב מ-3 שלבים, כאשר מודיעים למתלונן באופן רציף איפה התלונה נמצאת:

שלב ראשון – פנייה ראשונית לבית הספר – התלונה מוגשת למחוז, ומגיעה דרכו למוסד שסיפק את השירות (בית הספר). השאיפה הינה להגיע לפתרון במהירות (תוך 5 ימי עבודה) ובשיתוף פעולה עם המוסד שסיפק את השירות, על מנת לשמור על יחסים חיוביים בין כל הגורמים. פתרון התלונה יכול להתבטא בהתנצלות, הסבר על סיבת ההתנהגות או פעולה כדי לפתור את הבעיה.

שלב שני – חקירה מעמיקה של המחוז – תלונות שלא נפתרו בשלב הראשון או כאלו שמוגדרות כתלונות שמצריכות חקירה מעמיקה מגיעות לשלב השני. הגורמים במחוז צריכים:

- להודיע על קבלת התלונה תוך שלושה ימי עבודה ממועד קבלת התלונה.
- אם התלונה מגיעה לשלב השני לאחר טיפול בשלב הראשון, הגורמים האחראים במחוז ייצרו קשר עם המתלונן כדי להבין ממה נובע חוסר שביעות הרצון ולאיזה פתרון המתלונן חותר.
- אם התלונה הגיעה ישירות לשלב השני, ניתן ליצור קשר עם הגורמים הרלוונטיים כדי לקבל מידע חיוני כדי לפתרון התלונה.
- נדרש לספק תשובה במהירות אפשרית ותוך 20 ימי עבודה לכל היותר.

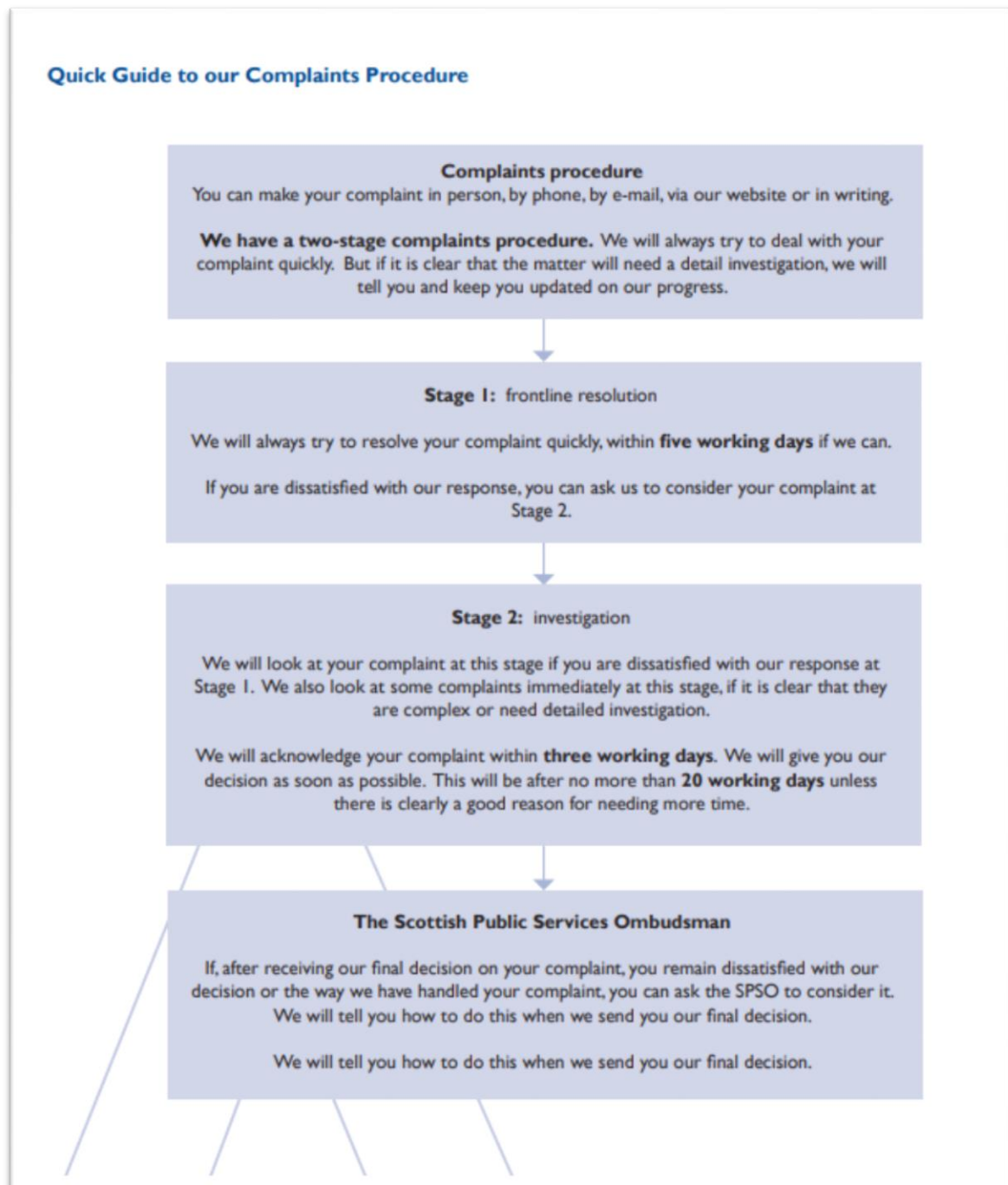
שלב שלישי – נציב תלונות הציבור – לאחר שמתבצעת חקירה מעמיקה, אם הגורמים המעורבים בתלונה עדיין לא מרוצים מהחלטה שהתקבלה, הם יכולים להפנות את התלונה ל- Scottish Public Services Ombudsman (SPSO). ה- SPSO לא יעסוק בתלונות שלא עברו את כל השלבים הקודמים, אירועים שהתרחשו לפני יותר משנה או כל ענין שבו מטפל בית משפט⁸.

