

מיפוי ותכנון עם קהילה בשכונת פרדס שניר



דו"ח מסכם

יוני 2014

במקום
במקום
BIMKOM

שטייל
Shatil شتيل



Project funded by the
EUROPEAN UNION

מיפוי ותכנון עם קהילה בשכונת פרדס שניר

דו"ח מסכם

יוני 2014

כתיבה ועריכה:

חגית נעלי-יוסף, ינון גבע

This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of Bimkom and Shatil and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

פרסום זה הופק בסיוע האיחוד האירופי. האחריות הבלעדית על תכניו של פרסום זה נתונה בידי במקום ושטיל ואין להתייחס אליהם בשום אופן כמשקפים את עמדות האיחוד האירופי.

تم إعداد هذه النشرة بمساعدة من الاتحاد الأوروبي. محتويات هذه النشرة من مسؤولية جمعية بمكوم وشتيل ولا تعكس بأي حال من الأحوال وجهات نظر أو آراء الاتحاد الأوروبي.

תוכן

3.....	מבוא	א.
5.....	רקע	ב.
8.....	מצב סטטוטורי - תכניות מתאר והחלטות ממשלה	ג.
15.....	מתודולוגיה	ד.
18.....	תוצרי העבודה	ה.
24.....	מסקנות והמלצות	ו.
28.....	נספח: מפת המלצות ועדת החקירה לשינוי גבולות שיפוט העיר לוד	

רשימת מפות

9.....	מפה 1: תכניות מאושרות בשטח שכונת פרדס שניר, לוד
18.....	מפה 2: חלוקת מתחמי תכנון המוסכמת על תושבי השכונה
20.....	מפה 3: השוואה בין מתחמי התכנון המאושר למתחמים המוסכמים על התושבים
22.....	מפה 4: הסכמות ופערים בין התכניות המאושרות לבין רצון התושבים

א. מבוא

פרדס שניר היא אחת מכמה שכונות ערביות בעיר לוד שהתפתחו ללא תכנון מסדיר, ללא הסדרה מוקדמת של תשתיות וללא היתרים. תנאי המגורים והשירותים העירוניים בשכונה זו ובאחרות הם בלתי ראויים, ולא מתקיימת בהן הזכות הבסיסית לדיור נאות. בשכונות אלו קיימות צפיפות גבוהה, בניה ארעית והזנחה סביבתית. האוכלוסייה בשכונות הבלתי-מוסדרות מוסלמית והיא מונה, על פי מפקד הלמ"ס משנת 2008, כ-10,000 נפש. המשפחות המתגוררות בשכונה חשופות לאיום מתמיד של הריסה ופינוי של בתיהן, על אף היותן כלולות בשטחה המוניציפלי של העיר לוד מזה עשורים רבים.

לאורך השנים התקיימו באזורים אלה מהלכי תכנון וניסיונות הסדרה חלקיים, אשר באחרונה קיבלו משנה תוקף באמצעים של תכנון סטטוטורי המבקש לשנות את מעמדה החוקי של השכונה. בתכנית לד/1300 משנת 2005, וכן בתכנית המתאר העירונית המוקדמת בימים אלו, נכללים שטחי השכונות הבלתי-מוסדרות בשטח התכנון ובייעוד למגורים. הכרה סטטוטורית זו היא תנאי הכרחי לקידום תכנון בשכונות, אך היא עדיין לא מסירה את איומי הפינוי וההריסה באופן מוחלט, מכיוון שלשם קבלת היתרי בניה, הסדרת הבינוי הקיים ושיפור תנאי החיים, נדרש תכנון מפורט.

אוכלוסיית השכונה עברה במשך שנים אירועים סוערים בהיבטים הקהילתיים. תושבים חדשים התיישבו על אדמות שניתנו כפיצוי על הפקעה במקומות אחרים, אך ללא הסדרה תכנונית, הריסת בתים חזרות ונשנות היו נחלת השכונה ושכונות לוד הערביות האחרות. ניסיונות הסדרה קודמים, ובפרט בשכונת נווה שלום הסמוכה, לוו בליקויים תשתיתיים שונים הניכרים בשטח. הבטחות ויחזמות תכנוניות קצרי טווח ששירתו מערכות בחירות שונות וכדומה מהווים אף הם את הרקע לסגרציה חברתית וקהילתית של המתחמים ולבניית יחס התושבים לסביבתם ולמהלכים ממסדיים באשר הם. במשך השנים כשל הממסד בסוגיית התכנון ההולם והסדרת השכונות האמורות. לפיכך, כל ניסיון להסדרה תכנונית חייב לכלול את שיתוף הקהילה האמורה בתכנון, בחינת שאיפותיה ויצירת תשתית עבודה בשלה לתכנון.

במהלך החודשים דצמבר 2013 עד מאי 2014 נערכה בפרדס שניר עבודת מיפוי ותכנון ראשונה מסוגה, במסגרתה שורטטה מפת ייעודי קרקע המבטאת את צרכיהם של תושבי השכונה, וכן בוצעה הערכה פרוגרמטית נקודתית, בהתאם לתחזיות הצמיחה של השכונה.

מטרות העבודה

העבודה משלבת מטרות תכנוניות-תכליתיות עם מטרות קהילתיות.

- איסוף מידע וגיבוש התוצר התכנוני בהובלת נציגי הקהילה ובביצועם, תוך מעורבות של האוכלוסייה המקומית בכל שלבי העבודה.
- הגעה לתוצר תכנוני קונקרטי: תכנון רעיוני מפורט, מוסכם על תושבי השכונה אשר ישמש בסיס לדיונים עם גופי התכנון לקראת מימוש התכנון בשכונה, קידום תכנון מפורט משלים לפי הצורך וקבלת היתרי בנייה.

- הכנסת האוכלוסייה הערבית בשכונה למעגל לקבלת החלטות בנושא של תכנון ופיתוח העיר לוד בכלל ובשכונת מגוריהם בפרט, כל זאת תוך גיבוש שיטה לעבודה משותפת ופתיחת ערוצים מוסכמים לעבודה עם הרשויות.

ארגונים שותפים

שתיל הוא ארגון המספק שירותי תמיכה וייעוץ לקידום שינוי חברתי בישראל. **שתיל** נוסד בשנת 1982, על ידי הקרן החדשה לישראל, ומיום היווסדו פועל בזירת השינוי החברתי על מנת להעצים קולות מושתקים ומוחלשים ולקדם ערכי שוויון, דמוקרטיה, זכויות אדם וחברה משותפת. מתוך אמונה וחיבור לחברה הישראלית, עם משרד ראשי בירושלים ומשרדים מרכזיים בחיפה ובאר שבע, מסייע **שתיל** ליותר מ-1,000 ארגונים והתארגנויות לשינוי חברתיבשנה, בשלבי הקמתם ובפעולתם השוטפת, מוציא לפועל עשרות רבות של השתלמויות באמצעות קמפוס שתיל ומקדם קמפיינים וקואליציות בתחומים רבים: דיור ותכנון, מאבק בגזענות, העסקה ישירה, השפעה מוניציפאלית, מאבק בהדרת נשים, צמצום פערים בבריאות ועוד. **שתיל** מרכז את הפרויקט ואחראי על העבודה הקהילתית, זאת בשיתוף פעולה עם **סינגור קהילתי**. פעילות זו כוללת ארגון קהילה והעצמה של פעילים מקומיים, תוך מטרה לקדם תהליכי תכנון עירוניים המגנים על זכויותיהן של כלל האוכלוסיות בעיר לוד.

עמותת **במקום - מתכננים למען זכויות תכנון**, הינה עמותה אשר הוקמה בשנת 1999 על ידי קבוצה של מתכננים/ות ואדריכלים/ות, ששמו להם למטרה לחזק את הקשר בין זכויות אדם ומערכת התכנון במדינת ישראל. עמותת **במקום** היא גוף מקצועי המקדם הליכי תכנון ומגמות תכנוניות לטובת הקהילה אשר פועלת עם ולטובת קבוצות אוכלוסייה וקהילות הנתונות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית. **במקום** פעילה ברחבי הארץ ומייצגת בעמדתה אינטרס ציבורי למען שקיפות בהליכי התכנון והקצאת משאבים הוגנת ושוויונית בתחומי התכנון והפיתוח. במהלך יותר מעשור של פעילות, רכשה העמותה הערכה רבה הן בקרב הקהילות איתן היא עובדת, והן בקרב אנשי מקצוע וגורמים ממסדיים מולם היא מציגה את עמדתה המקצועית.

צוות הפרויקט (לפי סדר הא"ב)

- מוסטפא אבו זייד, מארגן קהילתי (שתיל)
- ינון גבע, מתכנן ערים (במקום)
- אבי דבוש, ניהול ופיקוח (שתיל)
- סזאר יהודקין, מתכנן ערים, אחראי תחום יישובים ערביים (במקום)
- חגית נעלי-יוסף, מתכננת ערים (במקום)
- עבד שחאדה, רכז הפרויקט (שתיל)

ב. רקע

רקע היסטורי



תרשים 1: לוד, מפת התמצאות

לעיר לוד היסטוריה ארוכה, המתבטאת בארכיאולוגיה עשירה ובתיעוד היסטורי המתוארך לשנת 3500 לפנה"ס לערך. העיר היוותה מוקד לאורך דרך הים ההיסטורית, ובעת החדשה שימשה מוקד אזורי מבחינה אדמיניסטרטיבית ותחבורתית תחת השלטון העות'מאני והמנדט הבריטי. מסילת הרכבת שהוקמה בתקופה העות'מאנית בין יפו לירושלים עברה בעיר, ושדה התעופה הבריטי (לימים נתב"ג) הוקם גם הוא בסמוך. שכונת הרכבת, הממוקמת ממערב למסילה, הוקמה בתקופת המנדט כמגורים לעובדי הרכבת.

עד להקמת המדינה הייתה העיר לוד ערבית באופן מובהק. ביולי 1948 נכבשה העיר מידי הלגיון הירדני, במסגרת מבצע "דני" של צה"ל, ומאות מתושבי העיר נהרגו (ההיסטוריונים חלוקים לגבי

השאלה האם בוצע טבח מאורגן בשבויים או אזרחים בעיר). עשרות אלפים מתושבי העיר פונו במשאיות ולאחר המלחמה נותרו בעיר רק כ-1,000 תושבים פלסטינים. עולים חדשים שיושבו בעיר שוכנו תחילה בבתים הנטושים ומאוחר יותר בשכונות חדשות שנבנו מדרום-מערב למרכז העיר ההיסטורי.

לאחר קום המדינה היגרו לעיר תושבים ערבים, שרבים מהם הגיעו במסגרת הסכמים או העברות אוכלוסייה ביחמת המדינה. ביניהם ניתן למנות פליטי פנים מכפרי האזור שפונו ב-1948, תושבי הכפר מג'דל (באזור אשקלון) שפונו עקב קרבת הכפר לגבול עזה, וכן בעלי אדמות שהופקעו באזור השרון והמשולש, אשר קיבלו בלוד חלקות קטנות (בין 10% ל-15% משטח האדמה המקורית) במסגרת הסכמי פיצויים. במהלך דומה, היגרו לעיר בשנות ה-60 של המאה הקודמת תושבים בדואים מהנגב שאדמותיהם הופקעו. לאחר 1967 הפכה לוד ליעד ליישוב מחדש של פלסטינים מהשטחים ששיתפו פעולה עם מערכת הביטחון הישראלית. זאת, בנוסף להגירה וולונטרית לעיר שנהנית מקרבה לריכוזי תעסוקה במרכז הארץ.¹ מגמות אלו יצרו מצוקת דיור ופגעו אנושות ברמת החיים בשכונות שממערב למסילת הרכבת אשר נחשבו בעבר לאיכותיות.

