החולייה החלשה

נספחי בינוי וחוק התכנון והבנייה

רחל אלתרמן ושרה גזית ויצמן

רחל אלתרמן ושרה גזית ויצמן

החולייה החלשה
נספחי בינוי וחוק התכנון והבניה

עריכה אקדמית: נירה אורני

החולייה החלשה
נספחי בינוי וחוק התכנון והבניה

רחל אלתרמן ושרה גזית ויצמן

פרק משפטי בהשתתפות עו"ד ניר מועלם

עריכה אקדמית:
נירה אורני, אדריכלית ומתכננת ערים

חיפה 2009

המרכז לחקר העיר והאזור
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים
הטכניון, חיפה

הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל
מוסד הטכניון למחקר ופיתוח, חיפה

DESIGN SUPPLEMENTS TO STATUTORY PLANS

Rachelle Alterman and Sara Gazit Weitzman

Legal chapter by Nir Mualam, attorney

Edited by Nira Orni

Center for Urban and Regional Studies
Technion – Israel Institute of Technology

איור הכריכה: נירה אורני

כל הזכויות שמורות © 2009
לרחל אלתרמן ושרה גזית ויצמן
למרכז לחקר העיר והאזור ולמוסד הטכניון בע"מ

Copyright © **2009**
By the authors, The Center for Urban and Regional Studies and The Technion Research and Development Foundation Ltd.

אין להעתיק, לצלם או לשכפל כל חלק מספר זה ללא רשות בכתב ומראש מבעלי הזכויות.

ספר זה משקף את דעות המחברים והמלצותיהם; המרכז לחקר העיר והאזור ומוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ אינם אחראים לדיוק הנתונים המופיעים בספר ולמסקנותיו.
למען הסר ספק, מודגש בזאת כי חברי הסגל ו/או הטכניון ו/או מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ לא יהיו אחראים לכל נזק לרכוש ו/או לגוף ו/או להוצאה ו/או להפסד מכל מין וסוג אשר יגרמו או עלולים להיגרם לכם או למי מטעמכם עקב הסברים שב ספר זה, או בהקשר אליהם.

For the elimination of any doubt, it is hereby stressed that the staff members and/or the Technion and/or the Technion Research and Development Foundation Ltd. will not be liable for any property damage and/or corporeal damage and/or expense and/or loss of any kind or sort that will be caused or may be caused to you or to anyone acting on your behalf, in consequence of this statement or opinion or this report, or in any connection to it.

מסת"ב ISBN 965-409-037-6

נדפס בישראל Printed in Israel

אודות המחברות

רחל אלתרמן, מחזיקת הקתדרה לארכיטקטורה/תִכנון ערים ע״ש דוד עזריאלי, היא פרופסור במסלול לתִכנון ערים ואזורים בטכניון וחברה במועצה הארצית לתִכנון ולבנייה כנציגת הטכניון. אלתרמן מתמחה בהיבטים המשפטיים והמוסדיים של קבלת החלטות בתִכנון, במדיניות קרקעית ובתיאוריות התִכנון, ומומחית במחקר השוואתי בין-לאומי בנושאים אלה ונשיאת האגודה הבין-לאומית לתכנון, משפט וזכויות במקרקעין. היא פרסמה רבות בנושאים אלה בספרים ובכתבי-עת מדעיים בין-לאומיים. http://alterman.technion.ac.il

שרה גזית ויצמן, בעלת תואר ראשון באדריכלות ותִכנון ערים ותואר שני בתִכנון ערים ואזורים בפקולטה לארכיטקטורה ותִכנון ערים בטכניון. בעלת ניסיון רב בתִכנון ערים ועיצוב עירוני בתחום המוניציפלי. מכהנת כמנהלת האגף לתִכנון ועיצוב עיר בעיריית נתניה. במסגרת עבודתה היא עוסקת בתִכנון אסטרטגי, תִכנון לטווח הקצר, הבינוני והארוך של העיר ועיצוב עירוני – ובכלל זה ההתפתחות הרבה שחלה בנתניה בשנים האחרונות כולל הקמת שכונות חדשות, אזור תעשיה משגשג חדש, איצטדיון ופרויקטים ציבוריים אחרים, טיילות ועיצוב וחידוש פני העיר.

העורכת, **נירה אורני**, היא בעלת תואר ראשון באדריכלות, תואר שני בתִכנון ערים ואזורים והיא דוקטורנטית במסלול לתִכנון ערים בטכניון. שימשה כעוזרת מהנדס העיר חיפה ורכשה ניסיון רב בצד המעשי של תכנון ומשפט. ייצגה את חיפה במועצה הארצית ובוועדות היגוי של תמ״א 31, תמ״א 35 ותמ״א 30.

הפרסום הנוכחי מבוסס במידה רבה, אך לא מלאה, על עבודת התזה לתואר שני של שרה גזית ויצמן בהנחיית רחל אלתרמן. התוכן עבר עריכה ועודכן על ידי הוספת חיקרי אירוע משנת 2002. כמו כן נכלל בו פרק משפטי שנכתב על ידי עורך דין ניר מועלם.

תוכן העניינים

פרק 1: נושא המחקר ושיטתו.....1

פרק 2: העיצוב העירוני.....5

פרק 3: בקרת העיצוב.....12

פרק 4: בקרת עיצוב בישראל..... 18.

פרק 5: הפסיקה בנושא נספחי בינוי.....33

פרק 6: בקרת עיצוב בארצות-הברית ובבריטניה.....47

פרק 7: גמישות בתכנון.....61

פרק 8: מידע ושיתוף הציבור.....70

פרק 9: מסגרת המחקר.....83

פרק 10: מסגרת סקר התוכניות.....89

פרק 11: ממצאי הסקר.....97

פרק 12: חיקרי אירוע של אישור נספחי בינוי.....121

חיקרי אירוע שלב א', עד 1997

חקר אירוע מס' 1: רמת פולג, בנייה רוויה.....123

חקר אירוע מס' 2: פרוייקט סוף השדירה.....131

חקר אירוע מס' 3: עמליה 135

חקר אירוע מס' 4: מלונות במע"ר החדש 139

חקר אירוע מס' 5: מגורים ומסחר במע"ר החדש.....142

חקר אירוע מס' 6: מגורים במזרח נתניה.....146

חיקרי אירוע שלב ב', 2002

חקר אירוע א': שכונת האירוסים.....152

חקר אירוע ב': אגם 3.....154

חקר אירוע ג': עיר ימים.....156

חקר אירוע ד': שיפור שכונה קיימת.....159

חקר אירוע ה': שכונה לציבור דתי.....160

חקר אירוע ו': נופש ומלונאות 162

פרק 13: חיקרי אירוע של התנגדויות.....167

פרק 14: סיכום ומסקנות.....181

פרק 15: השלכות והמלצות.....194

רשימת מקורות.....201

פרק 1:
נושא המחקר ושיטתו

נספחי בינוי ועיצוב – מהם?

המחקר המתואר בספר זה עוסק בנספחי בינוי ועיצוב, שהם מסמכים המשמשים כלי נפוץ מאוד בתכנון העיר בישראל. הם נפוצים, על אף שאין הם מעוגנים בחוק, להבדיל מכלים אחרים, כמו תוכניות, תשריטים, היתרים וכיו"ב. כלי זה בא לסייע לרשויות התכנון לתכנן את הסביבה העירונית, מעבר לקביעת שימושים וזכויות בנייה. הנספחים הם, בדרך כלל, תיאורים גרפיים של התוצאה הסופית של התוכנית, והם, כשמם, נספחים לתוכנית בדרך זו או אחרת, כפי שיפורט בהמשך. לעיתים הם מכונים "נספח בינוי" ולעיתים הם מופיעים כ"הוראות ארכיטקטוניות", והכינויים הם לפי המקובל בכל רשות ולפי שיקולי עורכי התוכנית, ללא הגדרות ברורות ומובהקות לסוגים השונים.

נספחי בינוי הם כלי של בקרת העיצוב השייכת לתחום העיצוב העירוני, וגם בה אין ההגדרות חד-משמעיות, ברורות ומוסכמות, כפי שנראה בהמשך.

מעיצוב עירוני עד בקרת עיצוב

המונח "עיצוב", ובאנגלית design, הוא נרחב מאוד ומשמש בתחומים שונים ובמשמעויות רבות. לצורך עניינו, ננסה לצמצם את טווח המשמעות לתחום האורבני ועדיין עלינו להחליט, אם אנו דנים בעיצוב עירוני, או בעיצוב אדריכלי, או בבינוי, או בשילובם. המרחיבים מתייחסים למונח "עיצוב עירוני" וכוללים בו, לעיתים, מלבד אלמנטים פיזיים, גם תכנון סביבתי וחברתי. ההגדרות של העיצוב העירוני מתייחסות לטווח רחב של היבטים, החל מההגדרות המסורתיות המתבססות על הצורה הפיסית, מורפולוגיה וחלל, העיצוב כאמנות סביבתית, העיצוב העירוני כ"עשיית מקום", ועד ההגדרות של השנים האחרונות, המרחיבות את המושג וכוללות בו בקרת עיצוב, תהליך קבלת החלטות, ניהול הסביבה, תדמית, שיווק, שיתוף הציבור ותהליך של ביצוע מדיניות ציבורית. (Roger Trancik, 1986; Peter Buchman, 1988; Ronald Thomas, 1984; Gordon Cullen, 1961; Bacon,1982; Damien Mazmian, 1992 ;Edwards, 1992).

לעומת הגישה המרחיבה, הכוללת בעיצוב אספקטים רבים של התכנון, מהם שאינם פיזיים, קיימת גישה צרה, המתייחסת לבקרת העיצוב בלבד, ובמסגרת זו, היא מתייחסת בעיקר לפן הפיזי של העיצוב. גישה זו אומרת שאמנם כל האספקטים של התכנון שלובים זה בזה ומשפיעים הדדית, ושעיצוב הסביבה העירונית מושפע, ללא ספק, מכל הוראות התוכניות, החל משימושי קרקע, זכויות בנייה ואפילו הוראות כלכליות, אך לא ניתן לכרוך את כל אלה יחד ולכנסם תחת המטרייה של בקרת העיצוב. דבר זה נכון במיוחד לגבי המחקר הנוכחי, העוסק ספציפית בנספחי בינוי ועיצוב.

מטרות המחקר

המחקר מבקש לשפוך אור על התופעה של צירוף נספחי בינוי ועיצוב לתוכניות, כאמצעי בקרת עיצוב שהתפתח ספונטנית מתוך השטח וצרכיו. מאחר שהתופעה אינה מעוגנת בחוק (אף כי היא פועלת במסגרתו), ואין לה כללים אחידים, אנו תקווה כי ככל שנדע יותר על התופעה, ניתן יהיה להסדירה ולרתום אותה לשיפור העיצוב ללא תופעות הלוואי הבלתי רצויות שדבקו בה.

בבקרת העיצוב כלולה קשת רחבה של אמצעים: ניסוח הנחיות עיצוב, ביקורת עיצוב על ידי ועדות התכנון, ניסוח מדיניות של עיצוב עירוני, פיקוח על העיצוב ועוד. מחקר זה עוסק בנושא הסדרת העיצוב במסגרת הנחיות הנכללות בנספחי בינוי ברמת התכנון המקומית. המחקר בודק את בקרת העיצוב בתחום התכנון המסדיר, הפועל מכוח החוק, באמצעות תוכניות שמחלקות את העיר לאזורים וקובעות את הוראות הבנייה בכל אזור.

במסגרת המחקר ניבחן כיצד נספחי הבינוי עומדים ביעדים של גמישות בתכנון ושל שיתוף הציבור בתכנון. יעדים אלה אמורים, מחד גיסא, לאפשר לתהליך התכנון והביצוע להתמודד עם שינויים החלים עם הזמן, ומאידך, להגיע למידה סבירה של ודאות במידע המתפרסם ולאפשר השתתפות הציבור בתהליך. בבקרת העיצוב קיימים מתחים בין צרכים ורצונות נוגדים, בין הרצון לאפשר גמישות למתכנני הרשות לעומת הצורך בוודאות של בעלי קרקע ויזמים, בין השאיפה ליעילות מינהלית וכלכלית מחד, לבין המגמה של שיתוף הציבור בתכנון, מאידך.

במסגרת המחקר:

- נבדוק את היקף התופעה של נספחי בינוי ואת מאפייניה.
- נברר אם יש קשר בין מאפייני התוכניות לקיום נספחי הבינוי ולמאפייניהם.
- נבחן ונעריך את השימוש בנספחי הבינוי לאור הוראות החוק והפסיקה.
- נבחן ונעריך את השימוש בכלי של בקרת העיצוב לאור יעדים של גמישות ושל שיתוף הציבור.

אנו מצפים שהמחקר וממצאיו יתרמו לנושאים הבאים:

- שיתוף פעולה בין הקבוצות המעורבות בתהליך העיצוב העירוני, תוך שיתוף הציבור.
- חיזוק הקשר בין הרקע התיאורטי האדריכלי של העיצוב העירוני, לבין הצד המינהלי שלו.
- הערכת בקרת העיצוב בישראל, לצורך השוואה בין מערכות סטטוטוריות במדינות שונות.

חשיבות נושא המחקר

המשקל היחסי של עיצוב ובינוי בתכנון האורבני הולך וגדל, בעקבות מגמות העיור וגידול האוכלוסין בשלהי המאה העשרים, שהגבירו את לחצי השינוי בערים ואת השפעתם על הסביבה העירונית הפיזית. בגלל הביקוש הגובר לדיור, הגידול בעומס

התנועה, לחצים כלכליים ושינויים במבנה העיר מחד גיסא, והרצון לשפר את רמת המגורים, איכות הסביבה והדימוי של העיר מאידך, התחזק הדגש על האיכות האסתטית והסביבתית של האזורים הבנויים. זהות עירונית, חללים, מקומות ורחובות, תופסים את מקומם כגורמים חשובים בסביבות עירוניות. תופעה זו ניכרת בארצות רבות, וצפוי שגם בישראל תתחזק המגמה להסדרה ובקרה ציבורית של איכות המגורים והסביבה הפיזית בערים.

מדוגמאות פיתוח מודלים של ערים אידיאליות בעבר אפשר לקבל את הרושם המוטעה, כי הפעולה של השגת איכויות סביבתיות באמצעות עיצוב עירוני, נרקמת במוחו היצירתי של מתכנן יחיד. מאחר ששיקולים אסתטיים היו ועודם בעייתיים ליישום, הן מבחינה פילוסופית והן מההיבט המעשי, בגלל העדפות אישיות, טעם ורקע תרבותי שהם שונים מאדם לאדם, לא נכון יהיה שמתכננים בודדים, גם אם הם מוכשרים ויצירתיים, יקבעו נורמות אסתטיות עבור כל הציבור. לפיכך, לפעולת בקרת העיצוב העירוני צריכים להיות שותפים מתכננים, אדריכלים, מעצבים סביבתיים, פוליטיקאים, רשויות תכנון, אזרחים, קבוצות עניין ועוד. רשויות התכנון אמורות לפעול להשגת בקרה של העיצוב העירוני במסגרת בעלת אמות מידה של הוגנות, חוק ודמוקרטיה, אשר נתונה לביקורת שיפוטית, בתהליך הקושר אספקטים כלכליים, פוליטיים, חוקיים ומינהליים.

התהליכים המינהליים הקשורים לבקרת העיצוב בארצות שונות, נמצאים עדיין בשלבי גיבוש והתהוות. מדוגמאות בבריטניה ובארה״ב נוכל ללמוד, כי תוכניות העיצוב הן רק אחד הכלים של המינהל הציבורי לפיקוח על העיצוב העירוני. כלים נוספים הם ועדות לביקורת העיצוב, פורומים מקצועיים, תחרויות, יוזמות פיתוח עירוניות וכיו״ב. בישראל נעשה עיקר הפיקוח על העיצוב באמצעות נספחי הבינוי, האמורים להנחות את הוועדות הסטטוטוריות ואת הדרג המקצועי, בבואם לבדוק ולאשר היתרי בנייה.

תהליך בקרת העיצוב העירוני צורך משאבים ויש לו מחיר. המשאבים יכולים להתבטא בעלויות כספיות, אם בהשקעות הון בפרוייקטים המבוצעים על ידי הרשות, אם בעלויות אחזקת צוותים מקצועיים ומינהליים לבדיקת תכנון מוצע ויישומו, ואם בעלויות גבוהות של תפוקות תכנון. בנוסף למשאבים הכספיים כרוך התהליך בעלויות של זמן (המיתרגם גם הוא לכסף, בסופו של דבר), מאחר שהוא מסרבל ומאט את קצב ההליכים המינהליים. לעיתים תכופות מתערב תהליך בקרת העיצוב בתחום הפרט, או בחופש היצירה, על ידי הטלת מגבלות. לעיתים נפגעת גם ההוגנות בהטלת המגבלות והתמריצים, מאחר שהתהליך כרוך בשיקול דעת אשר לא תמיד מתבסס על מסגרת ידועה מראש. יש הטוענים שהתהליך מונע שיתוף הציבור בתכנון, באין אסטרטגיית שיתוף מתאימה לנושא זה.

שיטת המחקר

המחקר נחלק לשלבים, כדלקמן:

א. לימוד הרקע התיאורטי.
סקר הספרות יעסוק בנושאים:

- עיצוב עירוני כתיאוריה של לימוד הסביבה העירונית וכענף של מינהל ציבורי.
- בקרת עיצוב וביקורת עיצוב , כתהליך של תכנון ציבורי מסדיר.
- ההסדר המשפטי של בקרת עיצוב בחוק ובפסיקה בישראל.

- לימוד מדוגמאות בארה״ב ובבריטניה - ההסדר המשפטי והצד המעשי.
- יעדים של גמישות ושיתוף הציבור בביצוע תכניות.

ב. סקר תוכניות

המחקר האמפירי נחלק לשלושה חלקים. החלק הראשון, שנגדיר אותו כניתוח רוחב, עוסק בסקר של מאפייני תוכניות בנתניה, ובבחינת נספחי הבינוי הנלווים אליהם, בשני שלבים.

- איסוף נתונים לגבי כל התוכניות שאושרו להפקדה או למתן תוקף במשך שבע השנים שבין שנת 1988 לשנת 1994 וכן סקר חוזר של תוכניות בשנת 2002 , לצורך מעקב.
- סיווג המידע על התוכניות על פי משתנים כמו: גודל שטח התוכנית, נושא התוכנית, סוג היזם, אופן הפרסום, הימצאות נספח בינוי, מרכיבי התוכנית, מרכיבי נספח הבינוי וכיו״ב.

ג. חיקרי אירוע של נספחי בינוי

החלק השני של המחקר האמפירי מנתח לעומק מספר נספחי בינוי נבחרים. סקר התוכניות כולל תוכניות המייצגות סוגים שיש בהם עניין מבחינת ההיקף, הנושא, הזיקה לחוק הוראת שעה ועוד. חיקרי האירוע מוסיפים מידע על תהליכי אישור התוכניות ועל צורתן ומעמיקים בנושאים שלא ניתן ללמוד עליהם מתוך הסקר. באמצעות חיקרי האירוע נוכל להשוות בין המודל המצוי והרצוי של כלי בקרת עיצוב.

ד. חיקרי אירוע של התנגדויות לנספחי בינוי

החלק השלישי של המחקר האמפירי מתמקד בתוכניות שעוררו מחלוקת בנושא נספחי הבינוי. נערכו מספר חיקרי אירוע של תוכניות שהוגשו להן התנגדויות על רקע הוראות עיצוב ונספחי בינוי. חיקרי אירוע אלה שופכים אור על מידת מודעות הציבור לנושא בקרת העיצוב.

ה. הערכת הממצאים אל מול היעדים

הערכת ממצאי המחקר לאור היעדים של גמישות ושיתוף הציבור.

ו. המלצות

גיבוש המלצות לקביעת מדיניות ולשיפור נהלים, וכן המלצות ארוכות טווח לשיפור בקרת העיצוב במערכת התכנון.

פרק 2:
העיצוב העירוני

התחום

בכל הכרוך בעיצוב עירוני, הגדרתו ומטרותיו, נוכל למצוא טווח רחב של דעות והשקפות, אם של חוקרים העוסקים בניתוחו, ואם של מתכננים העוסקים ביישומו. התפיסות נעות בין המרחיב והמצמצם, בין האסתטי לפונקציונלי, בין החברתי לפיזי ועוד. ספר זה עוסק בנספחי בינוי, המצויים בצד המצמצם והפיזי של הסקאלה, אך נביא כאן לקט של דעות המלמדות מהו התחום הנרחב בו אנו נמצאים. הגדרת המושג "עיצוב עירוני" ולימוד מטרותיו, הם הבסיס התיאורטי להבנת תהליך הביצוע ובקרת העיצוב שיסוקרו בהמשך.

התחום המקצועי הנקרא "עיצוב עירוני" התפתח בארבעים השנים האחרונות. במסגרתו מתגבשת דיסיפלינה תיאורטית ומתודולוגיה, המהוות ביטוי ממוסד לתופעה בת מאות שנים, של שאיפה לעיצוב פני העיר. עיקר הספרות המקצועית בתחום זה עוסקת בתיאוריות של המורפולוגיה העירונית ובערכים של יחסי אדם – סביבה, אך לאחרונה מתפתח התחום גם כענף של מינהל ציבורי ושל תכנון עירוני, המטפל בבקרה עיצובית של הסביבה הבנויה.
בספרות שהופיעה בשנות התשעים, היינו עדים לעיסוק לא בערכים בלבד, אלא גם באמצעים להשגת היעדים, באמצעות חקיקת חוקים, קביעת מדיניות וביצוע. חשיבותו היחסית של העיצוב העירוני לעומת מרכיבים אחרים בקביעת מדיניות עירונית, נמצאת בעליה בגלל התועלות הכלכליות, החברתיות והפוליטיות הצומחות ממדיניות זו. כדי לעצב סביבה כך שתהיה יפה, פונקציונלית ויציבה, דרושות תוכניות תלת-ממדיות וכן תקנות המנחות את הביצוע. לתכנון העיצוב שני מישורים. המישור האחד הוא של החלל הציבורי והמישור השני הוא של הבניינים הנפרדים, אם פרטיים ואם ציבוריים. העיצוב העירוני מטפל בחלל הציבורי הנמצא ברשות הרבים, והעיצוב האדריכלי מטפל בבניינים, צורתם ומיקומם. יש קשר הדדי הדוק בין העיצוב העירוני והעיצוב האדריכלי, מאחר שהחלל הציבורי נוצר, במידה רבה, מתוך היחסים שבין הבניינים.

מהות והגדרות

חוקרים ומתכננים מציעים הגדרות שונות של העיצוב העירוני, המתייחסות לטווח רחב של היבטים. במאמרו של Wolfe .D. Shinn (1970), מצוטטת הגדרה של העיצוב העירוני Urban Design מתוך הצהרת מדיניות של ה-AIP (American Institute of Planners), משנת 1969 : "מתן צורה פיסית לפיתוח העירוני בתגובה לצרכים החברתיים האורבניים. יש לעיצוב העירוני משמעות הן כתהליך והן כתוצאה. כמו כן נדרשת השתתפות של אנשי מקצוע ואנשי הקהילה".

ב-1982 הגדיר Jonathan Barnett, שהיה המעצב העירוני הראשי בעיריית ניו-יורק בשנות ה- 80, את העיצוב העירוני כשם כללי לתהליך של מתן כיוון, עיצוב פיסי לגידול,

שימור ושינוי העיר. זהו ענף של תכנון ערים שמתמקד בניתוח, עיצוב וניהול הסביבה, תוך שימת לב מיוחדת לאיכויות של מקום. עיצוב הוא מתודולוגיה, אשר מיושמת לגבי מדיניות ציבורית. לדעתו, תהליך העיצוב העירוני הוא תהליך מתמשך של קבלת החלטות ולא תמונה סופית של העיר לשנת היעד.

Roger Trancik, בספרו Finding Lost Space (1986), מגדיר את העיצוב העירוני כאמנות סביבתית. גישה זו מעדיפה תכנון סביבה ציבורית מרחבית על פני תוכנית אב. העיצוב העירוני הוא טיפול ב"חלל האבוד", שהוא שאריות קרקע ליד רבי קומות, משטחי אספלט לחניה, חזיתות ים ושטחים פתוחים מוזנחים לאורך דרכים ופסי רכבת.

במאמרו של Peter Buchman משנת 1988, הוא רואה את העיצוב העירוני כדיסיפלינה העוסקת במתן צורה למרכיבים של החיים האזרחיים בעיר. העיצוב העירוני עוסק בניתוח, אירגון ומתן צורה למבנה העירוני, על מנת שיעשיר את חוויית המשתמשים. עניינו של העיצוב העירוני הוא Place Making לא רק כהגדרה פיזית של מקום, אלא ככולל את כל הפעילויות והמאורעות שהוא גורם להם להתממש. העיצוב העירוני מצביע על פיתרון שהוא ספציפי למקום, וכל התהליך הוא ניתוח וגילוי של המיוחד בהזדמנויות שהאתר מציע.

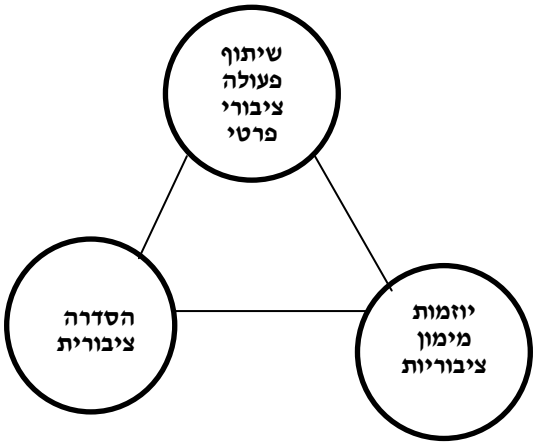
Southworth (1989) מגדיר עיצוב עירוני כפיתוח מדיניות וסטנדרטים לניהול איכות ופיתוח אופי של אזורים בעיר. העיצוב העירוני הוא ענף של תכנון ערים שמתמקד בניתוח, עיצוב וניהול הסביבה עם תשומת לב מיוחדת לאיכויות של מקום. הוא מזהה את הצרכים הסביבתיים של קבוצות שונות במונחים של הדרך בה הן תופסות, מעריכות ומשתמשות במקומות. העיצוב העירוני אינו עוסק באסתטיקה בלבד, אלא באיכויות סביבתיות נוספות.

המתכנן Bacon (1982), גורס שההחלטות שהתקבלו בעבר, הנסיבות שבהן התקבלו והצורה שהן קיבלו במבנה העיר, יצרו את העיצוב העירוני. לעיצוב העירוני יוחסו מושגים השאולים מארכיטקטורה: יחסי גומלין של חללי מסה, המשכיות של החוויה, המשכיות של סטים של מערכות תנועה.

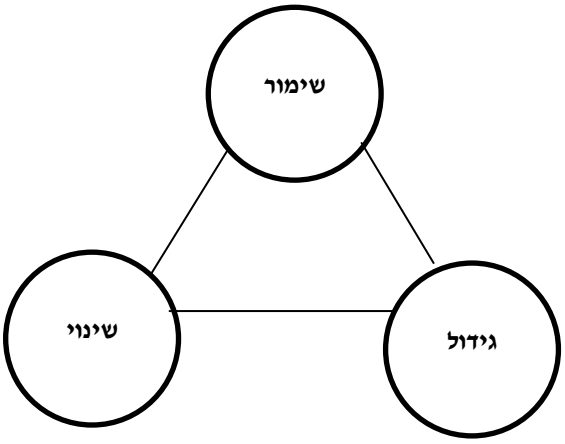
איריס ערבות, במאמר משנת 1990 מגדירה את העיצוב העירוני כגשר בין עבודת המתכנן העירוני לעבודת הארכיטקט באמצעות עיצוב מסגרת מספקת לחיים שברשות הרבים.

ההגדרות המסורתיות מתבססות על עיצוב עירוני העוסק ביחסים הפיזיים והצורניים בין המרכיבים, בעוד שההגדרות של השנים האחרונות רחבות יותר, וכוללות טווח רחב של נושאים. הן רואות את העיצוב העירוני כפעילות בין תחומית של מתכננים, מעצבים ורשויות תכנון .

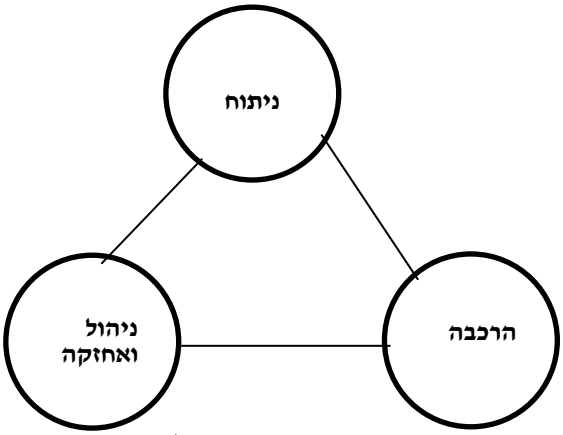
הגדרות העיצוב העירוני



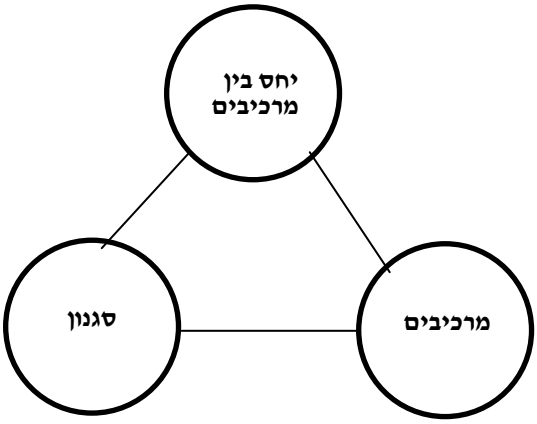
עיצוב עירוני- כמינהל ציבורי



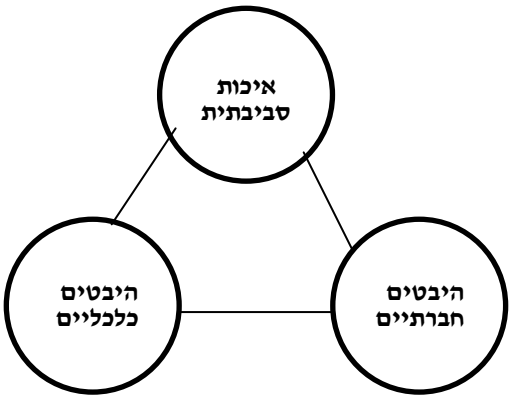
עיצוב עירוני כתהליך ניהול העיר



עיצוב עירוני – ככלי פרגמטי



עיצוב עירוני – כמערכת יחסים



עיצוב עירוני – דיסיפלינה בין תחומית

במה עוסק התחום?

בניגוד לדעה המקובלת, אין העיצוב העירוני מטפל באסתטיקה בלבד. במחקר שנערך בארה״ב בין השנים 1972-1989 ובדק 70 תוכניות עיצוב ב - 40 ערים , נמצא כי העיצוב העירוני עוסק באיכויות סביבתיות נוספות. כאשר מנתחים את הממצאים, מסתבר כי האסתטיקה הערטילאית מתפרקת לאיכויות סביבתיות המשקפות צרכים בסיסיים של בני אדם, כמו, לדוגמה, כושרו של התושב להתמצאות טובה, ולתנועה נוחה ברגל. (Southworth, 1989).

העיצוב העירוני עוסק בקטגוריות רבות של איכויות סביבתיות, כמו מבנה העיר ומידת קריאותה, צורתה, נוחות לתושביה, נגישות טובה, בריאות ובטיחות, שימור היסטורי, חיוניות, שימור טבעי, מיגוון, התאמה, פתיחות, הגינות, משמעות, פיקוח (Barnett, 1982).

לפי המתכנן Ronald Thomas בספרו Cities by Design (1984), האיכויות שהן הבסיס לעיצוב מוצלח של עיר הן :

- שימור עירוני ושימור היסטורי.
- אטרקטיביות של המקום עבור הולכי רגל.
- שימושים מעורבים.
- יחסים בין - סביבתיים : היחס לצמחיה, קו רקיע.
- ארכיטקטורה.

העיצוב העירוני מטפל בראש ובראשונה בעיצוב מקום. מטיפול בבניינים פרטניים ועד לטיפול בנוף הרחוב, בדגש על מקומות ציבוריים, קנה מידה אנושי, תנועה ונוף. הדגש השני של העיצוב העירוני הוא הֶקשֵריות (קונטקסטואליזם) : שום אלמנט של העיר לא יהיה מנותק לגמרי מהטקסטורה של העיר (Damien Mazmian, 1992).

הוגה הדעות Roger Trancik בספרו Finding Lost Space (1986), רואה את תפקידו של העיצוב העירוני בשיקום הריקמה העירונית הסובלת מתחלואים שונים ובשיקום החלקים האבודים של העיר. השיקום נעשה באמצעות טיפול בחלל האורבני כנפח פיגורטיבי היוצר דופן לארכיטקטורה. הוא מציע טיפול באובדן האיכויות המסורתיות של החלל העירוני, דוגמת הטיפול בצורה האורבנית, המבוססת על בניינים נפרדים הצפים בין מגרשי חניה וכבישים. מקומות אלה אינם נוחים להולכי רגל, ואיש אינו מרגיש שייכות אליהם. המעצב הוא כמו מכונאי המתקן את החלקים הפגומים על ידי מילוי, שינוי או מיחזור. תהליך העיצוב מתחיל בלימוד האתר וממשיך בניתוח מרחבי של המקום. השלב הבא הוא ניתוח וזיהוי החלל האבוד, ולבסוף באה ההתערבות העיצובית, על ידי פיתוח חלופות ובחירת האסטרטגיה העיצובית.

מטרות העיצוב העירוני

במטרות בַּקָרת העיצוב קיימת מורכבות. Cullingworth (1993) מצטט מחקר של Habe מ-1989, שסקר 66 ערים אמריקאיות והראה כי בנוסף לשיקולים אסתטיים, התקיימו בכל עיר לפחות עוד שני סוגי שיקולים וביניהם הגנה על ערכים כלכליים ושמירה על רווחת הציבור כנגד בעיות כמו פשיעה, שכונות מצוקה, בעיות תנועה, בעיות אקולוגיות, היסטוריות תרבותיות. קיים עירפול רב בהגדרת מטרות העיצוב

העירוני, ומיגוון גדול מדי של נושאים שמהווים את תוכנן. מטרה שכיחה של עיצוב עירוני היא לדוגמא, שימור אופי הקהילה. מטרה זו יכולה להתפרש על תחומים שונים, החל מסגנון אדריכלי וכלה במניעת כניסת קבוצות חברתיות שונות לקהילה. פיקוח העיצוב הפופולרי ביותר הוא "שמירה על אופי האזור". אולם גם אותו ניתן לפרש באופנים שונים. לעיתים הכוונה היא לסגנון אדריכלי אחיד ולעיתים הכוונה לכך שיהיה חיבור הרמוני בין אזורים שונים, בלי הגבלות סיגנוניות ספציפיות.

החוקרים Donald Appleyard & Allan Jacobs (1987), רואים את *שיפור איכות החיים העירונית* כמטרת העיצוב העירוני, ובכך הם כוללים:

- חיוניות.
- זהות ופיקוח על הסביבה.
- גישה להזדמנויות.
- דמיון ושמחה.
- משמעות ואותנטיות.
- קהילה וחיים ציבוריים.
- בטחון אישי ועירוני.

Southworth (1989) רואה *בהגדלת זהות ואופי הקהילה* את מטרת העיצוב העירוני, וזאת בתגובה לכישלונות הפרוייקטים של השיקום העירוני בארה"ב. מטרות נוספות הן:

- ניהול הצמיחה העירונית וניהול הפיתוח.
- משיכת תיירים.
- שיפור שיתוף פעולה ציבורי - פרטי.
- שיפור איכות המגורים.
- שיפור הבטיחות, הבריאות וההנאה.
- פיתרון בעיות זרימת התנועה.

Trancik (1986), רואה *בטיפול בחלל האבוד*, שהוא מתחלואי העשורים הקודמים, מטרה של העיצוב העירוני. עם זאת, הוא רואה את מטרתו של העיצוב העירוני ביצירת תמריצים להשקעה פרטית. אם ההשקעה הפרטית מנותבת על ידי מדיניות ציבורית "חזקה", היא עוזרת לעצב את החלל בצורה חיובית.

מטרות העיצוב העירוני על פי Scheer (1994) הן גם כלכליות:

- שימור וייפוי של מקום ייחודי
- שימור או שידרוג של מקום
- יצירת סביבה נוחה ובטוחה להולכי רגל
- שיפור והגנה על ערכי הנכסים
- הטמעת השינוי הסביבה והפיכתו למקובל יותר
- הפיכת הפיתוח החדש לבר-תחרות וייחודי

מטרה נוספת היא *מעורבות הקהילה בהחלטות פיתוח*.

מגמות חדשות בתחום זה, יוצרות ציפיות שהעיצוב העירוני יעזור בהפחתת שיעור הפשע בערים, וישפר את רמת הביטחון ואת הנוחות בדפוסי המגורים. תעשיה שלמה של עיצוב התפתחה סביב הנושא "עיצוב ופשיעה" בבריטניה. חוזר 9/94 של השלטון

המרכזי עוסק ב"עיצוב לסילוק הפשע" Designing Out Crime. הדגש עובר משיקולים של אסתטיקה לשיקולים של פונקציונליות עבור המשתמש. הכרה חברתית וסביבתית זו מוצאת ביטוי בפרסומים חדשים ונקראת "סביבה מגיבה" Responsive Environment (Greed, 1996).

עקרונות של עיצוב עירוני : מתיאוריה למעשה

על בסיס התיאוריות והמושגים שהוגדרו בספרות, בנוסף לאלמנטים המופיעים בתוכניות בינוי ובתוכניות בנין עיר, רוכזו בטבלה שלוש הקטגוריות של מרכיבי היסוד במצבים עירוניים. הקטגוריות הן: איכויות סביבתיות , אלמנטים עירוניים ואלמנטים אדריכליים סגנוניים (Lynch; 1960, Jacobs; 1961, Lynch; Southworth; 1972, Venturi; 1972, Rossi; 1982 ; Trancik, 1986). הטבלה מורכבת ברובה מלקט של גישות שונות בעיצוב עירוני ,גישות מקובלות ומרכזיות וגישות מיוחדות, שהפכו לנכסי צאן ברזל של העיצוב העירוני. הטבלה יכולה לשמש כלי אוניברסלי, מעין רשימת ביקורת, המתאימה לכל מקום בו מעונינים לקבל איכויות עיצוביות. חשוב לציין שהרשימה אינה רשימה סגורה.

קטגוריית איכויות סביבתיות היא רשימת נושאים, שניתן לתת להם ערכים יחסיים כמו יותר בטחון, נגישות טובה יותר וכיו"ב.
קטגוריית אלמנטים עירוניים היא רשימה המתייחסת לרשות הרבים. אלה הם נושאים איכותיים שיש להתייחס אליהם כמרכיבים את איכות הסביבה.
קטגוריית אלמנטים אדריכליים וסגנון היא רשימת נושאים המאפיינת את רשות היחיד. הכוונה היא לבניין בתחום מגרשו.

קטגוריות נושאים בעיצוב עירוני

איכויות סביבתיות	אלמנטים בעיר - רשות הרבים	הנחיות ואלמנטים אדריכליים
מבנה וקריאות	שבילים	קווי בנין
צורה	קצוות/גבולות	העמדת בתים
נוחות	אזורים	צורת בניינים ותחום ההרחבות
נגישות	נקודות ציון , מוקדים	שטח לחניה
בריאות ובטיחות	פארקים	תוכנית גגות
שימור היסטורי	ככרות	חזיתות
חיוניות	שטחים פתוחים	אדניות וכרכובים
שימור טבעי	קו רקיע	מערכות סולריות
מְגוון	שימור עצים	הנחיות לפתחים
התאמה	עיצוב רחובות	מספר קומות
פתיחות	סימני דרך	חומרי גמר
הוגנות	מורכבות ויזואלית	ארקדות,קולונדות,פרגולות
תחזוקה	חללי מישנה	כניסות
הסתגלות	ישיבה	מרפסות
משמעות ואותנטיות	תנועה רציפה	מבני עזר
פיקוח ושליטה	צירים ופרספקטיבה	עיצוב אדריכלי בעל אופי אחיד
זהות	שילוב פנים וחוץ	קירות תומכים,גידור
גישה להזדמנויות		פינוי אשפה
דמיון ושמחה		בתים פינתיים
חיים קהילתיים וציבוריים		שילוט
בטחון		
סמליות		
ניגודיות		

פרק 3:
בַּקָּרת העיצוב

מינהל העיצוב כתהליך ביצוע מדיניות

בספרות האדריכלית של עשרות השנים האחרונות רווחת הגישה המתייחסת לעיצוב העירוני כאל תיאוריה, אך ניתן לתפוס את העיצוב העירוני גם כמנגנון ביצוע. במקרה זה העיצוב העירוני הופך להיות ענף של מינהל ציבורי, הנקרא בשמות שונים, שהם "מינהל העיצוב" Design Administration או "בקרת העיצוב" Design Review, ועוד. הן באנגלית והן בתרגום לעברית, אנו מוצאים מִגוון גדול של מונחים נרדפים המשמשים לתיאור הענף, והם משתנים מארצות הברית לבריטניה, מספרות משפטית לספרות תכנונית ומחוקר לחוקר. אנו נשתמש במונח "בקרת העיצוב". בעוד העיצוב העירוני מוגדר כתיאוריה וכמדיניות, בקרת העיצוב היא תהליך הקושר בין המדיניות לבין ביצועה, והמוציא מן הכוח אל הפועל את תוכנית העיצוב העירוני.

קורן ואלתרמן,במחקר על בקרת העיצוב בישראל, מגדירות: "המושג 'בקרת עיצוב' מתייחס אל מכלול החיקוקים אשר משפיעים על המאפיינים האדריכליים של המבנה". ולדבריהן, גם במסגרת מצומצמת זו, יש המצמצמים את בקרת העיצוב למובן האסתטי הצר, ולחיקוקים אשר נועדו במפורש לשם כך, ויש אחרים המרחיבים וכוללים בו גם חיקוקים המשפיעים בעקיפין על מראה הבניין, כמו הוראות לגבי שטח, גובה ונפח (קורן, אלתרמן 1999).

אלתרמן (1981), מבחינה בין סוגי תכנון על פי בסיס פעילות השלטון. האחד הוא התכנון המסדיר, שהוא תכנון סטטוטורי, והשני הוא התכנון היוזם, התלוי בהקצאת המשאבים הציבוריים. בתכנון היוזם משולבים יחד כלי המימון של התכנון ושל הביצוע. בתכנון המסדיר, הרשויות הפועלות מכוח החוק יכולות להשתמש בסנקציות חוקיות ומינהליות Control Planning, וכך פועל תכנון ערים סטטוטורי. תכנון שימושי קרקע משמעו יצירת פיקוח חיובי על ידי תקנות שליליות. נספחי הבינוי בהם אנו עוסקים במחקרנו הם כלי של מדיניות מסדירה וכן כלי ביצוע.

דרכי פעולה וכלים ליישום העיצוב

כאמור, קיימות שתי דרכי פעולה עיקריות ליישום העיצוב העירוני. האחת היא באמצעות יוזמות פיתוח ועיצוב עירוניות הממומנות בהשקעות הון של הסקטור הציבורי, והשניה היא על ידי בקרת העיצוב Design Control.

המונח "רשת הון", Capital Web, שנטבע לראשונה על ידי David A. Crane (1988, Buchman), משמעותו רשת השקעות ההון המתבצעת בפרוייקטים, והוא מיתאר את השימוש בהון ציבורי כמכשיר תכנוני. לעומתו המונח "רשת בלתי נראית" Invisible Web, מיתאר את רשת ההסדרה הציבורית באמצעות חקיקה, בקרת עיצוב והנחיות עיצוב (Jon Lang, 1994; Buchman, 1988). רשת השקעות ההון מתבססת על

קרנות מימון, תרומות, תמריצים, קרנות מסחריות, מכניזם של מימון עצמי, אזורי יוזמה ושיתוף פעולה בין המגזר הפרטי והציבורי, על בסיס קרקע ציבורית. כל אלה יוצרים שילוב בין ההחלטות בנושאים האסתטיים לבין שיטות המימון העומדות בבסיסן (Elliott, Goldsteen, 1994).

מאחר שבארה״ב (כמו גם בישראל ובמדינות אחרות) אין לרשויות מנוף כספי להקמת פרוייקטים במימון ציבורי, צפוי חלקן של יוזמות פיתוח פרטיות או יוזמות משותפות לסקטור הפרטי והציבורי לגדול במשך הזמן. על תחום העיצוב העירוני ומינהל העיצוב להיערך לקראת עבודה מול הסקטור הפרטי, ולפתח מנגנונים מינהליים מתאימים לכך, ועל בקרת העיצוב יהיה להשתכלל ולפתח הליכים מתאימים. שיתוף הפעולה של הסקטור הפרטי עם מינהל העיצוב נובע מן העובדה שהסקטור הציבורי מגביר את רווחיות הסקטור הפרטי. לפיכך חלה על הסקטור הפרטי אחריות להחזיר את הרווחים לטובת הציבור, ומדיניות זו אף תשתלם לו בטווח הארוך, בצורת הזדמנויות השקעה נוספות ליזמים. הרשויות ישתמשו, אם כן, במדיניות מסדירה לפקח על הפרוייקטים באמצעות תקנות איזור והנחיות עיצוב, ולצידן יפתחו מערכת תמריצים, בונוסים ופרוייקטים משותפים. (Jon Lang ,The American Experience, 1994).

מחקרים שנעשו בארה״ב, העלו מספר נושאים היכולים לשפר את תהליך יישום העיצוב העירוני בפיתוח העירוני (Thomas, 1984):

- תדמית אורבנית - הכוונה היא לדרך שבה האזרחים תופסים את האיכויות הייחודיות למקום. קברניטי העיר יכולים לבנות לה תדמית בתקשורת. לדוגמא, לשווק אותה כעיר תיירות ולגרום לציבור הרחב לראות אותה ככזו.
- תכנון פעולה Action Planning - תכנון קהילתי שנעשה על ידי התושבים כדי להגשים יעדים עתידיים. הציבור מציב מטרות ופרוגרמות המשמשים כבסיס לניסוח מדיניות של הרשות.
- התארגנות לעיצוב - הרשות המקומית צריכה להיות מאורגנת לטיפול בביקורת עיצוב, על ידי הקמת גוף מייעץ או משרד העוסק בעיצוב עירוני עבור כל עבודות הפיתוח הציבוריות.
- ערכת כלים לעיצוב - ניתן לשפר את איכות העיצוב בעזרת השימוש במחקר, בהנחיות ובביקורת עיצוב. Scheer & Preiser (1994) מוסיפים לכלים אלה גם תוכנית אב לעיצוב עירוני הקובעת, בין היתר, היראכיית רחובות, צירים ראשיים וכו׳.
- תחרויות עיצוב עירוני - מה שמייחד בעיות של עיצוב אורבני מבעיות ארכיטקטוניות הוא, שהן עוסקות באינטרסים ציבוריים ואינטרסים פרטיים שעלולים להמצא בקונפליקט ובתחרות זה עם זה. תהליך של תחרות עיצוב (פתוחה) יכול להעלות את הקונפליקטים הללו לפני השטח ולהוות זרז לכינון דו-שיח בתוך הקהילה. תהליך העיצוב יכול לעזור במיתון קונפליקטים קהילתיים וחברתיים אשר העיצוב העירוני מנסה לפתור (Oukaitou Banerjee, Siderris, 1990).

בַּקָרת עיצוב וביקורת עיצוב

בהמשך לעירוב המושגים שציינו לעיל, קיים גם חוסר בהירות בספרות בנוגע לשימוש במונח ״ביקורת העיצוב״ (להבדיל מ״בַּקָרת העיצוב״). הפיקוח על איכות העיצוב Design Control נקרא לעיתים ״ביקורת העיצוב״ Design Review. Scheer

משתמשת במונח "ביקורת העיצוב" Design Review להגדרת המכניזם של תהליך הביקורת על ידי ועדות, וכן לבקרה באמצעות תוכנית עיצוב עירונית והנחיות עיצוב. זהו הליך המשמש ערים על מנת לפקח על עיצוב פרוייקטים של פיתוח (Scheer & Preiser 1994). Cullingworth (1993) מכנה אותו המכניזם, הכולל גם ועדות וגם תוכניות, בשם "בקרת עיצוב" Design Control.

אחת הבעיות העיקריות של תחום העיצוב היא אי היכולת למצוא הגדרה פשוטה של איכות העיצוב הטוב (Cullingworth, 1993). יש דוגמאות של פרוייקטים שזכו בפרסים ארכיטקטונים, אבל לאחר שניבנו היה הכרח להרוס אותם בשל התדרדרות חברתית. לחלופין, ניתן לראות את הדוגמא של מגדל אייפל, שתואר בזמנו כתוצר דמיון גרוטסקי של בונה מכונות, ובימינו הפך לסמל העיר פריז ולמונומנט רשמי. Ronald (1994) קובע שיש איכויות שיוצרות עיצוב מוצלח של מקום ומקובלות על הציבור, והן שימור היסטורי ושימור אורבני, התאמה להולכי רגל, שימושים מעורבים בפרוייקטים, תכנון מסורתי תרבותי, יחסים סביבתיים, איכות סביבה וארכיטקטורה. גם בבריטניה וגם בארה"ב, שבהן הרשויות המוניציפליות רשאיות להתחשב בתכונות עיצוביות, מתעוררת הבעיה של הגדרת העיצוב הטוב ודרך השגתו. מצד אחד, אי אפשר ליצור סטנדרטים כוללניים מדי, כי הסטנדרטים החוקתיים האמריקאים קובעים שחוסר ודאות באשר לגבולות המותר והאסור יוצרים חוסר הגינות בסיסית, המהווה פתח לפעילות שרירותית של רשויות התכנון. אולם, מצד שני, אי אפשר לנסח באופן ספציפי ומפורט מידי בתחום נושאים אסתטיים. לפיכך, למרות שיש נטייה להסכמה כללית לגבי חשיבות בקרת העיצוב, קשה לתרגם את ההסכמה הזו לאמצעים אופרטיביים.

מי מעצב את הערים

ביצוע העיצוב העירוני נמצא בידי מקבלי החלטות שונים. על-פי המאמר Cities by Design (Thomas, 1984) הגורמים המחליטים האחראים לביצוע העיצוב בארה"ב הם מן הסקטור הציבורי, הסקטור הפרטי וארגונים ללא כוונת רווח. בארצות הברית, ביקורת העיצוב היא תהליך שבו פרוייקט פרטי או ציבורי מבוקר על ידי השלטון המקומי, במסגרת פורמלית או בלתי פורמלית. היא שונה מן האיזור Zoning המסורתי בכך שהיא עוסקת בעיצוב עירוני, ארכיטקטורה, היבטים סביבתיים והשפעה חזותית. הביקורת נעשית על ידי ועדות עיצוב קיימות. בערים שאין בהן ועדות כאלה, יש למתכננים (עם או בלי רקע עיצובי) השפעה מכרעת על תהליך הביקורת העיצובית (Scheer & Preiser, 1994).

מתוך המחקר שנערך על ידי AIA בארה"ב (1968), עולה כי בפרק הזמן הקצר של פעילות ועדות ביקורת העיצוב (עשרים עד שלושים שנה), הצטברו דפוסים של תהליכים, מדיניות ויחסים בין יחידות השלטון השונות. ברוב המקרים מונו חברי הועדה על ידי ראש העיר, מועצת העיר, או ועדת התכנון. ארכיטקטים מהווים את הרוב המכריע בוועדות אלה ואחריהם מתכנני נוף, בעלי קרקע, אזרחים, אמנים ומתכננים (Design Review Boards, 1974).

הגורמים המחליטים בעיצוב

סקטור ציבורי	סקטור פרטי	סקטור ללא כוונת רווח
ראש העירייה	יזמים	ארגון שכונתי
מועצת העיר	בנקאים	קבוצות אינטרס ציבורי
מנכ״ל העירייה	תאגידים	קבוצות שימור
ועדות	עסקים מקומיים	ארגונים קהילתיים
מועצות מנהלים	יועצים פיננסיים	ארגוני איכות סביבה
מחלקות העירייה	יועצי תכנון ומהנדסים	ארגונים נותני שירותים
ועדות ממשלתיות	יועצי עיצוב עירוני	קרנות
משרדי ממשלה	ארכיטקטים	ארגוני אמנים
פרוגרמות ממשלתיות	מתכנני נוף	מרכזי עיצוב
	יועצי תקשורת	אוניברסיטאות
	מעצבי פנים	

ביקורת עיצוב מוצלחת

בפרסום משנת 1986 של APA, המשפטן Christopher J. Duerksen ממליץ על חמש דרכים להשגת תהליך ביקורת עיצוב מוצלח:

- ביקורת עיצוב מוצלחת היא תוצר של מאמצי הקהילה לזהות מה מיוחד וחשוב לשמור באזור. חשוב להגיע להסכמה כללית על מה שחשוב לאוכלוסייה בתחום העיצוב. גישה זו של קונצנזוס יוצרת את הבסיס הפוליטי לתמיכה, אשר יביא בהמשך לתהליך של התקנת תקנות. ביקורת עיצוב תתקבל במקום שבו ניתן לזהות את תרומתה לקהילה.
- כדי לבצע ביקורת עיצוב מפורטת יש צורך בצוות אדמיניסטרטיבי מקצועי שנתמך בידי צוות עיצוב מקצועי ובמשאבים. בתי משפט בארה״ב נוטים לדחות טענות בדבר ערפול וסובייקטיביות בתהליך הביקורת, כאשר הצוות הוא מקצועי. יש צורך במשאבים שיאפשרו לצוות להכין בדיקה מקיפה והמלצות.
- סטנדרטים כתובים, עם עזרים ויזואליים וספרי הדרכה, מבהירים את כוונות התכנון לקהילה ומורידים את רמת חוסר הוודאות ליזמים.
- אסור שהנחיות עיצוב יתרכזו רק בביקורת עיצוב של בניינים. הניסיון מראה שתקנות העיצוב של הרשויות יעילות יותר כאשר הן עוסקות בנושאים כמו שבילים להולכי רגל, ריהוט רחוב, עיצוב נוף וכד׳, מאשר כאשר הן עוסקות בארכיטקטורה של בניינים ספציפיים. רצוי להשאיר את הסגנון לקבלן ולארכיטקט, אלא אם כן הקהילה רוצה במיוחד לשמור על סגנון מסויים.
- ביקורת עיצוב צריכה להיות משולבת במטרות תכנוניות אחרות של האזור.

סיכום

סיכום זה כולל מאפיינים של תהליך ביקורת העיצוב שרוכזו מתוך הסקירה הספרותית:

- מכניזם של תגובה

תהליך ביקורת העיצוב הוא מכניזם של תגובה להצעות פרוייקטים המוצעים על ידי יזמים, ואינו בגדר יוזמה תכנונית של מוסדות. על כן הוא אינו תהליך קשיח ויש צורך לפתח כלים שונים לטיפול במצבים שונים.

- ביקורת השלטון המקומי
  תהליך הביקורת נעשה על ידי השלטון המקומי, ואינו כולל קבוצות תושבים או יוזמה וולונטרית של בעלי קרקע. ביקורת זו של הרשות המקומית יכולה להיות סטטוטורית או מייעצת.
- מסגרת התהליך
  תהליך הביקורת יכול ללבוש צורות רבות, החל במשא ומתן לא פורמלי עם היזמים והאדריכלים לגבי הצעות התכנון וכלה בוועדות ביקורת סטטוטוריות.
- סוגי הנחיות
  חלק מן ההנחיות כלולות בהוראות האיזור או בהוראות התוכנית הסטטוטורית וחלקן נפרדות, חלקן מנחות וחלקן מנדטוריות ומחויבות בחוק.
- מתכונת ההנחיות
  אין מודל מחייב של הנחיות העיצוב. לעיתים אלה הנחיות כתובות, לעיתים שרטוטים עם פרטים ולעיתים עקרונות מאויירים.
- תהליך צורך זמן
  מתוך מחקר של Scheer בארה״ב, עולה כי 66% מהערים העריכו ששיעור הזמן המוקדש לביקורת עיצוב הוא בין 5% - 21% מזמנם של הצוותים ברשויות התכנון. מבחינת הלקוח, תהליך זה מאריך את משך הזמן הדרוש לאישור. (Scheer & Preiser 1994).
- תהליך צורך כסף
  הפעלת ביקורת עיצוב מטילה עלויות על הרשות המקומית, הנובעות מהוצאות אחזקת צוות מקצועי, קיום ועדות, חומר מודפס לשימועים, עררים וכיו״ב.
- עקרונות וסטנדרטים קבועים מראש
  ביקורת העיצוב צריכה להתבסס על עקרונות וסטנדרטים כתובים וקבועים מראש, מעין תדריכי עיצוב, עליהם תסתמכנה ועדות הביקורת. דבר זה יפחית את רמת אי הוודאות ויגדיל את מידת האימון בין היזם לרשות.
- הצעת חלופות
  רשויות התכנון צריכות להיות מסוגלות להגיב על הצעות באופן גמיש, על ידי הצעת חלופות, ולא להיות מוגבלות רק להסכמה או לאי הסכמה למה שמוגש. לשם כך יש צורך בקיום ציוותי תכנון מקצועיים ברשויות.
- מעורבות הקהילה ושיתוף הציבור
  אלה מהווים חלק חשוב מתהליך בקרת העיצוב, במיוחד לאור ההתעניינות הגוברת של הציבור באיכויות סביבתיות ובשמירה עליהן. נושא זה הוא מוחשי ומיידי יותר בעיני הציבור מאשר נושאים אחרים של תכנון, כמו פרוגרמות ויעדים ארוכי טווח. למרות שתוכניות העיצוב נעשות על ידי אנשי מקצוע, המדיניות שבבסיס התוכנית צריכה לקבל תמיכה של הקהילה על ידי הצגת חלופות, שימוע פומבי וכיו״ב.
- השפעות חיצוניות על העיצוב
  תהליך ביקורת העיצוב אינו משוחרר מהשפעות פוליטיות ואחרות. בעזרת תצוגה מרשימה, תמונות יפות, שיווק נכון ופוליטיקה ניתן להרשים את הוועדות ולהשפיע על החלטות עיצוב.
- הצורך במקצועיות
  בפועל, ביקורת העיצוב נעשית על ידי הדיוטות ולא על ידי מומחים. בארה״ב 45% מכל הגופים העוסקים בביקורת פרוייקטים אינם כוללים אפילו אדריכל

אחד. ביקורת העיצוב צריכה להיעשות על ידי ועדה מקצועית, הנתמכת על ידי צוות מתאים ומשאבים מתאימים. (Scheer & Preiser 1994)

- אינטרסים פרטיים
תהליך ביקורת העיצוב אינו מבוסס על אינטרס ציבורי אלא ניזום על ידי הפרט, ויש בכך סכנה. לעיתים נלקחת בחשבון רק ההגנה על הנכסים הפרטיים ומניעת פגיעה בפרט, ולאו דווקא הדאגה לרשות הרבים.
- עיצוב שגרתי
ביקורת העיצוב אינה מעודדת פרוייקטים יוצאים מן הכלל, אלא פרויקטים שיגרתיים. מתוך 170 אדריכלים שרואיינו במחקר, 80% הרגישו שהצעותיהם מושפעות מהתחשבותם במה שסברו שיהיה מקובל על מבקרי העיצוב. (Scheer & Preiser 1994)
- שיקול דעת
תהליך קבלת ההחלטות מתבסס על שיקול דעת בכל מקרה לגופו, ויש בכך סכנה לאובייקטיביות.
- העדר נהלים של תהליך העיצוב
לא קיים תהליך כוללני ולא נהלים מוגדרים לביקורת העיצוב, והדבר מקשה על היזמים, המעונינים בוודאות בעת תכנון פרוייקטים לביצוע.