⁸ https://www.aberdeenshire.gov.uk/media/14581/complaints-procedure-customer_v6.pdf



תרשים 3 – מנגנון טיפול בתלונות במחוז Aberdeenshire

מתוך ה- Aberdeenshire Council, Complain Procedure



רקע כללי

ניהול מערכת החינוך האירית מתבצע בשלוש רמות:

- (1) **משרד החינוך והמדע** – לשר החינוך אחריות על מדיניות החינוך באירלנד שכוללת אחריות על מסגרות מגיל הרך עד ההשכלה הגבוהה. המשרד המבצע בפועל את סמכויותיו של שר החינוך. המחלקה הינה גוף סטטוטורי, ויעודה הוא לבנות ולתחזק מערכת חינוך יעילה, מכילה, ונגישה לכולם. המערכת צריכה לספק חינוך איכותי ביחס לסטנדרטים בינלאומיים.
- (2) **המשרדים האזוריים** – באירלנד קיימים 10 משרדים אזוריים (מחוזות). משרדים אלה הוקמו כדי לענות על שני צרכים עיקריים: (1) הצורך להפוך את המשרד לנגיש יותר לציבור, ו-2) הצורך לשחרר את המשרד מעיסוק יתר בפרטי הפעלת מערכת החינוך. המשרדים האזוריים מאפשרים זרימה של מידע באופן דו-כיווני עם ספקי שירותי החינוך (בתי ספר).⁹
- (3) **בתי ספר** – פועלים לפי חוק החינוך משנת 1998 בתי הספר מוכרים על ידי הממשלה אך הם לרוב בבעלות ובניהול פרטיים, מעין רשתות חינוך (לרוב כנסיות וארגונים דתיים אחרים בחינוך היסודי, וארגונים יותר מגוונים בחינוך העל יסודי). ההחלטות הפדגוגיות משותפות לממשלה הלאומית ולבתי ספר.¹⁰

מנגנון הטיפול בתלונות – כללי

המועצות המנהלות (School Boards), שמעסיקות את מורי בית הספר ואת אנשי הצוות האחרים, ומנהל בית הספר אחראים יחד על הטיפול בתלונות הורים הקשורות לבית הספר והצוות החינוכי.

חשוב לציין שלמרות שהמשרד מספק תקצוב והנחיות מדיניות לבית הספר, **משרד החינוך לא מעורב בהעסקה של הצוות החינוכי ובניהול היום יומי של בתי הספר, ולכן לפי הגישה האירית הוא לא צריך להיות מעורבים בטיפול בתלונות הנוגעות לנושאים אלה.** על פי חוק החינוך משנת 1998, למשרד החינוך אין סמכות משפטית לדרוש מבית הספר לפתור תלונה בדרך מסוימת או לחקור בעצמו תלונות.