ממערב למסילת הרכבת בלוד התפתח מרקם מגורים במנותק מהרצף העירוני. שכונת הרכבת, הראשונה מבין שכונות מערב העיר, נודעה עד שנות ה-60 כשכונה טובה יחסית, שהתאפיינה בבינוי איכותי ואוכלוסייה חזקה. גלי ההגירה לעיר הביאו להידרדרות באיכות החיים, במצב הסוציו-אקונומי וכן ביחסים

¹ חיים יעקובי, "חיי השגרה בלוד: על כוח, זהות ומחאה מרחבית בעיר המעורבת לוד". ג'מאעה י, 2003, עמ' 109-69.

עם הרשויות, בעיקר עקב התרחבות הבניה ללא היתר על קרקעות שנועדו לשימוש חקלאי והמחסור בתשתיות בסיסיות בשכונת מגורים.

בשנות ה-70 החלו בעיר מגמות של הסדרה ואכיפה. שכונת נווה ירק נבנתה בצפון העיר עבור מהגרי הפנים הבדואים שאדמותיהם הופקעו, ובמערב העיר הונהגה אכיפה מחמירה יותר נגד בניה ללא היתר על אדמות מדינה. בשנת 1985 הוחלט על פינוי שכונת הרכבת במלואה, צעד שלוהה הן במשא ומתן עם תושביה והן בפניוים אלימים על ידי קבלן פרטי.² העירייה ביקשה לפנות את התושבים לשכונות בצפון העיר – נווה ירק ושכונת "וורדה" הסמוכה לה. שני הפרויקטים נחלו כישלון, אשר התבטא בהיענות נמוכה ובהיווצרותם של שכונות עוני חדשות בעיר, שלא שיפרו את תנאי החיים של התושבים שעברו אליהן. שכונת "נווה שלום", שהוקמה בין שכונת הרכבת לפרדס שניר היוותה ניסיון ללמוד מהטעויות ולהעניק תשתית ראויה למשפחות שיתפנו משכונת הרכבת: המפונים בשכונה זו קיבלו מגרשים המאפשרים הרחבה הדרגתית של הבית, בהתאם לדפוס המגורים הרב-דורי בחברה הערבית.

בשנות ה-90 נוספו לעיר שתי שכונות חדשות, שנבנו במנותק מרצף הבינוי הקיים בעיר – גני יער במזרח וגני אביב בצפון-מערב, בצמוד לשכונת פרדס שניר. הפרסומים שקידמו את שכונת גני אביב בעיתונות הרוסית הדגישו את ההבדל בינה ובין העיר והבליטו בעיקר את הקרבה לתל אביב. עוד צוין בפרסומים כי רכישת דירות תותנה באישור ועדת קבלה.³ השכונות החדשות אוכלסו על ידי עולים חדשים ומשפרי דיור מתושבי העיר, בעוד תושבים ערבים שביקשו לקנות דירות בשכונות נתקלו בהתנגדות היזמים.

מצבה הסוציו-אקונומי והפיזי של העיר בכלל, ושל השכונות הערביות בצפון ובמערב העיר בפרט, היה ונשאר ירוד. באזורים הוותיקים של העיר קיימים מגרשים ריקים רבים והתשתיות לוקות בחסר. מסילות הרכבת הרבות החוצות את העיר פגעו בעיר על ידי ניתוק בין השכונות השונות ויצירת אזורי שוליים רבים במרכז העיר, שהתאפיינו בהזנחה ומשיכה של פעילות עבריינית. בשיח הציבורי הישראלי נודעה העירלוד בעיקר בזכות דימויה השלילי כמרכז פשע וסחר בסמים, אך תושבי העיר סובלים גם ממפגעים תשתיתיים וסביבתיים כגון מאגרי הדלק הניצבים במרכז העיר.

שכונת פרדס שניר

השכונה ממוקמת ממערב לשכונות הרכבת ונווה שלום. קרקעות השכונה ניתנו לבעליהן כפיצוי על הפקעת קרקעות בשרון ובמשולש, והוגדרו בתכניות מתאר ישנות כקרקעות חקלאיות. השכונה מורכבת מבתיים פרטיים, וילות ובתי קומות הנמצאים כולם בבעלות פרטית, ורובם המוחלט נבנה ללא היתר. סלילת הכבישים והקמת מערכות המים והביוב בשכונה נעשו ביחמת התושבים, בגלל היעדר תכניות סטטוטוריות למגורים בשכונה.

ככל שכונות מערב העיר, פרדס שניר סובלת מניתוק מהמרקם העירוני. מסילת הרכבת חוסמת את החיבור למרכז העיר, למרכז ההיסטורי, לאזור התעשייה, ובתוך כך מגבילה באופן חמור אף יותר את הגישה לכבישים הראשיים באזור – דרכים 1, 40 ו-44. הגישה למערב העיר מתבצעת באמצעות שני כבישים,

² חיים יעקובי, "על הזכות לעיר: (אי) תכנון ומחאה מרחבית בעיר המעורבת לוד". בתוך: טובי פנסטר וחיים יעקובי (עורכים), **עיר ישראלית או עיר בישראל? שאלות של זהות, משמעות ויחסי כוחות**, ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, 2006, עמ' 78-109.

³ חיים יעקובי, 2006, שם.

שאחד מהם מצריך חצייה של מסילות הרכבת והשני הוא כביש הגישה לשכונת "גני אביב", העובר מתחת למסילת הרכבת.

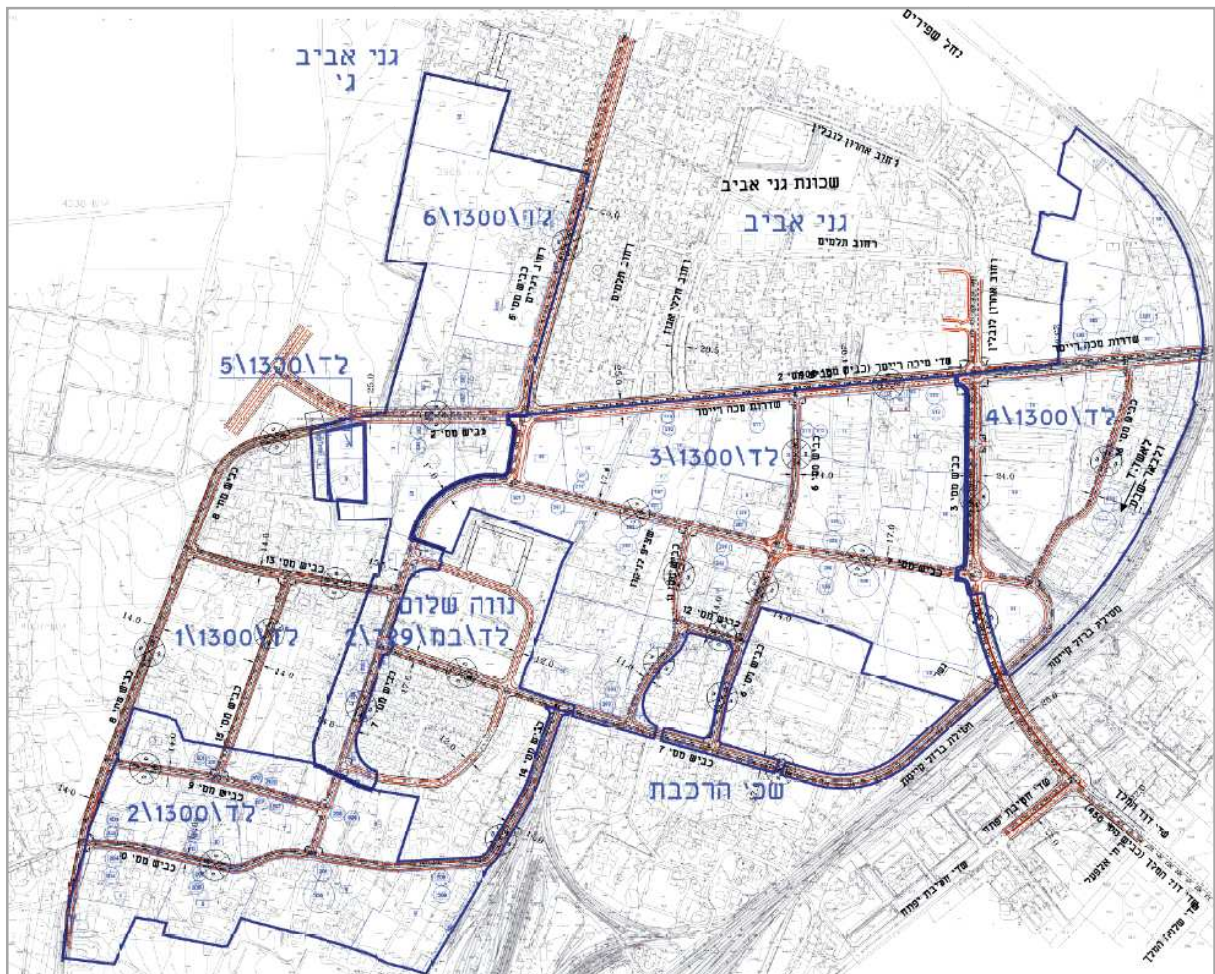
הגבול המערבי של השכונה חסום על ידי חומת בטון שהוקמה לפי דרישת מושב ניר-צבי הסמוך. החומה הוגדרה כ"קיר אקוסטי" בתכניות הסטטוטוריות, אך מטרתה הגלויה הייתה חסימת הגישה מהשכונות שבמערב העיר לוד לאדמות המושב, עקב ריבוי גניבות. התכנית להקמת החומה אושרה בשנת 2003, אך הוגשו נגדה עתירות לבתי משפט שמנעו את ביצועה. לבסוף החומה הוקמה תוך כריכת התכנית להקמתה עם התכנית להסדרת שכונת פרדס שניר (לד/1/1300). בשנים האחרונות נרשמו מקרים של הריסה נקודתית של החומה.

