

במקום **במקום Bimkom**
מתכננים למען זכויות תכנון
متكطور من أجل الحق في التخطيط
Planners for Planning Rights

זכויות תכנון בישראל: יחסי קהילה ומחסד

אסופת דברים מתוך כנס שנערך במכון ון-ליר בירושלים,
כ"ו באדר תשס"א, 29 במארס 2001

ירושלים, 2002

במקום - מתכננים למען זכויות תכנון
Bimkom - Planners for Planning Rights
منظطون من أجل الحق في التخطيط - بمكوم

זכויות תכנון בישראל:

יחסי קהילה ומחסד

Planning Rights in Israel:

**The Relations between Community
and the Establishment**

עריכה: אסתר סיוון ודינה קורן

עיצוב, עימוד והפקה: נעמה שחר

רחוב בן-שטח 1, ת.ד. 31593 ירושלים 91000

טל': 02-6241656 פקס: 02-6247787

e-mail: bimkom@netvision.net.il

פתח דבר

חוברת זו היא פרי הכנס הראשון שקיימה עמותת 'במקום', במלאת שנתיים להיווסדה. מטרתו של הכנס היתה לשים דגש על נושא זכויות האדם בתכנון מרחבי ולהעלותו על סדר היום הציבורי, באמצעות הצגת פרוייקטים שונים בהם עסקה העמותה, והרצאת-אורח ששיקפה ניסיון מעשי אישי של מתכנן בשיתוף תושבים בתהליכי תכנון סביבת המגורים שלהם. אנו תקווה כי כנס זה הינו בבחינת פתיחתו של דיון ציבורי מתמשך בנושאים אלה בו ישתתפו הקהל הרחב, מתכננים, מקבלי החלטות, ארגונים סביבתיים וחברתיים וארגוני זכויות אדם.

אדריכל חיים יעקובי

מ"מ יו"ר במקום

ד"ר טובי פנסטר

יו"ר במקום

תוכן העניינים

5	דברי פתיחה - ד"ר טובי פנסטר, יו"ר במקום
	זכויות תכנון הלכה למעשה -
	הדגמת פרויקטים בהם עוסקת עמותת במקום
10	מבוא - אדריכל יואב וינברג, במקום אצבעות הפכות אגרוף - אנטומיה של מאבק קהילתי בקטמונים
11	עו"ד אמיר פוקס, במקום
15	הגב' יפה אדרי, תושבת שכונת הקטמונים כמאנה - השקיפות הבלתי נסבלת של קהילה בלתי מוכרת בגליל
16	אלי אילן, אדריכל ומתכנן ערים, במקום עו"ד ג'מיל דקואר, עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות
24	המיעוט הערבי בישראל כפרים לא מוכרים בשטח C - היבטים משפטיים ותכנוניים
28	שמואל גרואג, אדריכל ומתכנן ערים, במקום
38	עו"ד נטע עמר, האגודה לזכויות האזרח
42	דברי סיכום - אדריכל חיים יעקובי, מ"מ יו"ר במקום
	הרצאת אורח - Community Participation in Urban Renewal
I	הקדמה: שרה קמינקר, מתכננת ערים, במקום
III	הרצאה: Michael Parkes, Town and Community Planner

דברי פתיחה

ד"ר טובי פנסטר, יו"ר **במקום**

זו תמיד התלבטות במה לפתוח כנס שמהווה למעשה חשיפה ציבורית ראשונה של פעילות עמותת **במקום**. אולי הצעד הנכון ביותר הוא להתחיל בראשית המעשה, איך נולד רעיון הקמת העמותה ולהודות לגופים שסייעו ועדיין מסייעים לנו במלאכה. להמשיך בתיאור קצר של זהותנו, המצע הרעיוני של העמותה ופעילותה, ולסיים בתחילתו של שיח זכויות תכנון בישראל, אותו כנס זה מבקש לפתוח.

עמותת **במקום - מתכננים למען זכויות בתכנון**, הוקמה באפריל 1999 על ידי מתכננים/ות ואדריכלים/יות, במטרה לחזק את הקשר בין זכויות האדם ומערכות התכנון במדינת ישראל. המניע להקמת העמותה היה המפגש היומיומי של כל אחד ממיסדיה עם אפליה והפרת זכויות האדם במסגרות תכנון שונות בישראל. למשל: אפליה בתכנון של הבדואים בנגב, בעיות היתרי בניה של תושבי השכונות הפלסטיניות בירושלים, בעיות הניצבות מול תושבי שכונות בסטטוס סוציו-אקונומי נמוך במגיעיהם עם העיריות או משרדי הממשלה השונים, בעיית מחסור מצאי קרקעות בעיריות הפיתוח ועוד.

מערכות התכנון הממסדי בארץ מבטאות באופן חד מודל תכנון ריכוזי, מודל המיישם אינטרסים כלכליים, חברתיים ופוליטיים של בעלי נגישות למשאבים - משאבי כוח או משאבים כלכליים. פעמים רבות קיימת התעלמות או התייחסות מעטה בלבד לאותן קבוצות אוכלוסייה שאין להן נגישות למשאבים כלכליים או פוליטיים. קבוצות כגון: מיעוטים אתניים ולאומיים, קהילות עולים וקהילות הנמצאות בשוליים הכלכליים-חברתיים של מדינת ישראל. על רקע זה גיבשה העמותה את המצע הרעיוני שלה ואת מטרותיה:

*"במדינת ישראל, לצד תהליכי פיתוח, קידמה ושגשוג, קיימים אפליה, הזנחה ומצוקה. פערים שמקורם, בין השאר, במדיניות ובעשייה התכנונית. עמותת **במקום - מתכננים למען זכויות בתכנון**, שמה לה למטרה - לקדם שוויון זכויות וצדק חברתי בנושאי תכנון ופיתוח. לקדם שוויון בהקצאת משאבי הקרקע בישראל ומשאבים בתחום התכנון והפיתוח. לפעול להעמדת הצרכים הייחודיים של קהילות במרכז תהליכי התכנון. להגביר את מעורבות הציבור בתהליכי התכנון ובייצוג שוויוני במערכות התכנון. להשיג שקיפות בגיבוש מדיניות התכנון ובהליכי התכנון של הרשויות".*

פעילותה של **במקום** בנויה על תפיסה רב-תחומית, הכוללת התייחסות להיבטים התכנוניים, אדריכליים, גיאוגרפיים, חברתיים, כלכליים ומשפטיים בתכנון. הפעילים בעמותה, המונים כיום כ- 30 איש ואישה, משקפים מגוון זה של מקצועות. אנו שמחים על כל פעילה המוכנים לרתום זמנכם, מרצם והידע המקצועי שלהם למען יישום מצעה הרעיוני של העמותה. זה המקום להודות, מקרב לב, לקרן החדשה לישראל ולנציגתה הגב' אנטיגונה אשקר על הסיוע הכספי שניתן לעמותה, המאפשר את פעילותה היומיומית וכן את קיומו של כנס זה. מילות תודה גם לארגון שתי"ל ובמיוחד לאלונה ורדי וקרלוס שטיגליץ על העידוד, העצה והתמיכה.

לאחר שנתיים של פעילות אינטנסיבית אנו מצויים בעיצומו של תהליך הרחבת הפעילות. זאת בזכות תרומת קרן גולדמן ועזרתה של נציגתה: הגב' באני בוקסר. תרומה זו אפשרה לנו לגייס מנהלת לעמותה - עו"ד אסתר סיוון - הפועלת במרץ רב להגדיל את היקף פעילות העמותה ולהיענות לדרישות והביקוש מהשטח.

עמותת **במקום** פועלת להגשמת היעדים והמטרות שהוגדרו, במישור התכנוני-מקצועי, החינוכי והציבורי, באמצעות יזום וקידום חקיקה בנושאים הקשורים לזכויות אדם ותכנון, סיוע מקצועי לקהילות לממש שוויון זכויות והזדמנויות במסגרת תהליכי התכנון, הקמת מסגרת תכנון מסננת עבור קהילות בעמדת נחיתות כלפי הממסד, הפצת מידע והעמקת המודעות הציבורית לזכויות התכנון כזכויות אזרחיות בסיסיות בקרב אנשי מקצוע, מקבלי החלטות והציבור הרחב. **במקום** מנסה לקדם שיח תכנוני ביקורתי בקרב קהיליית המתכננים.

אפרט בכמה משפטים את פעילות העמותה בכל אחד מהמישורים. הפעילות התכנונית - מקצועית כוללת עבודה מול קהילות שונות. הפרוייקטים שיוצגו בחלק השני של הערב מייצגים פן זה של פעילות העמותה. לא אכביר מילים, רק אומר שהעמותה עובדת עם קהילות על הכנת תכניות בשלבים שונים, או מגישה חוות דעת לפורומים שונים בנושאים תכנוניים השנויים במחלוקת. קהלי היעד של העמותה הן קהילות הנתונות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית במאבקן להשגת שוויון תכנוני.

עד היום, פעלה **במקום** בכמה מקומות, בכלל זה בג'בל מוכאבר בירושלים: בעבודה זו הגדירה העמותה, בשיתוף עם התושבים, דרישות תכנוניות אשר היוו בסיס למשא ומתן שנוהל עם גורמי התכנון בעיריית ירושלים. פעילות דומה מתבצעת על ידי העמותה בלוד ביחד עם ארגון שתי"ל. בנוסף, מגישה **במקום** חוות דעת מקצועיות תכנוניות לעתירות המוגשות לבית המשפט הגבוה לצדק, בנושאים הנוגעים לאפליה תכנונית. בכלל זה עתירה שהוגשה על ידי ארגון עדאלה, בנושא הישוב הבדואי כמאנה בגליל שתפורט בחלקו השני של הערב.

אחת המשימות העיקריות שניצבת כיום בפני העמותה היא הכנת "דו"ח מצב זכויות תכנון בישראל". דו"ח זה יתייחס לראשונה להגדרה מפורטת ומדויקת יותר של מהן זכויות תכנון ובאיזו מידה ממומשות זכויות אלו לגבי קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל. בימים אלה אנו פועלים לגיוס כספים לשם הכנת הדו"ח. הדו"ח יתייחס למצב זכויות התכנון בסקטור הערבי ובסקטור היהודי. בחלק המתייחס לסקטור הערבי, במטרה להגדיר מצב זכויות תכנון ביישובי הערבים בגליל ובנגב, העבודה תעשה בשיתוף פעולה עם המרכז לתכנון אלטרנטיבי. בסקטור היהודי אנו מעונינים לבדוק את מצאי הקרקעות הזמינות לקיימות לצורכי ציבור בעיירות הפיתוח. אנו מעונינים לדעת באיזו מידה עונה מצאי זה על צרכי האוכלוסייה וכיצד ניתן לפעול להגדלתו. זאת לאור העובדה שלמועצות האזוריות השוכנות בסמוך מצאי קרקעות רב.

כאן המקום להודות לקרן גולדמן שאישרה מימון כמחצית מעלות הפרוייקט. אנו שוקדים בימים אלה על מציאת המחצית השנייה...

בתחום הפעילות החינוכית, התחום השני בו פועלת העמותה, מבקשת **במקום** להרחיב את האמצעים והשיטות למעורבות קהילתית בתכנון, באופן המותאם למציאות הישראלית. הנחת היסוד היא כי תכנון מהווה אמצעי וכלי להגדרת זהות חברתית של הקהילה. במסגרת זו יזמנו, בפברואר 2000, סדנא בנושא: 'תכנון, שיתוף ושונות מיגדרית וחברתית'. הסדנא ארכה 3 ימים והיא הועברה על ידי מומחים לנושא שהגיעו מה- DPU - University - Collage, London. אנו מודים לקרן היינריך בל ולקרן גולדרייך שתרומותיהם אפשרו את קיום הסדנא. בסדנא זו השתתפו כ- 20 איש ואישה, יהודים ופלסטינים, מתכננים, אדריכלים ועובדים סוציאליים, וכן נציגות של מתכננים מהמחסד. הסדנא זכתה לתגובות ולהדים חיוביים ביותר.

פעילות נוספת בתחום זה היא של סדנאות זכויות תכנון לתושבים. בסדנאות אנו פועלים יחד עם קהילות הנתקלות בבעיות תכנוניות. סדנא כזו כוללת הן את הכרת מערכת התכנון בישראל וכן הגדרה משותפת של צרכים והכנת אלטרנטיבות תכנוניות. בימים אלה אנו מארגנים סדנא בנגב, בכפר קאסר אל - סר, כפר בדואי לא מוכר. הסדנא נערכת בשיתוף המרכז היהודי ערבי לפיתוח כלכלי ועם מועצת הכפרים הלא-מוכרים בנגב. בסדנא מגבשים התושבים, בסיוע של מנחת קבוצות ומתכננים, את צרכיהם התיכנוניים. מציגים 'מפות צרכים מרחביים' של כל אחת מהקבוצות ופועלים לגיבוש תכנית רעיונית שתהווה בסיס לתכנית מתאר ליישוב. כאן המקום להודות לקרן ICP על סיועה במימון הסדנא.

במסגרת הפעילות הציבורית של העמותה, אנו משתתפים בפורומים שונים הפועלים לקידום נושאים הנכללים בסדר היום של העמותה. אנו משתתפים בקואליציה למעורבות הציבור בתכנון ובפורום הקרקעות. **במקום** השתתפה בארגון כנסים כמו הכנס: 'למי הכוח למי הידע?' שנערך בשיתוף שתי"ל בשנה שעברה. בנוסף השתתפו נציגי **במקום** בכנסים שונים אחרים כגון: הכנס שעסק באפליית הבדואים בנגב, כנס ארגוני הסביבה - 'כוח סביבתי', כנס 'כלים שלובים', שנערך ביוזמת שתי"ל ועוד.

מטרות העמותה לשנה הקרובה הן להעמיק את הפעילות בכל אחד מהתחומים שהוזכרו. במטרה להעמיק את מודעות הקהילה והממסד לעובדת קיומן של זכויות תכנון וכן למימושן בהתאם למצב הרעיוני שגובש.

לסיכום וכפתיח לשיח: מהן זכויות תכנון בכלל ובישראל בפרט - הגדרת זכויות תכנון ותוכן הנה כאמור חלק מתפקידו של כנס זה. תוכלו לראות את ביטוין בתיאור הפרוייקטים שבהם עוסקת עמותת **במקום**. בדיון, שיתקיים בסוף הערב, יוכלו המשתתפים מהקהל להשמיע דעתם ולתרום לגיבוש והגדרת מושגים אלו.

כהגדרה ראשונית ניתן לאמר כי זכויות תכנון הן זכויות אדם ואזרח אשר מילין או מימושן כרוך בעשייה תכנונית מרחבית. עשייה זו מטבעה הינה ממסדית ובמדינת ישראל העשייה התכנונית הינה ריכוזית במיוחד. הליכי תכנון רבים במדינה פוגעים בזכויות אדם וקהילה בתחום התכנון.

זכויות בני אדם וקהילות בתכנון הינן למשל הזכות למגורים, או זכות אדם לחיות את חייו באורח חיים הנבחר על ידו, כפי שמוגדר בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. זכות זו נמנעת מאזרחי המדינה הבדואים החיים בנגב אשר בפניהם ניצבות שתי אפשרויות, או להפוך לעירוניים, או להישב ל"לא חוקיים". זכויותיהם בתחום התכנון כוללות מאבק על תכנון מגוון רב יותר של ישובים בדואים בנגב.

