

שכונת ואדי עבדאללה (אש-שייאח)

רקע הסטורי תכנוני ונתונים

פברואר 2020



כללי

שכונת ואדי עבדאללה ממוקמת על גבולה המזרחי של ירושלים ביובל משני של נחל קדרון. השכונה מוכרת גם כחלק מראס אל-עאמוד או אש-שייאח. למעשה בחלקו העליון של ואדי עבדאללה ישנן מספר שכונות שהתלכדו לרצף בנוי אחד בשטח של כ-320 דונם. הגדולה מבין השכונות הללו היא ואדי עבדאללה - כ-140 ד' – וצמודות אליה - חי בילאל (16 ד') וחלק מאט-טור (16 ד'). השכונות אש-שייאח (56 ד'), ראס קובסה (50 ד'), חי עוויס (40 ד') קשורות גם הן לוואדי עבדאללה אך ההתייחסות אליהן במסמך זה היא

כללית בלבד. סקר הצרכים המרחביים שבסוף המסמך מתייחס לוואדי עבדאללה, חי עויס וחלק מאט-טור.¹ (ראו מפה 1 – מיקום וחלוקה לתתי שכונות).

שכונת ואדי עבדאללה, כמו השכונות הצמודות אליה, סובלת מהזנחה הן ברמת התכנון והן ברמת התשתיות וחסרים בה מבני ציבור, גינות משחק, דרכים סלולות, מתקני אשפה ועוד'. בנוסף, אפשרויות הבנייה למגורים, התואמות את חוק התכנון והבנייה, מצומצמות בה במיוחד. תושבים רבים שבנו את בתיהם בלית ברירה ללא היתרים, נאלצים להתמודד עם צווי הריסה, קנסות, משפטים וניסיונות תכנון מתסכלים. אך הבנייה ללא היתרים קשורה באופן ישיר למצב התכנון ולכך שלמעלה מ-40% משטח השכונה מיועד לבית קברות (כ-70 דונם מתוך 170) בעוד שפחות מ-30% מהשכונה מיועד לבנייה למגורים, באחוזי בנייה נמוכים. (ראו מפה 2 – יעוד קרקע לבית קברות)

בנייה בהיתר בשכונה תלויה באישורן של תכניות סטטוטוריות חדשות ומעודכנות שיבטלו את ייעוד הקרקע לבית קברות, יגדילו את שטחי הבנייה למגורים ויוסיפו זכויות בנייה למגורים. האחריות על התכנון היא בידי עיריית ירושלים שפועלת מעט מידי ובקצב איטי מידי. רק מעטים מהתושבים שלקחו על עצמם את משימת התכנון הצליחו לעבור את מרוץ המכשולים ולהגיע לקו הסיום, הרוב הותשו בדרך או שתכניתם הגיעה למבוי סתום.

מסמך זה נכתב עם תושבי ואדי עבדאללה ועבורם ככלי לקידום זכויותיהם ולסיוע במאבק הצודק להשגת צדק מרחבי.

א. רקע על השכונה

1. מיקום וגבולות

שכונת ואדי עבדאללה יושבת ממזרח לבית הקברות היהודי הר הזיתים, סמוך לגבול המוניציפאלי של ירושלים. השכונה פרוסה על כ-170 דונם בשתי הגדות של ואדי עבדאללה. דרך אש-שייאה, היורדת מהר הזיתים אל דרך יריחו, חובקת את השכונה מצפון וממזרח. ממערב גובלת השכונה בשטחי בית הקברות היהודי שבהר הזיתים ומדרום כיכר תחנת הדלק שעל דרך יריחו מפרידה אותה משכונתיה ואדי קדום, חי עויס ואש-שייאה.

¹ במסמך זה השם **ואדי עבדאללה** כולל את ואדי עבדאללה, חי בילאל וחלק מאט-טור. השם **אש-שייאה** כולל בנוסף לוואדי עבדאללה כפי שפורט כאן, גם את אש-שייאה, ראס קובסה וחי עויס.