פרק 4:
בַּקָרַת עיצוב בישראל

המסגרת הסטטוטורית לבקרת עיצוב

מערכת התכנון

מערכת התכנון בישראל פועלת במסגרת חוק התכנון והבנייה תשכ"ה – 1965 (להלן: "החוק"). כלי התכנון בחוק הוא תוכנית, שהיא מסמך סטטוטורי, החייב לעבור הליכי אישור כמוכתב בחוק, כולל הפקדתו לעיון הציבור ולהתנגדויות. החוק אינו מגדיר מהי תוכנית, אלא מונה שורה של תוכניות, בפרק ג' לחוק, הנכנסות תחת הכותרת "תוכנית" (סע' 1 – "הגדרות"). תוכנית על פי חוק, שהיא תוכנית סטטוטורית, נקראת גם "תוכנית בניין עיר", או, בעגה מקצועית, "תב"ע". "תוכנית בנין עיר" אינה מושג המופיע בחוק התכנון והבנייה, אך זהו שם שגור במוסדות התכנון ובקרב אנשי ביצוע ויזמים, ואף בציבור הרחב, ככינוי לתוכנית סטטוטורית ברמה המקומית היכולה להיות תוכנית מיתאר מקומית, או תוכנית מפורטת, או שינוי להן. תוכנית כזו קובעת, על פי רוב, את יעוד הקרקע ואת זכויות הבנייה, והיא כוללת הוראות שונות, קנייניות, פיזיות ואחרות. הוראות אלה יכולות להיות נוגעות לעיצוב, איכות סביבה, תחבורה, הקצאות קרקע לשטחי ציבור וכיו"ב. כאשר ההוראות מפורטות דיין, כדרישות החוק, ניתן להוציא היתר בנייה על פיהן.

למילה "תוכנית" יש משמעויות רבות נוספות בשימוש היום יומי, אך בספר זה תובא המילה "תוכנית" רק במובנה הסטטוטורי, אלא אם כן צויין אחרת במפורש, וזאת על מנת למנוע בלבול מושגים. התוכנית היא כלי קשיח, שעם אישורו ניתן לשנותו רק באמצעות תוכנית אחרת. מאחר שהליכי אישור תוכנית הם ממושכים, הדבר מעניק כוח רב לתוכנית.

בפרק ג' לחוק, העוסק בתוכניות, מוצג מדרג התוכניות לפי סדר היראַרכי, מתוכנית מיתאר ארצית עד לתוכנית מפורטת. הוראות עיצוב עירוני-סביבתי מופיעות בכל הרמות, מתוכנית מיתאר ארצית ועד לתוכנית מיתאר מקומית. העיצוב העירוני-סביבתי הוא חלק בלתי נפרד מן התכנון הסטטוטורי בכל רמותיו. בישראל, נעשית עיקר הפעילות לגיבוש מדיניות מסדירה בנושא עיצוב עירוני - ברמה המקומית, אולם בגלל ריכוזיות מערכת התכנון בישראל, מגיעים נושאים עיצוביים בתדירות רבה גם לרמה המחוזית והארצית.

הוראות עיצוב ברמה הארצית

על פי חוק התכנון והבניה, נעשה התכנון ברמה הארצית באמצעות תוכניות מיתאר ארציות. יש מקרים בהם המחוקק משתמש בסמכותו לחוקק חוקים המכתיבים תכנון, או הליכי תכנון הגוברים על הליכי חוק התכנון והבניה. כזה היה חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה) תש"ן – 1990, הידוע בכינויו "חוק הול"ל". כמו-כן חוקקה הכנסת את חוק שמירת הסביבה החופית התשס"ד - 2004.

בסעיף 49 לחוק התכנון והבניה, מוטל על תוכנית המיתאר הארצית לקבוע, בין השאר, הוראות בנושאים בעלי השלכות עיצוביות:
(4) הוראות בענייני שטחי נופש, יעור ושימור קרקע.
(5) הוראה בדבר שמירה על עתיקות, מקומות קדושים, ערכי נוף ושטחים שיישארו בטבעם.

בתוכניות מיתאר ארציות, כמו במקומיות, הייעדים והאמצעים של עיצוב סביבתי הם פיזיים. תוכנית המיתאר הארצית, בהתאם לרמתה, עוסקת בקביעת הכללים שמהם ייגזרו הייעדים והאמצעים בתוכניות בדרגים נמוכים יותר, אך לעיתים, היא גם קובעת ישירות את האמצעים. סעיף 50 לחוק קובע כי תוכנית מיתאר ארצית יכולה להיות חלקית, לפי שטחים שונים של המדינה, (כגון חופים), או לפי עניינים, (כגון אנדרטות), כך שנושאים הקשורים לעיצוב עירוני יכולים להיות מתוכננים ישירות על ידי הדרג הארצי.

התוכניות הרלוונטיות לנושא העיצוב והתכנון הסביבתי עוסקות בשימור סביבה, כמו תמ״א 22 - יער וייעור, תמ״א 13 - חוף הים התיכון, תמ״א 8 - שמורות טבע, גנים לאומיים ושמורות נוף. תוכניות מיתאר ארציות משמשות, בין השאר, לקביעת הוראות כמו שימור היסטורי ושימור סביבתי, וכן הוראות סביבתיות שיש להן חשיבות לאומית, כמו שמירה על עתיקות, מקומות קדושים, ערכי נוף ושטחים שיישארו בטבעם.

הוראות עיצוב ברמה המחוזית

הנושאים המיועדים לטיפול בתוכנית מיתאר מחוזית, המפורטים בסעיף 57 לחוק, שיכולות להיות להם השלכות עיצוביות, הם:
(4) שטחי יעור ועתיקות.
(8) הוראות בדבר שמירה על חוף הים.
אלא שכפי שראינו, באותם נושאים עוסקת גם תוכנית מיתאר ארצית, וברוב המקרים הקדימו התוכניות הארציות את המחוזיות. התועלת של תוכניות המיתאר המחוזיות הוטלה בספק (מגן ואלתרמן, 1986). לתוכניות המחוזיות לא נמצא תפקיד מובהק בין הדרג המקומי לדרג הארצי. חלק מהבעיה נובע מכך, שהמחוזות הם מרחבים אדמיניסטרטיביים אקראיים. הם אינם משקפים אזורי תכנון מהותיים של גושים מטרופולינייים או של אזורים אחרים בעלי מאפיינים פיסיים, כלכליים וחברתיים השונים זה מזה (אלתרמן, 1989). לנוכח ביקורת זו ניתן לשער שההשלכות שיש לתוכניות אלה על הוראות העיצוב ברמה המקומית הן שוליות. בתוכנית מיתאר מחוזית חיפה שהופקדה, נידרש מסמך עיצוב עירוני כנילווה לתוכנית מקומית, בשטח בו מוצע בינוי חדש או שינוי של הבינוי המותר, ותפקידו להתייחס לזיקה שבין הבינוי המוצע לסביבתו הבנויה והטבעית.

הגדרת ״מסמך עיצוב עירוני״ בתמ״מ 6 היא כדלקמן:
״מסמך או מודל הממחיש באופן תלת ממדי את הבינוי המוצע בתוכנית על רקע של הדמיה תלת ממדית של הסביבה הקיימת והמתוכננת, המפרט את השפעות התוכנית המוצעת על הנוף הטבעי ו/או על הנוף העירוני ועל חווית הנוסעים החולפים לאורכו או בתוכו, והקובע המלצות בהתאם.״

הוראות עיצוב ברמה המקומית

כלי התכנון העיקריים ברמת התכנון המקומית הם תוכנית מיתאר מקומית, תוכנית מפורטת ושינויים לתוכניות אלה. מבין כלים אלה, הנפוץ ביותר הוא השינוי לתוכנית מיתאר. ככלל, אישור תוכניות מקומיות הוא בסמכות ועדה מחוזית, להוציא תוכניות לגביהן נאמר בפירוש אחרת.

תוכנית מיתאר מקומית

בסעיף 61, המפרט את מטרות תוכנית מיתאר מקומית, קובע החוק, בין מטרות תוכנית מיתאר מקומית, נושאים בעלי השלכות עיצוביות מובהקות:

(3) שמירה על כל בנין ודבר שיש להם חשיבות אדריכלית, היסטורית, ארכיאולוגית וכיוצא באלה.

(4) שמירה ופיתוח של מקומות חשובים מבחינת הטבע והיופי.

וסעיף 63, המפרט את הוראות תוכנית מיתאר מקומית, מציין:

1 (ח) - איסורים, הגבלות או תנאים לפרסומת בקרקעות או בבנינים.

תוכנית מפורטת

בסעיף 69 לחוק, הנוגע להוראות תוכנית מפורטת, נוספו גם:

(5) שמירה על מקומות, מבנים ודברים אחרים שיש להם חשיבות לאומית, דתית, היסטורית, ארכיאולוגית, מדעית, או אסתטית.

(9) מיקומם של בנינים, נפחם, גובהם, צורתם ומראם החיצוני.

(10) נטיעת עצים והתקנת ספסלים ואביזרים כיוצא בהם בדרכים ובשטחים פתוחים.

תוכנית בסמכות ועדה מקומית

בתיקון מס' 43 לחוק נקבעו מספר עניינים בהם מוסמכת הוועדה המקומית לאשר תוכניות. בסעיף 62א(א) לחוק נמנו נושאי התוכניות שאישורן הוא בסמכות ועדה מקומית. ביניהם כלול:

(5) שינוי של הוראות לפי תוכנית בדבר בינוי או עיצוב אדריכליים.

על יישומו של תיקון החוק נרחיב בהמשך.

תוכנית לשימור אתרים

סוג מיוחד של תוכנית העוסקת בעיצוב אדריכלי, הוא "תוכנית לשימור אתרים", שדינה הוא כדין תוכנית מיתאר מקומית. תוכנית זו נקבעה בתוספת הרביעית לחוק, (על פי סעיף 76א) המוקדשת לשימור. בסעיף 1 – "הגדרות", נאמר: "אתר" - בנין או קבוצת בנינים או חלק מהם, לרבות סביבתם הקרובה, שלדעת מוסד תכנון הם בעלי חשיבות היסטורית, לאומית, אדריכלית או ארכיאולוגית". לצורך יישום התוספת, קבע החוק ועדה לשימור אתרים, המורכבת מנבחרי ציבור, ויש בה איש מקצוע בעל דעה מייעצת. אלא שלוועדה זו אין סמכות לאשר תוכניות אלא לייעץ לוועדות המאשרות ולהכין רשימת אתרים לשימור.

תוכניות ול"ל

אחד הכלים שהוצעו כדי להאיץ את הבנייה בישראל לצורך קליטת גל העלייה בתחילת שנות ה-90 של המאה שעברה, היה חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) התש"ן. מטרתה של הוראת שעה זו הייתה לזרז הליכי אישור תוכניות סטטוטוריות על מנת ליצור מלאי של עתודות בנייה למגורים עבור עולים חדשים, זוגות צעירים ומחוסרי דיור. החוק הוציא את סמכות התכנון והאישור מגורמי התכנון הקיימים והעבירם לוועדה לבנייה למגורים ותעשייה (ול"ל), שהוקמה למטרה זו .

הוראות מינימום בתוכניות

לפני תיקון 43 לחוק היו מקרים בהם נקבעה בתוכנית מסגרת תכנון כוללנית ביותר לבנייני ציבור, ואילו אחוזי הבנייה, תכסית הקרקע וקווי הבניין וכן השימוש שיעשה בבניין, התאשרו על ידי הועדה המחוזית במסגרת נספחי בינוי בוקעים. באופן כזה לא יכלו הגובלים והציבור הרחב להיות מיודעים מבעוד מועד על העתיד לקום באתר. תיקון 43 לחוק שם קץ לנוהג זה, בקובעו בסעיף 145(ז) לחוק, כי מוסד תכנון לא יתן היתר מכוח תוכנית שהופקדה לאחר תחילת 1996 אלא אם נקבעו בתוכנית שטח הבנייה המותר, קווי בניין, מספר קומות או גובה בניינים.

הוראות עיצוב בתקנות התכנון והבנייה

תסקירי השפעה על הסביבה
בשנת 2003 הותקנו תקנות חדשות בענין "תסקירי השפעה על הסביבה". תסקיר השפעה על הסביבה מוגדר בחוק: "מסמך הסוקר את הקשר שבין תוכנית מוצעת לבין הסביבה שבה היא מיועדת להתבצע, לרבות הערכות לגבי השפעות צפויות או חזויות של התוכנית על אותה סביבה ופירוט האמצעים הדרושים למניעת השפעות שליליות...". התקנות מחייבות את מוסדות התכנון לדרוש תסקירים לפני דיון בסוגים מסוימים של תוכניות, ומאפשרות לדרוש הגשת תסקירים לגבי תוכנית שאינה כלולה ברשימה, אך "יש בביצועה כדי להשפיע השפעה ניכרת על הסביבה". ברוב המקרים נדרשים התסקירים לבדיקת נושאים סביבתיים הכרוכים במטרדים אקולוגיים, כמו רעש, עומס, זיהום אויר וכד', אולם הם כוללים לעיתים גם היבטים חזותיים והיבטים של נוחות.

בקרת עיצוב בשלב היתרי בנייה
כלים נוספים של בקרת עיצוב משמשים במועד מימוש התוכנית, בעת הוצאת היתר בנייה. המחוקק הסמיך את הוועדה המקומית להתנות תנאים בהיתר, מעבר להוראות התוכנית, ובהם תנאי עיצוב. כמו כן, כדי להתמודד עם צרכים משתנים סמוך למועד הביצוע, יצר המחוקק מנגנוני גמישות, שחלקם קשורים לתהליך העיצוב. התקנות שתוקנו מאפשרות גמישות מהותית וכן גמישות נהלית בהליכי הוצאת ההיתר.

תקנות "סטייה ניכרת"
תקנות סטייה ניכרת מגדירות מרווח של גמישות מהותית לגבי הוראות התוכנית. סעיף 147 לחוק מתיר לוועדה המקומית לתת הקלה מהוראות תוכנית למבקש היתר. גבולות ההקלה המותרת נקבעו בתקנות שהתקין שר הפנים, והנקראות "סטייה ניכרת מתוכנית, תשכ"ז-1967". בתקנות המשנה של תקנה 2 נאמר כי סטייה ניכרת מתוכנית היא:

"(10) בנייה שלא בהתאם לדרישות בינוי או עיצוב המפורטות בתוכנית, שנועדו לקבוע את אופיה של הבניה בתחום התוכנית או לשמור על אופי וחזות הסביבה.
(13) בנייה בניגוד להוראות התוכנית הבאות למנוע השחתת ערכי דת, היסטוריה ונוף או הוראות תוכנית בדבר שימור מבנים או אתרים."

התקנות מאפשרות סטייה מוגבלת מהוראות הנוגעות למספר קומות, מספר יחידות דיור, קווי בניין ועוד. אלה הן הוראות בעלות השפעה עקיפה על העיצוב, והן אמורות להיקבע בתוכנית גופא, שכן בלעדיהן לא ניתן להוציא היתרי בניין לפי התוכנית. התקנות קובעות, בין השאר, את מעמדן של הוראות עיצוב בתוכנית. ניתן להיווכח כי התקנות מייחסות חשיבות רבה להוראות הנוגעות לעיצוב, ואינן מאפשרות לשנותן בדרך של הקלה אלא רק בדרך של שינוי תוכנית, אם כי יכולה זו להיות תוכנית באישור ועדה מקומית.

תנאי עיצוב בבקשה להיתר
בתקנות המשנה של תקנה 16 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) תש"ל – 1970, נאמר כי הוועדה המקומית רשאית להתנות תנאים בהיתר, בין השאר בעניינים:
"(2) מראהו החיצוני של הבניין המוצע והתאמתו לבניינים בסביבתו...
(5) התאמת מפלסי הנכס למערכת הדרכים והניקוז ולעיצוב נוף הסביבה.
(6) עבודות פיתוח מסביב לבנין המוצע:
(א) סלילת מדרכות, שבילים ובניתם של קירות תומכים וגדרות.
(ב) נטיעת עצים וצמחים מסוימים ושמירה על עצים וצמחים מסוימים שבנמצא".
כלומר, עבודת העיצוב אינה מסתיימת ברמת התוכניות והוראותיהן, אלא ניתן להתנות תנאי עיצוב גם כאשר אין כאלה בתוכנית.

שינויים בהיתר בנייה
תקנות "התרת שינויים בהיתר על ידי מהנדס הועדה - תקנות התכנון והבנייה התשנ"ב - 1992", מקנות גמישות נהלית, על ידי מתן אפשרות לשינויים בהיתר בעת בנייה, לאחר הוצאתו, במהלך ביצוע העבודה, ללא צורך באישור ועדה מקומית, אלא באישור מהנדס העיר בלבד. בסעיף 4 לתקנות נאמר, כי סוגי השינויים שניתן להתירם הם:
(1) שינויים בצורתם ובמיקומם של חלקי בנין ושל שלד הבניין שיש בהם, לדעת המהנדס, שיפור בתפקודו של הבניין או בעיצובו...
(4) שינויים במספר הפתחים לבנין, במיקומם בצורתם או בגודלם.
(5) שינויים במתקנים הטכניים החיצוניים ... ובלבד שאינם... פוגעים בתנאי הסביבה.
(6) שינויים בבליטות ובמעקים.
(7) שינויים בחומרי הבנייה ובגימור הבניין...
(8) שינויים בעבודות פיתוח בחצר הבניין, ככל שהם נוגעים לגבהים, למיקום שבילים, לרחבות,לחומרי גמר, גינון וכיוצא באלה.."

מותר להתיר שינויים רק אם המהנדס שוכנע שאין בשינוי פגיעה בעיצובו של הבניין. מהנדס המתיר שינוי בהיתר צריך לנמק בכתב מדוע אין השינוי גורע מעיצובו של הבניין.

הגדרת "תוכנית" בתקנות אלה: - "לרבות תוכנית שהופקדה, נספחים לתוכנית בעניין עיצוב ארכיטקטוני, בינוי או פיתוח, המהווים חלק מתוכנית כאמור בפרק ג' לחוק,

ותנאים שקבעה הועדה המחוזית לפי סעיף 78 לחוק״. למעשה, תקנות אלה הן המקום הראשון בו מצאנו שנזכרים עיצוב ארכיטקטוני, ונספחי בינוי או פיתוח בשמם המפורש, בהקשר סטטוטורי. ההסבר לכך יכול להיות העובדה, שתקנות אלה אושרו בשנת 1992, כשנספחי בינוי ועיצוב היו כבר לנוהג נפוץ ביותר וגברה המודעות לנושא.

חיקוקים אחרים הנוגעים לעיצוב

חוקי עזר עירוניים
לכל רשות מקומית יש סמכות לחוקק חוקי עזר. נושא אכיפת והסדרת עיצוב יכול להיות נושא של חוקי עזר, כגון חוקי עזר בנושאים של סילוק מפגעים, מודעות ושלטים, שימור רחובות, חזיתות בתים, הגנת איכות הסביבה וכיו״ב .

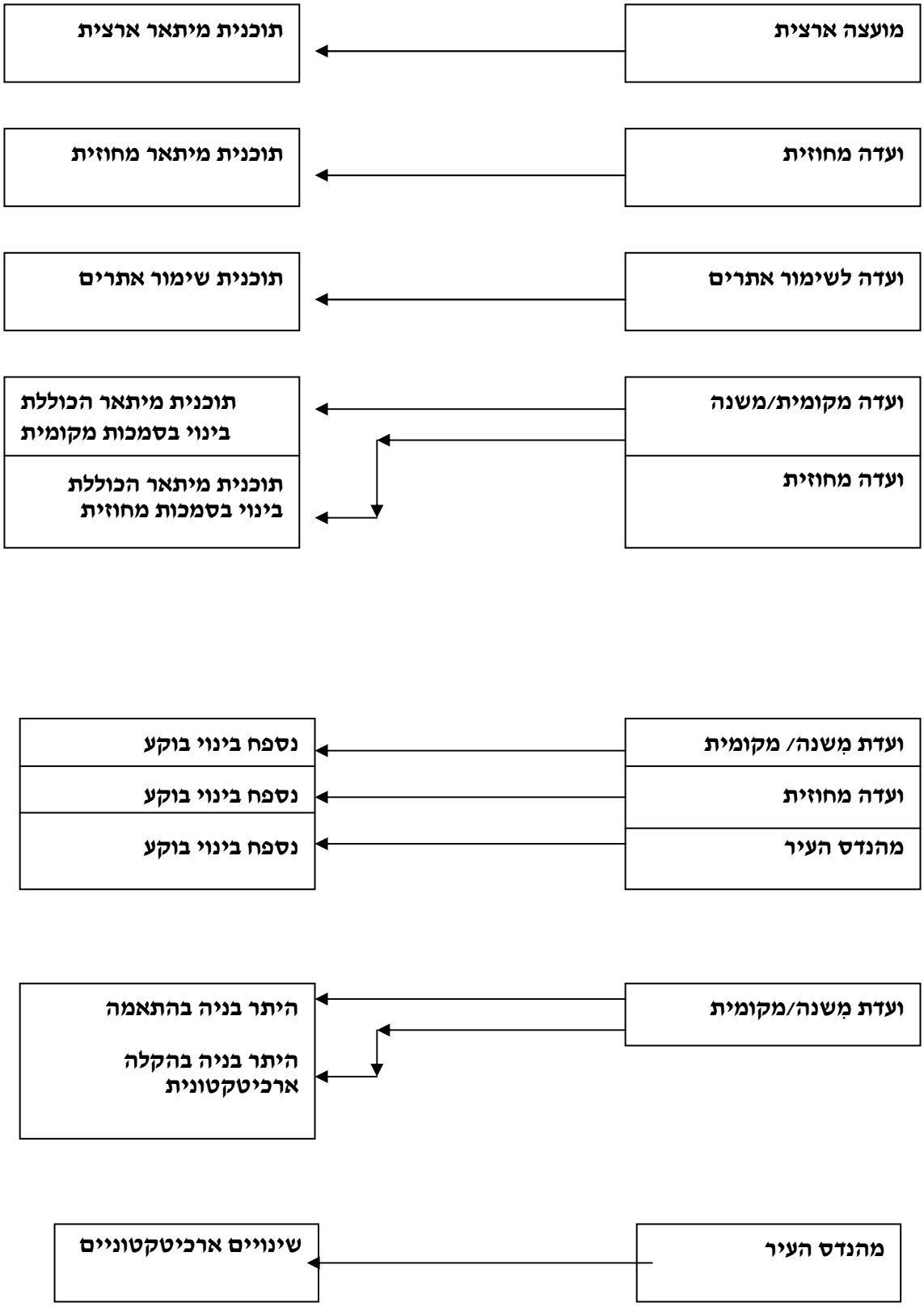
דרכים
תקנות הדרכים (שילוט) ,תש״ם – 1980 מסדירות את השילוט לצורכי אזהרה, הודעה או הוראה וכן את השילוט העסקי. לגבי השילוט העסקי קיימות הוראות לגבי בטיחות, איכות והתאמה לאופי הסביבה. הסייג הוא ״השלט אינו הולם את אופי הסביבה שבה מבקשים להציבו״. התקנות אף כוללות איורים של סוגי שלטים.

שיפוץ בתים
חוק שיפוץ בתים ואחזקתם , התש״ם – 1980 מסדיר הריסה, החלפה וסילוק של כל דבר הפוגם במראה החיצוני של הבית. וכן ביצוע עבודות שיפוץ כדי לשפר את חזותו.

בניינים בעלי חזות מוזנחת
חוק לעידוד סילוקם של בנינים בעלי חזות מוזנחת, התשנ״ב - 1992. ועדה בראשות ראש הרשות המקומית או נציגו, ואשר חבריה הם נציג ציבור שימנה שר הפנים ופקיד מס רכוש שימנה המנהל, רשאית להכריז על בנין כבנין בעל חזות מוזנחת.

שימור טבע, נוף ואתרי נופש
חוק גנים לאומיים, שמורות טבע , אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ״ח- 1998.
חוק העתיקות, תשל״ח- 1978.
פקודת היערות, 1926
חוק הסדרת מקומות רחצה, תשכ״ד - 1964
חוק רשויות נחלים ומעיינות, תשכ״ה – 1965
חוק שמירת הסביבה החופית, תשס״ד – 2004.

בקרת עיצוב בתהליך התכנון
החוק והנוהג



יישום העיצוב בתכנון

תוכניות כלל עירוניות

נושאי העיצוב העירוני הם חלק בלתי נפרד מהתוכניות ברמה המקומית. במרבית התוכניות במחקרנו נכללו הוראות עיצוביות, אולם נושא העיצוב מופיע לרוב כעניין נילווה ולא כעניין מרכזי וחיוני. עם זאת, קיימות גם תוכניות כלל עירוניות, שעניינן העיקרי הוא עיצוב. תוכניות אלה יכולות לעסוק בעניין עיצובי מסוים, כמו פרגולות, או גזוזטראות, דוגמת תוכניות בחיפה.

בנתניה, לדוגמה, אין תוכנית עיצוב עירוני כוללת עבור כל העיר, המייצגת את מדיניות הרשות המקומית ומתייחסת למשאבים כמו חוף הים. חסרות גם תוכניות מיגזריות העוסקות באופן ישיר בעיצוב עירוני. תוכנית "בנייה על הגג" המטפלת ב"חזית החמישית" היא התוכנית היחידה המיגזרית הקשורה ישירות לעיצוב עירוני. במקום תוכנית עיצוב כלל עירונית אחת, התמלא השטח בתוכניות חדשות רחבות היקף שנעשו בשנים האחרונות. תוכניות אלה עסקו בעיצוב העירוני ובדמות העיר באופן מקוטע. עם זאת, מצאנו כי תוכניות אלה הכילו גם תיאורים של חזון לעתיד בעיצוב העיר, ולא רק הוראות "יבשות" וטכניות, מה שמלמד על ניסיון ורצון לגבש תפיסה כוללנית לעתיד. תוכנית המיתאר של נתניה נת/400/7 משנת 1982 היא תוכנית שקובעת שימושי קרקע באזורים השונים ובין היתר יש בה גם הוראות בדבר צורת הבניינים ומראם החיצוני. התוכנית אינה עוסקת בעיצוב עירוני של רשות הרבים, בהתייחס לרחובות, כיכרות, שטחים פתוחים וכיו"ב, אלא רק בעיצוב אדריכלי של בניינים, והיא כוללת הוראות לעיצוב חזית ארכיטקטונית בתחום הפרט, השלמת בניינים, שינויים ותיקונים של בניינים קיימים, מדרגות חוץ, מתקנים על בניינים, מרפסות, מודעות פרסום ושלטים.

עיצוב בתוכניות אב

תוכניות אב אינן נזכרות בחוק, אינן עוברות את הליכי התכנון הקבועים בחוק, הכוללים הפקדה ואישור, אין להן מעמד סטטוטורי, ולא ניתן להוציא היתר על פיהן. לעיתים הן נערכות לפני הכנת תוכנית מיתאר כלל עירונית, כבסיס לה, ולעיתים הן נערכות ככלי לגיבוש מדיניות עירונית שממנה תיגזרנה תוכניות סטטוטוריות חלקיות. מטרת תוכנית האב היא לראות ולהראות תמונה עירונית כוללת, שאיננה קשיחה ואין צורך בהליכים סטטוטוריים כדי לשנותה.

דוגמא ייחודית ומעניינת היא תוכנית אב לירושלים, 1968 , שיש בה שילוב של הוראות עיצוב בתוכנית ללא מעמד סטטוטורי (שביד,1996). ההחלטה להכין תוכנית אב לירושלים התקבלה בשנת 1964. הוחלט להכין תוכנית אב כמסמך מנחה מנומק שיאפשר דיון ציבורי ויהווה בסיס לעיבוד תוכניות מיתאר חלקיות ותוכניות מפורטות, בהתאם לתהליך הפיתוח העירוני. אחד היעדים של התוכנית היה לעצב את דמות העיר בצורה ההולמת את תדמיתה התרבותית, לקבוע אזורים בנויים שיש לשומרם, מרחבים פתוחים שיש לקיימם כאזורי נוף פתוח וכללים בדבר עיצוב השטחים הבנויים. חלק חשוב מההוראות העיצוביות, כמו, לדוגמא, חובת השימוש באבן לחיפוי מבנים, או שמירה על חגורת הירק, נשארו בעינן עד היום.

ועדות חוץ-סטטוטוריות

ועדות בקרת עיצוב חוץ-סטטוטוריות אינן נפוצות בישראל.

בנתניה קיים "פורום תכנון", שהוא פורום תיאום מקצועי חוץ-סטטוטורי, מימסדי ולא ציבורי. הפורום מבקר פרוייקטים בעלי משמעות סביבתית או בעלי היקף נרחב, העומדים להיות מוגשים כתוכנית או כבקשה להיתר בנייה. בפורום משתתפים אנשי מקצוע מאגף ההנדסה, הלשכה המשפטית, אגף נכסי העירייה, נציגי הוועדה המחוזית וראש העיר. זהו פורום לביקורת פרוייקטים, שהחלטותיו נותנת אור ירוק לקידומם. שותפים להחלטה כל המשתתפים בפורום - כאשר זכות ההכרעה היא של מהנדס העיר. קודם לקיום הפורום מתקיים, בדרך כלל, משא ומתן בלתי פורמלי עם המתכננים והיזמים אצל ראש העיר ומהנדס העיר. בדרך כלל, מוצגים תשריטים ומודלים ברמה גרפית גבוהה. הנושאים הנידונים הם בדרך כלל תוספת זכויות בנייה ועיצוב עירוני.
בחיפה הייתה קיימת בעבר ועדה ציבורית, שכללה את בכירי האדריכלים בעיר. הוועדה דנה בפרוייקטים בולטים מבחינה אדריכלית, וחוות דעתה הייתה משפיעה, אם כי רק מייעצת.

הנחיות מינהל התכנון

מינהל התכנון במשרד הפנים אחראי על התכנון הסטטוטורי והוא מנחה את הוועדות המקומיות באופן הגשת תוכניות. במסגרת זו הוצא, בשנת 1992, קובץ "הנחיות לעריכת תוכניות מפורטות ותוכניות שינוי למיתאר". בנושא הוראות עיצוביות, המליצו העורכים להציג את מידת התערבותה של התוכנית המוצעת בעיצובם של המבנים והשטחים הפתוחים ביניהם. רמות הפירוט בתוכניות הן שונות, ויכולות לכלול הנחיות כגון:

א. חופש פעולה למתכנן בתחום המגרש (יש לציין זאת במפורש).
ב. הגבלה חלקית על ידי קווי בנין, מרחקים בין המבנים, מגבלות גובה ותכסית הקרקע.
ג. הגבלה נוספת, בפרישתם של המבנים, מיקומם וניפחם (תוכנית בינוי כללית).
ד. הגבלה נוספת, בצורות המסות של כל מיבנה (מידות גובה, רוחב, אורך חלקים פתוחים).
ה. הגבלה נוספת, בצורתן המפורטת של חזיתות הבתים, חומרי גימור, פיתוח החצר וכו'.

המגמה היא, שלא להשאיר דברים הנוגעים לעיצוב, לפרשנות בשלב הרישוי. במקרים בודדים, רגישים במיוחד, רשויות התכנון ייקחו חלק פעיל בעיצוב הארכיטקטוני בתוכנית, לאחר שיודיעו מראש על כוונה זו. המלצתם היא שכאשר תחום התוכנית מהווה חלק מאזור שימור, או שהוא בעל ערכי נוף מיוחדים או בעל ערך ארכיטקטוני מיוחד, תכלול התוכנית רמת פירוט גבוהה בנושאי העיצוב. המלצה נוספת היא שההוראות העיצוביות יפורטו באופן גרפי ויצורפו כמסמך נוסף להוראות הכתובות של התוכנית, כלומר, כנספח. כמו כן, מומלץ לקבוע בתוכנית את מידת הגמישות המותרת ביחס לשינויים בהוראות העיצוב.

מבא"ת

בשנת 2003 הוציא מינהל התכנון במשרד הפנים מתכונת להכנת תוכניות, הנקראת מבנה אחיד לתוכניות - מבא"ת. במתכונת זו קיים נספח, המכיל דוגמאות לנוסח אחיד עבור נושאים חוזרים, שהן הצעות ניסוח להוראות המקובלות בתוכניות. בין הוראות אלה נימצא סעיף:

1.8 עיצוב ארכיטקטוני

1.8.1 בטרם הגשת בקשה להיתר בנייה יש להגיש תוכנית לעיצוב ארכיטקטוני בקנה מידה 1:100 שתכלול הוראות מפורטות בדבר: מפלסים, חזיתות, פתחים, חומרי בנין וחומרי גמר, פיתוח שטח, גמר זמני, פרטים אופייניים בקנה מידה מתאים וכו', כולל שלבים מינימליים לבניית המבנים – לאישור הועדה המקומית.

1.8.2 מתן היתר בנייה בשטח התוכנית מותנה בכך שתוכנית הבנייה תהיה תואמת את התוכנית ואת תוכנית העיצוב הארכיטקטוני שתוגש.

בדוגמה זו הכיר מינהל התכנון בנספח העיצוב הבוקע (שהוא מסמך שאינו כלול בתוכנית אך הגשתו נדרשת מכוחה) כמסמך נורמטיבי בתכנון הסטטוטורי. הוא עיגן אותו בהוראות התוכנית ואף קבע לו רמה גבוהה של פירוט, שהיא, בעצם, רמת פירוט של היתר בנייה. בכך, כאילו קבע כי היתר הבנייה צריך להיות מאושר על ידי הועדה המקומית (ולא ועדת רישוי) וכי עיצובו נתון לשיקול דעתה. מודגש כי ההיתר צריך להיות תואם גם את התוכנית וגם את נספח הבינוי. מלבד סעיף זה יוחדו גם סעיפים נוספים שיש בהם נגיעה לעיצוב, כמו שימור אתרים, פיתוח שטח ועוד.

ריכוז וביזור בעיצוב

מערכת התכנון בישראל היא ריכוזית מאוד. החל בתוכניות מיתאר ארציות, המתערבות בהחלטות תכנוניות בתחומי תכנון של ועדות מקומיות, וכלה בצורך לאישור כל תוכנית מקומית על ידי הוועדה המחוזית. אפילו תוכניות שבסמכות הוועדה המקומית הן למעשה בפיקוח הוועדה המחוזית, באמצעות הכלי של הצורך בחתימת שר הפנים על תוכניות.

תוכניות סטטוטוריות ברמה הארצית המתערבות בהחלטות של הרמה המקומית הן ייחודיות למדינת ישראל (אלתרמן, 1990). הריכוזיות רבה במיוחד בנושאים בעלי חשיבות סביבתית ארצית, כמו משאבים נופיים מוגבלים, והשלטון המרכזי מפקח עליהם ישירות באמצעות תוכניות מיתאר ארציות, שסטייה מהן טעונה אישור המועצה הארצית. דוגמה לכך היא תמ"א 13, העוסקת בחופים, שחלה על תחומי תכנון מקומי של לא מעט ערים היושבות לחוף הים. מאחר שתמ"א 13 לא נכנסה לפרטים ברמה המקומית, נוצרים לעיתים קונפליקטים ואי התאמות בעת התכנון המקומי, שפתרונם כרוך בהליך ממושך ומסורבל, של הקלות בשלושה דרגי אישור. מטרת התכנון ברמה הארצית היא לתת עדיפות לשימוש במשאבי החוף לטובת כלל תושבי הארץ, ומגמה זו לא תמיד עולה בקנה אחד עם מטרותיהם של יזמים המעונינים לפתח את קטעי החוף האטרקטיביים ביותר (איכות הסביבה בישראל , דו"ח 13 - 14, 1988). מצב זה עשוי להשפיע באופן ישיר על הסדרת העיצוב ברמה המקומית ועל חופש הפעולה ושיקול הדעת שנותר בידי הרשויות בהחליטן בנושאים של בינוי ועיצוב.

לעומת זאת, בהליך של נספחי בינוי בוקעים מועברות סמכויות לדרג שלטוני נמוך יותר בהיראַרכייה, ומשמעות הדבר היא ביזור. נספחי הבינוי הבוקעים אינם מתאשרים על ידי הוועדה המחוזית או המקומית בהליך סטטוטורי הכולל הפקדה ושמיעת התנגדויות, אלא בהליך של דיון בלבד, ולעיתים רק על ידי מהנדס העיר. היתרון של נוהג זה הוא בכך שההחלטות מתקבלות קרוב לזמן ולמקום של התרחשות האירוע של מימוש התכנון. חסרונות ביזור זה הם פגיעה אפשרית במטרות התכנון העירוני הכללי. הטיפול בנושאי הבינוי והעיצוב ברמה המקומית הנמוכה עלול לגרום ליזמים חזקים לקדם תביעותיהם, בעוד שכאשר יש ריכוזיות בקבלת ההחלטות נשמרת, בדרך כלל, הוגנות בחלוקת הנטל והתמריצים, והעדפת האינטרס הציבורי הכללי על פני האינטרס המקומי הצר.

יישום תיקון 43 לחוק

נקודות המחלוקת
כאמור, הסמיך תיקון 43 לחוק את הוועדה המקומית לאשר שינוי של הוראות לפי תוכנית בדבר בינוי או עיצוב אדריכליים. לכאורה, על פניו, נראה היה שהמחוקק סבר כי נושא זה, מן הראוי שהוועדה המקומית תעסוק בו, אם משום שהוא, מטבעו, בעל אופי מקומי, ואם משום שהוא בעל חשיבות פחותה. מכל מקום, גם על סמכות מוגבלת זו לא הייתה הסכמה, ומחלוקות רבות התגלעו לגביה. עיקר המחלוקת נגע לשאלה הישנה-חדשה, והיא, מהו עיצוב אדריכלי, מה הגדרתו וגבולותיו בכלל, ולגבי פירוש סעיף 62א(א) לחוק בפרט. נקודה אחרת במחלוקת הייתה, אם התוכנית חייבת להיות שינוי של הוראות קיימות או שניתן לקבוע הוראות במקום שלא היו כאלה. נקודה שלישית הייתה, מהן "הוראות לפי תוכנית".

הנחיות בחוזר מנכ"ל
משרד הפנים ראה לנכון להנחות את ועדות התכנון לגבי גבולות הסמכות, ובחוזר מנכ"ל שהופץ (ביום 12.2.01) קבע כך: "ההסמכה אינה מתייחסת לשינוי הוראות הקבועות בתוכנית, אלא לשינוי הוראות הקבועות ב'תוכנית בינוי' שהוכנה שלא במסגרת תוכנית כהגדרתה בחוק, אלא לפי סעיף הסמכה במסגרת תוכנית. הוראות הבינוי והעיצוב הינם אותם פרטים נוספים שאין, בדרך כלל, חובה לכללם בתוכנית מאושרת על פי חוק ואשר עוסקים בהוראות בינוי ועיצוב, הלכה למעשה. כדוגמא להוראות מעין אלו, ניתן לראות בהוראות בדבר חומרי גמר, פיתוח סביבתי וכו'... ". אנו רואים כאן ניסיון להגדיר את המושג "בינוי או עיצוב אדריכליים", וההגדרה היא מצמצמת, ומדברת על פרטים שהכללתם בתוכנית אינה חובה, אלא רשות.

עוד מדַבֵּר חוזר המנכ"ל על המעמד הסטטוטורי של נספח הבינוי וגורס כי "אין בסמכות הוועדה המקומית לשנות הוראות שנקבעו ב'תוכנית בינוי' או 'נספח בינוי' שצורפו לתוכנית". המסקנה העולה מהנחייה זו היא מוזרה, מאחר שאם לוועדה המקומית מותר לשנות רק מסמך שהוא חסר מעמד סטטוטורי, הרי שממילא אין צורך בתוכנית לשם כך, וניתן לשנותו באותה דרך בה נוצר, אם זה אישור ועדה מקומית, או הליך דומה.

פסק דינו של בית המשפט העליון בפרשת חוף השרון התייחס לחוזר המנכ"ל ולעמדת המדינה וקבע נחרצות כי אין כל יסוד לטענה לפיה השינויים שמוסמכות ועדות מקומיות להכניס על פי סעיף זה נוגעים רק להוראות בינוי שנקבעו במסגרת 'תוכנית בינוי' בוקעת. בכך הרחיב בית המשפט את סמכויות הועדות המקומיות. בית המשפט הביע דעתו כי ועדה מקומית מוסמכת לגבש תכניות נקודתיות בהיבטים עיצוביים-אדריכליים תוך שינוי הוראות עיצוביות בתוכניות קיימות. עם זאת, ציין בית המשפט באותה פרשה כי קשה לקבוע כללים ברורים מראש למנין הנושאים הבאים בגדרי ההגדרה של "תוכנית בסמכות מקומית" ועל כן פנה לשר הפנים, למרכז השלטון המקומי ולעיריות הגדולות כדי להגיע להסכמות בנושא לעתיד (בג"צ 5145/00 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, חוף השרון נ' שר הפנים פד"י נז(2) 179 (2003)).

נספחי בינוי

בקרת העיצוב העירוני בישראל מוסדרת בעיקר על ידי נספחי בינוי, שהם מסמכים סטטוטוריים או סטטוטוריים למחצה, הקשורים לתוכנית. מסמכים אלה מכונים לעיתים בעגה המקצועית "תוכנית בינוי", או "תוכנית עיצוב", ואנו נקרא להם "נספח בינוי", על מנת שלא לערבב בינם לבין "תוכניות" כהגדרתן בחוק התכנון והבנייה.

חוק התכנון והבנייה קובע כי לכל תוכנית יצורף תשריט של השטח עליו היא חלה (סע' 83). כמו כן הוא קובע כי יחד עם התוכנית יוגשו מסמכי לוואי הדרושים להסברתה (סע' 83 (א)). אין החוק מפרט מהם כל מרכיביה של תוכנית ואינו מגביל אותם, ולפיכך הוא משאיר חופש רב באשר למרכיבים אלה. בפועל, הרוב המכריע של התוכניות מלוות בתשריט, ובמקרים רבים גם במסמכים נוספים, כגון נספח בינוי או עיצוב, נספח תחבורה, נספח איכות הסביבה וכדי. בדרך כלל, רמת הפירוט של התוכנית נמדדת על פי המצאות מסמכים כאלה ושכמותם. המנגנון של נספחי בינוי בוקעים, המוגשים לאחר אישור התוכנית, אינו נזכר בחוק. מנגנון זה התפתח כנוהג, כנראה מתוך צורכי השטח, כדי לאפשר, מצד אחד, ביקורת של רשויות התכנון על יישום התוכנית ומצד שני, גמישות ועידכון בטרם הוצאת היתר בנייה.

הזיקה בין תוכניות לבין נספחי בינוי

אנו מבחינים בין שני סוגים של נספחי בינוי, לפי מיקומם בהיראַרכיית התוכניות הסטטוטוריות. מאחר שנספחי בינוי אינם מעוגנים בחוק התכנון והבנייה אלא שולבו בו כמרכיב שצמח בשטח, אין לנספחים אלה הגדרות או כינויים רשמיים ותיקניים. אנו נבחין בין נספח בינוי סטטוטורי, שהוא אחד ממסמכי התוכנית הסטטוטורית והוא מופקד ומתאשר יחד איתה ובצמוד אליה, לבין נספח בינוי בוקע, הנערך, על פי הוראות התוכנית הסטטוטורית, במועד כלשהו לאחר שהתוכנית קיבלה תוקף, ולפני הוצאת היתר בנייה .

קיימות שתי קטיגוריות של הטמעת הוראות בינוי או עיצוב. קטיגורייה אחת כוללת הוראות בינוי או עיצוב מילוליות בתוך התוכנית. הוראות אלה מופקדות ומתאשרות בתהליך הרגיל. הקטיגורייה השניה כוללת נספחי בינוי, שמצבם הוא אחד משלושת המצבים המתוארים להלן.

- נספח בינוי סטטוטורי, שהוא חלק אינטגרלי מהתוכנית, מופקד ומתאשר יחד אתה ומהווה חלק ממנה בעת אישורה .
- נספח בינוי בוקע המעוגן בהוראות התוכנית, וזאת בנוסף לנספח בינוי סטטוטורי הכלול בתוכנית. במצב זה התוכנית כוללת עקרונות בינוי מסויימים בהוראותיה, ואף כוללת נספח בינוי, אך היא קובעת שהיתר בנייה יותנה בהגשת נספח בינוי נוסף לאישור בעתיד.
- נספח בינוי בוקע, המעוגן בהוראות התוכנית, כשהתוכנית עצמה איננה כוללת נספח בינוי סטטוטורי. לעיתים התוכנית כוללת עקרונות בינוי מסויימים, ולעיתים לא. התוכנית מתנה קבלת היתר בנייה בהגשה של נספח בינוי לאישור בעתיד.

נספחי הבינוי הם, על פי רוב, מסמכים גרפיים-הנדסיים, מפורטים יותר מן התוכנית, המיתארים את תמונת העתיד לאחר מימוש התוכנית. נספחי הבינוי הסטטוטוריים מופיעים, בד"כ, כגיליון נפרד בין מסמכי התוכנית. לעיתים נדירות מופיע הבינוי בתוך

תשריט התוכנית ולא כמסמך נפרד. נספחי בינוי בוקעים מיתארים תמונת עתיד קרוב, מאחר שהם נערכים סמוך למימוש התוכנית. נספח הבינוי הבוקע מופעל, ברוב המקרים, על ידי המגזר הפרטי והליכי אישורו אינם בהכרח סטטוטוריים, אף שהם נובעים מהוראה סטטוטורית בתוכנית. נספחי הבינוי הבוקעים, הנערכים במסגרת תוכניות רחבות היקף, הם, לעיתים, "נספחי בינוי אזוריים", הנקבעים על פי חלוקה מקדמית של התוכנית למתחמים. כל אזור מהווה, בד"כ, חטיבת פיתוח עצמאית לצורך נספח הבינוי. נספחי בינוי מסוג זה הם כלי מתאים לניהול הביצוע, המתקדם באופן חלקי ומקוטע, על ידי יזמים שונים המפתחים את השטח, בלוחות זמנים שונים, בהתאמה לקצב הפיתוח ולקצב האיכלוס.

נספחי בינוי בוקעים אחרים, הם נספחים מגזריים, או נושאיים. נספחי בינוי אלה יכולים להיערך עבור מגורים, או שטח ציבורי פתוח, או אתר לבניין ציבורי. הם יכולים להיות מיועדים לפיתוח שטח , לתנועה וחנייה וכיו"ב. חלק מהנספחים המגזריים, מטבע הדברים, נערך על ידי מומחים מהתחומים השונים. הדבר דורש הקצאת משאבים גדולה, בגלל רמת הפירוט הנדרשת, והצורך בהעסקת מומחים יועצים בנוסף למתכנני התוכנית. כמו כן יש צורך בעבודת תיאום וניהול, וזו, בדרך כלל, מוטלת על הרשות המקומית. לעיתים תוכנית הרישוי עצמה מוגשת לוועדה המקומית ומתאשרת גם כנספח בינוי וגם כבקשה להיתר.

הנספחים הבוקעים מגמישים את המימד הסטטי של התוכניות. הנספחים הבוקעים ממשיכים, למעשה, את תהליך התכנון והביצוע לאורך טווח הזמן של חיי התוכנית. ("חיי התוכנית" - הוא מושג שיגדיר את טווח הזמן שבו מפעילים את התוכנית עד אשר משנים אותה באמצעות תוכנית מתקנת וגם אז לעתים ממשיכים לִדְלות הוראות מתוך התוכנית הישנה).

אופן ההצגה בנספחי הבינוי

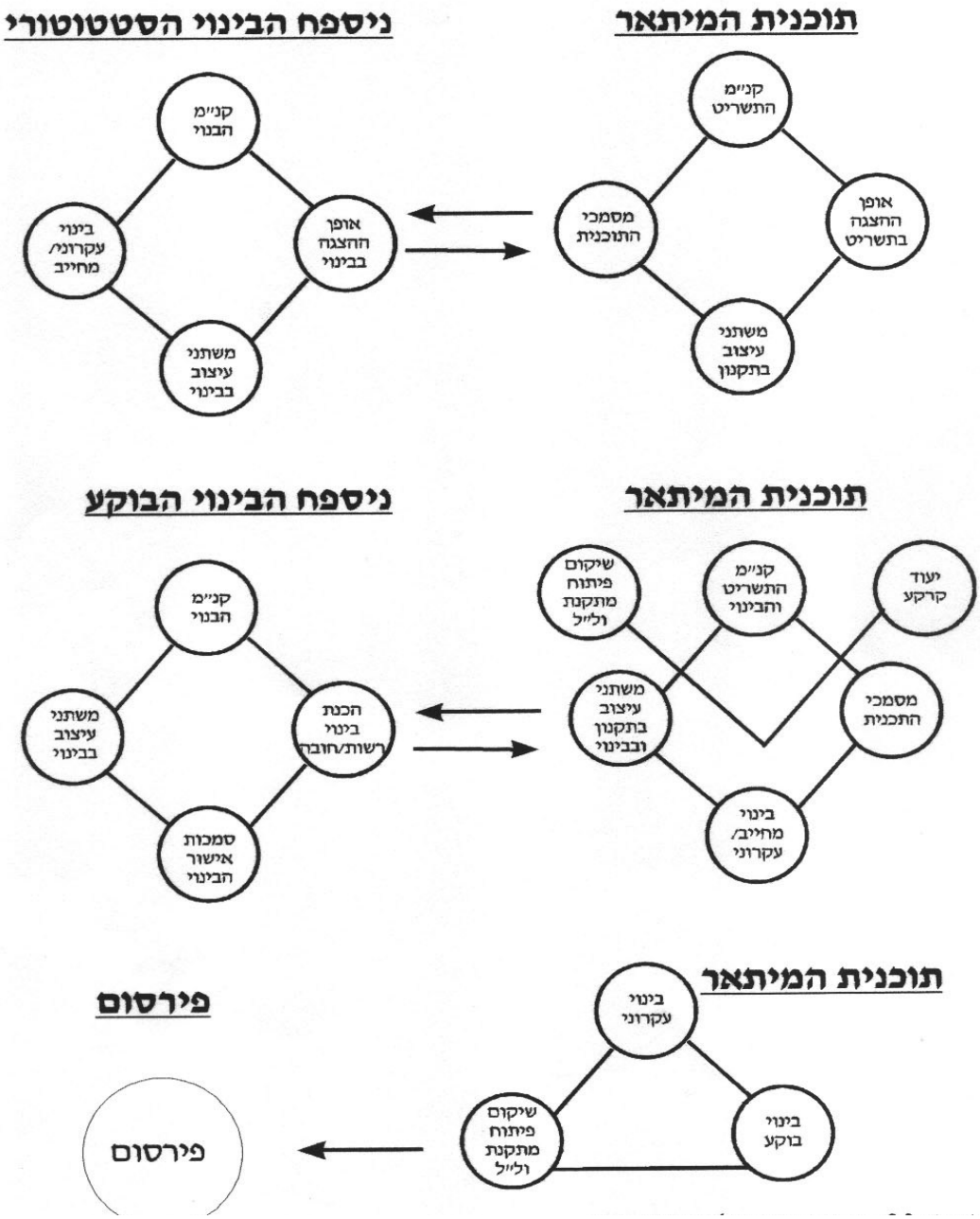
אחד היתרונות של נספח הבינוי הוא באפשרויות הגרפיות העומדות לרשותו. על אף זאת, השימוש בכלים גרפיים בנספחי הבינוי בתקופת המחקר היה דל יחסית. אחת הסיבות האפשריות לכך היא העלויות הגבוהות של כלים אלה (יש לציין שרק בשנים האחרונות של תקופת המחקר נכנס השימוש במחשב בצורה שגרתית למשרדי אדריכלים). מאידך, ניתן לשער, שהחשיבות המעטה שמייחסות הרשויות לשיתוף הציבור בתכנון הבינוי גורם לאי ניצול אמצעים אלה, שניתן היה להשתמש בהם לשיווק הפרויקט, למניעת התנגדויות, להשגת הסכמה ציבורית ופרסום חיובי. לאחרונה חלה התפתחות ניכרת בשימוש בכלים גרפיים ממוחשבים להצגת פרוייקטים. הם משמשים להצגת הפרוייקט בפני ועדות התכנון ולשכנוען, ובמקביל, לשיווק עבור קונים פוטנציאליים על ידי פרסום בעתונות. יש להניח שבשנים הקרובות תוסיף ותשתפר הרמה הגרפית של הצגת העיצוב, עם השכלול באמצעים הטכנולוגיים. יש חשש שהשימוש באמצעים גרפיים ממוחשבים עלול לגרום לקשיחות בתכנון, מאחר שהם מציגים באופן ברור מאוד את העתיד, ועלולים להיתפס כמחייבים.

אמצעי המחשה נוסף ווותיק, הוא מודל מוחשי ולא ממוחשב, והוא כלי קריא וברור ומתאים במיוחד להצגה בפני הציבור. המודל הוא אמצעי יקר, ובגלל מגבלות כספיות השימוש בכלי חשוב זה מוגבל יחסית.

שיתוף הציבור בעיצוב

ככל שגדלה מידת הגמישות של תוכנית, פוחת המידע המגיע לציבור ופוחת שיתופו. נספחי בינוי בוקעים מגדילים את הגמישות, ובמקביל, מקטינים את שיתוף הציבור בתכנון ובעיצוב. זאת, מאחר שאישורם, בשלב בוקע שאחרי אישור התוכנית, נעשה ללא חשיפה לציבור וללא יידועו.

הסמכות להכין נספחים כאלה נתונה לסקטור הפרטי היכול להגיש נספח בינוי על קרקע בבעלותו ועל קרקע בבעלות זולתו, ללא צורך בפרסום של הודעה על נספח הבינוי הצפוי וללא צורך בפרסום הנספח עצמו. כיום קיים פרדוקס בחוק, משום שההליך של הכנת נספחי בינוי בוקעים ואישורם אינו מחייב פרסום, בעוד שהקלות, אפילו אם הן מינוריות וקלות ערך, בהשוואה להשלכות נספחי הבינוי, טעונות על פי החוק פרסום, הודעות לבעלים, דיון בהתנגדויות וכו׳. הדבר יוצר חוסר ודאות בציבור לגבי התכנון העתידי ותוצאותיו. קיום של הנחיות עיצוב ובינוי המפורסמות מראש, היה מפחית במידה ניכרת את אי הוודאות. על שיתוף הציבור בתכנון נרחיב בפרק העוסק בנושא זה.


תוכנית המיתאר
קנ"מ התשריט
אופן החצגה בתשריט
משתני עיצוב בתקנון
מסמכי התוכנית
ניספח הבינוי הסטטוטורי
קנ"מ הבנוי
אופן החצגה בבינוי
משתני עיצוב בבינוי
בינוי עקרוני/ מחייב
תוכנית המיתאר
קנ"מ התשריט והבינוי
יעוד קרקע
משתני עיצוב בתקנון ובבינוי
מסמכי התכנית
בינוי מחייב/ עקרוני
שיקום פיתוח מתקנת ול"ל
ניספח הבינוי הבוקע
קנ"מ הבנוי
הכנת בינוי רשות/חובה
משתני עיצוב בבינוי
סמכות אישור הבינוי
תוכנית המיתאר
בינוי עקרוני
בינוי בוקע
שיקום פיתוח מתקנת ול"ל
פירסום
פירסום

פרק 5:
הפסיקה בנושא נספחי בינוי
מאת ניר מועלם

בשל היות נספחי הבינוי יציר "השטח", ולא כלי שיצר המחוקק, ובשל הגבולות הבלתי ברורים והבלתי מוגדרים של מושגי הבינוי והעיצוב, רבים הקונפליקטים הנוצרים ביישום הנספחים וחלקם מגיע להתדיינויות משפטיות. הפסיקה מלווה את התפתחות נספחי הבינוי ככלי תכנוני, ואת חוסר הבהירויות שנלוו אליהם. כמו כן, מכתיבה הפסיקה במידה רבה את המציאות, בהיותה תקדימית, תוך ניסיון בלתי פוסק לגשר על המתח עליו הצבענו לעיל, בין גמישות לודאות, ובין יעילות לצורך בשיתוף הציבור. התעסקות בתי המשפט השונים (החל מבית משפט השלום וכלה בבית המשפט העליון) בנספחי בינוי ועיצוב, בפרשנותם, בכוחם המשפטי, ובהתאמת היתרי בניה אליהם, מעידה על הדילמות הרבות שהם מעוררים, ומחזקת את התפישה הרחבה שהוצגה בתחילת הספר, לפיה עיצוב עירוני מהווה כיום פעילות בינתחומית של מתכננים, מעצבים ורשויות תכנון. לכך יש גם להוסיף את פעילות בתי המשפט כחלק ממארג מנהלי, מקצועי, אשר עוסק בעיצוב.

מאחר שהמונח השגור בפסקי הדין הוא "תוכניות בינוי", שאינן תוכניות סטטוטוריות, נזכיר במקביל, את המונח "נספחי בינוי" אשר הועדף על ידינו במסגרת ספר זה. מתוך פסקי הדין, וכן מן המציאות, עולה כי השימוש במונח "תוכנית בינוי" לצורך תיאור מסמכים שאינם סטטוטוריים, גרם לבלבול רב. דוגמא לכך ניתן למצוא בפרשת **חוף השרון** שהוזכרה לעיל. שם קרא בג"ץ לשר הפנים, למרכז השלטון המקומי ולעיריות הגדולות לחבור יחד כדי להגיע לפירוש מוסכם של סעיף 62א(א)(5) לחוק הדן בסמכות העיצובית של הוועדה המקומית. מן הראוי לדעתנו שבמסגרת ההתעסקות המשפטית בנושאי בינוי ועיצוב, ייפרדו מן המונח "תוכנית" בהקשר לנספחי הבינוי.