ג. מצב סטטוטורי – תכניות מתאר והחלטות ממשלה

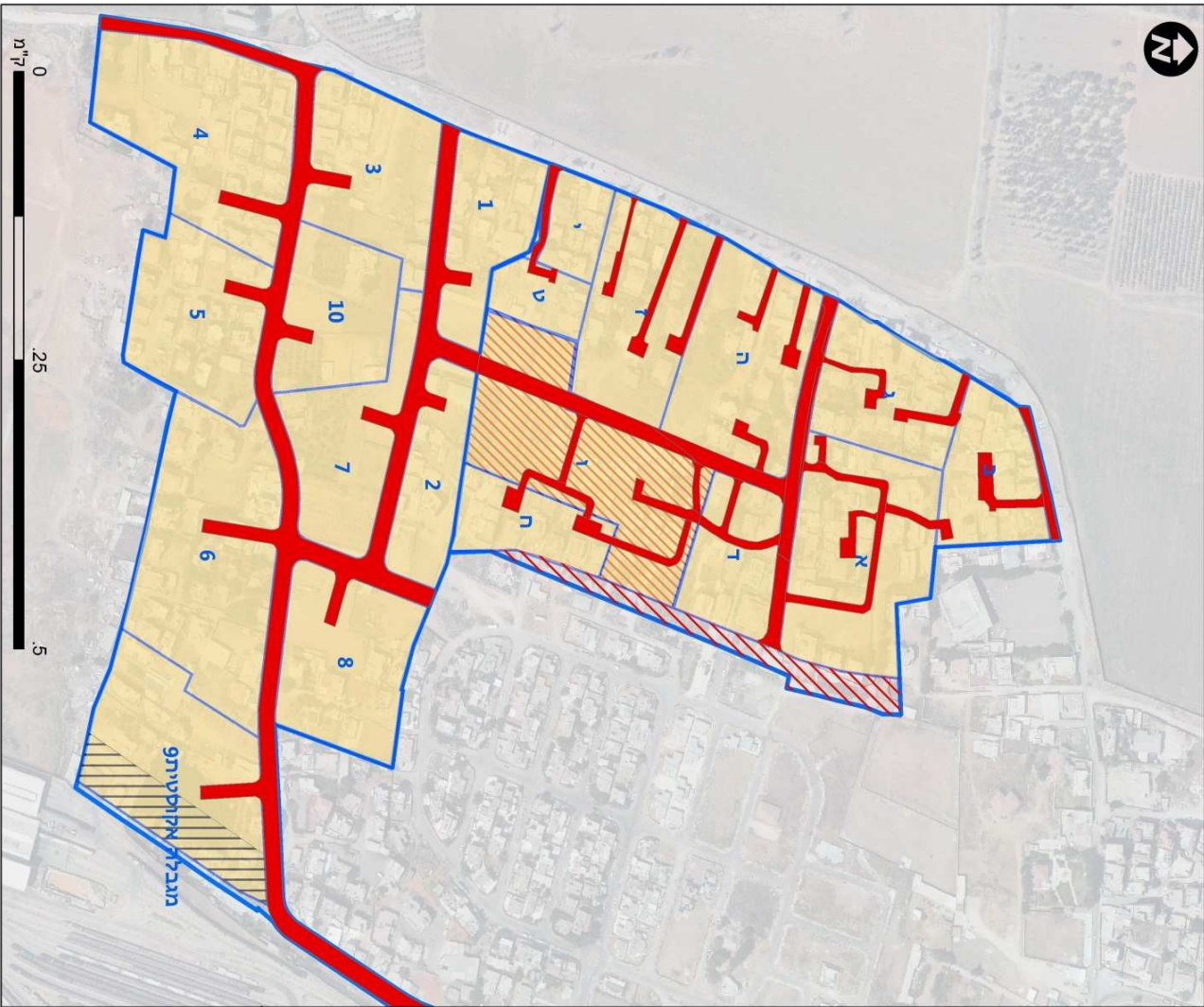
תכנית כוללת לשכונת פרדס שניר -לד/1300

תכניות לד/1300 מהוות מעין תכנית אב לשכונת פרדס שניר, אשר אומצה על ידי מוסדות התכנון בשנת 1999 וממנה נגזרו שש תכניות משנה למספר מתחמים (תכניות לד/1300 עד לד/1300/6). התכנית הוכנה על ידי האדריכל ירון טוראלבשיתוף נציגי תושבים. ראשיתה של התכנית בהתייבויות פוליטיות מקומיות וארציות, והיא זכתה לגיבוי של השלטון המרכזי. תכניות לד/1300 כוללות פוטנציאל בנייה כולל של מעל 3,100 יחידות דיור. התוכנית הוכנה על בסיס שלושה עקרונות:

- שמירה על הבינוי הקיים שנעשה ללא היתר והכשרתו במסגרת התכנית
- הקצאת קרקעות לצרכי ציבור ללא הפקעה
- הגדרת מתחמים משפחתיים גדולים כבתים משותפים הכוללים גם דרכים פנימיות ושטחים לצרכי ציבור. מתחמים אלו דורשים תכנון מפורט ואיחוד וחלוקה, מעבר לתכנון הנעשה במסגרת התכנית המתאריות. בהנחיות להכנת התכניות המפורטות יותר נשמר מרחב של גמישות בתכנון המתחמים בהתאם לרצונות ולצרכים מקומיים, כמפורט מטה.

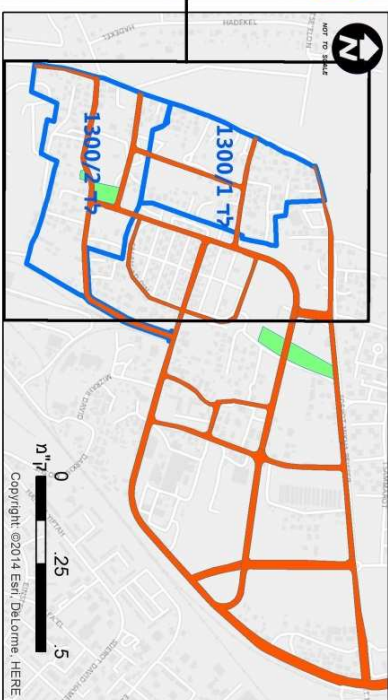


תרשים 2: גבולות תכניות המתאר לד/1300 עד לד/1300/6 במערב לוד, עם סימון דרכים עתידיות



- מקרא:**
- גבול תכניות מאושרות
 - מתחמי תכנון
 - מגבלה אקזיסטית
 - מתחם לתכנון מיוחד

תוואי תנועה מתוכנן



מפה 1: תכניות מאושרות בשכונת פרדס שניר, לוד

לד/1300/1 (אושרה: פברואר 2005)

תכנית מפורטת בשטח של כ-120 דונם במתחם המערבי ביותר בשכונת פרדס שניר, אשר מגדירה עשרה מתחמי בינוי למגורים ובהם 644 יחידות דיור (ר' **מפה 1**). אחד המתחמים מוגדר "**מתחם מיוחד**" שבו יוקצה שטח למבני ציבור ולחזיתות מסחריות. התכנית מתווה דרכים ראשיות בשכונה וכבישים פנימיים המחברים את הבניינים הקיימים במתחמים לדרכים הראשיות. הכביש ההיקפי של השכונה מתוכנן על אדמות המושב ניר צבי, ולצורך סלילתו הושג ההסכם שבו אושרה חומת ההפרדה שדרש המושב.

הדרכים המוצעות, משני הסוגים, **מסומנות על גבי בתים קיימים** ובכך אינה מספקת הסדרה מלאה של הבינוי הקיים בשכונה. התכנית מאפשרת לוועדה המקומית לאשר התווייה שונה של הדרכים הפנימיות, ובלבד שלא ייצרו חיבורים חדשים לכביש הראשי המזרחי, וכן יאפשרו גישה לכל המגרשים במתחם.

ייעוד הקרקע של מתחמי הבינוי מוגדר כ-"מגורים ב", בצפיפות של 6 יח"ד לדונם. צפיפות זאת גבוהה יחסית למצב הקיים לפני התכנית, וגם ביחס לתכניות שאושרו בהמשך. התכנית מאפשרת גמישות בהגדרת גבולות מתחמי התכנון, ובניגוד לתכניות המאוחרות יותר, **ניתן להוציא מכוחה היתרי בניה** למתחמים בודדים, בתנאי שהוכנה עבורם תכנית בינוי למתחם בגודל 2.5 דונם לפחות.

לד/1300/2 (אושרה: אפריל 2014)



תרשים 3: קטע מתוך תשריט לד/1300/2: סרטוט סכמטי של שצ"פים ומתחמים

תכנית בשטח של כ-163 דונם בחלקה הדרום-מערבי של שכונת פרדס שניר. התכנית כוללת זכויות ל-540 יחידות דיור ומתווה דרכים, בהתבסס על הבינוי ותוואי הדרכים הקיימים. התכנית, בהכנת משרד אדריכלים עודד גלרון, משקפת **גישה חדשנית** להתמודדות עם המגבלות התכנוניות והצרכים הייחודיים למערב לוד. בשטח התכנית סומנו מתחמים המיועדים לאיחוד וחלוקה ולתכנון מפורט, לפי עקרונות ייחודיים לתכנית, לפיהם הקצאת שטחים לצרכי ציבור תיעשה בהתאם לגודל המתחם וללא הנחיה בתשריט למיקומם המדויק.

המתחמים בתכנית (ר' **מפה 1**) כוללים:

- 9 מתחמים בייעוד מגורים ב', בצפיפות של 4 יח"ד לדונם נטו בלבד, עד גובה 4 קומות. קבלת היתר בניה למגורים במתחמים מותנית בהכנת תכנית מפורטת לכל מתחם בנפרד.
- מתחם אחד בייעוד מגורים ב' עם חזית מסחרית. מאפייני הבינוי דומים למתחמים האחרים, למעט האישור לשימושים מסחריים בחזיתות הפונות לכביש. בנוסף נשמר במתחם זה שטח של דונם אחד לפחות למבנה ציבור.

עוד מגדירה התכנית דרך ראשית ממזרח למערב ושטח ציבורי פתוח לינארי במקביל למסילת הרכבת. עבור שטחים אלו ניתן להוציא היתרי בניה מתוקף תכנית זו, בתנאי שיהרסו מבנים הנמצאים בתוואי הדרך.

ההנחיות לתכנון המפורט מאפשרות **גמישות רבה** לצורך התאמת התכנית לצרכי כל מתחם, ומגבלות על ניצול שטחי ציבור לשימושים לא רצויים:

- **גבולותהמתחמים** לאיחוד וחלוקה נתונים לשינוי באישור הוועדה המקומית, "אם הוועדה שוכנעה כי השינויים אינם פוגעים בראיה הכללית של הבינוי באותו אזור" (סעיף 6.1.2 בהוראות התכנית)
- **דרכי הגישה** בתוך המתחם נתונות לשינוי בהתאם לתכנון מפורט, ובלבד שתישמר גישה חיקת הנאה לכל מבנה. כלומר, בפועל דרכי הגישה המסומנות בתשריטתנתונות לשינוי.
- **שטחים ציבוריים (פתוחים ומבונוים)** אינם מסומנים בצורה ובמיקום. בכל מתחםהוגדר שטח ייעודי בגודל של 3% עד 10% משטח המתחם לשטח ציבורי פתוח. מלבד השטח שמוגדר בתכנית, פרטים נוספים כגון מיקומו וצורתו של השטחים הציבוריים בכל מתחם ייקבעו בשלב של הכנת תכניות מפורטות בסמכות הוועדה המקומית. כמו כן מוגדרות מגבלות על השימוש בשטחים פתוחים לצרכי תשתית או חניה.
- **פעוטון** ניתן למקם בקומת הקרקע של אחד ממבני המגורים בכל מתחם, בשטח מינימלי של 2 מ"ר ליח"ד.

