



דוח תחקיר בטיחותי של צבר תקריות 20-5 (דוח מחוז צפון)

- פינוי חירום של תלמידי החינוך המיוחד עקב הצפות -

8.1.2020	תאריך האירועים
נהריה וגליל מערבי	מקומות האירועים
חורשה וגלים (מטה אשר)	מוס"ח מיוחד
רונה רמון ואילנות (נהריה)	
צפון	מחוז

לצרכי בטיחות בלבד

תקציר האירועים

ביום רביעי, בתאריך 8.1.2020, לקראת השעה עשר, עיריית נהריה החליטה, נוכח התחזקות הגשמים בצפון הארץ, להפסיק את יום הלימודים ולשלוח את התלמידים חזרה לבתיהם. ראש מינהל החינוך בעירייה הופקד לנהל את המשימה והוא הינחה את מנהלות בתי הספר, כולל של החינוך המיוחד, להיערך לפינוי תלמידיהם. כיוון שרוב תלמידי החינוך המיוחד מגיעים מידי יום בהסעות, עם מלווים מקצועיים, ממספר רב של רשויות מקומיות באזור, המנהלות התקשו בפועל, ליצור קשר מידי, עם כלל נהגי ההסעות ועם הגורמים האחראיים על ההסעות ברשויות. במקביל, המנהלות יצרו קשר עם ההורים, לקבלת אישורם להקדים את החזרת הילדים הביתה ולוודא שמבוגר יחכה לכל ילד עם הגעתו.

מאחר שחלקים רבים של העיר נהריה היו מוצפים, תהליך פינוי החירום, שזימן מספר אירועי בטיחות חריגים, ארך שעות רבות ומספר תלמידים ואנשי צוות הגיעו בבטחה לבתיהם רק בערב, לקראת השעה 20:00. יציין, כי צעיר, מתושבי העיר נהריה, ניסה להציל בני משפחה שנסחפו עם רכבם בזרם והוא שילם על כך בחייו.

1 מידע עובדתי

1.1 השתלשלות האירועים

סעיף השתלשלות האירועים נכתב בתמצות, לאחר שיח מעמיק עם מירב הגורמים המעורבים בפינוי ובפרט עם שלוש מנהלות בעיר נהריה. משכך, רצף האירועים יתאר בכלליות את סדרת הפעולות שבוצעו בבתי הספר, מרגע קבלת ההנחיה לפינוי ועד לסיומו, ולא עפ"י כל בית ספר בנפרד.

ערב לאירוע, התבצעה הערכת מצב אצל ראש העיר נהריה והוחלט בה לפתוח את יום הלימודים למחרת מתוך ההבנה, כי הגשמים יתחזקו רק בשעות אחה"צ. למרות החלטה זו, הורים רבים החליטו מיוזמתם שלא לשלוח, למחרת, את ילדיהם ללימודים.

בבוקר האירוע, עד השעה עשר, החלו להגיע לבתי הספר שמועות רבות בנוגע להצפות בנהריה ובסביבה ועל הכוונה לבצע פינוי מוקדם של התלמידים, כתוצאה מכך, הורים החלו לאסוף את ילדיהם. בשעה עשר, לערך, ראש מינהל החינוך בעיר נהריה הינחה להתכונן לפינוי כל התלמידים וילדי הגנים, מבלי שהוכרז בעירייה או ע"י גורם מוסמך אחר "מצב חירום", משך כל האירועים - משלב זה ואילך, האירוע נוהל על ידו.

מנהלות בתי הספר, של החינוך המיוחד, כינסו את הצוותים, הנחו את המחנכות ליצור קשר עם ההורים ולקבל את אישורם להקדמת ההחזרה הביתה ולוודא שמבוגר יחכה לכל ילד בבית. יצוין, כי מספר מורות וסייעות שוחררו, קודם לכן, ע"י המנהלות, לצאת ולדאוג לילדיהם, שגם הם היו תקועים במוסדות החינוך בעיר.