במסגרת פרק זה נעריך את השימוש בנספחי הבינוי לאור הוראות הפסיקה. נתחקה אחר כוחם המשפטי של הנספחים השונים, מעמדם, ויחס הפסיקה אליהם בהקשר להיבטי הגמישות, השקיפות ושיתוף הציבור.

גמישותם של מסמכים תכנוניים בראי הפסיקה

עקרון הגמישות וחשיבותו בהשגת תכליות שונות, יידון עוד בהרחבה בפרק 7 לספר, אך בענין גמישותם של נספחי הבינוי, נציין לצורך דיוננו עתה, כי גמישות זו יכולה ללבוש צורות שונות: קשת הנושאים בהם מטפלים הנספחים אינה מוגדרת בחוק והנה מגוונת; חוק התכנון והבניה אינו מגדיר את זהות הגורם המוסמך להכין נספחי בינוי בוקעים; כמו כן, קיימים נספחי בינוי אשר מותירים פתח רחב לשיקול דעת של הוועדה המקומית או גורם מקצועי מגורמיה בעת ישומם ותרגומם להיתרי בניה.
המסד הגמיש של נספחי הבינוי ניצב בקונפליקט עם אינטרסים חשובים לא פחות ובהם הצורך בוודאות ובשיתוף הציבור בתכנון. המסד הגמיש מאפשר לרשות להפעיל את שיקול דעתה באופן אוטונומי למדי. הפעלת שיקול הדעת המנהלי של רשויות התכנון הנו נושא אשר הפסיקה הרבתה לעסוק בו (גם אם לא במישרין בהקשר של נספחי בינוי גמישים).

על פי פסיקת בתי המשפט, את הפעלת שיקול הדעת הגמיש על ידי רשויות התכנון יש לבחון לאור עקרונות מן המשפט המנהלי והחוקתי - עקרונות בדבר מינהל תקין, סבירות המינהל, עקביות המינהל, אי פגיעה בזכויות יסוד, אי משוא פנים או ניגוד עניינים וכן פעולה על פי עקרון השוויון וכללי הצדק. את הפעלת שיקול הדעת הגמיש – בין היתר ביישום מסמכי תכנון ונספחי בינוי - יש לבחון גם לאורם של עקרונות תכנוניים שונים: למשל, זכותו של הציבור לוודאות ועקביות בתכנון, ציפייתם של צדדים מעונינים המהווה אינטרס בר הגנה, העדפת האינטרס התכנוני של הרוב על המיעוט ועוד. ביסוד הצורך לאזן את הגמישות עם אינטרסים אחרים עומד החשש כי הגמישות עלולה להפוך לשרירות, ושיקול דעת שָקול עלול להפוך לבלתי מרוסן ומפלה. מלאכת האיזון היא עדינה, בדומה לאיזון אינטרסים בכל תחום משפטי אחר. מחד, קיים הרצון לאפשר חיים תקינים, להביא לביצוע דבר החקיקה (התוכנית הסטטוטורית על נספח הבינוי שלה) ולהביא להגשמת אינטרסים תכנוניים וציבוריים באופן יעיל. מנגד, זכותו של הפרט וזכותן של קבוצות פרטים עשויה להיפגע אם תהיה התבססות יתר על המסד הגמיש של מסמכים תכנוניים ובהם נספחי הבינוי. בסקירת הפסיקה ניתן לאתר מספר פסקי דין העוסקים בצורך שבפעולה גמישה מצד רשויות התכנון, וכן בצורך בפרשנות גמישה למסמכי תכנון, נוכח הִשתנות הצרכים בעידן המודרני. פסקי הדין הללו לא עוסקים אמנם במישרין בגמישותם של נספחי הבינוי דווקא, אך הם מלמדים על הבסיס הגמיש וההכרחי של דיני התכנון המודרניים, ועל הצורך לנטרל גמישות יתר אשר מובילה לעתים לחוסר הגינות כלפי האזרח.

כפי שציין בית המשפט בפרשת **הסביבה**, עניין לנו באיזון עדין בין יעילות מחד והוגנות מאידך:

> "...נתון נוסף שיש לקחתו בחשבון הוא, שרשות התכנון מפעילה את סמכותה באופן שתוגשם טובת הציבור במובן הרחב, הכולל אמנם גם את טובת הפרט, אך תוך איזון מתאים ביניהם ...דרך קבלת החלטות על ידי גוף מינהלי צריכה להיעשות על דרך האיזון בין ההגינות לבין היעילות שאלה אמנם נתונים לביקורת שיפוטית אך בית המשפט יטה שלא להתערב כאשר האיזון מתקיים..."[1]

ובדומה, ציין בית המשפט בפרשת **אילני**, כי דיני התכנון נועדו מטיבם להביא לשינוי. עמדה זו מאפשרת להערכתנו פרשנות גמישה וליברלית למסמכי תכנון ובכללם נספחי בינוי, בשים לב לזכויות יסוד ואינטרסים ציבוריים:

> "מטבע הדברים שינויים תכנוניים הם יסוד מוסד בחברה מתקדמת ומתפתחת. הפרט אינו יכול למנוע שינויים תכנוניים שנועדו להצעיד קדימה את איכות החיים של החברה הסובבת. על כן, לא מתקבל על הדעת שיצא מבית המשפט פסק דין ה"עוצר" את מימוש התוכנית...עם זה, הליכי התכנון צריכים לשוות לנגדם זכויות פרטיות להתאים עצמן ככל הניתן לאותן זכויות.."[2]

בהמשך נסקור את מעמדם המשפטי של נספחי הבינוי על פי פסיקת בתי המשפט, ונצביע על הכרת בית המשפט בכך כי נספחי הבינוי הנם מסמכים אשר נועדו לאפשר הנפקת היתרי בניה בשלב הביצוע, גם אם אינם סטטוטוריים. הכרה זו משמעותה הכרה בנספחי הבינוי כמסמכים לגיטימיים וגמישים, גם אם לא זכו לעיגון חקיקתי. בד בבד אנו מוצאים נטייה מצד בתי המשפט שלא לראות בנספחי הבינוי את חזות הכל ולבקר את השימוש בהם לאור עקרונות נוספים עליהם נרחיב בחלק הבא.

---

[1] עת"מ (מנהליים חיפה) 30010/97 **הסביבה, אגודה ישראלית לשמירת הסביבה נ' הועדה מחוזית לתכנון ובניה מחוז הצפון**, פד"מ כרך א' עמ' 201, בעמ' 216-217 (1997).

[2] עת"מ (מנהליים ת"א) 2995/04 **אילני נ' עיריית כפר סבא ואח'** תק-מח 2006(3) 10893 (2006).

נספחי בינוי ועקרונות דמוקרטיים של שקיפות ושיתוף הציבור

מקומם של עקרונות יסוד בדבר שקיפות ושיתוף בדין התכנון והבניה הישראלי

ציינו כי קונפליקט אפשרי המאפיין נספחי בינוי הוא זה שבין הצורך בגמישות מחד לבין שיתוף הציבור מאידך. קונפליקט זה מתעצם נוכח העובדה כי בשנים האחרונות קיבלו עקרונות בדבר שקיפות ושיתוף ציבור הכרה הולכת וגוברת בפסיקה כחלק מ"עקרונות תשתית" אשר לאורם יש לפרש את דיני התכנון (עקרונות אלה יידונו בהרחבה בפרק 8 לספר). העקרונות הנזכרים שימשו את בית המשפט העליון בנקיטת פרשנות המחייבת הכנה של תוכנית מפורטת במספר בג"צים בולטים שניתנו בשנים האחרונות. אחד מהם הנו בג"צ 10112/02 **אדם טבע ודין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז ירושלים** פ"ד נח(2) 817 (2003). שם נדונה עתירה כנגד תוכנית לבנייה של נתיב שלישי במסלול העולה לירושלים במסגרת תוכנית מיתאר מחוזית. עלתה השאלה אם נדרשים הכנתם של תוכנית מפורטת ותסקיר השפעה על הסביבה. בית המשפט העליון, מפי כב' השופט חשין, קבע כי מקום שלשון התוכנית הוא עמום ויכול להתפרש לשתי פנים יש לנקוט בפרשנות הנותנת ביטוי לדוקטרינות בדבר שיתוף הציבור ושקיפות הליך התכנון. במקרה זה, אומר השופט חשין, שתי הדוקטרינות מובילות לפרשנות המחייבת הכנתם של תוכנית מפורטת ותסקיר השפעה על הסביבה. התוכנית המפורטת ופרסומה נותנים ביטוי לשקיפות הליכי התכנון ולשמירה על הזכות של הציבור להתנגד לתוכנית.

עקרון השקיפות הוא עיקרון מהותי במשטר הדמוקרטי. השקיפות מבטיחה שמעשיהן של הרשויות המנהליות וביניהן מוסדות התכנון, יופעלו בצורה פתוחה וגלויה ובכך יוכלו לעמוד לביקורת ציבורית. יותר מכך, הפסיקה נוהגת לראות ברשויות המנהליות במשטר דמוקרטי וברשויות התכנון ביניהן, כמעין נאמנים על נכסי הציבור המחוייבים בחובת דיווח לציבור אודות פעולותיהם. הדיווח מבטיח שהציבור יידע מהן הפעולות הנעשות בנכסים הציבוריים ובכל הנוגע לתכנון ומה מתכננים מוסדות התכנון. יש חשיבות גם למועד בו נודע לציבור אודות פעולותיהם של מוסדות התכנון. מידע לאחר מעשה, לאחר שהתוכנית מוכנה ומאושרת, אין בו כדי להועיל רבות, לעומת מצב בו הציבור יודע על התוכנית בזמן הכנתה, שאז הוא יכול לבקר את התוכנית ולהכניס את תשומותיו להליך התכנון.

לעיקרון בדבר שיתוף הציבור בתכנון יש בסיס דמוקרטי של קבלת החלטות ועל פיו בתהליך התכנון יש לתת לציבור את האפשרות לקחת חלק בתהליך, כך שבמסגרתו יובאו בחשבון הדעות של מגזרי הציבור השונים והפרטים אשר עבורם נועד התכנון. שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה מקבל את ביטויו המרכזי בישראל במסגרת הליך הגשת התנגדויות המעוגן בסעיף 100 לחוק התכנון והבניה. הליך זה מקנה למי שעלולים להיפגע מתוכנית שהופקדה, זכות להביע עמדתם כנגדה. בהקשר של נספחי הבינוי לסוגיהם, קיימת חשיבות במציאת האיזון בין השימוש הגובר בנספחים אלה, לבין עקרונות התשתית בדבר שיתוף ושקיפות. לא כל נספח בינוי ממלא אחר עקרונות אלה. הבעיה מתחדדת בעיקר נוכח נספחי בינוי בוקעים ומאוחרים לתוכנית, אשר אינם זוכים להליכי הפקדה מסודרים כמו נספחי בינוי סטטוטוריים. במקרים אלה גמישותם של נספחי הבינוי והיעילות שהם מביאים למערכת התכנונית, ניצבת אל מול אינטרסים חשובים לא פחות של אפשרות ביקורת עקבית על מקבלי ההחלטות.

יחס הפסיקה לנספחי הבינוי הבוקעים לאור עקרון השקיפות ושיתוף הציבור

בפרק זה אנו מתמקדים בדיון אודות שיתוף הציבור ושקיפות *הנספחים הבוקעים*, שכן הנספחים הסטטוטוריים עוברים ממילא תהליכי פרסום, הפקדה והגשת התנגדויות יחד עם התוכנית הסטטוטורית ובכך, לפחות בפן הפורמלי, ניתנת הזדמנות לציבור להשתתף בהליך וליתן את תשומותיו. מכאן שנספחי הבינוי הסטטוטוריים הם שקופים יותר לציבור מאשר הנספחים הבוקעים ונשמרת לו האפשרות להיות שותף בהליך גיבושם. ואכן, הפסיקה ראתה את נספחי הבינוי הבוקעים כבעייתיים יותר מהנספחים הסטטוטוריים, בשל אי פרסומם לעיון הציבור ובשל הדילמות שהם מעוררים בהקשר זה. הפסיקה התחבטה בשאלה, ולבסוף הכריעה שאין כל חובה חוקית לפרסם נספחי בינוי בוקעים לעיון הציבור. נספחים אלה בוקעים על פי רוב מכוחה של הוראה המסמיכה את רשויות התכנון לאשרם לאחר פרסום התוכנית וטרם הוצאת היתרי בניה. כך אנו עדים למספר פסקי דין אשר סירבו לבסס חובה אקטיבית על רשויות התכנון לפרסם ולהפקיד נספחי בינוי בוקעים כחלק מהתהליך התכנוני (ראו למשל בבג"צ 445/73 **סער נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, המרכז** פ"ד כט(1) 219 (1974). עוד ראו בת.א (שלום-י-ם) 4463 /94 **שפי נ' מבנה רב דירות (1990) בע"מ** דינים שלום (סב) 56 (2005).

העובדה שנספחי הבינוי הבוקעים אינם בגדר תוכניות סטטוטוריות המחויבות בהליכי אישור מסודרים, משמעותה כי אין הם עוברים את ההליכים המחייבים הפקדת התוכנית לעיון הציבור ושמיעת התנגדויות. עם זאת, יש לציבור זכות להגיש התנגדות לתוכנית בנין העיר הקובעת את ההוראות בדבר הגשת נספח הבינוי הבוקע והעתידי. כך נפסק בפרשת **צפיר** ובפרשת **גליא**[3]. בפרשת **גליא** הנזכרת, מציין כבוד השופט שמגר כי על המלינים כנגד נספחי בינוי בוקעים מוטלת החובה להעלות טענותיהם בשלב אישור התוכנית המפורטת מכוחה התקבלו הנספחים וכי אין לקבל טענות מאוחרות, לאחר אישור ופרסום התוכנית הסטטוטורית. אולם אנו סבורים כי הסדר זה רחוק מלהשביע רצון בכל הנוגע לשיתוף הציבור בתכנון והוא מספק רק מענה חלקי לצורך בשיתוף בר משמעות. הסיבה לכך היא שהאפשרות להגשת התנגדות לתוכניות סטטוטוריות המורות על הגשת נספח בינוי בוקע, אינה נהירה לציבור, שאינו מודע לרוב להשלכות של נספחי הבינוי בעתיד. הוא גם אינו מודע לכך שלא יוכל להתנגד לנספחי הבינוי העתידיים. רק ציבור הנעזר בייעוץ משפטי עשוי לדעת כי יש להגיש התנגדות להוראות של תוכנית סטטוטורית בדבר נספחי בינוי בוקעים. המשמעות היא שבמרבית המקרים, ללא ייעוץ משפטי לא יידע הציבור שעליו להתנגד לעצם ההוראה המורה על הכנת נספח בינוי בוקע. בנוסף, גם אם מוגשת התנגדות להגשת נספחי בינוי עתידיים, לא ברור כלל מדוע על ועדות התכנון לקבל את ההתנגדות, ומהן העילות שבגינן יחליטו הוועדות שלא לכלול הוראה חוקית בתוכנית בדבר הכנת נספח בינוי בוקע, שהרי קשה בשלב זה של הפקדת התוכנית להראות פגיעה למעט הפגיעה בשיתוף הציבור בתכנון. נראה כי טרם התפתחה בענין זה תורה מסודרת בפסיקת בתי המשפט לגבי אזורי "בין הערבַּיים", שבמסגרתם תלוי נספח בינוי עתידי ובוקע מעל ראשם של בעלי ענין ומתנגדים, מבלי שתוכנו ידוע מראש. קושי זה ממחיש ביתר שאת את המתח בין גמישות מחד, לבין שקיפות ושיתוף מאידך - מתח המאפיין נספחי בינוי. נושאים אלה יידונו בהרחבה בפרקים 7 ו-8 לספר.

---

[3] ראו בג"צ 709/85 **צפיר נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה נתניה** פ"ד מ (3) 329 (1986) ובג"צ 511/80 **גליא נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה** פ"ד לה(4) 477 (1981) .

מעמדם המשפטי של נספחי הבינוי

פסיקת בתי המשפט הרבתה לעסוק גם במעמדם ותוקפם המשפטי של נספחי הבינוי לסוגיהם השונים. היות שמדובר במסמכי תכנון מגוונים, היכולים להיות או בוקעים או סטטוטוריים, וכן או "מנחים" או "מחייבים", התחבטה הפסיקה רבות בכוחם המשפטי של הנספחים, ביחס בינם לבין התוכנית, וביחס בינם לבין היתרי בניה המונפקים על פיהם.

מעמד נספחי הבינוי, תפקידם וגבולות השימוש בהם על פי הפסיקה.

מעמד נספחי הבינוי

בפרשת **מרכז הספורט**[4] נקבע כי מעמד נספחי בינוי סטטוטוריים המהווים חלק בלתי נפרד מהתוכנית המאושרת, זהה למעמדה של התוכנית עצמה. מנגד, שאלת מעמדם העצמאי של נספחי הבינוי הבוקעים ברורה הרבה פחות. בית המשפט העליון הכיר לראשונה במעמדו של נספח בינוי בוקע בשנות השבעים בפרשת **סער** . בפרשה זו עתרו תושבי שכונת "רמת האוניברסיטה" כנגד נספח בינוי מאוחר שנועד להתוות בינוי של שלב ג' ואחרון בשכונת המגורים שלהם. במקרה זה דובר בתוכנית בינוי שבקעה מתוכנית מפורטת שחלה על השכונה, אשר נכנסה לתוקף חמש שנים לפני הגשת העתירה. בפסיקה ראשונה בנושא של נספחי בינוי קובע בית המשפט שנספח הבינוי מהווה חלק מהפרקטיקה של התכנון. עם זאת, לנספח הבינוי הבוקע אין מעמד חוקי עצמאי כשל תוכנית על פי חוק התכנון והבנייה.

מהו, אם כן, המעמד של נספחי הבינוי הבוקעים? על פי עמדת השופט חשין בפרשת **אדם טבע ודין**[5] **,** נספחי הבינוי הללו אינם מהווים תוכניות סטטוטוריות כהגדרתם בסעיף 1 לחוק התכנון והבנייה. עם זאת, הפסיקה קבעה כי אין פירוש הדבר שנספח בוקע איננו מחייב את מבקשי ההיתר במידה כלשהי. נספח הבינוי הבוקע מהווה "סימן דרך" תכנוני אשר לאורו על ועדות התכנון לפעול ולנהוג. ועדות התכנון אינן רשאיות להתעלם מנספח הבינוי הבוקע, גם אם אינו מסמך סטטוטורי, ועליהן להפעיל את שיקול דעתן לפיו.

תפקיד נספחי הבינוי

מהו התפקיד של נספח הבינוי? על כך עונה בית המשפט **בפרשת סער** ואומר שתפקידו הוא לתת תמונה מפורטת יותר של הבינוי המתוכנן עוד בטרם מבוקש היתר בנייה, ובכך להביא לידי ביצוע את מה שנקבע בתוכנית ממנה הוא נובע. בעניין **גליא,** בו נדון מעמדו של נספח בינוי מאוחר לתוכנית מיתאר מקומית, מכנה השופט שמגר את נספחי הבינוי "מכשיר עזר תכנוני" שתפקידו לסייע לרשות התכנון לקבל פרטים מלאים ושלמים יותר. בפרשת **צוקי ארסוף בע"מ**[6] פסק בית המשפט המחוזי, מפי כב' השופט ד"ר מודריק, כי נספח הבינוי אשר הכנתו נדרשה לצורך קבלת היתר בקיבוץ געש, איננו מסמך בר עיגון בדין (בתוכנית סטטוטורית), אלא הוא כלי תכנוני מעשי, שתכליתו להשלים את התוכנית הסטטוטורית בהוראות והנחיות מפורטות המאפשרות את הוצאת התוכנית מן הכוח אל הפועל באמצעות היתרי בנייה פרטניים. מכאן הסיק בית

---

[4] ע"פ 586/94 **מרכז הספורט אזור בע"מ נ' מדינת ישראל** פ"ד נה(2) 112, פסקה 16 (2000) (להלן: **"פרשת מרכז הספורט"**).

[5] בג"צ 288/00 **אדם טבע ודין נ' שר הפנים** פ"ד נה(5) 673 (2001) (להלן: **"פרשת אדם, טבע ודין"**).

[6] - עת"מ (מנהליים ת"א) 1528/07 **צוקי ארסוף בע"מ נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז המרכז** תק-מח 2007(4) 10502 (2007) (להלן: **"פרשת ארסוף"**). על פסק הדין הוגש ערעור לבית המשפט העליון.

המשפט מהו "מבחן הקשר" הרצוי בין נספח בינוי בוקע לבין תוכנית סטטוטורית, באומרו כי מובן מאליו שבין ההוראות המופשטות והמכלילות יחסית שבתוכנית הסטטוטורית לבין ההנחיות הפרטניות היישומיות בתוכנית הבינוי ייתכנו הבדלים דקים, שאינם עולים לכדי סטייה מהותית או פגיעה בעיקרון תכנוני הקבוע בתוכנית הסטטוטורית.

גבולות השימוש בנספחי בינוי

מהם גבולות השימוש של נספחי הבינוי כמכשירי עזר תכנוניים? על כך עונה השופט שמגר **בפרשת גליא,** כי יש נסיבות בהן ועדות התכנון תבקשנה, עוד לפני מתן היתר בנייה וכתנאי לנתינתו, לקבל נספח בינוי שיפרט נתונים עובדתיים בנוגע לבינוי. עם זאת, הוא מסתייג ומבהיר כי נושא שיש להסדירו על פי חוק התכנון והבנייה בתוכנית סטטוטורית - אין להסדירו בתוכנית בינוי מאוחרת (הכוונה למה שאנו מכנים "בוקעת"). תוכנית הבינוי איננה באה במקום תוכנית סטטוטורית. כמו כן מזהיר פסק הדין מן השימוש בנספחי הבינוי לקיצורי דרך במקום בו מתבקשת הכנת תוכנית על פי חוק התכנון והבנייה. הרצון לייעל את ההליכים אסור שיבוא, לדעת בית המשפט, על חשבון ההליכים התכנוניים שנקבעו בחוק התכנון והבנייה. בדומה, נפסק גם בפרשת **ועד אומנים חוכרים ביפו העתיקה:**[7]

> **"ראינו, בעניין זה, את ההלכה הברורה האוסרת במונחים חד-משמעיים העתקת עניינים האמורים להיות מוסדרים בתוכנית מפורטת או תוכנית מיתאר בתוכנית למסגרת של תוכנית בינוי"...**

משמעות הפסיקה היא כי הוועדה המקומית אינה יכולה לאשר במסגרת נספחי בינוי בוקעים, שורה של נושאים תכנוניים ועיצוביים אשר יש להגדירם בתוכנית סטטוטורית, ועל אחת כמה וכמה נושאים שניתן לאשרם רק במסגרת תוכנית סטטוטורית שהנה בסמכות ועדה מחוזית. לדוגמא, לא ניתן להשאיר לקביעה מאוחרת בנספח בינוי את אחוזי הבניה המותרים, את יעודי הקרקע, איחוד וחלוקת מגרשים, הגדלת מספר יחידות הדיור בתחום התוכנית, הרחבת דרכים בתוואי מאושר, הגדלת שטחי בניה לצורכי ציבור ועוד.

המסקנה העולה מעיון בפסיקה היא, כי שימוש בנספחי הבינוי הבוקעים לשם קיצור דרך, יש בו כדי לפגוע בסדרי מנהל תקינים ולייתר את השימוש בתוכניות סטטוטוריות ובמיוחד בתוכניות מפורטות. מסקירת פסקי הדין עולה כי לא זו בלבד שנספח הבינוי מצוי בקונפליקט עם אינטרסים תכנוניים ציבוריים (שקיפות, שיתוף ציבור), אלא שהשימוש בו עשוי להפוך לכלי עוקף תכנון ולכלי העוקף את האינטרסים החשובים הללו, ומכאן הצורך בפיקוח הדוק עליו, הן של הציבור והן של הערכאות השיפוטיות והמעין-שיפוטיות.

היחס בין נספח הבינוי והתוכנית הסטטוטורית

אישורם של מספר מסמכים הנוגעים לתכנון אותו מתחם בהפרשי זמן וכן והצורך, לעיתים, בגמישות ובשינוי של התכנון, עלולים לעורר שאלות הנוגעות להתאמה בין המסמכים השונים. ייתכנו מצבים בהם נספח הבינוי לא יעלה בקנה אחד עם התוכנית

---

[7] ע"א 2962/97 **ועד אומנים חוכרים ביפו העתיקה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב** פ"ד נב(2) 362 (1998) (להלן: **"פרשת ועד אומנים"**).

הסטטוטורית שמכוחה הוא התקבל. הפסיקה ניסתה ליישב בין מצבים שונים בהם התעורר חוסר התאמה כאמור.

חוסר התאמה בין נספח בינוי סטטוטורי ותוכנית

תוכניות סטטוטוריות כוללות תקנון המכיל הוראות כתובות ובנוסף לכך הן מכילות פעמים רבות גם תשריט, שהוא מיפוי של תחום התוכנית. הכנת נספחי בינוי לאותה תוכנית, משמעותה צירוף של שרטוט נוסף, מפורט יותר, העוסק בבינוי ובעיצוב. כמו כן עשוי נספח הבינוי לכלול, מלבד שרטוט, גם הוראות כתובות. מצב דברים זה עלול ליצור חוסר התאמה בין הנספח הסטטוטורי לתוכנית שאליה הוא צמוד. אי התאמה בין שני מסמכים אלה יכולה ללבוש מספר צורות:

- תיתכן אי התאמה בין שרטוט נספח הבינוי הסטטוטורי לבין ההוראות הכתובות של התוכנית הסטטוטורית. זוהי סיטואציה לגביה ניתן למצוא דיון מסוים בפסיקה הישראלית. זוהי גם סיטואציה שיכולה להיות שכיחה בפרקטיקה ובה נתמקד בדיוננו.
- תיתכנה גם אי התאמות נוספות כגון: אי התאמה בין שרטוט נספח בינוי סטטוטורי לתשריט התוכנית; אי התאמה בין הוראות כתובות של נספח הבינוי הסטטוטורי לבין תקנון התוכנית (במקרה בו קיימות הוראות כתובות בנספח הבינוי) וכן תיתכנה אף אי התאמות בין הוראות נספח הבינוי הסטטוטורי לבין תשריט התוכנית. סיטואציות אלה לא נדונו בהרחבה בפסיקת בתי המשפט.

אי ההתאמה מן הסוג הראשון, בה נתמקד, משמעה אי התאמה בין הביטוי הגראפי של התוכנית, המופיע בשרטוט נספח הבינוי, לבין המלל המופיע בתקנון התוכנית. מדובר על אי התאמה בין חלקים שונים של אותו מסמך סטטוטורי המתאשרים בנקודת זמן אחת, ועולה השאלה איזהו החלק העדיף במקרה של קונפליקט. מענה למצבי אי התאמה כאלה ניתן למצוא בפרשת **נקר**[8] . בפרשה זו התעוררה שאלת אי ההתאמה בין תקנון התוכנית והתשריט שלה. בפתח הדיון חשוב להבהיר, עם זאת, כי פסק דין **נקר** עוסק ביחס בין התקנון *ותשריט התוכנית* הסטטוטורית וביחסים ביניהם ואילו בחלק זה שאלנו מהו הדין לגבי היחס בין תקנון התוכנית *לשרטוט נספח הבינוי הסטטוטורי* המאושר יחד איתה. בשאלה זו לא טיפל פסק דין נקר במישרין, אך ניתן להתבסס עליו לצורך הדיון, שכן שרטוט נספח בינוי סטטוטורי דומה במובנים רבים לתשריט התוכנית עצמה וניתן להחיל לגביו את הלכת נקר מכוח ה"קל וחומר".

בפרשת **נקר** אנו מבחינים בשתי גישות: גישה אחת של שופט המיעוט, השופט זועבי, לפיה במקרה של סתירה יש עדיפות לתקנון התוכנית על פני תשריט התוכנית, ועדיפות זו ניתנת לסתירה כשנטל ההוכחה הוא על הצד הטוען זאת. גישת הרוב מפי כבוד השופט חשין גרסה, לעומת זאת, כי התשריט והתקנון משלימים זה את זה[9] ובמקרה של סתירה אין תשובה נחרצת מי גובר אלא יש לבחון כל מקרה לגופו. הלכת **נקר** היא המושלת כיום בכיפה המשפטית-פסיקתית. היא זכתה ליישום פרטני בכל מקרה ומקרה, על פי פרשנות תכליתית של התכניות השונות שהובאו בפני הערכאה המשפטית. הלכת **נקר** מתווה להערכתנו את הקווים המנחים גם לסתירות מסוגים שונים בין נספחי בינוי לתכניות הסטטוטוריות, בקובעה כי יש לבחון את הסתירה

[8] ע"א 3213/97 **נקר נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה הרצליה**, פ"ד נג (4) 625 (1999).

[9] להרחבה מפנה השופט חשין למאמרה של רחל אלתרמן "חוק התכנון והבנייה ותוכנית המתאר, הנחיות קשיחות או מסגרת גמישה" **משפטים** יא, 197, 216 (1981) (להלן: "**אלתרמן**"). הגישה המוצגת במאמר מעניקה לתקנון מעמד בכורה בתוכניות מתאר. גישתו של השופט חשין שונה ומבקשת להעניק לתקנון ולתשריט מעמד שווה.

ממקרה למקרה ולא להעדיף, מראש, את התשריט (הביטוי הגראפי של התוכנית) או התקנון (הביטוי המילולי של התוכנית).

אך האם הלכת נקר ברורה מאליה? צַיָנו כי בפסק הדין ניכרו שתי גישות וההבדלים ביניהן מהותיים מבחינת השלכתם המשפטית. גישת הרוב בפסק הדין, תחייב פנייה להכרעה בבית משפט במקרה של סתירה בין שרטוט נספח הבינוי לתוכנית, בעוד שגישת המיעוט של כבוד השופט זועבי תאפשר הפעלת כלל אצבע ראשוני לפיו התקנון המילולי גובר. רק במקרה של צורך להוכיח אחרת תתבצע פניה לבית המשפט תוך שהנטל הנו על הטוען להעדפת שרטוט על פני הוראות התקנון.

למרות היתרונות של גישה גמישה הפתוחה לפרשנות שיפוטית, המאפשרת פרשנות שונה לגבי כל אחד מסוגי התוכניות, אנו מוצאים יתרונות רבים דווקא בגישתו של שופט המיעוט, השופט זועבי. **ראשית**, גישה זו מדגישה את עליונותו של התקנון המתווה את מדיניות התכנון כמסמך המחייב בתוכנית, גישה שקיבלה ביטוי במאמרה של אלתרמן (1981)[10]. **שנית**, גישה זו יוצרת כלל אצבע פשוט להפעלה בפרקטיקה היומיומית של התכנון. הצדדים יידעו שבנסחם את התקנון עליהם לדייק מאחר שזהו המסמך המכריע. במקרה של סתירה יוכלו להפעיל את כלל האצבע המעניק לתקנון עמדת בכורה. **שלישית**, הכרעה מקדמית איזה מהמסמכים גובר, תורמת לוודאות הפרקטיקה התכנונית; כל שחקן בזירה התכנונית מודע מראש לכללים.

יש לזכור עוד כי הכלל בדבר עדיפותו של התקנון המילולי איננו סוף פסוק. פתוחה עדיין הדרך למי שמבקש לטעון לבכורת שרטוט נספח הבינוי, לבוא ולשכנע את בית המשפט או כל טריבונל אחר (במסגרת זו יכול המשכנע לטעון, למשל, כי פרשנות תכליתית ולשונית מובילה דווקא למסקנה כי יש לתת עדיפות לשרטוט הכלול בנספח ולא לתקנון. זאת, לאור כוונת המחוקק, או לאור סיווג שרטוט נספח הבינוי כ"מחייב", וטענות כיוצא באלה).

חוסר התאמה בין נספח בינוי בוקע להוראות התוכנית הסטטוטורית

מצב בעייתי לא פחות, בו מבקשים לסתור את התוכנית הסטטוטורית, מתבטא בעימות בינה לבין נספח בינוי בוקע, אשר נוצר לאחר אישורה. במצב זה אין מדובר עוד על סתירה בין חלקים שונים של מסמך אחד אשר התקבלו בנקודת זמן אחת (נספח הבינוי הסטטוטורי והתוכנית אליה הוא צמוד) אלא שאנו עוסקים אז בסתירה בין תוכנית סטטוטורית, לבין נספח בינוי בוקע ומאוחר המפרש ומפרט אותה.

פסיקת בתי המשפט נדרשה גם לסוגיה זו ואימצה את מבחן "השינוי המהותי" כדי ליישב את הקונפליקט בין נספח בוקע לבין התוכנית ממנה הוא נובע. הפסיקה קובעת כי תפקיד נספחי הבינוי להביא לפירוט וביצוע של התוכניות הסטטוטוריות מכוחן הן קמו ועל כן אינם יכולים לחרוג מהותית מאותן תוכניות. הפסיקה הרבתה לעסוק בשאלה אם נספח בינוי בוקע משנה באופן מהותי, אם בכלל, את התוכנית הסטטוטורית. כמו כן עסקה הפסיקה בשאלה אילו הוראות ניתן לכלול בנספח הבינוי הבוקע ואילו הוראות מהוות חריגה משמעותית מהמסגרת החוקית המותרת.

בבג"צ **גלמונד**[11] עלתה הסוגיה לדיון. בית המשפט קבע כי אם נספח בינוי *חורג* מהתוכנית הסטטוטורית הרי שבכך כבר איננו *יוצק תוכן לתוך תוכנית האם*

[10] להרחבה ראו מאמרה של אלתרמן, שם, בע' 211.

[11] בג"צ 697/80 **גלמונד נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה** פ"ד לו(1) 817 (1982) (להלן: "**פרשת גלמונד**").

הסטטוטורית אלא *יוצר מסגרת חדשה המשנה אותה*. בית המשפט ציין כי השאלה אם נספח בינוי חורג מהתוכנית הסטטוטורית היא שאלה המשלבת במסגרתה "בחינות משפטיות טהורות ובחינות ארכיטקטוניות מקצועיות". בפסיקה מאוחרת יותר, בפרשת **ארסוף**, נקבע כי נספח בינוי בוקע יכול לכלול שינויים דקים ביחס לתוכנית הסטטוטורית, שאינם עולים כדי סטייה מהותית.

אילו שינויים, אם כן, יהוו חריגה מהותית של נספח הבינוי הבוקע מהתוכנית? הדבר מחייב בחינה של סבירות והגיונם של דברים, יחד עם בחינה ארכיטקטונית מקצועית בכל מקרה ומקרה, על פי הקווים שמשרטט בית המשפט העליון בפרשת ***גלמונד***. בפרשת גלמונד דובר בשינויים בהעמדת הבניינים המהווים "שינויים מהותיים". ההסבר שניתן לכך מפי כב' השופט דב לוין:

> "**התוכנית המפורטת אמנם השאירה כר נרחב לפעילות עורך תוכנית העיצוב, אולם <u>לדבר אחד לפחות הוא חייב להיות צמוד – למסגרת התוכנית ולרוח התשריט</u>. העמדת הבניינים במבנה הסכמאטי היא מיסודות התוכנית המפורטת ומעיקריה, ואותה אין לפרוץ. מרחב התימרון והעיצוב של המתכנן הוא במסגרת אותה סכמה. אין זה מסמכותו להעמיד את הבניינים במערכת שונה מזו שסומנה בתשריט הסכמאטי, אך יש לו מרחב רב ליזמות בקביעת המידות והצורה של כל אחד מהבניינים...**"

נציין , עם זאת, כי אין בפרשת ***גלמונד*** כדי לקבוע כלל משפטי קשיח ולפיו חריגה *כלשהי* מהעמדת בנינים סכמטית מהווה פריצת מסגרת התוכנית הסטטוטורית ושינוי מהותי ואסור. כפי שציינו, הדבר תלוי בבחינת התוכנית סטטוטורית שעל הפרק. ואכן, לעומת הלכת ***גלמונד*** שנפסקה בתחילת שנות ה-80, ניתן למצוא מקרים שנדונו בפסיקה ובהם נקבע כי אין בהעמדה שונה של בנינים במסגרת נספח בינוי בוקע, כדי להוות שינוי של התוכנית הראשית. כך היה למשל בפרשת **מושקוביץ**[12].

אם בפרשת *גלמונד* ובפרשת *מושקוביץ* נדונו נספחי בינוי בוקעים, המשנים את אופן העמדת הבנינים, הרי שבפרשת **מרכז הספורט** , בעניין חריגת היתרי בנייה מנספחי הבינוי, נדונה שאלת אפשרות תוספת שטחים ושינוי מיקום מגרשים על ידי נספח בינוי בוקע. בית המשפט פסק כי הוספת שטחים ושינוי מקומם של מגרשי ספורט מהווה "שינוי מהותי" לתוכנית וכי לא ניתן לכלול אותו במסגרת נספח הבינוי הבוקע.

סיכומה של נקודה: הפסיקה עשתה שימוש במבחן "השינוי המהותי" כאמת מידה לבחינת חוקיותו של נספח בינוי בוקע והתאמתו לתוכנית הסטטוטורית. מבחן זה תלוי בנקודת המוצא – התוכנית – ובבחינת לשונה, רוחה וכוונת יוצרה. סטיה משמעותית ממנה אינה חוקית ואינה מתקבלת בברכה. עם זאת, הקביעה מהי מידת ההתאמה משתנה מתוכנית לתוכנית ומעניין לעניין (העמדה סכמטית שייתכנו בה לעתים שינויים, לעומת תוספת שטחים אשר נתפשת כאיסור מוחלט במסגרת אישור נספח בינוי בוקע ומאוחר).

מהי התוצאה המשפטית כאשר נספח בינוי בוקע חורג מהתוכנית הסטטוטורית? על פי מבחני פרשת ***גלמונד*** נספח בינוי החורג מהתוכנית הסטטוטורית אינו יכול להמשיך להחזיק במעמדו כנספח העובר הליכי אישור מקוצרים. הנספח ייחשב כתוכנית שינוי

---

[12] עת"מ (מנהליים ת"א) 1097/08 **מושקוביץ נ' מועצה מקומית גני תקווה** תק-מח 2008(1) 13269_(2008) (להלן: "**פרשת מושקוביץ**").

סטטוטורית החייבת בהפקדה לעיון הציבור, במטרה לאפשר לציבור להתנגד ולהשמיע השגות לתוכנית ולשינויים שהיא מציעה. ניתן לחשוב על שתי הנמקות לתוצאה זו. האחת, להציב גבולות לשימוש בנספחי הבינוי כמכשיר עזר תכנוני ולא כמכשיר לקיצור הליכי תכנון והשניה, נוגעת בעקרון בדבר שיתוף הציבור בתכנון, לפיו מקום שנספח בינוי משנה את התוכנית הסטטוטורית יש לדאוג לכך שלציבור תהא זכות להתנגד.

נפנה בהקשר זה למעשה שהיה בפרשת **רמת חביב בע"מ**[13] שם נדון נספח בינוי בוקע. הנספח הבוקע לא עלה בקנה אחד עם הוראה בתוכנית הסטטוטורית בדבר גובה הבנינים, בכך שלא הגביל מפורשות את הגובה במסגרת הבינוי המוצע. נספח הבינוי אף "שאב" באותה הזדמנות יחידות דיור מבנינים סמוכים, כך שבמקום בנין בן 17 קומות וחמישה בנינים סמוכים לו בני 3 קומות כל אחד (כפי שהורתה התוכנית הסטטוטורית), התאפשר בינוי של בנין גבוה בן 19 קומות עם מספר מוגדל של יחידות דיור. בית המשפט המחוזי הביע תרעומת וציין כי תוכנית בינוי שכזו אינה תואמת את התוכנית הסטטוטורית ומהווה שינוי לה. בנוסף, נפסק כי שינוי זה מגביל את שיקול דעת מוסד התכנון באופן בלתי ראוי:

> " תוכנית הבינוי סוטה היא עצמה מאופי התוכנית והוספת עוד שתי קומות יכולה להתפס כ"קש ששובר את גב הגמל". היא יוצרת עובדות בשטח אשר יצמצמו את מרחב שיקול הדעת של ועדות התכנון בבואן להחליט אם לאשר את תוכנית חפ/919ג' וכאילו נותנות "אור ירוק" לאישור תוכנית חדשה זו שבה יוגבהו הבנינים עוד יותר".

במצב זה, תוצאת החריגה עשויה להיות בטלות נספח הבינוי אשר בו נקבעו שינויים מהותיים, אשר אין לקובעם אלא בתוכנית סטטוטורית. חזקת תקינות המעשה המנהלי מופרת ויש צורך להסדיר הפרת איזון מינהלי זה באמצעות הסרת ההוראות, התרשימים והשרטוטים בנספח הבינוי שאינם עולים בקנה אחד עם התוכנית.

פסיקת בתי המשפט נוטה, עם זאת, שלא להביא לפתרון קיצוני של בטלות כוללת, אלא נוטה להעדיף את הפתרון החמור פחות של בטלות חלקית ויחסית של נספח הבינוי. את התוצאה הזו ניתן להצדיק בכך שמסמך הבינוי הינו בעל משמעות מנהלית ומשפטית. כמסמך מנחה, יש להניח כי נוצרה הסתמכות עליו מצד יזמים, מצד הציבור וצדדים שלישיים אחרים. ביטולו המוחלט במחי יד אינו פתרון מומלץ, ויש לחשוב על פתרונות יחסיים של בטלות סעיפים נעדרי סמכות מנספח בינוי, בטלות חלק מהשרטוטים המופיעים בו והמתרגמים גראפית את התוכנית, או למשל, בטלותו של הנספח רובו ככולו החל ממועד מסוים, ולא באורח מידי.

אי התאמה של היתרי בניה לנספח הבינוי

בבחינת המעמד המשפטי של נספחי בינוי עולה גם שאלת מעמדם אל מול היתרי הבנייה. היתרי בניה מונפקים על פי רוב לאחר הכנת נספחי בינוי, ועל כן יתכן לעתים חוסר התאמה בין היתר בניה המונפק, לבין נספח הבינוי הקודם לו בזמן. האם נספחי הבינוי מחייבים את מבקשי ההיתר? ומהי המשמעות של היתר בנייה הסותר נספח בינוי? פסיקת בתי המשפט נגעה גם בסוגיה זו. עיקר הפסיקה נוגע בשאלה, אם מנספח הבינוי עולה כי הוא "מחייב", או שהוא אך ורק "מנחה" ובכך מאפשר יתר גמישות בהוצאת היתרי בניה.

[13] עת"מ (מנהליים חיפה) 99/99 **רמת חביב בע"מ נ' ועדת הערר המחוזית, מחוז חיפה** דינים מחוזי לג(3) 554 (1999).

אי התאמת היתרי בניה לנספחי בינוי "מחייבים"

בפרשת **מרכז הספורט** עלתה שאלת חוקיותם של שלושה היתרי בנייה שניתנו למועדון ספורט, אשר סתרו נספח בינוי סטטוטורי שאושר יחד עם התוכנית. בהיתר אחד נוספו אולם ארועים, מרתף ושתי חנויות בשטח של 2,900 מ"ר שלא היו קיימים בתוכנית הסטטוטורית ואילו בהיתר אחר שונה מיקומם של מגרשי הטניס של מרכז הספורט ממיקומם המקורי בתוכנית. בפרשה **זו** עלה בבירור מהוראות התוכנית כי המדובר בנספח בינוי מחייב. ואכן, בית המשפט התיחס למעמדו של הנספח וקבע כי מאחר שמדובר בנספח בינוי המהווה חלק אינטגרלי מהתוכנית, שאושר על ידי ועדת התכנון, ואשר כולל תנאי לפיו היתרי הבנייה יינתנו על פיו, הרי שהפרת הוראות הנספח כמוה כהפרת הוראות התוכנית הסטטוטורית. מהי תוצאת ההפרה במקרה כזה? כמו תוצאות ההפרה של התוכנית הסטטוטורית עצמה. במקרה של פגם חמור היתר הבנייה עשוי להיות בטל. עם זאת, יש לציין כי אין הדבר שולל את האפשרות לבקש במסגרת הבקשה להיתר בניה, הקלה מנספח בינוי - אף אם הוא מחייב. נראה, כי בקשה להקלה שאינה מביאה לסטייה ניכרת על פי תקנות התכנון והבניה, תוכל להביא בנסיבות מסוימות לאישורו של היתר בניה, על אף שמדובר בנספח צמוד ומחייב[14].

בעוד בפרשת ***מרכז הספורט*** דובר בנספח בינוי מחייב וסטטוטורי, עולה גם שאלת מעמדו של נספח בינוי מחייב ובוקע אל מול היתר בנייה סותר. השאלה התעוררה בפרשת **יוספוב**[15] שנדונה בבית המשפט המחוזי בתל-אביב. במקרה זה דובר בנספח בינוי שבקע מספר חודשים בלבד לאחר אישור התוכנית, אל מול היתר בנייה שניתן בחריגה מנספח הבינוי. חריגת היתר הבנייה מנספחי הבינוי נגעה לאופן ההעמדה של בנייני מגורים והמרחק ביניהם. תקנון התוכנית קבע כי נושא העמדת הבניינים והמרחק ביניהם יקבע בנספח בינוי שיאושר על ידי הועדה המקומית. התקנון התכוון שנספח הבינוי הבוקע יחייב לענין העמדת הבנינים. לעומת זאת, בנספח הבינוי נרשם שהוא מהווה תוכנית רעיונית וייתכנו שינויים בתכנון המפורט במסגרת הליך רישוי בניה. בית המשפט, בהתייחסו לנושא של רמת החיוב בנספח, קבע כי כאשר תוכנית המיתאר קובעת מפורשות שנושא יוסדר בנספח הבינוי (הבוקע), הקביעה היא קביעה מנדטורית ומחייבת. במצב דברים שכזה לא ניתן לחרוג מתוכנית הבינוי הבוקעת, בשלב הוצאת היתרי הבנייה. זאת, למרות שבתוכנית הבינוי הבוקעת נאמר שהיא רעיונית בלבד.

מניתוח פסקי הדין עולה כי בית המשפט נותן **משקל מכריע** לרמות החיוב של הנספח, כפי שהוגדרו או כפי שהם משתמעים מהתקנון. פרשנות זו עולה בקנה אחד עם מגמת הפסיקה לפרש מסמכים תכנוניים בדרך שמפרשים דבר חקיקה ולייחס משקל לכוונת המחוקק שיצר אותם. אשר על כן, נספח המחייב על פי תקנון התוכנית הסטטוטורית, מחייב את מבקשי היתרי הבנייה ולא ניתן לסטות ממנו אף אם המסמך הוא "בוקע" והתקבל לאחר אישור התוכנית. המשמעות היא שגם אם מעמדם של נספחי הבינוי הבוקעים איננו סטטוטורי, די בכך שהתוכנית הסטטוטורית תרמוז שהנספחים הללו יהיו מחייבים, כדי שמרחב הפעולה של מבקשי ההיתר יהיה צמוד לנספחים. את התוצאה הזו ניתן להצדיק לא רק בכללי פרשנות ובאמצעות התחקות אחר כוונת המחוקק, אלא גם בצורך בוודאות תכנונית (נספח מחייב יהיה אמת המידה לאורה יכלכלו מבקשי היתרים את צעדיהם). במצבים של סתירה חזיתית וחמורה, תוצאת הפגם המנהלי עשויה להיות בטלות של היתר הבניה שניתן בניגוד לנספח הבינוי הבוקע

[14] כך הוחלט למשל בערר ימ\128\08 **גלעדי נ' ועדת המשנה לתכנון ולבניה ירושלים** (לא פורסם, ניתן ביום 26.6.08).
[15] ע"א (מחוזי ת"א) 2548/00 **יוספוב נ' גני עופר בניה והשקעות בע"מ** תק-מח 2003 (3) 2826 (2003).

והמחייב. עם זאת, ניתן להחיל גם את דוקטרינת הבטלות היחסית במקרים מתאימים, כצעד קיצוני פחות, אם הסתירה היא מינורית וניתנת לתיקון.

אי התאמה בין היתר בניה לנספח בינוי מנחה

נשאלת השאלה אם התוצאה הייתה משתנה במקרה של נספח בינוי מנחה. דיון בסוגיה זו אנו מוצאים בפרשת **זילבר**[16], שם נדונה הכוונה לתת היתר בניה לארקדה במרכז מסחרי, שמיקומה אינו תואם נספח בינוי סטטוטורי אך מנחה לענין מיקום הארקדה. הוועדה המקומית פרסמה הקלה לצורך דיון בהצעת הבניה, תוך שטענה כי הפרסום אינו מחוייב על פי דין (שכן מדובר על תוכנית בינוי מנחה) אך מטעמי שקיפות עשתה כן. ועדת הערר אישררה הליך זה וכך גם בית המשפט המחוזי. זה האחרון קבע כי אינו מתערב בממצאי מוסדות התכנון דלמטה, לפיהם הצעת הבניה מהווה שינוי קל מהבינוי שהתוכנית חזתה, ועל כן מצריך, לכל היותר, הליך של הקלה. מכאן נובע כי במקרים בהם נספח הבינוי הוגדר כ"מנחה" היה נכון בית המשפט ללכת כברת דרך ארוכה יותר ולהכשיר היתרי בניה אשר אינם תואמים בדיוק את הנספח.

דיון במעמדו של נספח מנחה ניתן למצוא עוד בפסק הדין בענין **הועדה המקומית לתכנון ובניה מעלה הגליל**[17]. באותה פרשה נדונה תוכנית בנין עיר שהורתה על הכנת תוכנית בינוי טרם הנפקת היתרי בניה. תוכנית הבינוי הוכנה ובקעה לאחר אישור התוכנית הסטטוטורית ובמסגרתה נקבעו מפלסי הבניה במגרשים. בית המשפט סקר את הוראות התוכנית הסטטוטורית והגיע למסקנה כי נספח הבינוי הבוקע הינו מנחה, שכן ניתן היה לקבוע מפלסי בניה, בכל מקרה לגופו, מכוח תקנה 16 לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו, ואגרות) התש"ל – 1970 ואף ללא הסמכה בתוכנית סטטוטורית, על ידי גיבוש מסמך מדיניות מנחה לקביעת מפלסי בינוי. בנוסף ניתח בית המשפט את הוראות התוכנית הסטטוטורית וקבע כי אין בהן כדי להצביע על כך כי מסמך הבינוי הבוקע הינו מחייב. בהינתן זאת, דן בית המשפט במעמדו של נספח הבינוי הבוקע והמנחה. וכך פסק כב' השופט ניסים ממן:

> " מה הוא, אם כן, מעמדה של תוכנית הבינוי נשוא הדיון בעיניו של מתקין התוכנית? נראה לי כי התשובה לשאלה זו נעוצה בדיני המשפט המנהלי... לדעתי, תוכנית הבינוי אינה אלא הנחיה פנימית שהעותרת אימצה לעצמה בברכת תוכנית המיתאר במטרה להקל עליה את מלאכת הענקת היתרי הבניה ומיונם. ההנחה היא שמתקין התוכנית סבר כי קביעת קריטריונים מראש אינה פעולה יעילה, נוכח היקף המגרשים וסוגיהם... קביעת מפלסי הבניה אינה מסוג הדברים שועדה מחוזית לתכנון ובניה חייבת לקבוע בתוכנית וכיוון שכך אין מניעה שהיא תנחה את הועדה המקומית לקבוע זאת בעצמה... רשות מנהלית שהתקינה הנחיות פנימיות רשאית לשנותן, אם חלו נסיבות המצדיקות שינוי או תיקון באופן כללי או למקרה מסויים. ואכן, תוכנית הבינוי מעניקה שיקול דעת למהנדס העותרת להתיר סטייה..."

מהאמור עולה כי **נספח הבינוי הבוקע והמנחה**, הינו הנחיה מנהלית וניתן למסדו ולהכינו גם ללא הוראת חוק מסמיכה. נספח הבינוי עצמו אינו חלק מדבר חקיקה אך הוא תוחם את שיקול דעת מוסד התכנון, כאשר התאמת בקשה להיתר בניה אליו נעשית ממקרה למקרה. למוסד התכנון יש שיקול דעת בעת מתן היתר הבניה, אף אם ההיתר אינו תואם את נספח הבינוי הבוקע והמנחה. נספח זה הינו, אמנם, נקודת

[16] עת"מ (מנהליים באר שבע) 431/07 **זילבר נ' ועדת ערר לתכנון ובניה מחוז דרום** תק-מח 2008(1) 9851 (2008)

[17] ה"פ (מחוזי – נצ') 242/00 **הועדה המקומית לתכנון ובניה מעלה הגליל נ' ועדת הערר מחוז הצפון** דינים מחוזי לג(6) 108 (2001).

ההתיחסות הראשונית בעת בקשה להיתר, אך הוא אינו חזות הכל. היתר בניה שהונפק לאחר גיבוש נספח בוקע ומנחה, ראוי שיהיה תואם את ההנחיה הפנימית, אולם רשות התכנון עשויה לאפשר סטייה של היתר הבניה ממסגרת ההנחיה הפנימית הגמישה, במקרים מיוחדים. הדבר נובע מאופיו הגמיש של נספח הבינוי המנחה וכוונת מתקין הנספח לאשרו ככזה. עם זאת, הפעלת שיקול הדעת הגמיש של רשות התכנון אינה נעשית בחלל הריק, והיא כפופה לכללי המשפט המנהלי, הבאים לרסן את מתחם שיקול הדעת ואת אופן הפעלתו, במטרה להביא להוגנות שלטונית כלפי הפרט, וכדי להבטיח כי גמישות לא תהפוך לשרירות.

למה התכוון המשורר, או - מהו סוג הנספח?

הפסיקה ייחסה חשיבות מכרעת לשאלה, אם מדובר בנספח בינוי "מנחה" או "מחייב". לשאלה זו יש משמעות לצורך בדיקת חוקיות היתר בניה אשר הונפק או שיש כוונה להנפיקו, במקרה שהיתר כזה סוטה מנספח הבינוי. על כן ניתן למצוא פסיקה המתחקה אחר כוונת המחוקק בהקשר זה. לא אחת, אין זה ברור מאליו אם נספח הבינוי הקודם בַּזמן להיתר הבניה, מחייב את מוסדות התכנון, או שמא אלו מוסמכים לחרוג מנספח הבינוי כליל או בענין מסוים, שכן הנספח מהווה מסמך "מנחה". סיטואציה זו אינה נדירה, וכפי שנצביע בפרק 11 להלן, בחלק ניכר מהתוכניות אין אזכור באשר למעמדו של נספח הבינוי. במצב דברים כזה, תוכנו של נספח הבינוי וכוחו המשפטי טעון פרשנות של בית המשפט, על פי כללי הפרשנות הנהוגים בפסיקה הישראלית. אלו כוללים, בתמצית, לימוד התוכן המילולי והתכליתי של המסמך אותו מבקשים לפרש והסקת מסקנות לגבי כוונת הגורם אשר יצר את המסמך. במקרה בו מעורב נספח בינוי, יבקשו בתי המשפט ללמוד מה היתה כוונת מוסד התכנון או הגורם אשר אישר את נספח הבינוי. האם הכוונה היתה שיהיה לו כוח משפטי מנחה? או שמא מחייב?

דוגמא לכך אנו מוצאים בפרשת **ישכר**, שם עלתה תביעה נזיקית, שאחת מעילותיה היו הפרת חובה חקוקה על פי פקודת הנזיקין הישראלית. בית המשפט נדרש לשאלה האם נספח הבינוי הנדון מטיל "חובה" חוקית כלשהי או שמא הוא בעל מעמד מנחה בלבד ונקבע כי מלשון נספח הבינוי עולה כוונה מפורשת שיהיה אך ורק נספח עקרוני המנחה את מתכנני הבנין[18].

זאת ועוד, לעתים נספח הבינוי מוגדר כ"סכמטי" או כ"עקרוני", ועולה השאלה, מהו כוחו המשפטי לחייב מבקשי היתר? נראה כי התשובה לכך אינה פשוטה וגם הפסיקה התחבטה בה. הגדרת נספח כ"עקרוני" יכולה להתפרש לדעתנו בצורה דווקנית, קרי כהוראה אשר מחייבת כל היתר בניה לתאום את הנספח באופן מלא. עם זאת, ניתן להבחין בנטיית הפסיקה לראות גם בנספחים מסוג זה ככאלה שהנם "מנחים", ושאינם בבחינת "כזה ראה וקדש", שכן הם מצריכים יציקת תוכן מפורט יותר. כך היה למשל בפרשת **צפיר**[19]. מכל מקום, סוגיה זו ראויה להיבחן, והיא אכן נבחנת, ממקרה למקרה, על פי הוראות התוכנית העומדת על הפרק במסגרת ההתדיינות המשפטית.

---

[18] - ת.א (מחוזי י-ם) 208/94 **ישכר-חברה לבנין ופיתוח בע"מ נ' מנהל מקרקעי ישראל** דינים מחוזי לב(4) 569 בפסקה 22.

[19] בג"צ 709/85 **צפיר נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה נתניה** פד"י מ(3) 329 (1986).

סיכום ביניים: נספחי בינוי והיתרי בניה עוקבים

בסיכומו של דבר, ניכר כי התשובה לשאלה, מהן תוצאות החריגה של היתרי בנייה מנספחי בינוי, טמונה באופיו של הנספח *כמנחה או כמחייב* על פי הוראות התוכנית הסטטוטורית. על פי פסיקת בתי המשפט ניתן משקל שניוני, אם בכלל, לסוגייה אם מדובר בנספח סטטוטורי או בוקע.

במקרה של נספח שלגביו נקבע בתוכנית הסטטוטורית שהוא **<u>מנחה</u>** בלבד (בין אם הוא סטטוטורי או בוקע), נקודת המוצא לדיון הינה מימד הגמישות שהנספח מבקש להקנות. נספח כגון זה לא יגרום בהכרח לבטלות ההיתר שבא לאחריו. לעומת זאת, סתירה בין היתר לנספח בינוי שהוא **<u>מחייב</u>** על פי הוראות התוכנית – בין אם נספח בוקע ובין אם סטטוטורי - נתפשת בפסיקת בתי המשפט כסתירה לתוכנית עצמה, ועל כן כפגם חמור ומהותי יותר, העלול לגרום לבטלות ההיתר. נקודת המוצא בבחינתו של היתר בניה העוקב בזמן אחר נספח בינוי מחייב, היא צמצום האפשרות לסטות ממנו, וכמו כן – מתן שיקול דעת פחות גמיש לרשות התכנון באישור בקשות להיתר שאינן מצייתות לנספח. עם זאת, מכיוון שלא תמיד בוחר הגורם שאישר את נספח הבינוי לפרט אם מדובר בנספח "מחייב" או "מנחה", נוצר בלבול המהווה כר פורה לפסיקה משפטית, שנדרשת לצקת תוכן במסמכי התכנון.

