

לכבוד
 הועדה המחוזית לתכנון ובניה
 משרד הפנים - מחוז הדרום
 ת.ד. 68
 באר שבע 84100

ועדה נכבדה,

הנדון: חוות דעת תכנונית לתכנית מתאר מקומית 17 / 02 / 406

הרחבת רהט

א. מבוא

1. הרקע לחוות הדעת התכנונית ומטרותיה

- 1.1 עמותת **במקום** מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר מס' 7-208-034-58) מגישה בזאת חוות דעת תכנונית לתכנית מתאר מקומית 17 / 02 / 406, הידועה כתכנית הרחבת העיר רהט דרומה.
- 1.2 עניינה של חוות הדעת התכנונית הוא בהשלכות התכנית על האוכלוסייה המתגוררת באזור שמדרום לרהט, בשטח נשוא התכנית. בהתאם לכך, חוות הדעת התכנונית היא עבור ומטעם התושבים, קהילות אשר התכנית עתידה לחול עליהם.
- 1.3 עמותת **במקום** - מתכננים למען זכויות תכנון, הוקמה באפריל 1999 על ידי מתכננים/ות ואדריכלים/ות אשר שמו להם למטרה לחזק את הקשר בין זכויות אדם ומערכות התכנון במדינת ישראל. **במקום** פועלת עם ולטובת קהילות הנחשבות חלשות, מקופחות או הנמצאות בשוליים של החברה הישראלית, במסגרות תכנון מסגרות, על מנת לייצג את עמדתן באמצעות כלים מקצועיים ובשפה תכנונית מקובלת וידועה לממסד, ובכך ליצור אפיק פעולה בעל עוצמה וישימות כאחד. פעילי **במקום** וחברי הועד המנהל עובדים בהתנדבות למימוש מטרות אלה, מתוך תפיסה המקדמת והמחייבת את תרומתו של איש המקצוע לקהילה.

ב. עיקרי הטענות

ההתנגדות איננה לעצם התכנית המוצעת, אלא לעובדה שהיא אינה מציעה פתרון הולם בתחומי הדיור והתעסוקה לתושבים המתגוררים במקום למעלה מ- 50 שנה. ההתנגדות דנה בשלושה נושאים עיקריים: הליך שיתוף הציבור, פתרונות דיור לאוכלוסייה המתגוררת היום בשטח המיועד להרחבה, ופתרונות תעסוקה של אותם אנשים.

כללי

- רהט, העיר הבדואית הראשונה במדינת ישראל, נוסדה בשנת 1972 ובשנת 1980 קיבלה מעמד של עיר. שטח השיפוט טרם הרחבתה עומד על כ-8,850 דונם, ואוכלוסייתה מונה כיום כ-36,000 תושבים, כ-2,200 יחידות דיור. מזה שנים רבות סובלים תושבי העיר ממצוקה בכל תחומי החיים: דיור, בריאות, רווחה, חינוך, תעסוקה, תשתיות ועוד. הסיבות לכך הן רבות ומגוונות וביניהן אי התאמת התכנון לאורח החיים המסורתי כמו גם אי שיתופה של האוכלוסייה בתהליך קבלת ההחלטות ועריכת התכניות. כיום נמצאת בהליכי תכנון תכנית הרחבת רהט דרומה, אשר עתידה לתת מענה תכנוני, ברמה המתארת, למגורים ולשימושים נלווים, תשתיות וכבישים. תכנית זו מהווה אתגר יוצא דופן לשינויי מצבה של האוכלוסייה בעיר ומחוצה לה.
- תכנית 406/17/02 אשר הומלצה להפקדה בתאריך 13/01/03, מבוססת על תכנית המתאר המקומית החדשה הכוללת לעיר רהט, המצויה אף היא בשלבי אישור, אך עומדת בפני עצמה. מטרת התכנון כפי שעולה מהוראותיה הן כדלקמן: (נספח א')
 - ❖ לתת מענה לגידול האוכלוסייה הצפוי ולפתור את מצוקת המגורים הקשה שקיימת כיום בעיר רהט.
 - ❖ חיזוק של העיר רהט כמרכז הבדואי בנגב והתאמה למאפייני האוכלוסייה הבדואית וצרכיה, במרקם אורבני חדש, תוך התחשבות בשינויים החלים בחברה הבדואית לאורך ציר הזמן.
 - ❖ התאמה למאפייני שטח התכנון, תוך שמירה על אופי הטופוגרפיה וערכי הנוף וניצולם.
 - ❖ יצירת יחס נכון בין ההרחבה לעיר הקיימת, תוך אינטגרציה מרבית, מבחינת קשרים פיסיים ופונקציונליים.
 - ❖ ישימות גבוהה, בטווח קצר ובעלויות סבירות, פיתוח בשלבים ללא תחושת ארעיות ותוך התאמה לפרוגרמת התכנית.