המנהלות יצרו קשר עם גורמים מהרשויות המקומיות באזור, מהן הגיעו חלק מהתלמידים, ועם חברות ההסעה, כשהן בקשר מקביל עם הגורמים בעיריית נהריה, לאורך כל התהליך.

בפועל, נוכח המצב בשטח, רוב ההסעות לא הגיעו בזמן וחלקן הגיעו ללא מלוות מוסמכות - מצב זה חייב את המנהלות לקבל החלטות בזמן אמת, לעיתים, עקב ניתוקי קשר רבים, מבלי שהייתה להן האפשרות להיוועץ ולהיעזר בגורמי העירייה המקצועיים.

מספר הסעות ומתנדבים, אשר הגיעו עם כלי רכב שאינם מותאמים לנסיעה בהצפות וללא מודעות מספקת, מצד חלק מהנהגים, בנוגע לאזורי הסכנה. כתוצאה מכך, חלק מהם נתקעו באזורי הצפה ועל פי תיאורי חלק מנהגי ההסעות, שהיו ללא תלמידים, הם אפילו נסחפו בזרם המים וסיכנו את נהג ההסעה.

פינוי התלמידים וצוות המורות הסתיים רק בשעות הערב, בסביבות השעה 20:00.

1.2 המעורבים בתחקיר

- ✓ מחוז צפון - המפקחת על החינוך המיוחד המחוזית, המפקחת האזורית, מנהלת גף היסעים, מפקחת מתכללת בעיר נהריה.
- ✓ רשות העיר נהריה - מנהל אגף החינוך בעירייה וקב"ט מוס"ח.
- ✓ רשויות מקומיות מטה אשר, כרמיאל ועכו – קב"טים (מעלות, אגף חינוך עכו).
- ✓ בתי ספר חינוך מיוחד – מנהלות בתי הספר.
- ✓ נהגי הסעות ומתנדבים מקומיים.

1.3 חומרי רקע מקצועיים

- ✓ חוזר מנכ"ל "נוהלי שעת חירום במערכת החינוך", הוראת קבע 0155 - החוזר מרכז את הפעולות שחייבים לבצע ברגיעה ובשעת חירום, כדי להכין ולארגן את המוסד החינוכי להמשך קיום הלימודים בשעת חירום.
- נוהל 16 בחוזר - "הפעלת מוסדות החינוך המיוחד בשעת חירום" (להלן: "נוהל 16") כולל התאמות למסגרות של החינוך המיוחד.
- ✓ **אוגדן מקצועי לרכז ביטחון, בטיחות ושעת חירום בבית הספר** – האוגדן מכיל פרק שלם המפרט לרכז הביטחון את שלבי ההיערכות לקראת מצבי חירום.

1.4 היקף התחקיר

צוות התחקור המשולב, של קב"ט מחוז צפון ומתחקרי אגף הבטיחות, קיים עם הגורמים המעורבים, מספר פגישות בירור ותחקירים, בהם השתתפו: נציגי הרשויות המקומיות, קב"טי מוס"ח, מנהלות בתי ספר, מפקחות של החינוך המיוחד ומפקחות כוללות.

יודגש, כי מבין האירועים התחקיר התרכז סוגית פינוי התלמידים בעיר נהריה, מתוך ההבנה, כי התחקור המקיף של הפינוי יאפשר למידה רוחבית לאירועי חירום דומים שאירעו בנהריה וסביבתה. בתחום הניהולי-ארגוני של ההיערכות למצב החירום ואופן ניהולו בפועל, התחקיר התמקד בשאלות האחריות ויחסי הגומלין, בתוך המשולש הניהולי: מחוז צפון, הרשות המקומית נהריה ובתי הספר.