סיכום

שכיחותם של נספחי הבינוי, המתבטאת בתוצאות המחקר האמפירי שבפרק 10 להלן, הביאה לכך שהפסיקה הישראלית הרבתה לעסוק בהם ובשאלת חוקיותם. הפסיקה נדרשה להגדיר את גבולות השימוש בנספחים השונים ולהגדיר מהו כוחם המשפטי. התקדימים שנוצרו בפסיקה, והדוקטרינות המשפטיות הנוגעות לנספחים, הם חיוניים במציאות בה נספחי הבינוי אינם מוגדרים ומוסדרים בדבר חקיקה ראשי. עם זאת, בהעדר הגדרה חוקית, יש בעיות הניתנות לניטרול ולפתרון על ידי הסדרה מתודית של נספחי הבינוי השונים במסגרת חוק התכנון והבניה. הפסיקה אכן קראה למחוקק לתת דעתו על כך, ואנו מצטרפים לקריאה זו.

בנוסף, ניתן לראות כי הפסיקה הישראלית הכירה בחשיבותם של נספחי הבינוי ולא ביטלה את הפרקטיקה הנוהגת באישורם. הפסיקה אף ביצרה, במידת מה, את מעמדם של נספחי הבינוי הבוקעים בקובעה כי אלה אינם חייבים בפרסום ובהליכי הפקדה. עם זאת, ובאותה מידה, ניכרת מגמה, הצוברת תאוצה, לאזן את הצורך בנספחי הבינוי ככלי תכנוני חשוב וגמיש, עם אינטרסים תכנוניים אחרים החשובים לא פחות. אנו צופים כי מגמה זו תלך ותתחזק נוכח מגמות תכנוניות ומשפטיות להביא לחשיפה של הליכי תכנון בפני הציבור, ולהגביר את השקיפות ואת שיתוף הציבור בהם. דוגמא למגמה כזו ניתן למצוא בתיקונים האחרונים בחוק התכנון והבניה. בכלל זה תיקון מספר 80 לחוק התכנון והבניה (מיום 15.10.07 ס"ח 2113 ג' בחשון התשס"ח) אשר קבע חובת ניהול פרוטוקול ופרסומו על ידי מוסד תכנון והרחיב את זכות העיון במסמכי מוסד תכנון.

ביצור והכרה במעמדם של נספחי הבינוי הבוקעים בפסיקה הישראלית, מקבל חשיבות מיוחדת נוכח ממצאי המחקר האמפירי אשר יפורטו בפרק 11, ואשר מצביעים בין היתר על מידת השימוש בנספחי בינוי מסוג זה.

פרק 6:
בקרת עיצוב בארצות-הברית ובבריטניה

בקרת עיצוב בארצות-הברית

בהיות ארצות הברית בעלת מבנה פדרלי, ומורכבת ממדינות בעלות חקיקת תכנון שונה, אין בה חקיקת תכנון ברמה הלאומית. האחריות והסמכות לבקרת העיצוב נתונות למדינות השונות, אולם בנושא בקרת העיצוב כמעט שאין חקיקה גם ברמת המדינה. (אלתרמן, עומד להופיע 2009).

ברוב המדינות מבוססים חוקי התכנון על האִיזור, בהנחה שהם יכולים לספק מערכת כללי פיתוח. כיום, הנטייה היא להכיר גם בשיקולים אסתטיים כבסיס לתקנות. הכרה זו מושתתת על נימוקים פסיכולוגיים, כלכליים, ועל הרצון שלא ייגרם נזק לזהות הקהילה ולשיווי המשקל החברתי בתוכה. בתגובה למעורבות אזרחית גוברת ועמה תמיכה משפטית מתחזקת, מאמצות קהילות רבות הנחיות לבקרת עיצוב. היוזמות הבולטות ביותר קיימות בערים הגדולות, שיש בהן לחצי פיתוח גדולים. האתגר הניצב בפני תקנות אלו הוא האיזון בין הרצונות והסטנדרטים האסתטיים של הקהילה לבין הצורך בגמישות ויצירתיות בעיצוב (Dureksen, 1986).

תהליך בקרת העיצוב בארצות הברית מיושם בדרך כלל באמצעות הנחיות, המוטמעות בתקנות האזור, כחלק מהתוכנית הסטטוטורית, ולעיתים על ידי הנחיות עיצוב נפרדות, מיוחדות לכל עיר, לפי שיקול דעתה. תהליכי ייעוץ ליזמים מתקיימים על ידי ועדות מייעצות, או על ידי מחלקות עיצוב בייעוץ בלתי פורמלי, או בתהליכים הקבועים בחוק והמתבצעים על ידי ועדות מאשרות סטטוטוריות. במחקר שערכה Scheer (Preiser & Scheer, 1994) התגלה, כי ביותר מרבע מן הערים המקיימות ביקורת עיצוב, לא קיימות הנחיות כתובות, ורק ל-40% מן הערים יש הנחיות בעלות תוקף חוקי. להנחיות אין נוסח אחיד מחייב, ורוב המתכננים, פרטיים או ציבוריים, מרכיבים את ההנחיות שלהם ממקורות אחדים, או יוצרים הנחיות משלהם.

הפעם הראשונה בה הוצג רעיון ניהול עיצוב העיר בארה״ב, הייתה בשנת 1979, כ-Urban Enviromental Design, על ידי Ronald Thomas. ה-UED הוא ניסיון לתאם החלטות עיצוב ברמה המקומית, שהן החלטות המדריכות את ההשקעות הציבוריות והפרטיות. הוא מתבצע באמצעות אִיזור, מדיניות מיסוי, פרוגרמות חברתיות וכלכליות, פעילויות ממשלתיות אחרות הקובעות מיקום, איכות עיצוב, מסה, איתור, תקציב וכיו״ב. מקורותיו של ה-UED בחוקים אשר קבעו שכל הענקת מימון פדרלי תלווה בשיקול דעת הנוגע בעיצוב סביבתי. רעיון זה קיבל הכרה רשמית כנושא הכלול בתחום המינהל הציבורי על ידי National League of Cities ומשרד השיכון והפיתוח האורבני האמריקאי (Thomas, 1984).

הבסיס המשפטי של בקרת העיצוב בארצות-הברית

בקורות והערכות משפטיות של בקרת העיצוב מיישמות בנושא זה את עקרונות החוקה, ומתמקדות בשתי נקודות. הראשונה היא, אם אין המיגבלות האסתטיות

פוגעות בחופש הביטוי, ובמקרה זה, בחופש הביטוי האדריכלי של בעלי קניין, ואם אכן הן פוגעות, אם טובת הציבור מצדיקה פגיעה כזו. הנקודה השניה היא, אם בקרת עיצוב אסתטי עומדת בדרישות ההליך הנאות. הבעיה העיקרית היא העדר סטנדרטים מוגדרים היטב לעיצוב, שהם חיוניים להליך הוגן של קבלת החלטות של שיקול דעת ושל ערעור עליהן (מתוך אלתרמן, עומד להופיע 2009, Costonis, 1989; Lai, 1994; Blaesser, 1994;).

החל מן הרבע הראשון של המאה ה-20, שימש האיזור zonning כמכשיר התכנוני הלגיטימי של השלטון המקומי. בניגוד לעבר, כאשר "כוח השלטון" נחשב לגיטימי רק כאשר היה מדובר בנושאי בריאות ובטיחות, במחצית השניה של המאה החלו לקבל תוקף לגיטימי גם אינטרסים של רווחה ציבורית, כלכלה ונוחות, וכן גם המושג "יופי". שלא כבעבר, כאשר הייתה בקרה רק על הסדרה של שלטי חוצות ומגרשי גרוטאות, או על שימור היסטורי, נוצר פיקוח על עיצוב הפיתוח הפרטי, כדי להבטיח את מימוש העדפות הקהילה, וכדי להשיג מטרות ציבוריות (Mandelker D. R., 1979,1982).

בארה"ב יש לבתי המשפט תפקיד מרכזי בגיבוש חקיקת האיזור, ולפיכך גם בנושא בקרת העיצוב, אלא שהפסיקה בנושא זה עדיין מעטה. התקדים המשפטי בעל ההשפעה הרבה ביותר בנושא זה נוצר ב-1954, במקרה של Berman V. Parker (Cullingworth, 1993, Hagman, 1986), שבו בית המשפט העליון נתן הסכמה לבצע שיקום עירוני. הנושא שנדון היה חוקיות התקנה, המאפשרת פינוי ובינוי. החלטת בית המשפט הייתה כי הרעיון של רווחת הציבור הוא רחב וכוללני, הערכים שרעיון זה מייצג הם רוחניים וכן גם פיסיים, אסתטיים או פיננסיים. לפיכך חוקי לקבוע שקהילה צריכה להיות לא רק בריאה, נקייה ומאוזנת - אלא גם יפה. מקרה זה צוטט בהרחבה על ידי בתי המשפט כעוגן לביצוע בקרת עיצוב (Yu Lai, 1988).

בשנות השמונים והתשעים, קיבל בית המשפט העליון החלטות שתמכו בתקנות אסתטיות ובעיצוב עירוני. לדוגמא, הוא תמך בזכות הקהילה לשמר את האופי הכפרי שלה באמצעות הגבלת סוגי מגורים לטיפוסים חד משפחתיים. (Yu Lai, 1988).

הנושאים הנוגעים לבקרת עיצוב, שהועלו בפני בית המשפט, נחלקים לקטיגוריות:

- סטנדרטים הדורשים התאמה של פרוייקט חדש לפיתוח הקיים look-alike regulation
- דרישה לייחודיות, שמטרתה פיתוח מונומנט ייחודי anti-look-alike regulation

ישנם גם מקרים שבהם התקנות מכילות את שתי הדרישות.

גישתו של שופט בית המשפט העליון Brennan קובעת, כי ביקורת עיצוב נקודתית, או חלקית, אפשרית רק אם נושאים אסתטיים הם חשובים לעיר בעליל, והיא נוקטת בפעולות נוספות על מנת לשפר את הסביבה הפיזית. בית המשפט יאשר תקנות על בסיס שיקולים אסתטיים, רק אם נוכח כי הקהילה עושה מאמץ כללי לשפר את האיכות הסביבתית. ב-1984, במקרה של Metromedia Inc. V. City of San Diego, (Cunningham & Mandelker, 1987) , קבע בית המשפט בצורה מפורשת יותר, כי על הקהילה להראות תוכנית כוללנית ופרוגרמה, אשר ביקורת העיצוב תהיה רק חלק ממנה, ורק אז ניתן יהיה לאשר סטנדרטים להערכת העיצוב הפרטי של כל פרוייקט, במונחים של התאמה לתוכנית הכללית, שיקבעו אם הפרוייקט קידם את מטרותיה של התוכנית הכללית או סתר אותן (Yu Lai, 1988).

סוגיה משפטית מרכזית נוספת הקשורה להסדרת העיצוב בארצות הברית, היא בחינת התקנות לאור הזכות הראשונה בחוקה - חופש הביטוי. פיקוח ציבורי על עיצוב עירוני הוא שונה ומשמעותי יותר מהסדרה של מגרשי גרוטאות ושלטי חוצות, שלגביה קיימת כבר הסכמה. הארכיטקטורה נחשבת לסוג של אמנות, והיא מייצגת את ביטויו היצירתי של הארכיטקט. בהחלטות בית המשפט התגבשה דוקטרינה, התומכת בהסדרה מחד ובחופש הביטוי מאידך (Yu Lai, 1988).

ביקורת העיצוב Design Review

מאחר שארצות הברית מורכבת ממדינות שונות, שלהן מבנה משפטי שונה, קיימת שונות בהסדרת התכנון ברמה המקומית, וכן בביקורת העיצוב. תהליך ה- Design Review נקרא לעיתים גם Development Review או Architectural Review. קיימות ואריאציות שונות בתחום ביקורת העיצוב, וכל עיר מחליטה אם היא מאמצת מערכת ביקורת, וכיצד להפעיל אותה.

מודלים של תהליך ביקורת העיצוב

הסדרת התכנון ברמה המקומית מתבצעת על ידי ועדות תכנון, האמורות לנסח מדיניות תכנון מומלצת על ידי הכנסת שינויים בתקנות תוכנית האיזור הכוללנית. בדרך כלל מבצעות הוועדות מחקרים וניתוחי עיצוב המובילים להמלצות. ועדות שינויים ממונות על שינויים באיזור, ויש להן סמכות להכריע בנושא של הקלות בנייה. במקומות בהם יש ועדות ביקורת עיצוב, תהליך ביקורת העיצוב הוא תהליך מחייב לגבי כל ההצעות הכוללות שינויים בשימושי קרקע ובעיצוב בניינים, הן פרטיים והן ציבוריים. הוועדות בוחנות עיצוב אדריכלי, תכנון אתר, סביבה אורבנית ועבודות הקשורות לאדריכלות. חוות-דעת הוועדה היא מייעצת עבור המועצה או ראש העיר.
בדרך כלל קיימת ועדת ביקורת או ועדה מייעצת עבור מרכז העיר ועבור אזורים מרכזיים אחרים. אין לערב ועדות אלה עם ועדי שכונות (עצמאיים או שמונו על ידי מועצת העיר). מטרת ועדי השכונות היא לייצג את עמדות התושבים לגבי הצעות פיתוח, פעולה שהיא בדרך כלל אירוע פוליטי שנועד לרצות את האופוזיציה המקומית ולספק ערוץ לשיתוף הציבור בפיתוח.

תהליך הפעולה של ועדות ביקורת העיצוב הוא נפרד מוועדת התכנון וממועצת העיר. ועדת ביקורת עיצוב מתמנית, בדרך כלל, על ידי ראש העיר וכוללת בין חמישה לשבעה חברים, שאינם בהכרח אנשי מקצוע. במקומות מסוימים נגזרו ועדות ביקורת העיצוב מתוך ועדות התכנון, ועדות האיזור ומועצת העיר. ברוב המקרים יש לוועדה דעה מייעצת בלבד, אך לעיתים נדרש אישור מקדמי של ועדת ביקורת העיצוב. מתכונת העבודה היעילה ביותר של ועדות ביקורת היא, כאשר קיימות הנחיות עיצוב, שגם היזם וגם הועדה יכולים להתייחס אליהן. ישנן ערים בהן אין חובה לקיים תהליך ביקורת עיצוב, אולם ניתנים בהן ליזמים תמריצים, על מנת שיסכימו להעביר את הפרוייקטים המוצעים על ידם בתהליך ביקורת עיצוב.

הגידול בכמות ועדות ביקורת העיצוב נבע מעליה ברגישות הציבור לגבי פרוייקטים גדולים שיש להם משמעות של איכות סביבה וכן מהתחזקות הדרישה לשיתוף הציבור בתהליך התכנון. כשלונות פרוייקט השיקום הביאו לנגיסה ביוקרת דעות ה"מומחים" המוסדיים והורגשה אכזבה מתוכניות המיתאר אשר אינן מגיבות מספיק מהר לתנאים וצרכים משתנים. בתהליך העיצוב לא נשמע עוד קולו של המעצב לבדו, והוא הפך

לתהליך קבלת החלטות שמעורבים בו גורמים שונים: מומחים, בנקאים, יזמים, ראשי עיר, קבוצות שונות וכיו"ב. תפקידו של המינהל המקומי הוא להציב קריטריונים ולהחליט החלטות עיצוב, לעודד ולתאם בין מגוון המשתתפים בתהליך.

בפיטסבורג, לדוגמא, ב- Downtown Golden Triangle, מתקיים תהליך דו-שלבי. בשלב הראשון מגבשים קריטריונים לביקורת פיתוח. הקריטריונים הם בחלקם פונקציונלים, כגון חנייה, תנועה וכד', אך נכללים גם קריטריונים של התאמה לסביבה, איתור והעמדת הבניינים, טיפול בחזיתות, חומרים, פרופורציה, קנה מידה, צבע ותחזוקה. השלב השני הוא כאשר יש בידי יזם הצעת פיתוח קונקרטית. בשלב זה נדרשת מחלקת התכנון לייצר מקבץ הנחיות עיצוב לאתר הספציפי. כאשר השיטה מתנהלת כסדרה ואינה יוצרת עיכובים בתהליך התכנון, יש לה יתרונות (Delafons, 1990).

מבחינה אופרטיבית, בביקורת עיצוב על ידי ועדות יש טווח רחב של מצבים וסגנונות. לעיתים הביקורת היא נושא למשא ומתן בין הקליינט והוועדה, כמו למשל ב- Lake Forest באילינוי, שם קיימת חובה להגיש תוכנית לוועדה בת חמישה חברים לפני הוצאת היתר בנייה. הוועדה לא דחתה אף היתר ב-25 שנות קיומה, אלא נקטה בשיטה של משא ומתן עם המעצבים והקבלנים, בנוגע לנקודות חוסר הסכמה. גישת חברי הוועדה הייתה לשפר ולא לצנזר את העיצוב. בערים בארה"ב שחוות תקופות עתירות בנייה, קיימות בדרך כלל תקנות פיקוח עיצוב אדריכלי שעוצבו אחרי תקופה ארוכה של ויכוחים ציבוריים. הנחיות העיצוב של בוסטון, לדוגמא, נוצרו במסגרת ניסיון להפוך את כל השטחים הריקים בעיר לאטרקטיביים. ההנחיות מדגישות שמירה על איכות הקיים, שמירה על טריטורייה פרטית וציבורית, מבטים פרטיים, חומרים קונקרטיים ובעיות אחזקה. העיר פורטלנד שבמדינת אורגון התפרסמה במאמציה לשפר את העיצוב העירוני. מה שמעניין בפורטלנד הוא אופן שילוב העיצוב בתוך תהליך התכנון העירוני. הדבר נעשה בשלבים: במשך שנות השישים הועלו נושאי העיצוב כתגובה לבעיות בפרוייקטים ספציפיים. בשנות השבעים, הוכנסו מטרות העיצוב לתוך מדיניות של תוכניות כלליות, ואילו בשנות השמונים הפכו שיקולי עיצוב לחלק בלתי נפרד ממערכת התכנון הרגולטיבית (Cullingworth, 1993).

Preiser& Scheer (1994) מביאים, בציטוט מתוך מאמרים של Wolfe & Rundich ו- Blaesser , חמישה מודלים של תהליך ביקורת העיצוב. המודלים מציגים את תהליך הביקורת, החל במצב האידיאלי, לכאורה, של ביקורת עיצוב מקצועית, בעלת סמכות החלטה סופית, וכלה במודל שבו מועצת העיר הנבחרת מקבלת בעצמה את ההחלטות העיצוביות. בכל המודלים קיימת אפשרות לערור לבית משפט.

- מודל מס 1 - *המודל המקצועי המחליט*, בו הצעת הפיתוח עוברת למחלקת תכנון וקבלת ההחלטות נעשית על ידי פורום ביקורת עיצוב.
- מודל מס 2 - *המודל המקצועי המייעץ*, בו ההצעה התכנונית עוברת, לאחר בדיקת צוות פיתוח תכנוני, לוועדת עיצוב עירונית מייעצת. ההחלטה מתקבלת על ידי ועדה מקומית לפיתוח, תוך אפשרות ערעור בגוף מקומי בעל סמכות שיפוטית.
- מודל מס 3 - *המודל המקצועי המייעץ* , בו ההצעה התכנונית עוברת, לאחר בדיקת מחלקת תכנון, לפורום ביקורת אדריכלי, שאחריו באה ועדת תכנון כמחליטה סופית, תוך אפשרות ערעור בגוף מקומי בעל סמכות שיפוטית. במודל זה, ועדת ביקורת עיצוב היא ועדה מייעצת.

- מודל מס 4 - *המודל הטיפוסי*, בו ההצעה התכנונית עוברת, לאחר בדיקת מחלקת תכנון, לוועדת ביקורת עיצוב וממנה לוועדת תכנון מחליטה, שמעליה גוף מקומי שהוא המחליט הסופי. מודל זה משקף את המציאות האופיינית לעיירות קטנות. לוועדת התכנון אין סמכות להגיע להחלטה סופית. בנסיבות אלה, הגוף הסטטוטורי המקומי משחק תפקיד מרכזי בתהליך הביקורת.
- מודל מס 5 - *המודל הפוליטי*, שבו ההצעה התכנונית עוברת, לאחר בדיקת מחלקת תכנון, לגוף מקומי סטטוטורי, שהוא סמכות ביקורתית, וממנו לגוף מקומי סטטוטורי שהוא סמכות מחליטה. מודל זה אופייני למרכזי ערים בהן מתנהלת בנייה שיש לה בולטות ויזואלית, המניעה את הגוף הסטטוטורי המקומי להיות מעורב בתהליך עד סופו. הוא אופייני לאזורים גדולים ובעלי חשיבות, כמו מרכזי ערים בתהליך פיתוח מואץ. הוא עלול להיות בעייתי בשל העדר יעוץ מקצועי בתהליך ביקורת העיצוב ובשל האפשרות של קבלת החלטות על בסיס שיקולים זרים.

אותן ערים המבצעות בהצלחה הליכים של ביקורת עיצוב, מדגישות את חשיבות ההתייעצות המיקדמית בין היזם, האדריכל שלו וצוות התכנון, החל בשלב הראשוני של הפרוייקט. מסתבר שהדבר מביא לשיתוף פעולה טוב, בתנאי, כמובן, שצוות התכנון מיומן ולא עמוס בעבודה. חשוב גם שלא ליצור עומס יתר על ועדת הביקורת ולכן הרבה ערים מסייגות את התהליך לפרוייקטים גדולים או לכאלה שיש להם רגישות מיוחדת. בערים רבות זו אינה הוועדה היחידה שפרוייקטים צריכים לקבל את אישורה, אלא עליהם לעמוד גם לבחינת ועדות של הערכת ההשפעה הסביבתית וועדות לשימור היסטורי. בכל שלב של דיוני כל אחת מן הוועדות הללו, מתקיים שימוע ציבורי ויש אפשרות לערור למועצה על החלטת ועדת העיצוב, אם ההחלטה של הוועדה אינה תואמת את ההנחיות (Delafons, 1990).

הנחיות עיצוב

התנאי הראשון לכך שתקנות העיצוב העירוני והפיקוח הציבורי עליו יזכו ללגיטימיות בארה״ב, הוא שיתקיים מאמץ כוללני ומרוכז של הרשות המקומית להכין תוכנית כוללת, שתדריך פיקוח עקבי. הנחיות העיצוב מהוות חלק מאותה רשת בלתי נראית invisible web (Buchman, 1988) אשר מנחה בעיקר את הסקטור הפרטי, על ידי רעיונות, הצעות ומדיניות לעתיד.

הכלים התכנוניים בהם ניתן לבצע עיצוב עירוני הם:

- תוכנית אב, המבוססת על עקרונות של עיצוב.
- פירטי עיצוב של הרחוב והשטחים הפתוחים, כדי לעודד זרימה שוטפת של הולכי רגל.
- קודים עירוניים, המיתארים את סוגי הבניינים המותרים ותרומתם לחלל הציבורי, על ידי פיקוח על קווי בניין, מרפסות, גובה בניינים, מיקום חנייה, גדרות.
- קודים ארכיטקטונים, שמכוונים לאופי המקום בהתייחסות לגיאוגרפיה, היסטוריה של המקום לערכים, מיגבלות, חומרים ושיטות בנייה מקומיות.
- קודים של תכנון נוף, הכוללים נטיעות המתאימות למערכת האקולוגית של האתר, הדגשת הסביבה הטבעית ותמיכה בתכנון של החלל הציבורי המגשים את כוונת תוכנית האב.

השרטוטים והקודים הכתובים אמורים לספק למינהל העיצוב כושר ביצוע אפקטיבי (Delafons מתוך Preiser& Scheer, 1994).

כלי אחר הוא תדריך העיצוב Design Guide שהוא פרסום הערוך בצורה גרפית אטרקטיבית, והכולל היסטוריה של הארכיקטורה במקום, סגנונות היסטוריים, הנחיות שיקום, הנחיות עיצוב והנחיות להתקנת שילוט וסוככים. בשנים האחרונות החליטו מוסדות התכנון של ערים גדולות, במיוחד ניו-יורק וסן-פרנציסקו, להכין תוכניות כאלה. באמצעות ניסוח מדיניות לגבי עיצוב עירוני, הם הצליחו לנתב את הפיתוח כך שתצומצם למינימום התפיסה התכנונית הנקודתית והתקינה השלילית.

ניו- יורק

בסוף שנות ה-60 הוקם בניו-יורק צוות לעיצוב עירוני, כחלק מצוות התכנון של העיר (Barnett, 1974, 1982). ועדת התכנון קבעה אזורים מיוחדים בהם תגובש מדיניות כוללת של עיצוב עירוני. לדוגמא, הקומפלקס התרבותי הסובב את מרכז לינקולן הוגדר כאזור מיוחד כדי לשמר ולעודד את אופיו המיוחד. על מנת להשיג מטרה זו, נקבעו הגבלות שימוש המעודדות פיתוח מסעדות וחנויות שיפעלו בשעות הערב, בשעה שהמרכז פעיל. כדי להשיג הרמוניה אדריכלית ואופי רחוב אחיד, דרשו חברי הצוות בניית ארקדות לאורך הרחוב, וקבעו תמריצים להקמת גלריות להולכי רגל וכיכרות מקורות. גם באזור המיוחד של Battery Park City שבמנהטן, ננקטה גישה אורבנית כוללת ולא גישה אדריכלית העוסקת בבניינים בודדים. באזור זה נקבעו הנחיות לגבהים, קווי בנין ומרווחים בין בניינים, על מנת ליצור המשכיות עם רחובות קיימים, מסדרונות ויזואליים ומבטים דרך קומות פתוחות. הנחיות אלה אמנם משאירות מרווח תימרון כלשהו ליזם המקומי, אולם לא בגישה מקוטעת כי אם באמצעות עיצוב עירוני כולל ואחיד.

סן-פרנציסקו

סן-פרנציסקו נמצאת באחד האתרים הטבעיים היפים בעולם. בנוסף לטופוגרפיה ולנוף המרשים, יש לעיר אופי ארכיטקטוני היסטורי ייחודי. מטרת הסדרת העיצוב בסן-פרנציסקו הייתה לדאוג, שהפיתוח החדש לא יפריע לאופי העיר והרחוב ולא יפגע בפרופורציות הקיימות. לא הייתה כוונה ליצור העתקת סגנונות קיימים, או חזרה על פרטים ארכיטקטוניים, אלא לעודד למידה מן הפרופורציות של בניינים קיימים, מן היחסים ביניהם, ומייחסם לרחוב ולקצב שלו.

במשך שנות ה-70 ואחר-כך שוב ב-1985, שינתה סן-פרנציסקו לחלוטין את קוד העיצוב שלה. השינוי בא בעקבות תקופה עתירת בנייה, ששינתה את פני מרכז העיר ויצרה התנגדות מצד התושבים לבניית רבי קומות. תוכנית העיצוב של 1971 הוכנה בגלל הדרישה הכוללת מכל הערים בקליפורניה להכין תוכנית מיתאר כללית. התוכנית הגדירה עקרונות עיצוב עירוני,תוך מתן תשומת לב מיוחדת לדפוס הפיזי ולאופי החזותי המיוחד של סן-פרנציסקו. היא כללה המלצות לגבי צורה, גובה, קנה מידה וצבע, כך שיתאימו למבטים אל ההר ואל הים. בתחילה נבחנו הקומפוזיציה והטקסטורה של העיר כשלימות אחת, ולאחר מכן נבחנו המורכבות והאופי המקומי של אזורים שונים. לסיום נבחנו הצעות הפיתוח האינדיבידואליות ביחס למכלול. מטרת התוכנית הייתה ליצור קריטריונים ברורים לעיצוב, ולהבטיח שכל פיתוח חדש יהיה בהרמוניה עם הבנייה הקיימת. לדוגמא, ההמלצות ביחס לבתי המגורים צמודי הקרקע היו לשמור על ביטוי של חזיתות עם זוויות זכוכית מרובות, כדי להמשיך את

המסורת של חלונות צרפתיים. על מנת ליצור קצב ויזואלי של חזיתות הבניינים, דרשו ההנחיות דירוג של גובה הבניינים, מיקום כניסות להולכי רגל במרחקים קצובים, וגיוון החזיתות על ידי פרטים ויזואליים מעניינים, כדי למנוע חזיתות ריקות.

ב-1983 נערכה בסן-פרנציסקו תוכנית למרכז העיר. מלבד עיצוב, כללה התוכנית גם צפיפויות, פיתוח כלכלי, תנועה ומגורים. גם מטרת תוכנית זו הייתה להבטיח שהפיתוח החדש במרכז העיר ישַמר את התדמית החזותית של סן-פרנציסקו כעיר לבנה השוכנת על גבעות. תוכנית זו הפכה למודל לימוד בתחום של עיצוב עירוני ותכנון ערים. התוכנית למרכז העיר כוללת שלושה מסמכי מפתח: תקנות איזור, הנחיות עיצוב, תוכנית אתר של מרכז העיר (ורסיה מקוצרת של הנחיות העיצוב). תמצית הנחיות העיצוב מטפלת בצורה האורבנית - גובה ונפח, שמש ואור, חזות של בניינים, נוף הרחוב. עקרונות אלה מהווים בסיס להנחיות מפורטות יותר. גישת הנחיות העיצוב הורחבה ב-1989 גם לאזורי מגורים. הכוונה הייתה ליצור קונטקסט של השכונה עבור בעלים, או יזם, או מעצב, כדי להעריך כל הצעה לאור הקונטקסט השכונתי (Delafons, 1990).

כדי להמחיש את מטרת הנחיות העיצוב, הוצגו העקרונות המנחים:

- כבד את הטופוגרפיה של האתר.
- הדגש בניינים פינתיים.
- כבד דפוסים של קווי בנין.
- הבא בחשבון בניינים שכונתיים חשובים.
- צמצם את ההשפעה של קווי בנין לא עקביים.
- כבד את קנה המידה של השכונה.
- כבד את הכמות ואת רמת הפרטים של האורנמנטיקה הסובבת.

סטנדרטים לביקורת עיצוב

המונחים המשמשים בתהליך ביקורת העיצוב הם כלליים, בלתי ספציפיים ולעיתים מעורפלים. מצב זה עלול לפתוח פתח לשיקול דעת סובייקטיבי. לדוגמה, המונח של "שמירת הרמוניה", יכול להתפרש כשימור הצורה והאופי של הבניינים במקום, או, לחלופין, כשימור האווירה של המקום. לפיכך נוצר צורך לפרט את המונחים לסטנדרטים ספציפיים.

בקרת עיצוב באזורי שימור

Williams קבע רשימה של שיקולים, שיש להתחשב בהם כדי להשיג פרוייקטים נאותים באזורי שימור (אצל Duerksen, 1986, מתוך עלון הנחיות של אגודת המתכננים האמריקאית):

- מסה, גובה, נפח, קו הגג.
- פרופורציה בין גובה המבנה לרוחבו.
- אופי השטחים הפתוחים סביב לבניינים.
- מידת הרצף של עצים ונוף.
- מספר הפתחים בחזיתות, דלתות וחלונות- מיקום, גודל ופרופורציה.
- סוג הגג.
- סוג הבליטות מהבניין - בעיקר מרפסות.

- סגנון אדריכלי - אופי פרטים.
- אופי החומרים.
- צבע
- טקסטורה.
- סוג הקישוט.
- שילוט.

בקרת עיצוב באזורי פיתוח

סטנדרטים לביקורת עיצוב נקבעו גם באזורי פיתוח לבנייה חדשה. דוגמה לכך היא Bethesda ,Mariland. בעקבות פיתוח אזורי שנבע מפתיחת קו חדש של הרכבת התחתית, נקטה העיר בצעדים שנועדו להבטיח שפרוייקטים חדשים יהיו באיכות גבוהה, וייצרו תחושת מקום. הרשות המקומית הכינה רשימת סטנדרטים ששימשו לצורך השוואה ודירוג של פרוייקטים מתחרים:

1. הוספת מגורים לגרעין האזור.
2. שיפור סביבת הולכי הרגל. ועדת התכנון תיקח בחשבון באיזו מידה כל פרוייקט קושר את שבילי הולכי הרגל למערכת הסעת המונים, מעודד הליכה ברגל, ותורם לשיפור הסביבה להולכי רגל.
3. השגת אפקטיביות ויזואלית פונקציונלית: התאמה לסביבה, שיפור אפקטים של אור, אוויר, גובה, הצללה וכו'.

כל אחד מהגורמים פורק לרשימת שאלות הנתונות לשיקול דעתה של הוועדה, שתפקידה להחליט באיזו מידה הפרוייקט מתאים ועונה על עקרונות התכנון. (Duerksen, 1986).

סטנדרטים טיפוסיים בביקורת העיצוב

מחקר שנערך בארה"ב במהלך שנות הששים, השבעים והשמונים (Southworth, 1989) ניתח 250 איכויות סביבתיות ספציפיות המוזכרות בתוכניות של רשויות מקומיות. מעל 40% מהן נוגעות לאיפיונים מסורתיים של עיצוב עירוני, שהם מיבנה, קריאות וצורה. נושאים איכותיים כמו תחושת מקום, זהות, מבטים וקנה מידה אנושי, או קנה מידה להולכי רגל, מוזכרים לפחות במחצית מהתוכניות. נושאים דוגמת נוחות, נגישות, בטיחות ובריאות מופיעים גם הם במחצית מהתוכניות לכל הפחות. לעומת זאת, שימור היסטורי, ושימור טבעי מופיעים רק ב-40% עד 20% מהתוכניות. כמעט מחצית מהתוכניות עוסקות ביצירת מיקרו אקלים ובהפחתת רעש. נושאים שמוזכרים לעתים רחוקות הם איכויות של חברות, הוגנות, תחזוקה, התאמה, משמעות ופיקוח.

בקרת עיצוב בבריטניה

במערכת התכנון הבריטית קיימת בקרת עיצוב, והיא נתונה בעיקרה ל"שיקול דעת", שמשמעותו היא, שכל הבקשות להיתרי תכנון נשקלות באופן פרטני לפי תכונותיהן, תוך התייחסות לתוכניות המקומיות. בשנים האחרונות יש בבריטניה מעבר מ"שיקול הדעת" למגמה של פירוט בתוכניות המקומיות, והמערכת נוטה להיות "מונחית עיצוב" Design led. נהוג לעיתים לבצע פיקוח אסתטי על ידי "מדריך עיצוב" Design guide,

שהוא מקבץ של עקרונות וסטנדרטים המנוסח על ידי הרשות המקומית, ומתייחס לאיזור נרחב ולא לאתר ספציפי. עיקר הביקורת נעשה מתוך פעולתם של יחסי גומלין בין ועדות סטטוטוריות, של מדריכי עיצוב, ובדרך של מו"מ (Chapman & Larkham, 1992).

בקרת עיצוב, ביקורת עיצוב ופיקוח אסתטי היוו תמיד חלק אינטגרלי ממערכת בקרת הפיתוח הבריטית. המאפיין העיקרי של הפיקוח על העיצוב בבריטניה, הוא הקונפליקט הקיים בין הרשויות המקומיות לשלטון המרכזי. הרשויות המקומיות מתייחסות, במסגרת שיקול הדעת שלהן, לאספקטים של עיצוב, בעוד השלטון המרכזי מרסן את פיקוח העיצוב ברמה המקומית מתוך שיקולים של זירוז הליכים וקבלת החלטות יעילה. עד לשנים האחרונות, לא נכללו שיקולי עיצוב בתוכניות הסטטוטוריות, אלא רק לעיתים רחוקות, אך לעומת זאת, הם הופיעו במיגוון של הצהרות מדיניות ברמה המקומית. הרשויות המקומיות המתקדמות פיתחו מדריכי עיצוב ומדיניות שימור, ולאחרונה יש גם נסיון של הרשויות המקומיות לגבש הנחיות כלליות שישמשו בסיס לאישור היתר פיתוח או לדחייתו.

מערכת התכנון ככלי ליישום העיצוב

לפי Punter, יש לשיטה הבריטית שלושה מאפיינים מרכזיים:

- השלטון המרכזי מפקח על השלטון המקומי על ידי קביעת מדיניות, תקנות, חוזרים והנחיות. למזכיר המדינה לענייני סביבה יש זכות לערער.
- מערכת התכנון הבריטית היא מערכת של שיקול דעת אוטונומי. כל בקשה נבחנת לגופה, שלא כמו בארה"ב , שם בד"כ תוכנית האיזור מבטיחה היתר בנייה.
- הגוף שבסמכותו לאשר היתרי פיתוח הוא המועצה המקומית, שהינה גוף נבחר, אם כי המועצה מתייעצת עם מתכננים המועסקים ברשות המקומית.

(1994, Punter in Preiser& Scheer)

בבריטניה קיימים שני סוגי תוכניות. תוכנית מבנית, המכונה Structure plan ותוכנית מקומית המכונה Local plan. החוק קובע את תוכן של תוכניות אלה, את האופן בו יש לנהוג במסגרת קבלת החלטות, את הליכי הכנתן ואת הליכי אישורן. הרשות המקומית אחראית להכנת התוכנית המקומית, תיכנונה ואישורה. כמו כן היא אחראית על בקרת פיתוח הקרקע והוצאת היתרי תכנון. היתר התכנון כולל תכנון נקודתי, תוך קביעת זכויות בנייה, תוכנית בינוי והוראות תכנוניות מסוימות. הזכות להעניק היתר היא, כאמור, עניין הנתון לשיקול דעת של רשויות התכנון.

ההיסטוריה של מערכת בקרת העיצוב בבריטניה שלובה לכל אורכה בהתנגשות בין השלטון המרכזי לבין השלטונות המקומיים. להוציא אזורים מיוחדים, אין הבקרה האסתטית נחשבת כחוקית לגמרי. אמנם, הסמכות החוקית לרשויות המקומיות לבצע הסדרת עיצוב ניתנה כבר בשנת 1932, אולם חוזר מלווה של השלטון המרכזי קבע, שיש לשפוט את הפרוייקט לאור האופי של הסביבה, וסייג את השימוש בהסדרת העיצוב בעיקר למניעת עיצובים חריגים ו"שערורייתיים" Prevent outrages.

ב- 1947 הוסמכו הרשויות המקומיות לסרב להעניק היתר פיתוח (ללא תשלום פיצויים) במקרה שלא הוצגה תוכנית כוללת. שיקולים כמו חומרים, הופעה חיצונית, העמדה וסביבה יכולים אף הם להילקח בחשבון. עיקר סמכויות הבקרה שנתן השלטון המרכזי

לרשויות המקומיות נגעו לנושא השימור. במשך שנות החמישים התפתח עניין ציבורי בבעיית אובדן הנוף העירוני הטיפוסי. התגבשה קבוצה שנקראה Townscapists (Cullen, 1961), אשר הציגה הצעות לביצוע "מתיחת פנים" לערים היסטוריות. באותה תקופה נגעה הסדרת העיצוב ברשויות המקומיות, בעיקר לשימור היסטורי ולאזורי שימור. אזורים בעלי ערך נופי ובניינים בעלי ערך היסטורי, ארכיטקטוני או חברתי הוכרזו ברשימות לשימור. בשנת 1967 התרחבה ההגנה, עד שכללה אף אזורים עירוניים שלמים. עיקרון חשוב נוסף שנקבע באותה תקופה היה עקרון שיתוף הציבור בתהליך הבקרה.

כתוצאה מהפיתוח הרב שהתחולל בין השנים 1968-1973, קיבלה תנועת השימור ובקרת העיצוב ברמה המקומית תנופה משמעותית. השלטון המרכזי, מצדו, המשיך בניסיונותיו לרסן את בקרת העיצוב ובשנת 1980 הוציא חוזר מס' 22/80, Development Control: Policy and Practice. הצהרת המדיניות של השלטון המרכזי, כפי שבאה לידי ביטוי בחוזר זה, באה להגביל את פעולת הרשות המקומית. אחת ההצהרות בחוזר הייתה, שאסתטיקה היא עניין סובייקטיבי. השלטון המרכזי הגביל בכך את העיסוק בענייני עיצוב, אך עם זאת קבע שניתן לדחות עיצוב גרוע, שאינו עולה בקנה אחד עם אופי האזור. עמדת השלטון המרכזי נבעה משאיפתו למנוע כניסה לפירטי התכנון, ובכך להקל על הביצוע ולהשאיר חופש פעולה גדול יותר ליזמים. בשנות ה-80 נאלצו הרשויות המקומיות שהיו מעונינות לשפר את בקרת העיצוב, להיאבק בחוזר זה. (Punter in Preiser& Scheer, 1994)

שינוי כיוון במגמה זו התרחש בשנת 1984, כאשר הנסיך מווילס התערב לטובת בקרת הפיתוח. הוא האשים מתכננים ואדריכלים בהתעלמות מרצונות ומרגשותיהם של מרבית העם, הרוצה לחזור לקנה המידה המסורתי, לחזיתות, לקישוט ולחומרים רכים. הדיון הציבורי נסב מעתה על סגנון אדריכלי, והחליף את המונח "בקרה" במונח "התערבות". ההתפתחות האחרונה של מדיניות בקרת העיצוב התחוללה בעקבות שינוי חקיקתי של ה- Planning and Compensation Act, 1991 (Section 26), בו נקבע, כי, ככלל, אישור של היתר פיתוח ייעשה על פי תוכנית. כיוון שעל כל רשות להכין תוכנית פיתוח, אותן רשויות אשר רוצות בבקרת עיצוב, צריכות לכלול מדיניות עיצוב בתוכניות אלה. (Punter in Preiser& Scheer, 1994)

יישומם בפועל של השינויים במדיניות בקרת העיצוב בבריטניה לא הביא לתוצאות המצופות. תוכניות הפיתוח Development Plans מכילות הצהרות כוללניות ומעורפלות, שלא איפשרו אכיפת סטנדרטים גבוהים של עיצוב. זאת, בנוסף לעובדה שאין בבריטניה תוכניות איזור הקובעות זכויות וגם הנחיות מראש. משפיעה גם העובדה שציוותי העיצוב העירוני ברשויות מצומצמים, ואפילו במקומות כמו הרבעים של לונדון Boroughs יש רק צוותים קטנים ביותר, שכוללים לעיתים רק מומחה לשימור. מכיוון שבמשך שנים לא תמך השלטון המרכזי בעניין של הרשויות המקומיות בנושא בקרת עיצוב, הצטמצמו מאוד מחקר העיצוב והחינוך לעיצוב. הציבור הבריטי מאשים גם את המתכננים וגם את היזמים בתוכניות הדלות, ואין לו אימון במערכת בקרת העיצוב.

הנושא העיקרי בו עוסקת בקרת העיצוב בבריטניה הוא הֶקשריות, והוא התפתח במשמעות של שמירה על הקיים. ביישומו החיובי הוא עוסק בניתוח מיקרו ומקרו של הסביבה, והוא מתפתח בכיוון של עיצוב נוף העיר Townscape. בפירושו הגרוע, הוא מצטמצם להעתקה וחזרה סדרתית על הסגנון השכונתי.
(Punter in Preiser & Scheer, 1994)

בעבר עמד העיסוק בארכיטקטורה ובסגנון במוקד בקרת העיצוב בבריטניה. נושאי השימור ההיסטורי ושימור הקיים אף קיבלו גיבוי מהשלטון המרכזי. בשנים האחרונות מורגשת השפעת התיאוריות של Alexander, Lynch, Jacobs ואחרים, בהן הדגש עובר משיקולים אסתטיים וסובייקטיביים לשיקולים פונקציונלים, המתמקדים במשתמש. מושג העיצוב העירוני התרחב וקיבל מובנים כמו המשכיות, בטחון, נוחות ואיכות הסביבה הציבורית (Greed, 1996). שינוי מגמה זה נבע מאכזבות קשות מיישום תוכניות פיתוח, שמהן הופק הלקח של הצורך בתוכנית עיצוב עירוני כללית, ואחת מהן הייתה הפיתוח ב-Docklands. הביקורת הקשה שנמתחה על פיתוח זה, נבעה מהעדר בקרת עיצוב, בגלל אסטרטגיית התכנון של השוק החופשי בשנות השמונים שנבעה בחלקה מהאידיאולוגיה של השלטון המרכזי, אשר סבר שהנחיות עיצוב תהווינה נטל על בעלי העסקים ועל הכלכלה. השלב הראשון של הפיתוח, שהושלם ב-1986, כלל פרוייקטים עצמאיים שניצבו זה לצד זה, מופרדים רק בגדרות ובמגרשי חניה. לא הייתה בו התייחסות לרחובות, או לחזיתות הפונות לנהר, וכתוצאה מכך לא נוצל הפוטנציאל של האזור. שלבים מאוחרים יותר כבר בוצעו עם מסגרת רחבה של שיקום עירוני, המלווה באספקטים עיצוביים ובצירוף תוכנית אסטרטגית כלכלית ותכנונית (1991, Taner & Tiesdell). פרוייקט זה ופרוייקטים דומים לו שינו אמנם את פניה של לונדון, אך בהעדר עיצוב עירוני וטיפול ברשות הרבים, הם יצרו מעין "גן חיות ארכיטקטוני" ותוצאה נטולת אופי עירוני (Buchman, 1988).

מסמכי בקרת העיצוב

הרשות התכנונית מבססת את החלטותיה על חוק התכנון הלאומי הכולל, Planning Acts, תקנות, חוזרים, White Papers וסוגים שונים של הנחיות, שכולם מהווים השתקפות של מדיניות מזכיר המדינה. מלבד המסמכים המיניסטריאליים, משקפים את המדיניות הנוכחית גם תקדימים משפטיים והחלטות ועדות הערר, בהצביעם על המותר והאסור (Greed, 1996).

הרשות המקומית מתחשבת בעיקר בהצהרות המדיניות שלה, המתבטאות במסמכים הסטטוטורים, בתוכנית המבנית ובתוכנית המקומית, והיא מייחסת פחות חשיבות לתוכניות והצהרות לא סטטוטוריות, המאושרות על ידי ועדות. סטנדרטים תכנוניים ועקרונות עיצוביים עבור אתר מסוים אינם בגדר קביעות מוחלטות, אלא הם נתונים למשא ומתן, על מנת להגיע לפתרון אופטימלי לאתר. במרכזי ערים בהם יש לחצי פיתוח, לא ניתן, מעשית, לקבל סטנדרטים מדויקים וקשיחים.

הנחיות העיצוב בבריטניה הן תוצר של יחסי גומלין בין מסמכים סטטוטוריים, נספחים של הנחיות עיצוב ומשא ומתן לא פורמלי. הנחיות העיצוב עשויות לכלול סטנדרטים משלושה סוגים: סטנדרטים של תפעול, סטנדרטים על פי נושא (חזיתות, מגורים וכו'), והנחיות המבוססות על תכונות האתר עצמו. ההנחיות מופיעות בכל הרמות, למן הרמה הארצית ועד לרמה המקומית (Chapman & Larkham, 1992).

תדריכי עיצוב

רשויות מקומיות רבות מייצרות תדריכי עיצוב Design Guides חוץ-סטטוטוריים, שקובעים סטנדרטים של עיצוב, חניה, צפיפות, דפוסי בניינים וחומרים. מעמדם של מדריכים אלה אינו סטטוטורי, אולם כיוון שהם מוצאים לאור ומופצים כחוברות יש

להם משקל חשוב בהנחיית הועדות, הציבור והמתכננים (Chapman & Larkham, 1992). תדריך העיצוב הוא מקבץ של עקרונות וסטנדרטים עיצוביים המתייחסים לאזור רחב ולא רק לאתר ספציפי.

החל משנות השבעים, חלק גדול מן הרשויות המקומיות יצרו תדריך עיצוב משלהן, שכיסה טווח נושאים רחב, החל מבתים פרטיים, דרך אזורים נרחבים ועד נושאים כמו עיצוב חזיתות של חנויות. היזמים מתחו ביקורת על תדריכי העיצוב, ובעיקר על כך שהוועדות אינן עירות לדרישות השוק והצרכנים, דבר הגורם לקונפליקטים בין היזמים לרשות. נראה גם כי קיימות בעיות בקשר שבין תדריכי העיצוב לבין ההנחיות הרשמיות (הנכללות בחוזרים מס׳ 22/80 ו-31/85). חלק מהבעייתיות נובעת מפירוש קשיח מאוד על ידי המתכננים המקומיים של הרשויות, החסרים הכשרה ארכיטקטונית, לאופן שבו ניתן להשתמש בהנחיות מייעצות כהמלצות פורמליות (Robinson, 1976 המצוטט אצל Chapman & Larkham, 1992). הנחיות העיצוב הטובות ביותר, בצירוף אמצעים השנויים פחות במחלוקת, כמו תקצירי עיצוב Design briefs ומו״מ בין הרשות ליזם, הוכנו בידי מתכננים בעלי נסיון, אשר הועסקו על ידי רשויות התכנון. (Larkham & Chapman, 1992).

הרבה מתדריכי העיצוב עסקו בבניינים אינדיבידואלים, אלמנטים או פרטים והדבר בא על חשבון בחינה כללית של יחסי הגומלין בין הפרוייקטים. קו אופייני להרבה מהתדריכים הוא העניין שהם מגלים בטיפוסי הבניינים המסורתיים ואזורים היסטוריים. עם זאת, חלק מהתדריכים כוללים סקירה של האזור, אופיו והמבנה האורבני והנופי שלו. אחדים מהתדריכים כוללים רעיונות קונטקסטואלים ותפיסות של נוף העיר. הנושא העיקרי בו עוסקת בקרת העיצוב בבריטניה, הוא הֶקשריות, שהתפתח במשמעות של שמירה על הקיים. ביישומו החיובי הוא עוסק בניתוח מיקרו ומקרו של הסביבה, ומתפתח בכיוון של עיצוב נוף העיר Townscape. בפירושו הגרוע,

הוא מצטמצם להעתקה וחזרה סדרתית על הסגנון השכונתי.

(Punter in Preiser & Scheer, 1994)

מינהל העיצוב בבריטניה ובארה״ב – סיכום

אחד הדברים המאפיינים את בקרת העיצוב בארצות הברית, הוא העיסוק המוגבר בצד החוקי של התחום. כמעט כל פרסום בנושא החקיקה הנוגעת לשימושי קרקע, מתייחס לבקרת העיצוב, ואילו הפרסומים העוסקים בבקרת עיצוב מתחילים במעמד החוקי שלה. הפרסומים בבריטניה, בניגוד לארה״ב, כמעט ואינם מתייחסים לצד החוקי. הבדל זה נובע מן השוני הבסיסי במבנה חוקי הבנייה בשתי הארצות. בארה״ב מבוססת חקיקת שימושי הקרקע על התפיסה המסורתית של האיזור, שאמור לספק כללים ברורים וצפויים לפיתוח. כמו כן, מיועדת החקיקה לשרת מטרות מוגדרות, שהן בריאות הציבור, בטיחות, מוסר ורווחת הכלל. בקרת העיצוב מהווה סטייה מתפיסות אלה, מאחר שקשה לתחום אותה במערכת כללים צפויים מראש. בבריטניה, לעומת זאת, התפיסה הכללית בתכנון מבוססת על שיקול דעת במתן היתרים, ולא על מערכת כללים, כך שהיא מתיישמת באופן טבעי גם בבקרת העיצוב (אלתרמן, עומד להופיע 2009).

בקרת עיצוב בארה״ב היא, בעיקרה, באחריות הרשות המקומית. רשויות התכנון המקומיות בארה״ב נהנות מחופש פעולה רב יותר מאשר הרשויות המקומיות בבריטניה, בה התכנון יותר ריכוזי. לערים בארה״ב שמורה הזכות לבחור אם ברצונן

לכלול את העיצוב בתכנון שלהן, וברשותן גם להימנע מכך. הבחירה אם לערוך ביקורת עיצוב ואם לאו נתונה בידיהן, והן יכולות גם לבחור באילו כלים ישתמשו לכך.

לעומת זאת, במערכת התכנון הבריטית, השלטון המרכזי מעורב בהחלטות העיצוב של הרמה המקומית (Tewdwr, 1997). הביקורת על בקרת העיצוב בבריטניה מסתמכת בעיקר על לקחי השיטה בארה״ב. הביקורת רואה את השיטה הבריטית של ניהול סביבה כמקוטעת, כנטולת מצע אובייקטיבי ידוע מראש וכשיטה לקויה. בשיטה הבריטית חסרה מערכת אינטגרלית של הנחיות עיצוב, הצהרות מדיניות, ועדות מייעצות, שימועים, והכוונה עיצובית מרכזית. השיטה הבריטית פועלת בדרך של הנחיות אד הוק, ללא התייחסות לתוכנית כוללנית או לקריטריונים מקדמיים. הַיָזם אינו יודע, בבואו לבקש היתר תכנון, מה עשויה לדרוש ממנו הרשות המקומית. התוצאה הנגרמת מבקרה כזו, המוסדרת באופן חלקי, היא פיתוח מקוטע, הריסות ותוספות נקודתיות, וכל אלה מובילים להתדרדרות מצטברת של הסביבה החזותית והנוחות בשכונה. עם זאת ראינו שגוברת הנטייה בשנים האחרונות להכין הנחיות עיצוב (Hagman, 1975).

בקרת העיצוב בארה״ב מתאפיינת גם בטיפול ברשות הרבים. מעבר לאֵיזור, בקרת העיצוב מתייחסת גם לנושאים כגון תוכן, קנה מידה, יחסים בין בניינים והמרווחים ביניהם, שיפור שטחים ציבוריים, נוחות גישה, בטיחות הולכי רגל. ביצוע תוכניות העיצוב בארה״ב עובר מהסקטור הציבורי לפעולתם של יזמים פרטיים, וזאת על ידי פיתוח מנגנוני תימרוץ של הרשות המקומית. גישת בקרת העיצוב בארה״ב מתקדמת יותר בהשוואה לבריטניה, ומסוגלת להסתגל ביתר קלות לשינויים כלכליים חברתיים מקומיים. שיתוף הציבור בבקרת העיצוב, בצורות שונות, משקף את המודעות הגדלה של התושבים לניהול הסביבה הבנויה ואינו משאיר את התחום רק לדעותיהם של מומחים.

גם אם, לכאורה, מערכת התכנון הבריטית גמישה יותר בהיותה מקוטעת, פועלת אד הוק, ונקודתית, בכל זאת יש לגישת ארה״ב יתרונות, משום שהיא נוקטת בתפוצה ציבורית ובגישה הסברתית ויש לה מאפיינים יותר דמוקרטיים.

רוב העבודה המעניינת והרלוונטית שנעשית היום בארה״ב בנוגע לביקורת עיצוב בערים, היא פיתוח הרעיון של הנחיות עיצוב. יזמים אשר רוצים לעשות משהו ייחודי או ליהנות מה״בונוסים״ המוצעים על ידי רשויות התכנון, צריכים להוכיח, בין השאר, שהצעותיהם התחשבו בהנחיות העיצוב. גישה זו עדיין לא אומצה על ידי ערים רבות. ברוב הערים בארה״ב ההנחיות מתמקדות באלמנטים מפורטים של עיצוב הבניינים. במקרים המעניינים ביותר, הדגש הוא על האופי הכללי ועל האיכות של האזור, המתבטאת בפרישה, בשירותים ציבוריים, בשטחים פתוחים, באמנות סביבתית וברחובות להולכי רגל.

בבריטניה, רשויות התכנון מייצרות תוכנית כללית והשיפוט לגבי פרוייקטים אינדיבידואליים נערך סמוך למועד הביצוע. לעומת זאת בארה״ב, התקנות נעשות בפירוט רב, הרבה זמן לפני הפיתוח עצמו (Barnett, 1974). המשפטן John Delafons, במאמרו ״דמוקרטיה ועיצוב״, (Preiser & Scheer, 1994) רואה את השיטה האמריקאית כשיטה ברורה יותר מן השיטה הבריטית. כאשר השיטה פועלת באופן מוצלח, היא נשענת על הנחיות עיצוב ולא רק על תקנות מסדירות. הגישה בארה״ב מבוססת על 3 מרכיבים:

- ניתוח של האיזור כולו, ולא רק מן המימד הארכיטקטוני.

- פיתוח מדיניות עיצוב והטמעתה בהנחיות עיצוב, הליך שבו הקהילה צריכה להיות מעורבת.
- אכיפת ההנחיות באמצעות מו״מ עם יזמים.

הוא מכנה את השיטה Mandatory Design Guidance, הנחיית עיצוב מחייבת, לא במובן הרגולטיבי, אלא משום שהאדריכלים מרבים לקחת אותן בחשבון כאשר הם מתכננים, ומשום שהרשויות מחויבות לבחון את הבקשות לאורן. כלומר, ההנחיות מדריכות גם את האדריכלים וגם את רשויות התכנון המקומי. סוג ההנחיות מבוסס על האופי והאיכויות של האזור, והן לוקחות בחשבון נתונים כמו: הֶקשר, קנה מידה, צפיפות, יחסים בין בניינים, הוספת שטחים ציבוריים, טכניקות, חומרים ומאפיינים אדריכליים. עם זאת, הנחיות עיצוב אינן מספיקות כדי להשיג איכות סביבה בנויה ויש לכלול במדיניות שכזו את כל הקשת של הפעילות המוניציפלית אשר משפיעה על הסביבה הויזואלית.

פרק 7:
גמישות בתכנון

גמישות מול שיתוף הציבור

ההנחה המקובלת היא כי יעד הגמישות ניצב מול היעד של מתן מידע לציבור ושיתופו בתכנון, ויעדים אלה מתחרים זה בזה בתחום המינהל הציבורי. ככל שעולה גמישות התפוקות של הרשויות הציבוריות, ובמחקר שלנו התפוקות הן תוכניות ונספחיהן, עולה מידת אי הוודאות, ומצב זה עלול להוביל לפגיעה בשיתוף הציבור בתכנון. הגמישות נועדה לחסוך בזמן האדמיניסטרטיבי, בעוד ששיתוף הציבור הוא תהליך צורך זמן.

גם הגמישות וגם שיתוף הציבור בתכנון הם יעדים חשובים במינהל הציבורי. המינהל הציבורי מיועד להיות, כשמו, למען כל הציבור, ללא אפליה וללא משוא פנים. אחת הדרכים להגיע להחלטות בתהליך דמוקרטי היא שיתוף הציבור. מאידך, קשיחות מוסדית וקשיחות נהלית, השומרים לכאורה, על הערכים הדמוקרטיים, מסרבלים ומאיטים את קצב התהליכים המינהליים ופוגעים ביעילות. המינהל הציבורי מופקד על רווחתה של החברה. ממנה הוא שואב את סמכותו לפעול, היא מקור המשאבים העומדים לרשותו, היא היוצאת נשכרת או נפסדת מפעולותיו ולה הוא חייב דין וחשבון על דרך עבודתו ותוצאות מעשיו (דוד דרי, 1996). לפיכך הרשויות, בבואן למלא את המשימות שעליהן הן מופקדות, צריכות למלא את שני היעדים הנוגדים, ולהגיע לאיזון של המבנה והנהלים, במסגרת שהיא גם גמישה וגם דמוקרטית.