מטרות אלה ואף יתר הוראותיה של התכנית הנדונה מתייחסות אך ורק אל תושבי העיר עצמה ואינן מצביעות על מתן מענה למצוקת הדיור של האוכלוסייה המתגוררת בשטח התכנון מזה חמישים שנה. עבור אוכלוסייה זו, המונה כ-900 נפשות, העיר רהט מהווה את מרכז חייה כאזרחים, והיא מקבלת בה את כל השירותים הקהילתיים כגון חינוך, מרפאות, קשר עם הרשויות, מסחר.

▪ משפחות אל עתיאקה, אבו נאסר, אל עביד, אל בח'ירי ואבו הדיב המתנגדות לתכנית הנדונה, מהוות כ-100 בתי אב, ובסך הכל כ-900 נפשות. משפחות אלה הועברו מאזור אופקים לשטח התכנון, דרומית לנחל גרר, על ידי הממשל הצבאי בשנות החמישים. מאז ועד היום חיות משפחות אלה בתנאי מצוקה קשים, ללא תשתיות בסיסיות של דרכים, מים, חשמל וביוב. רק לאחר היווסדה של העיר רהט החלו בני משפחות המתנגדים לקבל בה במשורה שירותי חינוך ובריאות. חלק ניכר מתוכם, כ-40%, מתפרנס מעבודות חקלאיות שונות החל מרעיית צאן וכלה בגידולי שלחין שונים, 10% מתוכם הם בעלי השכלה אקדמאית, 3% נהגי משאיות, 2% מקצועות אחרים, וקרוב ל-45% הם מובטלים.

עד היום לא נעשה כל ניסיון על ידי מוסדות התכנון לקדם פתרון תכנוני ומוניציפלי לאוכלוסייה זו, אשר בלית ברירה נאלצה לבנות את קורת הגג באזור מגוריהם, ללא היתרי בנייה.

ג. נימוקי ההתנגדות

1. פגמים בהליך שיתוף הציבור

לעמדתנו שגתה הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז הדרום בהחלטתה להפקיד את התכנית הנדונה בכך, שלא התאימה את ההליכים התכנוניים והליך שיתוף הציבור, לצורכיהם של קבוצות אוכלוסייה אחרות בשטח התכנית, ובהן בני המשפחות אבו נאסר, אל עתיאקה, אל עביד, אל בח'ירי ומשפחת אבו הדיב.

מטרתו המרכזית של תכנון הערים הנה הגדלת החירות האנושית, על ידי מתן מענה לצרכים השונים של האנשים תוך איזון דינמי בין טובת הפרט לטובת הכלל. התכנון המרחבי צריך שיצא מתוך נקודת מוצא המכירה מצד אחד בחירות האנושית ומצד שני מגינה עליה ועל האוטונומיות של הקיום האנושי.

מטרתו של התהליך התכנוני הוא בניית קונצנזוס, שביטוי בסיומו של תהליך מופיע בצורת תקנון ותשריט התכנית. קונצנזוס זה אמור להיות מושג באמצעותו של שיח בין המשתתפים הנושא אופי של היגיון והוגנות.