2 ניתוח

כללי

צוות התחקור בחר למקד את בחינת אירוע ההצפה בעיר נהריה ובתלמידי החינוך המיוחד בלבד. הניתוח יתמקד בשני שלבים עיקריים של תהליך פינוי התלמידים:

השלב הראשון - בתוך כותלי בית הספר, משלב ההנחיה לפינוי החירום ועד עליית התלמידים להסעות. השלב השני - בתחומי העיר נהריה ולאחר מכן בתחומי הרשויות המקומיות, משלב העלייה להסעות ועד להגעה הבטוחה של כל תלמיד לביתו. יצוין, כי משך כל יום האירוע לא הוכרז מצב חירום בעיר ולכן חלק מהנחיות הפעולה המוגדרות, למצב חירום, לא בוצעו, הן ע"י הרשויות והן ע"י בתי הספר.

2.1 בשלב הראשון

כללי ☒

- ✓ **מצב חירום** – במהלך כל היום הרשות המקומית נהריה לא הכריזה על מצב חירום. מנהלי בתי הספר שהבינו שמדובר באירוע חריג פעלו על פי הבנתם המקצועית, אך לא עבדו עפ"י הנהלים, המחייבים עבודה שונה בעת הכרזה על מצב חירום.
- ✓ **קשר מול גורמי חוץ** - לאורך כל התהליך, מנהלות בתי הספר עבדו מול מספר גורמים, הן ברשות והן במשרד החינוך. לעיתים היו מספר גורמים שדיברו עם המנהלות ונראה, כי לא היה מנהל אחד שהעביר הנחיות למנהלות. בנוסף, במהלך כל היום היו בעיות קשר רבות ולא תמיד ניתן היה לקבל, מגורם מוסמך, הנחייה מקצועית או עזרה. הקשר המקביל של מנהלות בתי הספר, גם עם הרשות המקומית וגם עם מפקחות של משרד החינוך, יצר בלבול וחוסר הבנה מלאה של המצב.
- ✓ **גורם מקצועי ברשות המקומית** - בתחקיר התברר, כי לא היה גורם מקצועי אחד, ברשות המקומית, שריכז את הפעילות למול בתי הספר של החינוך המיוחד. יודגש, כי מאחר שלא הוכרז מצב חירום, במכלולי החינוך ברשות המקומית, לא נקבע גורם מקצועי אחד לנושא זה, כפי שמוגדר במצב חירום.
- ✓ **קבלת החלטות בדרגי מנהלי בתי ספר** – במהלך היום, בשני אירועים לפחות, מנהלי בתי הספר פעלו עפ"י שיקול דעתם ולא עפ"י הנחיות הרשות המקומית, חלקן הגיעו מאוחר יותר. במקרה אחד, מנהל בית ספר שיחרר את התלמידים עוד בטרם התקבלה החלטה בעירייה. במקרה שני, מנהלת ביה"ס החליטה, על דעת עצמה ולנוכח הבנתה, כי היא פועלת לטובת התלמידים, והיא הכריזה, בתיאום עם מנהלת מחוז צפון, כי ביה"ס ייפתח למחרת, בניגוד להנחיית הרשות. בפועל, מספר מנהלות נאלצו להחליט בעצמן על דרכי פינוי התלמידים, עקב העובדה שבמשך זמן רב לא הצליחו להשיג ולהיוועץ עם הגורמים המוסמכים בעיריית נהריה.

סיכום

חוסר בהירות לגבי המצב וחוסר של קשר, שנבע לעיתים מניתוק קשר ולעיתים מקבלת הנחיות שונות ממספר גורמים, הקשו מאוד על מנהלי בתי הספר להבין את תמונת המצב המתגבשת באזור העיר נהריה. במצב שנוצר התקבלו החלטות ע"י מנהלי בתי הספר שאינם מתוקף סמכותם לקבל.

