

נובמבר 2008

## חוות דעת תכנונית בנושא שטחי ציבור

### שכונת רמב"ם, באר שבע

#### 1. רקע ומטרות

עמותת **במקום** מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר מס' 7-208-034-58) נדרשה לבעיות התכנוניות בשכונת רמב"ם בבאר שבע בעקבות פנייה של תושבי השכונה, במסגרת מאבקם כנגד בניה חדשה נוספת על-פי תכנית 208/במ/5 ללא בחינה מחודשת של המחסור בשטחי ציבור בשכונה ובעיות התחבורה בה ומאמצם לקדם תכנון אשר ייתן מענה ראוי לבעיות אלו.

לאחר בחינה ראשונית של הנושא החלטנו, **בבמקום**, להירתם למאמץ תושבי השכונה. עניינה של פעילותנו זו הינה מתן בסיס מקצועי-תכנוני לפעילות התושבים אל מול הרשויות לקידום מדיניות תכנונית-עירונית הרואה לנגד עיניה את צרכיהם ורווחתם. ובראייה כוללת יותר, יציאה כנגד תופעה רווחת במקומותינו של תכנון לא משתף אשר בבסיסו עומדים שיקולים כלכליים ולא איזון נכון ומענה הולם לצרכים של תושבי המקום בפרט ושל החברה ומרקם החיים העירוניים בכלל.

במסמך זה נבחן את תכנית 208/במ/5 ואת מימושה בפועל מבחינת שטחי הציבור המוקצים בה ואת הפער ביניהם לבין צרכי השכונה ותושביה בפועל. בחינה זו תהווה תשתית עובדתית-מקצועית למאבקם של תושבי השכונה לעצירת בניה נוספת ולקידום תכנון ראוי אשר יפתור את בעיית המחסור בשטחי ציבור הקיים היום בשכונה, מחסור אשר נגרם בעקבות תכנית 208/במ/5 והוחרף בעקבות אופן מימושה בפועל.

#### 2. נתונים

##### 1.2. גבולות השכונה:

שכונת רמב"ם נמצאת בין העיר העתיקה לבין שכונה א' ושכונה ה'. גבולותיה על-פי תכנית 208/במ/5 הינם: שד' טוביהו מצפון, רחוב ג'ו אלון ממערב, רחוב העצמאות מדרום ורחוב אסף שמחוני ממזרח. חשוב להדגיש כי הקו הכחול של התכנית מוציא מתחומה את שני אזורי המגורים הקיימים, אשר הינם חלק אינטגרלי מהשכונה, ובאותה עת כולל בתוכו את השטחים הפתוחים שלהם.

על-פי אילן ניר, הגיאוגרף העירוני של עיריית באר שבע, "שכונת רמב"ם" זהו כינוי לא רשמי של החלק החדש של העיר העתיקה, אולם גם במסמכי תכנית 5/במ/208<sup>1</sup> וגם בפי תושבי השכונה היא נקראת כך. לפיכך, אף במסמך זה ייקרא השטח המדובר "שכונת רמב"ם".

## 2.2. אוכלוסיה:

אוכלוסיית שכונת רמב"ם נחלקת ל"אוכלוסיה בבניה הותיקה" ו"לאוכלוסיה בבניה החדשה". בבניה הותיקה ברחובות יסקי ורמב"ם קיימות 389 יח"ד וגרים 1101 תושבים.<sup>2</sup> בבניה החדשה על-פי תכנית 5/במ/208 לפי חישוב של מימוש מלא ולפי ממוצע 2.8 נפשות ליח"ד,<sup>3</sup> אוכלוסיית התכנית אמורה היתה להוסיף כ- 2,050 תושבים לשכונת רמב"ם. על-פי נתוני מרשם התושבים מרץ 2008 אוכלוסיית הבניה החדשה בשכונת רמב"ם מונה 1534 תושבים הגרים ב- 552 יח"ד (כאמור חלק גדול מהבניה החדשה עדיין לא מאוכלס). בתנאים של איכלוס מלא של הבניה החדשה הקיימת (780 יח"ד, ממוצע 2.8 נפשות ליח"ד) יגורו בה כ- 2180 תושבים. במקרה בו ימומשו מלוא זכויות הבניה המאושרות ותבוצע הבניה ביתר מגרשי התכנית (1033 יח"ד, ממוצע 2.8 נפשות ליח"ד) תמנה אוכלוסית הבניה החדשה בשכונת רמב"ם כ- 2890 תושבים. כלומר, במצב המקסימאלי של מימוש זכויות הבניה אוכלוסיית השכונה כולה ("בניה ותיקה" ו"בניה חדשה") תמנה כ- 4000 תושבים.