גבולות השכונה על-פי התושבים - ואדי עבדאללה אינה עומדת בפני עצמה כישות תפקודית מלאה, גבולותיה נזילים וגמישים ומשתנים בהתאם לנושא. מבחינת הנשים המתגוררות בה, אזור המגורים המוכר והבטוח בשכונה הוא הוואדי עצמו ואזורי המגורים הכלולים בו ומסתעפים ממנו. בחינת תנועת הנשים במרחב, לשם החזקת משק הבית, מעלה כי דרך יריחו, בקטע שבין הכיכר בראס אל-עאמוד ועד מכשול ההפרדה, מהווה המשך תפקודי של השכונה. רוב הפעולות המשלימות לתחזוקת הבית - מסחר יומי, סופרמרקט, שירותי בריאות, דואר וכדו' - מתקיימות לאורך דרך יריחו. מבחינת הילדים, ההולכים למוסדות חינוך בראס אל-עאמוד, אזור אש-שייח כולו ותתי השכונות המרכיבים אותו הם חלק מראס אל-עאמוד.

2. אוכלוסייה:

בוואדי עבדאללה מתגוררים כ-3,000 תושבים מתוך אוכלוסייה של כ-12,600 באש-שייח כולה.

3. רקע היסטורי

ואדי עבדאללה ושכנותיה התפתחו, במהלך המחצית השנייה של המאה העשרים, במפגש תחומי הכפרים סילוואן, אט-טור ואבו דיס. רוב הקרקעות בוואדי היו בבעלות תושבי סילוואן וחלק קטן בבעלות תושבים מאט-טור.² במהלך השנים התיישבו במקום בעלי האדמות מסילוואן לצד משפחות חברוניות שרכשו מהן קרקעות.³ בחלקים הצפוניים של השכונה התיישבו בעלי קרקעות מאט-טור. עד לבניית מכשול ההפרדה היה המרכז התפקודי של שכונת אש-שייח באבו-דיס. לאחר בנייתה נותקו השכונות הירושלמיות מאבו דיס והמרכז התפקודי שלהן עבר לשכונת ראס אל-עאמוד. עבור תושבי צפון השכונה, שמקורם באט-טור, המשיכה שכונת האם לשמש כמרכז.

4. רקע פיסיו

השכונה יושבת על מדרונות תלולים של רכס הר הזיתים הגולשים אל ואדי עבדאללה משלושה עברים – צפון, מזרח ומערב. בתי המגורים פרוסים על המדרונות. כלפי דרום נפתחת השכונה אל הנוף הרחב של נחל קדרון ושכונות ואדי קדום וראס אל-עאמוד. למרות שהשכונה אינה נצפית מן העיר העתיקה היא נכללה בתחום האגן החזותי של העיר העתיקה, כפי שהוגדר בתכנית עמ/9. (ראו מפה 3 – מפה טופוגרפית)

² המקור - מפה פיסקאלית של גבולות הכפרים מהתקופה העות'מנית. המפה התקבלה מהמינהל האזרחי בתחילת

2011, בעקבות עתירת חופש מידע שהוגשה על-ידי עמותת במקום.

³ המשפחות החברוניות הגיעו בד"כ לעיר העתיקה בירושלים ורק לאחר תקופה רכשו קרקעות מחוץ לה ויצאו להתגורר בהן.