תכניות לד/1300/3-4-6 (אושרו: יוני 2014)

שלוש תכניות נוספות אושרו במתכונת של תכנית לד/1300/2 לפי עקרונות התכנון דומים לאלו של תכנית לד/1300/2.

- לד/1300/4: בהחלטות לאישור התכנית, קבעה הוועדה המחזית: "התכנית כפי שהוחלט לתת לה תוקף מזערה למינימום הריסות בתים וכן מקצרת את ההליכים להוצאת היתרי בניה ביחס להליכים שנדרשו בתכנית כפי שהופקדה. הועדה מציינת כי המצב הקנייני, והבינוי הקיים יצרו מגבלות תכנוניות קשות. המתווה אותו קבעה התכנית על הגמישויות שנכללו בה יאפשרו תכנון מפורט של כל אחד מהמתחמים, ללא תלות של מתחם אחד בשני, ובהליך של איחוד וחלוקה בהסכמה או בהליך של איחוד וחלוקה ללא הסכמה."⁴
- לד/1300/3: התכנית עברה מספר תיקונים עקב התנגדויות תושבים. ההתנגדויות לתכנית נגעו להריסות מבנים לצורך סלילת כביש אורכי החוצה את השכונה ממזרח למערב. הועדה דחתה את טענות המתנגדים, בטענה כי המבנים האמורים נבנו לאחר הפקדת התכנית, וכי ממילא נעשה מאמץ רב לצמצם למינימום את ההריסות בשטחי התכנית.
- לד/1300/6: תכנית זאת כוללת חלק מהשטח שנכלל במקור בתכנית לשכונת נווה שלום (לד/במ/279-2). בתכנית כלולים שני שינויים משמעותיים למערך הדרכים המתוכנן לשכונה:
 - התכנית **מבטלת** את דרך מספר מתכנית לד/1300/1, שסומנה על מספר בתים של תושבי השכונה וחייבה את הריסתם. במקום זאת, הדרך המערבית של שכונת נווה שלום תהפוך לדרך עורקית המחברת את צפון פרדס שניר לדרומה.

⁴ פרוטוקול הוועדה להשלמת תכניות מחוז מרכז, 3.11.2013

o הרחבת הדרך שמהווה המשך של שדרות מיכה רייסר לכיוון מערב עד לכביש 200 העתידי (עוקף לוד המערבי). לצורך ההרחבה נדרשת הריסתם של מספר מבנים לצד הדרך.

להלן סיכום פרטי התכניות השונות, בצירוף הערות פרטניות לכל תכנית:

תכנית	שטח (בדונם)	יח"ד	מתחמים
לד/1300/2	164	540	9 מגורים ב' 1 מגורים ב' + מסחר + שב"צ 1 שב"פ
לד/1300/3 (מצפון-מזרח לנווה שלום, בין שדרות מיכה רייסר לשכונת הרכבת)	312	1,430	8 מגורים ב' 4 מגורים ג' 1 מגורים + מסחר + שב"צ 1 שב"פ 3 שב"צ 1 מסחר
לד/1300/4 (מצפון לשכונת הרכבת וממזרח לשכונת גני אביב)	180	300	2 מגורים ב' 1 מגורים + מסחר + שב"צ 2 שב"צ 3 שב"פ
לד/1300/6 (על גבול השיפוט הנוכחי של לוד מצפון לפרדס שניר וממערב לגני אביב)	161	364	9 מגורים ב' 1 שב"פ 1 שב"צ 1 מסחר
סה"כ	817	2,634	

לד/1300/5 - תכנית המסגד בפרדס שניר (אושרה למתן תוקף בתנאים: מאי 2011).

תכנית להסדרת מעמדו של המסגד בצפון השכונה, על שטח של כ-7 דונם. ייעודי הקרקע בשטח הם שטח למבנה דת ושטח פרטי פתוח. התכנית קודמה במקביל לתכניות האחרות ולא ברור מדוע לא הושלם תהליך האישור שלה, מכיוון שהתנאים לאישורה היו מינימאליים.

החלטת ממשלה 2371 (אוקטובר 2010)

החלטה לחיזוק העיר במסגרת חוק אזורי עדיפות לאומית. מטרותיה כללו חיזוק הביטחון האישי בעיר, חיזוק הרשות המקומית, העצמת האוכלוסייה וקידום סוגיות תכנוניות, ובראשן "התמודדות עם בעיית הבניה הבלתי חוקית". בין השאר, הקצתה הממשלה תקציב לתוספת תקנים בתחומי השיטור, הרווחה והמינהל העירוני, כולל עובדים דוברי ערבית. מהפן הפיזי, ההחלטה כוללת הוראות לקידום תכניות פחיות וכלכליות שקידומן במנגנוני המדינה התעכב מסיבות שונות. דגש הושם על פיתוח כמה מתחמים בעיר שעבודם קודמו תכניות: גני אביב, מרכז העיר ושכונת פרדס שניר.

תחת סעיף "הסדרה, שיקום וחיזוק שכונת פרדס שניר", הורתה הממשלה למשרד הפנים ולמשרד הבינוי והשיכון לקדם בכל האמצעים הנדרשים את השלמתן של התכניות המפרטות את תכנית לד/1300 בתוך ארבעה חודשים (כלומר עד פברואר 2011). לנושא הוקצבו 5 מיליון ש"ח, ושני מיליון נוספים הוקצו לתכנון

מפורט ותכניות איחוד וחלוקה בקרקע פרטית. הסכומים הללו הותנו בכך שתושג הסכמה עם תושבי השכונה בנוגע לאגרות והיטלי השבחה. כאמור, כל התכניות שאושרו לשכונה מצריכות תכנון מפורט עם הוראות לאיחוד וחלוקה למתחמי המגורים. שלב זה מצריך תקציבים רבים שבמגזר היהודי מגולמים לרוב בעלויות התכנון של יזמים פרטיים, ובמגזר הערבי מהווים מכשול לביצוע בגלל הדרישה לממן את התכנון מכיסם של בעלי הזכויות בקרקע והתושבים עצמם.

לד/10000 - תכנית מתאר מקומית כוללת לעיר לוד

תכנית מתאר לכלל שטחה של העיר, אשר מטרתה לכוון את פיתוח העיר לוד עד שנת היעד 2030. התכנית אושרה להפקדה בתנאים על ידי הוועדה המחזית בחודש אוגוסט 2013. התכנון נעשה על סמך שתי חלופות אסטרטגיות: חלופת **עיר לכל תושביה** (מענה לצרכי כל קהילות העיר תוך שמירה על אוטונומיה חברתית ומרחבית לכל קהילה, ופיתוח מותאם לאוכלוסייה במעמד סוציו-אקונומי בינוני-נמוך); לעומת חלופת **עיר מגנט** (חיזוק העיר על ידי משיכת אוכלוסייה חדשה, באמצעות פיתוח פתרונות דיור חדשים ברמה גבוהה ואטרקציות עירוניות כגון פארקים ומרכז עירוני).

התכנית מכירה בבניה הבלתי מוסדרת בשכונות הערביות בעיר, ומציעה תשתית פרוגרמטית לאספקת שירותים לשכונות אלו: מבני ציבור, שטחים פתוחים ומוקדי מסחר, במסגרת תבנית בינוי ייחודית שקיבלה את השם "מגורי משפחות". תבנית זו מבוססת על יחידות משפחתיות צומחות, שבהן תאושר בניה הדרגתית בהתאם למודל של שימוש רב-דורי במגרש המגורים. בדומה לתכניות לד/1300, תכניות מפורטות במתחמים יותנו "בהסדרה של המרחב הציבורי והתשתיות" (לפי סעיף 6.4 בהוראות התכנית המוצעת).

כל השכונות הערביות במערב העיר לוד מופיעות בתכנית לד/10000 כמתחם אחד. עקרונות התכנון עבורן כוללים:

- יצירת תשתית תכנונית להסדרה חוקית של הבנייה בשכונה על בסיס המצב הקיים.
- קישור השכונה לציר העירוני הראשי מזרח-מערב, כחלק מהמשך רחוב דוד המלך.
- חיבור השכונה לשכונת גני אביב ולכביש 200.
- הסדרת המרחב הציבורי וקביעת הקצאות לצרכי ציבור, לרבות פארק רובעי, גנים שכונתיים ומבני דת.
- טיפול במטרדים: תעשייה ומלאכה בתוך השכונה ומתחם הרכבת בסמוך לה

תוספת הזכויות למתחם, כפי שמפורטת בלוח שלהלן, נעשתה על סמך גודל אוכלוסייה של כ-6,500 נפשות בשנת 2030. מדובר בתחזית גידול של 162.5%, ביחס להערכת אוכלוסייה של כ-4,000 נפשות כיום.

ייעוד	קיים/מאושר	מוצע	תוספת
מגורים	600 יח"ד (קיים ומאושר)	3,250 יח"ד	2,650 יח"ד
מסחר	900 מ"ר (מאושר)	2,700 מ"ר	1,800 מ"ר
תעסוקה	4,250 מ"ר (מאושר)	6,250 מ"ר	2,000 מ"ר
שטח למבני ציבור	אין	29 ד'	29 ד'
שטחים ציבוריים פתוחים	אין	30 ד'	30 ד'

פערים וסתירות בין תכנית המתאר מקומית לד/10000 לבין תכניות לד/1300

- **סתירה במלאי יח"ד לתכנון:** תכניות לד/1300 כוללות מלאי תכנוני של **כ-3,100 יח"ד בשכונת פרדס שניר בלבד**. לעומת זאת תכנית המתאר לד/10000 מציעה עבור כלהשכונות הערביות שנמצאות ממערב למסילת הברזל (פרדס שניר, שכונת הרכבת, נווה שלום, ווארדה), כ-**3,250 יח"ד בלבד**.
- **סתירה בשטחים פתוחים:** הערכת והקצאת השטחים הפתוחים בתכנית לד/10000 נעשתה על סמך השטח הפתוח (הבלתי-מפותח) הקיים בשכונה, ולא על פי השטח הפתוח המאושר בתכניות לד/1300. יתר על כן, שטח שזוהה כמתאים להקמת פארק רובעי בשטח של כ-30 דונם סותר את הנחיות לד/1300, שמותירות שטח קטן מזה לצרכי פארקים קטנים בסמוך למסילת הרכבת. מכך יוצא שיתכן כי התכניות המאושרות אינן מספקות את כל השטח הפתוח הנחוץ לאוכלוסיית היעד של השכונות.
- **תוספת זכויות:** תבנית הבינוי המוגדרת בתכנית המתאר כ"מגורי משפחות" מעניקה זכויות בניה עד **לגובה של 4 קומות** ועד 6 קומות בסמוך לצירים ראשיים. מדובר **בתוספת** ביחס לתכניות לד/1300, בהן בייעוד מגורים ב' מאפשר בניה עד לגובה של 3-4 קומות, עם קומה נוספת במבנים הכוללים מסחר.