זכויות תכנון הן גם הזכות להיות מעורב בתהליכי תכנון, הכוללים שינוי או עיצוב מחדש של מרחב המחיה של יחידים וקהילות, וכן האפשרות להשמיע ולהשפיע על עיצוב מחדש זה של המרחב. זכויות תכנון הן זכויות לקבלת שרותים מהמדינה כמו מערכות תשתית: חשמל, מים, כבישים, טלקומוניקציה, מערכות חברתיות וכלכליות. זכויות תכנון הן הזכות לקבל יחס שווה מצד המדינה, רמה שווה של תשתית ומאידך לקבל התיחסות הולמת לצרכים שונים. למשל ישנם צרכים הנובעים מאורח חיים ותרבות השונה מהתרבות המערבית ומתכנון מודרניסטי. כך, קהילות כמו קהילת האתיופים בישראל, קהילת הבדואים, קהילת הערבים פלסטינים אזרחי ישראל ועוד קהילות רבות, רשאיות לצפות שהן זכויותיהן לשוויון והן זכויותיהן לשנות יתממשו במדינה המכריזה על עצמה דמוקרטית ואולי גם רב-תרבותית.

אנו תקווה כי כנס זה יהווה פתיח לשיח זכויות תכנון בישראל שבמקום פועלת לקידומו. כמו כן אנו תקווה כי פעילותה של העמותה ביחד עם ג'יס פעילים ושיתוף פעולה עם ארגונים אחרים, יאפשרו לנו להפיץ את הידע והמידע בתחומי התכנון וזכויות האדם בישראל, ובכך ולתרום ליצירת חברה סובלנית ופלורליסטית בישראל.

זכויות תכנון - הלכה למעשה: הדגמת פרוייקטים בהם עוסקת עמותת במקום

מבוא: אדריכל יואב וינברג, במקום

במסגרת הפאנל יוצגו שלושה פרוייקטים, כאשר כל פרוייקט יוצג על ידי פעיל עמותת במקום ועל ידי פעיל מארגון אחר שעבד יחד עימו. המשותף לשלושת הפרוייקטים שיוצגו הוא מימוש זכויות קהילה בתחום התכנון; מקרים בהם זכויות תכנון הופרו, לא הוקצו באופן שוויוני, או נפגעו. שני הפרוייקטים הראשונים שיוצגו נוגעים ליחסי קהילה-ממסד: האחד מתייחס למצב של אפליה בין אלו "שיש להם" לבין אלו ש"אין להם"; השני מבטא יחסי עוינות בין הממסד לקהילה, והפרוייקט השלישי שיוצג מבטא אפליה הנובעת מעצם קיום יחסים של כובש ונכבש. הפרוייקט הראשון שיוצג הוא **המאבק נגד הבניה בעמק פרי הר בירושלים**, אותו יציגו הגב' יפה אדרי - פעילה בפרוייקט תושבת שכונת הקטמונים ועו"ד אמיר פוקס מעמותת במקום. מקרה זה מדגים מצב שבו התכנון שנעשה לא התחשב בזכויות של כל אותם מחזיקים בקרקע שאמורים היו להיות מעורבים בתכנון.

הפרוייקט השני שיוצג עוסק בכפר כמאנה - בעיית השקיפות של קהילה בלתי מוכרת בגליל. נושא זה יוצג על ידי האדריכל ומתכנן הערים אלי אילן, פעיל עמותת במקום, אשר יציג את הנושא מהזווית התכנונית. עו"ד ג'מיל דקואר מארגון עדאלה יציג את הנושא מן הזווית המשפטית. ארגון עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל - מייצג בימים אלה את ועד המשפחות ואת ועדת המעקב העליונה בכל הנוגע לאירועי אוקטובר 2000 ובפני ועדת החקירה הממלכתית.

המקרה של כמאנה - כפר בלתי מוכר בגליל, מציג ניסיון מצד במקום ועדאלה להביע עמדה אלטרנטיבית לעמדה התכנונית המוסדית.

הפרוייקט השלישי הוא **הכפרים הלא מוכרים בשטח C**. מקרה זה שונה משני הנושאים הקודמים בכך שהוא מייצג אפליה בזכויות התכנון במקרה של כובש ונכבש, כלומר קיום תכנון מפלה לטובת הכובש (מדינת ישראל במקרה זה). שוני נוסף הוא בכך שמקרה זה מדגים מצב שבו לא היה תכנון. כלומר מדובר בכפרים שבמשך שלושים שנות כיבוש ומעלה, איש לא טרח להציע להם איזושהי תכנית, מפלה או שאינה מפלה. שמואל גרואג, אדריכל ומתכנן ערים מעמותת במקום, יציג את ההיבט התכנוני, ועו"ד נטע עמר מהאגודה לזכויות האזרח תציג את ההיבט המשפטי.

אצבעות הופכות אגרוף: אנטומיה של מאבק קהילתי בקטמונים

עויד אמיר פוקס, במקום

אשתדל להוביל אתכם מהתנ"ך לפלמ"ח בתחום הסיפור של מאבק הקרקעות. הכל התחיל בבואינגים. הם נחתו עלינו זה אחר זה: החלטות 717, 727, 737, ומילאו את מרחבנו בבטון ומלט. החלטות אלה מעניקות פיצוי לחקלאים בעת שינוי ייעוד קרקע חקלאית לקרקע לבנייה. מנגנון הפיצוי מאפשר לחקלאי לקבל לידי חלק ניכר מהקרקע שיעודה שונה וליזום את הבנייה תוך הפקת רווח עצום מעליית ערכה. הדחפורים העלו אבק אשר סימא את עינינו מראות כיצד קבוצה מצומצמת (3% מהאוכלוסייה) חוברת לקבוצה מצומצמת עוד יותר של אילי נדל"ן, ומפקיעה מכולנו את המשאב הבלתי-מתכלה החשוב מכל בארצנו: הקרקע. הקשת הדמוקרטית המזרחית, אליה הצטרפו לאחרונה האגודה לזכויות האזרח והחברה להגנת הטבע, עתרה כנגד ההחלטות של מינהל מקרקעי ישראל. בעתירתם הבהירו הארגונים הללו כיצד ההחלטות פוגעות בשוויון בחלוקת נכסי המדינה ומביאות להעמקת הפערים בחברה הישראלית.

תחת מעטה של רטוריקת-קומביין-ומחלבה, וצרחות במלוא גרון בדבר "הזכות לעבוד את האדמה" (The Right to Farm) ובציניות שאין שניה לה, מבקשים קיבוצים ומושבים לזכות חינם-אין-כסף באדמה אשר הוענקה להם, בהחלטה הראשונה של מינהל מקרקעי ישראל, כדי לעבד ולשמר. אלא שכעת הם מבקשים להיות תכולי המבט אשר בונים קניון, ויפי הבלורית החותכים קופון עם הקמת עוד גורד שחקים.

בעוד שדיירי הדיור הציבורי נאבקים, גם לאחר שהצליחו להעביר חקיקה ראשית בכנסת, ליישם את זכותם לדיור ולמנוע פינויים, משתמשים דווקא אנשי הקיבוצים והמושבים ברטוריקת "הפוטנציאל לסילוק" כדי לעגן את בעלותם על אדמות חקלאיות. כל זאת שעה שמעולם לא סולק (וטוב שכך) איש קיבוץ מביתו, וכל זאת שעה שתושבי השכונות, ה"פולשים" ודיירי הדיור הציבורי מסולקים מבתיהם-שלהם, כפי שארע במקרה שפורסם לאחרונה, לאחר 25 שנות מגורים, בטענה שהם "מסיגי גבול".

בעוד שבתים נהרסים ביישובים נטולי תוכנית מתאר, "מגדלים" חקלאים רבים מחסני ענק, בתי קפה ואולמות אירועים, ללא נקיפת אצבע ומצפון של מוסדות התכנון ורשויות החוק. מבקר המדינה מתריע, והשיירה עוברת.

במאמצים כמעט-סזיזיפיים מגלגלים הארגונים החברתיים את אבן הדיור הציבורי לראש ההר, רק כדי לראותה צונחת לנקודה הנמוכה מנקודת הראשית. והנה, ללא חקיקה, על בסיס החלטות בעייתיות של מינהל מקרקעי ישראל, מעוצבת מחדש מפת התכנון כמו גם המפה הסוציו-אקונומית של ישראל. תוך שהן מתעלמות מאיום חרב הבג"צ, הופכות עסקאות רבות לעובדות בשטח: נצר סירני, מגשימים, אחיסמך, כפר אברהם, בית נחמיה, כפר המכבי, רמת רחל, רשפון, גליל-ים, בית אורן והרשימה מתארכת... מוסדות התכנון קורסים תחת לחצים נדל"ניים, כלכליים ופוליטיים בלתי אפשריים, מצד לובי של חברי כנסת, אילי נדל"ן ותנועות ההתיישבותיות.

אך האירוניה אינה נגמרת בכך: אחד הטעונונים המרכזיים של אנשי "ההתיישבות העובדת" הינו יצירת זכות קניינית על אדמה מכוח עבודה על הקרקע. ג'ון לוק בוודאי היה מתמוגג על הוצאת טיעון אנכרוניסטי-רומנטי זה ממה שהיה נדמה כקבורה בטוחה. אך יותר ממנו אולי ישמחו עובדי המכרות כמו גם המנקים ברשות הגנים הלאומיים, אשר צפויים, ככל הנראה, להרחיב את הגינה האחורית בחצר ביתם. אלא שהדברים הם בבחינת קל וחומר, בן-בנו של קל וחומר: במקרים רבים, כמו זה אשר יעסיק אותנו בדקות הקרובות, לא אנשי ההתיישבות העובדת הם אשר "בדמעה יקצרו", כשם ספרו של החקלאי ש. בירן, המתהדר בעבר קומוניסטי חפתי זהב.

אכן, באדמות הסמוכות לשכונות הקטמונים וגבעת מרדכי היו בעבר מטעי פרי. הן ניתנו לקיבוצים מעלה החמישה וקריית ענבים (והן זה אך הגיוני, שהרי הם מרוחקים קילומטרים רבים משם), במסגרת חוזה לצרכי עיבוד חקלאי. אלא שהדרך ארוכה היא, וההדר אינו רב בעבודת המטע, ובמהרה עברו הקיבוצים להעסיק את תושבי הקטמונים במטעיהם. וכשהחקלאות חדלה מלהיות כשהיתה, והמטעים נזנחו, נותרו רק כעשרים צבאים, כאנדרטה חיה ומקפצת, לימים פורחים יותר.

אך בעוד האיילות ישנות בלילות, עו"ד בירן עובד גם עובד. הוא מציע לקיבוצים אשר, כזכור, קיבלו את הקרקע לצורכי עיבוד חקלאי, הצעה אשר יש קושי רב לסרב לה: "נקים לנו מספר מבני פאר סביב הפארק, ניישר אותו כך שיהיה "תרבותי" ופחות "פרוע" (אולי גם מזרקה באמצע?), והרווחים? ביושר שלנו הם! והרי לא אנו עבדנו כך שנוכל למתוח את רגלנו העייפות בזקנתנו? (טוב, תושבי הקטמונים קצת עזרו). ואין מה לעשות - גם אלה אשר הצטרפו לקיבוץ לאחר שכבר שכח שיש ברשותו "מטעים" - יחלקו בשלל. אך בתמורה, נשתדל לדחוף החוזה, באלגנטיות סוציאליסטית, את הקשישים והחולים למוסדות חיצוניים, כדי שלא יערימו לפתע דרישות. צדק, צדק תרדוף, בעיקר כשהצדק ירוק (ואין הכוונה לצבע המטעים).

בוודאי היה פרט שנשכח מלב? אכן – תושבי הקטמונים! אכן, המה אשר עיבדו את האדמה, מצויים כבר היום במצב תת-תקני מבחינת "המכסה הטראגית" (איזה שם הולם!) של שטח ציבורי פתוח (המכסה המינימלית-טראגית: 10 מ"ר לנפש; המומלץ: 15 מ"ר לנפש; בקטמונים: 6.44 מ"ר לנפש; ברסקו: 2.21 מ"ר לנפש). אך אין לראות רק את חצי התמונה. בתמורה לקיפוח בתחום השטחים הציבוריים הפתוחים, מפוצות השכונות הללו בעודף משמעותי בתחום זיהום אוויר ורעש. הנתונים הוצאו מתוך דו"ח תוכנית האב לשטחים פתוחים, אשר הוזמנה על ידי עיריית ירושלים, מנהל מקרקעי ישראל וקק"ל. עיריית ירושלים, דרך אגב, היא אשר הפסיקה את עבודת הוועדה, בטרם הגיעה לדו"ח סופי, כשההמלצות של דו"ח הביניים היו חד-משמעיות: "אין לשנות יעוד שטח ציבורי פתוח בעיר בשום מצב".

חזרה לתושבי הקטמונים: אולי כדאי היה לשאול אותם לדעתם בדבר הפיכת מעיין האנרגיה שלהם, מקום המרגוע של סופי השבוע, האפשרות הבודדה של ילדים לחוש את הטבע שלא בטויל בית-ספרי – לגינה פרטית של תושבים מיוחסים. שהרי בחישוב פשוט, השטח הירוק אשר יישאר יכסה בקושי את הצרכים של התושבים החדשים! וכיצד "מוכרים" רעיון כזה? בשתי מילים: למען הציבור.

בואו נקדיש כמה דקות לבחינת המונח החמקמק הזה. כפי שבפוליטיקה הכללית סיכויי כל תוכנית להצליח גוברים אם תתויג כ"חברתית", כך בתחומי התכנון ניתן להפוך תוכנית נצלנית ועושקת לבבת עינו של הכלל אם יחזרו מספיק פעמים על המנטרה לפיה היא "למען הציבור". ואכן, היזם בענייננו מצהיר כי הוא "מפריש" 347 דונם כשטח ציבורי פתוח. בהתעלם מהקושי לאתר 347 דונם בשטח פארק הקטמונים, יש לברך על כוונתו של היזם הנדיב שלא לחמוד את כל השטח לעצמו, אלא, לאחר שראה את כל השטח כנתון בידיו, הוא משיב לציבור (אשר לא היה צריך את נדבנות היזם לולא היה פוגש בו לכתחילה) שטחים רבים. כך יאה. אך כל זאת לא היה מספק לולא הקפיד היזם להדגיש את כוונתו להקים "מבני ציבור". והרי לכל חשוב מבני ציבור: מעון יום, בית-ספר, בית-כנסת, ושוחו שמיים: גם תחנת מכבי אש, רחמנא לצלן. אלא שדווקא השכונות הסובבות אינן חסרות מתנ"סים, מרכזים קהילתיים ובתי כנסת. והנה מתבהרת התמונה: מיהו ה"ציבור" הרלוונטי קא עסקינן? מיהם התלמידים הפוטנציאליים של בית ספר זה? מי יהיו באי בית הכנסת? התשובות ברורות: ציבור זה הוא "הציבור הנאור", אשר זה מקרוב בא להתגורר בשכונה. והציבור ה"אחר", מעבר לכביש המהווה יותר מגבול פיסי, אחר יישאר.

אכן, חוקי התכנון והבנייה עטורים התייחסות ל"ציבור", ל"מבני ציבור" ומעניין מכל הוא "נציג הציבור", אותו עלם העולה מתוך ההמון והקול – קול שדי. דוק קל עושות עינינו כשאנו יודעים שרע לא ייעשה – שהרי מוגנים אנו על ידי נציג הציבור שלנו.