5. אוכלוסייה ורקעות

הנתונים לגבי שכונת ואדי עבדאללה אינם מופיעים בנפרד. אזור סטטיסטי 2312 (לשעבר א.ס. 783,782 ו-784) כולל את שטחי אט-טור, אש-שייח (על כלל שכונותיה) ואס-סוואנה. לפי נתוני 2016 באזור הסטטיסטי כולו מתגוררים כ-26,500 תושבים. ואולם, עורכי השנתון מצהירים בעצמם כי הנתונים לגבי גודל האוכלוסייה בירושלים המזרחית, ולעניינו, גודל האוכלוסייה בשכונות אש-שייח, אינם מדויקים. בבדיקה שערכה עמותת במקום בתחילת 2017 בנוגע לשכונת אט-טור, המסקנה הייתה כי באזור מתגוררת אוכלוסייה של כ-28,000 תושבים.⁴

מנתוני סקר 1995, בו הייתה חלוקה מפורטת יותר של האזורים השונים, ובו שכונת אש-שייח מופיעה כאזור סטטיסטי נפרד (א.ס. 783) למדנו כי תושבי אש-שייח מהווים כ-45% מאוכלוסיית האזור הסטטיסטי כולו. בהנחה שהיחס בין השכונות לא השתנה, ניתן להעריך כי אוכלוסיית השכונה מונה היום כ-12,600 תושבים. שכונות ואדי עבדאללה משתרעות על כמחצית משטח אש-שייח כולה, אך בשל ייעוד הקרקע לבית קברות הבינוי ברוב שטחן דליל יחסית. מספירת מבני מגורים, קומות ומיכלי מים על הגגות ההערכה שלנו היא כי בשכונות ואדי עבדאללה קיימות כ-500 דירות ומתגוררים בה כ-3,000 תושבים.

ב. תכניות ותכנון בשכונה

1. תקציר היסטורי

תכנון בריטי - בעשור הראשון של המנדט הבריטי, הוכנו מספר תכניות רעיוניות לאזור העיר העתיקה של ירושלים (מקליין, גדס ואשבי-גדס) אך ואדי עבדאללה לא נכלל בתחומן. בתכנית הסטטוטורית הראשונה לעיר, תכנית הולדיי משנת 1930 נכלל ואדי עבדאללה בתחומי העיר ויועד למגורים. גם תכנית קנדל משנת 1944 ייעדה את השטח למגורים.

תכנון ירדני - בתקופה הירדנית עודכנה תכנית קנדל ואזור ואדי עבדאללה סומן כאזור תעשייה. בתכנית נוספת שנערכה בשנות ה-1960 (אך לא אושרה) סומן האזור בייעוד קרקע של מוסדות ציבור ושטח למגורים.

⁴ עמותת במקום, פרוגרמה לתכנון שכונת אט-טור, צפי צרכים מרחביים לשנת 2035, ינואר 2017

תכנון ישראלי - ב-1968 אושרה תכנית אב ישראלית לירושלים - השמשוני-שביד-השמשוני - אשר כללה בתחומה את האגן החזותי של העיר העתיקה. תכנית זו קבעה לראשונה את הרחבתו של בית הקברות היהודי בהר הזיתים, מזרחה לכיוון ואדי עבדאללה ומעבר לו. הרחבת שטחי בית הקברות נעשתה כשכבר ניכר היה שבמקום מתפתחת שכונת מגורים. תכנית המתאר עמ/9 לאגן החזותי של העיר עתיקה, שפורסמה ברשומות ב-1977, התבססה על תכנית האב ונתנה תוקף סטטוטורי לבית קברות עתידי בלב השכונה.

2. מצב התכנון נכון להיום

תכניות מאושרות עיקריות:

שתי התכניות העיקריות החלות בשכונה הן **תכנית עמ/9**, אשר פורסמה ברשומות ב-1977, ו**תכנית 3085** שפורסמה בתחילת 1993. שתי התכניות חלות על שטחים נרחבים מעבר לתחום שכונת ואדי עבדאללה בפרט ואש-שיאח בכלל. במקור ייעדה תכנית עמ/9 את רוב שטח השכונה למגורים 5 ולבית קברות – הרחבה לבית הקברות היהודי שבהר הזיתים. בתכנית 3085 ששינתה את ייעודי הקרקע שנקבעו בעמ/9, הוקפו מתחמים עליהם התכנית לא חלה (מעין חורים בתכנית) שבהם נותר ייעוד הקרקע לבית קברות לפי עמ/9.