באתר של המשרד מפורטים הצעדים הראשונים שהורים צריכים לנקוט בהם כאשר הם רוצים להעלות תלונה או דאגה לגבי אירוע שהתרחש בבית ספר או בנוגע לאיש צוות:

⁹<https://www.education.ie/en/Publications/Education-Reports/A-Brief-Description-of-the-Irish-Education-System.pdf>

¹⁰ http://www.oecd.org/ireland/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK%20IRELAND_EN.pdf



שלב ראשון – פנייה לא פורמלית לבית הספר – ראשית כל יש לגשת למורה בשיחה לא פורמלית. אם התלונה היא על אחד מאנשי הצוות אז ניתן לפנות למנהל בית הספר. תלונות לגבי המנהל צריכות להיות מופנות למועצה המנהלת את בית הספר.

שלב שני – פנייה פורמלית לבית הספר – אם לא ניתן לפתור את הבעיה בדרך לא פורמלית, ניתן להגיש את התלונה באופן פורמלי. לכל בית ספר אמור להיות תהליך פורמלי לטיפול בתלונות, שאמור לפרט מה ההורים צריכים לעשות כדי להגיש את התלונה וכמה זמן ייקח לבית הספר לטפל בתלונה. עבור תלונות הנוגעות לצוותים החינוכיים, קיימים נהלי טיפול סטנדרטים שסוכמו בין המועצות המנהלות של בתי הספר ואיגודי המורים. בהמשך נציג שני מנגנוני טיפול בתלונות שאיתרנו באירלנד השייכים לשתי מועצות מנהלות שונות.

שלב שלישי – נציב תלונות הציבור – אם מוצא אפשרויות הפעולה בתוך בית הספר ונמצא שהתלונה משפיעה לרעה על התלמיד, ניתן לפנות למשרד נציב תלונות הציבור – Appealing to the Ombudsman for Children – כדי שיחקור את התלונות באופן עצמאי. גוף זה הינו גוף מוכר של משרד החינוך והמדע.

תכניות ושירותים מסוימים מסופקים לציבור באמצעות מגוון של ארגונים. עבור שירותים אלו קיימים הסדרים נפרדים לטיפול בתלונות וניתן לקבל מידע נוסף לגבי תהליכים אלא על ידי פניה ישירה לגופים אלה. למשל, בנוגע למבחנים לאומיים: ראשית כל צריך לעלות את החשש מול הגורם המטפל, ואם ללא מצליחים לפתור את הבעיה ניתן לפנות למנהל שירות הלקוחות של הגוף. אם עדיין אין שביעות רצון מהאופן בו הסוגיה טופלה, ניתן להפנות אותה למשרד נציב תלונות הציבור.¹¹

להלן שתי דוגמאות למנגנונים המטפלים בתלונות על הצוות החינוכי והשייכים לשתי רשתות בתי ספר.

דוגמא מס' 1 למנגנון: תהליך הטיפול בתלונות על צוות החינוכי בבתי הספר הקתולים

בשנת 1993, ארגון המורים האירי הלאומי ומנהלי בתי הספר היסודיים הקתולים הגיעו להסכם בנוגע **לתהליך טיפול בתלונות הורים נגד מורים**. המנגנון כולל שלבים ולוחות זמנים ברורים שצריך לעמוד בהם בכל שלב. **התהליך מתחיל באופן לא פורמלי בבית הספר, והופך לפורמלי מול המועצה המנהלת של בית הספר אם לא נמצא פתרון**. רק תלונות כתובות וחתומות על ידי ההורים יכולות להיחקר באופן רשמי.

התהליך לא רלוונטי לסוגי התלונות הבאים:

- המיומנויות המקצועיות של המורים (באחריות משרד החינוך).
- תלונות שאינן קשורות לעבודה של המורה.
- תלונות בהן אחד מהצדדים כבר הפעיל תהליך אחר, כגון תהליך משפטי.

להלן פירוט השלבים כפי שמוצגים במסמכים הרשמיים:

שלב ראשון – פנייה לא פורמלית – השלב כולל מספר תתי שלבים:

- בתחילת התהליך יש להעלות את התלונה ישירות למורה.

¹¹ <https://www.examinations.ie/?l=en&mc=cv&sc=in>

- כאשר לא מצליחים לפתור את הבעיה ישירות מול המורה, ניתן לעלות את התלונה מול מנהל בית הספר.