נושא שיתוף הציבור בהליכי תכנון עולה תדיר לדיון בקרב העוסקים במלאכת התכנון בשנים האחרונות, ואף מיושם בפועל במסגרת הכנתן של תכניות מתאר מקומיות ליישובים השונים בארץ וכן במסגרת הקמתן של ועדות היגוי אשר מטרתן, בין היתר, לצורך שיתוף האוכלוסייה הבדואית בתכנון היישובים החדשים, ואף במסגרת תכנית המתאר המחוזית החלקית למטרופולין באר שבע.

הזכות לתהליך תכנון הוגן נשללה מתושבי האזור אשר התכנית הנדונה עתידה לחול עליהם. מטרת התכנון בפועל נותנת מענה תכנוני אך ורק לאוכלוסייה אחת: "פתרון למצוקת המגורים הקשה שקיימת כיום בעיר רהט", ומתעלם ממצוקותיהם של מי שמתגוררים בשטח המיועד להרחבה.

יתרה מזו, להפתעתם גילו התושבים כי התכנית המופקדת מייעדת את בתי מגוריהם להריסה. מעבר לכך, אין כל התייחסות בתכנית למאות התושבים החיים בשטח התכנון האמור.

חיזוק לטענה זו עולה מעיון בפרוטוקול דיון מליאת הועדה המחוזית לתכנון ובניה - מחוז דרום, בתכנית המתאר לשכונות הדרומיות - רהט מתאריך 13/1/03 (נספח ב'), ובו אין כל הסבר מהו עתידם של 100 המשפחות המתגוררות מזה כחמישים שנה בשטח התכנון.

ההתייחסות היחידה נגעה לעובדה כי התכנית תגביר את אמון התושבים ברהט "שאכן קורה פה משהו אחרי כל כך הרבה שנים" וכדברי עמוס ברנדייס, עורך התכנית: הדבר "יסייע בפנינו של המתגוררים בשטח שזאת בעיה קשה מאוד". עוד נאמר על ידי עורך התכנית כי מטרת התכנית היא להבטיח רציפות של תשתיות. ביצוע התשתיות יוכל להתאפשר גם אם "יהיו בעיות עם אנשים שמתגוררים בשטח". "יש פה המון נקודות שחורות, הנקודות השחורות זה בתים קיימים בשטח התכנון, זאת מפה ישנה מלפני שנה ומשהו, התכנית המתאר מבוססת על פוטוגרמטריה שנערכה בחודש אוקטובר האחרון ופה כבר יש הרבה יותר בניינים שקיימים בשטח כלומר צמחו הרבה מאוד בניינים מהצילום הזה לצילום הזה ויש פה בעיה מאוד קשה של הרבה מאוד אנשים שגרים בשטח שצריכים להתפנות כדי שאפשר יהיה ליישם את התכנית".

אין ספק כי מוסכם על עורך התכנית כי "הנקודות השחורות" (כלומר: בתים, נ.ב.) מהוות "בעיה" הנוגעת ליישום התכנית. על אף זאת, צוות התכנון של התכנית והועדה המחוזית במחוז הדרום, בהיותה מופקדת על הליך אישורה, לא מצאו את הדרכים הראויות להתמודד עם "הבעיה". לא קוימה כל הידברות עם התושבים, לא נבחנה השתלבותם של המתגוררים בשטח במסגרת התכנית, ולא נעשה כל ניסיון לשתפם בתכנון התכנית באופן שיתאם את צורכיהם התכנוניים, וייתן מענה למצוקה רבת שנים.