אלא מאי? מתברר כי נציגי הציבור הינם נציגי ציבור מסוים. לעולם לא נציג שכונת הקטמונים, כפר שלם או פלורנטין, אלא נציגי ציבור הממונים על ידי שרי המחשלה השונים. אלו נציגי ציבור אשר, כאותו ש. בירן, נפגשים עם שועי הארץ (המחננים אותם לתפקידם) במסיבות קוקטיל בערבים וחותרים קופון בבקרים. האבסורד מגיע לכדי כך שבג"צ נדרש לפזר ועדת תכנון של ירושלים, והאגודה לזכויות האזרח צריכה לעתור כדי שימונה נציג ערבי לוועדות התכנון. וכאשר קץ הציבור ב"נציגיו", ומבקש לבוא ולהביע עמדתו בפני מוסדות התכנון באשר להחלטות אשר להן משמעות מכרעת בנוגע לגורלו, מקפידים מוסדות אלו לקבוע ישיבותיהם בימי חול, בשיאו של יום עבודה. והציבור? יקרא בעיתונים. אם יש בנפשכם לדעת את יחס הרשויות לשיתוף הציבור, פנו לחוק הליכי תכנון ובניה, תש"ן – 1990. חוק זה, אשר נועד, בשל צורכי השעה, לזרז את הליכי התכנון, בחר לעשות כן על-ידי הקטנת שיתוף הציבור בהליכים – למינימום. לא על-ידי הקטנת הברוקרטיה או הגדלת מספר הוועדות, חלילה, אלא על-ידי מזעור זכות ההתנגדות, הורדת הליכי התכנון למחשכים על-ידי פטורים מחובת פרסום, וביטול זכויות ערר. הציבור, לתפיסת רשויות התכנון, רק מפריע.

בספר שכותרתו "גם האגרוף היה פעם יד פתוחה עם אצבעות", מספר המשורר (יהודה עמיחי) כי "גן ציבורי הפך גן יחיד". במקרה זה, מתאגדות האצבעות לאגרוף כדי למנוע תוצאה זו בדיוק.

הגבי יפה אדרי, תושבת שכונת הקטמונים

כתושבת השכונה ואם לשלושה הצטרפתי למאבק למען השמירה על העמק בעקבות לימודי בקדמה - מעיין החינוך הדמוקרטי, המופעל על ידי פעילים בהתנדבות אשר תורם לחינוך ולפעילות חברתית ודמוקרטית בשכונה. מידי שבת אני מגיעה עם בני, עידן בן הארבע, לעמק, כדי לראות את הצבאים ואת הפריחה של השקדיות והכלניות, לשמוע את ציוץ הציפורים ובעיקר לנשום אויר נקי. באותה הזדמנות אני עוסקת בפעולת הסברה ושמירה על הצבאים ונהנית מכל רגע.

לא רק לקיבוצים קרית ענבים ומעלה החמישה מגיע לראות ירוק בעיניים. גם לנו חשובה איכות חיים. הקיבוצים החליטו לעשות כסף על חשבון השטח הירוק שנשאר בקטמונים. זה שטח שנועד להישאר ירוק ולצרכי ציבור. מעתה תושבי הקטמונים נלחמים על פינה ירוקה. אם העשירים רוצים לטייל בטבע הם עולים למטוס או מקסימום למכונת וקדימה! לנו יש פחות אפשרויות והמעט שיש - גם את זה רוצים לקחת, לא ניתן! החלום הרע שלי שבעוד עשר שנים תהיה בכייה לדורות. אבל אי אפשר יהיה לחזור אחורה. כמעט ואין שטחים ירוקים בקטמונים. דרכי המאבק שלנו: פעם בשבוע מתכנסים וחושבים על דרכי הפעולה. ביום הבחירות החתמנו כ- 800 תושבים על התנגדות לבניה בעמק. ארגנו שתי הפגנות. הראשונה בחודש פברואר, אליה הגיעו כמאה איש. למרות מזג האוויר הסוער, חשנו בהזדהות של התושבים. ארגנו עוד הפגנה ואליה הגיעו כ- 100 איש. בהפגנה ניסינו לגייס עוד פעילים למאבק. הפעלנו את הנוער בבית ספר קדמה ובגן; חילקנו פליירים מבית לבית; גייסנו את המכולת ואת המרכזים הקהילתיים; דאגנו להד תקשורת. אנו עושים טלפונים לידע את התושבים על הפגנות ופעילויות. בזמן הקרוב נעלה שוב לעמק.

הגיע הזמן שמלח הארץ יפגש עם הסחוג של הקטמונים. שיידעו שגם לנו יש זכויות שניקנו בזיעה ובעמל.

כמאנה: השקיפות הבלתי נסבלת של קהילה בלתי מוכרת בגליל אלי אילן, אדריכל ומתכנן ערים, במקום

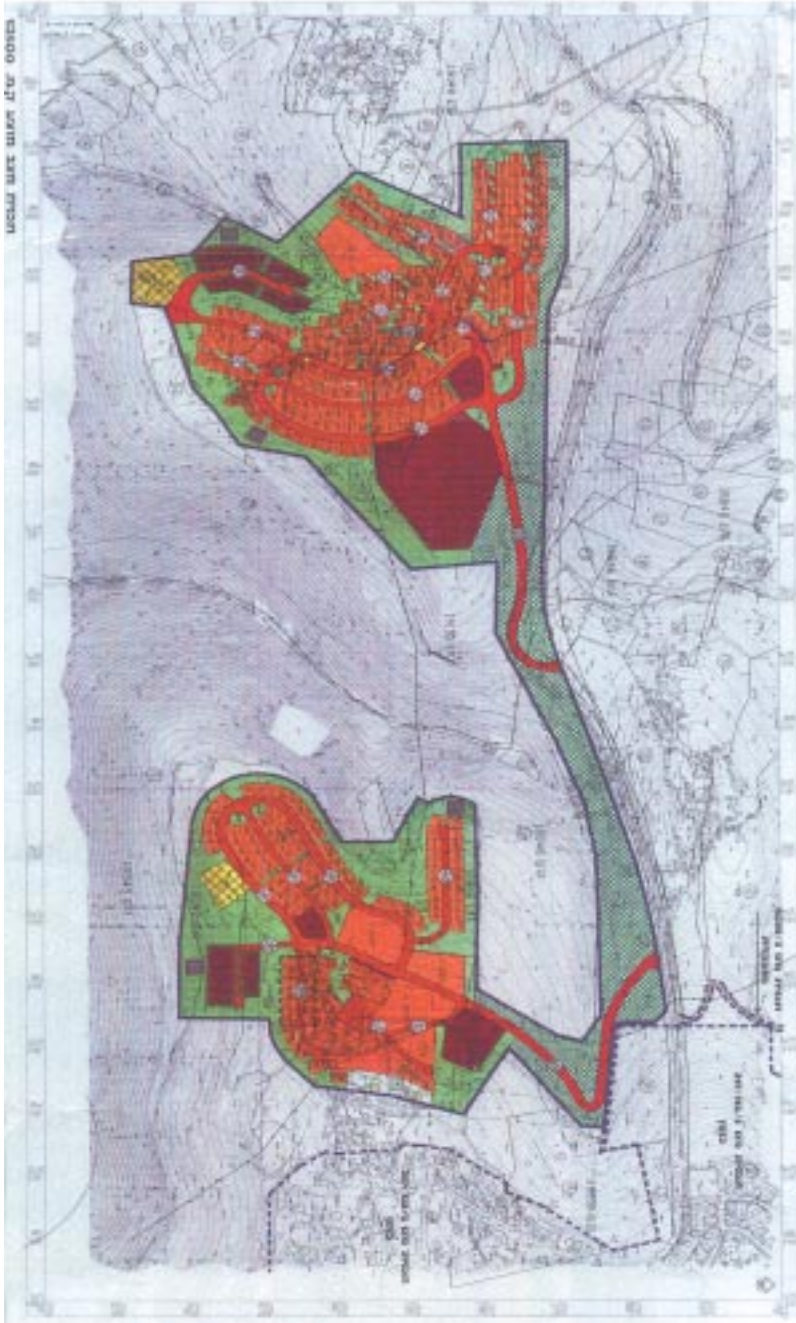
העוסקים בתכניות מתאר ארציות, מחוזיות, אזוריות, מכירים את התופעה שישוברים לא מוכרים אינם מופיעים בתכניות הללו. באזורים אלו קיימים יעודי קרקע ליערות, שטחים חקלאיים, שמורות טבע ושטחי בור, אבל אין שם ישובים. כך מתגבשת תחושת השקיפות בקרב תושבי הישובים הלא מוכרים. למרות שהוכנה תכנית מתאר מקומית לכמאנה, תושבי כמאנה נשארו שקופים. בביקורינו בכמאנה ובג'לסה, כשהתארחנו אצל סוועיה, הוא אמר לנו: "מה הם לא רואים אותנו? הם לא רואים את הבתים שלנו? הם לא רואים את הילדים שלנו? אתם לא רואים את העצים שלנו? את בעלי החיים שלנו? מה אנחנו שקופים?".

המקרה של כמאנה הוא בין המקרים הראשונים שבמקום עסקה בהם. הפניה של עו"ד ג'מיל דקואר מעדאלה, הגיעה אל חיים יעקובי ואלי בקיץ 1999. נתבקשנו להגיש חוות דעת תכנונית שתסייע בעתירה לבג"צ בנושא: אי הכללת חלק מהכפר כמאנה בתכנית המתאר המקומית שהוכנה עבורו.

בתשרי תוכנית המתאר של כמאנה (בע"מ 17) רואים שכביש קו הרכס של הר כמון, העולה מכביש עכו-צפת דרומה אל הר כמון, עובר בסמוך למכמנים ומחשיך לישוב כמון. בהר כמון, עוד משנות השלושים, התפרס כפר כמאנה בשלושה ריכוזים: אזור כמאנה מערב; אזור כמאנה מזרח המגיע עד למבואות כמון; וצפונית לכביש - אזור ג'לסה. כשהוכנה תכנית המתאר המקומית, לאחר אישור תיקון בתכנית המתאר המחוזית תמ"מ 2, נקבעה תכנית עם שתי אונות לכפר כמאנה. כך קרה שחלק מהתושבים נשארו מחוץ לתכנית. חלק מתושבי כמאנה מערב וכמאנה מזרח הגובלים בכמון, ותושבי ג'לסה אמורים היו לקחת את החפצים שלהם, לעזוב את הישוב ולהיכנס לתוך המערך המתוכנן של כמאנה. בסופו של דבר אושרה תוכנית שלא כללה את ג'לסה וזוהי העילה להגשת הבג"צ.

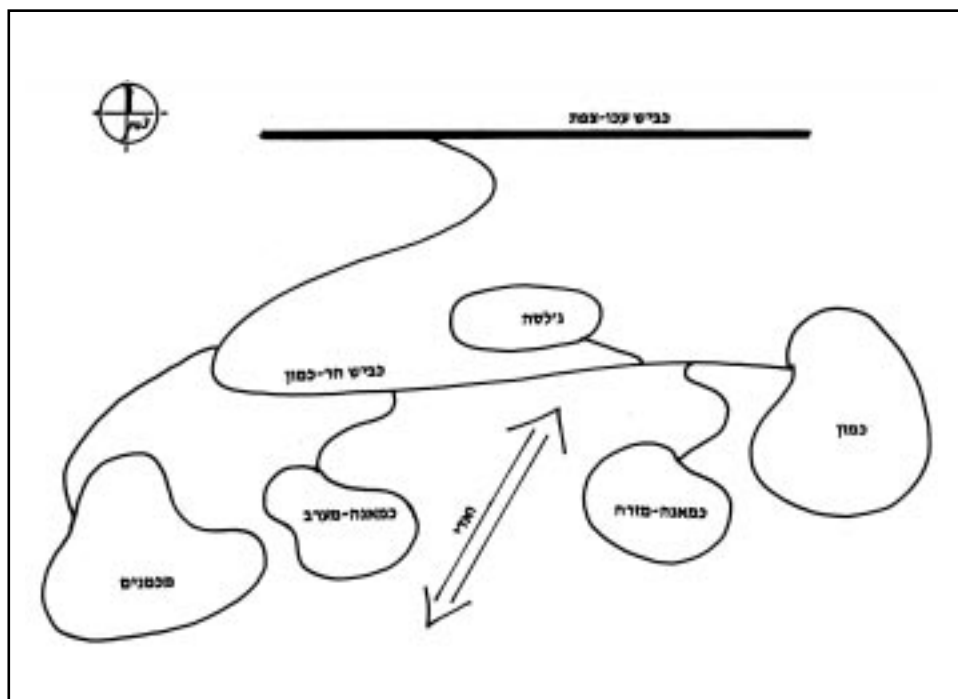
הפניה אלינו ענתה בהחלט למטרות ולקריטריונים שבמקום קבעה לעצמה לקבלת פניות, כבר בתחילת דרכה. זהו עניין של קהילה הנמצאת בנחיתות מול מוסדות התכנון, קהילה שסבלה מאפליה ומקיפוח על ידי הפעולה התכנונית שנעשתה באזור מגוריה.

תשריט תוכנית המתאר של כמאנה

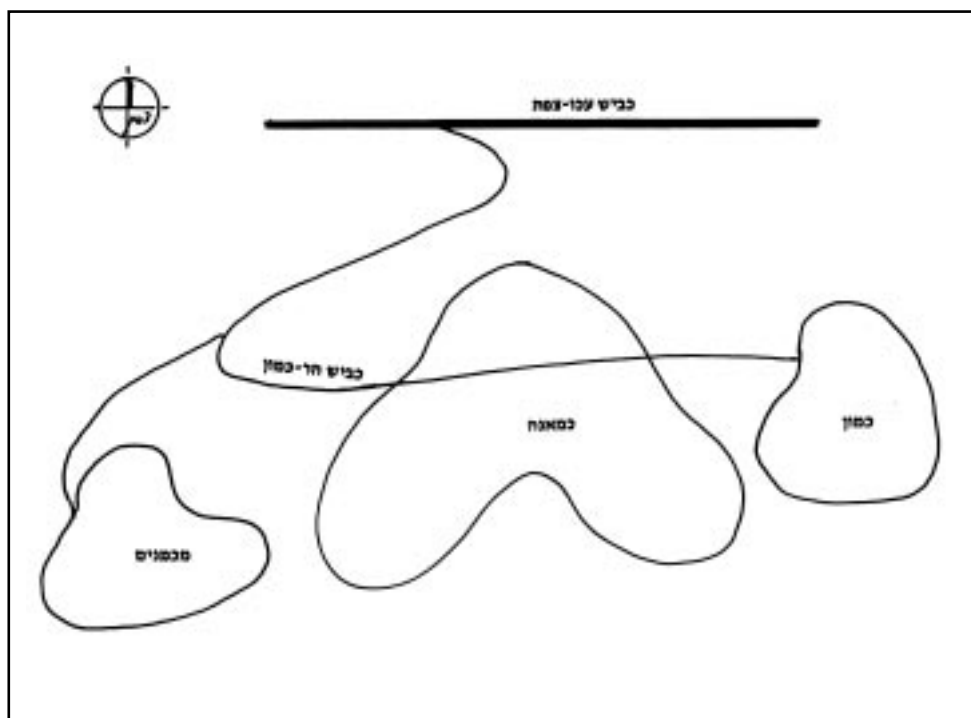


התחלנו בעבודה, שכללה בשלב ראשון קבלת מסמכי התכנית ומסמכי רקע מעו"ד ג'מיל דקואר. למדנו את המסמכים האלו ולאחר מכן ערכנו מספר פעולות, שהפכו להיות עקרונות העבודה ונהלים שאנחנו מיישמים היום בפעילויות דומות של **במקום**. לאחר שלמדנו את התוכנית ומסמכי הרקע, יצאנו לביקור בהר כמון, בגילסה ובשתי ה"כמאנות". נפגשנו עם תושבי גילסה, וניסינו לגבש כבר בשטח את אותן נקודות שיהיו הבסיס לטיעונים התכנוניים שנשתמש בהם במסגרת חוות הדעת המקצועית לבג"צ. גיבשנו שלושה טיעונים תכנוניים עיקריים, אותם שילבנו בחוות הדעת, אפרטם בהמשך. עמדת **במקום** היתה כי חשוב להתמקד בטיעונים תכנוניים ולא להיגרר לטיעונים הקשורים לנושאי הקיפוח האחרים של התושבים, שאין להם הקשר תכנוני.