שלב שני – הגשת תלונה פורמלית בכתב למועצה המנהלת – אם עדיין לא ניתן להגיע להסכמה, יש להגיש תלונה בכתב ליו"ר המועצה המנהלת. היו"ר צריך להודיע למורה שהוגשה עליו תלונה בכתב וצריך לנסות להגיע לפתרון המוסכם על שני הצדדים תוך חמישה ימי עבודה.

שלב שלישי – פגישה רשמית עם המורה – במקרים בהם התלונה לא נפתרה בשני השלבים הקודמים, היו"ר, בכפוף לאישור המועצה המנהלת, צריך לספק למורה העתק של התלונה בכתב ולקבוע פגישה עם המורה במטרה לפתור התלונה. הפגישה צריכה להתקיים תוך 10 ימי עבודה ממועד קבלת התלונה בכתב.

שלב רביעי – החלטה על דחיית התלונה או חקירה נוספת – כאשר התלונה מגיעה לשלב זה, היו"ר כותב דיווח פורמלי למועצה המנהלת (תוך 10 ימי עבודה מהפגישה). אם המועצה המנהלת מחליטה שהתלונה אינה מבוססת, נדרש ליידע את המורה תוך שלושה ימי עבודה ממועד ישיבת מועצת ההנהלה. אם המועצה המנהלת מעריכה שהתלונה אכן מבוססת או שנדרשת חקירה נוספת, מתקדמים בדרך הבאה:

- מודיעים למורה שהחקירה ממשיכה לשלב הבא.
- מספקים למורה העתק בכתב של העדויות שמבססות את התלונה.
- מבקשים מהמורה להעביר תגובה בכתב לתלונה.
- נותנים למורה הזדמנות להציג את המקרה מול מועצת הנהלה בית הספר (המורה יכול להיעזר באדם אחר בהצגה).

שלב חמישי – החלטה סופית – ישיבת מועצת ההנהלה תתקיים תוך 10 ימי עבודה מהפגישה שהתקיימה בשלב השלישי. בתום חקירת מועצת ההנהלה, ותוך חמישה ימי עבודה מיום ישיבת המועצה, היו"ר צריך להעביר למורה ולמתלון את ההחלטה בכתב. ההחלטה של מועצת ההנהלה הינה ההחלטה הסופית.

נוהל התלונות נבחן מחדש כל שלוש שנים.¹²

דוגמא מס' 2 למנגנון: מנגנון טיפול בתלונות בבתי ספר של ETB

באירלנד קיים גוף סטטוטורי מקומי שנקרא ETB (Education and Training Board), המנהל בתי ספר משלו ומעסיק את העובדים. המנגנון של ETB מעודד גם הוא להעלות את התלונה בשלב ראשוני באופן לא פורמלי בסביבה רגועה שבה כבוד הדדי בין שני הצדדים. בראשית המסמך המפרט את המנגנון כתוב כי צפוי שרובן המכריע של התלונות ייסגרו באמצעות מציאת פתרון בשלבים הלא פורמליים. בכל השלבים, גם המתלון וגם איש הצוות רשאים להיות מלווים על ידי אדם אחר.

להלן פירוט השלבים:

¹²<https://www.education.ie/en/Parents/Information/Complaints-Bullying-Child-Protection-Discrimination/Complaints-Procedures.pdf>



שלב ראשון – תלונה לא פורמלית מול איש הצוות החינוכי – אין צורך בשלב זה להגיש את התלונה בכתב. מי שמעוניין להעלות תלונה צריך לקבוע פגישה עם האדם הנוגע בדבר, כאשר הגעה לפתרון הבעיה עשוי להצריך מפגש אחד או יותר. המסמך מעודד את שני הצדדים להבין את העמדה של הצד השני, ולשאוף להגיע לפתרון מוסכם ביניהם. כאשר לא ניתן להגיע לפתרון בשלב זה, המתלונן יכול לקדם את התלונה לשלב השני תוך 10 ימי עבודה.

שלב שני – מפגשי שיח בבית הספר – בתחילת שלב זה נערכת פגישה בין שני הצדדים המעורבים בתלונה יחד עם מנהל בית הספר או עם נציג מטעמו, במטרה להגיע להסכמה ולסגור את התלונה. המנהל רשאי לקיים מספר מפגשים, חלקם בנוכחות רק אחד מן הצדדים.