הרחבת גבולות השיפוט של לוד

בחודש מאי 2014 התקבלה החלטתו של שר הפנים בנוגע להמלצות הוועדה לחקירת גבולותמוניציפאליים בין העיר לוד למועצה האזורית עמק לוד בראשותו של פרופ' ערן זין, אשר פעלה מאז שנת 2011. ההחלטה, שהתקבלה בהסכמת שתי הרשויות, מעבירה כ-640 דונם ממועצה אזורית עמק לוד לתחום העיר לוד, בצמוד לגבול השיפוט המערבי הנוכחי של העיר (ר' נספח)

בשטח המועבר נכללים כמה מתחמים:

- "מתחם הדיפו", שטח של כ-280 דונם מדרום לפרדס שניר, המיועד לפיתוח מתקנים עבור רכבת ישראל.
- "מתחם מהדרין", שטח של כ-360 דונם הממוקם מצפון מערב לעיר בסמוך מסילת הברזל לכיוון תל אביב, אשר מיועד להקמת בסיס צבאי חדש.
- רצועת קרקע המיועדת עבור כביש 200 העתידי, בסמוך לגבול השיפוט המערבי הנוכחי של העיר, בצמוד לשכונת פרדס שניר. העברת שטח זה נתקלה בהתנגדות של מושב ניר צבי, מכיוון שהכביש מיועד לנגוס בשטחים שלו. ועדת הגבולות המליצה על העברת השטח אך ורק בכפוף לתכנון עתידי של הכביש.

הוועדה המליצה גם שלא להעביר את הכפר הלא מוכר דהמש לשטח השיפוט של לוד, עקב ההתנגדויות הרבות שהושמעו למהלך זה. בין נימוקי הוועדה החכרו קשיי העיר לוד בהתמודדות עם אכיפה ותכנון בשכונות הבלתי-מוכרות הקיימות בשטחה, וכן בעיית הנגישות הנגרמת על ידי מסילת הרכבת.⁵

⁵ משרד הפנים, ועדת חקירה לגבולות העיריות לוד ורמלה והמועצה האזורית עמק לוד, **דין וחשבון**, פברואר 2013.

ד. מתודולוגיה

רקע: מפקד בהובלת הקהילה

שיטת העבודה מתבססת על הניסיון הבינלאומי המוכח בתכנון ומחקר עם ועבור קהילות בלתי-מוכרות. בבסיס שיטה זו עומדת ההבנה כי על מנת להגיע להסכמות ולהתמודד עם המערכת הממסדית, קהילות נדרשות לפתח יכולות מקצועיות המגובות בבסיס נתונים קשיח. כחלק מביניית הלגיטימציה מול הממסד "ותפיסת המושכות" בתהליכי השינוי והפיתוח המשפיעים עליהם, נערכו ברחבי העולם מפקדים, סקרים, מיפוי ועיבוד נתונים בשכונות וישובים לא מוכרים – ביחזמת ובביצוע תושבי השכונות עצמם. בסיועם של ארגונים כגון ה-SDI (Shack/Slum Dwellers International)⁶ וארגונים אזרחיים מקומיים נוספים, החלו תהליכי התיעוד במהלכם הקהילות שמו עצמן באופן אפקטיבי על המפה כמו גם על סדר היום של הרשויות.

מלבד התוצרים הברורים, כגון איסוף ראשון של מידע מהימן על המציאות בשטח ועל האפשרויות הגלומות בה, תהליכים אלו גם מסייעים לגבש קהילות פעילות ומועצמות, בעלות זהות משותפת חזקה יותר ומודעת לעצמה. הם מאפשרים לבסס עדיפויות פיתוח ולספק בסיס למפגש בין קהילות לבין הממשלה בנושאי פיתוח ותכנון כשבידיהן ידע קונקרטי ובעל משמעות. בכך שהן פועלות לאיסוף המידע בעצמן, ומציאות אותו בעצמן בפני הרשויות המקומיות, הן מוכיחות את יכולתן כשחקן חשוב ורלבנטי בעת קבלת ההחלטות, הן מחזקות את תביעתן לזכויות בעיר, את התביעה לבעלות בקרקע, לאמצעי פרנסה ולתשתיות הולמות, ולבסוף דוחפות את עצמן כפעילות בתוך תהליך הפיתוח עצמו לאחר מכן. במקומות רבים בעולם שינו קהילות אלו את גורלן, השפיעו על מערכת הממשל ותהליכים לקבלת ההחלטות ולעיתים אף הצילו את ביתם והובילו תהליכי פריחה שנדמו כבלתי אפשריים קודם לכן.

שלבי עבודה

על סמך ההצלחות במדינות שונות בשיטת עבודה זו, פותח במסגרת עבודה זו מודל מקומי בהתאם לצרכים ולמציאות הפוליטית והתכנונית הקיימת בלוד. בבסיס שיטת העבודה ניצבות שיטות הניטור הבלתי-פורמליות לאיסוף מידע מקומי.

שלב א': הקמת תשתית עבודה

גיבוש התהליך והצוות המבצע של הפרויקט.

- איסוף מידע תכנוני רלוונטי ורקע על השכונה ותהליכי התכנון בה: תצלומי אוויר, מיפוי במצב הקיים במקום, ותכניות סטטוטוריות בתהליכים
- יצירת קשר ומפגש עם בעלי תפקידים ברובד התכנוני בעיר ובלשכת התכנון המחוזית של משרד הפנים.
- בניית תכנית עבודה מפורטת וחלוקת תפקידים

⁶ארגון Shack/Slum Dwellers International הוקם בשנת 1996 ומהווה למעשה רשת של ארגונים שפועלים בקרב קהילות עניות ומוחלשות במרכזים עירוניים שונים בלמעלה מ-30 מדינות באפריקה, אסיה ואמריקה הלטינית. ניתן ללמוד על הארגון מתוך אתר האינטרנט שלו (www.sdinet.org).

- עבודת הכנה של העובד הקהילתי בקרב תושבי השכונה: הצגת הרעיון, הצורך בתכנית והמטרות.

שלב ב': מיפוי קהילתי

בשלב זה התקיימו מספר סיורים ומפגשים בשכונה. אופי המפגשים ומיקומם היו גמישים מתוך מטרה לאפשר השתתפות רחבה ונוחה ככל האפשר של תושבי השכונה:

- **מיפוי ראשוני** של פריסת המשפחות בשכונה על ידי עובד קהילתי (ר' **מפה 2**)
- **סיור הכנה ומפגש תושבים ראשון**: תוכנן כסיור הכנה, אך במהרה הפך להתכנסות ראשונה של תושבי השכונה: נקבעה פגישה עם בעל מכולת המהווה מוקד להתכנסויות ספורדיות של תושבי השכונה. בהתאם, המפגשה הפך במהרה לכינוס רב משתתפים של אנשים שנכנסו למכולת בשעת ערב. תוצרי המפגש עלו על הציפיות וכללו מיפוי נרחב של תגובות לתכנית המאושרת לשכונה והצעות של תושבים להסדרת התכנון בהתאם לצרכיהם. בהמשך התקיים סיור ראשוני בשעות החשיכה בשכונה.
- **מפגש תושבים שני**: במקור המפגש תוכנן להתקיים במשרד מחוץ בשטח השכונה, אך לבסוף הועבר לגינת ביתו של אחד התושבים שהייתה מתאימה יותר להתכנסות ולעבודה משותפת על מיפוי דרכים ומתחמים. תוצרי המפגש כללו שרטוט דרכים ואיתור שטחי ציבור על גבי תצלום אוויר, אשר זכה להסכמה רחבה בקרב התושבים (ר' **מפה 2**).
- בנוסף וכהשלמה למפגשים הרחבים, התקיימו **פגישות בבתי התושבים** לאיסוף רעיונות והשגת הסכמות בנוגע למטרות ותוצרי העבודה.
- במסגרת העבודה, נעשתה גם הערכה בשיתוף עם התושבים לגבי גודלהאוכלוסייה, מספר משקי הבית וקצב גידול האוכלוסייה בקרב המשפחות המשתתפות בתהליך התכנון.

שלב ג': עיבוד הנתונים

- המרת המיפוי והנתונים שנאספו לפורמט דיגיטלי
- עיבוד המידע והשוואה לנתונים סטטוטוריים וסטטיסטיים קיימים
- הפקת דו"ח מסכם

ה. תוצרי העבודה

עמדות התושבים לגבי התכנון הקיים

בפני התושבים הוצגה התכנית התקפה עבור השכונה (לד/1300/1). הוסברה גם הנחיצות של תשתית דרכים מסודרת לחיי היום-יום וגם למצבי חירום בהם יש צורך להיכנס עם רכב הצלה לשכונה. לאחר שהמשתתפים איתרו את בתיהם על גבי מפת תכנית המתאר, הוצגו שתי שאלות. להלן תגובות מרכזיות שהתקבלו:

1. מה דעתך על מערך הדרכים המתוכנן לפיתוח השכונה? נראה כי ביצוע מערך הדרכים

הפנים שכונתי המתוכנן יחייב הריסת בתים:

- כלל לא ברור לנו איך זה תוכנן
- אנחנו לא מבינים את ההיגיון של הדרכים.
- זה נראה כאילו מעבירים בכוונה את הדרכים על הבתים
- צריך לפצות את הבתים שעליהם יעברו הכבישים ואת כל השאר להשאיר כרגיל ובתוספת טיפול בתשתית.
- הכבישים נראים לנו רחבים מידי
- יש לנו עוד הצעות למעבר של הכבישים, אולי חלק מיקום אחר שלא יפגע במיקום הבתים הקיימים.

2. מה הרעיון שלך לפתרון או התמודדות עם בעיית השיכון בשכונה והצורך בהסדרה שלה?

- אני רוצה שיפצו אותי בהתאם לערך של הבית שלי והקרקע ואסכים להתפנות מכאן
- אם אני אקבל בלוד או על קרקע סמוכה קרקע במקום ופיצוי על הבית אני מוכן להתפנות
- צריכים להיכנס אתנו למהלך של הידברות על אפשרויות הפיצוי ולאן להתפנות.
- אולי כדאי לעשות בינוי פינוי, וגם להרחיב את השכונה לעבר השטחים של ניר צבי
- מבחינתנו הקרקע החקלאית הסמוכה של ניר צבי היא בהחלט אופציה

מתשובות התושבים עלתה, כצפוי, **חשדנות** רבה כלפי מאמצי התכנון בשכונה. עם זאת, הפתרונות המוצעים משקפים **גמישות** מחשבתית רבה ו**ונכונות** להשקיע בהסדרת הבינוי והתשתיות בשכונה. מהדברים עולה גם הצורך הבולט בשיפור תנאי המחיה ובפיתרון **למצוקת הדיור** בשכונה. לקראת המשך העבודה עם התושבים, ובפרט לקראת התכנון המפורט בשכונה, יש לקחת בחשבון את כל המרכיבים הללו.

הערכת גידול אוכלוסייה

באזורי בינוי בלתי פורמלי, מיפוי משפחות ומשקי בית על בסיס נתונים רשמיים עלול להיות מטעה. המידע הסטטיסטי הקיים אינו מפורט מספיק ואינו משקף את אורח החיים והמבנה המשפחתי הקיים בשכונה. כדי לקבל הערכה פרוגרמטית מתאימה לקהילה, נערך סקר בקרב כמה מהמשפחות, שנשאלו לגבי גודל המשפחה בשנת 1995 ובשנת 2014. במדגם ראשוני זה נמצא כי מספר הנפשות בכל משפחה (חמולה) גדל בממוצע פי 5, כלומר גידול של 400% במשך 20 שנה.