תכנית 3085 מהווה שינוי לתכנית עמ/9. היא מפורטת יותר מבחינת ייעודי הקרקע וכוללת הוראות מפורטות המאפשרות הוצאת היתרי בנייה. אחת המטרות המוגדרות לתכנית היא "התאמת יעוד השטחים לשימושים הקיימים בפועל בשטח"⁵. התכנית מצמצמת מעט את שטחי ההרחבה של בית הקברות בהתאם לבינוי שקיים בשטח (אך אינה מבטלת אותם לחלוטין) וכן מוסיפה ארבעה ייעודי קרקע – דרכים, מגורים 5 מיוחד, שטח למבני ציבור ושטח לתחנת תדלוק. (ראו מפה 4 – ייעודי קרקע)

תכניות מאושרות נוספות:

במהלך השנים אושרו בשכונה מספר תכניות נקודתיות לפי הפירוט להלן:

תכנית מספר 4684 - פורסמה ברשומות ב-1995 - משנה שטח של 1.3 דונם מבית קברות לאזור מגורים 5.

תכנית מספר 9621 – פורסמה ברשומות ב-2012 – תכנית להכשרת בנייה בשני מבנים קיימים, הגדלת זכויות הבנייה ושינויי בקווי הבניין. בנוסף משנה התכנית חלק משטח תחנת התדלוק ומייעדת אותו לחנייה ולשטח ציבורי פתוח קטן.

⁵ סעיף 6/ב להוראות תכנית 3085

תכנית מספר 6804 - פורסמה ברשומות ב-2013 - משנה שטח של כ-12 דונם מבית קברות לאזור מגורים 5 מיוחד, לשטח ציבורי, זכות מעבר לרכב ולשטח עם זיקת הנאה לציבור. התכנית למעשה מבטלת כמחצית משטחה של אחת ממובלעת בית הקברות (המובלעת המזרחית).⁶

בשכונה נערכו ניסיונות נוספים של בעלי קרקע פרטיים לשנות ייעודי קרקע. ניסיונות שלא צלחו והתכניות נגנזו.⁷

בנוסף לתכניות שפורטו לעיל, בשנים האחרונות אושרו 7 תכניות פרטיות למגרשים קטנים שנכללו קודם לכן בשטחי מגורים. התכניות החדשות מאפשרות תוספות בנייה, עדכון קווי בניין, הגדלת זכויות בנייה ותוספת קומות. אף אחת מתכניות נקודתיות אלה לא מחדשת או מוסיפה שטח לאזורי מגורים.

פער משמעותי בין ייעודי קרקע לשימושי קרקע:

בוואדי עבדאללה כמעט שלא קיימות תשתיות ציבור. המגרשים המועטים המיועדים למבני ציבור לא פותחו על-ידי העירייה ועל חלקם נבנו בתי מגורים על-ידי בעלי הקרקע. מערכת הכבישים הדלילה שתוכננה לא בוצעה מעולם. בפועל מורכבות הדרכים מקטעי דרכים ישנות וקטעי דרכים חדשות שנפרצו על-ידי בעלי קרקע לשם יצירת גישה לבתים. ב-2011 בעקבות פנייה חוזרת של התושבים ועמותת במקום, רובדה הדרך הראשית, רחוב ואדי עבדאללה, באספלט חדש. הדבר נעשה ללא מצעים וללא התשתית המתאימה ולכן עד מהרה התבלה ונהרס. (ראו מפה 5 – דרכים)

רוב שטח השכונה בנוי בצפיפות. גם השטחים המיועדים לבית קברות בנויים אם כי בצפיפות נמוכה יותר.