## 3.2. נתונים מתוך תכנית 5/במ/208:

### 1.3.2. שטחים פתוחים:

שטח ציבורי פתוח: התכנית מייעדת לשצ"פ שטח כולל של כ-15 דונם שהם כ- 9% משטח התכנית כולה (כ- 165 דונם). השטח מתחלק בין 8 מגרשים, שהקטן בהם 100 מ"ר והגדול כ- 4700 מ"ר.

שטח השצ"פים בתכנית עומד בתקן של 7 מ"ר לנפש עבור תכניות חדשות כאשר התכנית לוקחת בחשבון אך ורק את האוכלוסיה החדשה אשר תגור בתחומי התכנית (14,500 מ"ר שצ"פ<sup>4</sup> 2,050 תושבים = 7 מ"ר). אולם התכנית אינה מתייחסת ל- 1101 התושבים הגרים

<sup>1</sup> מכאן ואילך "התכנית".

<sup>2</sup> לפי נתוני מרשם התושבים מרץ 2008 כפי שקיבלנו מהגיאוגרף העירוני.

באתר של השכונה כתוב כי השכונה מונה כ- 5,365 תושבים ב-1,553 יח"ד - נתונים אלו גבוהים מהנתונים הרשמיים בהם השתמשנו בחוות דעת זו וגם אם הם אינם מוסמכים סיכוי סביר כי הם מעידים על פער אמיתי בין הנתונים הרשמיים למצב בפועל. בחוות דעת זו בחרנו להשתמש בהערכות ובנתונים המינימליים מבחינת גודל האוכלוסיה (קיימת ועתידית).

<sup>3</sup> לפי נתוני מרשם התושבים, הן בבניה הותיקה והן בבניה החדשה, זאת למרות ששטח הדירות בבניה החדשה גדול יחסית ובתדרוך תכנון להקצאת קרקע לצרכי ציבור ישנה הערכה כי ממוצע גודל משפחה לאוכלוסיה יהודית מעורבת בשכונה חדשה הינו 3.5 ועל-כן היינו מעריכים כי ממוצע הנפשות ליח"ד יהיה גדול יותר. אולם כאמור בחרנו בחוות דעת זו להשתמש בהערכות ובנתונים מינימליים.

בבניינים הקיימים בשכונה<sup>4</sup>. כאמור, הקו הכחול של התכנית מוציא מתחומה את שני אזורי המגורים הקיימים בשכונה ובאותה עת כולל בתוכו את השטחים הפתוחים שלהם. בחישוב הכולל גם את התושבים בבניה הקיימת התכנית מקצה כ- 4.6 מ"ר לתושב שהם אף פחות מ-5 מ"ר לנפש שהם התקן המחייב של שצ"פ לנפש בשכונות ותיקות העוברות תהליכי חידוש<sup>5</sup> (14,500 מ"ר שצ"פ / 3,150 תושבים = 4.6 מ"ר).

לא רק גודלם של השטחים המיועדים כשטחי ציבור אינו עומד בתקן, גם איכותם אינה מספקת. שתי דוגמאות מייצגות: מגרש 203, כ- 2.8 דונם הינו מעגל תנועה המוקף בכביש ברוחב 15 מ', ללא מעבר חציה (או כל מעבר אחר המיועד להולכי רגל) המוביל אליו, וללא כל מתקני פנאי, ריהוט חוץ וכד'. מגרש 201, כ- 3.16 דונם הינו רצועה ברוחב 12 מ' צמודה לכביש ברוחב 40 מ' (שד' טוביהו).