לשם השוואה, תכנית המתאר העירונית מציבה יעד אוכלוסייה משותף לכל שכונות מערב לוד של 10,300 תושבים בשנת 2030: גידול של 6,500 ממספר התושבים הרשמי בשכונות אלו, או 171%. הערכות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) לגידול האוכלוסייה הערבית בישראל צופות גידול של 51.7%-92.6% עד

שנת 2035.⁷ הנתונים המובאים כאן לא מהווים תחזית מדויקת של גידול אוכלוסייה, אך הפער בין ובין הערכות הקיימות בולט. לכך יש להוסיף את האפשרות כי עם הסדרתן יכולות שכונות מערב העיר להפוך ליעד מבוקש להגירת-פנים, וכי הבינוי בשכונה צריך להציע מענה גם למגמות אלו.

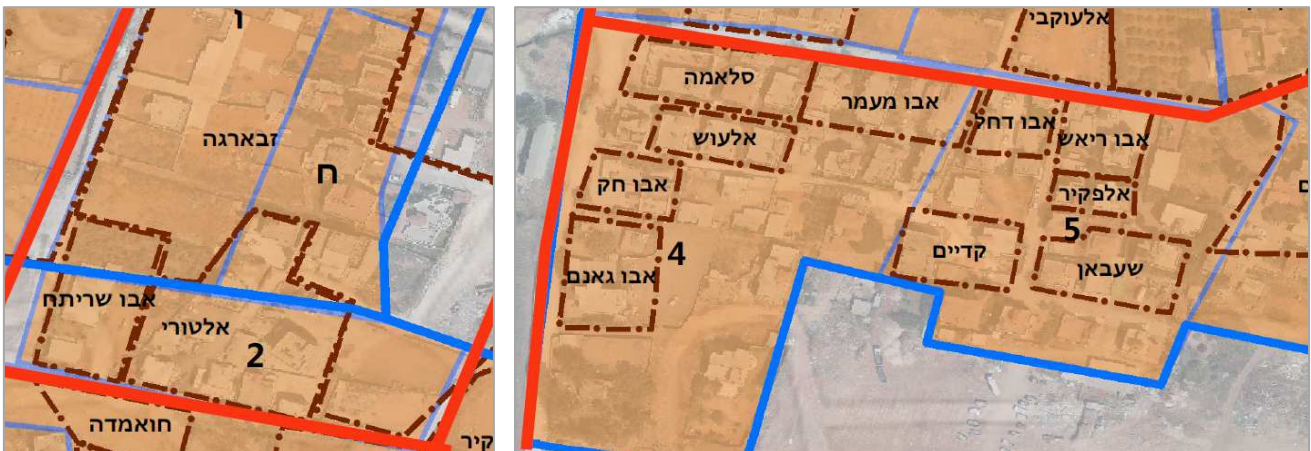
ייעודי קרקע

בעבודה המקדימה הוכנה חלוקה של השכונה למתחמים ותת-מתחמים לפי משפחות. תחילה סומנו על גבי המפה מתחמי המגורים, המשתייכים ל-37 משפחות (חמולות). לאחר מכן סימנו התושבים בעצמם את הדרכים הקיימות והרצויות בשטחי משפחותיהם. נציגים מכל אחת מהמשפחות הסכימו ביניהם בנוגע למערכת הדרכים העיקרית. העבודה המשותפת הביאה לפתיחת תהליך הסכמות פנימי בין המשפחות בנוגע להתוויית ייעודי הקרקע בשכונה. רוח זו הביא לכך שבהמשך התנדבו כמה מהתושבים לתרום קרקעות לצורך שטחים פתוחים בדרום השכונה ובמזרחה.

[ר' **מפה 2**: הסכמות התושבים]

מתחמי תכנון

בעבודה משותפת עם העובד הקהילתי, סומנו הבתים והשטחים של מרבית המשפחות בשכונה. המיפוי אינו מלא, אך משקף את מתחמי המגורים המקובלים על התושבים, שעל בסיסם ניתן לבצע תכנון מפורט המתייחס לכלל הצרכים של כל משפחה.

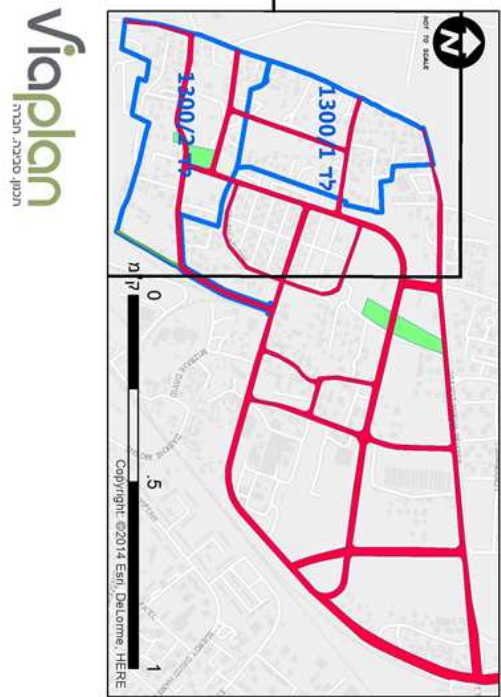
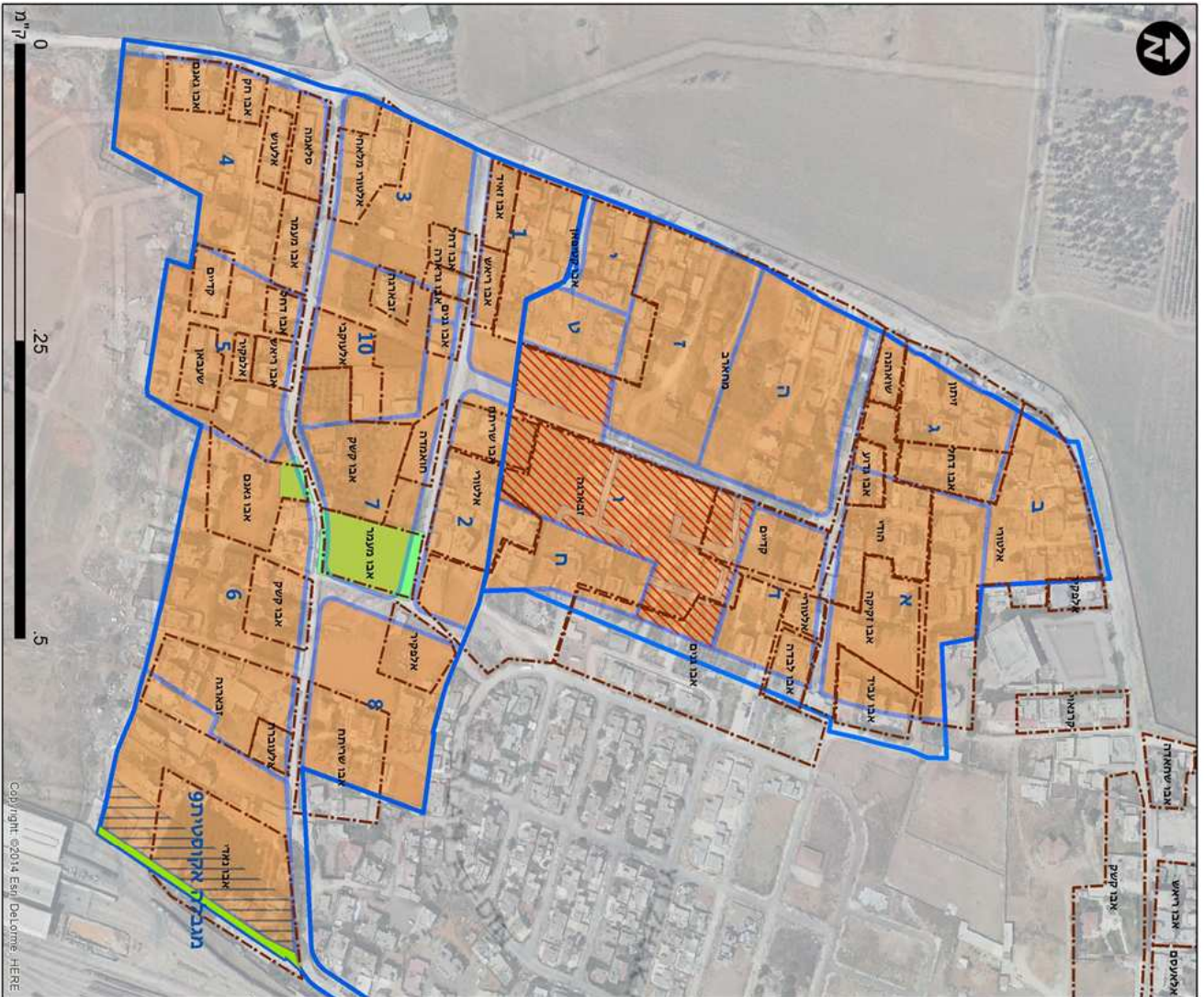


תרשים 4: קטע מתוך מפה 3 (השוואה בין מתחמי התכנון המאושרים למיפוי המשפחות)

בהשוואת מיפוי המשפחות למתחמי התכנון בתכניות לד/1/1300, לד/2/1300, ניתן לזהות את **היתרונות הגלומים** בתכנון לפי מתחמים, כמו גם את **הפערים** בין התכנון לחלוקה הקיימת בשכונה. לדוגמה: מתחמים 4 ו-5 בתכנית מס' לד/2/1300 (מימין) תוחמים במידה רבה של דיוק את שטחיהן של 5 משפחות כל אחד. פירוש הדבר הוא שניתן למקד את הדיון וההסכמות לקבוצה של חמש משפחות בלבד, במקום דיון ברמת השכונה כולה. לעומת זאת, השטחים של משפחות זבארגה, אלטורי ואבו-שריתח נחצים על ידי מתחמים שונים ואף על ידי תכניות שונות. במידה ויתאפשרו שינויים בגבולות המתחמים (כפי שמאפשרת תכנית לד/1/1300), ייתכן שהדבר יקל על הגעה להסכמות בשטחים רחבים יותר בשכונה.

[ר' **מפה 3**: השוואה בין מתחמים מאושרים והסכמות התושבים]

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **פני החברה בישראל: ישראל מאין ולאן? דו"ח מספר 6**, אוקטובר 2013.



תוואי תנועה מתוכנן

- מקרא:**
תכניות מאושרות: שטח ציבורי פתוח
 מתחם לתכנון מיוחד
 מתחמי תכנון
 מגבלה אקוסטית
 גבול תכניות מאושרות
מיפוי התושבים:
 משפחות
 שטחים ירוקים פתוחים

מפה 3: השוואה בין מתחמי התכנון למתחמים המוסכמים על התושבים

דרכים

התושבים בשכונה, בלי יוצא מן הכלל, הסכימו על מערכת הדרכים ששורטטה במפגש התושבים הראשון, לפי החלוקה הבאה:

1. כבישים פנימיים בתוך המתחמים המשפחתיים
2. כבישים פנימיים שכונתיים ומתאימים לתנועה עוברת בשכונה
3. כביש היקפי

מובן לחלק מהתושבים שצריך לפתוח עוד כביש חוצה שכונה ולהרחיב כבישים קיימים. הושגה הסכמה רחבה כי ברגע שיגיעו לשלב של הסדרה, ייעשה מאמץ בקרב בעלי הקרקעות בשכונה על מנת לאפשר הרחבה והוספת דרכים, כאשר הדבר יהיה חלק מפתרון כולל.