קונפליקט זה, בין הצורך לשמר גמישות פעולה מינהלית, לבין השאיפה לשמירת הפן הדמוקרטי של התכנון, בא לידי ביטוי במחקרנו. הגדרה ערטילאית ופתוחה של מטרות עיצוב עירוני, בצד העברת הסמכות לביצוע העיצוב העירוני לגורמים שאינם הרשויות הציבוריות המוסמכות על פי חוק, מאפשרות לרשות יותר אוטונומיה וגמישות. הן מאפשרות גבולות חופש רחבים יותר ושיקול דעת מוסדי, מבלי לחרוג מהמותר והלגיטימי. מצב זה מאפשר התאמה לתנאים חדשים ומִשתנים, על ידי פרשנויות שונות, ללא צורך בתהליך קשה ועתיר עלויות של שינוי תוכנית מיתאר. אולם הגמישות, שהיא בפני עצמה תכונה מבורכת, עלולה להתנגש עם החובה למתן מידע לציבור ועם זכות הציבור להתנגד. לעתים, כתוצאה ממצב לא רצוי של גמישות החורגת ממידת הסבירות, המידע המגיע לציבור לוקה בחסר ובלתי מובן, ועקב כך נפגעת היכולת שלו להתנגד לתהליך או לתמוך בו. כפי שסיכם J. Barnet (1982):

" If development controls are too architecturally explicit too soon, they cannot be followed and they fail. If development controls are too general, they also fail."

הגמישות היא יעד חיוני

התהליך של יצירת תוכנית אב, או מיקבץ של הנחיות כלליות, או אפילו הנחיות לעיצוב עירוני עבור פרוייקט לביצוע, הוא תהליך ממושך. במשך תקופת גיבוש העיצוב, או מאז

השלמתו ועד לביצוע, העולם הסובב מִשתנה, כך שהאנשים שהיו מעורבים בתהליך בתחילתו, אינם בהכרח אותם אנשים המעורבים בו במהלכו, ואינם אלה הנהנים ממנו בסופו של דבר. ההקשר יכול להשתנות, פוליטיקאים יכולים להתחלף, בניינים סמוכים יכולים ליהרס, יזם מתחרה יכול לבנות פרוייקט מתחרה בשכנות. השאלה היא, כיצד ניתן להתמודד עם סיטואציה זו בעיצוב עירוני?

ישנן שתי דרכים קיצוניות להתמודדות עם מצב זה. דרך אחת היא התעלמות מגורמים משתנים. באופציה זו, המעצב העירוני מניח שהפרוייקט הוא קטליזטור לפיתוח הסביבתי שייווצר כתוצאה ממנו. התוצאה עלולה להיות קולאז' של צורות, שאינן מתייחסות אחת לשניה. יש הסוברים שזהו מצב אופטימלי, של מעורבות ציבורית מינימלית. גישה קיצונית אחרת היא עיצוב טוטלי, כך שכל מה שיקרה בסביבה יהיה תחת שליטה. גישה זו היא פחות מציאותית (Lang Jon, 1994).

הגמישות בגישות התכנון המרכזיות

התכנון הוא תהליך של התערבות מוסדית בתהליכים טבעיים. קיים טווח שלם של גישות המציגות אספקטים שונים של התהליך. בחלק מהגישות, הדגש הוא על התפוקות, התוצאות והשגת המטרות ובחלקן הדגש הוא על התהליך. חלקן ריכוזיות והיראַרכיות וחלקן מבוססות על משא ומתן ושיתוף בתהליך יחסי גומלין. על תהליכי התכנון להתמודד עם הידיעה וההבנה שהתכנון הוא נושא ערכי, שמידת אי הוודאות בו גדולה, ועם ההנחה שאין ידע אובייקטיבי. תהליך העיצוב העירוני כרוך ומשולב בתהליך התכנון הכוללני, ולפיכך אסטרטגיית העיצוב צריכה להיות משולבת בגישה התכנונית המתאימה.

הגישה הרציונלית כוללנית

גישה זו מהווה בסיס לרוב הגישות התכנוניות האחרות. היא שואפת לכלול בתכנון את כל המידע האפשרי, כדי לבחון את כל החלופות ולהגיע לתכנון הטוב ביותר. בגישה זו, שלבי התהליך הם המובנים והאמצעיים ביותר: קביעת מטרות, זיהוי חלופות, הערכת אמצעים, ביצוע החלטות. מודל זה מאופיין בהיראַרכיה ונוקשות בתהליך. התוצרים התכנוניים הם מסמכים רבים, ברמת פירוט גבוהה, לכל תחום. התפוקה התכנונית יכולה להיות תמונה מפורטת של העתיד. האינטרס הציבורי, מבחינת המתכנן, הוא אינטרס אחיד, המתבסס על הנחה שקיימת הסכמה כללית. כמו כן קיימת התעלמות מקונפליקטים. (Avidoff, 1962; Hudson, 1979; Alexander, 1984).

במסגרת גישה קשיחה זו יכולות להיות רמות שונות של גמישות. מבחינת שיתוף הציבור, מהווה הציבור ישות אנונימית, ועל כן שיתופו אינו מקבל דגש. תהליך העיצוב העירוני לפי גישה זו הוא מאוד ריכוזי. הדגש הוא על מסגרת עיצובית כללית ומערכתית. גישה זו מאופיינת בשימוש במדיניות מסדירה כדי לבצע עיצוב עירוני. פעולות הייעוץ והביצוע נעשות על ידי מוסד התכנון העירוני. (Shinn & Wolfe, 1970)

התכנון התוספתני

על פי גישה זו התכנון הוא תהליך שינוי הדרגתי ואיטי, שמטרתו לענות על צרכים שוטפים המתגבשים בעת תהליכי קבלת החלטות. המטרה מתגבשת תוך כדי תהליך קבלת החלטות. מטרות התכנון נקבעות במונחים קצרי טווח ותוספתניים. ההתקדמות

היא איטית והפתרון לבעיות נעשה אד-הוק. הגמישות של התכנון התוספתני מאפשרת ליצור תהליכי תכנון מִשתנים ומותאמים לתהליכי קבלת החלטות הרלוונטיים לכל נושא, מגזר או אזור (Faludi, 1987). חוסר הוודאות הוא תפיסת יסוד של גישה זו. ההתמודדות של הגישה עם חוסר ודאות זה, היא באמצעות חלוקת התהליך לצעדים קטנים. גמישותה של גישה זו עושה אותה למתאימה לכל סוגי הבעיות (Hudson, 1979). בכך גם חשיבותה של הגישה. מאחר שהשינוי הוא מקוטע, הוא מתאים לתהליכי קבלת החלטות ולמסגרת הארגונית והמוסדית. מבחינת אינטרס הציבור, בגישה זו יכול התהליך המקוטע להתייחס לאוכלוסיית יעד שונות, ובכך להשיג שקט פוליטי-חברתי ולהעלות את מידת ישימות העיצוב. שיטה זו משתלבת עם הגישה הפוליטית דמוקרטית, ובכך היא עשויה לייצג את הציבור טוב יותר מאשר הגישה הרציונלית כוללנית. לעומת זאת, יכולה גישה זו גם להוביל גם למצב ההפוך, של השפעת יתר של קבוצות לחץ. תכנון אד-הוק עלול לפגוע בציבור, וכן להעדיף את הטווח הקצר על הארוך, תוך התעלמות מטובת הציבור בטווח הארוך (Eindblom, 1979).

אסטרטגיית העיצוב העירוני בגישה זו אינה מבוססת על מסגרת רחבה של עיצוב קהילתי. ביצוע העיצוב נעשה באמצעות פרוייקטים קטנים ו"שיפורי עיצוב", המושגים על ידי החלטות עיצוב נפרדות של ארגונים פרטיים או ציבוריים (Shinn & Wolfe, 1970). שיטה זו היא בעלת פוטנציאל גבוה של יישום.

התכנון המסנגר

התכנון המסנגר מייצג אינטרסים של קבוצות חלשות ועיקרו, יחסי גומלין ישירים בין המתכנן לאוכלוסיית היעד. תהליך זה מדגיש את שיתוף הציבור בכל אחד משלבי התכנון. מתקיים קשר ישיר בין המתכנן, אוכלוסיית היעד, התהליך והמוצר התכנוני. כמובן שאין פתרון אופטימלי, והדמוקרטיה בוועדות התכנון לא מספקת אפשרות לכל האזרחים להשתתף בקבלת החלטות. בגישה זו, יש לתכנון שני אספקטים חשובים: האחד הוא הוצאת הדיון במדיניות הציבורית מחיקן המוסתר של הוועדות לציבור הרחב, והשני הוא התרומה החשובה של גישה זו לנטייה הכוללת בתכנון להתרחקות מאובייקטיביות נייטרלית לטובת עקרונות ברורים של צדק והוגנות חברתית. מבחינת העיצוב העירוני, הדגש בגישה זו הוא על תהליך עיצוב משתף, המבוסס על החלטות עיצוב המתקבלות ברמה המקומית. התהליך בא "מלמטה", והמטרות, המדיניות והצעות העיצוב נובעים מתוך רצונות הציבור (Shinn & Wolfe, 1970)

הגישה הביקורתית והתכנון כלמידה חברתית

הגישה הביקורתית רואה את התכנון כתהליך של שינויים חברתיים, כלכליים ופוליטיים, שיאפשר חלוקה צודקת יותר של משאבים. התכנון הביקורתי המעשי הוא פעולה תקשורתית של הפצת המידע, ותפקיד המתכנן הוא תיווך בין מקבלי ההחלטות לבין האוכלוסייה (Forester , 1989).

קרובה לגישה זו היא גישת "התכנון כלמידה", לפיה המתכננים אינם בעלי הידע, אלא הם לומדים יחד עם הציבור, במסגרת קבוצות למידה דינמיות הפועלות בתוך המערכת הציבורית. הפתרון מושג על ידי שיתוף הציבור, והמתכנן לומד מן הציבור ומשקף את רצונותיו (Schon , 1988). גישה זו מתאימה כגישה יוזמת לפרוייקטים של עיצוב עירוני בעיר ולשמירה על אתרים בעלי ערך שימורי. התארגנות ציבורית והשתלבות קבוצות כאלה בפעילות שיפור הסביבה תורמת לחזות העיר.

גמישות בתכנון – הלכה למעשה

ודאות לעומת גמישות

כל הַסדָרה שלטונית פוגעת, במידה מסוימת, בחופש הפרט, אך אם קיימת מסגרת חוקים מוגדרים מראש, הגבלת יוזמָת הפרט לא תהיה שרירותית. עקרון הוודאות של Hayek קובע שכדי לשמור על מסגרת של ודאות עבור הפרט, אין השלטון יכול להפעיל פיקוח עם שיקול דעת אד-הוק ביחס ליוזמה פרטית ולנכסים פרטיים, אלא עליו להסתמך על תוכניות פתוחות לציבור, הצהרות פוליטיות, חוקים ותקדימים. בניגוד לעיקרון זה, פועל העיקרון האומר שככל שהמדינה מתכננת יותר, כך קשה יותר התכנון עבור הפרט. מידת התכנון שמפעיל השלטון היא הפוכה באופן פרופורציונלי לחופש הפרט. יחסים אלה קובעים את טִבעה של החברה, משפיעים על מערכת החוק וגם על הצורה האורבנית . (Lai Yu, 1988).

אלתרמן (1988) מגדירה גמישות כיכולת להתמודד עם שינויים ועם מצבים מְשתנים או בלתי צפויים מראש. Porter, Phillips & Lassar (1988) קובעים שגמישות מאפשרת שיקול דעת הרגיש לאתר ספציפי ולרגישות שוק ספציפית. Faludi (1986) טוען שתוכניות צריכות להיות גמישות כדי להתמודד עם טכנולוגיה מְשתנה, העדפות מְשתנות של צרכנים, ותנאים כלכליים מְשתנים, במיוחד לאור הפער, הגדול לעתים, בין תקופת התכנון לתקופת הפיתוח. לאור הניסיון מתברר שתוכניות קשיחות, אשר נועדו, לכאורה, לזרז החלטות אדמיניסטרטיביות, גורמות בפועל לתוצאה הפוכה ולריבוי שינויים אצל היזמים. אלתרמן (1988) זיהתה בישראל פירוט יתר וקשיחות בתוכניות מיתאר, על כן מאופיינת מערכת התכנון בריבוי של תוכניות שינוי, שתוצאתם העמסת המערכת והארכת זמני אישור התוכניות. לעומת זאת מדגיש הורוביץ (1986), שלפני מתן היתר בנייה צריכה להיות תוכנית ברמת פירוט רלוונטית סבירה, הקובעת את עיקר הפרטים הנוגעים לבנייה ולשימוש במקרקעין. תוכנית ברמת פירוט סבירה יכולה להיות תוכנית מיתאר ברמת פירוט גבוהה, או תוכנית כללית, אך בכל מקרה התוכנית צריכה לעבור הליכי הפקדה. כאשר התוכנית כללית, יש לדאוג שלגבי בניינים שהשפעתם גדולה, כמו מפעלי תעשיה, משרדים וכיו״ב, תידרש רמת פירוט יותר גדולה. יש למנוע תמרוני עקיפה הנעשים באמצעות תוכניות בינוי לסוגיהן, וכן יש להבהיר באופן גלוי ומפורט נושאים חשובים, כדי להקטין את מרווח הגמישות הבלתי רצוי של פרשנויות ונוהגים בעת מתן היתר. הורוביץ מודאג מדרגת חופש הפעולה של היזמים ומוסדות התכנון לעומת מידת המודעות של התושבים לזכויותיהם, לפי החוק.

גמישות ואופורטוניזם

קיים חשש שגמישות עלולה להגיע לכדי אופורטוניזם וקבלת החלטות אד-הוק, תוך שיקולים זרים. כפי שהצבענו לעיל, גם פסיקת בית המשפט הצביעה על החשש כי גמישות יתר בהפעלת שיקול דעת עלולה להפוך לשרירות. החלטות אופורטוניסטיות יוצרות חוסר ודאות לגבי הקיים ולגבי העתיד, ואילו החלטות גמישות מעדכנות תוכניות, ויוצרות אלמנט יציב במערכת תכנון דינמית. הסכנה היא, שכאשר מתכננים על בסיס אד-הוק, גדל הפוטנציאל לאי שיוויון ולטיפול בחלקה אחת באופן שונה מן החלקה השניה. Rose (1979) המצוטט במאמרו של Faludi, מצביע על שני עקרונות חוקתיים סותרים. העיקרון של הגנה שווה בפני החוק דורש כוללניות ואחידות, וגורם

לקשיחות. העיקרון של הליך ראוי Due Process דורש שהמקרים יטופלו בהתאם לתכונותיהם, כדי למנוע שרירותיות.

סוגי גמישות

אלתרמן (1988) רואה בגמישות שני סוגים עיקריים: גמישות נהלית וגמישות מהותית.

הגמישות הנהלית מתייחסת לאפשרות להתאים את הוראות התכנון למצב הנוכחי על ידי שינוי התוכנית, עדכונה, ביטולה, הכנת תוכנית חדשה במקומה או חריגה מהוראות התוכנית. יש כאן גמישות בתהליך השינוי, אך לאו דווקא בתוכנית עצמה.
אלתרמן מבחינה בין שלושה תת-סוגים עיקריים של גמישות נהלית:

- עריכת שינויים נקודתיים אד הוק.
- הערכה מחדש ועדכון של תוכנית המיתאר לעיתים מזומנות.
- עדכון מבוקר של התוכנית לטווח הארוך בעזרת תוכנית לטווח קצר.

הגמישות המהותית מתייחסת למאפיינים של התוכנית עצמה. אלתרמן מבחינה בין תת-סוגים של גמישות מהותית:

- ניסוח התוכנית כעקרונות כלליים, ללא פירוט מיותר.
- בקרת עיתוי: קביעת שלבים לביצוע.
- קביעת נושאי מפתח למעקב.
- שילוב מספר מסלולים בתוכנית, שיופעלו בהתאם לתנאים שיתממשו.

הדפוס השולט במערכת התכנון הישראלית הוא עריכת שינויים בתוכניות מיתאר מעת לעת. זהו דפוס בעל משמעות שלילית, ומצב זה מוגדר על ידי אלתרמן כאחד הליקויים במערכת התכנון. דפוס נוסף הוא עדכון תקופתי בפרקי זמן קבועים מראש. גישה זו זקוקה לתשומה של גמישות מהותית בדמות נתוני מעקב. הדפוס השלישי הוא עדכון התוכנית באמצעות מסמכי תכנון לטווח קצר. גישה זו החלה להופיע בארץ בשנים האחרונות, תחת הכותרת "תוכניות פיתוח" (כשהכוונה לנספחי פיתוח). תחת שם זה ניתן למצוא גישות שונות, רובן עדיין לא מגובשות ובדרך כלל חוץ-סטטוטוריות. נספחי הבינוי הבוקעים הם כלי מעין זה, משום שהם באים כמסמך תכנון בוקע יותר מאשר התוכנית הסטטוטורית העיקרית, ומן הסתם משקפים טוב יותר את הצרכים והמשאבים בעת העידכון.

בתחום המהותי מבחינה אלתרמן בין ארבע גישות. הסוג הראשון מתייחס למימד הזמן באמצעות קביעת שלבי תכנון מראש, לשם בקרת עיתוי וביצוע. הסוג השני הוא ניסוח תוכנית המיתאר במונחים כלליים ועקרוניים, ללא פירוט מיותר. גמישות מהותית מהסוג השלישי מתייחסת להצבעה על נושאי מפתח אשר לגביהם יש לעקוב באמצעות נתונים המופקים ממעקב שיטתי. הסוג המתוחכם ביותר של תוכנית גמישה היא תוכנית מותנית, או רב מסלולית, המאפשרת "לשנות כוון" בעזרת תשומה של נתונים המופקים ממעקב שיטתי.

השימוש בשיקול דעת בהחלטות תכנון, מייצג שילוב של גמישות ניהולית ומהותית. הוא מתייחס לסמכות שמוענקת לגוף מסוים, על מנת שימלא את הנושא בתוכן, במועד שיבוא להכרעה. מידת ההנחיות המוכתבות מראש מִשתנה, ויכולה להיות מעטה או רבה.

הבחנה אחרת בין הגישה של גמישות בתכנון מול ספציפיות בתכנון היא של סופר (1994). הגישה הראשונה מדגישה את הצורך לנצל הזדמנויות המתעוררות עם הזמן, והשניה דוגלת בחתירה אל עתיד ספציפי. גישת האופציות הפתוחות (הגדרה על ידי סופר) יוצרת מערכת פתוחה לשינוי, מאפשרת ניצול של תהליכים טבעיים ומספקת הזדמנות לשיתוף הציבור בתכנון. גישה זו עשויה לגבול באופורטוניזם ולאבד שיקולים תכנוניים לטווח הרחוק. Perloff (אצל סופר, 1980), מציע לצייר קשת של תמונות עתידיות, ולא להתמקד בתמונה עתידית אחת. כמו כן הוא מציע להתרכז בהגדרת מטרות בתוכנית לטווחי זמן שונים, ולא להסתפק בשרטוט מטרות לטווח הרחוק בלבד.

אמצעים להשגת גמישות

גורמים מעודדי ודאות

מידה סבירה של ודאות עבור הציבור, בתוך מסגרת גמישה יכולה להישמר על ידי:

- קביעה אך ורק של הנחיות שיש בהן מידה רבה של ודאות. השאר תידחינה לשלב בוקע יותר או תוחלטנה על ידי אחרים.
- החלפת הנחיות מהותיות בהנחיות פרוצדורליות, אשר תדרֵכנה כיצד לפעול בנושאים שיעלו בהמשך.
- יצירת מצב שבו כוחות השוק יפעלו בחופשיות, במסגרת גבולות קבועים מראש.

Faludi (1986) מסכם את יתרונות התכנון הגמיש בכך שהוא סלקטיבי, בטפלו בנושאים דחופים בניסיון לפותרם מהר. תכנון כזה יגשר על הפער בין הכנת תוכניות וקבלת החלטות. הכלל הוא:

- תכנן כמה שפחות.
- תכנן כמה שיותר תכנון בוקע.
- הנח למקבלי החלטות אחרים לבצע את התכנון של עצמם.

גמישות מוסדית- מבנית

אפשר לסכם את סוג הגמישות אשר Faludi מדבר עליה כגמישות מוסדית-מיבנית, שהיא העברת חלק מקביעת המדיניות ותהליך הביצוע מאחריות הרשויות הסטטוטוריות לאחריות גופים חצי סטטוטוריים, או וולונטריים, ואפילו ליזמים. במקרה זה צריך לפתח כלים לניהול משא ומתן ולמיתון קונפליקטים, וכן כלים נוספים שיאפשרו ניהול תקין של יחסי גומלין בין הרשויות ליזמים. אחד הכלים שהחוק מאפשר הוא ועדה סטטוטורית שהיא נמוכה בהיראַרכיה, לאישור סטיות לא מהותיות מהחלטות של ועדות עליונות יותר, כמו, לדוגמא, לאישור הקלות ושימושים חורגים.

לאור הצפי, כי בעתיד תהיינה יותר יוזמות תכנוניות של עיצוב עירוני משותפות לסקטור הציבורי והפרטי, צריך מינהל העיצוב להיערך בכלים המתאימים להשתתף ביחסי גומלין אלה. רשויות התכנון תסדרנה את הפיתוח באמצעות תקנות איזור גמישות (תמריצים, בונוסים, פרוייקטים משותפים) ושימוש בהנחיות עיצוב. הקונפליקט הצפוי יהיה בין השחקנים הפרטיים שירצו לשמור על הסטטוס קוו הסוציו-כלכלי בפיתוח, והשחקנים הציבוריים, שידאגו לאינטרסים ציבוריים ארוכי טווח (Lang, 1994). מתכונת שונה, לאו דווקא סטטוטורית, וזיקות שונות בין ועדות

סטטוטוריות לבין ועדות חוץ- סטטוטוריות יצטרכו להתגבש, על מנת לספק את מידת הגמישות הנחוצה לטיפול בנושאים של עיצוב.

סופר (1994) מבחין בין הגישה של פיתוח באמצעות מערכת חוקים והוראות מוגדרים, לבין הכוונה אדמיניסטרטיבית באמצעות החלטות מינהליות שוטפות. הכוונה על ידי מערכת חוקים הינה ברורה, גלויה ופומבית, אולם סובלת מחוסר גמישות, ומתקשה להתמודד עם הדינמיקה והמורכבות של תהליכי הפיתוח. הגישה החלופית היא הכוונה אדמיניסטרטיבית של הפיתוח, ומשמעותה היא שקובעי המדיניות מלווים את הפיתוח בהחלטות מינהליות אד-הוק, בסגנון הקיים בבריטניה. גישה זו מעניקה גמישות רבה ומאפשרת לנצל הזדמנויות שעולות, אולם חסרונה הוא בכך שנמנעים מן הציבור מידע והבנה כוללת של ההיגיון התכנוני הכולל המצטבר. מערכת זו נוטה להיות לא ברורה לציבור. היא עלולה גם לסבול מחוסר מהימנות פוליטית לגבי שיקולים תכנונים כוללנים.

שיקול דעת

העיצוב הוא נושא המתאים לשימוש בשיקול דעת הוועדות יותר מאשר נושאים אחרים בתכנון, ואכן, בקרת העיצוב נעשית בדרך כלל בדרך זו. שיקול דעת הוא הפעילות של גוף שיפוטי, חוקי או מינהלי, הפועל בתוך מגבלות של סמכות, לקבלת החלטות פרוצדורליות ומהותיות, למען מטרה שלשמה ניתנה הסמכות. בהקשר של שימושי קרקע ועיצוב עירוני, שיקול הדעת משמש להשגת מטרות של עיצוב עירוני (Scheer & Preiser, 1994). לדברי ברוך ברכה (1986), שיקול דעת הוא הכוח לבחור בין פתרונות חלופיים להתרתה של בעיה נתונה. כוח זה מאפיין את רוב סמכויותיו של המינהל הציבורי. עקב כך מכונות סמכויות המינהל "סמכויות רשות" או "סמכויות שבשיקול דעת" Discretionary Powers. הסוג השני של סמכויות המינהל הן סמכויות חובה Ministerial Powers, אשר במסגרתן המחוקק מפרט את התנאים והקריטריונים, שבהתקיימם חייב המינהל להפעיל סמכויותיו.

בארה"ב החוקה מגבילה את פעילות שיקול הדעת ואת השימוש בו לרעה על ידי:

- אי האצלת סמכויות. גופים מחוקקים מקומיים אינם יכולים להעביר את הסמכות של קביעת מדיניות, או את הסמכות המחוקקת, לגורמים אחרים, כדוגמת ועדות אדמיניסטרטיביות. הם יכולים לקבוע סטנדרטים, ובכך לאפשר לאדמיניסטרציה את שיקול הדעת במסגרת מוסדרת מראש.
- מניעת עירפול בהוראות, ודיוק ובהירות בלשון התקנות.

בישראל קיימות מגבלות דומות, שנקבעו על ידי חוקים שונים ועל ידי עמדות הפסיקה בתחום המשפט המינהלי. בהקשר לנספחי הבינוי, פירטנו במסגרת פרק 5 לעיל, את גישת הפסיקה בדבר הצורך לאזן בין נספחי בינוי גמישים, בהם מתקיים אלמנט של שיקול דעת, לבין שיקולים אחרים. איזון זה מתבצע בשים לב לכללי המשפט הישראלי המנהלי בדבר סבירות, מידתיות, שוויון, צדק וכן כללי המשפט החוקתי בדבר שמירה על חוקי יסוד וזכויות יסוד, אגב הפעלת שיקול הדעת על ידי מוסד התכנון.

על פי Blaesser (אצל Scheer & Prieser, 1994), קיימים מספר סוגים של הסדרה שעלולים להיות מקור לניצול לרעה של שיקול הדעת:

- תקנות שמאפשרות לשנות שימושים ל"שימושים על תנאי", בכפוף לביקורת עיצוב.

- הצהרות רגולטיביות מעורפלות, עם סטנדרטים מלווים. לדוגמא, כשנקבע קריטריון כגון "הרמוניה", נשאר שיקול דעת נרחב מדי לוועדות, משום שלמושג זה אין הגדרה מוסכמת.
- ועדות המבוססות על "יועצים" מקרב הקהילה, אשר המלצותיהם מודרכות על ידי סטנדרטים מעטים.
- פרוצדורות אישור הנותנות לוועדות המייעצות כוח וטו לדחיית בקשות לבנייה.

גמישות במתכונת מסמכי העיצוב

הגמישות יכולה לבוא לידי ביטוי הן בתוכן והן בצורת המסמכים. התפוקות התכנוניות של בקרת העיצוב כוללות מיגוון של מסמכים: תקנות Regulations, קודים של עיצוב Design Codes, הנחיות Guide lines, חוזרים Circulars, פוסטרים, מודלים, הדמיות ושיטות גרפיות אחרות. חלק מן המסמכים הם מסמכים פורמליים סטטוטוריים, וחלקם מסמכים בעלי אופי מייעץ א-פורמלי. ניתן לסווג את המסמכים על פי מידת תוקפם, כלומר, אם הם מחייבים או ממליצים, על פי דרך אישורם והגורם המוסמך לאשרם, או על פי צורתם, היכולה לבוא לידי ביטוי באמצעים הנעים מגרפיקה ממוחשבת ועד מסמכים מילוליים "יבשים".

תקנות, הוראות תוכניות וכן הנחיות, הן כולן סוג מיוחד של חוק, המהווה תפוקה של ארגון בעל סמכות ציבורית או פרטית. מקור התקנות הוא, לעתים קרובות, בשיטות ניסוח אד-הוק. כיום יש דגש הולך וגדל על שיפור עיצוב התקנות על ידי ניתוח שיטתי, ניסויים מבוקרים וסימולציות מחשב.

Baer (1997) מבחין בשתי גישות בנוגע לזיקה שבין תקנות לארגון. בקצה האחד נמצאת הגישה שלפיה כל חלק מן התקנות העיצוביות מתייחס לשלם. בגישה זו יש שתי ואריאציות ליישום, שבאחת מהן יש קביעה מפורשת, עם מעט שיקול דעת לרשויות, ובשניה יש קביעה ערטילאית, שמשאירה יותר שיקול דעת לאדמיניסטרציה. בקצה השני נמצאת הגישה, לפיה נקבעת כל תקנה באופן נפרד, כדי להשיג פונקציונליות מיוחדת, אפילו אם אין השתייכות או חיבור הגיוני בינה לבין המכלול. גם בגישה זו יש שתי וריאציות של ביצוע. האחת משאירה את הפרשנות לביורוקרטיה ב"רמת הרחוב", ובשניה יש "בניין תומך", שמדגיש יותר את המדיניות מאשר את התוצאה.

מבחינת צורתם הפיזית והגרפית של המסמכים נמצא, במחקר שנערך בבריטניה, כי הוועדות הסתפקו, בדרך כלל, בהפקת מסמכים מן הסוג הפשוט ביותר, ואילו בפרוייקטים בהם מסמכי העיצוב שימשו גם ככלי שיווק, הושקעו משאבים רבים כדי להופכם לאטרקטיביים. גם הפקת חומר לתחרויות עיצוב עירוני ואדריכלי מהווה השקעה יקרה יחסית, והתוצאה ייצוגית יותר ממסמכים סטטוטוריים. (Larkham & Chapman, 1992).תדריכי העיצוב נראים לעיתים כקטלוגים של צורות ארכיטקטוניות ואורבניות.

סיכום

הגמישות היא טווח הפעולה של המינהל הציבורי, כאשר בקצהו האחד של טווח זה נמצא המושג קשיחות ובקצהו השני, אופורטוניזם ושרירותיות. גמישות מהותית וגמישות נהלית הם חלק מתהליך ביצוע תכניות. גמישות מבנית-מוסדית מוסיפה

לתהליך את גורם האינטראקציה בין הרשות, או הגוף המחוקק והאדמיניסטרציה, לבין הסקטור הפרטי, וכן את גורם שיקול הדעת, שהוא גורם חיוני לביצוע עיצוב עירוני. כדי שיחסי הגומלין ושיקול הדעת יתקיימו באקלים דמוקרטי, יש צורך להדגיש את שיתוף הציבור.

סמכויות שיקול הדעת של המינהל הם עניין של מידה ודרגה. במקרה של סמכויות רשות, יינתן חופש תמרון רחב, ולאחריו תחום מצומצם המוקצה לביקורת שיפוטית. לעומת זאת, במקרה של סמכויות חובה יינתן חופש פעולה מוגבל, ואחריו פתח לפיקוח שיפוטי הדוק יותר (ברכה, 1986).

פרק 8:
מידע ושיתוף הציבור

שיתוף הציבור בתכנון בכלל ובבקרת העיצוב בפרט, הוא נושא הנמצא במוקד הדיונים בארכיטקטורה ובתכנון ערים בעשורים האחרונים. מעורבות הציבור בבקרת העיצוב נובעת מאכזבתו מדיעות מומחים ומן השינויים התכופים באידיאולוגיות שלהם, שדגלו תחילה ברבי קומות, אח״כ בשיקום עירוני ושבו לשימור היסטורי. כמו כן היא נובעת מהעדר קונצנסוס לגבי מהות סגנון העיצוב הטוב ומחוסר ההחלטה אם עדיף מודרניזם, או פוסטמודרניזם, או דה קונסטרוקטיביזם. בקרת העיצוב היא תהליך דמוקרטי, שמשולבים בו אספקטים חברתיים, סביבתיים ופוליטיים. לפיכך, ברמה החברתית, על העיצוב העירוני בשנות אלפיים להיפתח לשיתוף הקהילה, להיחשף לקבוצות קהילתיות ולמשתמשים, ולעיתים אף להתערבות מוסדית ברמה הפוליטית (Trancik, 1986).

העקרונות של שיתוף הציבור

צ׳רצ׳מן (1990) מצטטת את Suskind & Elliott (1983), המצדדים בשיתוף הציבור בתהליך קבלת החלטות, ורואים בו תהליך הגורם:

- דמוקרטיזציה של החלטות בקשר להקצאת משאבים.
- דה - צנטרליזציה של ניהול מערכות שירות.
- דה - פרופסיונליזציה של השיפוט הביורוקרטי, שיש לו השפעה על החיים של התושבים.
- דה - מיסטיפיקציה של החלטות העיצוב והחלטות פיזור ההשקעה.

צ׳רצמן מעלה מספר דילמות בשיתוף התושבים בתכנון:

- השאלה אם כל האספקטים והרמות של תכנון ועיצוב מתאימים לשיתוף הציבור.
- שיתוף על ידי נציגים לעומת שיתוף ישיר של הציבור. (רלוונטי לנושא שיקולים אסתטיים בתכנון).
- מה יותר חשוב - תהליך השיתוף או התוצאה ?

אסטרטגיה לשיתוף הציבור

אסטרטגית השיתוף צריכה להתאים לטבע הנושא. כל אסטרטגיית שיתוף נתונה, ניבנית על ידי קבלת החלטה לגבי משתני ההחלטה (אלתרמן, לו-יון, צ׳רצמן, 1981). רשימת המשתנים לגיבוש אסטרטגיה היא:

נושא התכנון
אלתרמן, לו-יון וצ׳רצ׳מן (1981) עורכים אבחנה בין סוגי נושאים, לפי מאפיינים שונים. נפרט את הנושאים, ונבחן כיצד העיצוב העירוני משתלב בנושאים אלה.

- נושאים הכרוכים בניגוד אינטרסים, לעומת העדר ניגוד אינטרסים.
בקטגוריה הראשונה כלולים נושאים בתכנון עירוני או שכונתי, הכרוכים בניגוד אינטרסים, כגון מטרדים, הקצאה תקציבית וכיו״ב. לקטגוריה השניה משתייכים נושאים כגון שיתוף הפרט בעיצוב צורת מגוריו. לדעת המחברים, חלק הארי של הבעיות בתכנון עירוני ועיקר חילוקי הדעות אודות אסטרטגית השיתוף הרצויה שייכים לתחום הנושא הראשון.

  אנחנו סבורות שנושא העיצוב העירוני טעון ניגודי אינטרסים.

- נושאים בעלי אופי טכני לעומת נושאים המוכרים לכל תושב.
כאשר מדובר בנושאים טכניים, הנכונות לשתף ולהשתתף עלולה להיות נמוכה יותר, ואסטרטגיית השיתוף חייבת להיות מעוצבת בהתאם.

  אנחנו סבורות, שנושאים של עיצוב עירוני עלולים להיות מוצגים באופן מאוד טכני.

- נושאים בעלי השפעה מוחשית לעומת השפעה ערטילאית.
לציבור יש יותר נכונות להשתתף בנושא הנתפס בעיניו כמשפיע עליו באופן מיידי ומוחשי.

  נושאים של עיצוב עירוני הם מאוד מוחשיים.

- טווח הזמן להשפעה.
אם לנושא יש השלכות לטווח הקצר או לטווח ארוך.

  נספחי הבינוי נערכים בדרך כלל ערב הבקשה להיתר, כך שטווחם קצר. עם זאת, השפעת העיצוב היא ארוכת טווח.

- הֶקשר השיתוף
היחס בין תהליך השיתוף ותהליך התכנון, מיהם המוסדות המתכננים ומהם יחסי הכוחות ביניהם.

  העיצוב העירוני בישראל אינו מוטמע בתהליך הסטטוטורי ואין לו מנגנון שיתוף.

- מטרות השיתוף
קידום ערכים דמוקרטיים, תכנון מותאם לרצונות של קבוצות שונות, חינוך הציבור, שינוי חברתי או אישי, גיוס תמיכה, שינוי פוליטי.

  רוב הערכים הללו יכולים להיות נכונים לגבי העיצוב העירוני בישראל, אך המטרה העיקרית היא התאמה לרצונות הקבוצות השונות.

- יחסי הכוח בין המשתף לציבור

משתנה זה דורג במספר רמות, החל מהרמה הנמוכה של שליטת המשתף בתהליך, וזרימה חד כיוונית של מידע מהמתכנן לציבור, ועד לשליטה מלאה של הציבור, ללא השתתפות מתכנן וללא תלות במקבלי ההחלטות.

במסגרת החוקית הקיימת בישראל, שליטתה של הרשות בשיתוף היא רבה ביותר, ומעבר למינימום הנדרש בחוק. השיתוף כפוף לשיקול דעתה.

- הגדרת הציבור

הציבור המשותף בתהליך יכול להיות מורכב מנציגים הנבחרים בבחירות כלליות, ועד לציבור צרכנים בלתי ידוע.

בעיצוב העירוני בישראל השיתוף הנפוץ ביותר הוא של המתנגדים האינטרסנטים, אך הולכת וגוברת המגמה של התארגנויות ציבוריות, לעיתים חד-פעמיות ולעיתים מתמשכות.

השלב בתהליך התכנון

שלבי תהליך התכנון חולקו לשלושה: שלב קדם תוכנית, שלב הכנת התוכנית ושלב שלאחרי התוכנית.

המשאבים הדרושים לשיתוף

סוגי המשאבים הוגדרו כזמן, תקציב, שטח למפגש, ציוד ומיכשור, הבנה וידע.

המחברות סוברות שיש לצרף לרשימת המשאבים גם כוח אדם מקצועי ומיומן.

אסטרטגיית שיתוף נתונה נבנית על ידי קבלת החלטות לגבי כל אחד ממִשתני ההחלטה אשר פורטו לעיל. תיאורטית, מרחב האסטרטגיות האפשרי מורכב מכל הצירופים, אך באופן מעשי חלק מהצירופים אינו ריאלי. ברור כי מרחב האסטרטגיות האפשריות גדול בהרבה מאסטרטגיות השיתוף הנקוטות בד״כ בתכנון עירוני ותכנון פיסי בישראל (אלתרמן, לו יון, צ׳רצמן, 1981).

בהקשר למחקרנו, קיימות שלוש קטגוריות רלוונטיות של מִשתנים לבניית אסטרטגיית שיתוף בנושא בקרת עיצוב:

- טבע הנושא

נושא העיצוב העירוני הוא נושא בעל השפעה מוחשית. הוא עלול להיות טכני ובלתי מובן לציבור, ועלול להיות כרוך בניגודי אינטרסים, בגלל הסמיכות למועד הביצוע ומעורבות היזמים.

- מטרת השיתוף

המטרה היא, בראש ובראשונה, מסירת מידע. מסירת המידע נעה מהודעות והפניית תשומת לב, ועד להבנה, הערכה ולבסוף פעולה.

- טכניקות

טכניקת ההצגה יכולה להיות מיועדת רק ליצור השפעה על המתבונן, או להשיג הבנה, המובילה להערכה רציונלית.

מסגרת זו תהיה הבסיס להמלצות לגבי בניית אסטרטגיית שיתוף עבור עיצוב עירוני.

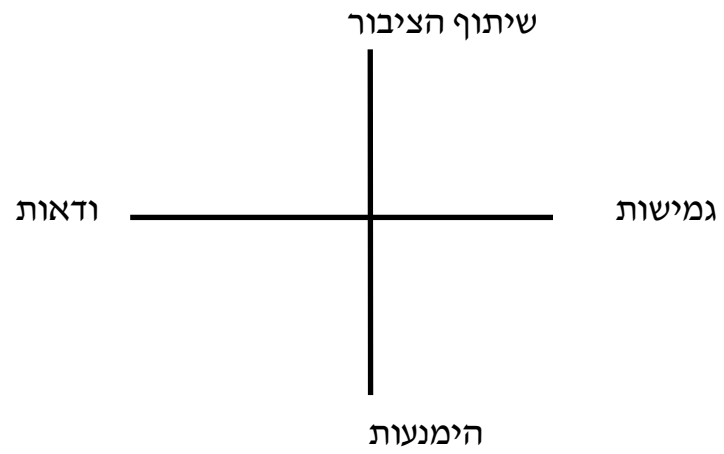
שיתוף פעולה ותקשורת
בתהליך קבלת ההחלטות של מינהל העיצוב מעורבים משתתפים רבים, ועיצוב עירוני מוצלח הוא לעיתים תכופות תוצר של תהליך פתוח לציבור. ניתן ליישם מספר גישות על מנת לשפר את שיתוף הפעולה עם הציבור ובכך ליצור תקשורת הדדית ולהשיג הסכמה שהיא נכס חשוב בתהליך של קבלת החלטות:

- שיתוף הציבור: פורומים ציבוריים וקבוצות מייעצות הופכים להיות חלק שיגרתי מפעילות הרשות המקומית.
- תקשורת: הפצת חומר כמו חוברות לאזרח, פוסטרים ותערוכות המפיצים את האינפורמציה ויוצרים אוירה של שיתוף פעולה.
- תקשורת המונים: טלוויזיה, עיתונים וכדומה הם חלק אינטגרלי מדרך הפעולה שבה צריך לנקוט מינהל העיצוב.
- שותפות ציבורית פרטית: שיתוף פעולה הדדי של יזמים פרטיים והסקטור הציבורי לגיוס תמיכה.

גמישות ושיתוף הציבור

ההנחה הבסיסית היא שגמישות ושיתוף הציבור הם שני ממדים החיוניים להפעלתה של ההסדרה הציבורית, אך הם פועלים כמתחרים.

הבעיה הציבורית המאפיינת את הסדרת העיצוב העירוני, מתוארת בעזרת מערכת צירים: ציר הגמישות וציר שיתוף הציבור. בנסיבות לא רצויות עלול להיווצר מצב של ודאות מחד והימנעות משיתוף הציבור מאידך.



בהקשר למחקרנו, אנחנו משערות כי ככל שהמסמכים מנוסחים במידה רבה יותר של ודאות, כך עולה מידת היידע וההבנה של הציבור. מצב זה מיוצג על ידי הרבע העליון השמאלי של הגרף. מאידך, ככל שהתוכניות משאירות לעצמן מרווח גמישות, כמו על ידי דחיית חלק מן ההחלטות לשלבים חוץ-סטטוטוריים, שמועדם לאחר מתן תוקף לתוכנית, עלול להימנע מן הציבור מידע החשוב להגשת התנגדויות. הרבע התחתון הימני של הגרף כולל מצב זה. השאלות המרכזיות שנבחנות במסגרת מחקרנו הן, אם התרשים הנ״ל אכן מיתאר את המצב הקיים בוועדות התכנון, אם כתוצאה מגמישות המסמכים והנהלים נוצר מצב בו נימנע מידע מהציבור, ואם מצב שבו המסמכים קשיחים עשוי להשיג את היעד של יידוע ושיתוף הציבור.

הטבלה הבאה מיתארת את התכונות העיקריות המיוחסות למושגים **גמישות, קשיחות, שיתוף הציבור והימנעות משיתוף**, בהקשר לתהליכי אישור של נספחי בינוי ועיצוב. תכונות אלה הן ההנחות שבבסיס השערות המחקר: גמישות מול ודאות, שיתוף הציבור מול הימנעות משיתוף.

ודאות	**שיתוף הציבור**
תהליך תכנון קונקרטי, באמצעות מסמכים. התכנון הנדסי. טווח הזמן קצר ומיידי, לפני הוצאת היתר בנייה. קיימת ודאות לגבי העתיד. מצטיירת תמונה דטרמיניסטית של העתיד. מקובלת סברה, שוודאות המסמכים מאיטה הליכים.	שיתוף בתוכניות ובהקלות הוא מכוח החוק. יש אפשרות להתנגד לתכנון. יש קושי בשיתוף הציבור בתכנון לטווח הקצר. ההנחה היא שאין תכתיב של מומחים, ושאין הסכמה כללית. שיתוף לא סטטוטורי ולא ישיר, על ידי האצלת סמכויות מנבחרי ציבור למבצעים. מקובלת סברה ששיתוף הציבור מאט הליכים.
גמישות	**הימנעות משיתוף הציבור**
קבלת החלטות אד-הוק. סכנת אופורטוניזם . שימוש בשיקול דעת ומו"מ. התאמה לטווחי זמן שונים, ארוך,בינוני וקצר. ההנחה היא שאין ודאות לגבי העתיד. מקובלת סברה שגמישות מקצרת הליכים.	תהליכים חוץ סטטוטורים, ללא פרסום וללא הליך התנגדות. תהליכים בלתי פורמליים, שאין לגביהם תיעוד רשמי. ההנחה היא שהמומחים יודעים הכל, ואין צורך בדעת הציבור. מקובלת סברה שההימנעות מזרזת הליכים.

שיתוף הציבור ובקרת עיצוב

בקרת עיצוב יכולה להיות תהליך מתמשך של שיקול דעת וקבלת החלטות, או תהליך שתוצרתו היא תוכניות פורמליות. בשני המקרים קיימים מספר מאפיינים של התהליך ושל התפוקות של בקרת העיצוב, העשויים להשפיע על האסטרטגיה של שיתוף הציבור. המאפיינים:

- מעמדם הסטטוטורי של המסמכים

מסמכים סטטוטוריים הם מסמכים הנערכים על פי דרישת החוק, הם מופקדים לעיון הציבור ויש אפשרות להתנגד להם. מסמכים חוץ-סטטוטוריים, אינם נערכים על פי חוק, ובדרך כלל אין הציבור מודע כלל לקיומם.

- טווח התכנון

כאשר נספחי הבינוי והעיצוב הם נספחים בוקעים וקצרי טווח, המוגשים בדרך כלל כאשר היוזמה עומדת בפתח ונכונה לביצוע, שיתוף הציבור עלול להאט את ההליכים.

- המומחים אינם יודעים הכל
לא קיים קונצנסוס מהו עיצוב טוב וכיצד משיגים עיצוב טוב.
- סוג המסמכים ואופן ההצגה
קיים מיגוון של סוגי מסמכים וטכניקות רבות להצגת המידע.
- הגורם המתכנן את העיצוב
במקרים של האצלת סמכויות הכנת מסמכי העיצוב ליזמים, במקום הכנתם על ידי הוועדות, קיימת בעיה של שמירת אינטרס הציבור, מאחר שגורמים מחוץ לרשות מכתיבים את התכנון.
- שיקול דעת
כאשר בקרת העיצוב נעשית בתהליך של שיקול דעת, אסטרטגיית השיתוף צריכה להיות מותאמת לתהליך זה.

שיתוף הציבור בתכנון בישראל

המצב הקיים

חוק התכנון והבנייה בישראל לא יצר מסגרת הולמת לשיתוף הציבור הרחב בתכנון. המסגרת של הפקדת תוכנית, המאפשרת התנגדויות לה, שירתה בעיקר את המקרים בהם בעלי קרקע או גובלים רואים עצמם נפגעים על ידי תוכניות. מאידך, חוק התכנון והבנייה קבע, בסעיף 100, כי התנגדות יכולה להיות מוגשת גם על ידי גוף ציבורי או מקצועי שאושר לכך בצו ברשומות ושיש לו עניין ציבורי בתוכנית. השימוש בסעיף זה הלך וגבר עם השנים, וגופים כמו החברה להגנת הטבע, אדם טבע ודין ודומיהם השפיעו באופן פעיל על התכנון והיו לגורם שהרשות צריכה להתחשב בו. במקרים מסוימים, של פרוייקטים בולטים במיוחד, או רחבים במיוחד, היו התנגדויות ציבוריות רחבות ועקרוניות, שנגעו לבעיות תכנוניות ולעיתים עיצוביות, אך לא נוצרה מסגרת סדירה לשיתוף פעיל של הציבור בתכנון ובעיצוב בשלבי גיבוש מדיניות והכנת תוכניות, לא באופן סטטוטורי ולא חוץ סטטוטורי.

עם זאת, המודעות של הציבור לזכותו להיות שותף ולכוחו להשפיע הולכת וגוברת, ותמונת שיתוף הציבור הולכת ומשתנה. ביטוי לכך אנו מוצאים בפסיקת בתי המשפט, מן השנים האחרונות. פסיקה זו נסקרה בהרחבה בפרק 5 והיא מאותתת על החשיבות הרבה שמייחס בית המשפט העליון לתשומות הציבור בהליכי תכנון.

כנגד זאת, החקיקה המינהלית-תכנונית בישראל, המתבטאת בתוכניות סטטוטוריות, אינה פתוחה דיה לשיתוף הציבור. למרות העובדה שהשלב הראשון של החקיקה התכנונית,שהוא התוכנית, נעשה על ידי גוף נבחר, שהוא הוועדה המקומית, הרי שבשלביה המתקדמים היא מתבצעת ומתאשרת על ידי רשות סטטוטורית שלא נבחרה במישרין על ידי קהל הבוחרים, הלא היא הוועדה המחוזית (ברכה, 1986). בזירה זו של מערכת התכנון, קיימים שיקולים שונים המבטאים את הקונפליקט בין הצורך ביעילות, מהירות וגמישות של הרשות, אל מול השאיפה לדמוקרטיזציה של תהליך התכנון. לאור התיקונים שנערכו בחוק התכנון והבנייה למען זירוז הליכים והגדלת היעילות, יש חשש לנסיגה בשיתוף הציבור. להערכת אלתרמן (1989), מערכת התכנון הישראלית מאופיינת במיעוט הזדמנויות לתשומות מן הציבור המושפע מהתכנון,

בהשוואה למדינות אחרות במערב. יש לציין כי מבחינה סטטיסטית נמצא באופן חד משמעי העדר קשר משמעותי בין מישכי הזמן של תוכניות לבין מספר ההתנגדויות המוגשות.

ממצאי מחקר

מחקר שנעשה ב-1986 על ידי ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן, אשר בחן את המאפיינים של התנגדויות לתוכניות וסקר את עמדות מקבלי ההחלטות בנושא שיתוף הציבור באמצעות ראיונות, הגיע לכמה מסקנות רלוונטיות לנושא בקרת העיצוב.

- שיתוף הציבור בתוכניות בנין עיר הוא *שיתוף מתגונן* במהותו, והוא מתקיים בשלב שבו התכנון כבר הושלם. החוק אינו מתייחס לשיתוף בשלבים או באמצעים נוספים מעבר לתהליך ההפקדה, הגשה ושמיעת התנגדויות.
- שיתוף הציבור *בתהליך היתר בנייה* קיים רק כאשר יש הקלה מתוכנית, או שימושים חורגים מהשימוש המותר בתוכנית, שאז נדרשים פרסום ושמיעת התנגדויות.
- מתוך הסקר עולה כי *לא* הוגשו התנגדויות העוסקות *בקונספטים תכנוניים* בסיסיים. הנושא שאופיו קרוב ביותר לתכנוני כללי, היה חשש מפגיעה בנוף ובאיכות הסביבה הכללית.
- נושאים הנוגעים *לפגיעה באיכות הסביבה* המיידית או הכללית, צוינו כנוטים לעורר התנגדויות תכופות ב-25% מן הוועדות המקומיות. לדעת המרואיינים בסקר, שיעור גדול של ההתנגדויות נוגע לנושאים שניתן להגדירם כפגיעה ברכוש.
- המחקר בחן את הקשר בין *רמת הפירוט* בתוכניות לבין מספר המתנגדים. החוקרות מצאו שיש קשר ישיר בין רמת הפירוט לבין שיעור המתנגדים, וכן שיש קשר ישיר בין גודל שטח התוכנית לבין מספר המתנגדים. בדרך כלל מוגשות מעט התנגדויות לתוכניות קטנות היקף, לתוכניות גדולות באזורים חדשים לא בנויים, ולתוכניות מיתאר בעלות רמת פירוט נמוכה. נושא רמת הפירוט הוא במרכזו של מחקרנו, ועל כן חשובים ממצאי הסקר בעניין זה.
- קיימת נטייה ברורה של הוועדות לדחות התנגדויות המנומקות *באינטרסים צרים או פרטיים*, ולקבל התנגדויות הנוגעות *להיבטים כלליים* ולמגזרים רחבים בציבור. הנימוק "חשש מפגיעה בנוף ובאיכות הסביבה הכללית" התקבל ב-50.2% מהמקרים. מרבית הנימוקים אשר הועלו בשעת השמעת ההתנגדויות התייחסו לאינטרסים צרים ומיידיים. עניין זה הוא בהחלט רלוונטי לבקרת העיצוב.
- רק ועדות מעטות נהגו להתיר *עיון בתיק מסמכי התוכנית*. לא נמצא נוהג אחיד בעניין הזכות לעיין במסמכי התוכנית כגון פרוגרמה, סקרים ואלטרנטיבות - זאת חרף הוראותיו של סעיף 65 בחוק המחייב להגיש מסמכי סקר במצורף לתוכנית המיתאר. הדבר מונע אפשרות להתנגדות מבוססת מבחינה תכנונית. מדברי המרואיינים עולה כי בהעדר מיסוד של נוהל המסדיר גישה למסמכים השונים, זו ניתנת באופן סלקטיבי ל"מקורבים" למוסדות התכנון או על פי שיקול דעת אד - הוק של הממונים.
ערב פירסום מחקרנו, מתן המידע לציבור היווה כבר זכות שבחוק, אם כי לא ידוע לנו עד כמה מיושם החוק.
- שיתוף הציבור מעבר לנדרש בחוק אינו מתקיים בלמעלה ממחצית הוועדות (55%). במקרים בהם התקיימו אירועים כאלה, הם נערכו רק בקשר לתוכניות המשתרעות או משפיעות על אזור גדול.

התפתחות נושא שיתוף הציבור בחקיקה

במהלך העשורים האחרונים גברה המודעות לצורך בשיתוף הציבור, הן בציבור עצמו והן ברשויות. מאידך, גברו גם לחצי הפיתוח ודרישת גורמי היוזמה הפרטית לזירוז הליכים. החקיקה נעה בין מגמות נוגדות אלה, והדבר מוצא את ביטויו בתיקוני חוק מעת לעת. בחלק זה יתוארו השינויים העיקריים שחלו בחוק התכנון והבנייה מאז 1986, בנושא שיתוף הציבור. נראה שבחלק מהתיקונים צומצמה המגמה של שיתוף הציבור ובחלק מהתיקונים הורחבה המגמה.

הניתוח נועד לעקוב אחר השינויים שחלו בתפיסה העומדת מאחורי האסטרטגיה של שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה, ולהציג את השינויים שחלו בתיקון 43 לחוק לאור השינויים קודמים. ניתוח זה יכול להיות רלוונטי לפרשנות הוראות תיקון 43 לחוק בהקשר לבקרת עיצוב.

תיקון 23 לחוק התכנון והבנייה - 1986
הטבלה הבאה מציגה את השינויים שחלו בתיקון 23 לחוק , אשר צמצמו את המגמה של שיתוף הציבור על ידי הכבדה של תהליך הגשת ההתנגדויות.

טבלת השינויים בשיתוף הציבור בתיקון מס׳ 23 לחוק

צמצום המגמה לשיתוף הציבור	הרחבת המגמה למידע או לשיתוף הציבור
התנגדות חייבת להיות מלווה בתצהיר חתום בפני עו״ד, או ראש רשות, או שופט.	
יש להגיש נימוקים להתנגדות	

תיקון 26 לחוק התכנון והבנייה- 1988
הטבלה הבאה מציגה את השינויים שחלו בחוק בתיקון 26, בהקשר להרחבה וצמצום היבטים של שיתוף הציבור.

טבלת השינויים בשיתוף הציבור בתיקון מס׳ 26 לחוק

צמצום המגמה לשיתוף הציבור	הרחבת המגמה למידע או לשיתוף הציבור
הגשת התנגדויות ישירות לוועדה המחוזית עם העתק לועדה המקומית, שאין חובה לקבל תגובתה (קיצור הליכים)	חובת פרסום במקומונים, בנוסף על פרסום ב- 2 עיתונים שלפחות אחד מהם הוא נפוץ.
התנגדות מייצגת - ניתן לועדה המחוזית לשמוע התנגדות של נציג אחד מבין התנגדויות זהות.	הפרסום- במדור מיוחד בעיתונים
סמכות לפסול התנגדויות טורדניות על הסף מבלי לשומען.	בהודעה על הכנת תוכנית יש להוסיף לפרסום את תחום התוכנית ועיקר השינויים המוצעים.
	מינוי חוקר- מיסוד הטיפול בהתנגדויות.

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה - 1996
תיקון 43 הוא המרחיב ביותר בהוראותיו בנושאים הקשורים לשיתוף הציבור. חלק מהחקיקה נוגע ישירות לבקרת עיצוב וחלקה בעקיפין. המחוקק יצר מסגרת הוראות

המפקחת על השימוש הגמיש בתוכניות, וזאת על ידי מספר כלים פרוצדורליים, ביניהם קביעת הוראות מינימום שצריכות להופיע בתוכניות, וכן שִכלול ערכאות הערר. המחוקק העניק סמכויות של שיתוף פעיל ליזמים, והעביר סמכויות מן הוועדה המחוזית לוועדה המקומית, ביניהן סמכויות להכנת שינויים לתוכניות בנושא בינוי ועיצוב. הנושאים העיקריים שהרחיבו את שיתוף הציבור מפורטים להלן:

- הקמת ועדות ערר מחוזיות לעררים על אישור תוכניות. ועדת הערר עצמאית, בעלת מנגנון מינהלי עצמאי משלה, הכולל אף תקציב נפרד. יושב ראש הוועדה הוא עו"ד, כך שהוועדה היא מעין שיפוטית ולא ועדה תכנונית מובהקת. אמנם, הנושאים המקצועיים המועלים בה דורשים תחומי ידע שאינם דווקא חלק מהכשרתו של המשפטן, אולם מבחינת שיתוף הציבור הדבר יכול לתת יתרון לביסוס השיפוט על עקרונות של צדק, הוגנות ותקדימים. צורפו לוועדה גם שני נציגי ציבור, היכולים לתרום להתמודדות של הוועדה עם שיקולי מדיניות ושיקולים ערכיים, ולא רק שיקולים משפטיים מצומצמים. בוועדה המחוזית שכיהנה כועדת ערר לפני תיקון 43, כיהנו חמשה חברים שמונו על ידי שר הפנים בהמלצת הרשויות המקומיות באותו מחוז.

  המחוקק קבע עוד שתי רמות של ועדות ערר, כדלקמן:
  - ועדת משנה לעררים של הוועדה המחוזית, הדנה בהשגות על החלטות ועדת ערר.
  - מועצה ארצית, כערכאת ערר על החלטות ועדה מחוזית.

  ועדת הערר דנה גם בסירוב להיתר או בדחיית התנגדות לפי סעיף 149 (3). החלטת ועדת ערר היא סופית.