תרשים התיישבות הר-כמון, על-פי חוות הדעת, המדגים אשכול בעל אונות נפרדות



תרשים התיישבות הר-כמון, על-פי המתנגדים להכללת ג'לסה בתכנית כמאנה



בסקיצה זו ניסינו להראות את התפיסה שעמדה בבסיס תכנית המתאר המקומית כפי שהוכנה. אנו רואים בסקיצה את כביש עכו צפת, את הכביש לישוב כמון - כביש הר כמון, את כמון ואת מכמנים, וביניהם רואים התפתחות של כפר גדול - כמאנה, שהולך ומשתלט על השטח וכך לכאורה חוסם את המרחב שבין מכמנים לכמון. התחושה שלנו היתה שקיימת חרדה גדולה בקרב תושבי הישובים היהודיים על הרכס וזו הסיבה שקבעו שתושבי ג'לסה יעזבו את אדמתם ויעברו אל תוך הישוב החדש המתוכנן של כמאנה.

ניסינו להראות שהתפיסה הבסיסית צריכה להיות שונה לחלוטין, ובעקבותיה גם נקודת המוצא תהיה אחרת, על מנת להביא לפתרון אחר לגיטימי ומוצלח. על-פי תפיסתנו, ההתיישבות בהר כמון מתפרסת כאשכול הכולל ישובים ושכונות. לאורך הדרך המובילה להר כמון פרוסים חמישה ישובים ושכונות: מכמנים, כמאנה מערב, ג'לסה, כמאנה מזרח וכמון. בין כמאנה מזרח וכמאנה מערב עובר ואדי עמוק. אם מסתכלים על הישובים בצורה המתחשבת בטופוגרפיה, רואים כי אין ישוב המאיים על ישוב אחר.

התכנית שהוכנה עבור ה"כמאנות" הרחיקה אותן מהכביש ויצרה את החגורה הירוקה שהיא חלק ממה שמוגדר בתמ"א 22 כיער. בעתידה טענו כי ניתן להכליל בצורה דומה את גילסה בתכנית של כמאנה. לתושבים של ג'לסה יש שטחים רבים במדרונות הירודים לכיוון כביש עכו צפת, והם הביעו נכונות לפנות חלק מהמבנים היושבים על יד הכביש ולהמשיך להתפתח צפונה על האדמות שלהם. זהו הטיעון הראשון.

גילסה יושבת על הגבעה, מבט מתוך האזור של כמאנה מזרח



גילסה - מבט מכיוון כמון



ניתן לראות שהכביש העולה להר כמון ונע מסביב ולאחר מכן עובר מתחת לגילסה ומגיע לכמון. כך פרוסה גילסה על השלוחה, האדמות שלה הולכות ומתפרסות למטה, צפונה כלפי הכביש עכו צפת.

ערוגות מטופחות בכמאנה



שני הטיעונים האחרים התבססו על ההתרשמות המיוחדת שלנו מן הביקור בגילסה. הדבר הראשון שהדהים אותנו עם הגיענו לגילסה היה רמת הטיפוח הגבוהה של הישוב. לא דמיינתי לעצמי שאראה ערוגת פרחים מטופחת כל כך, בצד השביל המוביל אל תוך הישוב. בישוב שאין לו תשתית אספלט, שאין לו מדרכות ותאורה, התושבים מצאו לנכון לגדל את ערוגת הפרחים בשטח הציבורי. המראות הללו של הטיפוח המחישו לנו היטב את הזיקה הכל-כך חזקה של התושבים למקום.

הטיעון השני מתבסס אם כן על הזיקה החזקה של התושבים למקום. פיניו תושבי גילסה מהאתר שלהם אל תוך המתחם המתוכנן הוא למעשה פגיעה קשה ובלתי נסבלת מבחינתם. דבר שיגרום לנזק לקהילה, נזק שהוא גדול לאין ערוך מכל תועלת שיכולה לצמוח לכמון ומכמנים מפיניו תושבי גילסה ממקומם.

טיעון הזה מתחדד אף באמצעות המבנים שנמצאים בגילאסה. לא מדובר כאן על איזושהי קהילה שתפסה חזקה על פיסת הר ומנסה לטעון לבעלות עליה. לתושבים יש בעלות על הקרקע. המבנים הם מבני אבן שנבנו לפני חמישים שנה ומעלה. הזיקה הממשית החזקה של התושבים למקום ברורה לעין.

הטיעון השלישי שלנו מבוסס על אורח החיים של הקהילה. הטענה שלנו היתה שמדובר בקהילה בעלת אורח-חיים יחודי, מבחינת המשק שהיא מחזיקה, מבחינת עיסוק התושבים, הטיפוח והטיפול שלהם בשטחים, בצמחיה ובבעלי החיים. אורח-חיים אותו הקהילה לא תוכל לממש בתוך מערכת שלא מתחשבת בצרכיה.

שני היבטים נוספים שהעלנו במסגרת חוות הדעת הינם: ההיבט הסטאטוטורי, שבהתייחס אליו הדגשנו שניתן לדעתנו לפתור את הדילמה לגבי גילסה על ידי הוספת האונה הצפונית של גילסה לתוך התכנית המתאר המקומית, וזאת ללא צורך בשינוי תכנית המתאר המחוזית. והצעה, כי במידה ויתחייב שינוי של תכנית המתאר המחוזית, תאושר תכנית המתאר המקומית של כמאנה כפי שהוגשה - על מנת לא לעכבה ולאפשר את המשך התהליך - ובית המשפט יתבקש לקבוע כי תוכן תכנית מתאר מקומית נפרדת לגילסה.

מבני אבן בגילסה



עויד ג'מיל דקואר, עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

המקרה של הכפר כמאנה מדגים מקרים רבים נוספים הנוגעים לסוגיית הכפרים הבלתי-מוכרים. מבחינה היסטורית, רוב הכפרים הבלתי מוכרים, הנמצאים באזור הנגב והגליל, קדמו להיווסדה של מדינת ישראל. כפרים אלו אינם חלק מהמרחב, לפחות מבחינה תכנונית, שכן הם אינם מופיעים במפות התכנון. בדרך זו נמנעה מתושבי הכפרים הבלתי-מוכרים קבלת שירותים בסיסיים המבטיחים רמה מינימלית של קיום אנושי, כגון: אספקת חשמל, מים, שירותי בריאות וחינוך.

אנו מדברים על כפר בלתי-מוכר בגליל הנמצא על הר כמאנה, כך קראו לו בעבר, היום תמצאו במקומו את הר כמון. כנראה שלא די שהכפר עצמו אינו מוכר, המדינה התערבה והחליפה את שמו המקורי וההיסטורי של ההר ונתנה לו שם עברי, דבר הגורם לכך שהכפר ייפך לעצם זר המנותק מסביבתו. אם לא די בכל אלה, וכדי להסיר כל ספק באשר ליהדות המקום והמרחב, המדינה התערבה שוב והפעם הקימה יישוב חדש הנקרא מצפה כמון. בדרך זו נוצרה מציאות שבה יש הר הנקרא הר כמון. ישנו מצפה שבו מתגוררים יהודים ישראלים ויש גם "פזורה בדואית" לא מוכרת שהפכה ליישוב קבע.

הגרעין הראשון של כפר כמאנה הוקם בשנות השלושים, כיום מתגוררים בו כאלף ושלוש מאות תושבים. מסביב לכפר נמצאים מצפה כמון ומצפה מכמנים אשר הוקמו בסוף שנות השבעים ותחילת השמונים.

ארגון עדאלה קיבל על עצמו לייצג את תושבי שכונת גילסה מכפר כמאנה. החלטנו לאמץ את המקרה נוכח העובדה שהכפר הוכר בשנת 1995 באופן רשמי על פי החלטת ממשלה. המרכיב של ההכרה הגדיל את מרחב התמרון של בג"צ ולכן מחזק את סיכויי קבלת העתירה ודחיית התוכנית המוצעת. באופן כללי המדיניות שלנו היא להביא מקרים אשר מת"חסים לצרכים הומניטריים וקיומיים כמו חשמל, מים, חינוך ובריאות לבית המשפט העליון. קיומם של מרפאה, גן ילדים, בית ספר, צינור מים ועמוד חשמל מובילים בסופו של דבר להכרה דה-פקטו ביישוב הבלתי-מוכר.

בשנת 1995 התושבים של כמאנה זכו להכרה מיוחדת, זאת ביחד עם עוד שבעה כפרים בלתי-מוכרים באזור הגליל. אולם, החלטת הכרה זו שהתקבלה בממשלה נותרה במשך שנים רבות הכרה על הנייר בלבד.

תכנית המתאר שהוצעה לכפר כמאנה, שהיתה אמורה להעניק נחת וחיים נורמליים לתושבים, הוציאה כ- 40% מתושבי הכפר מחוץ לגבולות התוכנית. משפחות שלמות המתגוררות בבתי אבן שנבנו על אדמות פרטיות, קודם להקמת המדינה, מצאו את עצמן מחוץ לתכנית; דהיינו, בתיאן מיועדים להריסה ועליהן להתפנות בקרוב. תושבי הכפר בנו את בתיהם על אדמותיהם החקלאיות וזאת משום שלא היה מי שיסכים להכיר בהם. תארו לעצמכם מצב שבו 40% מתושבי הכפר חיים תחת איום של הריסה ופינוי.

הכפר כמאנה זכה כאמור להכרה רשמית, אבל ההכרה לא הביאה למימוש אותן משאלות ואותם חלומות של התושבים בכפר. במסגרת העתירה לבג"צ, הצגנו ותיארנו את חיי התושבים בכפר, צרפנו תצהיר של אישה תושבת הכפר וכן תצהיר של אדם חולה הזקוק לטיפול אינהלציה. תיארנו את הצדדים האנושיים של הכפר ותושביו וכן ציינו את העובדה שהתושבים לא יסכימו להתפנות: הם לעולם לא יעזבו את בתיהם. מובן שהוספנו טיעונים משפטיים המצדדים בהכנת תוכנית מתאר חדשה אשר תתאים לתושבים. מעבר לכך, נחץ היה להראות שמבחינה תכנונית-מקצועית אין כל מניעה להוספת שכונת גילסה לתכנית. לכן, במקרה הנוכחי נעזרנו במידה רבה במתכננים של עמותת **במקום**.

מדוע בכל זאת, לאחר יותר מחמש שנים מיום שהכפר זכה להכרה רשמית, תושבי כמאנה עדיין אינם יכולים לממש את זכותם להכרה מוניציפלית ולקבלת שירותים בסיסיים בצורה נאותה ונגישה? מדוע הם היו צריכים להגיש עתירה לבג"צ בנושא? אין המדובר בעתירה רגילה כנגד וועדות התכנון. זוהי עתירה מיוחדת שבאה להראות שועדות התכנון, אשר אמורות לפעול על פי שיקולים תכנוניים ומקצועיים גרידא, אינן פועלות כגוף מקצועי ונייטרלי אלא פועלות כחלק ממדיניות מתמשכת של אפליה וניכור כלפי האזרחים הערבים במדינה. התכנון במקרה של כמאנה היה ממסדי, פטרנליסטי ואוריינטליסטי. התושבים, בעלי האינטרס, לא היו שותפים פעילים בהליכי התכנון. במקרה של כמאנה, ואני מניח שהדבר חוזר על עצמו גם במקרים אחרים, ראינו שהאינטרסים של התושבים אינם המרכזיים והמכריעים. למשל נוכחנו כי היתה דאגה והקפדה יתרה על שמירת הנוף. מעניין מדוע שיקולים ודאגות אילו לא היו לנגד עיני אותם מוסדות תכנון כאשר אישרו את הקמתם של המצפים השכנים כחון ומכמנים. פנינת הנוף הפכה פתאום לנושא חשוב הרבה יותר מן התושבים. נראה כי הרציפות הטריטוריאלית בין חלקי הכפר השונים לא היוותה גורם בעל משמעות המצריך התייחסות.

אין כל ספק שהכלים הממלכתיים התכנוניים הפכו לכלי שרת לקידום אידיאולוגיה חד-לאומית, שלפיה רואים את המרחב כמיועד לשרת אכלוסיה אחת על חשבון האחרת. במילים אחרות רואים במרחב הזה מעין Zero sum game, כלומר אם הערבים זוכים ומקבלים יותר זה בהכרח אומר שהיהודים מפסידים ומקבלים פחות. אם היהודים מקבלים יותר זה בהכרח אומר שהדבר "טוב ליהודים"; הרי בסופו של דבר אחד היעדים של המדינה היהודית הינו לשמור על איזשהו איזון דמוגרפי. זהו בדיוק העניין, זוהי תמיד ההנחה המוסווית. לא מדברים על זה, לא מוסדות התכנון, לא בעתירות ולא בשום מקום אחר. אולי רק בכנסים מסוג זה שניתן לשים עניין זה על השולחן. מדוע? משום שקיימים פחדים ופוביות הגובלים בגזענות של ממש כלפי אזרחי המדינה הערביים. ישנה סכנה שהערבים יכולים להתפתח ולהתרבות בצורה חופשית, דבר העלול להפיר את המאזן בין הרוב היהודי לבין המיעוט הערבי.

במהלך הדיון הראשון בעתירה, התרשמו שופטי ההרכב ברק ודורנר, מאי התאמתה של התוכנית המוצעת למציאות הקיימת בשטח, וזאת רק באמצעות המפות והצוירים שהוצגו כאן על ידי אדריכל אלי אילן. השופטים המליצו לוועדה המחוזית לבחון מחדש את התוכנית.

תלינו תקוות שסוף סוף תאומץ גישתם של התושבים ולא נצטרך להמשיך בדיונים המשפטיים. תקוותנו נכזבה. בהודעת הפרקליטות נאמר: "לאחר בחינה נוספת.... אנחנו נתיר איזשהו שימוש... במשך התקופה בה יותר המשך השימוש יקבע בהתאם לאופי השימוש, מצבו של המבנה וכיוצא בזה. יחד עם זאת המגמה תהיה לאפשר ככל הניתן המשך מגוריהם של ראשי המשפחות המתגוררות במבנים האמורים עד סוף חייהם." עמדתו של משרד הפנים היא כי סוגיית בני המשפחות צריכה להיפתר בתחום התכניות המאושרות.

האם רק לראשי המשפחות ניתן הלוקסוס להמשיך לחיות בבתיהם עד סוף חייהם? אתם יכולים לתאר לעצמכם מה תהיה הרגשתו של ראש משפחה גוסס, כאשר ידע שהבית שאותו הוא בנה וטיפח במשך שנים מיועד להריסה עם מותו. האם לא קיים מושג של "בנים ממשיכים" שהיום הפך יותר ויותר פופולארי בקיבוצים ובמושבים?