מערך הדרכים המוצע על ידי התושבים נושא דמיון רב למערך המאושר בתכניות לד/1300, לד/1300.2. **ההסכמה החשובה ביותר** היא על תוואי הדרכים בשטח תכנית מס' לד/1300.2, שבה ישנה הסכמה כמעט מדויקת לגביהם. בנוסף, הסטתו הצפויה לכיוון מזרח של הכביש המזרחי ביותר לפי תכנית לד/1300.1, שסומן על גבי מספר לא מבוטל של בתיסקיימים, הסירה התנגדות מרכזית אחת בקרב התושבים.

[ר' השוואת הדרכים במפה 4]

פער מרכזי ניכר בכל זאת בכבישים הראשיים בתכנית מס' לד/1300.1:

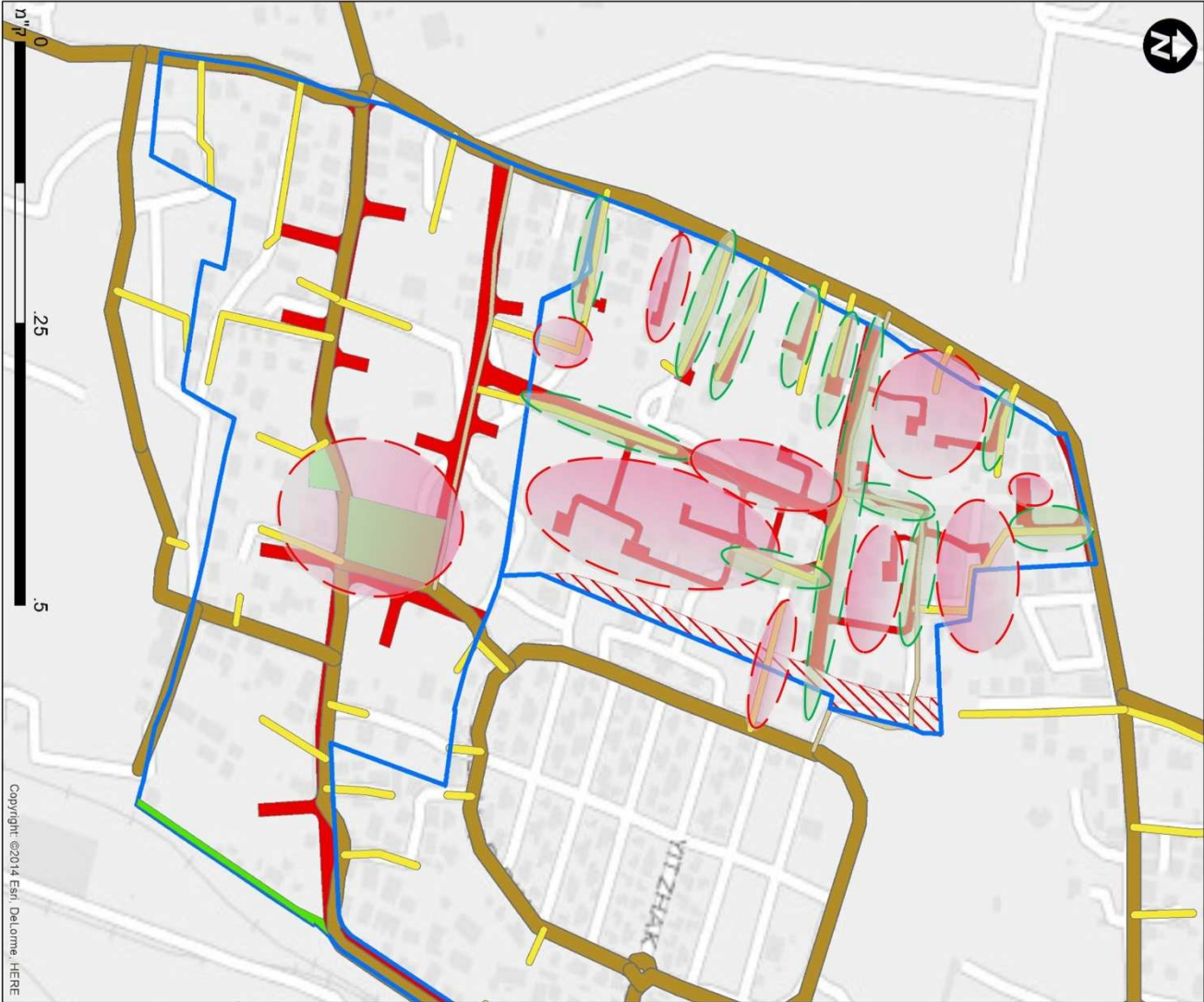
4. בתכנית שהכינו התושבים, **כביש מס' 15** (כפי שמסומן בתכניות לד/1300) הוא כביש פנימי בלבד, שאינו מתחבר לחלקה הצפוני של השכונה.
5. התוואי המוצע של **כביש מס' 13** מצריך הריסת בתים. במקומו, בהצעת התושבים מוטה הכביש כך שיתחבר לכביש מס' 7 בנקודה צפונית יותר.
6. קיימים הבדלים בסימון הכבישים הפנימיים במתחמים. עם זאת, על פי הוראות התכניות, התוואי הסופי של הכבישים הפנימיים נתון לשינויים בתכנון המפורט. לכן, הבדלים נקודתיים בסימון תוואי הדרך בתוך המתחמים של המשפחות לא מעידים בהכרח על פערים.

שטחים פתוחים ומוסדות ציבור

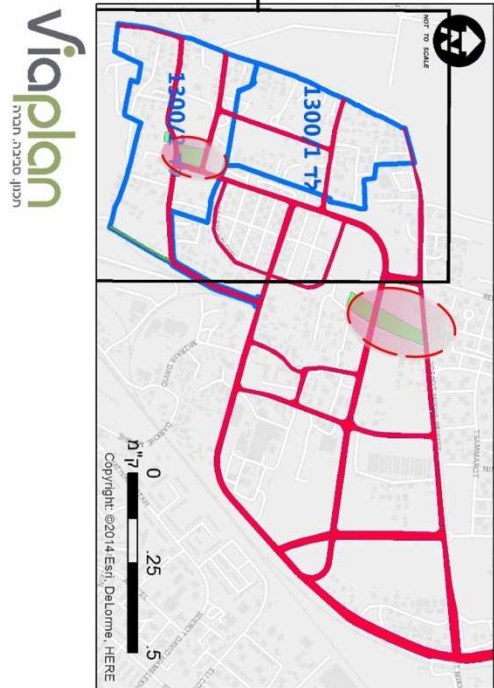
במהלך עבודת המיפוי עם התושבים, הציעו כמה מהם לתרום משטחיהם לטובת גינות ציבוריות חסרות מאוד בשכונה. לאור שיטת ההקצאה החדשנית לשטחי ציבור המוצעת בתכניות 1300, ייתכן כי ניתן להטמיע את השטחים הללו במסגרת המתחמים.

בשלב התכנון המפורט ראוי בכל זאת לשים לב לאיכות ומיקום השטחים המוצעים, ובמיוחד שטחי ציבור שמיועדים לשימוש כלל התושבים ולא רק עבור הדיירים במתחם מסוים. כך לדוגמה, הצעת התושבים מקצה שטח בעל צורה נוחה במרכז פרדס שניר, לשימוש

כלל הציבור. בתכנית לד/1300.2 השצ"פה 5: סימון שטחי ציבור בתכנית לד/1300.2



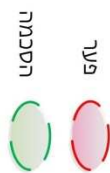
Copyright ©2014 Esri, DeLorme, HERE



האקוויזציה
תכנון מסיבתי, תחרות

Copyright ©2014 Esri, DeLorme, HERE

תוואי תנועה מתוכנן



- מקרא:**
- תכניות מאושרות:**
- גבול תכניות מאושרות
 - דרכים
 - שטח ציבורי פתוח
- מפוי התושבים:**
- שטח ציבורי פתוח
 - דרכים
 - פנימי חד סיטרי
 - פנימי דו סיטרי
 - היקפי

מפה 4: הסכמות ופערים בין התכנית המאושרת לבין רצון התושבים

למתחמי התכנון מוקצה בשולי השכונה, בשטח לינארי וצר בסמוך לחומת מסילת הרכבת, באופן שמקטין את סיכוייו למלא את תפקידו.

עבודת המיפוי עם התושבים לא התייחסה לנושא **הקצאת שטחים למבני ציבור**. שיטת הקצאת השטחים בתכניות לד/1300 מתקיימת גם עבור ייעודים אלו ולכן בכל תכנית נקבע היקף השטח הדרוש למבני ציבור בתוך מתחמי המגורים, לרוב יחד עם הקצאת שטח לשימושים מסחריים באותו מתחם, ובנוסף לשטחים נרחבים שהוקצו למבני ציבור באזורים פתוחים. גם בהיבט זה ראוי לבחון אפשרות של גמישות במיקום מבני הציבור והמסחר, תוך איזון בין הצרכים התכנוניים הקשורים למיקום המתחם והצרכים הקהילתיים כפי שבאו לידי ביטוי על ידי תושבי השכונה.

[סיכום נקודות ההסכמה והפערים מובא **במפה 4** לעיל].

ו. מסקנות והמלצות

התכניות שאושרו לאחרונה לשכונת פרדס שניר ולשכונות הסמוכות לה מסמנות תפנית חיובית בהתייחסות הממסד התכנוני לשכונות הבלתי-מוסדרותבעיר לוד, ויש לברך על כך. בתכנון ניכר המאמץ לצמצם את הצורך בהריסת מבנים למינימום ולאפשר גמישות והתחשבות רבה ככל האפשר בשלב התכנון הפנימי במתחמי המגורים וקבלת התרי בנייה, בהתאם לצרכי התושבים. להלן מובאות המלצות מרכזיות הנוגעות להטמעת הצעות התושבים בתכנון ולצמצום פערים בין התכנון הקיים לצרכים שעלו במסגרת המיפוי הקהילתי.