שטחים פרטיים פתוחים: התכנית מייעדת שלושה מגרשים לשפ"פ מגרש מספר 301 כ- 3 דונם (בפועל גינה קטנה מטופחת באופן יחסי), מגרש מספר 302 כ- 0.7 דונם (בפועל מגרש ריק, לא מטופח, משמש כחניה), ומגרש 303 כ- 0.3 דונם בו התכנית מתירה בניה של חניה תת קרקעית. יאמר לזכותה של התכנית כי אין בה שימוש נרחב ביעוד קרקע לשפ"פים. ייעוד זה הינו בעייתי מכמה סיבות – הוא משיט על בעלי הדירות חובה אשר אמורה להיות בידי העירייה, הוא אינו כולל מנגנון שיבטיח את יישומו ואת פיתוחם של השטחים הללו ובנוסף הניסיון מלמד כי במרבית המקומות שפ"פים אינם מהווים תחליף הולם לשצ"פים.

### 2.3.2. מבני ציבור:

התכנית מייעדת שמונה מגרשים לבנייני ציבור אשר שטחם הכולל כ- 52.5 דונם שהם כ- 30% משטח התכנית.

שני גני ילדים – בשני מגרשים (106, 108) – אחד של כ- 1 דונם ושני של כ- 1.5 דונם. שני בתי ספר – בשני מגרשים (103, 105) – אחד של כ- 8 דונם ושני של כ- 9 דונם. שאר ההקצאות לצרכי ציבור הינן ברמה העירונית: "אכסניה ושירותים נלווים, בית ספר ומכללה" (מגרש 102, כ- 18.5 דונם); "מוסד ציבורי" (מגרש 104, כ- 9 דונם); "מוסד עירוני-תרבותי" (מגרש 107, כ- 1 דונם); "מוסד תרבותי ציבורי" (מגרש 701, כ- 0.4 דונם, מבנה אתר לאומי); "מוסד ציבורי ותרבותי עירוני" (מגרש 702, כ- 7 דונם, מבנה אתר לאומי).

<sup>4</sup> על-פי נתוני מרשם התושבים ממרץ 2008, כפי שנתקבלו מאילן ניר, הגיאוגרף העירוני של עיריית באר שבע.  
<sup>5</sup> על-פי תדריך תכנון להקצאת קרקע לצרכי ציבור: "ההקצאה השכונתית לשטחים פתוחים באזורים ותיקים העוברים תהליכי חידוש ורה בינוי תהיה לפי 5 מ"ר לנפש." (עמוד 99)

כפי שניתן לראות המינון בין ההקצאה לצרכי ציבור מקומיים-שכונתיים לבין צרכי ציבור כלל עירוניים במסגרת תכנית 208/במ/5 נוטה לטובת הרמה הכלל עירונית.

### 3.3.2. מגורים:

התכנית מיעדת תשעה מגרשים למגורים בהם מספר כולל של 730 יח"ד. גודל דירה נע בין 120 מ"ר ל- 180 מ"ר – חושב על-פי ניצול מקסימלי של אחוזי הבניה המותרים לשימוש עיקרי מעל לכניסה הקובעת.<sup>6</sup>

לפי חישוב של מימוש מלא ולפי ממוצע 2.8 נפשות ליח"ד,<sup>7</sup> התכנית מוסיפה לשכונת רמב"ם כ- 2,050 תושבים.

### 4.3.2. מנגנוני יישום ושלבי ביצוע:

אין בהוראות התכנית מנגנונים המבטיחים את יישומם של שטחי הציבור ובכלל זה לא נקבעים בה, כמקובל, שלבי ביצוע המתנים מימוש מלא זכויות הבניה בפיתוחם של שטחי הציבור (כולל דרכים).

על-פי סעיף 21 בהוראות תכנית 208/במ/5 "התכנית תבוצע תוך 5 שנים מיום אישורה", מתוך הניסוח הנ"ל לא ברור מה אמור לקרות לאחר מכן במידה והתכנית לא בוצעה או בוצעה באופן חלקי, כפי שקרה בפועל. אולם סעיף זה, על-אף הניסוח הבלתי מחייב שלו, מעיד על כך שמתכנני התכנית מצאו לנכון לתחום אותה בזמן. הזמן הזה עבר (התכנית אושרה בנובמבר 1996) והיום, יותר מעשר שנים לאחר אישורה ראוי ונכון לבחון מחדש את הדברים בטרם מאשרים בניה נוספת על-פיה.