המדינה במפגיע מציעה למוטט את מבנה הכפר ואופי חיי התושבים בו. הנתק הזה בין ראשי המשפחות לבין הדור הצעיר הוא לא מקרי, הוא מסמל את העובדה שהתכנית של ההכרה בכפר נועדה רק כדי לצאת ידי חובה. וכל זאת למה? מדינת ישראל בשנת אלפיים אינה יכולה עוד להרשות לעצמה להמשיך ולהתעלם מאותה קהילה. כדי להפסיק לראות בה כקהילה שקופה, המדינה העניקה לה איזו שהיא הכרה וזאת רק כדי לצאת ידי חובה.

דבר אחרון שברצוני לציין. בעקבות התוכנית המאושרת נוצרו מתחים פנימיים בין כ- 60% מתושבי הכפר המוכרים על ידי התכנית המאושרת לבין 40% התושבים הנותרים שהוצאו מתוך הכפר. מתחים הפועלים לרעת המקרה ואחדות הכפר. בג"צ צפוי בקרוב להכריע סופית בעתירה. נמתין ונקווה כי יקבל את טיעוננו כפי שפורטו בערב זה.

כפרים לא מוכרים בשטח C – היבטים משפטיים ותכנוניים שמאל גרואג, אדריכל ומתכנן ערים, במקום

הנושא שאנו עוסקים בו בפרק זה של הערב נוגע לקבוצה החלשה ביותר במדרג האפליה התכנונית הקיים בארץ ואלו הם התושבים הפלסטינים בשטחים. בשתי הדוגמאות הקודמות הוצגו שתי הקבוצות הבאות במדרג האפליה התכנונית, הערבים הישראלים בתחומי מדינת ישראל וקבוצות האוכלוסיה החלשות במגזר היהודי בתוך ישראל כדוגמת הקטמונים או תושבי עיירות הפיתוח.

במקום התבקשה לצרף חוות דעת לעתירת האגודה לזכויות האזרח לבג"צ, על רקע העובדה שהמנהל האזרחי בגדה המערבית מפעיל מדיניות של הריסת מבנים בשטחי C על בסיס חוסר תכנון.

מטרת חוות הדעת היתה בחינת הסבירות של שימוש בתכניות המנדטוריות RJ/5 – תכנית המתאר המחוזית לאזור ירושלים ו-S/15 – תכנית המתאר המחוזית לאזור שכם, ככלי לקביעת מדיניות התכנון בכפרים פלסטינים נעדרי תכנית מתאר מקומית, הנמצאים באזור C, שבשליטה אזרחית וצבאית ישראל בגדה המערבית.

לכפרים הפלסטינים באזור C, הכוללים כ-121 נקודות ישוב עם אוכלוסיה של כ-60,000 נפש סך הכל, אין תכניות מתאר מקומיות או מפורטות. הם אינם זוכים לשירותים בסיסיים כגון חיבור לתשתיות מים וחשמל ונמנעת מהם האפשרות להוצאת היתרי בניה כמענה לגידול הטבעי של הישוב. מעמדם התכנוני-סטטוטורי של הכפרים הפלסטינים נקבע על פי שתי תכניות מנדטוריות המגדירות את רוב שטח הגדה המערבית כאזור חקלאי. ישובים אלו מבחינת המנהל האזרחי אינם קיימים מכיון שאינם מתוכננים.

בחינת מצבם התכנוני של הכפרים ובדיקת הסבירות בשימוש בתכניות המנדטוריות ככלי תכנוני נעשתה באמצעים הבאים:

* ניתוח תשריטי ותקנוני התכניות המנדטוריות, תוך בחינת ההיבטים המעשיים הבאים לידי ביטוי במדיניות התכנון העכשווית באזור C בגדה המערבית, בעיקר בכל הנוגע לאי היכולת להוציא היתרי בניה והריסת מבנים על ידי המנהל האזרחי כתוצאה מכך.

* השוואת התכניות המנדטוריות לתכניות מתאר מחוזיות ישראליות עכשוויות, מתוך כוונה לבחון את סבירות ההסתמכות על תכניות מנדטוריות לצורך קביעת מדיניות תכנון אזרחית עכשווית.

- * השוואת תכניות המתאר המנדטוריות לתכניות מפורטות עכשוויות של התנחלויות יהודיות סמוכות, מתוך כוונה לבחון את הסבירות בהסתמכות על תכניות מנדטוריות לצורך קביעת מדיניות תכנונית אזורית ולצורך הוצאת או מניעת היתרי בניה.
 - * סקירה ותייעוד של ארבעה כפרים פלסטינים שנבחרו כמקרי מבחן: כפר עקב ונבי סמואל הכלולים בשטח תכנית RJ/5, וביר אל-באשה וא-מריחה הכלולים בשטח תכנית S/15. סקירת ותייעוד הכפרים נעשו לצורך הוכחת קיומם לאורך זמן ותפקודם כנקודות ישוב קבועות, במציאות הנוכחית ובוודאי שווי ערך להתנחלויות שהוקמו לאחריהם.
 - * מסקנות והמלצות אופרטיביות לתכנון עתידי של הכפרים.
- הגוף המתכנן עבור ישובים אלו הוא ועדת התכנון במנהל האזרחי שמנוהלת על ידי קצינים ישראלים בה מייצג את משרד הפנים משה זאגה, ויושב ראש הוועדה העליונה לתכנון בגדה המערבית שלמה מוסקוביץ.

התכנית שניזומה על ידי השלטון המנדטורי בשנת 1941-1942 הגדירה את רוב השטח כאזור חקלאי. המטרה של הבריטים שיזמו את התכנית היתה בעצם לקדם תכנון ורישוי מסודר. מכיוון שזו התוכנית הראשונה החלה על אזור ירושלים, הוגדרה בתוך התוכנית האזורית אפשרות להוציא היתרי בנייה, למרות שאין המדובר בתכנית מפורטת. מבחינתם זו היתה תוכנית אזורית ראשונה שאחריה היו צריכות לבוא תכניות מפורטות שהיו מגדירות אפשרות להוציא היתרי בניה בצורה מסודרת ומקובלת, אבל כדי להקל על הלחץ של שנת 1941, הם אישרו במסגרת התכניות האזוריות, RJ/5 ו-S/15, אפשרות להוציא היתרי בניה בתהליך דומה לזה המוגדר בתכניות מפורטות בתחומי הערים.

רבים מהישובים המסומנים שבתשריט בתוך ישראל כבר אינם קיימים והם חלק מהכפרים שנהרסו בשנת 1948. חלק גדול משטח התכנית כבר נמצא היום בתחומי מדינת ישראל וחלות עליו תכניות מחוזיות ישראליות מפורטות ומעודכנות.

עם זאת, יש לזכור שזו אחת הדוגמאות הראשונות בעולם המערבי, לתכנון כולל עם משמעות אזורית רגיונלית. הבעיה המרכזית היא שתכנון זה לא עודכן עם השנים והכוונה הראשונית החיובית של השלטון הבריטי כמו למשל, להתיר בניית בית אחד על חלקה, ללא הגדרה מהי חלקה (כשבמציאות חלקה יכולה להיות גם כמאה דונם), משמשת למנהל האזרחי בסיס להוצאת צווי הריסה. זאת על סמך הוראה שהבניה היא בסתירה לתכניות שבתוקף ומתוך חוסר כוונה כלשהי לקדם תכנון בישובים אלו. כל זאת תוך התעלמות מוחלטת מכך שהתכנון בן שישים השנה כבר אינו מתאים להתפתחויות שחלו בשטחי הגדה המערבית בתקופה זו.

בצילום האויר של כפר עקב ניתן לראות כי חלק מהכפר נמצא בתוך שטחי ירושלים, בסמוך למחנה הפליטים שועפאט. החלק המזרחי של הכפר הוא ישוב לא מוכר. כל הבתים מחוץ לקו הכחול שסופח לירושלים הם בתוך שטח C. למרות שתושבי הכפר יושבים במקום מזה עשרות שנים, הם בלתי מוכרים.

מטרת הצוות של **במקום**, בו השתתפו יואב וינברג, סזאר יהודקין, חיים יעקובי, טובי פנסטר, דפנה קלמס ואנוכי, היתה כאמור להוכיח את חוסר התקפות של תכנון ארכאי ובכך לחייב כחלק מהתביעה המשפטית, את המנהל האזרחי ליזום תכנון באזורים אלו. כדאי לשים לב לכך שהבריטים הגדירו רק ארבעה שימושים בתכנית: אזור חקלאי, אזור פיתוח, שמורת טבע ואזור חוף. זאת, לעומת כעשרים שימושים מרכזים הקיימים כיום בתכנון האזורי כמו אזורי תעסוקה, נופש, אזורי פיתוח אזורי וכדומה.

בצילום אוויר משנת 1947 ניתן לראות את נבי סמואל, המהווה כיום ישוב בלתי מוכר, עוד לפני קיומה של רמות או גבעת זאב. המקום הקרוב ביותר אל הישוב הוא הכפר ליפתא. בהשוואה ניתן לראות את מפת הגבולות של הישוב גבעת זאב, שעליו אחראית ועדה אחרת במנהל האזרחי: ועדת ההתיישבות. זוהי ועדה פעילה מאוד העוסקת רק באישור תכנון להתנחלויות היהודיות.

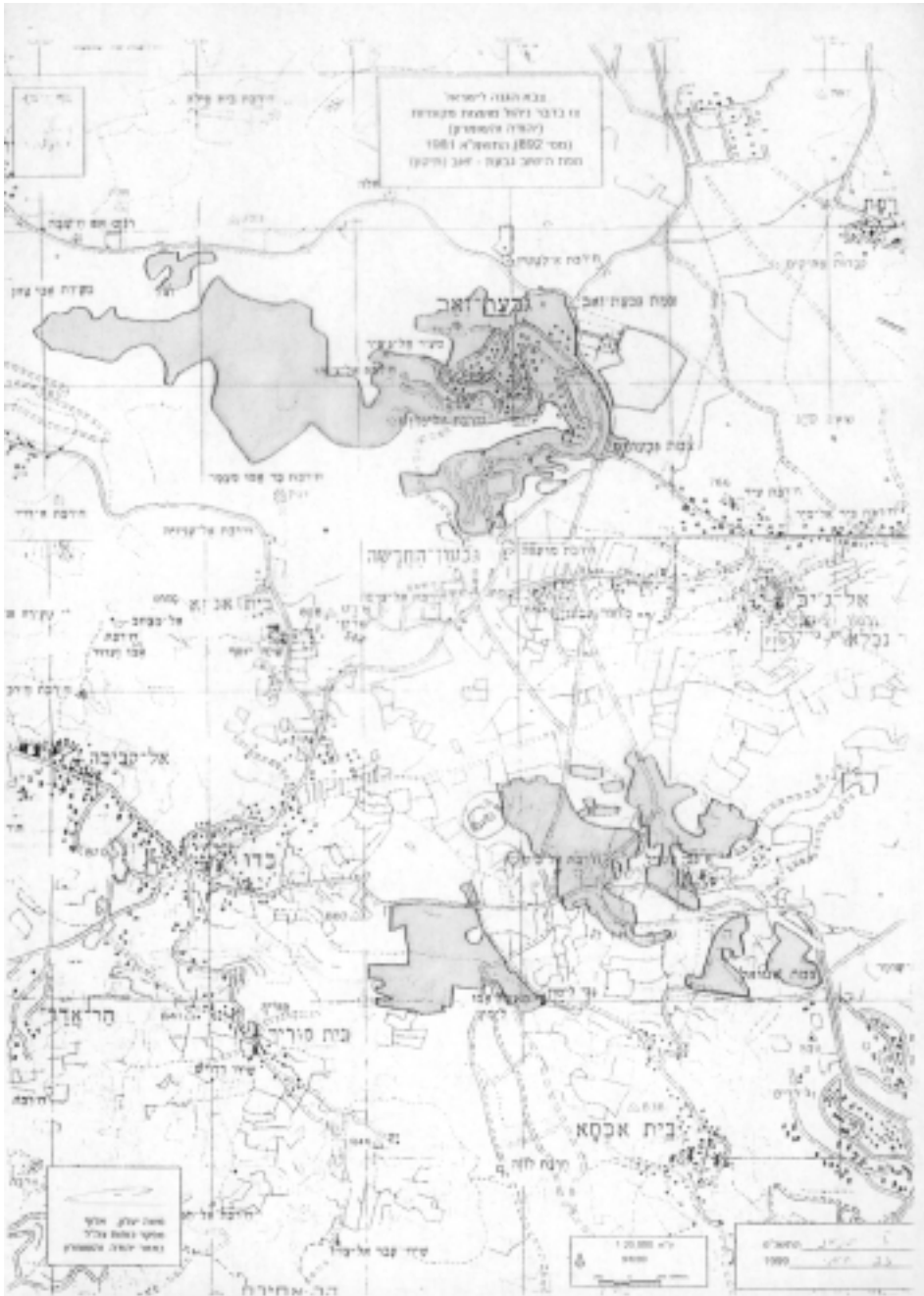
ניתן להבחין שהכפר נבי סמואל נמצא מחוץ לגבולות גבעת זאב, מכיוון שהוא מוגדר כאזור שמורת טבע שבו אסור להוסיף כל מבנה חדש. לעומת זאת השכונה של הר שמואל היא חלק מתכנית הישוב גבעת זאב למרות שהיא מרוחקת ממנו כחמישה קילומטרים וביניהם ישנה אף התנחלות אחרת (גבעון החדשה).

בתכנית המתאר המפורטת להר שמואל, מצוין במפורש שהשכונה נמצאת על אדמות הכפר נבי סמואל. ניתן להבחין כי לגבי ההתנחלויות הישראליות בתוך הגדה מופעלים סטנדרטים תכנוניים מודרניים.

צילום אוויר של כפר עקב, 1998



גבולות התכנון גבעת זאב



כחלק מהדו"ח שהוכן **במקום** כנספח לעתירת האגודה לזכויות האזרח, נבחרו ארבע התנחלויות כסוכות לארבעת ישובי המבחן הפלסטינים, לשם השוואה של מרכיבי התכנון המפורט בין התכנית הסטנדרטית להתנחלות לבין המגבלות התכנוניות החלות על הישובים הפלסטינים. כחלק מחוות הדעת התכנונית נבדקו גם הנחיות ביחס לגודל המגרשים, קווי בניה, אחוזי בנייה מותרים וגודל המבנים באזורי יעוד שונים, המסוכמות בטבלה הבאה שהיא אחד המרכיבים של חוות הדעת המקצועית.