ההתייחסות היחידה נגעה לסימון בתי המגורים בשטח שרשויות המדינה לא התייחסו אליו מזה למעלה מחמישים שנה, כמיועדים להריסה. בהיות התכנית תכנית מתאר הכוללת הוראות של תכנית מפורטות, אשר ממנה ניתן להוציא היתרי בניה לצורך סלילת כבישים, חנייה ותשתיות, נקבע בסעיף 5.11.2 סעיף קטן ח': בניינים קיימים בתוואי הדרך יהרסו כתנאי לביצוע הדרך. וכן בסעיפים 5.12.2 סעיף קטן ד'; סעיף 7.1 ב' 9 – המתנים ביצוע החנייה הציבורית והקמתן של מערכות התשתית בהריסת המבנים הקיימים. (ראה נספח א')

מציאות זו יוצרת מצב אבסורדי אשר בו יוותרו מאות אזרחים ללא מענה לצורך הבסיסי לקורת גג כתנאי לביצוע תכנית שאמורה בסופו של דבר לתת גם להם תשובה תכנונית לאחר שנים ארוכות.

מצב זה מתחדד במיוחד לאור לוחות הזמנים לביצוע התכנית כמפורט בסעיף 7.8 להוראות התכנית שלבי ביצוע: שלב א' – השלמתו צפויה תוך 10 שנים, שלב ב' – השלמתו צפויה תוך 10 – 20 שנים.

מן הראוי היה לבחון אלטרנטיבות לביצוע מערכת הכבישים, החנייה והתשתיות באופן שימזער ככל הניתן את הפגיעה הצפויה בבתי המגורים של המתנגדים.

2. פתרונות דיור למתגוררים במקום

משפחות אבו נאסר, אל עתיאקה, אל עביד, אל בח'ירי ואבו הדיב הביעו רצון לסיים תקופה ארוכה של חיים בישוב לא מוכר על כל המשתמע מכך, ללא כל תשתית בסיסית, ללא מערכת ביוב, מים וחשמל, ללא בתים שניתן לבנות על פי רשיון מונפק בחוק, ולהשתלב באופן מלא בחיי העיר רהט.

אם זאת, אין בתכנית המוצעת כדי לאפשר למתנגדים להמשיך להתגורר במקום הנוכחי לאחר יישום התכנית. יישום התכנית מחייב את הריסת המבנים בהם מתגוררות משפחות אבו נאסר, אל עתיאקה, אל עביד, אל בח'ירי ואבו הדיב מלפני הקמתה של העיר רהט. אמנם נאמר לנציגי המשפחות כי אכן התכנית הנדונה מיועדת גם להם, אך דברים אלה נאמרו באופן לא רשמי ולא ניתנה כל הבטחה מפורשת בכתב. על כן קיים חשש מבחינתם כי בעת אישור התכנית ינקטו נגדם הליכים להריסת הבתים על פי חוק התכנון והבנייה, מבלי שתעמוד בפניהם כל חלופה הולמת. מצד שני, בהכרתם במצוקת הדיור שקיימת בתוך העיר רהט, אין ברצונם להוות מכשול לקידומה של התכנית הנדונה למרות שההתוויה המוצעת לדרכים ותשתיות ראשיות פוגעות במספר מבנים אשר יהיה צורך לפנות כדי למלא אחרי ההוראות המפורטות של התכנית.

יחד עם זאת, אין במסגרת התכנית הנדונה כל הצעה או פתרון תכנוני שיבטיח מקום מגורים מוגדר עבור כ-900 התושבים המתגוררים בשטח התכנית כך שהם יוכלו להמשיך לקיים את חיי הקהילה שלהם במסגרת התכנית החדשה ועל כן מוגשת התנגדותם.

כבר כיום ידוע מתוך מחקרים רבים, כי תכנון יישובי הקבע עבור האוכלוסייה הבדואית כשל בהבנתו את הערכים התרבותיים-חברתיים של אוכלוסייה זאת. מדיניות תכנון זו, (וכן סיבות נוספות שלא כאן המקום לדון בהן) ערערו את אושיות החברה הבדואית, גרמו לתופעות חברתיות קשות, הובילו לעלייה דרסטית באחוזי הפשיעה ושימוש בסמים, כמו גם לשיעורי אבטלה גבוהים במיוחד.