## 4.2. נתוני מימוש התכנית והקיים בפועל:

### 1.4.2. שטחים פתוחים:

בפועל רק חלק מהשטחים הפתוחים המיועדים בתכנית מטופחים ומשמשים ככאלה. כאמור חלק מהם צמודים לכבישים ראשיים ועל-כן אינם משמשים כגינות ציבוריות (דוגמת מגרשים 203, 201). וחלקם היו גינות ציבוריות זמן רב לפני התכנית (דוגמת 208). בנוסף מגרש 206 מיועד בתכנית לשצ"פ כלול בתוך תכנית 93/177/03/5 אשר אושרה ביוני 2008 ומשנה את ייעודו למבנה ציבור.

<sup>6</sup> על-פי "טבלת אזורים, שימושים ומגבלות בניה – מוצע", סעיף 15.ב. בהוראות התכנית. מכפלת שטח המגרש באחוזי הבניה לחלק למספר יח"ד – לדוגמא: שטח מגרש מס' 8' 4140 מ"ר, 360% בניה מותרים לשימוש עיקרי מעל כניסה קובעת, 82 יח"ד –  $4140 \times 360\% = 181.75$  מ"ר שטח ממוצע לדירה

<sup>7</sup> לפי נתוני מרשם התושבים, הן בבניה הותיקה והן בבניה החדשה. זאת למרות ששטח הדירות בבניה החדשה גדול יחסית ובתדריך תכנון להקצאת קרקע לצרכי ציבור ישנה הערכה כי ממוצע גודל משפחה לאוכלוסיה יהודית מעורבת בשכונה חדשה הינו 3.5 ועל-כן היינו מעריכם כי ממוצע הנפשות ליח"ד יהיה גדול יותר.

## 2.4.2. מבני ציבור:

בפועל התכנית לא יעדה שטחים חדשים משמעותיים למבני ציבור. מרבית שטחי ומבני הציבור המיועדים בתכנית היו כאלו גם בתכניות קודמות וחלקם גם בפועל. אחד מהמגרשים (מגרש 108) המיועדים בתכנית לגני ילדים עומד ריק ובשני (מגרש 106) פועל גן ילדים מזה עשרות שנים. בשני המגרשים המיועדים לבתי ספר בתכנית פעלו בתי ספר עוד לפני: במגרש 103 פעל, עד לפני מספר שנים, בית הספר הראשון בבאר שבע. היום בית הספר כבר לא קיים וגם ייעוד המגרש שונה. ביוני 2008 אושרה תכנית 93/177/03/5 המאחדת את מגרשים 101, 103 ו- 206 ומשנה את ייעודי הקרקע ושימושיהם (בתכנית 5/במ/208). בתכנית זו השטח כולו מיועד לשטח למבנה ציבור, זאת למטרת הקמת פארק מדע הכולל מוזיאון מדע ושטח ציבורי פתוח.<sup>8</sup> במגרש 105 פועל בית ספר יסודי, גם הוא קיים מלפני התכנית, ובו לומדים ילדי השכונה וילדים מהשכונות הסמוכות (שכונה א' ושכונה ה'). במגרשים המיועדים בתכנית למוסדות ציבור ברמה העירונית המצב דומה. במגרש 102 המיועד ל"אכסניה ושירותים נלווים, בית ספר ומכללה" פועל "בית יציב" – מרכז תרבות, חינוך וספורט עירוני הקיים זמן רב לפני התכנית; מגרש 104 המיועד ל"מוסד ציבורי" עומד ריק; מגרש 107 המיועד ל"מוסד עירוני-תרבותי" עומד ריק; באתרים הלאומיים, במגרש 701 המיועד ל"מוסד תרבותי ציבורי" בהוראות התכנית (בתשריט צבוע בירוק) לא נעשו כל עבודות להופכו לייעוד זה, ובמגרש 702 המיועד ל"מוסד ציבורי ותרבותי עירוני" מתבצעות עבודות שיפוץ ולא ידוע לתושבים מה יהיה ייעודו בפועל.