המלצות לתכנון כוללני

1. החלטת התנאים של תכניותלד/1300/2 עד ל/1300/6 על תכנית לד/1300/1: התכניות שאושרו בשנה האחרונה ניחנות בגמישות ורגישות רבה שהן תוצר של עבודה ממושכת ולמידה של מערכת התכנון. יש לברך על כך שהתכנון החדש מייצר מרחב פעולה שעולה בקנה אחד עם הצרכים המקומיים ומאפשר לבטא אותם בתכנון המפורט. תכנית לד/1300/1, שנערכה ואושרה לפני זמן רב, משקפת גרסה ראשונית של גישה זו, והיא יכולה לצאת מורוחת מהתאמה לעקרונות התכנון שהוצגו בתכניות המאוחרות.⁸ ראוי להשוות את התנאים התכנוניים לכלל מערב לוד מתוך שיקול של צדק מרחבי. בפרט, מוצע להסיר או לצמצם את מגבלת השטח המינימלי למתחם תכנון (2.5 ד'), ולהתאים את שיטת ההקצאה לשטחי הציבור לשיטה המוצעת בתכניות המאוחרות.
2. שינוי תוואי הדרכים בתכנית מס' לד/1300/1: תכנית לד/1300/6 מבטלת הלכה למעשה את הכביש המזרחי של תכנית מס' לד/1300/1, שהוסט לתוואי של כביש מס' 7. בנוסף לכך, סימון הדרכים בתכנית מס' לד/1300/1 נעשה באופן המחייב הריסת מבנים קיימים. מוצע לתקן את תוואי הדרכים לתכניתלד/1300/1, כך שתוטמע הצעת התושבים, במידת האפשר, במסגרת של הכנת תכנית הבינוי או התכנון המפורט בתוך המתחמים.
3. בחינה מחדש של היבטי פרוגרמה וצפיפות: בתכניות לד/1300 אין הסבר להערכות הפרוגרמטיות ולתחזיות גידול האוכלוסייה שעל פיהן נקבעו הצפיפות וההקצאות לצרכי ציבור. יתר על כן, עולה החשש כי הצפיפות הנמוכה נועדה לא רק לשימור "אופי כפרי" לשכונה, אלא גם ממניעים זרים של מאבק דמוגרפי בגידול האוכלוסייה הערבית בלוד.⁹ לאור ממצאי גידול האוכלוסייה בשכונה, מוצע לבצע הערכה פרטנית של גידול האוכלוסייה המשוער עבור אוכלוסיית פרדס שניר, ולבצע תיקונים פרוגרמטיים מתאימים בתכנית המתאר המקומית לד/10000. בהתאם, יהיה צורך להגדיל את זכויות הבניה ומספר יחידות הדיור הדרושות, וכן את ההקצאה של שטחים פתוחים ושטחים להקמת מבני ציבור, ויתר מערכות התשתית. פיתוח התשתיות בשכונה נמצא בחסר מיום היווסדה, והערכת חסר של גידול האוכלוסייה עלולה להנציח מצב זה על אף מאמצי הפיתוח. יש לבחון את מידת עירוב השימושים

⁸ עם זאת, לתנאים המאושרים לפי תכנית לד/1300/1 יתרון חשוב: בניגוד לתכניות מאוחרות, תכנית זו מאפשרת הפקת היתר בנייה באמצעות תכנית פיתוח, ללא תכנון מפורט המחייב הפקדה והתנגדויות. התכנון החדש כולל תהליך יידוע יותר מובנה של כלל התושבים, אבל במחיר של תהליך מורכב ויקר יותר.

⁹ חיים יעקובי, 2006, שם.

המוצעת בתכניות השונות למערב לוד, בדגש על הפוטנציאל לפיתוח כלכלי בשכונות ובמוקדי משיכה תרבותיים, חינוכיים ומסחריים לכלל אוכלוסיית העיר.

4. תוספת שטחי תכנון ב"מתחם הדיפו": תושבי פרדס שניר סבורים כי השכונה זקוקה לעתודת קרקעות נוספת, ולא רק להרחבת כבישים: עבור בניית בתי מגורים, העברת חלק מהמשפחות למתחם החדש ודילול הקיים לצרכים ציבוריים. קרקעות מדינה שנמצאת מעבר לחומת ניר צבי הן הבחירה המועדפת לצורך כך לשמש כעתודה לשכונה.

נראה כי החלטת שר הפנים בנוגע לגבולות העיר סותמת את הגולל על אפשרות זו, אך פותחת אפשרות לשימוש בשטחי "מתחם הדיפו" לצרכיה של פרדס שניר. מוצע לבחון את השימושים המוצעים והמתוכננים של רכבת ישראל במתחם זה ולשמור בשלב מוקדם ככל האפשר שטח לתכנון ופיתוח עבור שכונת פרדס שניר. הקרבה למתחם התפעול של רכבת ישראל הוא ממילא אחד הגורמים העיקריים למצוקות של שכונות מערב לוד, **והרחבת השטח התפעולי עלולה לחסום את השטח הפתוח האחרון הסמוך לשכונה**. גם הפרויקט לחשמול הרכבת נושא משמעויות חמורות מבחינת השכונה. יש לדרוש כבר בשלב זה כי לא ייעשה כל צעד להרחבת מתחם הרכבת ללא התייעצות עם תושבי השכונה, וכי כל תכנון עתידי יכיר בצרכי הפיתוח והבריאות של התושבים.

5. צמצום פערים בין תכניות לד/1300 לבין תכנית המתאר המקומית לד/10000: על אף שתכניות מערב לוד ותכנית המתאר לעיר קודמו שתיהן באותו מוסד תכנון, קיימים פערים משמעותיים ביניהן. עיקר הפערים בין התכניות מתבטאים בשפת התכנון, בסימון המתחמים, במערכת הדרכים, בהערכת גידול האוכלוסייה ובעקבות כך בהקצאת השטחים לצרכי ציבור. מוצע לערוך השוואה מדוקדקת בין התכניות יחד עם מתכנני תכנית המתאר המקומית לעיר לוד לד/10000 על מנת לבטל פערים אלו ולהטמיע בה את עקרונות שבתכניות לד/1300 המאושרות.

6. הסרת חסמים בשלב של תכנון מפורט עם הוראות לאיחוד וחלוקה: כל תכניות לד/1300 מחייבות הכנתן של תכניות מפורטות עם הוראות לאיחוד וחלוקה עבור מתחמים שלמים, כתנאי להוצאת היתר בניה. הכנת תכנית מפורטת היא תהליך מורכב האורך מספר שנים, זאת בהינתן תקציב מתאים ותנאים חברתיים וקהילתיים נאותים. בשכונה שרובה בנויה כבר היום באופן לא פורמלי, יש להוסיף לכך מכשולים צפויים בתחום התשתיות (חשמל, מים וביוב) שהסדרתם דורשת הסתכלות מערכתית רבה וכמובן תקציבים נוספים.¹⁰ סוגיית התשתיות מהווה מכשול הן ברמה העירונית (פריסת מערכת ביוב עירונית בשכונה, למשל) והן ברמה המקומית (הסדרת מערך חשמל במתחם ובו בתים קיימים, למשל).

מוצע כבר בשלב זה לבצע **הערכה מלאה של צרכים ועלויות לתכנון המפורט**, תוך בחינת המשאבים העומדים לרשות התושבים ממקורות שונים כגון תקציבים שהוקצו לפי החלטת הממשלה מס' 2371 מחדש אוקטובר 2010.

נוסיף כי קידום תכנון מפורט על פי מתחמים כמצוין לעיל יקל על תהליך התכנון המפורט **ומוצע להתחיל בהכנתו כבר בימים אלה, ללא כל דיחוי**. זאת על מנת למנוע התיישנות של התכנית

¹⁰ במקום והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי. **התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל: תמונת מצב**. 2012.

ולנצל את חלון ההזדמנויות שנוצר הן בעבודה הקהילתית והתכנונית שנערכה במסגרת הכנתו של מסמך זה, והן במסגרת של התכנון המתארי הגמיש והחדשני שמציעות תכניות לד/1300/2 עד לד/1300/6.

7. מיפוי נקודות מחלוקת בתכניות המאושרות: המיפוי הקהילתי שנערך מעלה כי אין התאמה מלאה בין התכנון ובין הצרכים והרצונות של תושבי השכונה. מוצע לערוך מיפוי מלא של נקודות מחלוקת אלה על בסיס עבודת המיפוי הקהילתי וכן על סמך ההתנגדויות שהוגשו לתכניות לד/1300 השונות, ולבחון האם ניתן לבצע שינויים נקודתיים במסגרת קביעת הגבולות של המתחמים לצורך הכנת תכניות בינוי ומערכת הדרכים המוצעת.

המלצות לתכנון המפורט

1. השלמת מיפוי המשפחות: תהליך המיפוי שנערך בשכונת פרדס שניר מספק תשתית איתנה להסכמות הנחוצות לצורך הכנת תכניות מפורטות עם הוראות לאיחוד וחלוקה. כפי שהוצג בתוצרי התכנית, ככל שיזוהו מתחמי המשפחות באופן מדויק יותר, כך ניתן יהיה למקד את שלב ההתארגנות לקראת התכנון מפורט. לצורך כך מוצע להכין **מיפוי מדויק של מתחמים לפי משפחות** במודל שהוצג.

2. התאמות ותיקונים בהתאם למיפוי המלא: בהתאם לתוצרי המיפוי ועל פי הוראות תכניות לד/1300, במתחמים בהם יש חפיפה בין מיפוי המשפחות לחלוקת המתחמים ניתן **להתחיל בתכנון מפורט לצורך חלוקת מתחמי המגורים למגרשים פרטיים באופן מידי**, בשיתוף עם התושבים, תוך הישענות על המומנטום שנוצר בעבודה הקהילתית. מתחמים אפשריים לתחילת עבודה בתכנית לד/1300/2 הנם: 4,5,6,8 ו-9. במתחמים בהם אין חפיפה עם שטחי המשפחות מוצע **לערוך תיקונים לחלוקת המתחמים** בשלב מוקדם של התכנון המפורט.

3. הנגשת ההנחיות לתכנון מפורט לתושבי השכונה: על מנת להקל על הצגת עקרונות התכנון הקיים לתושבים, מוצע לכתוב **מסמך הנחיות ברור** מפורט המבהיר את ההוראות והמשמעויות של התכנון מפורט עם הוראות לאיחוד וחלוקה, ולתרגמו לערבית. המסמך ישמש כמדריך וכ"ארגז כלים" לשימושם של התושבים בבואם לממש את תכניות המתאר לשכונה. המסמך יכול התייחסות והסבר בנושאי אחוזי בנייה, קווי בניין, הנחיות בינוי ועיצוב, שטחים פתוחים, מבני ציבור, ועוד.

4. מיפוי פרטני של מכשולים והתנגדויות בכל מתחם: לאחר זיהוי ההתנגדויות הקיימות לכלל תכניות לד/1300, יש לפרט את הממצאים לרמה של המתחם והמשפחה. לקראת השלב של התכנון המפורט מוצע **למפות יחד עם התושבים** בכל מתחם כל אי הסכמה בין התושבים לבין עצמם או בינם לבין הרשויות, כמו גם חסמים פיזיים ובירוקרטיים למימוש התכניות, הריסות והפקעות צפויות ועוד.

5. הכנת מודל עבודה כוללני להכנת תכניות מפורטות עם הוראות לאיחוד וחלוקה: תכניות לד/1300 מספקות תשתית אחידה לתכנון עבור **45 מתחמי מגורים** בלתי-מוכרים במערב לוד. על מנת להשלים את התהליך, מוצע לאגד את כל המסקנות משלב ההכנה שתוארו בהמלצות לתכנון

כוללני, וליצור על פיהם **מודל עבודה הוליסטי לשלב התכנון המפורט**. המודל יפותח בשיתוף בין גורמי ההנדסה והקהילה בעירייה לבין החברה האזרחית בעיר, ויגדיר שלבי עבודה כגון התארגנות, תכנון, תקצוב, עד לשלב של הנפקת היתרי בניה. כמו כן יזוהו אנשי קשר ושחקנים מרכזיים שמעורבותם בתהליך חיונית, הן מצד התושבים והן מצד הרשויות.