דו"ח מבקר המדינה מס' 52 ב' משנת 2002 (נספח ג') מצביע על הסיבות הכרוכות באי הצלחת העיירות ובהן העיר רהט: "השיעור הנמוך של שיווק המגרשים בעיירות הקיימות נובע בעיקר מהעדר רצונם של תושבי הפזורה להשתכן בישובים, והסיבות העיקריות לכך הן: קיום תביעות בעלות על חלק שעליהן הוקמו המגרשים; המבנה השבטי-החמולתי; אי התאמת תכנון הישובים שהוא עירוני לאורח החיים המסורתי של הבדואים;...". (הדגשה לא במקור, נ.ב.).

הבינוי המוצע בתכנית מאפשר בשלב א' בינויי בצפיפות של כ-3 יחידות דיור לדונם נטו, גובה הבנייה 2 עד 6 קומות, ובשלב ב' אף צפיפויות גבוהות יותר של כ-4 עד 4.5 יחידות דיור לדונם, אינו עונה על צורכיהם התכנוניים של המתנגדים, באופן אשר מנוגד לאורח חייהם החברתי, תרבותי והכלכלי. (ראה נספח א')

רצונם של המתנגדים ברור: לחיות במסגרת מתחם תכנון מוגדר באופן שישמר ייחודם הקהילתי-תרבותי ויספק מענה תכנוני בתחומי המגורים, התרבות והתעסוקה. על כן מוצע לאפשר הקמתו של מתחם ו/או שכונה בעלת מאפיינים כפריים, עם בינוי בצפיפויות נמוכות מאלה המוצעות בתכנית, הקצאת שטחי ציבור בתחום השכונה לצורך אירועים משפחתיים/קהילתיים, הקצאת שטחים בתחומי המתחם ו/או השכונה לפעילות חקלאית.

3. אי מתן פתרונות תעסוקתיים לאוכלוסייה

התכנון המרחבי קובע לא רק את אופן השימוש בקרקע לאחר אישור התכנית, הוא גם חורף את גורלם של האנשים שיעשו שימוש באותה קרקע במשך דורות, ומכאן שהתכנון חייב לאתר את המצוקות הקיימות והצפויות ולתת להן מענה מרחבי הולם.

על אף העובדה, כי ידוע שבחלק הקיים של העיר רהט קיימת עדיין אוכלוסייה אשר לא נטשה את אורח החיים החקלאי המסורתי ומגדלת עדרי צאן הן בסמיכות לבתי המגורים והן מסביב לעיר רהט, ובפועל המעבר לעיר לא ביטל את העיסוק המסורתי, לא ניתן במסגרת התכנית החדשה כל פתרון תכנוני לפער זה בין הערכים והפרנסה המסורתית לחיים העירוניים.

לאוכלוסייה לא ניתן מענה תכנוני ראוי התואם את אורחות חייה המסורתיים, תוך התחשבות במקורות הפרנסה שלה.

התכנית המופקדת מציעה פתרונות תעסוקתיים יצרניים בהיקף מצומצם בלבד, במסגרת מרכזי תעסוקה שכונתיים, בהיקף של 1.0 דונם לכל 200 יח"ד (סעיף 5.1.2 להוראות התכנית) וכן תעסוקת שירותים כגון: מסחר, משרדים, מבני ציבור, תיירות ונופש, וכד'.

בעיקר בולט חוסר ההתייחסות לאורח החיים החקלאי של האוכלוסייה הבדואית בכלל ושל המתנגדים בפרט, אשר כאמור, כ-40% מתוכם עוסקים ומתפרנסים מחקלאות. התכנית אינה נותנת מענה לרצון המשפחות המתגוררות בשטח המוצע להרחבה להמשיך לקיים את אורח חייהם המסורתי המבוסס על עיסוק בגידול צאן וגידולי שדה.