## 3.4.2. מגורים:

כיום בפועל, מתוך תשעה מגרשים המיועדים לבניה למגורים מומשה הבניה רק בשישה (מגרשים מספר 8, 18, 19, 20, 21 ו-22) ובהם בסה"כ 780 יח"ד במקום 514 יח"ד שתוכננו במגרשים אלו בתכנית המקורית. (זאת בשל אישורים להקלות ולתוספות בניה).<sup>9</sup> כלומר, כבר עם מימושה של כשני שלישי משטח התכנית בלבד המיועד למגורים נבנה מספר יחידות הדיור המקסימאלי בתכנית 5/במ/208.

בשלושת המגרשים בהם טרם מומשה הבניה (מגרשים מספר 15, 16, 23), מתירה התכנית 72 יח"ד בכל אחד, כלומר 216 יח"ד נוספות. אולם גם למגרשים 16 ו-23 אושרו הקלות ותוספות על-פיהן מותרת בניה של 87 יח"ד במגרש 16 ו- 94 יח"ד במגרש 23. כלומר באם

<sup>8</sup> אמנם תכנית זו מותרת שטח גדול יחסית לשימוש כפארק ציבורי פתוח ובכך מיטיבה עם מאזן שטחי הציבור בשכונה, אולם זה אינו מעוגן בתכנית (כיעוד קרקע) ועל כן אינו משמש כערובה לכך שהשטח אכן יתפקד כשטח ציבורי הפתוח לציבור הרחב מבלי תלות בכניסה למוזיאון המדע.

<sup>9</sup> הפער בין מספר יח"ד הבנויות על-פי היתרי הבניה (784 יח"ד) לבין מספר יח"ד על-פי נתוני הארנונה של עיריית באר שבע (552 יח"ד) נעוץ, ככל הנראה, בכך שעדיין חלק גדול מהבניה החדשה לא מאוכלסת.

תוצא אל הפועל הבניה גם במגרשים הללו יהיו בבניה החדשה בשכונת רמב"ם כ- 1033 יח"ד במקום כ- 730 יח"ד כפי שמתירה תכנית 5/במ/208.

**מנתונים אלו עולה כי מספר יחידות הדיור בשכונה עולה בהרבה (כמעט פי 1.5) על זה שתוכנן במקור ואשר על-פיו הוקצו שטחים לתשתיות ולשטחים ציבוריים. כלומר בעוד שמספר התושבים בשכונה יעלה בהתאם לגידול במספר יחידות הדיור המאושרות בפועל, שטחי הציבור יותרו כמתוכנן (ואף פחות מכך). מצב דברים זה יגרום להחרפה במחסור הקיים כבר עכשיו בשטחים ציבוריים פתוחים, במבני ציבור שכונתיים ובבעיות תחבורתיות.**

### **3. סיכום**

מהנתונים שרוכזו ונותחו לעיל ניתן לראות בבירור כי תכנון שכונת רמב"ם הינו לוקה בחסר בכל הנוגע לשטחי ציבור. תכנית 5/במ/208 מראש אינה נותנת מענה מספק בכל הנוגע לשטחים פתוחים ולמוסדות ציבור בהתעלמה מהאוכלוסיה הותיקה בשכונה. אולם המחסור בשטחים פתוחים, בהקצאת קרקע ושטחי בניה למוסדות ציבור ובפותרונות תחבורתיים הולמים מחריף פי כמה לאור המימוש בפועל של התכנית שנעשה תוך הגדלה משמעותית של מספר יחידות הדיור וזאת ללא גידול בשטחי הציבור בהתאם.

היום, בשל העובדה כי חלק גדול מהבניה המתוכננת טרם יצאה אל הפועל, ניתן למנוע היווצרות והחמרה של הבעיות הללו. מתן היתרי בניה למגרשים הנותרים צריך להיות מותנה בבדיקה מקיפה ואחראית של צרכי השכונה והאפשרויות לספקם במסגרת שטחיה הקיימים הבלתי מבונים. בדיקה זו צריכה להיעשות בשיתוף של תושבי השכונה.

לאור זאת ראוי כי רשויות התכנון בעיר יתייחסו אל מאבקם של תושבי השכונה, כנגד המשך הבניה ללא בחינה מחודשת והכנסת השינויים התכנוניים הנדרשים להבטחת תפקוד טוב ושלם של השכונה עבור תושביה (הותיקים והחדשים), התייחסות מקצועית, עניינית, קשובה ומשתפת.