ניתן לשקול גם גישור חיצוני (שהוא חיצוני לתהליך). ניתן להתחיל תהליך גישור בכל שלב, גם בשלבים הלא רשמיים וגם בשלבים רשמיים. חשוב לציין שבמידע שנחשף לאורך שלב הגישור ניתן לעשות שימוש רק בשלב זה, ולא ניתן לעשות בו שימוש בשלבים מתקדמים יותר או בשלבים רשמיים, ללא הסכמה של הצד שחשף את המידע.

המנהל יודיע לשני הצדדים את תוצאות השלב. במקרה שלא מגיעים להסכמה, התלונה עוברת לשלב השלישי.

שלב שלישי – מפגשי שיח עם ההנהלה הבכירה של ה-ETB – אם אין הגעה להסכמה, התלונה עוברת לטיפול מנהל ה-ETB שאמור לקבוע פגישה תוך 15 ימי עבודה. ניתן לקבוע גם מספר פגישות נוספות כדי להגיע להסדרה.

כאשר מגיעים לפתרון בשלב זה, שני הצדדים מתבקשים לחתום על הצהרה על כך שהעניין הסתיים בהסכמה הדדית, והעתק ההצהרה יימסר לשני הצדדים.

כאשר לא מגיעים לפתרון, שני הצדדים מתבקשים לחתום על הצהרה שהעניין לא נפתר, והמתלונן רשאי לקדם את התלונה לשלב הבא. במקרה זה, מנהל ה-ETB מסכם בכתב את התוצאות באופן שמפרט הנושאים שעלו בשלב שלישי יחד עם כל התיעוד מהשלבים הקודמים. **מהשלב הבא התהליך התמודדות עם תלונות הופך להיות לפורמלי.**

שלב רביעי – חקירה רשמית של התלונה על ידי צוות חקירה עצמאי – המתלונן צריך להגיש את התלונה בכתב תוך עשרה ימי עבודה ממועד קבלת תוצאות השלב הקודם. אופן התהליך:

- ה-ETB צריך לאשר פורמלית את קבלת התלונה הכתובה, לספק העתק של התלונה לשני הצדדים ולהודיע להם שמתבצעות חקירות בנושא.
- בשלב זה ממונה צוות חקירה, הכולל שני חוקרים שנבחרים מתוך מאגר ארצי של חוקרים וגם מזכיר שבא מחוץ לסקטור לצורך ביצוע החקירה הרשמית.
- לאחר תום החקירה הצוות יספק דוח תוצאות בכתב.
- המנהל ימסור עותקים של תוצאות החקירה לכל הצדדים המעורבים בתלונה.
- תוך 15 יום ממסירת הדו"ח, המנהל צריך לבצע את הפעולות הבאות:

- במידה ויש צורך, לקבוע פגישה עם אנשי צוות המעורבים בתלונה ועם המתלונן.
- לבנות תכנית פעולה בהתבסס על הדו"ח, שעשויה לכלול פעילויות לשיקום היחסים בין הצוות למתלונן.
- לכתוב המלצות ליישום ה-ETB כדי לתמוך בפתרון הבעיה.
- כאשר נקבע שהתלונה היא חסרת ביסוס, העניין יועבר לטיפול בהתאם לקוד ההתנהגותי של בית הספר.
- ההחלטה של המנהל בשלב זה הינה ההחלטה הסופית.¹³

¹³<https://www.education.ie/en/Parents/Information/Complaints-Bullying-Child-Protection Discrimination/Complaints-Procedure-VECs.pdf>

רקע כללי

מערכת החינוך ההולנדית מנוהלת בשלוש רמות שונות:

(1) **משרד החינוך, התרבות והמדע** – קובע את מדיניות החינוך והטיפול לגיל הרך, לחינוך יסודי ולחינוך העל יסודי. אחריותו כוללת גם קביעת סטנדרטים, בחינות ותקצוב. עבור ההשכלה גבוהה המשרד קובע מסגרת הוראה ומסגרת בחינות.