☒ בתוך בית הספר

בית הספר מהווה עבור התלמידים, בדגש לתלמידי החינוך המיוחד, בית חם ומוכר שלעיתים רבות מגונן על התלמידים, יותר מאשר יציאה אל מחוץ לכותלי בית הספר. בפועל, המנהלות והצוותים הצליחו ליצור אווירה והרגשה כזו גם באירוע, הגם שהתברר, כי נכון לשפר את ההתנהלות בתוך בתי הספר, במספר נושאים:

✓ ניהול כ"א - בשלב מוקדם מאוד של האירוע, מיד לאחר ההנחיה לפינוי, מנהלות בתי הספר החליטו לשחרר חלק מצוותי ההוראה. החלטה זו בוצעה ללא ניתוח מעמיק של הצורך ומידת חשיבותם, לרציפות התפקודית לאורך זמן. בנוסף, בשעות אחה"צ, אב הבית והשומר עזבו את בית הספר, הגם שיש להם חלק בהתארגנות למצב חירום, כול שכן בטיפול במצב, לאורך זמן.

✓ שימוש בנהלים לשעת חירום - צוות התחקור בחן את היכרות המנהלות עם הנהלים לשע"ח, למרות שלא הוכרז מצב חירום ומצא, כי קיימים בבתי הספר האוגדנים המקצועיים של רכזי ביטחון, בטיחות ושע"ח, המתחייבים בנהלי משרד החינוך וכן, תיק צל"ח מלא כמתחייב מנהלי הרשות המקומית. יחד עם זאת, בפועל, הן לא נעזרו בנהלים הקיימים לשע"ח - קיים חשש, כי למרות היכרות עם החומר המקצועי, בשעת חירום קשה, של אירוע גדול ומורכב, הן תצטרכנה מסמך מקצועי, סדור ופשוט, שיארגן עבורן את ההתמודדות המקיפה והמתואמת שתעמוד בפניהן.

✓ רציפות תפקודית - לא היה מחסור בשמיכות, מזון או ציוד רפואי בבתי הספר, אך התברר, כי הם אינם ערוכים, במקרה הצורך, לשהייה ארוכה יותר, מעבר למספר שעות.

סיכום

מהתחקיר עולה, כי מנהלי בתי הספר ניהלו את האירוע, בדרך כלל, בצורה טובה. יחד עם זאת נראה, כי לא נעשו התאמות הפעלה מדויקות, לסוגי התרחישים השונים ולסוג האוכלוסייה בבית הספר, כפי שמתחייב בנוהל 16. עבודה למול רשימה מותאמת ומסודרת עשויה הייתה להקל על עבודת המנהלים במצב החירום שנוצר.

2.2 בשלב השני

השלב המסוכן בפינוי התלמידים, בעיקר של החינוך המיוחד, הוא מהיציאה מבית הספר ועד ההגעה בשלום לבית. התברר, כי היו מספר אירועים חריגים ומסוכנים, של פינוי תלמידים ומורים, אשר עלולים היו להסתיים באסון – מצבים המחייבים הסתכלות אחרת ושונה מאשר בשגרה. שיטפון והצפות עלולים לגרום לאסונות כבדים, כמו במצבים של נפילת טילים, חומ"ס או אירועי פח"ע. ראש הרשות, שאמור להגדיר את אזורי הסכנה ולתת הנחיות מקצועיות ורלוונטיות, צריך להכשיר ולוודא, כי העובדים מוכשרים ומתורגלים בכך. באירוע התברר, כי חלק מההסעות ואולי אף חלק מהמתנדבים, נכנסו ויצאו לאזור נהריה, ללא הבנה ברורה ומודעות למידת הסכנות.

✓ כניסה ויציאה של ההסעות - נהגי ההסעות שהגיעו, לא הבינו בחלקם את חומרת המצב בעיר ולכן נקלעו ונתקעו בפקקים ובשלוליות. עיריית עכו, לדוגמא, שלחה מונית נמוכה במיוחד לחלץ תלמיד ורק בהתערבות הורי הילד, הוא לא עלה על המונית שחזרה ריקה.

✓ מתנדבים - לא ברור האם המתנדבים שהגיעו לחלץ מבתי הספר הבינו גם הם את מלוא הסכנות והם לא קיבלו תדריך מקצועי לפני שהגיעו לחלץ. באחד המקרים, מנהלת בית הספר התלוותה לרכב מתנדב שהסתכן וחצה שלוליות עמוקות במיוחד.