הר שמואל, קטע מתכנית מפורטת 215/1

אזור יזורה ושגורין
מועצת תכנון עליונה
מרחב תכנון מקומי גבעת זאב
תוכנית מפורטת מס' 215/2
שינוי לתוכנית מפורטת מס' 215/1
הר שמואל
כפר : אן נבי צמחיל
גוש ס'סקאלי 2, חלקים מס' 1-א - צואוין
חלת אל-עין ואל גרום
שטח התכנית 298.281 דונם
בעל הקרקע: הממונה על הרכוש הממשלתי והנכוש בא"ש

**טבלת השוואה בין זכויות הבניה בישובי המבחן הפלסטינים
על פי S/15 ו- RJ/5 ובין ההתנחלויות הסמוכות אליהם**

כוכב יעקב - מערב	חרמש	הר שמואל	מבא דותן	S/15	RJ/5	
אזור ב' - 600 מ"ר	400 מ"ר	440-649 מ"ר	480 מ"ר	1,000 מ"ר מינימום	1,000 מ"ר מינימום	גודל מגרש
4	1	1	1	0-1	0-1	מספר המבנים המותרים לבניה על שטח מגרש מינימלי
אזור ג' - 600 מ"ר	500 מ"ר באזור ב' מועד לבתים דו-משפחתיים	650 מ"ר לפחות באזור א' מיוחד ניתן לחלקו לשני מגרשים בגודל- 300 מ"ר		500 מ"ר באזור כפרי בנוי		גודל מגרש באזורים נוספים המצוינים בתכנית
בניה רוויה מקסימום 12 יחידות דיור לבנין	2 יחידות דיור לא מצוין בחפוש אם נפרדות או צמודות	2 יחידות דיור צמודות או נפרדות		1		מספר המבנים המותרים לבניה במגרש באזורי מגורים נוספים המצוינים בתכנית
אזור ב'- 180 מ"ר בממוצע ליחידה 210 מ"ר לכל היותר	240 מ"ר נטו	240 מ"ר נטו	240 מ"ר ברוטו	15% או 180 מ"ר לפי הנמוך מביניהם	150 מ"ר	שטח המבנה המותר למטרות מגורים
אזור ג'- 130 מ"ר בממוצע ליחידת דיור 180 מ"ר לכל היותר	180 מ"ר נטו לכל יחידת דיור	180 מ"ר נטו לכל יחידת דיור				שטח המבנה באזורי מגורים נוספים
	מרתף ששטחו לא יעלה על 50 מ"ר+ מבנה לחניה ששטחו 25 מ"ר	מרתף ששטחו 30 מ"ר	כלול בשטח המבנה	25 מ"ר	25 מ"ר	מבנה עזר
אזור ב'- 14 מ' 3 קומות אזור ג'- 21 מ' 6 קומות	7.5 מ' לגג שטוח ו- 9 מ' לגג רעפים	7.5 מ' לגג שטוח ו- 8.5 מ' לגג רעפים	7.5 מ' לגג שטוח ו- 8.5 מ' לגג רעפים	אינו עולה על שתי קומות, למגורים- אינו עולה על 8 מ'	אינו עולה על שתי קומות, או 9 מ' מעל לגובה ממוצע של פני הקרקע	גובה מקסימלי של בנין
קדמי 4 - מ' אחורי 5 - מ' צדדי 3 - מ'	קדמי 5 - מ' אחורי 4 - מ' צדדי 3 - מ'	קדמי 5 - מ' אחורי 6 - מ' צדדי 4 - מ'	קדמי 4 - מ' אחורי 3 - מ' צדדי 4 - מ'	חקלאי- סומי מכל הצדדים פיתוח-5 מ' מכל הצדדים	על פי התשריט יקבע מעת לעת ע"י ועדה מחוזית	קוי בניה
אין הנחיה בתקנון	אין הנחיה בתקנון	אין הנחיה בתקנון	אין הנחיה בתקנון	25 מ' באזור חקלאי, 20 מ' באזור פיתוח	40 מ'	חית מגרש

המסקנה המידית והברורה היא שבעוד שבהתנחלויות ניתן להוציא התרי בניה בצורה מסודרת, תהליך זה נמנע באמצעים תכנוניים מהתושבים בכפרים הפלסטינים.

ביר אל באשה, מצב קיים



כחלק מבדיקות הצוות נערכו סיורים ובחינה של חומר היסטורי וגיאוגרפי קיים. תמונת המצב הקיים בביר אל-באשה באה להמחיש את העובדה שבישובים אלו קיימים מבנים ישנים בבניה מסורתית באבן. מבחינת הרשויות ישובים אלו אינם קיימים ולכן קוי הטלפון והחשמל עוברים מעליהם אבל לא מתחברים אליהם. לא ניתן להרחיב בהם את בתי הספר, לא בכיתה נוספת ולא במבני שירותים.

לסיכום הסקירה התכנונית בדו"ח המכיל כ- 40 עמודים מפורטים, מצורפות ההמלצות התכנוניות שאותן יתבקש בית המשפט העליון לאמץ כדי לתקן את העיוות התכנוני הקיים שטחי C:

- * יש לבצע סקר תכנוני - פיסי-חברתי באזור C בנוגע לתשתיות ולהרחבת הישובים תוך בדיקת צרכי התושבים בכל ישוב בנפרד ובמרחב התכנון כולו.
- * יש להכין תכניות מתאר מפורטות לכפרים שאינם מתוכננים באזור C, בדומה לתכניות המתאר שהוכנו להתנחלויות.
- * בהכנת תכניות המתאר המקומיות לכפרים יש לקבוע אזורי בנייה והוראות שיאפשרו קבלת היתרי בנייה.
- * עד להכנת תכניות המתאר המקומיות לכפרים הפלסטינים יש לאפשר באמצעות תקנות, גודל מגרש מינימלי לבנייה בשטח של 300 עד 500 מ"ר.
- * כשלב ראשון להכנת תכניות המתאר המקומיות יוכנו תכניות אב, בהן יוגדרו אזורי מגורים ואזורים למבני ציבור. באזורים למבני ציבור ניתן יהיה כבר בשלב זה להקים מבנים ארעיים לרווחת התושבים.
- * לפני הכנת תכניות מתאר מקומיות לכפרים יש להכין תכנית פרצלציה לחלוקת חלקות חקלאיות למגרשים לבנייה.
- * יש לחבר את הכפרים באופן מידי לתשתיות מים, ביוב, חשמל ותקשורת עוד לפני הכנת תכניות מתאר מקומיות.
- * יש לדחות את ביצועם של צווי ההריסה בכפרים, עד להכנת תכניות מתאר מקומיות שתאפשרנה לתושבי הכפרים לקבל היתרי בנייה כחוק.

והמסמך האחרון, שבא להזכיר לנו את הקלות והשרירותיות בה משתמשים בכח שקיים בחוקי הבניה והתכנון, הוא צילום של צו הריסה בו מצויינים הגורמים התכנוניים להריסה:

צו הריסה

الإدارة المنتهية في يهودا والسامرة
مجلس التنظيم الأعلى
اللجنة الانتزاعية للتفتيش

102/99

המנהל האזרחי ביהודה ושומרון
מועצת תכנון העליונה
ועדת המטנה לביקוח

الى السيد: _____

اللجنة الانتزاعية للتفتيش لدى مجلس التنظيم الأعلى بحقت
بموجب المادة 28 بند 4 لقانون تنظيم المدن والقرى والبنا . رقم
(79) لسنة 1966 بطلب ترخيصه رقم _____ في
جسستها رقم _____ في تاريخ _____ .

وخرت إلتاحتها للأسباب التالية :-

وعليك بتنفيذ اخطار الهدم الذي وجه لك بعد ان تم إلثاء طلب
الترخصه كما ورد أعلاه .

مدير اللجنة

לכבוד: _____

ועדת המטנה של מתייע לביקוח דנה עימי סעיף
38 סעיף קטן 4 לחוק תכנון ערים כפרים ובניינים
מספר 79 לשנת 1966 בבקשתך להיתר מספר
_____ בישיבתה מספר 45/99

בתאריך 23/1/99 והחליטה לדחותה מהטעמים
הבאים:

- _____
- _____
- _____
- _____
- _____

הואיל וכאמור לא ניתן לאשר את הבקשה עליך
לצע את התראת ההריסה שניתנה לך.

מ ר כ ז ה ו ע ד ה

עויד נטע עמר, האגודה לזכויות האזרח

אנו באגודה לזכויות האזרח, כלל לא ידענו שיש כפרים לא מוכרים בגדה המערבית. עם הזמן גילינו שבשטח C קשה להוציא היתר בניה, כמעט בלתי אפשרי, ועל כך נסבה עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק, שאנו מכינים בימים אלו.

תכניות המתאר החולשות על הגדה הן מתקופת המנדט הבריטי; האחת היא משנת '42 והאחרת משנת '46. לא ברור אם תכניות אלו עברו את כל הליכי האשרור הנדרשים על פי החוק. בסוף שנות השמונים - תקופת טרום אוסלו - הכין הממשל הצבאי תכניות מקומיות מיוחדות לכ- 400 כפרים בגדה, המתקנות את התכניות המנדטוריות.

יש מספר בעיות שברצוני להתמקד בהן: הראשונה היא מדוע התכנון בגדה מהווה הפרה בוטה של זכויות אדם? והשניה היא מציאת הסיבות המבניות להפרות אלו.

הגדה היתה מיקשה אחת עד להסכמי אוסלו. באוסלו בוצעה חלוקה לשטחי A, B ו-C של הגדה. המדיניות היתה לצופף מקסימום אנשים במינימום שטח. כלומר הכללת מקסימום אוכלוסייה בתוך שטחי A ו-B (שטח מצומצם מאוד). השטח שנותר הוא שטח C והוא באחריות ושליטה צבאית ואזרחית ישראלית. התכנון הוא בידה ובסמכותה של ישראל; השאיפה בשטח זה היא למקסימום שטח ומינימום תושבים פלסטינים. חובת מדינת ישראל לדאוג לצרכים האזרחיים והתכנוניים של התושבים הפלסטיניים בשטח C. על בסיס זה אנו, האגודה לזכויות האזרח, באנו ואמרנו למינהל האזרחי "מה קרה? איך זה שיש כפרים שלמים בלי מים? בלי חשמל? ובלי תשתיות ביוב? איך אנשים צריכים לקבל כביכול היתרי בניה לבתיהם על סמך תוכניות משנות הארבעים?". תגובתם היתה: "אין כפרים לא מתוכננים בגדה".

חלף זמן ארוך והתכתבויות רבות עד אשר הבנו מה הפירוש של "אין כפרים". הטענה של המנהל האזרחי היתה, ששטח C הוא שטח ריק, שיעודו להישאר שטח פתוח, ולכן לא מתעדים להכין תכניות לפלסטינים החיים בשטח זה.

לכפר אל עקבה באזור טובאס המדינה מתעקשת לקרוא: מקבץ בתים ולא כפר. התיחסות זו מדהימה, כיון שלא מתייחסים לעובדה שהכפר היה קיים ואנשים התגוררו בו עוד לפני שנת 1967. העדר התכנון וההזנחה במשך עשרות שנים הם הסיבות לכך שהכפר כיום אכן אינו נראה לעיתים כמו כפר: אין בו תשתיות חשמל, מים, ביוב וטלפון; אין בו הרבה מבני אבן ובמקומם קיימים מבני פלסטיק ופח.

המנהל האזרחי לא מתחשב בתוצאות הנגרמות לתושבים בעקבות העדר תכנון. כתוצאה מכך שהכפר לא מתרחב ולא מתפתח, הצעירים בני הדור השני והשלישי עוזבים. כלומר, קיימת הגירה שלילית של התושבים. מבחינת התושבים שעזבו מדובר בכפר מולדתם שאליו הם שואפים לחזור. בנוסף לכך, המנהל האזרחי כלל לא מתייחס לעובדה שבעבר הכפר היה מורכב מאוהלים ולא היתה בניה של בתים. רק לתושבים המבוססים היו בתי אבן. במהלך השנים התושבים ביקשו להתקדם ולבנות לעצמם בתי אבן, אבל לא ניתנו להם היתרי בניה, שוב בגלל העדר התכנון.

יש קריטריונים להגדרת מקבץ בתים ככזה הראוי לתכנון על ידי וביזמת המנהל האזרחי. אילצנו את המנהל האזרחי להעמיד את הקריטריונים לרשות תושבי הכפרים. הקריטריונים נשלחו אלינו רק אחרי שהפעלנו לחץ רב. הקריטריונים על הנייר הם קריטריונים יפים עם שיקול של מספר תושבים וכו'. אולם בסופו יש את הקריטריון הגדול ביותר שהוא "מדיניות התכנון" ההופך את שאר הקריטריונים המקצועיים ללא רלוונטיים. למרות שהצגנו למינהל חוות דעת תיכנוניות לגבי ארבעה כפרים לא קיבלו את עמדתנו. קיבלנו תשובה לקונית "זה לא בהתאם למדיניות התכנון שלנו". "מדיניות התכנון שלנו" מה שמעוטה? משמעוטה היא שבנסיבות העכשוויות יש שיקולים זרים; שיקולים הנוגעים לזכויות אדם נמצאים במקום הנמוך ביותר בסדרי העדיפויות.

בעיה נוספת היא שהתוכניות ישנות ומיושנות. שמוליק גרואג הזכיר את נושא גודל החלקה החייב להיות מינימום דונם, אולם בגדה מקובלות חלקות לפי גושים טבעיים. זה אומר שגוש טבעי של אדמה בגודל מאות דונמים מוגדר מבחינת המנהל האזרחי כחלקה אחת. כמו כן, על-פי ההגדרות, בכל חלקה יכול להיות מבנה אחד. כלומר לא יתכן מצב של מספר מבנים בחלקה. ישנה בעיה של פרצלציה. התושבים יכולים לבקש פרצלציה של חלקה אבל הם לא עושים זאת. מדובר בבעיה כללית הקיימת בכל אזור שטח C ואדם פרטי לא יכול לפתור אותה. זהו אזור גדול שגרים בו רבבות אנשים בבתים שאינם חוקיים. היוזמה לתכנון האזור צריכה להגיע מלמעלה. התושבים עצמם אינם יכולים להגיש את בקשות הפרצלציה בגלל העלויות הכספיות. זו בעיה רצינית. אמנם הרשות הפלסטינית יכולה תיאורטית להגיש תכניות על כפרים שלמים, אבל מניסיונם התשובה המתקבלת היא שלילית. הלוואי והרשות היתה מגישה יותר בקשות ולו בכדי לאתגר את המינהל האזרחי. היא אינה עושה זאת. בכל אופן דבר זה לא מפחית מן האחריות של המינהל האזרחי לתכנון לטובת האוכלוסייה. אנו רואים מגמה ברורה של הקפאה תכנונית בשטח C.

בשנת 1988 כשהתחיל המנהל האזרחי לתכנן, התחילו בתכנון תכניות מפורטות לכפרים רבים. בתכניות, לעיתים חילקו את הכפרים באמצע. כלומר ציירו עיגול סכמתי מסביב לבתי הכפר, דבר הגורם לאדמות הכפר להישאר מחוץ לגבולות התוכנית. בנוסף אין בתכניות הללו כל התייחסות לגידול הטבעי, אין התייחסות להשתנות צרכי התושבים עם הזמן והצורך במבנים מסוגים חדשים, אין התייחסות להתפתחות האוכלוסייה בעתיד. התכניות הללו נקראו על ידי ארגון "בצלם" ובצדק תוכניות תיחום; בתוך תחום התוכנית מותר לתושבים לבנות ומחוצה לה הבניה אסורה.

בשנת 1988 בג"צ דן בתוכנית המתאר המנדטורית 5/RJ ואמר שהיא איננה מתאימה. פרט לאמירה זו בג"צ אינו מוכן להתערב באופן שיטתי בתכניות ספציפיות וכן לא בשיקולי מועצת התכנון העליונה. כיום אנו מעונינים לאתגר אותו שוב וזאת על ידי הגשת עתירה עקרונית בנושא אי-התכנון בשטח C.