קיימים גופים לאומיים נוספים המעצבים את מדיניות החינוך:

- **הפיקוח על החינוך** מעריך ומפקח על איכות מוסדות חינוך.
- **מועצת חינוך הולנדית** – גוף עצמאי המייצג לממשלה בענייני חינוך. המועצה מורכבת מחוקרים, אנשי אקדמיה מובילים, מנהלים ומומחים אחרים לחינוך.
- **משרדים ממשלתיים אחרים** – האחראים על בריאות, רווחה ספורט, רווחה, תעסוקה, כלכלה, חקלאות וחדשנות משתפים פעולה עם משרד החינוך בנושאים הקשורים לחינוך.
- **בעלי עניין אחרים** כגון איגודים המייצגים מורים, מנהלי בתי ספר, מועצות בית ספר וכו'.
- **מכוני מחקר שונים** – עוסקים בבניית תכניות לימודים, מבחנים והדרכות מקצועיות.

(2) **רשויות מקומיות** – אחראיות על תחומים מסוימים של מדיניות החינוך בבתי ספר, כגון התשתיות. הרשויות עורכות מעקב אחר ציות הגופים הרלוונטיים לחוק החינוך Education Act. בנוסף, הרשויות אוספות מידע על שיעור הנשירה בקרב התלמידים ומשפיעות באופן לא פורמלי על מדיניות בית הספר.

(3) **בתי ספר** – ניהול בתי הספר בהולנד מאופיין בביזור גבוה (decentralization). הדבר נובע מעיקרון חוקתי הקובע חופש בחינוך. כל אחד רשאי להקים בית ספר המבוסס על אמונות ועקרונות אישיים, אך כל בית ספר צריך להיות מוכר על ידי משרד החינוך המרכזי ולעמוד בדרישות הסף שלו. מועצות בתי ספר יכולות להיות אחראיות על בית ספר אחד או יותר. המועצה אחראית על ניהול בית הספר: ניהול כוח האדם והמשאבים, גיבוש והעברת תוכן חינוכי וגיבוש מנגנוני הערכה. מועצות בתי הספר יכולות להיות מורכבות מהורים וממנהלים מקצועיים, וקיימת שונות גבוהה בין מועצות שונות.¹⁴

תהליך הטיפול בתלונות

בהולנד האחראיות על טיפול בתלונות היא בסמכות הפיקוח על החינוך. באתר של משרד החינוך ההולנדי, תחת עמוד הפיקוח על החינוך מופיעות הנחיות טיפול בתלונות הורים. ההנחיות ממליצות לנסות לפתור את הבעיות ישירות מול הגורמים המעורבים בתלונה בתוך בית הספר. במקרים מורכבים יותר הפיקוח ממליץ להשתמש בגורם מתווך שיכול להיות הנהלת בית הספר או יועץ חיצוני דיסקרטי.

¹⁴OECD, Education Policy Outlook, Netherlands, October 2014

במקרים בהם לא ניתן להגיע להסכמה בין הצדדים גם לאחר גישור של הנהלת בית הספר או יועץ חיצוני, ניתן להגיש את התלונה באופן פורמלי למנגנון הטיפול בתלונות של בית הספר. מנגנון הטיפול בתלונות של בית הספר. מנגנון בית הספר, יכול לקבוע כי ניתן להגיש את התלונה להנהלת בית הספר, לגוף המנהל את בית הספר או לוועדה אחראית על טיפול בתלונות. אם לבית הספר אין ועדת טיפול בתלונות משל עצמה, הוא צריך להיות מקושר לוועדה אזורית או ארצית. אם התלונה נוגעת לחבר הצוות החינוכי, ניתן ליצור קשר עם הגוף המנהל את בית הספר או המועצה המנהלת.

הפיקוח על החינוך אינו מתמודד עם בעיות פרטניות. יחד עם זאת, באתר שלו מצוין שהפיקוח דווקא כן מעוניין ללמוד על תמונת המצב המלאה בבתי הספר ובמוסדות חינוך, ולכן הוא מעוניין לשמוע תלונות לגביהם ומספק דרך ישירה להגישן. התלונות שמוגשות לפיקוח על החינוך מעוברות לצוות הבדיקה (Inspection Team) הרלוונטי לאותו בית הספר. הצוות קורא את הפניות, מוסיף אותם לתיק של בית הספר ובמקרים מסוימים הפיקוח עשוי לקבוע דיון עם הנהלת הבית ספר בנוגע לתלונה מסוימת ואף לקיים חקירה של אותו בית הספר.