✓ מלווי הסעות - חלק מההסעות הגיעו ללא מלווים והם יצאו, לאחר שההורים אישרו זאת. יודגש, כי הסעה של תלמידי החינוך המיוחד, באזורי סכנה בשעת חירום, ללא מלווים, עלולה להסתבך בהיותה סכנה בפני עצמה ולהתפתח לאירוע שנהג הסעות עלול שלא להשתלט עליה.

✓ מתקן קליטה - בעת חירום, הרשויות המקומיות נערכות לקליטת אוכלוסייה ובהם תלמידי בתי ספר. עולה, כי אין היערכות מתאימה עבור אוכלוסיית תלמידי החינוך המיוחד אשר בשעת חירום זקוקים להתאמות מיוחדות כדי לשהות במרכזי הקליטה.

סיכום

הרשות המקומית היא "בעלת הבית" על אזורי העיר. במצב חירום גורמי העירייה אמורים לגבש תמונת מצב ברורה ועדכנית שתאפשר להצביע על סכנות ועל סיכונים. באירוע הנדון, גורמי הרשות הכירו את האזורים המסוכנים בעת הצפות בעיר, כולל את הכלים והאמצעים שאמורים לעמוד לרשותם. בפועל, נהגי הסעות, ממספר רב של רשויות וכן מתנדבים רבים, פעלו מבלי שקיבלו הנחיות מגורמי העירייה ומבלי שהייתה להם מודעות למיקום הסכנות ולמידת הסיכונים. יצוין, כי בחלק מהמקרים, הם פעלו על דעת עצמם, תוך סיכון חייהם ולעיתים גם חיי תלמידים ומורים.

3 מסקנות

- 3.1 פינוי תלמידי החינוך המיוחד לא נוהל ריכוזית, לא עפ"י הנחיות ברורות ונגישות מצד גורמי העיריה, אלא עפ"י החלטות של מנהלות בתי הספר, בהתאם לנסיבות ולנתוני המצב שהן חוו בפועל – כתוצאה מכך, הפינוי נמשך משך כעשר שעות, תוך סיכון חיי תלמידים, מלווים ונהגים.
- 3.2 הערכת המצב שגורמי העיריה ביצעו, יום קודם האירועים, התבססה על הערכה, כי הסערה תגיע למלוא עוצמתה, רק בשעות אחה"צ של יום האירוע ולכן נקבע, כי יום הלימודים ייפתח כרגיל. רק בשעות הבוקר, במועד פתיחת הלימודים, התברר לגורמי העיריה, כי הסערה הקדימה והם החליטו, סביב השעה עשר בבוקר, על פינוי מוקדם של התלמידים, מבלי שהכריזו על מצב חירום.
- 3.3 ההיערכות לפינוי בתוך בתי הספר התנהלה ע"י מנהלות בתי הספר, בד"כ בצורה מקצועית. יחד עם זאת התברר, כי בתי הספר לא היו ערוכים לרציפות תפקודית, בהיבטי כוח אדם, אמצעים, מזון, תרופות וציוד חם.
- 3.4 הערכת המצב של גורמי העיריה לא הביאה בחשבון את קצב השינויים במגזר האוויר ואת חומרת ההצפות שנוצרו עקב זרימת המים בנחל הגעתון, תוך שהם טעו בשיקול דעתם, להסתפק בהנחיה כללית על פינוי מוקדם ומבלי שהכריזו, משך כל היום, על מצב חירום, למרות הנסיבות והדיווחים על תאונות ואירועים חמורים בעיר.
- 3.5 מנהלות בתי הספר ניהלו את משימת הפינוי, בעצמן ובד"כ ללא קשר עם גורמי העיריה, בניהם למעשה היו בעיות תקשורת, עפ"י שיקול דעתן ובהתאם לנסיבות. משכך, נהגי ההסעות והמתנדבים שהגיעו, לא תודרכו ע"י גורמים מקצועיים בדבר הסכנות והסיכונים שהיו בפועל.
- 3.6 שחרור חלק מהמורות והסייעות ע"י מנהלות בתי הספר, עם ההכרזה בבוקר על פינוי מוקדם, כמו גם עזיבתם של אבות הבית והמזכירות באותם בתי הספר, בסוף יום העבודה הרגיל, היקשה עליהן לבצע את משימת הפינוי - אילו משך הפינוי היה ארוך יותר זה עלול היה להסתיים אחרת.
- 3.7 ניהול האירוע ע"י עיריית נהריה, בכל הנוגע לפינוי התלמידים, לקה במספר נקודות, כמו:
✓ בשום שלב לא הוכרז מצב חירום – הכרזה כזו הייתה עשויה להכניס את המצב למודעות.
✓ לא היה גורם מקצועי אחד שהיה בקשר עם מנהלות בתי הספר והינחה אותן.
✓ לא היה גורם מקצועי בעירייה שהכיר את הצרכים המיוחדים של תלמידי החינוך המיוחד.
✓ העדר קשר רציף למתן הנחיות עקב בעיות בתשתיות הקשר בעיר.
- 3.8 נוהל 16 וחומרי עזר נוספים לשעת חירום שסיפקו משרד החינוך והרשויות המקומיות, הם בסיס מקצועי וניהולי טוב יחסית, אלא שבתי הספר לא השכילו לבצע את ההתאמות הנדרשות שיופנמו ברשימות התיג, למצבי החירום השונים, של כל אחד מבתי הספר ועפ"י צרכיו.