- בתי משפט מינהליים, שאליהם תוגשנה עתירות בענייני תכנון ובנייה, למעט עתירות שעניינן תוכנית מיתאר ארצית או מחוזית או עתירות נגד שר הפנים. עתירות שעניינן תוכנית מיתאר ארצית או מחוזית, או עתירות נגד שר הפנים, תוגשנה לבית המשפט העליון בשבתו כבית דין גבוה לצדק. לכאורה, הקמת בתי משפט מינהליים לדיון בנושאי תכנון ובנייה באה לענות על הצורך לייעל ולזרז את ההליכים השיפוטיים, אולם הדיונים בבתי המשפט הם פורמליים, נוקשים, איטיים ועולים כסף רב.

- אפשרות הגשת ערר בגין הקפאת בנייה בגלל תוכנית מופקדת, וכן למי שרואה עצמו נפגע מהיתרים וחלוקת קרקע בתקופת ביניים. ערר על החלטת הועדה המקומית יוגש לוועדת הערר. ערר על החלטת ועדה מחוזית יוגש למועצה הארצית.

- החוק קבע הוראות מינימליות החייבות להופיע בתוכנית על מנת שניתן יהיה להוציא על פיה היתר בנייה. חלה גם הרחבה במסמכי הלוואי הדרושים לתוכנית.

- הורחבו הדרישות לגבי אופן פרסום ההודעה על הפקדה או על אישור תוכנית במרחב תכנון עם אוכלוסייה מסוימת, וכן נוספה חובת פרסום על היתרים על פי תוכנית מופקדת. חל פיחות בחובה לפרסם הכנת תוכנית, שהפך לרשות. כמו-כן הוקדם מועד הפרסום הקובע תחילת הפקדה, ובכך הוקדם סיום המועד להגשת התנגדות.

- שיתוף פעיל של הציבור בייזום תוכניות. על פי התיקון לחוק, בעל קרקע או מי שיש לו עניין בקרקע רשאים להכין תוכנית מיתאר מקומית או תוכנית מפורטת ולהגישה לוועדה המקומית או לוועדה המחוזית, בהתאם לסעיף 61 א.(ב), בעוד שקודם לכן הייתה הסמכות ליזום תוכניות מיתאר מקומיות נתונה לוועדה המקומית. הוראה מעין זאת נקבעה קודם לכן בחוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) ואיפשרה ליזמים, בעלי קרקע וכיו"ב להגיש תוכניות ול"ל.

- התיקון נתן סמכות מוגבלת לאישור תוכניות לוועדה מקומית, העביר סמכויות מהוועדה המחוזית לוועדה המקומית, הרחיב את שיתוף הציבור בכך שנתן הזדמנות לקבוצות שונות באוכלוסייה המקומית להשיג יתר קירבה והשפעה על מוקדי הכוח. מאידך, לעיתים מצב זה מסייע לחזקים לקדם תביעותיהם, ובכך מחליש את מי שאינו מקורב למוקדי ההחלטה. קביעת החלטות ברמה המרכזית מאפשרת חלוקה צודקת של משאבים והוגנות חברתית, והעדפתם על פני אינטרס מקומי.

טבלת השינויים בשיתוף הציבור בתיקון 43 לחוק

צמצום המגמה לשיתוף הציבור	הרחבת המגמה למידע או לשיתוף הציבור
	ועדת ערר מהווה ערכאה נוספת לשמיעת מתנגדים. הוועדה כוללת 2 נציגי ציבור שימנה שר הפנים על פי המלצת הרשויות המקומיות.
סעיף 77 - החובה לפרסם הכנת תוכנית הפכה להוראת רשות	חובת פרסום מיוחד במרחב תכנון שבו קיים שיעור ניכר של ציבור שאינו קורא אף אחד משלושת העיתונים הנפוצים. (1 א(א)(3)
המועד הקובע להתנגדות הוא מועד פרסום ההפקדה בעיתון ולא ברשומות.	מיסוד ועדת משנה להתנגדויות וועדת מישנה לעררים.
גביית הוצאות - מוסד תכנון שמצא כי התנגדות לתוכנית, להקלה או לשימוש חורג הוגשה שלא בתום לב והיא טורדנית וקנטרנית - רשאי לחייב את המתנגד בהוצאות הליך במוסד תכנון. אם ההתנגדות מוצדקת - רשאי לדרוש לחייב את היזם. מי שהטילו עליו הוצאות רשאי לערער לבית משפט השלום.(106 / ד)	מסמכי לוואי- מגיש התוכנית יגיש מסמכים הדרושים להסברתה וכל מידע או מסמך אחר שידרוש יו"ר מוסד התכנון. מוסד תכנון רשאי לדרוש כי המסמכים יתייחסו גם לשטח שמחוץ לגבול התוכנית. (סעיף 83 א.(א)(ב)
יו"ר הוועדה המחוזית רשאי לפטור מפרסום בנוגע להקלה, שימוש חורג ותשריט בסטייה - על פי תקנות שיתקין שר הפנים.(סעיף 149 (ב))	היתר על פי תוכנית מופקדת מחייב פרסום הודעה ומשלוח הודעה, ומתן אפשרות למי שעלול להיפגע מההחלטה, לטעון טענותיו (סעיף 97 /א)
	זכות ערר בגין החלטת ועדה מקומית על הקפאת בנייה עקב הפקדת תוכנית. (סעיף 98 (ב)).
	זכות ערר בגין החלטת ועדה מחוזית על הקפאת בנייה בגלל תוכנית מופקדת, בפני המועצה הארצית (סעיף 98 / ג)
	זכות ערר - למי שרואה עצמו נפגע מהיתרים וחלוקת קרקע בתקופת ביניים. בהחלטת ועדה מחוזית- בפני המועצה

צמצום המגמה לשיתוף הציבור	הרחבת המגמה למידע או לשיתוף הציבור
	הארצית בהחלטת ועדה מקומית - בפני ועדת הערר (סעיף 78 (ב)
	ערר על החלטת ועדת ערר בפני הועדה המחוזית, ברשות יו"ר ועדת ערר. רשאים להגיש: אחד הצדדים, מגיש התוכנית, מגיש ההתנגדות, משמיע טענותיו לפי סעיף 106 /ב. (סעיף 111)
	ערר על החלטת הוועדה המקומית על אישור תוכנית בסמכות הוועדה המקומית בפני ועדת ערר. רשאים להגיש: מגיש התוכנית, מי שהתנגדותו נדחתה, מי שהשמיע טענותיו לפי סעיף 106 / ב. (סעיף 112)
	קביעת מינימום הוראות החייבות להופיע בתוכנית כדי שאפשר יהיה להוציא היתר בנייה: יעוד קרקע, חלוקת קרקע, קווי בנין, מספר קומות או גובה הבניינים, שטחי בנייה מותרים.
	ערר בפני ועדת ערר מחוזית על החלטה של ועדה מקומית או רשות רישוי מקומית לסרב להיתר או לדחות התנגדות לפי סעיף 149 (3).(סעיף 152 (א)).
	עתירות נגד מוסדות תכנון למעט עתירות בעניין תוכנית מיתאר ארצית ומחוזית והחלטות שר הפנים, יידונו בבתי- דין מינהליים.(סעיף 255)
	חובת הודעות על אישור של הוראות בתוכנית שבסמכות מקומית העוסקת בהקלות, או בהגדלה של שטחים ציבוריים.
	שיתוף פעיל - בעל קרקע, או כל המעונין בקרקע, רשאי להגיש תוכנית מיתאר.

שקיפות המידע

צמצום המידע

שיתוף הציבור בתכנון מותנה בפרסום הולם, במתן הזדמנות לשמיעת עמדות הציבור ובהתייחסות אליהן. בשנים עברו היו כל אלה מוגבלים ביותר, והנטייה היא לכיוון מתן הזדמנויות לשיתוף. יסוד נוסף שקיומו הכרחי לשיתוף, הוא זמינות המידע התכנוני ושקיפותו. במשך שנים רבות היה הנוהג המקובל לגבי חשיפת מידע, ברבות מן הוועדות המקומיות, צמצום המידע הנחשף עד למינימום. תוכניות היו מוצגות לציבור בתקופת ההפקדה בלבד, או לאחר אישורן, שאז החוק מחייב זאת. יש רשויות הנוהגות כך עד היום. הנימוק לנוהג זה היה שמירת שוויון הנגישות למידע, היכול להתקיים רק לאחר

פרסום ההודעות על הפקדה, שאז כל אזרח יכול להיוודע על שינויים צפויים. נימוק אחר היה הרצון להראות לציבור פרוייקטים מגובשים, שאינם מִשתנים לעיתים תכופות.

ברשויות רבות לא הוצגו, בעת מתן מידע לציבור, מסמכי לוואי בלתי סטטוטוריים, מסמכי רקע, ומסמכי מדיניות. למבקשי המידע הוצגו רק תשריט והוראות התוכנית, ואילו מסמכים סטטוטוריים אחרים הוצגו רק לפי בקשה מפורשת, אלא שמבקש המידע לא בהכרח ידע על קיומם. הגישה שמאחורי צמצום מידע זה הייתה, שככל שייחשף יותר מידע כך תרבינה ההתנגדויות וההשגות, ועמן העיכובים בפיתוח. מסמכי הרישוי הוצגו רק לבעלי הקרקע בלבד, בנימוק של שמירת פרטיות. מפות מצביות נחשבו כשייכות למגישיהן. טבלאות הקצאה ואיזון לא נחשפו מחשש שגורמים מעוניינים ישתמשו במידע לעיסקאות קרקעיות ולתיווך. צמצום מידע זה גרם לחוסר ידיעה בציבור, ובעקבותיו לחוסר עניין, ולחוסר אימון כי ניתן להשפיע על מערכת קבלת ההחלטות. הציבור היה מיודע על פרוייקטים חריגים ומשפיעים, או על בנייה פוגעת, רק כאשר הבניין היה בהקמה וכשכבר לא ניתן לשנות דבר.

חוק חופש המידע, התשנ"ח –1998

את המצב הזה בא לשנות חוק חופש המידע. חוק זה קובע כי לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, לרבות רשות מקומית. החוק קובע נהלים ומועדים לקבלת המידע, ועל הרשות לספקו בכפוף לנהלים. החוק דורש כי בכל רשות ימנה ראש הרשות ממונה על העמדת המידע לרשות הציבור. לחובת מסירת המידע הוצבו מספר סייגים, ובהם חשש לפגיעה בביטחון המדינה, חשש לפגיעה בפרטיות, מידע שישבש את התפקוד התקין של הרשות, ומידע על אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב. הפריט האחרון יוצר בעיה ביחס להגדרת המועד בו קיימת חובה להציג תוכניות ומדיניות תכנון, מאחר שעד לאישורן התוכניות נתונות לגיבוש ולשינויים. פרשנות מקובלת למצב זה היא שהמועד להצגת מידע תכנוני הוא לאחר שהתוכנית נידונה על ידי גוף סטטוטורי כלשהו, כמו הוועדה המקומית.

על אף המגמה הברוכה שבחוק חופש המידע , להפוך את המידע לזמין יותר לאזרח, הצביע מבקר המדינה, בדו"ח הבקורת על השלטון המקומי משנת 2007, על כך שרשימת הגופים המוגדרים כ"רשות ציבורית" בחוק חופש המידע, אינו כולל במפורש את הועדות המקומיות. אמנם הפסיקה פירשה את החוק בהרחבה והחילה את החובה לתת מידע גם על הועדות המקומיות, אך לדעת מבקר המדינה מן הראוי היה להביא לתיקון החוק כך שיכלול מפורשות את מוסדות התכנון. כמו כן ביקש המבקר להרחיב את מתן המידע המצוי בידי הועדות המקומיות גם לידי מי שאינו מצביע על אינטרס אישי במידע.

התפתחות בפסיקה בהקשר של מידע תכנוני

נוסף על חוק חופש המידע, ניתן להצביע גם על מגמה בפסיקת בתי המשפט, אשר מרחיבה את זכותו של הפרט לקבל מידע ומטילה חובה מוגברת על רשויות התכנון לספק מידע מהימן ומקיף. כך למשל בפרשת **גרשון** פסק בית המשפט כי חובת גילוי המידע לפרט על פי חוק התכנון והבניה, כוללת גם חובה על הוועדה המקומית לגלות לאזרח חילוקי דיעות שיש לה עם הוועדה המחוזית בענין פרשנות תוכנית וזכויות הבניה לפיה[20]. בדומה, ציין בית המשפט העליון בפרשת **עיריית פתח תקווה** כי על הגוף המוסר את המידע התכנוני, חלה חובה למסור את כל המידע הרלבנטי, ולא להשמיט פרטים חשובים. אי עמידה בחובה זו יכולה להקים לאזרח עילה נזיקית של רשלנות

[20] - עת"מ (מנהליים- ת"א) 1785/06 **גרשון נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה חוף השרון** תק-מח 2007(1) 5878 (11.2.07).

כנגד מוסדות התכנון. באותה פרשה, הבהיר בית המשפט כי על מוסד התכנון היה לספק לאזרח מידע על מגבלת בניה החלה באיזור וכי , ככלל, עליה לתת מידע המצוי בידיה, לרבות מידע אשר הפרט אינו יכול לדלות אותו מתוך עיון במסמכי התוכנית הסטטוטורית[21].

סיכום

שיתוף הציבור בארצות הברית ובריטניה מוכר כזכות יסוד של האזרח, והוא מהווה חלק אינטגרלי של הדמוקרטיה. קיימות אסטרטגיות שיתוף שונות ומגוונות, המשתנות לפי מטרות השיתוף, הציבור המשותף, ויתר גורמי ההקשר. לעיצוב עירוני יש לגבש אסטרטגיה המתאימה לתחום זה, והיא מותנית במעמדם החוקי של מסמכי העיצוב, בטווח התכנון, בגורם המתכנן ובהליך ואופן קבלת ההחלטות.

שיתוף הציבור שעל פי החוק הישראלי, הוא בעיקרו שיתוף מתגונן. למרות שתיקון 43 הרחיב את שיתוף הציבור בכמה תחומים על ידי שיתוף פעיל, באמצעות תכנון יוזם, וכן על ידי הרחבת הצורך בפרסום והקמת ועדות ערר מיוחדות, עדיין לא נפרצה הפרדיגמה של שיתוף מתגונן. קביעת הוראות מינימום שצריכות להופיע בתוכנית, שומרת על מסגרת המידע הבסיסי שיובא לידיעת האזרח, אך בדרך כלל השיתוף נעשה בעת שהתכנון כבר הושלם.

נראה כי אסטרטגיית השיתוף שבבסיס חוק התכנון והבנייה בישראל אינה מתאימה לתחום העיצוב העירוני. קיימים מספר גורמים שחברו יחד ליצירת מצב בו אין הציבור משותף בתחום זה. חוסר מודעות של הציבור לנושא העיצוב העירוני, העדר השקעה בחינוך הציבור להבנת העיצוב העירוני, מניעת חשיפת מידע על ידי הרשויות, חוסר מיומנות של הציבור בקריאת המסמכים הגרפיים והפקת מסמכים טכניים בלתי מובנים לו, גורמים למצב של חוסר מידע, חוסר מודעות ואי הבנה של הציבור. מדוגמאות בארה״ב אנחנו למדים על שיתוף בקבלת החלטות על ידי השתתפות נציגי ציבור בוועדות ביקורת עיצוב, ומדוגמאות אחרות בבריטניה ניווכח כי יש זרימת מידע מן היזם אל הציבור, באמצעות פרסום ותצוגות תלת ממדיות. כל אלה מגבירים את מעורבות הציבור או, לפחות, מיידעים אותו. מן הראוי ללמוד ולאמץ את האמצעים והדרכים המתאימות לשיתוף בישראל.

אמנם, במהלך השנים נערכו מספר תיקוני חוק שבאו להגביר את שיתוף הציבור, ובעיקר תיקון 43, אולם אלה דואגים יותר להגנה על זכויות הפרט העלול להיפגע ופחות לשיתוף פעיל של שכבות שונות בציבור בעיצוב סביבת מגוריהן ועריהן. תהליך השינוי הוא איטי, והוא נובע ממודעות הולכת וגוברת של הציבור לחשיבות התכנון והעיצוב, לבעיות סביבתיות ולכוחו של הציבור לשנות דברים. במישור המוניציפלי בא תהליך זה לידי ביטוי בקלפי, אך נותרה עוד עשייה רבה בתחום החקיקתי והמינהלי.

[21] - ע״א 3862/04 **עיריית פתח תקווה נ׳ נקר** תק-על 2008(1) 2217 (13.2.08).

פרק 9 :
מסגרת המחקר

פרק זה מיתאר את מסגרת המחקר האמפירי. הוא עוסק בהצגת שלביו העיקריים, ניתוח היעדים המשוערים של הגורמים השונים הנוגעים לבקרת העיצוב, והצגת השערות המחקר. כמו כן נציג את העיר נתניה, שנבחרה כזירת המחקר, וננמק בחירה זו.

שלבי המחקר

בשלב ראשון נציג את השערות המחקר, הנחלקות לקבוצות:

א. השערות הנוגעות לשיתוף הציבור

ב. השערות הנוגעות לגמישות

ג. השערות בדבר זירוז הליכים

קבוצות ההשערות אינן שוות מבחינת היקפן.

המחקר עצמו בוצע בשתי שיטות:

שיטה אחת היא סקר של תוכניות סטטוטוריות, המהווה ניתוח רוחב של הנושא.

שיטה שניה היא חיקרי אירוע, והיא נותנת מימד של עומק לשני נושאים:

נספחי בינוי וזיקתם לתוכניות המיתאר

התנגדויות שהוגשו לתוכניות והנוגעות לנספחי בינוי ולבקרת עיצוב.

אוכלוסיית הסקר מורכבת מתוכניות סטטוטוריות בעיר נתניה, שנבחרו במדגם אקראי. בתחילת פרק זה תוצג אוכלוסיית התוכניות שנבחרו, תוגדר תקופת המחקר ותתואר רשימת המִשתנים שנבדקו. חיקרי האירוע שבפרקים הבאים יתארו את התהליכים וירחיבו את ההבנה לגבי הממצאים שזוהו בסקירה.

לנוחיות הקורא, נזכיר שהמשמעות שניתנה על ידינו למונחים השונים היא כדלקמן:

- תוכנית – המונח "תוכנית" כהגדרתו על פי חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965 כולל, בין השאר, תוכנית מיתאר, תוכנית מפורטת, ושינויים לתוכניות אלה. בעגה מקצועית תוכנית זו נקראת תב"ע, או, תוכנית בניין עיר.
- הוראות התוכנית – החלק המילולי של התוכנית, הניקרא גם "תקנון".
- תשריט – מסמך הכולל תיאור גרפי של שטח חלות התוכנית, ערוך לפי תקנות קבועות.
- נספח בינוי סטטוטורי - מסמך נלווה לתוכנית, מילולי או גרפי, או שניהם יחד, שיש בו הוראות הנוגעות לתחומים של עיצוב או בינוי. הנספח הסטטוטורי הוא חלק ממסמכי התוכנית, והוא מופקד ומתאשר יחד איתה.
- נספח בינוי בוקע - מסמך שהוא בדרך כלל גרפי, הקובע את העיצוב או הבינוי בתחום התוכנית, ואשר נוצר ומתאשר לאחר אישור התוכנית ובעיקבות הוראותיה.

שלבי המחקר האמפירי

השערות המחקר

שיתוף הציבור

גמישות

זירוז הליכים

סקר תוכניות	חיקרי אירוע
ממצאים	מסקנות

דיון ומסקנות

המלצות

היעדים של נספחי הבינוי

לנספחי הבינוי יש יעדים שונים, חלקם גלויים וחלקם סמויים, חלקם זהים וחלקם נוגדים. לקבוצות שונות השותפות בתהליך התכנון, יש יעדים שונים זה מזה בהקשר לנספחי הבינוי. יעדי רשויות התכנון אינם עולים תמיד בקנה אחד עם יעדי הציבור ועם יעדי החוק. הדגש בניתוח ממצאי המחקר, יושם על בחינתם של היעדים מול סוגיות שונות של גמישות ושיתוף הציבור. סקר התוכניות יהיה הבסיס לקבלת המידע הרלוונטי, בעוד חיקרי האירוע ירחיבו בסוגיות אלה.

להלן נביא מערכות של יעדים כפי שיוחסו על ידינו, תאורטית, לכל אחת מקבוצות הענין הנ״ל.

יעדי רשויות התכנון

- השגת עיצוב טוב יותר של הסביבה הבנויה, על ידי פיקוח בשלבים המתקדמים של מימוש התוכנית, עד לשלב הבקשה להיתר.
- אפשרות ליֶתֶר גמישות בשלב מימוש התוכנית, על ידי אפשרות לבצע שינויים ותוספות בהמשך.
- פירוט כוונות התוכנית.
- תהליך של שיפור העיצוב, בהנחה שככל שמתקדם התהליך לקראת מימוש, משתפרת התוצאה והופכת מקצועית, הנדסית, ספציפית ומושקעת יותר.
- פיתוח אלטרנטיבות.
- הגברת היעילות והחסכון בכספי ציבור בשלב הכנת התוכנית בעירייה, על ידי קביעת הוראות כלליות בלבד, ודחיית התכנון המפורט.
- העברת התכנון בשלב שלקראת מימוש לידי הסקטור הפרטי, בהנחה שיושקעו בו יותר תשומות של אנשי מקצוע.
- שימוש בנספח הבינוי, שהוא כלי גרפי אטרקטיבי, כאמצעי שיווק של העיר, כבעלת תכנון סביבתי טוב.
- שימוש בכלי גרפי זה כדי להציג את תמונת העתיד לציבור.
- השגת הסכמה כללית של הציבור.
- העברת התכנון בשלב המימוש לרמות סטטוטוריות נמוכות יותר בהיראכייה, מוועדה מחוזית לוועדה מקומית.
- זירוז הליכים.

חלק מן היעדים הללו הם מעניינו של המינהל המקצועי ברשויות התכנון, וחלקם מעניינם של נבחרי הציבור. אבחנה נוספת היא, בין היעדים שמעניינה של רמת התכנון המקומית ואלה שמעניינן של רמת התכנון המחוזית והארצית.

יעדי הציבור

- שיתוף תושבים נוכחיים באיזור הסמוך לתכנון, בעיצוב הסביבה הבנוייה.
- הבטחת קיום הליך דמוקרטי, על ידי שיתוף כלל הציבור ביעדים הכלליים של עיצוב העיר.
- קבלת מידע מפורט ומדוייק בדבר כוונות העיצוב של התוכנית הסטטוטורית.

- אפשרות ביקורת העיצוב על בסיס מדיניות כתובה, הדואגת לאינטרסים של הציבור.
- צמצום מידת אי הוודאות לגבי הפיתוח העתידי.
- הבטחת הצגת אלטרנטיבות ובחירה אופטימלית ומוסכמת.
- שקיפות התכנון והכרת התהליכים, המניעים והשחקנים.

יעדי החוק

- מניעת שרירותיות בשיקול הדעת בשלב המימוש.
- הוגנות בהטלת מגבלות בנייה ובחלוקת תמריצי בנייה.
- יתר חופש פעולה ליוזמה פרטית.
- שמירה על איכות הסביבה הבנוייה ושיפורה.
- שמירה על ערכי נוף, ערכים ארכיטקטוניים וכד׳.
- שיתוף הציבור בתכנון.
- שמירת זכות הקניין של מי שעלול להיפגע מיישום התוכנית.
- שמירה על ריכוזיות.

השערות המחקר

השערות המחקר חולקו לשלוש קבוצות לפי הנושאים שביקשנו לבדוק: שיתוף הציבור, גמישות וזירוז הליכים.

קבוצת השערות הנוגעות למידע ולשיתוף הציבור

השערתינו היא כי נספחי בינוי בוקעים פוגעים בשיתוף הציבור בהליכי התכנון. הפרסום אודות נספחי בינוי בוקעים בשלב הפקדת התוכנית אינו די מפורט וברור, ובשלב הופעת נספח הבינוי הבוקע אין כל פרסום. לפיכך זכות ההתנגדות אפשרית לנספח בינוי סטטוטורי בלבד, המצורף לתוכנית, ולא למסמכים הבוקעים, שאינם חלק מן התוכנית. הציבור, שאינו מכיר את ההליכים, אינו מודע לכך. התהליך המורכב והארוך של אישור נספחי הבינוי הבוקעים נעשה בחדרי חדרים, הרחק מידיעתו של הציבור. מסמכי נספח הבינוי ערוכים, לעיתים קרובות, כמסמכים טכניים, שאינם מובנים לציבור, אלא לעין מקצועית של ארכיטקטים ומתכננים בלבד.

קבוצת השערות הנוגעות לגמישות בתהליך

אנו משערים שנספחי הבינוי הם מסמכים גמישים, ותהליך אישורם גמיש גם הוא. נחלק את קבוצת ההשערות לשני חלקים. האחת, תת-קבוצת השערות הנוגעת לגמישות נהלית, והמתייחסת לתהליך ולסמכויות האישור. השנייה, תת-קבוצת השערות הנוגעת לגמישות המהותית, המתייחסת לנושא התכנון. לבדיקת השערותינו נבחן:

גמישות נהלית

- אם באמצעות נספחי בינוי בוקעים מוקנות זכויות בנייה שלא הוקנו בתוכנית.

- אם נספחי הבינוי גורמים לביזור סמכויות, על ידי העברת סמכויות אישור מהוועדה המחוזית (במסגרת תוכנית) לוועדה המקומית או למהנדס העיר.
- אם הרשות והסמכות להגיש נספחי בינוי בוקעים נמצאת בידי רשויות התכנון בלבד.
- אם הכנת נספחי בינוי בוקעים היא חובה, ואם כן, אם זוהי חובה חד פעמית.
- אם מעמד נספחי הבינוי נתון לשיקול דעת.

גמישות מהותית

- אם יש קשר בין סוג התוכנית להימצאות נספחי בינוי.
- אם יש קשר בין היקף התוכנית להימצאות נספחי בינוי.
- אם יש קשר בין רמת פירוט התוכנית להימצאות נספחי בינוי בוקעים.
- אם נספחי הבינוי נועדו להציג תמונה סופית של העתיד או רק אופציה הניתנה לשינוי.
- אם נספחי הבינוי הבוקעים נועדו ליצור מנגנון המוביל לקראת תוכנית הנדסית וארכיטקטונית, על ידי הבטחת הקצאת זמן ומשאבים סמוך למימוש.
- אם ההוראות הדורשות הגשת נספחי בינוי בוקעים סמוך למימוש הבנייה, נועדו להסדיר את ניהול הפיתוח בהמשך התהליך.

קבוצת השערות הנוגעות לזירוז הליכים

השערתנו היא שנספחי הבינוי הבוקעים משמשים כתחליף מזורז לתוכניות. הם אינם מופקדים לעיון הציבור, אינם פתוחים להתנגדויות ולעיתים מתאשרים על ידי מהנדס העיר אף ללא צורך בהתכנסות ועדה. נבדוק:

- אם נספחי הבינוי הבוקעים, שאישורם בסמכות הוועדה המקומית, אכן מצמצמים את משך זמן התהליך לעומת אלה שסמכות אישורם בידי הוועדה המחוזית.
- אם משך הזמן של אישור נספח בינוי בוקע, קצר באופן משמעותי ממשך הזמן של אישור תוכנית בנין עיר.
- אם רוב נספחי הבינוי הבוקעים מתאשרים על ידי מהנדס העיר בלבד.
- אם נספח הבינוי הסטטוטורי הוא פסקני ומוחלט ולאחריו אין צורך בהליך נוסף או בשיקול דעת.
- אם שינוי נספח בינוי סטטוטורי מתבצע באמצעות תוכנית.

נתניה כזירת המחקר

נתניה נבחרה להיות המקום בו נערך המחקר, מכמה טעמים:

- היותה עיר מרכזית וגדולה במרחב שבין המטרופולינים של ת״א וחיפה, ומעין מטרופולין של אזור השרון.
- העיר עברה שינוי ופיתוח מואץ. בין השנים 1988 - 1994 חל גידול של 27,000 נפש באוכלוסיית העיר, בעיקר עקב העליה ההמונית. שיערנו שפעילות עיצוב ענפה מתפתחת היכן שקיימים לחצי פיתוח. נתניה מספקת למחקר הנוכחי החלטות תכנון בהיקף, שהוא מן הגדולים בישראל.

- קיימת בעיר פעילות תכנונית רבה. בתקופת המחקר אושרו בוועדה המקומית כעשרת אלפים יחידות דיור והוכנו תוכניות רחבות היקף. פעילות תכנונית ענפה זו סיפקה חומר רב לבדיקה.

פרופיל העיר נתניה

נתונים סטטיסטיים

בעיר כ-169,000 תושבים. בשבע השנים מאז שנת 1990 נקלטו והשתלבו בעיר כ-31,000 עולים. העיר גדלה בקצב מהיר של כ-1200 יחידות דיור לשנה. במהלך השנים 1988-1994 גדלה האוכלוסייה ב-27,200 נפש (על פי נתוני הלמ״ס, עיבוד על ידי היחידה האסטרטגית). מספר יחידות הדיור בעיר הגיע, עד סוף שנת 1994 ל-45,451. תוספת יחידות הדיור בממוצע שנתי בשלוש השנים שלאחריה היא 983. (על פי נתוני אגף הכנסות העיריה, עיבוד נתונים, היחידה לתכנון אסטרטגי)

רקע תכנוני

לנתניה יש תוכנית מיתאר כללית לכל העיר, נת/400 7/ שהוחל בהכנתה בשנות השישים, והיא אושרה למתן תוקף ב–1982. התוכנית מיועדת לאוכלוסיית יעד של כ-250,000 תושבים, יעד שלא הושג עד תקופת המחקר. התוכנית אינה קובעת זכויות בנייה אלא שימושים מותרים בכל מתחם, הוראות איכות סביבה והוראות עיצוב הבניינים. גישת המתכנן היתה יצירת מרכיבים ארכיטקטוניים מיוחדים בכל אחד משימושי הקרקע המרכזיים במע״ר, כדי לאפשר עיצוב ארכיטקטוני כללי ואחיד, וליצור איזור בעל ייחוד. באלמנטים של המרכז העירוני המוצע כלל המתכנן רעיונות של מערכת להולכי רגל, עיצוב אדריכלי עם הדגשים ורטיקליים ועיצוב השדירה הניצבת לים, שתקשור את כל הייעודים המתוכננים (ברוור, שמואלי, 1982).

נת/100 היא תוכנית מיתאר למרכז העיר, שראשיתה בימי המנדט הבריטי, בשנת 1936. התוכנית חודשה ב-1973 ותוקנה שוב ב-1981. התוכנית קובעת זכויות בנייה, מספר קומות, תכסית וקווי בניין. רוב הבנייה הקיימת במרכז העיר נעשתה על פי תוכנית זו.

במשך השנים מאז אישורה של נת/400 7/ חולק תכנון העיר למיתחמים, שעבורם נערכו תוכניות מיתאר שקבעו יעודים, ושהורו להכין שלב נוסף של תוכניות רפרצליה מפורטות. בפועל, כמעט שאין בנתניה תוכניות מפורטות ומרבית התוכניות מהוות שינוי לתוכנית מיתאר (מצב זה טיפוסי למרבית המדינה). בחלק מהמתחמים הללו לא אושרו עד היום תוכניות רפרצליה. המגמה של יצירת שתי שכבות של תכנון, לטווח בינוני ולטווח קצר, על ידי אישור תוכניות מיתאר שאחריהן תבואנה תוכניות מפורטות, גרמה, בסופו של דבר, להארכת תהליכי התכנון, שטרם הושלמו.

תוכניות פיתוח חדש שהופקדו או אושרו בתקופת המחקר (1988–1994), היו רובן באישור ול״ל, וכן אושרו, או הופקדו, בתקופה זו, גם שלוש תוכניות רחבות היקף במסלול האישור הרגיל.

פרק 10:
מסגרת סקר התוכניות

מטרות סקר התוכניות

סקר התוכניות מהווה חלק מן המחקר האמפירי, במצורף עם חיקרי האירוע. מטרתו לבדוק את השערות המחקר, שנגעו לשלושה נושאים: שיתוף הציבור, גמישות וזירוז הליכים. הבדיקה המשולבת של הסקר ושל חיקרי האירוע תורמת לקבלת תמונה כוללת ומעמיקה של נספחי הבינוי. הסקר נועד להעריך את היקף התופעה של נספחי בינוי בתוכניות שנסקרו, לבדוק כמה מתוכניות המיתאר כוללות נספחי בינוי סטטוטוריים, בכמה תוכניות יש מנגנונים של נספחי בינוי בוקעים ומהי הכמות הכוללת של הנספחים הבוקעים. הסקר יסייע לנו לאתר את הקשרים בין תוכניות המיתאר לנספחי הבינוי ואת הקשרים בין הימצאות הוראות לנספחי בינוי לבין הפרסום הפומבי לקראת הפקדה.

סקר התוכניות יתמקד בתחומים הבאים:

- איסוף מידע לגבי היקף התופעה של נספחי בינוי סטטוטוריים ונספחי בינוי בוקעים.
- בדיקת הזיקה בין תוכנית המיתאר לנספח הבינוי הסטטוטורי שלה.
  המחקר עשוי לתת מענה להשערות בדבר הצורך בנספח בינוי סטטוטורי. לשם כך נבחן את הקשר בין מִשתנים שונים של תוכנית המיתאר למִשתנים של נספח הבינוי. סוגי הזיקה שאנו מחפשים יכולים להיות: מעמדו המשפטי של נספח הבינוי, תוספת פרטים עובדתיים בנספח, יעוד הקרקע, אופן ההצגה וכיו"ב. לדוגמא, נבדוק אם יש קשר בין רמת פירוט התוכנית הסטטוטורית לבין קיומם של נספחי בינוי, או, אם יש קשר בין יעוד הקרקע העיקרי של התוכנית לקיומם של נספחי בינוי.
- בדיקת הזיקה בין הימצאות הוראה בתוכנית הסטטוטורית להכנת נספחי בינוי בוקעים, לבין נוסח הפרסום של התוכנית להפקדה.
  זאת,על מנת לשפוך אור על מידת המידע הניתן לציבור. מידע נוסף בנושא התנגדויות והליכי אישור נספחי הבינוי הבוקעים בוועדה המקומית, יובא בחיקרי האירוע.
- בדיקת הזיקה בין נספח הבינוי הסטטוטורי לנספח הבינוי הבוקע.
- בדיקת הזיקה בין סוג ותוכן תוכנית המיתאר, לנספח הבינוי הבוקע.
  הסקר עשוי לתת מענה לזיקה הקיימת בין תוכניות המיתאר לנספחים הבוקעים, במיוחד באותם מקרים בהם התוכנית כבר כוללת נספח בינוי סטטוטורי. סוגי הזיקה יכולים להיות עידכון התוכנית, מנגנון גמישות, או מנגנון פירוט.

בחירת התוכניות הכלולות בסקר

סקר התוכניות כולל 89 תוכניות מיתאר ומפורטות בנתניה, אשר הופקדו או קיבלו תוקף בין השנים 1994-1998. שיטת העבודה הייתה יצירת דף פרופיל לכל תוכנית, המהווה מעין "תעודת הזהות" של התוכנית, והוא מבוסס על משתני המחקר. בתעודת הזהות של התוכנית מופיעים: סוג הבעלות על הקרקע, סוג התוכנית (מפורטת, שינוי למיתאר, ול"ל), יעוד הקרקע העיקרי, מועדי אישור, שטח התוכנית ומספר יחידות הדיור. במקרה שייעוד הקרקע אינו למגורים, יופיע גם היקף הבנייה בתוכנית. הסקר כלל רק תוכניות שהופקדו או אושרו למתן תוקף, אשר התגבשו ועברו אישור מקדמי של הוועדה המחוזית. לא נכללו בסקר תוכניות מאותה תקופה, אשר רק הומלצו להפקדה על ידי הוועדה המקומית. הטבלה שלהלן מתארת את התוכניות שהופקדו או קיבלו תוקף במהלך תקופת המחקר, ואת התפלגותן לפי הימצאות של נספחי בינוי בהן.

טבלה מס' 10.1: התפלגות התוכניות בתקופת המחקר ושיעור הופעת נספחי בינוי בוקעים

שנה	מספר תוכניות שאושרו או הופקדו	מספר התוכניות הכוללות נספח בינוי סטטוטורי	מספר התוכניות הדורשות נספח בוקע	מספר התוכניות בהן כלולים שניהם
1988	10	8	6	6
1989	5	2	2	2
1990	18	13	11	8
1991	18	14	12	10
1992	14	12	11	10
1993	13	7	8	5
1994	7	3	7	3
1995 (חלקי)	4	2	3	1
סה"כ	89	61	60	45

תקופת הסקר

כאמור, כולל הסקר את כל התוכניות שהופקדו או קיבלו תוקף בין השנים 1988-1994. מספר תוכניות שהופקדו במהלך תקופת הסקר וקבלו תוקף בתחילת 1995 עודכנו גם הן בטבלאות. תקופה זו מעניינת וחשובה לענייננו, מאחר שבתקופה זו חלו שינויים בחוק העשויים להשפיע על נושא המחקר. בערך באמצע תקופת המחקר חל אירוע דרמטי בחוק. בשנת 1990 נחקק חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) התש"ן – 1990, שבא לקבוע הסדרים מיוחדים לאישור תוכניות בנייה, לשם היערכות דחופה למתן פתרון לצורכי הדיור והתעסוקה במדינה, לשם קליטת עליה, זוגות צעירים, ומחוסרי דיור ותעסוקה. ועדת התכנון שהורכבה על פי חוק זה, הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה, המכונה ול"ל, הייתה מוסמכת לדון ולהחליט בדבר אישור תוכניות שעניינן הקמת 200 יח"ד ומעלה בתחומי עיריות, ובלבד שבתוכניות כאמור נקבעו הוראות המאפשרות מתן היתרי בנייה לפיהן, ללא צורך באישור תוכנית נוספת

טרם מתן היתרים. תקופה זו הייתה משופעת ביוזמות תכנון של משרד השיכון ובמגמה כללית לזירוז הליכי תכנון, ולפיכך היא מהווה כר נרחב למחקר בנושא זירוז הליכים והקשר בינו לבין שאר נושאי המחקר. הטבלה הבאה מיתארת את התפלגות התוכניות שהופקדו או קיבלו תוקף בשנים 1888-1995.

טבלת התפלגות התוכניות שהופקדו או קיבלו תוקף בשנים 1988-1994, לפי סיווג סטטוטורי:

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	*1995
תוכנית מיתאר	10	5	16	14	7	13	7	4
תוכנית מפורטת	-	-	2	-	-	-	-	-
תוכנית ול"ל	-	-	-	4	7	-	-	-
סה"כ	10	5	18	18	14	13	7	4

מִשתני המחקר

הפרופיל הטיפוסי של כל תוכנית כולל מספר קבוצות מִשתנים:

- מאפייני התוכנית
- דרכי פרסום התוכנית
- מאפייני מסמכי הנספח הסטטוטורי
- הוראות לנספחי בינוי בוקעים.

מאפייני התוכנית

חלק זה של הפרופיל הוא מעין "תעודת זהות" של התוכנית, והוא כולל מספר מִשתנים המאפיינים אותה:

- נושא התוכנית

התוכניות מויינו לשלושה סוגים לפי נושאיהן והוגדרו: תוכנית שיקום, תוכנית פיתוח, תוכנית משפרת.

- תוכנית שיקום שכונות מתייחדת בכך שהכנתה מתבצעת על ידי משרד השיכון, שהוא גם המממן הראשי של מימוש השיקום. בדרך כלל, רמת הפירוט שלה גבוהה ועונה על הצורך של הוצאת היתרי בנייה מיידית, ובמגבלות של תקציב קבוע מראש.
- תוכנית פיתוח הוגדרה כתוכנית ראשונה הנערכת לשכונה, מתחם או רחוב, בשטחים ריקים מפיתוח, או, תוכנית שהיא שינוי סיווג משטחים חקלאיים לשטחי בנייה, או תוכנית שהיא, אמנם, שינוי לתוכנית מיתאר קיימת, אך היא במהותה תוכנית עם רמת פירוט גבוהה. לדוגמא, תוכניות חלוקה מחדש (רפרצליציה) ותוכניות ול"ל הן תוכניות פיתוח. כתוכנית פיתוח ייחשב גם שינוי תוכנית מקורית, ותיקה בדרך כלל, המשנה יעוד ומשנה את זכויות הבנייה באופן דרסטי. בנתניה קיימות מספר תוכניות גדולות השייכות לקטיגוריה של תוכניות פיתוח, שהיקף הבנייה בהן מגיע לאלפי יחידות דיור ולהיקף שטח של כמה מאות דונמים.

- תוכנית משפרת (תוכנית שינויים) היא תוכנית החלה במקום בו יש בנייה קיימת, והיא אינה התוכנית המקורית לשטח.

- סוג הבעלות על הקרקע
  הבעלות יכולה להיות פרטית, בעלות מינהל מקרקעי ישראל, בעלות עירייה, או מעורבת.
- הסוג הסטטוטורי של התוכנית
  סוג זה נקבע לפי חוק התכנון והבנייה, והסוג יכול להיות תוכנית מיתאר או תוכנית מפורטת (או שינוי להן), או תוכנית כנ"ל שאושרה על ידי ול"ל.
- יעוד הקרקע העיקרי
  מגורים, ציבורי, מסחר, תעשיה, מלונאות, מעורב, אחר.
- שטח התוכנית.
- מספר המגרשים בתחום התוכנית.
- מספר יחידות הדיור בתחום התוכנית.
- שטח בנייה
  יצויין בייעודי קרקע שאינם מגורים.
- מועדי שלבי האישור
  מועד דיון בוועדה המקומית, מועד הפקדה, מועד מתן תוקף.

דרכי פרסום התוכנית

חובת פרסום התוכנית בעיתונות, בלוחות המודעות, במשרדי הוועדה המקומית ובשכונה, מהווה מנגנון חשוב שקבע המחוקק על מנת לאפשר לציבור להיוודע על הליכים המתנהלים בוועדות התכנון. המידע הנמסר לציבור במסגרת פרסום דבר הפקדת התוכנית בעיתונים, צריך לכלול את עיקרי התוכנית. בנתניה מקובל לפרסם את רשימת מטרות התוכנית, המופיעה בהוראות התוכנית, גם בנוסח הפרסום להפקדה. קיבצנו רשימות של מטרות התוכניות, ומיינו אותם לשמונה קטיגוריות: זכויות בנייה - אחוזי בנייה, תכסית בנייה, שטח בנייה מותר.

- עיצוב: הוראות עיצוב אדריכלי או עירוני.
- תנאים ומגבלות: דרישות שנקבעו בתוכנית כתנאים להוצאת היתר.
- איכות הסביבה.
- קניין: הוראות חלוקה מחדש, זכויות מעבר, זיקת הנאה, הפקעות.
- דרישות פרוצדורליות: החובה להכין נספח נוסף בעתיד, כמו נספח בינוי, פיתוח וכד'.
- הוראות פיתוח: כגון חנייה, פיתוח שטח.
- שיקום שכונות.

מסמכי התוכנית הסטטוטורית

המִשתנים המתוארים בחלק זה הם בחלקם איכותיים ובחלקם כמותיים.

רמת פירוט התוכנית
חוק התכנון והבנייה קובע כי לכל תוכנית יצורף תשריט של השטח עליו חלה התוכנית, אך אין חובה לצרף תשריט לשינוי תוכנית, והדבר נתון לשיקול דעת מוסד התכנון

(סעיף 83 לחוק). לב התוכנית והחלק אשר אין לוותר עליו, הוא ההוראות המילוליות של התוכנית (התקנון). בסעיף 83א לחוק נאמר, כי מגיש תוכנית יגיש למוסד תכנון, יחד עם התוכנית, מסמכים הדרושים להסברתה וכל מידע או מסמך אחר שידרוש יושב ראש מוסד התכנון. מכאן אנו למדים שסוג המסמכים הנילווים, היקפם ורמת פירוטם, הם עניין לשיקול דעת ויכולים להִשתנות מתוכנית לתוכנית וממקום למקום. בפועל, כולל הרוב המכריע של התוכניות תשריט, ובמקרים רבים גם נספח בינוי או עיצוב, וכן מסמכים נוספים כגון נספח תחבורה או נספח איכות הסביבה וכד'. בדרך כלל, רמת הפירוט של התוכנית ניתנת למדידה על פי הימצאות מסמכים כאלה. ככל שכלולים בה יותר מסמכים, התוכנית יותר מפורטת. יש לסייג אבחנה זו ולומר, שתיתכן גם אפשרות שהתקנון יהיה מאוד מפורט, וייכלול היגדים מילוליים שיבואו במקום נספח הבינוי.

הנחתנו היא כי תוכנית הכוללת הוראות מילוליות (תקנון) בלבד היא פחות מפורטת מתוכנית המלווה בתשריט, והאחרונה היא פחות מפורטת מתוכנית המלווה בנספח בינוי. מִשתנה זה הוא היראַרכי:

א. תוכנית שהיא תקנון בלבד.
ב. תוכנית הכוללת תקנון ותשריט.
ג. תוכנית הכוללת תקנון, תשריט ונספח בינוי.

רמת פירוט התקנון

כל ההוראות המופיעות בתקנוני התוכניות שנבחנו, מויינו למספר קטיגוריות המפורטות להלן (מִשתנים איכותיים). המיון נעשה לגבי כל העניינים המופיעים בהוראות התוכניות, וביניהם גם כאלה שאינם נוגעים לנושא העיצוב, זאת מאחר שהמכלול מצביע על רמת הפירוט הכללית של התוכנית.

- זכויות בנייה - אחוזי בנייה, תכסית, מספר קומות, שטח בנייה, חלוקה למגרשים, גובה מבנה.
הוראות אלה הן בדרך כלל הוראות כמותיות, חד משמעיות וניתן בקלות יחסית לקבוע את הערכים הכלכליים שלהן.
- יעודי קרקע - מגורים, תעשיה, מסחר, מלונאות, שטח לבנייני ציבור, שטח ציבורי פתוח, יעוד מעורב וכו'.
הוראות יעודי קרקע הן הוראות המיתארות את השימוש העיקרי המותר בקרקע. כאשר יש יעודים מעורבים, בדרך כלל נילוות אליהם הוראות כמותיות.
- איכות סביבה - רעש, פסולת, נוחות אקלימית, זיהום.
הוראות איכות סביבה מופיעות בצורת הנחיות להפחתת רעש, כמו מיסוכים אקוסטיים, או שהן מפורטות בנספחים מקצועיים ספציפיים.
- עיצוב אדריכלי - שילוט, בניינים פינתיים, סוגי בניינים, קו רקיע, העמדת בניינים, כניסות, פרגולות וכד'.
עיצוב אדריכלי מתייחס לארכיטקטורה של הבניין במסגרת המגרש.
- מאפייני סגנון - עיצוב גגות ומרפסות, אדניות, חומרי גמר.
- עיצוב עירוני - כיכרות, קולונדות, עיצוב דרכים, עיצוב נוף ושטחים פתוחים.
העיצוב העירוני כולל את היחס בין המרכיבים השונים של הרקמה העירונית בתחום רשות הרבים, וכן את היחס בין רשות הרבים לרשות היחיד, הבא לידי ביטוי במערכת הדרכים ובשטחים הפתוחים.
- פיתוח שטח - גישה, חניה, גידור, קירות תומכים, סילוק אשפה.
- קניין - זיקת הנאה, חלוקה חדשה, הסכמת שכן, הפקעה.

- דרישות פרוצדורליות - הוראות לגבי נספחים בוקעים, הוראות לגבי תשריטים לצורכי רישום.
- תנאים ומגבלות- שלביות ביצוע, תנאים להוצאת היתר בנייה, הגבלות בזמן.

במִשתנים: "עיצוב אדריכלי", "מאפייני סגנון", ו"עיצוב עירוני", ניתן להבחין בין הוראות מפורשות , המגדירות "מותר" ו"אסור", לבין הוראות שהן אמות מידה, המשאירות פתח לשיקול דעת. לדוגמא: הוראות בינוי מפורשות קובעות סוגי חומרים, סוגי ריצופים וצורת הגג. הוראות שהן אמות מידה, מופיעות בדרך כלל בניסוח מעורפל, כגון: "יש לעצב את הצירים הראשיים הנמצאים במבנן זה. הם מהווים למעשה את השדירה המרכזית של התוכנית וקובעים את אופי וסגנון מרכז העיר החדש." (נת/542א - פרק 3 בתקנון - "הוראות אדריכליות לתכנון מבננים ותת מבננים).

רמת פירוט התשריט

קנה המידה של התשריט יכול להעיד גם הוא על רמת הפירוט של התוכנית. קני המידה חולקו לארבע קטגוריות, מהכללי ביותר עד למפורט:

1 : 1000 - 1 : 1250
1 : 500
1 : 250
1 : 100

רמת הפירוט של תשריט היא פונקציה של קנה המידה שבו הוא משורטט, וקנה המידה יכול להעיד על עומק התכנון. שיערנו כי תכנון לטווח רחוק הוא כללי ועל כן יופיע בקנה מידה קטן ובלתי מפורט, בעוד שתכנון לטווח הקצר הוא ספציפי יותר ועל כן יופיע בקנה מידה גדול ומפורט יותר. לעיתים נערכים התשריטים בקנה מידה גדול ומפורט, אך לצורך הצגתם או הגשתם הם מוקטנים (במכונת צילום) לקנה מידה קטן יותר. התייחסותינו במקרה כזה היא לקנה המידה המקורי בו הוכן התשריט.

קנה המידה 1000 : 1 - 1250 : 1 אופייני לתשריט שימושי קרקע בלבד. תשריטים הערוכים בקני המידה האחרים, מכילים יותר פרטים, בהתאמה. 100 : 1 הוא קנה מידה שבו מוגשת בקשה להיתר בנייה והוא כולל את התיאור האדריכלי וההנדסי של המבנה.

תוכן התשריט

בדרך כלל כולל התשריט מפת מדידה, הצבועה על פי יעודי הקרקע, והוא יכול גם לכלול מידע נוסף ומפורט יותר.לעיתים מצורפים לגליון התשריט פרטים הנוגעים לבינוי או לעיצוב. על פי ניתוח הנתונים הנוספים המופיעים בתשריטים, מקובץ המידע המופיע בהם בארבע קטיגוריות:

- עיצוב אדריכלי
- פיתוח שטח
- מאפייני סגנון
- עיצוב עירוני

אופן ההצגה בתשריט

אופן הצגת המידע מעיד על רמת פירוטו של התשריט (מִשתנה היראַרכי), כדלהלן:

- תשריטים הכוללים חתך אופקי בלבד.
- תשריטים הכוללים בנוסף גם חתך וחזית.
- תשריטים המכילים בנוסף גם פרטים.

תשריט מן הסוג האחרון הוא, כמובן, המפורט ביותר. השוני באופן ההצגה בתשריט, לעומת אופן ההצגה בנספחי הבינוי מצביע על השוני בתפקידם של המסמכים.

רמת פירוט נספח הבינוי

כמו בניתוח התשריט, גם קנה המידה של נספח הבינוי מעיד על רמת הפירוט של הנספח. האפשרויות הנפוצות הן:

- 1250 : 1 או 1000 :1 – קנה מידה של תרשים סביבה או של תשריט תוכנית מיתאר.
- 500 : 1 – כנ"ל.
- 250 : 1 - קנה מידה של תרשים סביבה בבקשה להיתר בנייה.
- 100 : 1 - קנה מידה של בקשה להיתר.
- 50 : 1 - קנה מידה של תוכניות עבודה.

קיים מיתאם בין היקף התוכנית לקנה המידה שלה. אנו נבדוק אם, אכן, ככל שתוכנית המיתאר חלה על שטח גדול ורחב היקף, כך יהיה נספח הבינוי שלה פחות מפורט וקנה המידה שלו קטן, או, לחלופין, באותו נספח בינוי יופיעו שרטוטים בקני מידה שונים, לפי רמות התכנון והפירוט השונות.

תוכן נספח הבינוי

העניינים בהם עוסקים, בדרך כלל, נספחי הבינוי, הם:

- עיצוב אדריכלי
- פיתוח שטח
- מאפייני סגנון
- עיצוב עירוני

בנוסף לכך מופיעים לעיתים גם:

- זכויות בנייה
- יעודי קרקע

שני המִשתנים האחרונים, זכויות בנייה וייעודי קרקע, אף שהם מופיעים לעיתים בנספחי הבינוי, אין מקומם שם, אלא בתוכנית עצמה.

אופן ההצגה בנספח הבינוי

האפשרויות הנפוצות הן:

- חתך אופקי בלבד.
- חתך אופקי בתוספת חתך אנכי או חזית.
- כל הנ"ל, בתוספת פרטים.

מִשתנה זה הוא היראַרכי, והוא מעיד על רמת פירוט נספח הבינוי. ככל שרמת התכנון מפורטת, כן יופיעו יותר חתכים, חזיתות ופרטים.

מעמד נספח הבינוי

מעמדו של נספח הבינוי נקבע לפי השאלה, אם חובה לפעול לפי הוראותיו בעת בקשה להיתר בנייה. בדרך כלל התקנון מציין אם זוהי חובה או רשות. האפשרויות הן:

- נספח הבינוי מחייב.
- נספח הבינוי עקרוני ומנחה.
- אין ציון בנספח הבינוי בנוגע למעמדו.

על פי הנוהג המקובל בנתניה, מתייחסים להעדר הוראה מסוג זה, כאמור באפשרות השלישית, כאילו הנספח מחייב. לפיכך, באותם מקרים שבהם יש שתיקה בתקנון אודות כך, גם אנו במסגרת המחקר נתייחס לנספח הבינוי כמחייב.

נספחי בינוי בוקעים

נספחי בינוי בוקעים הם מסמכי תכנון העוסקים בבינוי או עיצוב, שהוראות לגבי הכנתם כלולות בתקנון התוכנית, אבל שלב הכנתם נדחה עד לאחר מתן תוקף לתוכנית. המועד להכנת נספח הבינוי הוא בדרך כלל סמוך לביצועה של התוכנית, או, לכל המוקדם, מיד לאחר מתן תוקף לתוכנית הסטטוטורית .
בכל נספח בדקנו את המִשתנים הבאים:

- נושאי הנספח:
  בינוי לשטח ציבורי
  בינוי למגורים
  בינוי לשטח ציבורי פתוח
  בינוי לתעשיה
  פיתוח
  תנועה וחניה
  בינוי לשימושי קרקע מעורבים
  בינוי אזורי (שכונתי) - על פי חלוקה גיאוגרפית של התוכנית
  בינוי לשטח מסחרי
  * מובן שנספח יכול לעסוק גם בצירוף של מיספר נושאים.

- הגורם המוסמך לאשר את הנספח.

- סוג ההוראה הקובעת את הכנת הנספח .
  ההכנה יכולה להיות רשות או חובה, כפי שתורה התוכנית הסטטוטורית.

- קנה המידה של הנספח.

תוכנית מיתאר אחת יכולה לגרום לעריכת מספר רב של נספחים, ובנושאים שונים, כמו, לדוגמא, נספחי בינוי נפרדים למגורים ולשטח לבניני ציבור. אפשרות אחרת היא עריכת מספר נספחים באותו נושא, אך לאזורים שונים. באזור מגורים גדול ייערכו בד״כ נספחים נפרדים לפי חלוקה גיאוגרפית. בחלק זה של המחקר נתייחס לסוגי הנספחים המתוכננים להערך, ולא לסך כל הנספחים שנערכו בפועל. זאת, מאחר שבסקר בדקנו רק את הוראות התוכנית הסטטוטורית לגבי הכנת נספחים ולא את הנספחים שהוכנו בפועל. לעומת זאת, בחיקרי האירוע נתייחס לנספחים שנערכו בפועל עד סוף תקופת המחקר.

פרק 11:
מִמצאי הסקר

הממצאים מציגים את הקשר בין תוכניות בנין עיר לבין נספחי הבינוי ולבין המידע לציבור באמצעות פרסום. הממצאים מחולקים לשלוש קטגוריות:

- הקשר בין התוכנית לבין נספחי הבינוי הסטטוטוריים
- הקשר בין התוכנית לבין נספחי הבינוי הבוקעים
- מידע לציבור באמצעות פרסום התוכניות לקראת הפקדה.

בכל המקרים הסתפקנו בסטטיסטיקה תיאורית בלבד; דהיינו, התפלגות הנתונים באחוזים. זאת, מאחר שבמחקר זה לא היה מקום לשימוש במבחני השערות (שיטות סטטיסטיות מתוחכמות יותר) בגלל גודל המדגם שלא תמיד איפשר זאת. לפיכך, יש לראות במחקר זה, על ממצאיו, מחקר גישוש המיועד לפתח השערות ולבחון אותן באופן ראשוני. נקווה שבעקבות מחקרנו ייערכו מחקרים נוספים, עם מדגם גדול יותר או מספר מִשתנים קטן יותר, כך שיתאפשר שימוש במבחני השערות סטטיסטיים. כמחקר חלוץ ראינו לנכון לסקור ולסרוק מספר גדול של מִשתנים שנראו לנו רלוונטיים, על אף שמשעשינו זאת הִקטנו את האפשרות לשימוש במבחנים סטטיסטיים. מטרה נוספת לסריקה הרחבה של המִשתנים הייתה, לימוד המאפיינים של נספחי בינוי כבסיס לבחירה של חיקרי אירוע.

נתונים כלליים על התוכניות

סוגי תוכניות

הטבלה הבאה מתארת את התפלגות התוכניות לפי סוגיהן (בהתאם לסיווג של חוק התכנון והבנייה).

1. טבלת סוגי התוכניות

סוג התוכנית	מספר התוכניות
תוכניות מפורטות	2
תוכניות שינוי למיתאר	76
תוכניות ול״ל	11
סה״כ	89

נושאי התוכניות

הטבלה הבאה מתארת את התפלגות התוכניות לפי נושא התוכנית. הגדרת התוכניות לפי נושאיהן נמצאת בפרק "מסגרת סקר התוכניות" בסעיף "מִשתני המחקר". מרבית התוכניות בתקופת המחקר הן תוכניות "משפרות".