יש לציין שדיווחים ותלונות על פגיעות מיניות, אלימות ופגיעה בבטיחות צריכים להיות מוגשים לפיקוח.¹⁵

¹⁵ <https://english.onderwijsinspectie.nl/inspection/other-tasks-of-the-dutch-inspectorate-of-education/complaints-about-schools-and-other-educational-institutions>

רקע כללי

מערכת החינוך הצרפתית מנוהלת בשלוש רמות שונות:

- (1) **משרד החינוך – Ministry de l'Education Nationale** – מערכת החינוך הינה ריכוזית מאוד, ולכן המשרד אחראי על דברים רבים, כגון: סטנדרטים, תקנים, תקצוב, תכניות לימודים, גיוס מורים והדרכת מורים. המשרד גם קובע את מבנה בתי ספר בכל אזור ואת הקווים המנחים לניהול בתי ספר.
- (2) **המשרד האזורי** – בצרפת קיימים 17 משרדים אזוריים שמחזיקים באחריות המנהלית של מערכת החינוך. בראש כל אחד מ-17 המשרדים האזוריים עומד אחראי אזורי הנקרא ה-Recteur שממונה על ידי שר החינוך.
- (3) **ברמה המחוזית** – קיים מנהל אקדמי לשירותי חינוך המדווח למשרד האזורי. המנהל אחראי על יישום המדיניות הממשלתית ועל פיקוח על מוסדות החינוך היסודיים והעל-יסודיים באזור.¹⁶

תהליך הטיפול בתלונות

כאשר עולות מחלוקות בתחום החינוך, ניתן לפנות לגורם מגשר הנקרא Meidator, להלן מגשר. הגורם המגשר הוא גוף לאומי הנמצא באחריות משרד החינוך ומקבל פניות (באמצעות פקס, דואר אלקטרוני או באמצעות דואר) בנוגע לשירותים חינוכיים ציבוריים של מערכת החינוך הלאומית. הגורמים שיכולים לפנות למגשר הם:

- (1) **מקבלי שירותי החינוך** – הורה לתלמיד, תלמיד, ומבוגר העובר הכשרה מקצועית.
 - (2) **מספקי השירותים במערכת החינוך** – צוותי חינוך, צוות אדמיניסטרטיבי, צוות הספרייה וכו'.
- בעבר, ה-Mediator טיפל לרוב בתלונות שהגישו הצוותים החינוכיים, אך בשנים באחרונות רוב התלונות מגיעות מהצד הצורך שירותי חינוך: התלמיד או המורה (למרות שמספר התלונות סה"כ נשאר די יציב).¹⁷
- מ-2016 קיימות שני פרוצדורות נפרדות כדי להתחיל גישור:

- (1) **הפניה דרך ה-Education Code** – כדי לפנות למגשר דרך ה-Education Code, צריך קודם לבקש הסבר ולערער על ההחלטה הראשונית מול הגורם שקיבל אותה. במקרה זה, הפניה לגורם מגשר לא מקפאה את מסגרת הזמן שהחוק מאפשר בו להתחיל תהליך משפטי.
- (2) **21st century Justice Law** – מצריך קבלת אישור מראש מהגורם שקיבל את ההחלטה הראשונית. במקרה זה הפניה לגורם מגשר מקפאה את מסגרת הזמן שבתוכה ניתן להתחיל תהליך משפטי.

קיימים שני סוגי מגשרים:

- (1) **מגשרים בתחום האקדמי** – מטפלים בתלונות וערעורים הנוגעים להחלטות של מוסדות אקדמיים: בתי ספר, אוניברסיטאות וכו'.

¹⁶ <https://www.french-property.com/guides/france/public-services/school-education/responsibility>

¹⁷ <https://clubdesmediateurs.fr/wp-content/uploads/2017/06/education-nationale-2011.pdf>

(2) **מגשרים ברמה הלאומית – מטפלים בתלונות הקשורות להחלטות של משרד החינוך המרכזי.**

תפקיד המגשר הוא לבחון אם התלונות ולמיין אותן לשתי קבוצות:

(1) **תלונות מבוססות** – המגשר יוצר קשר עם הגורם האחראי על ההחלטה השנויה במחלוקת, וינסה להגיע להסכמה/פשרה בין הצדדים באמצעות דו-שיח. תפקידו הוא לשכנע את הגורם שקיבל ההחלטה שהוא צריך לשנות אותה או שניתן להגיע לפתרונות חלופיים.

(2) **תלונות שאינן מבוססות** – במקרים כאלה המגשר מודיע למתלונן שמבחינתו התלונה לא מבוססת ומנמק את הסיבות לכך.