4 המלצות

- 4.1 לבחון את ממצאי התחקיר, יחד עם קב"ט מחוז צפון ומנהל אגף חירום במשרד החינוך, בכל הנוגע להכרת הצרכים המיוחדים של בתי הספר לחינוך מיוחד ולגזור מהם את תוכניות הפעולה, למצבי חירום שונים, תוך התייחסות לנקודות, כמו:
- ✓ ניהול ושליטה על תהליכי ההסעות והפינוי – אחריות וסמכויות.
 - ✓ הגדרת גורם מקצועי ומוסמך אחד, במכלול החינוך של העירייה שירכז את דרישות החינוך המיוחד בשעת חירום וישמש יועץ לראש מנהל החינוך בהתוויית ההנחיות.
 - ✓ תיאום הפעולות בשעת חירום, עם הרשויות הסמוכות, לגבי הטיפול בחינוך המיוחד.
- אחריות:** עיריית נהריה **מועד ביצוע מומלץ:** עד 1.11.2020

- 4.2 להכין רשימות תיוג מפורטות וברורות, לכל תרחיש חירום, המותאמות לתנאים ולצרכים של בית הספר ולהעבירם לאישור קב"ט מוס"ח הרלוונטי.
- אחריות:** מנהלי בתי הספר לחינוך מיוחד **מועד ביצוע מומלץ:** עד 1.11.2020

- 4.3 לבחון את ממצאי התחקיר, יחד עם ראש אגף הבטיחות, בכל הנוגע לתוכניות הפעולה של הרשויות המקומיות ובתי הספר שבתחום אחריותם, במצבי חירום שונים ולשקול אם נדרש לתת הנחיות פרטניות ומעודכנות, בנקודות, כמו:
- ✓ הכרזות חירום המותאמות לנסיבות – אחריות וסמכות
 - ✓ הקצאת משאבים וציוד – עפ"י הצרכים
 - ✓ עדכון תוכניות החירום וביצוע תרגילי חירום
- אחריות:** מנהל אגף חירום **מועד ביצוע מומלץ:** עד 1.11.2020

5 התייחסות ראש אגף הבטיחות

מדובר בתחקיר בטיחותי טוב שבוצע ע"י מחוז צפון בסיוע צוות התחקור הארצי כחלק מהגישה החדשה, של קידום ושדרוג התחקירים הבטיחותיים, ברמת המחוזות והרשויות.

בברכה,

מנהל אדרי חיים,
ביטחון, בטיחות ושעת חירום
מחוז צפון

תאריך: 13.4.2020