לאחרונה חודשה האכיפה ועיריית ירושלים דורשת את הריסתם של בתים רבים בשכונה. בנוסף, בעקבות תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה שעוסק בהגברת האכיפה, החמרת הענישה וצמצום שיקול הדעת של שופטים, נקלעים תושבים רבים למצב לפיו ההריסה היא הפתרון היחיד העומד בפניהם ונאלצים להרוס את ביתם בעצמם.⁸

⁶ נציין כי העבודה על אישור התכנית נמשכה החל משנת 2000, התושבים שקידמו אותה נתקלו במכשולים רבים שהעיקרי שבהם היה שר הפנים שסרב לאשרה. רק אחרי שפנו לבית המשפט שוחררה התכנית לאישור סופי למתן תוקף.

⁷ תכנית 9214 שהעבודה עליה החלה ב-2003 נגנזה ב-2010. תכנית 12304 שהעבודה עליה החלה ב-2006 נגנזה ב-2012.

⁸ כאשר בית המשפט כבר לא מהווה הגנה על הבתים ומחיר הריסתם על-ידי הרשויות מופקע, מעדיפים בעלי הבתים לעשו זאת בעצמם בעלויות נמוכות בהרבה.

מעמד השכונה בתכנית ירושלים 2000 :

תכנית המתאר ירושלים 2000, המהווה מסמך מדיניות, מציעה ציפוף בנייה באזורי המגורים בשכונה ומאפשרת בינוי אינטנסיבי. שטחי המגורים מקבלים בתכנית הגדרה חדשה "אזור עירוני עד 6 קומות בכפוף לתנאים"⁹, לפיה במסגרת תכנון סטטוטורי תתאפשר הגדלה משמעותית של זכויות הבנייה. התנאים למיצוי פוטנציאל הבינוי לפי הגדרה זו לא מתקיימים בחלקים רבים בשכונה, לכן ברוב שטח לא תתאפשר בנייה בשש קומות ללא הריסה של מתחמים שלמים ובנייתם מחדש (פינוי בינוי). במקומות שאינם עומדים בתנאים לבנייה בשש קומות תותר בנייה בארבע קומות. נציין כי גם בנייה בארבע קומות תהווה שיפור עבור השכונה אשר על פי התכנית התקפות מותר לבנות בה עד שתי קומות בלבד. באופן מאכזב, התכנית לא מציעה לבטל את ייעוד הקרקע לבית קברות ובכך למעשה מאשררת אותו. כפי שנראה בהמשך, הרלבנטיות של תכנית ירושלים 2000, היא חלקית ביותר. ככל הידוע לנו ראש העירייה הורה להתחיל בעריכת תכנית מתאר חדשה במקומה.

3. מבט לעתיד - תכניות אב חדשות

ב-2015 החלה עיריית ירושלים בעריכת תכניות אב לשכונות רבות בעיר.¹⁰ במסגרת זו, בין השאר, מקודמות כעת שתי תכניות אב שהן רלוונטיות לשכונה – תכנית אב לאט-טור ותכנית אב לראס אל-עאמוד. אש-שיאח, השוכנת בין שתיהן, חולקה לשתיים. חלקה הצפוני - הכולל את רוב שטח ואדי עבדאללה ואת כל שטחי ההרחבה של בית הקברות - צורף לתכנית אב לשכונת אט-טור. חלקה הדרומי, הכולל את אש-שיאח, ראס קובסה וחי עוויס, ואשר כולל ברובו שטחים המיועדים למגורים, נכלל בתכנית אב לראס אל-עמוד – תכנית זו כוללת רק חלק קטן מוואדי עבדאללה.

תכניות האב נערכות על-ידי צוותי תכנון שונים שכל אחד עובד אל מול מחלקת התכנון בעירייה ותוך ניסיון מסוים להתייעץ ו/או לעדכן את התושבים באמצעות המינהלים הקהילתיים.¹¹ שתי התכניות הוקפאו ב-2016 בשל העדר תקציב והצוותים חזרו לעבוד עליהן במחצית 2018.