בעיה נוספת היא בנושא של מבנה ותכנון. מועצת התכנון העליונה מורכבת ממספר ועדות משנה: ועדת משנה להתיישבויות, ועדת משנה לפיקוח על הבניה וועדת משנה לתכנון. ועדת משנה להתיישבויות היא זו הדואגת להתנחלויות לתכניות יפות מאד. יש להתנחלויות גם תכניות מפורטות וגם תחום שיפוט רחב כאוקינוס - זוהי הסיבה שאפשר להרחיב כל הזמן את ההתנחלויות. ממילא אם אזור מסוים נקבע כאזור תחום שיפוט של התנחלות, גם אם אין לה תכנית מפורטת, הפלסטינים לא יכולים לבנות שם. זהו סוג נוסף של מניעה תכנונית עקיפה. אין ועדת משנה לנושא התיישבות של הכפרים הפלסטינים. מועצות התכנון המקומיות של הכפרים בוטלו; כל הסמכויות עלו למועצת התכנון העליונה המורכבת מאזרחים עובדי צה"ל. ועדת המשנה לתכנון המקומי, "הועדה של הפלסטינים", שתפקידה לדון ביוזמה של תכניות אלה, תקועה. הפלסטינים ממשיכים לקבל צווי הריסת בתים. גם אלו המגישים תכנית מגיעים לוועדת המשנה לתכנון וזו לרוב דוחה את בקשתם. הסיבה: רוב האדמות באזור C מוגדרות כאזורים חקלאיים.

מאז חתימת הסכמי אוסלו, מועצת התכנון העליונה לא יוזמת בנושא התכנון. מכאן שלמרות שהצלחנו בסופו של דבר להביא את המנהל האזרחי להודות שהוא באמת הפסיק את התכנון, אנו עדיין נשארים עם אותה הבעיה. קיבלנו תשובות האומרות שאזור C הוא כרגע שטח של שטחים פתוחים שיעודו יקבע במשא ומתן עתידי. המשמעות היא שהמתגורר שם כיום נמצא בצרה: כל מי שגר בשטח C אמור להיות לא קיים עד שמישהו יבוא ויכיר בו.

אי היוזמה בתכנון של המנהל האזרחי זו בעיה אחת. התכניות האלו מדברות בעיקר על אזורים חקלאיים. אפשר לשנות את התכניות האלו, ניתן לקבוע אזורי בינוי. התכניות הקיימות מיושנות ובעייתיות, אבל עדיין אפשר להשתמש בהן; אפשר לעשות מה שרוצים איתן, אם רוצים, וזוהי השאלה החשובה.

הבעיה האחרונה שאגע בה היא המבנה המשפטי של הסכמי אוסלו. אנחנו יודעים שבאוסלו סמכויות התכנון בשטח C ניתנו לישראל - למנהל האזרחי, וסמכויות הרווחה ניתנו לרשות הפלסטינית. מה אפשר לעשות עם סמכויות רווחה כאשר אי אפשר לבנות מבני רווחה או מוסדות ציבוריים? דבר זה לא מונע מן המנהל האזרחי לפרש את סמכות הרווחה ככוללות גם את חובת היוזמה לתכנון. כלומר עלויות התכנון צריכות להיות על חשבון הרשות הפלסטינית כי היא זו המעוניינת במבני רווחה. מצד אחד המנהל האזרחי מתנער מאחריותו לדאוג לרווחת האוכלוסייה ולהבטיח את הסדר הציבורי, ומצד שני משתמש בסמכויות התכנון שניתנו לו על-מנת להרוס בתים.

טענה נוספת מטעם המנהל האזרחי היא שהסיבה לכך שאנשים בונים בשטח C היא אי פיתוח מספיק של אזורי A ו-B על ידי הרשות הפלסטינית. תרבות הדיור הפלסטינית היא חמולתית: בניה סביב משפחות קיימות, בן לצד אב. לא מקובל שאנשים עוברים לגור או נשלחים מבחינה אידיאולוגית לכפר אחר. בהחלט קיים צורך עצום לפיתוח בתוך שטחי A ו-B, אולם מכיון שרוב שטחי A ו-B הם ערים, הפיתוח מתרכז יותר בבניה ציבורית - באזורים למסחר ולתעשייה, ולא דווקא בבניה פרטית. המנהל האזרחי טוען כי בתוך אזורי A ו-B יש אזורים רבים שיש לבנות בהם והפלסטינים אינם עושים זאת. משמעות הדבר היא שעד שהפלסטינים לא "יחנקו" לגמרי, לא ינתן להם מענה תכנוני מן המנהל האזרחי. הגישה הזו לא מקובלת עלינו.

לא הבאנו את הנושא בפני בג"צ הן בגלל הבעייתיות שבתקופת האינתיפאדה הנוכחית והן בעקבות גישת בג"צ לזכויות-אדם של פלסטינים בכלל ובענייני מקרקעין בפרט. למרות כל זאת פלסטינים רבים, החיים כיום בתנאים בסיסים נוראיים, עדיין מתעניינים בנושא התכנון. כשהייתי באחת השבתות בכפר טוונה בנפת חברון, אחרי שסיימתי להתעסק בנושא המצור על הכפר, כביש שחסמו וכדומה, ניגשה אלי אישה אחת ושאלה אותי מה עם נושא תכנון הכפר, התשתיות הבסיסיות, המים, ולי לא היתה תשובה לענות לה. נושא התכנון הוא נושא ראשוני, בסיסי, אך כיום הוא מוזנח וצריך להעלותו לסדר היום הציבורי, אפילו בעת האינתיפאדה הנוכחית.

דברי סיכום

אדריכל חיים יעקובי, מ"מ יו"ר **במקום**

לסיכום מושב זה, בו שמענו אודות מטרותיה של העמותה כמו גם על מספר פרוייקטים בהם היינו מעורבים במשך השנה שחלפה. ברצוני להעלות מספר שאלות וסוגיות שנותרו פתוחות. מן הדברים שהוצגו ניתן ללמוד על מערך יחסי הכוחות בו הממסד, רשויות התכנון ומקבלי ההחלטות משתמשים במנגנון התכנוני, בראש ובראשונה, כמכשיר יעיל להשגת מטרות פוליטיות. מעורבותנו בכפר כמאנה ובדו"ח העוסק בשטח C מעלים תמונה ברורה בו חשפו התכנון, או ליתר דיוק הפרשנות לתכנון, את צדם האפל. בהתייחס לתמונת מצב זו, יש לדעתי להעלות לדיון את תפקידו של המתכנן, שבכנס שהתמקד ביחסי ממסד-קהילה נותר מחוץ לדיון. סוגייה זו מכוונת כמובן לדיון בסוגיות אתיות שאמורות ללוות את תהליך התכנון; מהי זהותו המקצועית של המתכנן, מיהו מושא התכנון אליו הוא מתייחס, ואל מי מחויבותו רבה יותר – לרשות המממנת את התכנון, או לקהילה עבודה הוא מתכנן. שאלות אלו נותרות לרוב בשולי הדיון, שהרי "חלוקת התפקידים" בין הממסד המתכנן "מלמעלה" לקהילה עליה ניכפה התכנון בולטים לעין ומותירים את הצלע השלישית, המתכנן, כמתווך "אובייקטיבי". פעילי עמותת **במקום** בבחירתם לעמוד לצד הקהילות שזכויות התכנון שלהן מופקעות, או שהתכנון מהווה אמצעי לאפלייתן, חתוים אלטרנטיבה גם להגדרת תפקידו של המתכנן. סוגיות ושאלות אלו ילוו אותנו בהמשך פעילותה של **במקום**, ובחיים המקצועיים של כל אחד מאיתנו, ונוכל לייחד להן דיון מעמיק יותר בעתיד.

Guest Lecture:
Michael Parkes -
Community Participation
in Urban Renewal

עבור לעמוד 1 (משמאל לימין)

Turn to page 1 (From left to right)

Allied projects, often run in association with existing local organizations include:

- * A parents' Programme that equips parents with IT skills and gives information on areas such as exclusions, becoming a parent governor etc.
- * Careers guidance and job search sessions for residents
- * Low cost childcare
- * A local labor scheme that helps building contractors employ 20% of their workforce from Stonbridge.
- * Mentoring programmes for youngsters to boost their academic performance.
- * Projects to help get parents more involved in their children's education.
- * 47% of Stonebridge residents are under 25. The HAT has a number of targeted sports programmes and other initiatives some run by young people themselves e.g. On the ball soccer, coaching from professional footballers, D-J-ing courses, Young people's magazine, and in the near future, a Radio project.

In 1998, the HAT launched the Youth Outreach Team. This year, the team has benefited from the addition of the locally based, Bears Youth Challenge. The team is partly made up of young Stonebridge residents who've already come through one or more HAT programmes. Its' role is to get out and about on the estate, link up with other youngsters who've so far had no contact with the HAT or any of its programmes, and encourage them into positive action by helping them to help themselves.

- * Community Safety Forum made up of residents, the Police, local churches and HAT representatives.

- * Setting up a community - based Housing Association (probably with a large existing Housing Association as its parent.)

As the HAT is committed to offering its tenants a choice of future landlord, it will probably be a mix of these options. The third of these options would entail significant tenant responsibility for the future management of their housing.

- * The HAT has therefore, set up the Tenant Training Forum to help residents acquire the necessary skills and knowledge to do just such a job. It runs management development programmes and funds residents doing qualifications in tenant participation and housing management. For the same reason, it has also put five tenant observers on the HAT's Housing Management Sub Committee.
- * HAT - STAC housing design group and Sheppard Epstein Hunter (phase one architects) detailed working sessions with groups of people allocated the houses they were designing. In this way tenants had a considerable say in the layout and internal design of their own housing. e.g. optional layouts: the standard layout is kitchens at the front plus corridor and staircase, with wider living room at the back opening out onto the garden. This allows for a view of the street and the car from the kitchen. But some layouts respond to those who opted for a living room at the front and kitchen / diner at the back. These people did not want children bringing mud in from the garden to the living room. Fairly traditional two storey terraced housing.
- * To date, over 1300 residents have been helped by HAT employment and training initiatives. Stonebridge people are finding long term, sustainable employment. Central to this is the HAT Learning Center. Based at the heart of the estate, the Center offers flexible, targeted courses and study support, including homework clubs and vocational training, as well as IT facilities. The Center is a success. Its friendly, supportive atmosphere is a key feature and residents see it as home from home.

Stonebridge HAT started life with funding of approximately £100 million to administer with the aim of almost completely redeveloping the estate to provide new homes together with improved education, job prospects and environmental quality for residents. All secure tenants existing in 1993 have a right to be re-accommodated in the new Stonebridge. This task is to be completed by 2007 at which point the HAT Board will be wound up and the stock transferred to new management. After much detailed planning, phase one of the redevelopment started in 1997 and by December 2000, 380 families had moved into their new HAT homes. 1997 marked the start of a ten year rolling programme which will see over four thousand people move into new or refurbished homes within the next seven years. Total costs of the redevelopment are now put at £220 million and, even with rental income; there is an inevitable funding gap of approximately £50 million. A public / private partnership route is being taken to address this funding problem and early in 2001, the HAT invited expressions of interest from potential partners (Housing Associations, private developers etc).

Estate renewal of the scale and nature required at Stonebridge is inevitably going to be a "top down" affair. The HAT, like other more recent regeneration agencies such as SRB Boards, has tried to secure a high level of partnership with residents and local agencies such as the police and health service in all its work.

- * One third of board members are residents directly elected by their neighbors and there are people's representatives on most sub committees.
- * HAT - STAC (Stonebridge Tenants Advancement Committee) Working-Group, which, in 1997 /1998 was looking at realizing the private finance to bridge the overall funding gap, and the succession of who manages the estate after the HAT is gone. This ranges from:
 - * Returning to Brent Council
 - * Stock transfer to an existing Housing Association

From this it can be seen that before anyone reached either the “wheel of fortune” (stick a dot to indicate future vision for Stonbridge) or the PFR options cards and model, they had had a chance to review “before and after” visuals, and consult “experts on tap” about the “pots” and “strings” attached to the various regeneration options.

In the event a very clear and unambiguous majority from all sources of consultation, favored complete redevelopment or redevelopment of everything except the townhouses. A marked preference was recorded for new two storey brick terraced housing.

These conclusions were accepted. A HAT ballot was announced for 14 - 28 March 1994 and a “shadow HAT” was set up. STAC wanted to see a plan of how the estate would look before the vote and CLAWS were decommissioned to explore, with tenants before the ballot, three different options for the estate in terms of densities/mix/types of housing and different layouts including “traditional” streets and blocks. This material was included in a traveling exhibition organized by the shadow HAT Board and also personally taken on a house - to - house basis by CLAWS staff to 350 households to canvas local views. Two planning days were held before the ballot, around working models with CLAWS architects and others on hand to explain and assist tenants in understanding how their concerns or interests might be addressed in a variety of ways (the beginnings of a “designing for real” process - subsequently extended by Shephard Epstein Hunter during Phase one of the Regeneration Programme).

The ballot produced a majority in favor of a HAT and the Secretary of State established Stonebridge HAT in July 1994; the last of its kind.

Under these circumstances therefore, it was vital that genuine and independent consultation was carried out using democratic, accessible and informed community planning techniques. From the outset, C.L.A.W.S. was fortunate to be able to work closely with the Stonebridge Tenants Advancement Committee (STAC) and alongside and experienced "Tenants Friend" (Chapman Hendy Associates) who was already exploring these funding / management options with STAC.

Consultation took the form of:

- * Listening - small meetings and outreach.
- * On the estate Caravan survey / questionnaire.
- * Bus trips for tenants to various estates in London where large scale refurbishment / redevelopment had taken place.
- * Three Planning for Real (PFR) events.

The extent to which the community planning process was informed by the funding / management options is well illustrated on the PFR room layout plan (see illustration on page XIX).

The second example is **Stonebridge estate renewal: Public sector/Community partnership.**

In 1993, C.L.A.W.S (an independent technical aid center comprising a number of community architects, landscape architects and myself, as community planner) was commissioned by the department of the environment to undertake public consultation to ascertain how Stonebridge might best be improved. At that time the estate comprised 1782 properties: approximately 970 in six high rise blocks (thirteen to twenty one storeys), approximately 650 in seven medium rise blocks (five to seven storeys) and the remainder in four terraces of townhouses. The design and construction of the estate and these had been compounded by many other problems so that the estate had been widely described in the media at the time, as "possibly the worst estate in England" and, in the Sun, "the most likely estate in Britain to erupt in violence."

It was important to find out how people living there felt about the estate - whether they wanted it to be refurbished or knocked down and rebuilt, and if so, how? All of this, obviously, had future funding and management implications for both central and local government, and these, in turn, had implications for those living on the estate: decanting, management, tenant rights, rent levels, and future ownership of their properties.

At that time, different pots of money were available to Brent Council and housing associations in Brent: Housing Investment Programme (HIP); Estate Action (EA) and Housing Association Grant (HAG). But none were of the scale available (£100 million plus) if tenants voted for a Housing Action Trust (HAT). There was much local suspicion of a HAT on the estate at that time.

Bishopsgate / Truman's Brewery 2001

Brick Lane remains at the heart of the Bangladeshi community and "Banglatown" is on banners, shop and restaurant fronts. A council funded ethnic minority enterprise project is actively marketing the concept. At the same time, luxury flat conversions converge upon new social housing built by the Spitalfields Housing Association. The Brewery is substantially a storage and distribution depot with some car parking and a short term (six months) licensing policy allowing for very small media, creative industry, fashion, arts, food and lifestyle businesses to start up in units within the Brewery complex and test the market before leaving. This contributes to the excitement and variety of the place.

The remarkable sequence of arches between Brick Lane and Wheler Street, under Bishopsgate Goods Yard, have recently been renovated and refurbished (December 2000) through the combined action of City Fringe SRB, English Partnership, ERDF, and Cityside Regeneration Ltd. Railtrack have granted a ten year lease (subject to six months cut-off) to Bishopsgate Space Management who have successfully attracted a number of occupants including football pitches and a health and fitness center reallocated from their former site in Spitalfields Market, and Planit 2000 a successful corporate entertainment and events venue. Local involvement is maintained as a condition of Council investment in the refurbishment. This takes the form of control over allocation of the small / medium sized units created within the arches. As currently conceived, these are likely to include a women's enterprise "incubator", plus arts, food, crafts IT, and exhibition space - all for local enterprise.