2. טבלת מיון התוכניות לפי נושאיהן

נושא התוכנית	מספר התוכניות
תוכניות שיקום	5
תוכניות פיתוח	24
תוכניות משפרות	60
סה"כ	89

הגדרות נושאי התוכניות :

- תוכנית שיקום שכונות מתייחדת בכך שהכנתה מתבצעת על ידי משרד השיכון, שהוא גם המממן הראשי של מימוש השיקום. בדרך כלל, רמת הפירוט שלה גבוהה ועונה על הצורך של הוצאת היתרי בנייה מיידית, ובמגבלות של תקציב קבוע מראש.
- תוכנית פיתוח הוגדרה כתוכנית ראשונה הנערכת לשכונה, מתחם או רחוב, בשטחים ריקים מפיתוח, או, תוכנית שהיא שינוי סיווג משטחים חקלאיים לשטחי בנייה, או תוכנית שהיא, אמנם, שינוי לתוכנית מיתאר קיימת, אך היא במהותה תוכנית עם רמת פירוט גבוהה. לדוגמא, תוכניות חלוקה מחדש (רפרצלציה) ותוכניות ול"ל הן תוכניות פיתוח. כתוכנית פיתוח ייחשב גם שינוי תוכנית מקורית, ותיקה בדרך כלל, המשנה יעוד ומשנה את זכויות הבנייה באופן ניכר. בנתניה קיימות מספר תוכניות גדולות השייכות לקטגוריה של תוכניות פיתוח, שהיקף הבנייה בהן מגיע לאלפי יחידות דיור ולהיקף שטח של כמה מאות דונמים.
- תוכנית משפרת (תוכנית שינויים) היא תוכנית החלה במקום בו יש בנייה קיימת, והיא אינה התוכנית המקורית לשטח.

נספחי בינוי בתוכניות

ממצא בולט, ואולי מפתיע, הוא השיעור הגבוה של תוכניות הכוללות נספחי בינוי, שהוא 85% מכלל התוכניות, כפי שנראה בטבלה הבאה.

3. טבלת נספחי בינוי סטטוטוריים ונספחי בינוי בוקעים בתוכניות

תוכניות הכוללות נספחי בינוי סטטוטוריים	תוכניות הכוללות נספח בינוי בוקע	תוכניות הכוללות נספח בינוי סטטוטורי ונספח בינוי בוקע	תוכניות הכוללות נספח בינוי לפחות מאחד הסוגים
61	60	45	76
69%	67%	51%	85%

רוב התוכניות שנסקרו הן לייעוד מגורים, ולפיכך נרחיב לגבי תוכניות אלה.

מספר יחידות הדיור בתוכניות למגורים

4. טבלת התפלגות תוכניות המגורים לפי מספר יחידות הדיור

מס' יח"ד	עד 40	41-99	100-299	300+
מספר תוכניות	18	9	9	13

המיון להיראכיית היקף המגורים מתבסס על הנסיון להגדיר קבוצות כפי שהן מופיעות בתוכניות. (המיון נעשה בזיקה למיון שערכו צ'רצ'מן ורוזנפלד, 1978) . המיון שאנו מציעות הוא:

קבוצה 1.
40 יח"ד, המקובצות בבניין בן 10 קומות, או ב- 2 בניינים בני 5 קומות, או בקטע רחוב של צמודי קרקע.

קבוצה 2.
41 - 99 יח"ד, המקובצות ב- 5 בניינים בני 5 קומות, או במספר רחובות של צמודי קרקע.

קבוצה 3.
100 - 299 יח"ד, המקובצות במבנן בשכונה, סביב שירותים משותפים בעלי סף כניסה נמוך.

קבוצה 4.
300 ומעלה יח"ד, המקובצות במספר מבננים עד שכונה, כשהצפיפות משפיעה על דגם הבינוי.

ככל שעולה דרג הקבוצה יש סיכוי למצוא מיגוון גדול יותר של דפוסי בינוי.

תוכניות בייעוד מגורים - התפלגות לפי שטח התוכנית

5. טבלת התפלגות תוכניות המגורים לפי שטח התוכנית

שטח תוכנית בדונמים	עד 10 ד'	עד 100 ד'	עד 300 ד'	מעל 300 ד'
מספר תוכניות	26	13	2	8

הממצאים הראו שמרבית התוכניות היו בעלות שטח קטן, עד 10 דונם, ובינוני, עד 100 דונם.

סיכום
התוכניות בתקופת המחקר היו בעיקר שינויים למיתאר, ורובן תוכניות "משפרות". רוב תוכניות המגורים היו מדרג קטן ובינוני. מספר נספחי הבינוי, הן הסטטוטוריים והן הבוקעים, היה גדול משצפינו. כמו כן היה גדול משצפינו שיעור התוכניות הכוללות את שני סוגי הנספחים .

הקשר בין תוכנית המיתאר לנספח הבינוי הסטטוטורי

הממצאים בסעיף זה מתייחסים לנספחי הבינוי הסטטוטוריים בלבד.

היחס בין קנה-המידה של תשריט התוכנית לקנה-המידה של נספח הבינוי הסטטוטורי

בדקנו אם נספח הבינוי הסטטוטורי מפורט יותר מתשריט התוכנית. השערתנו הייתה כי נספח הבינוי הוא מנגנון של פירוט, ולפיכך קנה-המידה שלו גדול יותר. ככל שקנה-המידה גדול יותר, נוספים יותר פרטים ואינפורמציה, כמוראה בטבלה הבאה. במקרים בהם כולל נספח הבינוי מספר פריטים (חתך אופקי, חזית וכו'), התייחסנו לקנה המידה של הפריט המפורט ביותר.

6. טבלת היחס בין קני-המידה של תשריט התוכנית ושל נספח הבינוי הסטטוטורי.

	קנה-מידה התשריט	קנה-מידה הבינוי	מספר מופעים
1.	אין תשריט	אין נספח בינוי	4
	אין תשריט	1:500	1
2.	1:2500	אין נספח בינוי	1
	1:2500	1:1000	1
3.	1:1000,1:1250	אין נספח בינוי	4
	"	1:1000,1:1250	7
	"	1:500	10
	"	1:250	8
	"	1:100	2
4.	1:500	אין נספח בינוי	10
	"	1:500	3
	"	1:250	7
	"	1:100	1
5.	1:250	אין נספח בינוי	10
	"	1:500	1
	"	1:250	11
	"	1:100	8
	סה"כ		89

מתוך 89 תוכניות, 59 כוללות גם תשריט וגם נספח בינוי. בשאר חסר אחד משני הפריטים.
ב-5 מן התוכניות אין תשריט. ב- 29 מהן אין נספח בינוי סטטוטורי.

ניתחנו את התפלגות 59 התוכניות הכוללות את שני הפריטים:
ב-63% מהן, קנה המידה של נספח הבינוי מפורט יותר מקנה המידה של התשריט.
ב-35% מהן, נספח הבינוי והתשריט מפורטים באותו קנה מידה.
בתוכנית אחת קנה המידה של התשריט מפורט יותר מקנה המידה של נספח הבינוי.

הממצאים מאששים את השערתנו, כי ברוב המקרים קנה המידה של נספח הבינוי מפורט מזה של התוכנית, וכי נספח הבינוי מהווה מנגנון של פירוט. אולם נספחי הבינוי אינם, בהכרח, רק מנגנון של פירוט.

ממצא מעניין נוסף הוא, ש-60% מנספחי הבינוי הסטטוטוריים ערוכים בקנה מידה של 1:100 או 1:250. קני-מידה אלה מתאימים לרמת תוכניות בינוי לביצוע (לקראת פיתוח), או להגשת היתרי בנייה (על פי תקנות התכנון הבנייה, בקשה להיתר, תנאיו ואגרות, התשנ"ו,1995). ממצא זה מחזק את ההשערה שקיימת רמה גבוהה של פירוט בתוכנית הסטטוטורית.

תהינו אם נספח הבינוי צריך, מעצם טבעו ותפקידו, להיות ערוך בקנה מידה מפורט יותר מהתשריט, עד כדי קנה מידה של בקשה להיתר. לכאורה, נספח הבינוי נתפס כממלא חסר ברמת הפירוט של התוכנית, ולא ככלי להוספת אלמנטים נוספים, השייכים לתחום העיצוב. למעשה, נמצא כי נספח הבינוי הוא, לעיתים, בעל תוכן עובדתי השונה מתשריט התוכנית, ועל כן איננו צריך להופיע בקנה מידה מפורט יותר. ייחודו ויתרונו של נספח הבינוי, ככלי המיתאר את העיצוב האדריכלי העירוני, הוא במבחר האמצעים הגרפיים העומדים לרשותו. נספח הבינוי יכול להערך באותו קנה מידה של התשריט, או אפילו בקנה מידה קטן יותר ומפורט פחות, על ידי שימוש באמצעי תצוגה חלופיים, כמו פרספקטיבות, הצגת קטלוג צורות וכיו"ב. במדגם שלנו ישנה דוגמא אחת שבה נספח הבינוי ערוך בקנה מידה קטן מן התשריט.

המסקנה העולה מממצאים אלה היא שנספח הבינוי הסטטוטורי, בהיותו מפורט וכולל הוראות בנוסף לכלול בתשריט, הופך את התוכנית לקשיחה ומפורטת מאוד. כתוצאה מכך, כל שינוי בנספח הבינוי הסטטוטורי, אפילו הזעיר ביותר, מחייב הכנת תוכנית שינויים. המשמעות היא ריבוי של תוכניות העוסקות בתיקונים נקודתיים, המעמיסים את המערכת התכנונית ובאים על חשבון תכנון כוללני. במרבית התוכניות שבדקנו, מופיע נספח הבינוי כמסמך גרפי, המיתאר את המציאות העתידית כאפשרות הנדסית אחת ויחידה, שאינה פתוחה לאלטרנטיבות. נתקלנו במעט מאוד מקרים, בהם הוצג העיצוב או הבינוי העתידי כעקרונות תכנון מאויירים, המצביעים על האופי המבוקש של האיזור, השכונה, או הבית.

מידת החובה להיצמד לנספח הבינוי הסטטוטורי

7. טבלת מיון התוכניות לפי מידת החובה להיצמד לנספח הבינוי הסטטוטורי

מידת החובה להיצמד לנספח הבינוי	סה"כ תוכניות	באחוזים
תוכנית הכוללת נספח בינוי *מחייב*	9	15%
תוכנית הכוללת נספח בינוי *עקרוני (לא מחייב)*	32	52%
תוכנית הכוללת נספח בינוי *ללא ציון הזיקה המשפטית*	20	33%

אחד המאפיינים החשובים של נספח הבינוי הוא מעמדו המשפטי. תוכנית על פי חוק התכנון והבנייה היא מעשה חקיקה, והוראותיה, כולל התשריט המלווה אותה,

מחייבים. היתר הבנייה חייב להיות תואם את התוכנית, הן את התשריט הקובע את שימושי הקרקע, והן את הוראות התוכנית הקובעות את שטח הבנייה, מספר הקומות, קווי הבנין, הוראות העיצוב ועוד. הדרך היחידה לשנות את ההוראות ואת התשריט (להוציא הקלות שאינן סטייה ניכרת) היא על ידי אישור תוכנית שינוי, שתעבור את כל ההליכים הקבועים בחוק. ניתן היה להניח כי גם נספח הבינוי הסטטוטורי, בהיותו חלק ממסמכי התוכנית, הוא בעל מעמד מחייב שכדי לשנותו יש צורך בהכנת תוכנית מתקנת. הנחה זו הופרכה, מאחר שקיים מנגנון גמישות המובנה בתוכנית. בהוראות התוכנית עצמן ניתן לקבוע את מידת המחוייבות להיצמד לנספח המצורף אליה. הסתבר כי לגבי יותר ממחצית נספחי הבינוי הסטטוטוריים נאמר בתוכניותיהם כי הם עקרוניים. משמעות הדבר היא, שיש שיקול דעת באשר למידת ההיצמדות אליהם בעת מתן היתר בנייה. מצאנו, לדוגמא, תוכניות בהן מופיע נספח בינוי מפורט מאוד, בקנה מידה של 1:250, ובו תיאור הנדסי מפורט הכולל חתכים וחזיתות המבנה, ועל אף הפירוט הוא מוגדר כנספח בינוי עקרוני. הגדרת הנספח כ"עקרוני" מעלה שאלות משפטיות, מאחר שהגדרה זו אינה חד-משמעית, והיא מותירה מקום רב לפרשנויות. עולה השאלה, מהי משמעות הגדרת נספח הבינוי כעקרוני. האם המשמעות היא, שמוצגת תמונת עתיד יחידה וספציפית, ממנה ניתן לסטות רק סטיות קלות בלבד, או, שנספח הבינוי מציג רק חלופה אחת מני רבות, וניתן להוציא היתר בנייה שאינו תואם אותו, אך הוא ברוח אותו עיקרון.

גם כאשר נקבע בפירוש בהוראות התוכנית כי הנספח הינו מחייב, לא תמיד ברורה הכוונה. יכולים להיות מרכיבים בנספח הבינוי המתוכננים בשלב אישור התוכנית, כאשר הפרוייקט אינו מפורט דיו ואין עדיין נתונים מספיקים. קיים ספק אם מרכיבים כאלה יכולים להיות מחייבים, גם אם בשלב התכנון הסופי שלפני הוצאת היתר בנייה הם נמצאים בלתי ישימים או בלתי מתאימים. חוסר בהירות ואי דיוק בניסוח הוראות התוכנית גורעים מן המידע שיש בידי הציבור. הענקת ההגדרה "עקרוני" לנספח, יוצרת מצב בו התוצאה הסופית אינה כלולה בחומר המוצג לעיון הציבור, ובכך היא פוגעת בזכות הציבור לדעת ומשאירה גמישות רבה לרשות.

כאשר אין ציון מפורש בהוראות התוכנית לגבי מידת החובה להיצמד אל נספח הבינוי, מתייחסים אליו היועצים המשפטיים כאל נספח מחייב. גם אנחנו סיווגנו נספחים לתוכניות שבהן יש שתיקה אודות מעמדם, כנספחים מחייבים.

בעייה נוספת אשר עלתה במהלך המחקר היא, שקיימים מצבים, בהם נספחי הבינוי מחייבים רק לגבי מקצת מהנושאים, ולגבי נושאים אחרים קיימת שתיקה. במקרה כזה סיווגנו את נספח הבינוי כמחייב. מכאן, שהחלוקה למִשתנים שהוצגה לעיל, אינה חלוקה חדה וברורה, מכיוון שבין ההגדרה "עקרוני" לבין "מחייב" יש נספחים שלא ברור לאיזו קטיגוריה הם משתייכים. ומעבר לבעיית הסיווג במחקרנו, עלול מצב ביניים זה, של נספח בינוי "מחייב למחצה", לגרום לבעיות משפטיות בעת הוצאת היתרי בנייה. כפי שסקרנו בפרק 5 לעיל, חוסר הבהירות בנוגע למידת החיוב של נספחי הבינוי, היתה קרקע פורה לויכוחים ולפסיקה אשר ביקשה להתחקות אחר כוונת מתקין התוכנית ולברר באם מדובר בנספח "מחייב" או "מנחה" לענין מסוים.

סוגי הוראות העיצוב בנספח הבינוי הסטטוטורי

הוראות עיצוב יכולות להיכלל במסגרת ההוראות המילוליות בתקנון התוכנית, או, באופן גרפי, במסגרת נספח הבינוי. מטרות הניתוח בחלק זה הן:

- בדקנו מהי השכיחות של כל אחד מסוגי ההוראות המופיעות בתקנון התוכנית ובנספח הבינוי, לפי הסיווג הנושאים שקבענו: עיצוב אדריכלי, עיצוב עירוני או

מאפייני סגנון, והשווינו בין שכיחות סוגי ההוראות הללו בתקנון לבין שכיחותן בנספח הבינוי.

- בדקנו אם הוראות העיצוב מופיעות בתקנון התוכנית כהוראות מפורשות וספציפיות, או, כאמות מידה לשיקול דעת של מקבלי ההחלטות.

הוראות עיצוב אדריכלי

8. טבלת שכיחות הוראות מסוג *עיצוב אדריכלי* בתקנון ובנספח הבינוי הסטטוטורי.

בתקנון התוכנית	בנספח בינוי סטטוטורי	מספר מופעים
-	-	31
-	+	24
+	-	11
+	+	21
++	-	1
++	+	1

++ יש הוראות עיצוב שהן אמות מידה
+ יש הוראות עיצוב מפורשות
- אין הוראות עיצוב

הממצאים מראים כי 65% מהתוכניות כוללות הוראות כלשהן בתקנון, או בנספח הבינוי הסטטוטורי, שהן מאפייני עיצוב אדריכלי, ומרבית הוראות אלה כלולות בנספחים. רק בשתי תוכניות הכוללות הוראות עיצוב אדריכלי בתקנון, הוצגו ההוראות כאמות מידה. ביתר התוכניות היו הוראות מפורשות וספציפיות.

המסקנה היא שהתוכניות, ובמיוחד נספחי הבינוי הסטטוטוריים, מפורטים מאוד ואופרטיביים, על אף שהן נוצרים זמן רב לפני מועד המימוש.

מאפייני סגנון

הממצאים המוצגים בטבלה הבאה מצביעים על כך שרק ל-27% מהתוכניות יש הוראות סגנון בנספח הבינוי או בתקנון. לקטגוריה זו שייכות הוראות מילוליות או גרפיות בדבר עיצוב גגות ועיצוב מרפסות, אדניות, פרטי בנין, רמת גימור וחומרי גמר.

9. טבלת שכיחות הוראות *מאפייני סגנון* בתקנון ובנספח הבינוי הסטטוטורי.

בתקנון	בנספח הבינוי הסטטוטורי	מספר מופעים
-	-	66
-	+	6
+	-	10
+	+	6
++	+	1

++ יש הוראות שהן אמות מידה
+יש הוראות מפורשות
- אין הוראות עיצוב

10. עיצוב עירוני

טבלת שכיחות הוראות מסוג *עיצוב עירוני* בתקנון ובנספח הבינוי הסטטוטורי.

בתקנון	בנספח הבינוי הסטטוטורי	מספר מופעים
-	-	75
-	+	6
+	-	3
+	+	4
++	+	1

\- אין הוראות עיצוב
\+ יש הוראות עיצוב מפורשות
++ יש הוראות שהן אמות מידה

הממצאים מראים שרק ל-16% מהתוכניות יש הוראות עיצוב עירוני בתקנון או בנספח הבינוי. הוראות העיצוב העירוני מופיעות בדרך כלל כהוראות מפורשות ולא כאמות מידה. לקטגוריה זו שייכות הוראות מילוליות וגרפיות העוסקות בעיצוב דרכים, עיצוב נוף, קולונדות, חזות הרחוב, חזית הים וכיו"ב.

סיכום השכיחות והמיקום של כל אחד מסוגי ההוראות

הוראות בדבר עיצוב אדריכלי מופיעות מספר פעמים הרב ביותר בתוכניות (65%), אחריהן הוראות בדבר סגנון אדריכלי (27%) ולבסוף, רק ב-16% מהתוכניות יש הוראות הקשורות לעיצוב עירוני. ממצאים אלה מעידים על אופיו של התכנון בנתניה, העוסק בהסדרה אדריכלית יותר מאשר בהסדרה של עיצוב עירוני. אין אחידות בין התוכניות מבחינת מיקום הוראות העיצוב לסוגיהן. בתוכניות מסויימות הן מופיעות גם בתקנון וגם בנספחי הבינוי, ובאחרות הן מופיעות בתקנון בלבד או בנספח הבינוי הסטטוטורי בלבד.

שכיחות הוראות עיצוב בתקנון ובנספח הבינוי

11. טבלת שכיחות הוראות עיצוב בתקנון ובנספח הבינוי

	עיצוב אדריכלי בתקנון	עיצוב אדריכלי בנספח הבינוי	עיצוב עירוני בתקנון	עיצוב עירוני בנספח הבינוי	סגנון בתקנון	סגנון בנספח הבינוי
אין הוראות בתוכנית	55		81		72	
יש הוראות שהן אמות מידה	2		1		1	
יש הוראות מפורשות	32	46	7	11	16	13

בדקנו מהו מספר הפעמים שמופיע כל סוג הוראות בתוכניות ובנספחים, ומִיַינו את ההוראות גם לפי חלוקה להוראות מפורשות או הוראות המותירות שיקול דעת על פי אמות מידה. אנו מבחינים בין הוראות מפורשות, המגדירות "מותר" ו"אסור", לבין הוראות שהן אמות מידה, המשאירות פתח לשיקול דעת.

מתוך 89 התוכניות הכלולות במחקר, 34 כוללות *בתקנון* הוראות עיצוב מהסוגים שלעיל. במרבית התוכניות שבדקנו, ההוראות בדבר עיצוב עירוני, עיצוב אדריכלי וסגנון הן הוראות מפורשות, ורק מיעוט קטן הן לפי אמות מידה. כאשר ההוראות מפורשות, המידע לציבור ברור. השאלה היא אם תוכניות כאלה יכולות לעמוד במבחן הנסיבות המשתנות, והאם לא עדיף שהוראות בינוי תוצגנה כאמות מידה בלבד, כדי להשאיר מספיק חופש פעולה בעת המימוש.

החלוקה להוראות מפורשות והוראות שהן אמות מידה אינה חדה ומדויקת ולעיתים באותו תקנון מופיעות הוראות משני הסוגים. אנו הגדרנו "הוראות לפי אמות מידה" ושבצנו אותן בטבלה, רק במקרים בהם התקנון או נספח הבינוי קבע בבירור ובבלעדיות הוראות כאלה. במקרים בהם היו גם הוראות מפורשות וגם הוראות מסוג אמות מידה, התייחסנו אליהן לצורך המחקר כאל הוראות מפורשות.

מִשתנים בנספח הסטטוטורי שאינם נוגעים לבינוי או עיצוב

במספר קטן בלבד של נספחי בינוי נמצאו מִשתנים מסוג זכויות בנייה וייעודי קרקע. ב-7 תוכניות נמצאו מִשתנים הקשורים לזכויות בנייה ובתוכנית אחת מצאנו התייחסות לייעודי קרקע. אנחנו מניחים שמִשתנים אלה "הסתננו" בטעות לנספחי הבינוי. יתכן שממצא זה מצביע על כך שעורכי התוכנית אינם מבחינים בין התפקידים של המסמכים השונים בתוכנית. עם זאת, נספחי הבינוי יכולים להיות לחלוטין לא תמימים, ולשמש מסתור לשינוי תוכנית או חריגה מתוכנית גבוהה יותר בהיראַרכיה. כמובן, שלטעות כזו יש השלכות משפטיות כבדות משקל.

אופן ההצגה של הבינוי בתשריט התוכנית ובנספח הבינוי.

הטבלה הבאה מתארת את אופן ההצגה בתשריטי התוכניות ואת אופן ההצגה בנספחי הבינוי. תיאור נספחי הבינוי נערך עבור 61 התוכניות הכוללת נספח בינוי סטטוטורי. אופן ההצגה מעיד על רמת הפירוט שלה. חזיתות וחתכים הם כלים הנדסיים, המעידים בדרך כלל על רמת פירוט גבוהה. המִשתנים המוצגים הם היראַרכיים, מן הכללי אל המפורט.

12. טבלת אופן ההצגה בתשריט התוכנית ובנספח הבינוי הסטטוטורי .

בתשריט

אופן ההצגה	מיספר התוכניות
חתך אופקי	84
חתך/חזית (בנוסף)	1
פרטים (בנוסף)	0
אין תשריט	4
סה"כ	89

בנספח הבינוי

אופן ההצגה	מספר התוכניות
חתך אופקי	19
חתך/חזית (בנוסף)	40
פרטים (בנוסף)	2
סה״כ	61

מרבית *תשריטי* התוכניות כללו רק חתכים אופקיים, המציגים יעודי קרקע, ולא כללו בינוי. לעומתם, כללו *נספחי* הבינוי חתכים אופקיים המציגים את העמדת הבניינים, פיתוח השטח, סידור החניה וכד׳. 66% מנספחי הבינוי כללו גם חתך או חזית, וכמעט שלא היו נספחי בינוי שכללו פרטים.

הזיקה בין סוגי התוכניות למידת החובה להיצמד לנספח הבינוי הסטטוטורי

13. טבלת הקשר בין סוגי התוכניות לבין מידת החובה להיצמד לנספח הבינוי הסטטוטורי.

סוג התוכנית	סה״כ תוכניות	נספח סטטוטורי עקרוני	נספח סטטוטורי ימחייב	לא מצויין סוג הנספח	אין נספח בינוי	נדרש נספח בינוי בוקע
שיקום	5	2	2	0	1	4
פיתוח(כולל ול״ל)	24	2	16	4	2	23
משפרות	60	5	14	16	25	33
ול״ל	11	1	10	0	0	11

סה״כ 89 תוכניות. מתוכן, 11 תוכניות נספרו פעמיים, פעם כתוכניות ול״ל ופעם כתוכניות פיתוח. מכאן נובע ההפרש בין סך כל תוכניות המחקר ובין סדכל התוכניות המופיעות בטבלה. הממצאים מראים שברוב התוכניות (83%) מסוג פיתוח (בנייה חדשה), נספחי הבינוי הסטטוטוריים הם מחייבים, ועל אף זאת, במרביתן יש דרישה להגשת נספחי בינוי בוקעים. ניתן לשער שהנספח הסטטוטורי הינו מעין תכנון מוקדם, שהוא שלב ראשון המבטא את אפשרויות הבינוי, ואילו הנספח הבוקע הנדרש אמור להיות תכנון לביצוע, שעל פיו ניתן להוציא מכרז לבנייה. נקודה זו תיבדק במסגרת חיקרי האירוע.

מרבית נספחי הבינוי הסטטוטוטוריים של תוכניות הול״ל (91%) הם מחייבים, ובכל זאת לכולם יש נספחי בינוי בוקעים. דהיינו, בעת האישור סבורים מקבלי ההחלטות שאין די בנספח הבינוי שאושר, אף אם הוא מחייב ויש להוסיף ולהכין נספח בינוי עתידי, סמוך למועד הרישוי.

הממצאים לגבי תוכניות הול״ל מלמדים על הנוהג הרווח משני היבטים: האחד, למרות שתוכניות הול״ל אמורות להיות תוכניות לביצוע מיידי ואף נקבעת בתוכניות אלה שלביות פיתוח לפי לוח זמנים, כולן מחייבות שלב נוסף של נספחים בוקעים. בדיון בסעיף קודם, העלינו את ההשערה שנספחים בוקעים הם כפי הנראה תנאי הכרחי להמשך ניהול הפיתוח. ממצא חשוב הוא שעל אף החפזון, תוכניות הול״ל לא הפחיתו

בתשומת הלב המוקדשת להסדרת העיצוב. עדיין לכולן יש הסדרת עיצוב באמצעות נספחי בינוי סטטוטוריים וגם באמצעות נספחי בינוי בוקעים.

הקשר בין יעוד הקרקע בתוכנית למעמד נספח הבינוי הסטטוטורי ולדרישה לנספח בינוי בוקע

14. טבלה המראה את הקשר בין יעוד הקרקע בתוכנית לבין מעמד הנספח הסטטוטורי ולדרישה לנספח בוקע.

יעוד הקרקע בתוכנית	מספר התוכניות בכל יעוד	נספח בינוי סטטוטורי מחייב	נספח בינוי סטטוטורי עקרוני	לא מצויין סוג הנספח	אין נספח בינוי סטטוטורי	נדרש נספח בינוי בוקע
מגורים	55	5	23	10	17	34
ציבורי	11	1	4	2	4	9
מלונאות	2	-	-	1	1	1
תעשיה	2	-	-	1	1	0
מסחרי	7	-	1	4	2	6
מעורב	11	3	4	2	2	9
אחר	1	-	-	-	1	1

בייעוד מגורים, ב-42% מהתוכניות נספח הבינוי הסטטוטורי הוא עקרוני.
בייעוד ציבורי, ב-36% מהתוכניות נספח הבינוי הסטטוטורי הוא עקרוני. ל-27% מהתוכניות בייעוד ציבורי יש נספח בינוי סטטוטורי מחייב (או שאין ציון לגבי הזיקה המשפטית). שיעור נספחי הבינוי הבוקעים בייעוד קרקע זה: 82%.
לפי נתונים אלה לא נראה שהרשות משאירה לעצמה יותר גמישות בתוכניות בייעוד ציבורי, מאשר היא מאפשרת ליזמים על קרקע פרטית.

הקשר בין התוכנית לנספחי הבינוי הבוקעים

יעוד הקרקע העיקרי ומספר נספחי הבינוי הבוקעים

15. טבלת הדרישה לנספחי בינוי בוקעים לפי סיווג יעוד הקרקע העיקרי בתוכנית.

יעוד קרקע עיקרי בתוכנית	תוכניות ללא נספח בוקע	תוכניות עם 1 נספח	תוכניות עם 2 נספחים	תוכניות עם 3 נספחים	תוכניות עם 4 - 5 נספחים	סה"כ תוכניות
מגורים	21	10	8	11	5	55
ציבורי	2	6	3	-	-	11
מסחר	1	2	3	1	-	7
תעשיה	2	-	-	-	-	2
מלונאות	1	-	-	1	-	2
מעורב	2	3	6	-	-	11
אחר	-	1	-	-	-	1
סה"כ	29	22	20	13	5	89

בדקנו את הקשר בין יעוד הקרקע העיקרי בתוכנית לבין מספר נספחי הבינוי הבוקעים שנדרשו בה. הטבלה דלעיל מיתארת את דרישות התוכנית לגבי מספר הנספחים הבוקעים. (נתונים לגבי נספחי בינוי שהוגשו בפועל, יוצגו במסגרת חיקרי האירוע).

נספחי בינוי בוקעים נדרשו:

ב-62% מהתוכניות שייעוד הקרקע העיקרי שלהן הוא מגורים.

ב-82% מהתוכניות שייעוד הקרקע העיקרי שלהן הוא ציבורי.

ב-67% מסך כל התוכניות.

מצאנו שלתוכניות בייעוד מגורים נדרשים עד 5 סוגים של נספחים בוקעים. סוגי הנספחים הבוקעים הנדרשים בתוכניות למגורים הם: נספחי בינוי לפי אזורים גיאוגרפיים בתוכנית, נספחי פיתוח שטח, נספחי חנייה, נספחי בינוי למבני ציבור. כל סוג של נספח נדרש עשוי להתפצל לחלוקת משנה ולהופיע שוב ושוב, אם לפי מועדי מימוש שונים, או לפי יזמים שונים, מְגרשים שונים וכיו״ב.

בסעיף הקודם מצאנו שהרשות אינה מתירה לעצמה גמישות יתרה בשטחים בייעוד ציבורי. עם זאת, בטבלה שבסעיף זה אנו מוצאים דרישה לשיעור גבוה של נספחי בינוי בוקעים דווקא בייעוד הציבורי, בהשוואה לדרישה בייעוד מגורים ולשיעור הכולל של הנספחים הבוקעים הנדרשים. מאחר שהינחנו כי נספחים בוקעים הם כלי המוסיף גמישות, יש כאן סתירה, לכאורה. לסתירה בין שיעור גבוה של נספחי בינוי סטטוטוריים מחייבים לעומת שיעור גבוה של דרישות לנספחי בינוי בוקעים, אין מענה בסקר התוכניות. יתכן כי ניתן למצוא את התשובה בבדיקה מעמיקה יותר באמצעות חיקרי אירוע ספציפיים או סקר עמדות, אך אלה אינם במסגרת מחקרנו. אנחנו משערים שהרָשות רואה את נספחי הבינוי הבוקעים כמנגנוני עידכון ושיפור לתוכנית הסטטוטורית, ועל כן היא משאירה לעצמה בכל זאת אפשרות לגמישות פרוצדורלית, כדי לערוך שינויים מסויימים בעת הביצוע, במידת הצורך. בתוכניות מגורים נדרשים הרבה סוגים של נספחי בינוי בוקעים, דבר המאפשר לרשות בקרה מתמשכת על תהליך התכנון.

רמת פירוט התוכנית והדרישה לנספחים בוקעים.

רמת פירוט התוכנית נמדדת, בין היֶתֶר, על פי סוגי המסמכים שהתוכנית כוללת. תוכנית שהיא תקנון בלבד, מפורטת פחות מתוכנית הכוללת גם תשריט, ותוכנית הכוללת גם נספח בינוי היא המפורטת ביותר.

16. טבלת הקשר בין רמת פירוט התוכנית והדרישה לנספחים בוקעים

רמת פירוט התוכנית לפי מסמכיה	מספר התוכניות	*ללא* נספחים בוקעים	*עם* נספחים בוקעים
תקנון בלבד	5	5	-
גם תשריט	23	8	15
גם בינוי	61	16	45
סה״כ	89	29	60

ב-60 תוכניות, שהן 65% מהתוכניות הכוללות תקנון + תשריט, יש דרישה לנספחים בוקעים.
ב-74% מהתוכניות הכוללות תקנון + תשריט + נספח בינוי סטטוטורי, יש דרישה לנספחים בוקעים.

באופן מפתיע מצאנו, שדווקא ברוב התוכניות *הכוללות* נספח בינוי סטטוטורי יש גם דרישה לנספחים בוקעים. עולה השאלה, מדוע יש צורך בנספח בינוי נוסף, כאשר התוכנית כוללת כבר נספח בינוי סטטוטורי מפורט. נראה שברמת פירוט כזו, אמור היה התהליך התכנוני להסתיים בשלב אישורה של התוכנית. יתכן שהתשובה לכך היא, שבמצב זה התוכנית היא אמנם קשיחה, אך היא כוללת בתוכה מנגנון הדואג להמשך עידכונה לאורך זמן על ידי נספחים עתידיים, המתאימים אותה למציאות המִשתנית. הרצון לקבוע עיצוב עירוני, יחד עם הצורך להתמודד עם מציאות המִשתנית לאחר אישור התוכנית, יצרו מנגנון חדשני ומיוחד זה, המתייחס לתוכנית כאל מסמך הקובע נהלים גמישים שמאפשרים להתמודד עם שינויים פוטנציאלים בעתיד. תופעה זו מצביעה על טיבו של תהליך "העיצוב העירוני" כתהליך מתמשך, שאינו מסתיים עם אישור התוכנית, אלא מתעורר לקראת רישוי. כך ניתן, אולי, להסביר את הממצאים המצביעים על שיעורים גבוהים של נספחים בוקעים בקרב תוכניות הכוללות נספחי בינוי סטטוטורים. דווקא בתוכניות שיש בהן הסדרת עיצוב קשיחה בשלב הסטטוטורי, יש צורך בשלב עידכון נוסף בעת מימוש התוכנית. יש כאן בעייה לוגית ומשפטית. אם נספח הבינוי הסטטוטורי הוא עקרוני, יש מקום לשלב נוסף של בדיקת חלופות או פירוט נוסף בשלב הנספח הבוקע. אך כאשר נספח הבינוי הסטטוטורי הינו מחייב ומפורט, לא ניתן לשנותו ונוצר מצב של סתירה פנימית.

17. טבלת הקשר בין מעמד נספח הבינוי הסטטוטורי לבין הדרישה לנספח בינוי בוקע

מעמד נספח הבינוי הסטטוטורי	סה"כ תוכניות הכוללות בינוי סטטוטורי	סה"כ תוכניות הכוללות גם הוראות לנספחי בינוי בוקעים
בינוי מחייב	9	7
בינוי עקרוני	32	28
בינוי ללא ציון הזיקה המשפטית	20	10
סה"כ	61	45

ב-88% מהתוכניות הכוללות נספח בינוי עקרוני, יש גם הוראות לנספחים בוקעים. ההסבר לכך יכול להיות, שתוכנית המיתאר מציגה את אחת מהאלטרנטיבות לפיתוח הבינוי בעתיד, ואילו ככל שמתקרבים לשלב המימוש, מתרבות תשומות התכנון והפרטים הידועים, ונוצר הצורך בתוכנית בינוי הנדסית ומפורטת יותר.

ב-78% מהתוכניות הכוללות נספח בינוי מחייב, יש גם הוראות לנספחי בינוי בוקעים. שיעור גבוה זה מלמד שנספח הבינוי הבוקע הוא כמעט תנאי הכרחי להסדרת העיצוב בשלב הסופי.

ב-50% מהתוכניות שבהן לא נקבע מהו מעמדו של נספח הבינוי, יש גם הוראות לנספחים בוקעים.
בסך הכל, ב-59% מהתוכניות הכוללות נספח בינוי מחייב, או תוכניות שלא מצויין בהן מעמדו של נספח הבינוי, יש גם הוראות לנספחים בוקעים.

נספחי פיתוח שטח

נספחי פיתוח שטח הם מסמכים הכוללים הוראות, שהן גרפיות בעיקר, לפיתוח נופי ולפירוט התשתיות בתוכנית. נספח הפיתוח מטפל בעניינים מסוגים שונים, כגון מפלסי כניסה ראשיים, דרכי גישה, חניה, תכנון נוף, גדרות, חלוקה בין גנים פרטיים ומשותפים, מיקום מתקני אשפה וכיו"ב.

השווינו בין תוכניות הכוללות נספח בינוי סטטוטורי וכן גם הוראות לפיתוח תשתיות, לבין תוכניות הכוללות נספח בינוי סטטוטורי, אך *ללא* הוראות כאלה. אנו מבקשים לבחון אם בתוכניות, בהן הוראות פיתוח השטח כלולות בנספח בינוי סטטוטורי, יימנע הצורך בנספח פיתוח שטח נוסף בעתיד.

18. טבלת הקשר בין נספחי בינוי סטטוטוריים לנספחי פיתוח שטח בוקעים

נספחי בינוי סטטוטוריים *ללא* הוראות פיתוח שטח

אין הוראות לנספח פיתוח בוקע	27
חובה להכין נספח פיתוח בוקע	11
רשות להכין נספח פיתוח בוקע	1

נספחי בינוי סטטוטוריים *הכוללים* הוראות פיתוח שטח

אין הוראות לנספח פיתוח בוקע	28
חובה להכין נספח פיתוח בוקע	20
רשות להכין נספח פיתוח בוקע	2

ב-39 תוכניות לא נכללו הוראות פיתוח שטח וב-50 תוכניות נכללו הוראות כאלה.

ב-39 התוכניות שלא טיפלו בפיתוח בנספח הסטטוטורי, היה שיעור התוכניות עם הוראות לנספחי פיתוח בוקעים רק 30%, לעומת 44% מתוך 50 התוכניות, שבנספח הסטטוטורי שלהן נכללו הוראות פיתוח שטח. ניתן היה לצפות שהוראות לנספחי פיתוח שטח בוקעים תהיינה נפוצות בתוכניות מן הסוג הראשון, ואילו הנתונים מראים כי דווקא באותן תוכניות הכוללות נספחים סטטוטוריים עם הוראות פיתוח, נזקקים לשלב נוסף לפני הרישוי. על פניו נראה כאילו יש כאן כפילות. הסבר אפשרי לתופעה הוא שככל שתהליך התכנון מתקרב למימוש, נדרשות יותר תשומות מקצועיות לתכנון הפיתוח. תשומות אלה כוללות סידור חנייה, קביעת מפלסי קרקע, הוראות גידור וכיו"ב. נספח הפיתוח הסטטוטורי אינו כולל הוראות מדוייקות משום שאיננו מוצג על גבי מפת מדידה, לעתים גם ללא מפת פרצלציה, חסרים נתוני פיתוח וכו'. נוהגים להשלים נתונים אלה בשלב הנספח הבוקע, כאשר התכנון נעשה ספציפי יותר ודורש מרכיבים עובדתיים ונתונים מפורטים. נספח הפיתוח הבוקע נעשה בד"כ על ידי מתכנני נוף, בתיאום עם היועצים האחרים, כגון מתכנני תנועה, כבישים, מים, יועצי ניקוז וביוב. לעיתים, בשלב תכנון התוכנית אין עדיין מדידה בקנה מידה מפורט, עדיין לא

מועסקים יועצים, ולפיכך התפוקה התכנונית עדיין אינה בשלה לביצוע ויש צורך בשלב נוסף.

קנה המידה של הנספח הבוקע

מצאנו שברוב התוכניות לא מצויין מה יהיה קנה המידה של הנספח הבוקע. מתוך 60 תוכניות הדורשות נספח בינוי בוקע, רק ב-17 מהן, המהוות 28%, קובעות הוראות התקנון מה יהיה קנה המידה של נספח הבינוי הבוקע. ההחלטה בדבר קנה המידה של הנספח הבוקע קובעת, בעצם, מה תהיה צורת הצגת הנתונים בו. ככל שהתכנון מפורט יותר, הוא גם עובדתי יותר, ואיננו מהווה תמונה מעורפלת של המציאות. מאחר שנספח בוקע הערוך בקנה מידה מפורט, דורש הקצאת משאבים כספיים, כגון הזמנת תוכנית מדידה והעסקת מומחים, עלול להיווצר מצב בו היזמים יימנעו מפירוט. לכן, קביעת קנה המידה בשלב התוכנית חשובה, כי היא קובעת מה יהיה היקף המידע שיוצג לציבור לפני הביצוע. כאשר יש לפרוייקט שכנים גובלים, יש משמעות רבה להצגה ברורה ומפורטת של הבינוי.

קנה המידה של נספח הבינוי הסטטוטורי ושל הנספח הבוקע

ל-13 תוכניות בלבד, הכוללות נספח בינוי סטטוטורי, נדרש נספח בינוי בוקע תוך ציון קנה המידה.
ב-7 מהתוכניות, קנה המידה של נספח הבינוי הבוקע גדול ומפורט מזה של נספח הבינוי הסטטוטורי.
ב-2 מהתוכניות המצב הפוך.
ב-4 מהתוכניות, קני המידה שווים.

ניתן להיווכח שבמרבית המקרים הנספח הבוקע הוא מפורט יותר מן הסטטוטורי, אך קיימים גם מקרים אחרים, ועל כן אפשר לשער שלא תמיד נספח הבינוי הוא מנגנון פירוט ולא בהכרח יש היראַרכייה של פירוט מנספח הבינוי הסטטוטורי עד לנספח הבינוי הבוקע. המסקנה העולה כאן היא שנספח הבינוי הוא כלי גמיש, המתאים עצמו לנסיבות התוכנית.

מעמד נספח הבינוי הסטטוטורי וחובת הכנת נספח בוקע

19. הטבלה הבאה מראה את הקשר בין מעמד נספח הבינוי הסטטוטורי לבין החובה להכין נספח בוקע.

נספח בינוי סטטוטורי	*חובת* הכנה של נספח בינוי בוקע	*רשות* הכנה של נספח בינוי בוקע	סה"כ נספחי בינוי בוקעים
מחייב	13	1	14
עקרוני	55	10	65
אין ציון	19	3	22
סה"כ	87	14	101

במרבית התוכניות בהן נספח הבינוי הסטטוטורי הוא מחייב ונדרשת הגשת נספח בינוי בוקע, הגשה זו היא חובה. גם במרבית התוכניות שנספח הבינוי הסטטוטורי שלהן עקרוני, ונדרשת הגשת נספח בינוי בוקע, הגשה זו היא חובה. ממצא זה מלמד, שאין הבדל אם נספח הבינוי הסטטוטורי הוא מחייב או עקרוני, בשני המקרים הכנת נספח

בינוי בוקע היא חובה. אם סברנו שנספח בינוי סטטוטורי מחייב הוא סוף פסוק, ולאחריו ניתן להוציא היתר בנייה, הרי שלא כך הדבר. מכאן מתחזקת ההשערה, שלנספח הבינוי הבוקע יש תפקידים נוספים. הוא אינו מנגנון פירוט בלבד, או מנגנון הבא להציג את טיבו של העיצוב, אלא כלי שהפעלתו תגרום להשבחת העיצוב ולבדיקת אלטרנטיבות נוספות, מבלי לשנות את הוראות תוכנית המיתאר. מאידך, מעיד מצב זה על העדר אבחנה ברורה בין סוגי הנספחים, מבחינת תפקידם ומטרתם. בפרק ההמלצות נתייחס לנושא הסדרת המסמכים לפי תפקידם.

מעמד נספח הבינוי הסטטוטורי וסמכות אישור נספחים בוקעים

גורם חשוב מבחינה משפטית, המשפיע על משכי הזמן בתכנון לקראת ביצוע, הוא סמכות האישור של נספח הבינוי הבוקע, ולמי סמכות זו.

20. טבלת התפלגות הנספחים הבוקעים לפי הדרג המאשר

נספח בינוי סטטוטורי	הנספח הבוקע באישור מהנדס העיר	הנספח הבוקע באישור ועדה מקומית	הנספח הבוקע באישור ועדה מחוזית	סה"כ נספחים
מחייב	5	7	3	15
עקרוני	10	35	12	57
אין ציון	5	16	1	22
סה"כ	20	58	16	94

מרבית הנספחים הבוקעים מתאשרים בוועדה המקומית (62%). חלק מן הנספחים מתאשרים על ידי מהנדס העיר או על ידי הועדה המחוזית. לא נמצא קשר בין מידת החובה להיצמד לבינוי לבין דרג סמכות אישור הנספח.

מצאנו, שלעיתים התוכנית מגדירה את סמכות הוועדה המחוזית כסמכות "אישור" ולעיתים כסמכות "הסכמה". לא ברור ההבדל בין "הסכמת" הוועדה המחוזית לעומת "אישור" הוועדה המחוזית. בחיקרי האירוע נראה שבפועל, מתייחסים לסמכויות אלה כזֵהוֹת.

ההבדל הבולט בין שלושת הדרגים המאשרים הללו, הוא משך הזמן שעשויים להימשך הליכי אישור הנספח. אישור מהנדס העיר הוא כמובן התהליך הקצר ביותר, משום שאין צורך בהתכנסות ועדה. אנחנו מניחים שמשך הזמן של אישור נספחים בוקעים על ידי ועדה מקומית, קצר יותר ממשך הזמן של אישורם בוועדה המחוזית. זאת מאחר שהנספחים באישור ועדה מחוזית מתאשרים בשני שלבים, תחילה בוועדה המקומית ואח"כ בוועדה המחוזית, והוועדה המחוזית בדרך כלל עמוסה ביותר. בניגוד להשערה זו, נראה בחיקרי האירוע כי קיימים גורמים נוספים, מלבד ההליכים הפורמליים של הוועדות, המשפיעים על מישכי הזמן.

דרג סמכות אישור הנספחים הבוקעים

21. טבלה המראה את התפלגות התוכניות על פי דרג הסמכות המאשרת את הנספחים הבוקעים.

סמכויות האישור	מספר התוכניות הכוללות נספח בינוי סטטוטורי
באישור מהנדס העיר	9
באישור ועדה מקומית	32
באישור ועדה מחוזית	8
באישור ועדה מקומית ובאישור ועדה מחוזית	8
באישור מהנדס העיר ובאישור ועדה מקומית	2
באישור מהנדס העיר ובאישור ועדה מחוזית	1
סה"כ	60

הטבלה מתארת ממצאים מעניינים, כאשר מתוכנית אחת נובעים נספחים שונים המתאשרים בסמכות של דרגים שונים. לדוגמא, לתוכנית שייעוד הקרקע העיקרי שלה הוא מגורים, עשוי להיות נספח בוקע עבור שטח לבנייני ציבור, והוא *באישור ועדה מחוזית*, ונספח פיתוח בוקע אחר, *באישור מהנדס העיר*.

מה השיקולים המנחים את מנסחי התוכנית לקבוע איזה דרג יאשר את הנספח הבוקע? האם נושא הנספח, יעוד הקרקע, או בעלות הקרקע הם המשפיעים על בחירת הדרג של הסמכות המאשרת? האם הדרג המאשר הולם את יעדי נספח הבינוי?

מה שבולט באופן מיוחד בטבלה זו הן אותן תוכניות שבהן יש פיצול קיצוני של סמכויות אישור בין נספחים, חלקם באישור ועדה מקומית וחלקם באישור ועדה מחוזית. דבר זה מעלה תמיהות באשר למניעים. בכל מקרה, מנקודת מבט של "שקיפות התכנון" לציבור, נכֶרת פה פגיעה חמורה, כי גם התהליכים וגם המניעים אינם חשופים ואינם מובנים לציבור.

סוגי הנספחים הבוקעים הנדרשים במגורים

22. טבלת שכיחות נספחי הבינוי הבוקעים בתוכניות בייעוד מגורים

סוג ונושא הנספח	שטח לבינייני ציבורי	מגורים	שטח ציבורי פתוח	פיתוח שטח	חנייה	מעורב	אזורי	אחר
מספר נספחים	18	27	6	19	3	0	7	1

מרבית הנספחים הבוקעים הנדרשים *בתוכניות* בייעוד מגורים, עוסקים בנושאי המגורים עצמם, או פיתוח השטח, או שטח ציבורי פתוח.

הדרג המאשר את הנספחים הבוקעים בייעוד למגורים

23. טבלת השוואה בין הדרג המאשר את נספח הבינוי הבוקע במגורים ובשטח לבניין ציבורי

דרג מאשר	מגורים	שטח לבניין ציבורי
מהנדס העיר	4	3
ועדה מקומית	19	17
ועדה מחוזית	7	5
סה״כ	30	25

רוב הנספחים הבוקעים משני הסוגים הם באישור הוועדה המקומית, וההבדל בין שני ייעודי הקרקע איננו משמעותי.

הקשר בין חובת הכנת נספח בינוי בוקע וייעוד הקרקע

24. טבלת השוואה בין מידת החובה להכין נספח בינוי בוקע במגורים ובשטח לבניין ציבורי

מידת החובה להכנת נספח	בינוי בוקע בייעוד מגורים	בינוי בוקע בייעוד שב״צ
רשות	6	4
חובה	24	21
סה״כ	30	25

בכ–80% מן התוכניות קיימת חובה להכין נספחים, גם עבור היעוד של שטח בניין ציבורי וגם עבור יעוד למגורים. ממצא זה מעיד על החשיבות המיוחסת לצורך בנספחים הבוקעים בשימושים אלה.

נושא התוכנית ומספר הנספחים הבוקעים

25. הטבלה הבאה מראה את מספר הנספחים הבוקעים בתוכניות בנושאים שונים

סוג התוכנית: נספחים בוקעים:	שיקום	פיתוח - כולל ול״ל	משפרת	סה״כ
אין	1	1	27	29
1	2	4	16	33
2-3	1	16	16	26
4-5	1	3	1	5
סה״כ	5	24	60	89

ב-37% מכלל התוכניות יש נספח בינוי בוקע אחד. ב-29% מהן יש 2-3 נספחי בינוי בוקעים, ובמיוחד נפוץ הדבר בתוכניות פיתוח, בהשוואה לתוכניות אחרות.
ל-96% מתוכניות הפיתוח (כולל תוכניות ול״ל) יש נספחים בוקעים.

ל-55% מהתוכניות המשפרות יש נספחים בוקעים.

תחום הנספחים הבוקעים יכול להיות לפי יעוד הקרקע, כגון, נספח בינוי למגורים, לשטח בנוי ציבורי וכדומה, או לפי מתחמים גיאוגרפיים. נספח בינוי למתחם גיאוגרפי כולל את כל יעודי הקרקע הנמצאים בתחומו, והוא אופייני לתוכניות פיתוח רחבות היקף. הטבלה דלעיל מתייחסת לסוג הנושא של הנספחים הבוקעים שיידרשו ולא למספר הנספחים הבוקעים שנערכו בפועל בכל נושא. בכל סוג נושא יכולים להיערך מספר נספחים חלקיים, לפי מיקום שונה בתוכנית, יזמים שונים ומועדי מימוש שונים.

בתוכניות פיתוח חלים, בדרך כלל, הנספחים הבוקעים על מתחמים חלקיים בתחום התוכנית. הנספחים הבוקעים משמשים ככלי לניהול הפיתוח. בתוכניות פיתוח באישור ול״ל שיזם משרד השיכון, הוא איננו הגוף המבצע. לאחר אישור התוכנית העביר משרד השיכון את הפיתוח לחברות קבלניות, אשר מגישות נספח בינוי בוקעים בעיתוי הסמוך למועד הביצוע.

ממצא מפתיע הוא, שגם במרבית תוכניות שיקום שכונות יש דרישה לנספחי בינוי בוקעים, למרות העובדה שבתוכניות עצמן כלולים נספחים סטטוטוריים מפורטים, בקנה מידה 1:100, הדומים בפירוטם לבקשה להיתר. הנספחים הבוקעים בתוכניות אלה הם בדרך כלל נספח פיתוח התשתיות והשטחים הפתוחים (גינון, ריצופים, גידור), האמורים להיערך על ידי משרד השיכון, תוך כדי תהליך השיקום הפיזי של הדירות.

מידע לציבור באמצעות פרסום (שיתוף הציבור)

מידע על תוכניות הוא חיוני ובעל חשיבות מכרעת לשיתוף הקהילה, השכנים, דיירים עתידיים, יזמים וציבור הצרכנים הכללי, בהחלטות התכנון. כדי לתת לציבור הזדמנות להתגונן, יש לתת לו את המידע הרלוונטי כבר בעת הפרסום להפקדה. *פרסום התוכנית בעיתונים* הוא המיידע את הציבור לקראת הפקדתה של התוכנית. הפרסום כולל פרטים המזהים את הקרקע, כתובת, יוזם התוכנית ומטרות התוכנית. מטרות התוכנית, כפי שמוצגות בפרסום, עשויות להציג את עיקרי התוכנית לציבור אך עלולות גם ל״הסתיר״ מידע מהציבור.

אחד הלקחים העיקריים שנלמדו מהפסיקה הוא שההתנגדות לנספחי הבינוי הבוקעים צריכה להעשות בעת הפקדת התוכנית ולא בעת עריכת הנספחים. לשם כך הציבור חייב לדעת, בשלב הפקדת התוכנית, שקיימת הוראה לנספח בינוי בוקע. מידע רלוונטי לא פחות, הוא העובדה, שהתוכנית קובעת מגבלות בנושא העיצוב .

כבר מממצאי הסקר עד כאן, הצטיירה תמונה עגומה לגבי הפגיעה הפוטנציאלית והקיימת בשיתוף הציבור. חלק ניכר מפעולות בקרת העיצוב נעשה בדרך חוץ-סטטוטורית, באמצעות נספחי בינוי בוקעים, אשר אינם מופקדים ואינם מגיעים לעיני הציבור. הממצאים מפתיעים מבחינת מידת הגמישות הניתנת לוועדות. לעיתים, בתוכנית אחת נדרשים בין 4-5 נספחים בוקעים, ולא מובהרים בה אופן ההצגה בעתיד, רמת הפירוט ומי אמור להפעיל את מתג ההצתה של הנספח. הסמכות לאשר נספחים באותה תוכנית נתונה לעיתים למהנדס העיר ולעיתים לוועדה המחוזית או המקומית. לעיתים הנספחים מחייבים ולעיתים עקרוניים.

במסגרת סקר התוכניות בדקנו אם וכיצד נתפרסמה הודעה על קיומו של נספח הבינוי הבוקע. זוהי, כפי שהסברנו בפרקים הקודמים, אחת מהנקודות הבעייתיות ביותר של הליך הנספח הבוקע. להלן הממצאים:

פרסום לגבי הצורך בהכנת נספח בינוי בוקע על פי הוראות התוכנית
מתוך 60 תוכניות הכוללות הוראות המחייבות הכנת נספח בינוי בוקע, רק ב-6 מהן צויינה *בפרסום* על הפקדת התוכנית, הדרישה להגשת נספח בוקע בעתיד.

פרסום לגבי הצורך בהכנת נספח בינוי בוקע בתוכניות ול"ל
בכל תוכניות הול"ל יש בינוי סטטוטורי ונספחי בינוי בוקעים.
מתוך 11 תוכניות ול"ל, רק באחת כלל הפרסום להפקדה סעיף בדבר דרישות פרוצדורליות נוספות בעתיד.
מתוך 11 תוכניות, רק ב - 7 תוכניות היה פרסום לגבי הוראות עיצוב.

ממצא זה אנחנו למדים שלא זו בלבד שהוועדה קבעה נספחים בוקעים, בעוד שתוכנית הול"ל אמורה לצאת לביצוע מיידי, אלא שהיא גם לא נתנה פומבי לדרישה זו.

פרסום לגבי הצורך בהכנת נספח בינוי בוקע בתוכניות בהיקף של 300 יח"ד ומעלה
מתוך 9 תוכניות הכוללות בינוי סטטוטורי והוראה לנספח בינוי בוקע, רק בתוכנית אחת היה סעיף בדבר דרישות פרוצדורליות נוספות.
ב-5 תוכניות היה פרסום המיידע שהתוכנית כוללת הוראות בקרת עיצוב.

ממצאים אלה הם חמורים ביותר לנוכח העובדה, שיתכן שלאחר ששכונה תאוכלס ייערכו נספחים בוקעים שישנו את אופי העיצוב על ידי שינויים חלקיים, שייעשו בלא שיש לאוכלוסיה אפשרות להתנגד לכך .

פרסום הוראות איכות סביבה
ב-16 תוכניות היו בתקנון הוראות איכות סביבה. מתוכן, רק בשתי תוכניות כלל הפרסום להפקדה סעיף המצביע על הוראות איכות סביבה. אנחנו למדים מכך שגם לתחום איכות הסביבה, שהוא תחום יותר ממוסד בישראל (בהשוואה לעיצוב עירוני), עדיין כמעט ואין התייחסות בפרסום.

כל הממצאים שנאספו מראים על העדר פרסום נאות לגבי תהליך העיצוב. הציבור כלל אינו מודע למנגנון, שאינו מובא לתשומת לבו. מהתרשמות אישית ידוע לנו שישנם מקרים בהם נספח הבינוי הסטטוטורי אינו מוצג לפני הקהל שבא לקבל מידע בעל פה. המצב חמור יותר בנוגע לנספחים בוקעים. אלה, במרבית הפעמים, אינם מוצגים לקהל וכל שכן שאינם נמסרים במסגרת מידע להיתר, וזאת בגלל מגבלות טכניות של צילום או הצורך לתרגם הוראות גרפיות להוראות מילוליות.

עיקרי הממצאים

בסעיף זה ריכזנו תמצית הממצאים העיקריים של הסקר.

26. נתונים כלליים על אוכלוסיית התוכניות
אוכלוסיית התוכניות שנבחנה כוללת תוכניות אשר הופקדו או קיבלו תוקף בין השנים 1988 - 1994.

טבלה	נושא	עיקרי הממצאים
1	סוגי התוכניות בסקר	בסה"כ 89 תוכניות: 2 מפורטות, 76 שינוי למיתאר, 11 ול"ל.
2	נושאי התוכניות בסקר	5 תוכניות שיקום, 24 תוכניות פיתוח (בנייה חדשה), 60 תוכניות משפרות.
3	נספחי בינוי סטטוטורים ונספחי בינוי בוקעים	85% מהתוכניות כוללות נספח בינוי אחד לפחות, מאחד הסוגים הבאים: ל-69% מהתוכניות יש נספח בינוי סטטוטורי המופקד ומתאשר עם התוכנית. ל-67% מהתוכניות יש הנחיות בדבר נספח בינוי בוקע, שיוכן לאחר שהתוכנית תקבל תוקף. ל-51% מהתוכניות יש נספחי בינוי משני הסוגים.
4	תוכניות מגורים: לפי מספר יחידות הדיור	18 תוכניות - עד 40 יח"ד; 18 תוכניות - בין 41-299 יח"ד; 13 תוכניות - מעל 300 יח"ד (המקסימום 4000 יח"ד).
5	התפלגות התוכניות לפי שטח התוכנית	26 תוכניות - עד 10 דונם; 13 תוכניות - עד 100 דונם; 2 תוכניות - עד 300 דונם; 8 תוכניות מעל 300 דונם.