חשוב לזכור שהתלונות המגיעות לגורם המגשר לא מובילות בהכרח למעורבות המגשר בנושא ולבקשת המגשר לשינוי ההחלטה של צוות החינוכי. **דרכי פעילות של המגשר הינם מגוונות ולעיתים כוללות יותר "הרגעת הרוחות"**: במקרים רבים הוא מסייע לשני הצדדים לקבל מידע נוסף, או מסביר לגורמים שפנו אליו שהם צריכים לפנות קודם כל לצוות החינוכי. במקרים אחרים התפקיד של המגשר הוא לסייע להרגיע את שני הצדדים ולמנוע את הקונפליקט. לבסוף, במקרים רבים המגשר מסביר למתלונן מדוע הסיבות של הצוות החינוכי מוצדקות. חשוב לזכור שהמגשר אינו עורך דין ואינו חייב לתמוך בכל התלונות שמגיעות אליו.¹⁸

היתרונות המרכזיים של שיטת פתרון סכסוכים באמצעות מגשר:

- טיפול התלונות על ידי גורם עצמאי וחסר דעות קדומות, שהוא לא העורך דין ולא התובע של אף צד.
- הפנייה למגשר הינה בחינם.
- למגשר ידע רב במערכת החינוך.
- ניתן פתרון לתלונה בפרקי זמן קצרים.
- קיום דו שיח שמטרתו היא פיוס.
- המגשר לא מתערב בנושאים הבאים:
- סכסוכים בין אנשים פרטיים.
- ערעור על החלטה של בית משפט.
- סכסוכים שאינם קשורים למערכת החינוך.

בנוסף חשוב לציין שלא ניתן לבקש מידע או ייעוץ מהמגשר, לדוגמא מידע על איכות בית ספר מסוים או הדרכה מסוימת.¹⁹

¹⁸ <https://clubdesmediateurs.fr/wp-content/uploads/2017/06/education-nationale-2011.pdf>

¹⁹ <https://www.education.gouv.fr/cid3998/faire-appel-mediateur.html>

6. ביבליוגרפיה

1. ליאור קלעי שהין ועמרי גפן, יישוב סכסוכים בדרכים חלופיות (ADR) יישומים בתחום חינוך: דגמים הנהוגים בעולם ולקחי הפעלתם, אוקטובר 2014
2. משרד החינוך, משנה למנהלת הכללית, אגף פניות ותלונות הציבור וקו פתוח לתלמידים, תהליכים ונוהלי עבודה באגף לפניות ותלונות הציבור, אוקטובר 2018
3. האגף לפניות ותלונות הציבור והקב הפתוח לתלמידים, דוח שנתי לסיכום שנת 2018, , אפריל 2019
4. The Education State, Parent Complaint Policy, Victorian Government Schools, 2019
5. Aberdeenshire Council, Parental Involvement and Engagement Strategy and Action Plan 2018-2021 Learning together in Aberdeenshire, live document last revised on 7th February 2019
6. OECD, Education Policy Outlook, Netherlands, October 2014

Websites:

3. <https://www.education.gov.au/schooling-0>
4. <https://www.education.vic.gov.au/about/departments/structure/Pages/regions.aspx#link71>
5. <https://www.oecd.org/education/school/OECD-Scotland-Education-Policy-Review-Background-report.pdf>
6. https://www.aberdeenshire.gov.uk/media/14581/complaints-procedure-customer_v6.pdf
7. <https://www.education.ie/en/Publications/Education-Reports/A-Brief-Description-of-the-Irish-Education-System.pdf>
8. http://www.oecd.org/ireland/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK%20IRELAND_EN.pdf
9. <https://www.examinations.ie/?l=en&mc=cv&sc=in>
10. <https://www.education.ie/en/Parents/Information/Complaints-Bullying-Child-Protection-Discrimination/Complaints-Procedures.pdf>
11. <https://www.education.ie/en/Parents/Information/Complaints-Bullying-Child-Protection-Discrimination/Complaints-Procedure-VECs.pdf>

- 
12. <https://english.onderwijsinspectie.nl/inspection/other-tasks-of-the-dutch-inspectorate-of-education/complaints-about-schools-and-other-educational-institutions>
 13. <https://www.french-property.com/guides/france/public-services/school-education/responsibility>
 14. <https://clubdesmediateurs.fr/wp-content/uploads/2017/06/education-nationale-2011.pdf>