The outcome

The office element of the whole scheme actually lay substantially within LB Hackney. The office market in London was collapsing by 1990 (over supply of good / new office floor space compared to demand). By the time protracted further negotiations had been concluded with LB's Tower Hamlets and Hackney, the office rental assumptions, crucial to the viability of the offer, could not be sustained and the development did not go ahead. Spitalfields was not a marginal ward and planning gain negotiations can sometimes focus on politically marginal wards and the political agenda of the party in control of local government at the time (Liberal at the time in Tower Hamlets).

Lessons learned

- * Get a good champion if you can.
- * Up front offer will motivate concerted community action.
- * Independent funding for critical early and independent development workers.
- * Sympathetic and experienced Master Planners.
- * Community Development Group - a credible umbrella.
- * Regular two-way feedback built trust and confidence on all sides.
- * Watch where you are in relation to the property market!
- * It is at least arguable that if the "right planning and development strategy" had been in place, planning permission could have been granted almost as soon as negotiations with the Community Development Group had been concluded.

- * £1.85 million towards a Training Center; £1.05 million towards a Sports Hall; £100,000 towards a Nursery and £50,000 towards a Job Agency.
- * On site training by contractors.

There was an “east of Brick Lane – west of Brick Lane” objection to this offer and independent valuation advice suggested there was room for negotiation. The developers’ team opened up their “books” to the CDG i.e. their detailed breakdown of costs and returns over time. An agreed position was eventually concluded with the Chief Executive of Grand Metropolitan and his team, which extended the offer to include:

- * CDT to join with grand Metropolitan / London and Edinburgh Trust to refurbish a large five story keg store, at a critical point on the western side of Brick Lane, and central to the community plan’s “Banglatown” proposals. The CDT to have some say in the management and letting arrangements for this building and a 25% equity stake in its eventual value.
- * Business development and users of one or two other blocks west of Brick Lane restricted to a specified area.
- * Right of first refusal to the CDT to purchase other elements once designed and built to the developers specifications.

The players

Champion: The Prince of Wales.

Developers: London and Edinburgh Trust / Grand Metropolitan.

Architects/Master Planners: Hunt Thompson and Partners.

Planning authority: (then) Bethnal Green Neighborhoods/LB Tower Hamlets.

Community: Community Development Group (CDG). An umbrella grouping of jobs, cultural, environmental, housing interests established May 1989; 1400 members at the time of elections to executive committee in 1990; committee and membership very substantially Bangladeshi.

The process

A six-month "arms length" community planning process conducted by the CDG involving Briefing Papers, outreach to some fifty local interest groups and organizations and three Planning for Real events culminating in production of a community plan for the site. Very regular meetings throughout the six month period between the CDG team and Hunt Thompson and, separately, with the neighborhood planning officer, ensured a degree of consistency between the community plan, local planning policies, and the developers own detailed proposals.

The offer

An offer, conditional upon receipt of planning permission, comprising:

- * Developer sponsorship of a Community Development Trust (CDT)
- * Almost twelve acres east of Brick Lane transferred to CDT; 8.5 at no cost, remainder on preferential terms.

Here are two examples of working with local community interests on complex private sector and public sector plans and projects.

The first example is **Spitalfields: private sector / community partnership**.

The threat

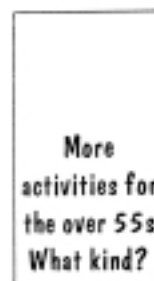
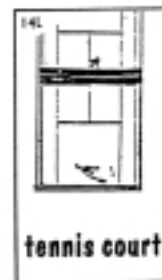
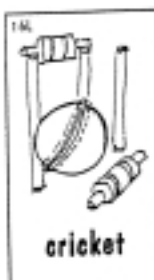
With the closure of Spitalfields Market and with planning permission granted there for major office, retail etc development, the shield was removed that had previously protected Brick Lane from the advance of the City of London. In 1989, developers initial proposals for the 27 acre Bishopsgate Goods Yard/Trumans Brewery site, straddled Brick Lane and vulnerable community - predominantly Bangladeshi - could well have been "squeezed out" as land and rental values rose from the (then) £3 per square feet to something nearer £50 per square feet, and as a development unfolded which might not have reflected local needs or character.

The opportunity

Due in part, to the long standing interest of the Prince of Wales in Spitalfields and its people, the joint developers were committed in writing to working in partnership with local people to develop their initial proposals. Unusually, there was a commitment on their part, from the outset, to use the Planning Gain process to transfer land out of public/private ownership into the control of a Community Development Trust. There was an opportunity to get in at the beginning of the master planning process and work with architects sympathetic to such an approach, on the layout and composition of all the non-office elements of the scheme. Time is money and the developers hoped that by working in a collaborative way with the local Bangladeshi community they would ultimately secure a relatively quick run through the planning system.

- * Participants review “wall business” and consult experts “on tap” rather than “on top”, before they pick their own hand of suggestions cards. They can also write their own comments on white cards.
- * Participants “walk into” the model and deal their own hand of cards onto it indicating what they want to see happen and where.
- * At the end of the event, all the cards are recorded, counted and analyzed into a Community Plan for future action. This may require a second “Now. Soon. Later” prioritizing sessions.
- * Anonymous. Democratic. Hugely enjoyable.
- * Ideally, best under community control. And definitely best if done for real particularly where the stakes are high - product will be credible to other partners.
- * Needs an experienced and mature facilitator.
- * Can form the centerpiece of an Action Planning Event.
- * Needs crèche, refreshments, places to sit down, disabled access, good publicity beforehand and on the day, translators etc as appropriate.

Sample Planning for Real options cards



- * Large three-dimensional model of a neighborhood, housing estate or other planning/project area is constructed, preferably by local people (schools, arts or environmental groups), using cardboard representations of landmark buildings pasted onto the models base of tongued and grooved polystyrene (easy to join up and carry). Paint roads, canals etc. Trees can be made from green sponge stuck on cocktail sticks. This is deliberately not an architectural type model. 1:200 scale is wonderfully engaging but tailor the scale to size of public rooms being used for event, time available etc.
- * Model is used at pre advertised sessions held in various locations in the community. It is placed on tabletops and if necessary separated out to enable hands on to every part of it. (Reckon on about a max 2.5 - 3 ft "stretch" from any direction).
- * Prepare suggestions or options cards (derived from previous outreach to a representative range of community interests; plus close analysis of adopted/ proposed policy and plans). Color-code these cards into generic issues such as "community facilities"; "employment"; "environment"; "movement"; "community safety"; "housing" etc. Put a little drawing on each card and give it reference number - it makes subsequent recording so much easier. Use more than one language where necessary. (See illustration on page X)

- * Commitment - over time and through thick and thin
- * Sharing of information
- * Sharing of responsibility/power
- * While appreciating differences, some measure of equal say
- * A broadly common agenda and objectives
- * The ability and willingness to put yourself in the other person's shoes
 - to speak a "common language" or dialects of the same language
- * Skills and resources
- * (With the more high profile ones, sad but true) maybe a marriage agreement.
- * Private sector - Community partnerships have potentially far greater chance of success: (1) straightforward agendas. (2) Far less bureaucracy, and hierarchy of often conflicting agendas.

There is huge need for independent, experienced and accessible technical aid and backup to assist constructive local community involvement.

Planning for Real

There is a wide and growing range of participatory techniques available to the community planner - from role-play, story telling and drama to gaming and simulation techniques such as computer-aided design. A technique common to both the Examples discussed below was Planning for Real.

Planning for Real uses simple models as a focus for people to put forward and prioritize ideas on how their area can be improved. It is a highly visible, "hands on" community development and empowerment tool, which people of all abilities and backgrounds find easy and enjoyable to use.

Partnership

Partnership is rung six on Arnsteins Ladder. It involves public and / or private bodies sharing working and decision making with local community stakeholders. Once a partnership has been successfully established it can often form a platform for subsequent stages of the regeneration process, such as joint of community management of buildings and/or delivery of services.

Partnerships are easiest to develop on small, manageable, funded, useful, relatively uncontroversial plans and projects such as community gardens, kids clubs, and neighborhood watch. Here there is the opportunity for all parties to “learn to walk before trying to run”. The time and relatively unstressful environment allows for growing understanding on all sides and thus the development of a “common language”. The benefits are limited and the stakes relatively low.

The larger, more complex, long term, high risk (particularly financially and politically) the plan and project, the more difficult it will be to establish genuine working partnerships - and yet, ironically, the more essential that this be achieved. Under these circumstances, it is advisable to:

- * Take your time to prepare the ground.
- * Formalize the partnership structure and modus operandi through some constitution, charter or even contractual arrangement.
- * (Occasionally) a “big smack up front” will do the trick. (See Spitalfields example)

Partnerships are a bit like marriages - be they arranged or otherwise. To work they need:

- * Something in it for both/all parties
- * Interdependence
- * Trust/confidence/ease with each other (on personal name terms)
- * Compromise

Participation

Participation is not for those seeking to deceive or dissemble. As Sherry Arnstein said as long ago as 1969, "participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless. It allows the power holders to clam that all sides were considered, but makes it possible for only some of those sides to benefit. It maintains the status quo." (Journal of American Institute of Planners. Vol. 135. July 1969). Arnstein's "Ladder of Participation" distinguishes between degrees of tokenism and citizen power. This has since been modified by many different people e.g. Burns, Hambleton and Hoggett include in their definition of "Citizen Participation" - effective advisory bodies, genuine consultation and high quality information. (The politics of decentralization. Macmillan 1994).

Arnstein's Ladder of Citizen Participation

8	Citizen control	▲
7	Delegated power	Degrees of citizen power
6	Partnership	▼
5	Placation*	▲
4	Consultation	Degrees of tokenism
3	Information	▼
2	Therapy	▲
1	Manipulation	Non-participation ▼

* Placation means the placing of a few handpicked community representatives on a Board, Commission etc.

A useful summary of the levels and points at which communities might participate in the regeneration process is set out in a slightly adapted version of the Participation Matrix included in Nick Wates' recent "Community Planning handbook" (Earthscan. 2000).

Participation Matrix

	Prepare / Initiate (Support & back up)	Plan / design (support & back up)	Implement (Support & back up)	Manage /Maintain/ Deliver (support & back up)
Levels of Involvement	Community Planning and / or Project Delivery			
	A	B	C	D
1. Self help Community control	Community prepares / initiates action alone	Community plans alone	Community implements alone	Community manages / delivers alone
2. Partnership Shared working and decision making	Public / private agencies and Community jointly prepare / initiate action	Public / private agencies and Community jointly plan and design	Public / private agencies and Community jointly implement	Public / private agencies and Community jointly manage and deliver
3. Consultation Authorities ask communities for opinions	Public / private agencies prepare / initiate action after consulting community	Public / private agencies plan and design after consulting community	Public / private agencies implement with community consultation	Public / private agencies manage and deliver with community consultation
4. Information One-way flow of information. Public relations.	Public / private agencies prepare / initiate action alone	Public / private agencies plan and design alone	Public / private agencies implement alone	Public / private agencies manage and deliver alone

1A / B Could be a community development group or tenants and residents association.

2A / B Could be community or neighborhood forum.

1C/ D Could be a cooperative.

2C/ D Could be a community development trust of an estate management board.

The last ten years however have seen a sea change in attitude. Community involvement is now a requirement not only of recent British Government policy but of many funding programs as well. Implicit in this is the growing recognition of the right of the community stakeholders to be involved. This is closely related to "third way" objectives of citizenship, choice and subsidiarity.

Community participation can lead to better regeneration decisions and delivery by:

- * Inbuilding local knowledge needs and circumstances.
- * Developing local partnerships with important public and private interests.
- * Inbuilding local "ownership of" or a tangible "stake in" elements of the regeneration process and product.
- * Creating a better informed and empowered local community.
- * Developing local "capacity" to manage and even deliver regeneration.

As a result, the product is:

- * Politically and practically deliverable.
- * More responsive to demand.
- * Easier to manage and maintain.
- * More flexible in its response to changing circumstances.
- * More economically efficient.
- * More sustainable.

Without the support and active participation of community stakeholders, those promoting schemes of urban regeneration can face huge wastage of public and private money and/or massive frustration and delay. The extra time and resources spent at the beginning of a project on preparing for and carrying out genuine community participation will be more than repaid in the relative speed of delivery, and quality of product at the end.

Possible points of community involvement in the urban regeneration process:

Community Participation in Urban Renewal

Michael Parkes, Town and Community Planner

Introduction

My name is Michael Parkes. I am a Chartered Surveyor and Town Planner. I have worked extensively in the Middle East and Africa. For the last sixteen years, however, I have been working with inner city tenants and other disadvantaged groups, helping them to participate in improvements to housing estates and other small and large urban renewal projects. I ran the Planning Aid service for London in the mid eighties and for four years in the early nineties, I worked two days a week for CLAWS - and independent Technical Aid Center initially set up by the Greater London Council, but now no longer in existence. I have brought material from both organizations for your information. For the last ten years I have been the Planning Worker (one day a week) for the Kings cross Railway Lands Group - an umbrella of community based groups and individuals in Kings Cross, concerned to ensure that the eventual development of the Railway Lands includes a major element of use to, and possibly, managed by, local people. I lecture part time, at the Bartlett School (University College London) and in the main, I am self-employed.

Community participation: why do it?

In normal marketing terms, product design and delivery without consumer involvement would be inconceivable. Unfortunately, to some extent, this has been the case in Britain with many of our urban regeneration initiatives over the last fifty years. Already we are demolishing shopping centers and housing estates only thirty of forty years old, which were originally designed with little or no reference to user needs and local circumstances.

Michael has a degree in Town Planning, in Estate Management and he teaches architecture in Bartlett School of Architecture and Planning. He has written a great deal and received many prizes for his work. Most important he comes to us with 30 years of experience in the field of community planning together with residents.

Michael has never before visited Israel, however he is not a stranger in the Middle East. He has served as a planner in Kuwait, Algeria, and Libya. We too, if we are both lucky and smart, may be called upon someday in the future to give planning help to our neighbors.

Michael is going to tell us about three of his projects, which are, I would say, cases calling for deep personal involvement and commitment.

Guest Lecture: Community Participation in Urban Renewal

Introduction: Sara Kaminker, Town Planner, Bimkom

Mr. Michael Parkes has outstanding accomplishments to his credit in community planning projects, many of them similar to those we ourselves are attempting and would like also to call: "outstanding". Michael's credentials indicate that he has indeed been very successful. I am sure that he will want to raise with us all the even greater ones that will arise as we continue our work on the ambitious program that Tovi has outlined and we have all accepted.

We must remember that Michael does his work in a planning climate that is entirely different from ours. The climate in which the English citizen participates is generated by a relatively assured system that is quite different from ours. The citizen has planning problems that he wants to and can resolve, but he also has planning rights and aims to use them. The English taught us many wonderful things about planning. They were here at the time when modern planning began and developed, and then they left us... We stayed at the same place while they spurred forward. We have their national planning program for which we thank them and curse them, all at the same time. For example Jerusalem has been considering decentralization for some time. It sent a team of their best thinkers and practitioners to check out what progress the English have made in this field. And they came back home with serious ideas about decentralization, some of them even revolutionary, all of them light years away from our concepts. It is important to see these differences as we listen to Michael's experience. I ask Michael to remember that we have here a very different climate than he has, in which to bring to successful conclusion planning projects, which are based on community participation.