תכנית אב אט-טור – התכנית נמצאת בשלבי תכנון מתקדמים. בתחילת הדרך המינהל הקהילתי ביקש (בהמלצת עמותת במקום) להמירה בתכנית מתאר מפורטות לשלושה מתחמים בתוך השכונה. העירייה סירבה והמשיכה בקידום תכנית האב. לפני מספר חודשים הוצגה לתושבים סכמה כללית המראה את

⁹ התנאים הם – לא תופקד תכנית המאפשרת בניה של למעלה מ-4 קומות, אלא אם היא כוללת את כל המסמכים הקבועים בסעיף קטן ב' לעיל וכן עומדת בכל התנאים הבאים: (1) היא חלה על שטח שלא יפחת מ-10 דונם. (2) כלולים בה שטחים לצורכי ציבור כמתחייב מהיקף יחידות הדיור המוצע בה. (3) גבול התכנית משיק לדרך שרוחבה 12 מטר לפחות. כלול בתחומה פתרון חניה בהתאם לתקן התקף באותה העת.

¹⁰ תכנית אב היא תכנית לא סטטוטורית ומתוקפה לא ניתן לפתח או לבנות. תכנית אב היא למעשה מסמך מדיניות הנראה כתכנית.

¹¹ אספות תושבים התקיימו בשני המקרים. הן היו יותר עדכון מאשר התייעצות

זכויות הבנייה המוצעות לאזורים השונים. תכנית האב מהווה שינוי מדיניות משמעותי עבור השכונה כשהיא מציעה לבטל את רוב שטחי ההרחבה של בית הקברות ולייעדם לשטחי ציבור ומגורים. לפי התכנית רוב שטח אש-שייאח מיועד לציפוף ולבנייה ב-240%. רק חלקה הצפוני של השכונה, זה שמצוי גבוה סמוך לפסגת הר הזיתים כלול בשטח לציפוף מתוך של 160%-180%.¹²

תכנית אב ראס אל-עאמוד – התכנית אושרה בוועדה המקומית באוגוסט 2019.¹³ לפי הסכימה המוצעת באש-שייאח, כמו גם ביתר שטח ראס אל-עאמוד, מוצע בינוי אינטנסיבי למגורים. התכנית מציעה כי לאורך דרך יריחו יקבעו שימושים מעורבים של מסחר, תעסוקה ומגורים והבינוי יהיה אינטנסיבי יותר. בנוסף מוצע להרחיב את אזור התעסוקה ומסחר בכמה נקודות. אחת הנקודות היא בכניסה לואדי עבדאללה, סביב מעגל התנועה ותחנת התדלוק שבכניסה לשכונה. אותו שטח המיועד לפיתוח אינטנסיבי כולל גם מספר מבנים לשימור, דבר העומד בסתירה לפיתוח אינטנסיבי.

במהלך התכנון הוצגה התכנית בפני התושבים במפגש שכונה "שיתוף ציבור". חלק מהתושבים ציינו בפני המתכננים ונציגי העירייה כי להצגת התכנית, גם אם לשם קבלת תגובות, איננה שיתוף ציבור וכי יש להתייעץ עם התושבים לפני בניית המתווה. התחושה הייתה כי "שיתוף הציבור" נעשה מהשפה לחוץ ללא כוונה אמיתית לשמוע ולהיענות לבקשות התושבים.

תחקיר וכתובה: צוות ירושלים המזרחית בעמותת במקום

¹² תכנית אב היא תכנית כללית שאינה מפרטת ייעודי קרקע. הכוונה בייעוד קרקע למגורים במסגרת תכנית אב היא כי השימוש העיקרי יהיה מגורים אך יהיו גם שימושים ציבוריים נחוצים כגון שטחים למבני ציבור, דרכים, שטחים פתוחים וכדו'.

¹³ תכניות אב נוספות, עבור שכונות פלסטיניות אחרות, שאושרו בוועדה המקומית בשנים האחרונות לא קודמו בוועדה המחוזית ופרט לתכנית אחת לא אושרו עד למועד כתיבת מסמך זה.