השטח המיועד לחקלאות בגודל של כ-134 דונם בחלקה המערבי של התכנית המוצעת אינו נמצא ברשותם של מגישי ההתנגדות, ומיועד להסדרת שימושים חקלאיים של מחזקי חממות קיימים. יתרה מזאת, התכנית המופקדת מגבילה את השימושים והתכליות המותרים באותו אזור חקלאי, ובהתאם לסעיף 5.10.2 ב' אוסרת לגדל בעלי חיים, לרבות מבני משק לגידול ו/או להחזקת בעלי חיים. באופן זה ישנה פגיעה ישירה ואנושה במתנגדים הרואים בעיסוק בחקלאות לא רק אורח חיים מסורתי אלא דרך להתפרנס מגידול בעלי חיים, ומגידולי שדה.

לצד רצונם להשתלב בתחומי העיר רהט ולקיים אורח חיים עירוני, חפצים המתנגדים לשמור על מקורות הפרנסה בעזרתם הם מתקיימים בכבוד מזה כ-50 שנה, באופן שייועדו שטחים חקלאיים ומכלאות לקליטת העדרים לצד המגרשים שיוקצו להם בתחום התכנית המוצעת או בשולי השכונה/מתחם, או לחלופין בשטח שיתווסף לתכנית מדרום לגבולה הנוכחי.

4. נושאים נוספים

מערה ובאר עתיקה

המתנגדים מעוניינים לשמר מערה ובאר עתיקה שטופחו במשך השנים על ידם ולהביא לשילובם במסגרת שטח פתוח ציבורי בתחום מגוריהם. התכנית הנוכחית מתעלמת מקיומן, למרות שלכאורה אין קושי מיוחד להבטיח את השימור במסגרות תכנון מפורטות.

סיכום

חוות דעת זו מצביעה על שלוש רמות של התייחסות נדרשת במסגרת התכנית המוצעת: פגמים בהליך שיתוף הציבור למענו הוכנה התכנית, התעלמות מהאוכלוסייה המתגוררת כבר היום בשטח בו חלה התכנית, וחוסר התייחסות לתעסוקה המסורתית של האוכלוסייה הבדואית אשר במקרה זה הנה אמצעי פרנסה של ממש.

מעבר להצהרה כי אוכלוסייה זו מהווה "בעיה", ועל כן נקבעו בתיהם להריסה, באופן שרירותי, לא נעשה כל ניסיון כנה לשתף את האוכלוסייה בתכנון התכנית. באם היה נעשה תהליך ראוי של שיתוף הציבור וודאי היו נמצאים פתרונות הולמים לשילובם בתכנית.

כמו לדוגמא: תכנית המתאר הנדונה מציעה תוואי של מערכת דרכים ראשיות בתחומה, אשר לאחר אישורה ניתן יהיה לקבל היתר לסלילתן. המתנגדים מבקשים לבחון מחדש את המערכת המוצעת כך שתהיה פגיעה קטנה ככל האפשר בבתים הקיימים המיועדים להריסה כתנאי לסלילתם, או לחילופין, שתיקבע תכנית לסלילה בשלבים בכדי להימנע מחלק מההריסות בשלב הראשון; הקטנת הצפיפות הממוצעת המוצעת בתחום מתחמי המגורים והקצאת שטחים לפעילות חברתית-תרבותית קהילתית; הקצאת שטחים בתחום התכנית לפעילות החקלאית.

על הועדה המחוזית להתנות את אישורה של התכנית בכך שתמלא שלושת תנאים אלה.

אין באמור לעיל כדי לפגוע בזכות המתנגדים להעלות טענות ו/או נושאים נוספים בעת הדיון בפני הועדה.

על החתום

נילי ברוך

מתכנתת ערים

נספחים

נספח א': תקנון תכנית מתאר מקומית מספר 406 /02 /17

נספח ב': מתוך פרוטוקול דיון מליאת הועדה המחוזית לתכנון ובניה מיום 13/1/03

נספח ג': מתוך דו"ח מבקר המדינה מס' 52 ב' משנת 2002