27. הקשר בין מאפייני התוכנית לנספח הבינוי הסטטוטורי

טבלה	נושא	עיקרי הממצאים
6	רמת פירוט	ב-63% מהתוכניות - קנה המידה של נספח הבינוי מפורט יותר מקנה המידה של התשריט. ב-35% מהתוכניות - קנה המידה של נספח הבינוי זהה לקנה המידה של התשריט. 60% מנספחי הבינוי הסטטוטוריים ערוכים בקנה מידה של 1:100 או 1:250, המתאימים גם לבקשה להיתר או בינוי לביצוע.
7	הזיקה המשפטית	52% מהתוכניות כוללות נספח בינוי עקרוני. 33% מהתוכניות כוללות נספח בינוי ללא ציון הזיקה המשפטית. 15% מהתוכניות כוללות נספח בינוי מחייב.
8, 9,10	סוגי הוראות בנספח	הוראות עיצוב אדריכלי מופיעות ב- 65% מהתוכניות. הוראות סגנון אדריכלי מופיעות ב- 27% מהתוכניות. הוראות עיצוב עירוני מופיעות ב- 16% מהתוכניות.
12	אופן ההצגה	במרבית תשריטי תוכניות המיתאר, ההצגה היא באמצעות חתך אופקי. במרבית נספחי הבינוי הסטטוטוריים - אופן ההצגה הוא חתך אופקי בתוספת חתך ו/ או חזית.
13	מידת החובה להיצמד לנספח הבינוי הסטטוטורי לפי סוג התוכנית	83% מנספחי הבינוי לתוכניות מסוג פיתוח (בנייה חדשה) הם מחייבים. 91% מנספחי הבינוי לתוכניות מסוג ול"ל הם מחייבים.
14	הקשר בין יעוד הקרקע למעמד נספח הבינוי והופעת נספח בוקע.	ב-42% מהתוכניות בייעוד מגורים, נספח הבינוי הסטטוטורי הוא עקרוני. ב-36% מהתוכניות בייעוד ציבורי, נספח הבינוי הסטטוטורי הוא עקרוני. ל-27% מהתוכניות בייעוד ציבורי, יש נספח בינוי סטטוטורי מחייב או שאין ציון לגבי הזיקה המשפטית; עם זאת שיעור הנספחים הבוקעים בייעוד ציבורי הוא 82%.

28. הקשר בין מאפייני התוכנית ונספחי הבינוי הבוקעים

טבלה	נושא	עיקרי הממצאים
15	יעוד הקרקע של התוכנית ומספר הנספחים הבוקעים	ל-62% מתוכניות המגורים - יש הנחיה להכין נספח/ים בוקע/ים. ל-82% מהתוכניות ביעוד ציבורי -יש הנחיה להכין נספח/ים בוקע/ים.
16	רמת פירוט התוכנית והזיקה לנספחים בוקעים	לתוכניות המפורטות יותר, יש % גדול יותר של נספחים בוקעים. ל-65% מהתוכניות הכוללות תקנון ותשריט - יש נספחים בוקעים. ל-74% מהתוכניות הכוללות גם נספח בינוי סטטוטורי - יש הוראות גם בדבר נספחים בוקעים.
17	הקשר בין מעמד הנספח הסטטוטורי להימצאות עתידית של נספח בינוי בוקעים.	ל-88% מהתוכניות הכוללות נספח בינוי עקרוני - יש הוראות לנספחים בוקעים. ל-78% מהתוכניות בעלות נספח בינוי סטטוטורי מחייב - יש הוראות לנספחים בוקעים. ל-59% מהתוכניות שיש להן נספח בינוי מחייב או שלא צויין בהן מעמדו של נספח הבינוי - יש הוראות לנספחים בוקעים.
18	הקשר בין נספחי הבינוי הסטטוטוריים לנספחי הפיתוח הבוקעים	ב-44% מהתוכניות הכוללות הוראות פיתוח תשתיות במסגרת נספח הבינוי הסטטוטורי, יש גם הוראות לנספחים בוקעים מסוג פיתוח תשתיות. ב-30% מהתוכניות שלא טיפלו בהוראות פיתוח תשתיות במסגרת נספח הבינוי, אין גם הוראה לנספחי פיתוח תשתיות בוקעים.
-	מידע לציבור: קנה-המידה של הנספח הבוקע	רק ב- 28% מהתוכניות המורות על נספחים בוקעים, צוין במפורש מה יהיה קנה המידה של הנספח הבוקע.
-	קני-המידה של הנספח הבוקע	במעט התוכניות שקבעו את קנה המידה של הנספח הבוקע, הממצאים מצביעים על רמות שונות של קנה-מידה של הנספח הבוקע.
19	הקשר בין נספח הבינוי הסטטוטורי לבין החובה/ רשות להכין נספח בינוי.	אין זה משנה אם נספח הבינוי הסטטוטורי מחייב או עקרוני, במרבית המקרים חובה להכין נספח בינוי בוקע.
20	הקשר בין מעמד נספח הבינוי הסטטוטורי לבין סמכות האישור של הנספחים הבוקעים	62% מהנספחים הבוקעים אמורים להתאשר על ידי הוועדה המקומית בלבד. מקצתם על ידי מהנדס העיר או הוועדה המחוזית.
22	התפלגות התוכניות על פי דרג סמכות האישור של הנספחים הבוקעים.	לתוכנית אחת עשויים להיות סוגים שונים של נספחים בוקעים, שחלקם אמורים להתאשר על ידי מהנדס העיר בלבד או על ידי הוועדה המקומית או על ידי הוועדה המחוזית.

29. הקשר בין סוג ,נושא וייעוד הקרקע העיקרי של התוכנית, לנספחים
המסקנות הבאות מתייחסות באופן מפורט לתוכניות ולנספחים, הן סטטוטוריים והן בוקעים, לפי יעוד הקרקע, סוג התוכנית ונושא התוכנית.

טבלה	נושא	עיקרי הממצאים
22 23	נספחים בוקעים לתוכניות בייעוד קרקע (עיקרי) מגורים, ובייעוד (עיקרי) ציבורי	רוב נספחי הבינוי הבוקעים הנדרשים בתוכניות בייעוד מגורים, הם נספח בינוי למגורים, בנייני ציבור ופיתוח תשתיות. מיעוטם אמורים להיות נספח פיתוח שטח ציבורי פתוח, חנייה ונספח בינוי לפי חלוקה לאזורים. רוב הנספחים הנדרשים בייעוד מגורים ובייעוד בנייני ציבור, יאושרו על ידי הוועדה המקומית בלבד. רוב הנספחים הנדרשים בתוכנית מגורים או בנייני ציבור,יש חובה להכינם והם מהווים בדרך כלל תנאי להיתר בנייה.
25	הקשר בין נושא התוכנית לבין מספר הנספחים הבוקעים	ל-37% מכלל התוכניות יש נספח בינוי בוקע אחד בלבד. ל-29% יש בין 3-2 נספחי בינוי בוקעים. ל-96% מתוכניות הפיתוח (בנייה חדשה) - יש נספחים בוקעים. ל-55% מהתוכניות ה"משפרות" יש נספחי בינוי בוקעים. ל-80% מתוכניות השיקום יש נספחי בינוי בוקעים.

30. מידע לציבור באמצעות פרסום (שיתוף הציבור)

טבלה	נושא	עיקרי הממצאים
-	פרסום לגבי דרישת התוכנית להכנת נספח בינוי בוקע	רק ל-10% מהתוכניות הכוללות הוראות להכנת נספח בינוי בוקע, היה פרסום בעת ההפקדה בדבר דרישה זו.
-	פרסום בדבר הדרישה להכנת נספח בינוי בוקע בתוכניות ול"ל	רק בתוכנית ול"ל אחת (מתוך 11) כלל הפרסום להפקדה סעיף בדבר הדרישה להכנת נספח בינוי בוקע. ל-7 מתוכן היה אזכור בנוסח ההודעה, של קיום הוראות עיצוב בתוכנית (בין השאר).
-	פרסום לגבי הדרישה להכנת נספח בינוי בוקע לתוכניות בהיקף 300 יח"ד ומעלה.	רק לגבי תוכנית אחת מתוך 9 היה סעיף בדבר הדרישה להכנת נספח בינוי בוקע.

פרק 12:
חיקרי אירוע של אישור נספחי בינוי

הממדים לבחירת חיקרי האירוע

אחד הנושאים המרכזיים שביקשנו לבדוק לעומק באמצעות חיקרי האירוע, הוא תהליך האישור של נספחי הבינוי הבוקעים. כדי לצייר תמונה מקיפה של התהליך, הצורה והתוכן של נספחי הבינוי, חשוב לבחור מדגם בעל תמהיל מגוון של תוכניות, שיציג את המאפיינים המרכזיים של התהליך ושל התפוקה של נספחי בינוי.

המדגם נבחר מתוך המצאי של תוכניות הסקר, שהגיעו לשלב עריכת נספחי בינוי בוקעים. זאת,מלבד תוכנית אחת שהיא ותיקה יותר מתוכניות הסקר, אשר צורפה למדגם מאחר שבשנים האחרונות נערכו בעקבותיה נספחים בוקעים רבים הנובעים מיוזמות תכנון פרטיות. חיקרי האירוע אמורים להציג את התוכניות, הבעיות והקונפליקטים הכרוכים בתהליך אישור נספחים אלה. לכל אורך הבחינה, נשתדל להדגיש את הזיקה אל המוטיבים העיקריים של המחקר, שהם תחום חופש הפעולה והגמישות של הרשויות בטיפולן בנספחי הבינוי, ומידת החשיפה של הנספחים לציבור. מאחר שנספחי הבינוי הבוקעים מופיעים רק לאחר אישור התוכנית, ערב הבקשה להיתר, מצאי התוכניות בחיקרי האירוע הוא מצומצם יחסית לסקר, שכלל גם תוכניות בהפקדה.

השערתנו היא, שנספחי הבינוי הבוקעים מאפשרים מידה רבה של חופש פעולה לוועדות התכנון, אך הציבור אינו חשוף להם ואינו מודע לנהלים, לנושאים, ולמניעים שלהם.

בפרק זה יוצגו שש תוכניות כחיקרי אירוע. המחקר על חיקרי האירוע מתבסס על סקירת מסמכים, תוכניות, אישורי ועדות, בדיקת פרוטוקולים, שיחות ויידע אישי. שלושת חיקרי האירוע הראשונים מדגישים את התהליכים ואילו שלושת חיקרי האירוע האחרונים מציגים את התפוקות מבחינת תוכן וצורה.

להלן הממדים לבחירת חיקרי האירוע:

ריבוי בעלים
נבדקו תוכניות מרובות בעלים פרטיים, אשר נספחי הבינוי הבוקעים שלהן נערכים על ידי היזמים. תוכניות אלה עשויות לשפוך אור על יחסי הגומלין בין הרשויות ליזמים בתהליך זה. העברת תפקיד התכנון וההגשה מן הרשויות הסטטוטוריות לגורמים פרטיים, היא תופעה חדשה יחסית, והחוק איפשר זאת לראשונה במסגרת הול״ל. תהליך זה מתקיים בנספחי הבינוי הבוקעים בנתניה ובמקומות אחרים בארץ.

תוכניות ול״ל
בדקנו אם האווירה הכללית של זירוז הליכי התכנון במסלול הול״ל השתקפה גם בנושא נספחי הבינוי או בדרישה להגשת נספחים בוקעים.

פיתוח חדש
נבדקו תוכניות רחבות היקף מסוג "פיתוח חדש", שבהן יש בדרך כלל הוראות לגבי החובה להגיש נספחי בינוי בוקעים לפי חלוקה לאזורים, כתנאי להגשת היתר בנייה. בדקנו אם מנגנון ניהולי מעין זה ממלא את תפקידו גם בעת האיכלוס ולאחריו, לאור דרישות וצרכים משתנים של האוכלוסייה הספציפית, כגון עריכת שינויים, תוספת מבני ציבור וכיו"ב.

תוכן וצורה של תוכניות
בחרנו תוכניות הכוללות מגוון של תצוגה גרפית ומילולית של הוראות העיצוב ונספחי הבינוי.

טבלת ממדים לבחירת חיקרי אירוע

התוכנית	הממדים לבחירה
רמת פולג, בנייה רוויה	תוכנית מרובת בעלים פרטיים
פרוייקט סוף השדרה	תוכנית מרובת בעלים פרטיים
עמליה	תוכנית ול"ל רחבת היקף
מלונות במע"ר החדש	תוכן וצורה של תוכניות
מגורים ומסחר במע"ר החדש	תוכן וצורה של תוכניות
מגורים במזרח נתניה	תוכן וצורה של תוכניות

חיקרי אירוע
שלב א', עד 1997

חקר אירוע מס' 1
רמת פולג, בנייה רוויה

רקע כללי

תוכנית מיתאר לשכונה בת כ-1500 יחידות דיור, ברמת פולג בדרום נתניה. הקרקע היא בבעלות קבלנים שונים, בחכירה ממנהל מקרקעי ישראל. התוכנית כוללת שלושה מתחמי מגורים בדפוסי בינוי שונים. במתחם אחד 22 בניינים גבוהים, במתחם שני ושלישי מגורים צמודי קרקע. חקר האירוע יתמקד במתחם של 22 המגרשים לבניינים גבוהים, הכוללים 350 יח"ד והמרוכזים במגרש אחד שבעלותו מפוצלת. הוראות התוכנית קובעות שגובה הבניינים יהיה 8 ו-10 קומות מעל קומת עמודים, וכן דירות גג. הבניינים מקיפים שטח פרטי פתוח, המשמש גם כאזור חנייה לפרוייקט. הבניינים ניבנו על ידי יזמים שונים, שבדרך כלל הם בעלי הזכויות בקרקע.

מסמכי התוכנית: תוכנית המיתאר כוללת הוראות, תשריט, ודו"ח אקוסטי.
התשריט הערוך בקנה מידה 1:1250, מציג בקווים סכמתיים את הבניינים.
מועדים: מועד הפקדת התוכנית היה ב - 1981 ומועד אישורה ב- 1982.

הוראות התוכנית הנוגעות לנספחי הבינוי הבוקעים

מטרת הוראות העיצוב למתחם זה הייתה ליצור מבנן אחיד בגובהו ובחזיתותיו, בבחירת הצבעים והחומרים ובפיתוח השטח. לשם כך קבעה התוכנית הוראות מפורטות להכנת נספחי בינוי ועיצוב בוקעים בשני שלבים, שניהם לאחר אישור התוכנית ולפני הוצאת היתר בנייה. בשלב הראשון חובה להגיש נספח עיצוב בוקע לאישור הוועדה המחוזית, על מנת להבטיח תיאום, תכנון וביצוע נאות. בשלב השני, לקראת הוצאת היתר, חובה להגיש נספחי עיצוב בוקעים נוספים, לאישור הוועדה המקומית בלבד. הוראות התוכנית קובעות את קנה המידה, אופי ההצגה (על ידי חזיתות) ורשימת אלמנטים שייכללו במסגרת נספחים אלה. מחברי התוכנית השקיעו רצון ומחשבה בקביעת מנגנון בקרה של העיצוב, מתוך רצון להשיג עיצוב באיכות גבוהה, ולפיכך קבעה התוכנית שהוראות נספחי העיצוב יהיו מחייבות.

בהוראות התוכנית נקבע, בין השאר:
סעיף 12 קובע את "אופן הבינוי" (בהתייחס לגוש הבניינים הגבוהים, כפי שהוא מופיע בתשריט):
"הקווים המתחמים את הבניינים באזור מגורים ג' מראים את מגמות ואופי התכנון. בעיצוב הארכיטקטוני הנ"ל יכולות להיות סטיות קלות ממגמות אלה, בתנאי שיישמרו מספר היחידות שנקבעו לכל מגרש ויישמרו המרווחים החוקיים בין הבניינים." אופן הניסוח משאיר לוועדה המקומית מרווח גמישות לשיקול דעת.

בסעיף 11 שכותרתו: "היתרי בנייה ותוכנית עיצוב ארכיטקטוני במגרשי המגורים" ("תוכנית" בסעיף זה,כוונתה "נספח", נ. א.), נאמר: "הבנייה בשטחי מגרשי המגורים תותר אך ורק בהתאם לתוכניות עיצוב ארכיטקטוני אשר יוכנו כמפורט מטה ויאושרו על ידי הועדה המחוזית, זאת כדי להבטיח תיאום, תכנון וביצוע נאות לשכונה". וכן: "תוכניות עיצוב ארכיטקטוני יוכנו ויאושרו לגושי הבניינים כמפורט להלן:...לגוש הבניינים במגרשי מגורים...22 – 1 ...לפני מתן היתר הבנייה לבנין באחד מגושי הבניינים והמגרשים הנ"ל יש להכין תוכנית עיצוב ארכיטקטוני לכל גוש בנינים/מגרשים ולאשרה בועדה המקומית. תוכנית עיצוב ארכיטקטוני זו תהווה מסגרת להוצאת היתרי בנייה ותחייב את כל הבניינים בגוש הבניינים/ מגרשים הנידון. הועדה המקומית לא תהיה רשאית להוציא היתרי בנייה אלא על פי תוכנית העיצוב הארכיטקטוני המאושרת".

נספחי העיצוב הארכיטקטוני שנדרשו, היו:

1. נספח בינוי בקנ"מ 1:500 אשר יכלול, עבור כל בניין, את פתרונות החנייה, שבילי גישה סילוק אשפה, ניקוז מגרשים וגובהי רצפות הכניסה.
2. חזיתות הבניינים בקנ"מ 1:250 לפחות, אשר יקבעו את אופי החזיתות והמרכיבים העיקריים בהם, לרבות צורת החלונות, המרפסות, גובהי הקומות, גמר הגגות, סוג ואיכות הטיח וצבעו, סוג ואיכות תריסי המרפסות וסוג ואיכות מסתורי הכביסה.

הוראות התוכנית מצביעות על תפקידים שונים של נספחי הבינוי הבוקעים:

- מטרת נספח העיצוב היא להבטיח תיאום, תכנון וביצוע נאות לשכונה.
- נספח העיצוב באישור ועדה מקומית יהיה מחייב, כדי שניתן יהיה לגזור ממנו היתרי בנייה.
- ההוראות מפרטות את מרכיבי הנספח וקני המידה שלהם.
- נספחי העיצוב יכללו פיתוח שטח וכן אלמנטים סגנוניים כמו צורת חלונות גמר גגות וכד'.

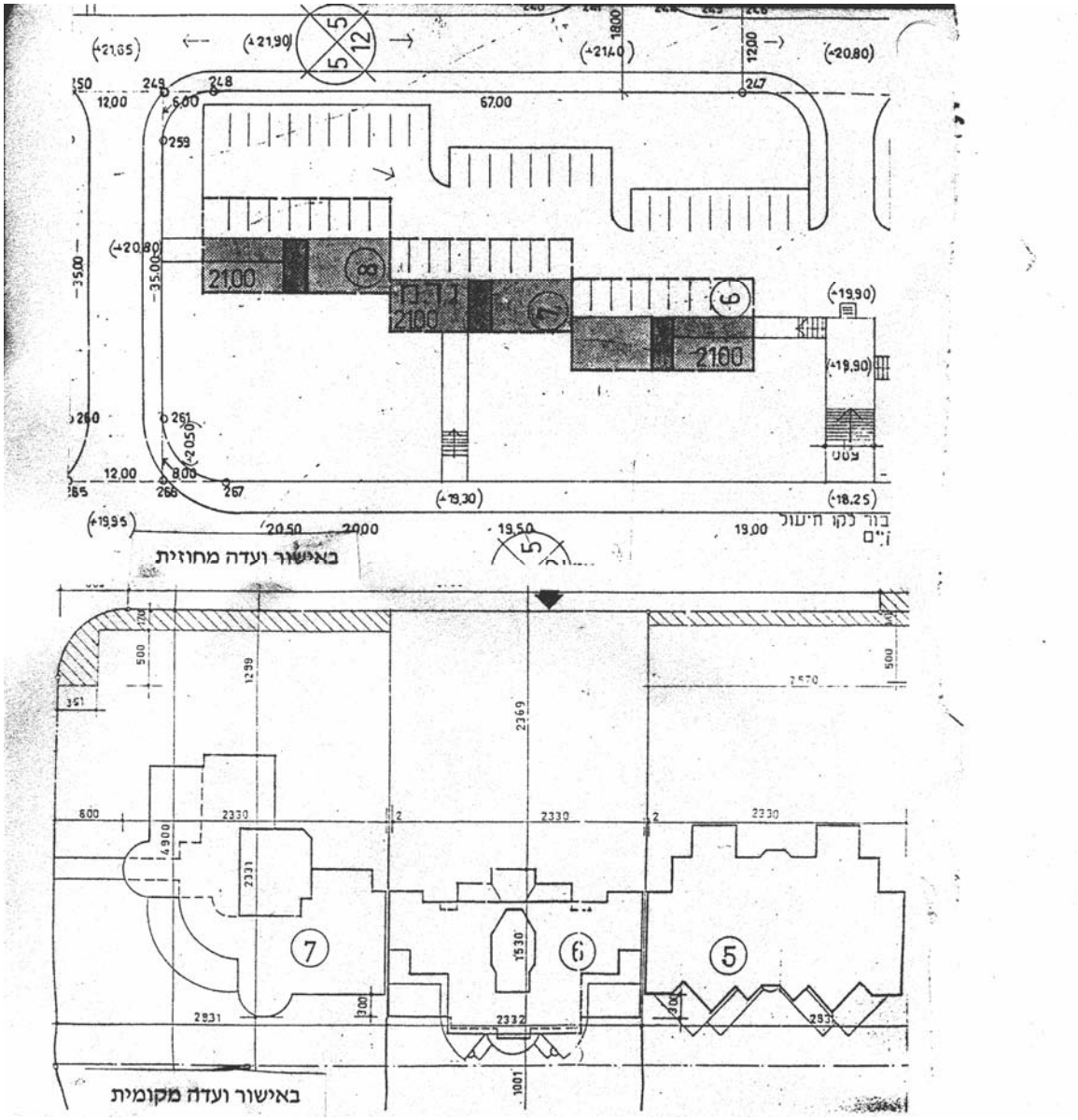
מהלך האירועים

כאמור, הוראות התוכנית דרשו הגשת נספחי עיצוב בוקעים בשני שלבים, שלב א' באישור ועדה מחוזית ושלב ב' באישור ועדה מקומית. השלביות נבעה משלביות תהליך התכנון. הסדר זה גרם, בעת ביצועו, למסכת ארוכה ומייגעת, שאף מטילה ספק בתרומת הנספחים לאיכות העיצוב.

נספח עיצוב בוקע שלב א'

נספח עיצוב ארכיטקטוני בוקע לגוש מגרשים 1- 22 אושר לראשונה בוועדה המחוזית בשנת 1983. נספח זה לא עורר מחלוקת, משום שהשטח לא חולק עדיין רשמית למגרשים בין הבעלים. הנספח שאושר כלל תקנון מילולי ותשריט בקנ"מ 1:500. תשריט נספח הבינוי קבע את קווי הבניין, פתרונות החנייה ומפלס הכניסה לבניינים. בתשריט נראתה העמדת הבניינים, המקיפים שטח מרכזי, כאשר כל 3-4 בניינים מחוברים ביניהם בקיר משותף. התשריט כלל גם קטע חזית בקנ"מ 1:250. תקנון הנספח קבע הנחיות לגבי חומרי גמר, הנחיות לגבי מיתקנים ושירותים, כגון מזגנים, מסתורי כביסה וכיו"ב, והנחיות לגבי פיתוח שטח, כגון שבילים, כבישים, מדרכות, קירות מגן וגדרות, ניקוז וגינון. כמו כן קבע התקנון כי לנספח העיצוב שיוגש לוועדה המקומית בשלב ב', יצורף תשריט פיתוח המגרש והעמדת הבניינים. בתשריט זה יצוינו

המיקום, המפלסים והחומרים של גדרות, קירות מגן, עמודי תאורה, שבילים להולכי רגל, מדרגות, שטחי חוץ מרוצפים, גינון, חניות וכו'.



רמת פולג, נספחי בינוי באישור הוועדה המחוזית ובאישור הוועדה המקומית

נספח עיצוב בוקע שלב ב'

ב-1989 הוגש נספח עיצוב אדריכלי לכל המבנן לבדיקת מחלקת התכנון, לצורך אישורו בוועדה המקומית. למרות שהנספח נערך בקנה מידה 1:250, רמת הפירוט בו הייתה כללית ולא מתאימה לקנה המידה. הנספח הציג קונטור סכמטי של הבניינים ולא פתרונות אדריכליים אמיתיים. היות והבניינים צמודים אחד לשני בקיר משותף, המשמעות של פתרון תכנוני אמיתי הוא למנוע הסתרות, הצללה, השקף משכנים ושמירת מבטים לים. נספח זה עבר גלגולים רבים עד אשר אושר לראשונה בוועדה המקומית, בשנת 1993.

ביצוע הפרוייקט התעכב במשך שנים, בשל העדר פיתוח באיזור. לצורך התארגנות לניהול וביצוע הפיתוח, הקימו הקבלנים עמותה. הסכם פיתוח נחתם בין העמותה ובין עיריית נתניה וב-1991 ניראה כי העניינים מתקדמים לשביעות רצון הצדדים. באותה עת נערכה הגרלה בין היזמים, לצורך חלוקה של החלקה למגרשים והועדתם לבעלים.

במהלך 1992 החלו להתגלע קונפליקטים בין היזמים לבין עצמם, בגלל רצון של חלקם לערוך שינויים נקודתיים בנספח. חלק מן היזמים חשש שכל שינוי שיחול בתכנון ובהעמדת הבניינים יפחית את ערך רכושם ויגרום להם נזק, אך מצַדדי השינויים לחצו ושיכנעו את מהנדס העיר והנהגת העיר לאפשר שינויים אלה. חלק מן השינויים התבקש בגלל שינויים שחלו בתקנות חישוב שטחים ארציות, שגרמו לתוספת שטח בנייה (דוגמת תוספת ממ״ד, או מרפסות) שלא הייתה יכולה להיות ממומשת על פי הנספח המקורי שאושר על ידי הוועדה המחוזית. לנוכח גל השינויים המבוקשים, ומאחר שנספח הבינוי היה כללי מדי, ולא איפשר תיאום ובדיקה מספיקים, דרש מהנדס העיר מעמותת הקבלנים הגשת נספח בינוי בצורת מודל שיכלול את כל הבקשות, וכל בקשה נוספת לשינוי תחייב את תיקון המודל ותשריטי החזיתות. המודל הנדרש הוכן, אך הוא התגלה כקשיח מדי לעומת השינויים שהתרחשו בתהליך התכנון. נוצרו ניגודי אינטרסים ותחרות בין הקבלנים, מכיוון שכל קבלן ניסה לתכנן בניין שישווק מהר יותר משכנו. מיד לאחר אישור נספח הבינוי הכולל בשנת 1993, הוגשו על ידי הקבלנים השונים נספחי בינוי חלקיים ונקודתיים רבים, במועדים שונים. נספחים אלה, שהיו מפורטים יותר מן הנספח הכולל, הוכנו על ידי כל אחד מן היזמים בעת שעמד לבנות, מבלי שנלקחו בחשבון הבניינים הסמוכים, שבעליהם טרם הגישו הצעות משלהם. נספחים חלקיים אלה היו תוצאה של קונפליקטים אך גם מקור לקונפליקטים, על אף שהשינויים היו מזעריים מנקודת ראותה של הוועדה. בין הקבלנים לבין עצמם נערכו הסכמים ונחתמו התחייבויות הדדיות בקשר לפתיחת חלונות, כיווני מרפסות וכיו״ב.

כדי להתמודד עם הדינמיות של התהליך, על הוועדה המקומית היה למצוא פתרון יצירתי שיעמוד במבחן משפטי וציבורי. לשם כך נקטו הוועדה ומהנדס העיר במספר צעדים ליישוב הקונפליקטים. הוועדה ניסתה לשמור על הסדר על ידי דרישה שהנספח יוגש על רקע מפת הסביבה כלומר, גוש הבניינים. נדרשה הגשת מודל לכל שינוי לבניין נפרד, שישולב במודל הכללי של הפרוייקט, במטרה לבחון את השתלבותו בשני הבניינים הסמוכים לו. נדרשה גם חתימת שכנים גובלים, כדי שהוועדה לא תיגרר להתערבות בסכסוכי שכנים. על כל נספח בינוי המהווה שינוי לנספח קיים, נדרשה חתימת העמותה. מהנדס העיר דרש מן המתכננים להצהיר כי מוטלת עליהם האחריות וחובת הבדיקה, כי אין בעיצוב המוצע שינוי מהותי ושהוא מתאים לנספח העיצוב הכללי שאושר בוועדה המחוזית. קבוצת הדרישות שהלכה וגדלה שיקפה את המאמצים של הרשות להישאר הגורם המוביל בתהליך ולנהל את הפיתוח כהלכה, מבלי להתערב בסכסוכי השכנים.

מספר נספחים לא נחתמו תקופה ארוכה, או כלל לא נחתמו, בגלל סכסוכי שכנים כאלה, והדרישה לחתימת שכנים הורדה לאחר זמן, בגלל אי ישימות. במשך הזמן הפכה הוועדה המקומית בעל כורחה למתווכת בסכסוכי שכנים. נספחי העיצוב מובאים לרוב לאישור הוועדה המקומית יחד עם הבקשה להיתר. בשלב זה דוחק הזמן ליזם והוא מפעיל לחץ רב לאישור הנספח כפי שהוא. במצב זה אין צורך בהגשת הנספח בנפרד, למעט החובה הפורמלית. תהליך הבדיקה עצמו כרוך בעבודה כפולה, שכן נספחי העיצוב נבדקים על ידי הצוות של מחלקת תכנון עיר בהתאם להנחיות התוכנית הסטטוטורית ואילו הבקשה להיתר נבדקת על ידי צוות מחלקת רישוי. המסקנה היא,

שכאשר שני המסמכים מוגשים באותה עת, ניתן לוותר על ההליך הכפול ובכך לחסוך בזמן אנשי התכנון בעירייה ובזמן הוועדות. מה גם, שבמסגרת הבקשות להיתר מבוקשות הקלות שמשַנות ממילא את נספחי העיצוב. בתחילת הפיתוח הייתה המדיניות העירונית שלא לאשר הקלות, אולם גם מדיניות זו נפרצה, בהתאם לרוח התקופה, וההקלות מהוות עוד נדבך של שינויים שצריך להתמודד אתו.

בינתיים ניבנו הבניינים בשטח ונראה שאין בניין אחד הדומה למשנהו, והאחידות הארכיטקטונית לא הושגה.

סיכום

התמונה העולה מחקר אירוע זה היא של תהליך עיצוב דינמי ביותר, המלווה ביחסי גומלין פורמליים ולא פורמליים בין היזמים לרשות, והשפעות עקיפות של קונפליקטים בין היזמים לבין עצמם, על הרשות. נתהווה פער גדול בין כוונת תוכנית המיתאר לבין מה שקרה בפועל. במידה רבה, מצביע מצב זה על אופיו הדינמי של התהליך, שאינו מסגרת קשיחה קבועה מראש אלא מערכת משתנה, המושפעת ומתאימה עצמה לצרכים השונים.

גמישות

התוכנית יצרה מסגרת גמישה, האמורה לטפל בהגשת נספחי הבינוי בשלבים מתקדמים של התכנון, לקראת הוצאת היתר בנייה. מסגרת זו יצרה הזדמנויות מחד, וגרמה למגבלות מאידך. הוראות התוכנית קבעו הליכי אישור על ידי ועדות בדרגים שונים, וכן מסגרת של נורמות עיצוביות שצריך למלא אותן בתוכן לקראת הוצאת היתר בנייה. היתרון הבולט של גישה זו הוא בהשאירה גמישות נהלית וגמישות מהותית, שמאפשרות לצקת לתכנון הבנייה תוכן עיצובי רלוונטי בעת המימוש.

ריבוי בעלויות

נראה כי חלק גדול מן הבעייתיות נבע מחוסר התאמה בין מבנה הבעלויות למסגרת הניהול. בפועל, היזמים הובילו את התכנון לפי אינטרסים שלהם בלבד, והוועדה לא הייתה הגורם המוביל בתהליך. הכוונה המקורית של הסדרת ביקורת על עיצוב גוש הבניינים, הפכה להיות לביקורת אד הוק על כל בניין בנפרד. ריבוי יזמים שצריכים להגיע להסכמה ביניהם, מהווה מכשול בקידום מהיר של נספח בינוי. למרות שהיזמים היו מאורגנים פורמלית במסגרת עמותה, הם לא ראו את באי כוח העמותה כמייצגים את האינטרסים שלהם בנושא העיצוב. התוצאה היא עיצוב מקוטע, שספק אם הביא תועלת, ואולי באופן חלקי בלבד.

פיצול נספחים

אחת הבעיות שהתעוררו במהלך ביצוע התוכנית וההכנות אליו, הייתה ריבוי ופיצול נספחי הבינוי. מאחר שבבניית המתחם היו שותפים בעלי קרקע וקבלנים רבים, שלכל אחד מהם אינטרסים משלו, שלעיתים סותרים את אלה של שכניו, נוצרו קונפליקטים רבים בין בעלי הקרקע, שגרמו לפיצול ולריבוי הנספחים, ולסכסוכי שכנים שאילצו את העירייה לתווך ולפשר ביניהם. דווקא קרבת מועד אישור הנספחים הבוקעים למועד הבקשה להיתר, היא זו שגרמה להגברת הקונפליקטים. קל היה יותר להשיג הסכמה לנספחי בינוי בוקעים של שלב א', שהיו פחות מפורטים, רחוקים מטווח המימוש, ולא נוגעים ישירות לכיסו של הבונה. בגלל סמיכות המועדים בשלב ב', התפצל רשמית כל נספח בוקע למקבצים של שלושה בניינים, ובאופן מעשי נעשה השינוי לגבי כל בניין בנפרד.

סרבול
בגלל ריבוי המשתתפים, ריבוי הנספחים וריבוי הקונפליקטים, הפכה מערכת קבלת ההחלטות על ידי הוועדה המקומית למסורבלת וממושכת. ריבוי השינויים יצר עומס ביורוקרטי רב על מנהל ההנדסה, ונותני המידע ובודקי התוכניות התקשו להתמודד אתו. עומס זה השפיע גם על משכי הזמן של האישורים, למרות שמנהל ההנדסה השקיע מאמץ רב בתחום הניהול של העיצוב.

פתרונות הוועדה המקומית
הוועדה המקומית אימצה לעצמה שיטות יצירתיות וגמישות כדי לצאת מן המצב שאליו נקלעה, כמיישבת סכסוכי שכנים. פתרון אחד היה החלטה, שנספחי הבינוי יוגשו על ידי הוועדה המקומית בלבד ולא על ידי היזם, ובכך מנעה את הצורך בחתימת בעלים בשלב זה. פתרון אחר היה ביצוע שינויי בינוי על ידי פרסום הקלה, במקום הכנת נספח בינוי מתקן, ובכך גם הביאה את השינוי לידיעת הציבור. פתרון נוסף היה הכנת מודל ושילוב כל שינוי מוצע בתוך המודל. כל הפתרונות הגמישו את תהליך הביצוע והתאימו אותו לנסיבות.

חוסר מעקב ובקרה
התפוקה של השינויים הרבים הייתה קלסרים עבי כרס, הכוללים את הנספחים ואת התכתובת, שלא ניתן להתמצא בהם בקלות. כדי לערוך בקרה שיטתית ומסודרת של השינויים הנעשים, דרוש צוות מקצועי, זמן ומשאבים, על מנת לאסוף את המידע המצטבר בצורה יעילה וניתנת לשימוש. בפועל, אין בקרה שיטתית ומסודרת ומעקב של השינויים. התשריטים לא תמיד מדויקים ואינם משקפים את המציאות, בגלל העדר מנגנון עדכון מתמשך של הנספחים. נוצרו גם אי התאמות בין המצב בשטח לבין המצב המוצג בתשריטי הנספחים, משום שבמשך זמן הבדיקה והאישור חלו בשטח שינויים אשר לא עודכנו בנספחים. גם ההקלות שתוכננו וניבנו אינן מוצגות בנספחי הבינוי.

שיתוף הציבור
מהלך אירועים זה, שהוא קשה מאוד למעקב אפילו לצוות המקצועי, נסתר מעיני הציבור. במקרה הטוב רואה הציבור את קצהו של התהליך בנספחי הבינוי המאושרים והחתומים, המגיעים לתיקי התוכניות לשם מסירת מידע. כאשר הנספחים אינם נחתמים בזמן, ומצב זה הוא די שכיח, נמנע מן הציבור מידע רלוונטי וחשוב, המשמש את הוועדה כמדריך להוצאת היתרי בנייה. ההתמצאות של מוסרי המידע במסמכים אלה היא קשה, המידע הנמסר אינו שלם, ובדרך כלל הנספח אינו ניתן לצילום במשרדי הוועדה בשל מגבלות לוגיסטיות.

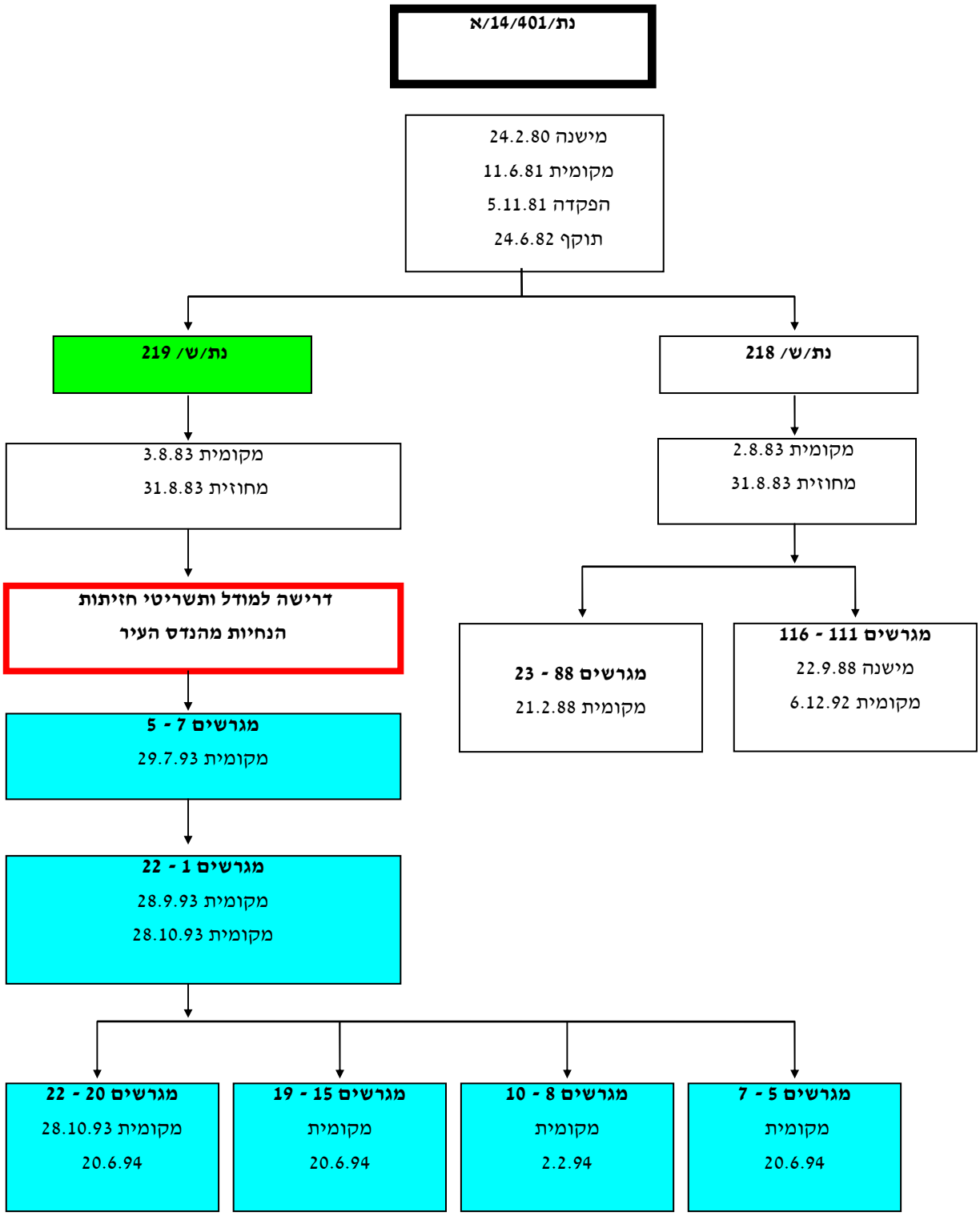
מימון התכנון
התוכנית לא הסדירה את נושא מימון נספח הבינוי. במקרה הספציפי שהבאנו, התארגנו היזמים במסגרת עמותה, שהעסיקה אדריכל מטעמה. גם המודל, שהוא כלי שימושי, המקל על תהליך קבלת ההחלטות, מהווה נטל כספי ולוגיסטי. יש להסדיר את מימון הנספחים והמודל במסגרת תוכנית המיתאר.

הערכת התהליך
הגמישות בה נקט מנהל ההנדסה הייתה כה רבה, עד כדי חשש לאיבוד שליטה. למעשה, התפקיד שלקח על עצמו המינהל בלית ברירה, היה יישוב סכסוכים בין שכנים. לשם כך הוקצה הרבה זמן פורמלי של ועדות, זמן בלתי פורמלי לניהול משא ומתן והרבה פרשנות משפטית כדי לתמוך במצב בלתי נשלט זה.

בסופו של דבר, היקף השינויים של נספחי הבינוי, התבטא, בדרך כלל, רק בעיצוב האדריכלי של הבניין, במיקום וצורת מרפסות, במיקום חלונות וביטוי החזיתות. מאז אישור הוועדה המקומית בשנת 1993 לכל גוש הבניינים, לא חלו שינויים מהותיים בבינוי, למרות שנספחי הבינוי עברו שינוי מספר רב של פעמים, בטווחים של חודש, חודשים ושנה. ספק אם שינויים אלה שיפרו את פני השכונה או שיישבו את הקונפליקטים שהיו בין השכנים. לא ברור מה היה קורה אילמלא נעשתה הסדרה על ידי נספחי בינוי, אך ברור שגמישות מנהל ההנדסה גרמה לפגיעה משמעותית בשיתוף הציבור בתכנון.

התרשים הבא מתאר את המצב המצוי לעומת המצב הרצוי של תהליך אישור נספח הבינוי הבוקעים על פי הוראות התוכנית המפורטת.

תהליך אישור נספחי בינוי בוקעים - **המצב הרצוי** (נת/401/ 14/א)
(לעומת המצב המצוי, בעמוד הבא)


נת/14/401/א
מישנה 24.2.80
מקומית 11.6.81
הפקדה 5.11.81
תוקף 24.6.82
נת/ש/ 219
נת/ש/ 218
מקומית 3.8.83
מחוזית 31.8.83
מקומית 2.8.83
מחוזית 31.8.83
דרישה למודל ותשריטי חזיתות
הנחיות מהנדס העיר
מגרשים 111 - 116
מישנה 22.9.88
מקומית 6.12.92
מגרשים 88 - 23
מקומית 21.2.88
מגרשים 7 - 5
מקומית 29.7.93
מגרשים 1 - 22
מקומית 28.9.93
מקומית 28.10.93
מגרשים 22 - 20
מקומית 28.10.93
20.6.94
מגרשים 19 - 15
מקומית
20.6.94
מגרשים 10 - 8
מקומית
2.2.94
מגרשים 7 - 5
מקומית
20.6.94

חקר אירוע מס׳ 2:
פרוייקט סוף השדירה

רקע כללי

פרוייקט סוף השדרה ממוקם במרכז שכונה מאוכלסת בסופה של שדירה מרכזית בעיר, על קרקע בבעלות פרטית, המיועדת לרפרצליה. המטרות העיקריות של התוכנית הן איחוד וחלוקה מחדש, קביעת הוראות בינוי, מספר יחידות דיור, העמדת הבניינים, מספר הקומות, וקביעת קווי בניין לאזור המגורים. התוכנית כוללת 112 יחידות דיור בשבעה בנינים בני 5-7 קומות. הבניינים מתוכננים בשני מקבצים, ובכל מקבץ מחוברים הבניינים בקיר משותף (ראה נספח בינוי סטטוטורי בסוף האירוע) התוכנית הומלצה בוועדה המקומית ב-1986 ואושרה למתן תוקף ב-1989 היא כוללת הוראות, תשריט בקנ״מ 1:1250 ו- 1:2500, נספח בינוי בקנ״מ 1:500, לוח איזון והקצאות (רפרצליה).

הוראות התוכנית הנוגעות לעיצוב
תוכנית המיתאר כוללת נספח בינוי סטטוטורי, הוראות עיצוב והוראות פרוצדורליות לנספחים בוקעים. סעיף 10 בהוראות התוכנית קובע, שנספח הבינוי המצורף לתוכנית מבטא באופן *עקרוני וסכמטי* את המבנה, מספר הקומות והשימוש בשיטחי חוץ נלווים. היתר בנייה יינתן רק לאחר אישור נספח ארכיטקטוני אחיד לכל קבוצת בניינים הצמודים בקיר משותף, נספח חנייה ונספח פיתוח אחיד. נספחים אלה יוכנו על ידי הוועדה המקומית או על ידי ראשון מבקשי היתר הבנייה בכל קבוצת בניינים.

לגבי המגרש הציבורי קובעות ההוראות, כי יש לאשר נספח בינוי ופיתוח לפני בקשה להיתר בנייה. נספח זה, שהוא בסמכות הוועדה המקומית, יקבע את הייעוד המוגדר של המבנה הציבורי, אחוזי הבנייה, קווי הבניין והעמדת הבניין.

נספח הבינוי הסטטוטורי
נספח הבינוי ערוך בקנה מידה 1:500 וניתן לראות בו את קונטור הבניינים, ציר הליכה מרכזי בין הבניינים וסידור חנייה. ניתן לראות שהבניינים צמודים זה לזה.

נספח עיצוב ארכיטקטוני בוקע
בנספח הבינוי הבוקע כלולים תשריטים ותקנון. הבינוי שהוצג בנספח הבוקע מראה בניינים נפרדים זה מזה, בניגוד למה שמוצג בנספח הסטטוטורי. תשריט הנספח הבוקע כולל חזיתות, מבט כללי וכן פיתוח השטח ופתרון חנייה. אחת ממטרות הנספח הבוקע, כמוגדר בהוראותיו המילוליות, היא ״קביעת המרכיב הקושר בין הבניינים וגובהם״, כלומר, מדובר בבניינים נפרדים, בשעה שבנספח הבינוי הסטטוטורי מוצגים בניינים צמודים בקיר משותף.

מהלך האירועים

היזמים הגישו לוועדה נספח בוקע, השונה מהנספח הסטטוטורי. השינוי שהוגש הסתמך על כך שהבינוי הסטטוטורי הוא עקרוני וסכמטי בלבד, ולפיכך ניתן לשנותו

(ראה תרשים נספח הבינוי הבוקע בסוף האירוע). הנספח הבוקע הציע שינוי במספר הקומות והפריד בין הבניינים. חוות הדעת המשפטית של העירייה קבעה, כי לא ניתן לשנות מספר קומות באמצעות נספח בינוי בוקע. אשר להפרדת הבניינים, הסתמכה פרשנות הוועדה על כך, שהשמאות שבבסיס לוחות האיזון וההקצאות לא לקחה בחשבון הפחתת ערך בגין בניינים צמודים, ולפיכך הסתפקה הפרשנות רק בדרישה לחיבור כלשהו בין הבניינים. נספח העיצוב הארכיטקטוני הבוקע אושר ב–1990, והבניינים מופיעים בו כשהם מחוברים ביניהם באמצעות מרכיב מקשר. בשלב הגשת היתרי הבנייה פורסמו הקלות, שביטלו גם את המרכיב הקושר בין הבניינים. תקנון נספח הבינוי כלל גם את "קביעת שלבי הפיתוח, אופן חיוב בעלי המגרשים בביצוע ובעלות". הסדרת ההיבטים הכספיים והניהוליים של הכנת נספח העיצוב וקביעת שלבי הפיתוח אינה מעניינו של נספח עיצוב, אולם, היות ומנגנון נחוץ זה לא הוסדר בשלב תוכנית המיתאר, הוכנסו הוראות מתאימות לנספח. נספח הפיתוח משמש גם בסיס להסכם פיתוח שאמור להיחתם בין היזמים לבין עיריית נתניה.

נספח העיצוב כולל גם הוראות לגבי חומרי גמר, מיתקנים ושירותים, דרכים ומדרכות, קירות מגן וגדרות, ניקוז וגינון. כלומר, המושג "נספח עיצוב" כלל גם את תכנון החנייה ותכנון הפיתוח.

סיכום ומסקנות

גמישות הרשויות

התוכנית הסטטוטורית נתנה חופש פעולה רחב למינהל ההנדסה, בכך שקבעה כי נספח הבינוי הסטטוטורי הוא סכמתי. נספח הבינוי הבוקע "עקף", לכאורה, את הצורך בהכנת תוכנית מתקנת. גם ועדות התכנון נטלו לעצמן חופש פעולה, בקובען בתוכנית כי יעוד המבנה הציבורי, קווי הבניין שלו ואחוזי הבנייה ייקבעו בהליך מקוצר של נספח בינוי, באישור הוועדה המקומית, ולא בדרך של שינוי לתוכנית מיתאר.

הפרשנות המשפטית

הפסיקה התייחסה לנושא של עקיפת תוכנית על ידי נספחי בינוי, ונאמר בה כי "קו האבחנה בין תוכנית עיצוב או בינוי שאיננה מחייבת הליכי שינוי תוכנית מפורטת לבין תוכנית שכן מחייבת הליך כנ"ל הוא שתשמר רוח התשריט של התוכנית המפורטת" (בג"צ **גלמונד** 697/80). אלא שכפי שפירטנו בפרק 5, קשה עד מאוד לקבוע גבולות ברורים במסגרת מבחן ה"שינוי המהותי" ולמעשה קשה להגדיר מהי רוח התשריט בתוכנית הנ"ל ואם נספח הבינוי חורג ממנה. במסגרת עמומה זו, ניתן לפרש את המושגים לכאן ולכאן. הפתרון שנמצא לבעיית הבניינים הצמודים, אינו משפטי אלא טכני, והוא מעין התחכמות לטקסט.

פירוט יתר בתוכנית

הוראות מגבילות, כמו תוכנית הכוללת נספח בינוי סטטוטורי מפורט מדי, אינן עומדת במבחן צורכי השוק המשתנים במהלך הזמן. ניתן לראות כי כעבור 4 שנים בלבד משתנות ההעדפות, ומה שהיה סביר ומקובל בעת הכנת התוכנית, הופך להיות פרוייקט שאינו בר שיווק.

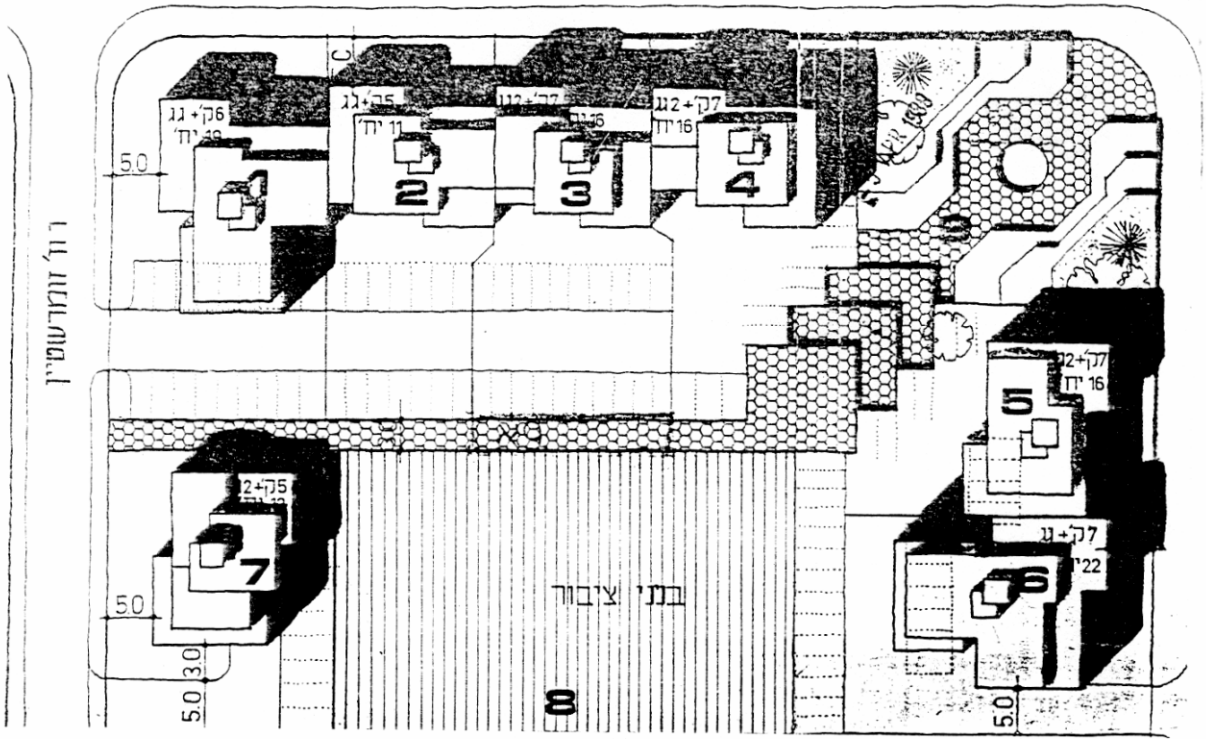
הגדרת המונחים

התוכנית כוללת מושגים לא מוגדרים ובלתי ברורים. המינוח "תוכנית עיצוב ארכיטקטוני" מתייחס כאן גם לנספח פיתוח וגם לנספח חנייה, ולא רק לנספח המיתאר נושאי עיצוב וסגנון.

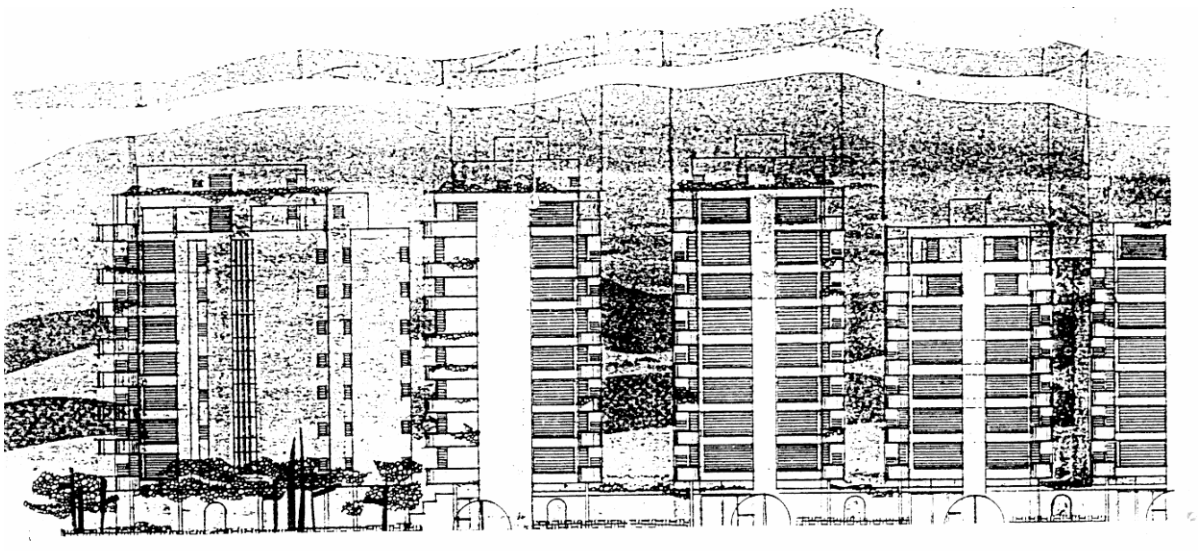
הוגנות
הוראות התוכנית קבעו שראשון מגישי הנספחים הבוקעים הוא שיקבע את העיצוב. אם כי יש בכך פתרון אדמיניסטרטיבי נוח, זו איננה דרך הוגנת לקביעת העיצוב, שלכל אחד מן המשתתפים יש בו אינטרסים. יכול גם להיווצר מצב של תחרות, סתירה וניגוד אינטרסים בעת הגשת שני נספחים במקביל.

סרבול
נספח העיצוב הבוקע כולל הוראות להכנת נספחים נוספים, נספח פיתוח ונספח חנייה, כך שאין סוף למסמכים שצריך להגיש לוועדה המקומית. תהליך אישור נספחי בינוי הוא תהליך צורך זמן אפילו יחסית למשך הזמן של אישור תוכנית מיתאר. הנספח הבוקע קודם במשך שנה תמימה, וזאת לעומת שנתיים וחצי שבה קודמה כל התוכנית הסטטוטורית.

שיתוף הציבור בתכנון
לא ניתן לספק הגנה לציבור במסגרת נספח בינוי בוקע שאינו מתפרסם ואין אפשרות להתנגד לו. במיוחד, כאשר הנספח הבוקע משנה את נספח הבינוי הסטטוטורי שהיה כלול בתוכנית, ולפיכך היה פתוח לעיון הציבור בעת ההפקדה. ניתן לומר שיש כאן אפילו הטעיית הציבור.



נספח בינוי סטטוטורי - פרוייקט סוף השדירה.



נספח בינוי בוקע - פרוייקט סוף השדירה.

חקר אירוע מס׳ 3: עמליה

רקע כללי

זוהי התוכנית הראשונה שתוכננה בנתניה במסגרת הוועדה לבנייה למגורים - ול״ל. שטח התוכנית, שגודלו 316 דונם, נמצא במזרח נתניה והוא בבעלות מנהל מקרקעי ישראל. מטרות התוכנית העיקריות הן איחוד וחלוקה מחדש, שינוי יעוד מקרקע חקלאית למגורים, קביעת אזורי מגורים ומספר יחידות דיור, יעוד שטחים לצורכי ציבור, התוויית דרכים, קביעת הוראות בנייה ותנאים למתן היתר. מספר יחידות הדיור המתוכנן הוא 1055. הבינוי כולל בניינים טוריים, דו משפחתיים ובניינים בני 3 קומות, במקבצים בעלי אופי בינוי דומה, מסביב למרכז הכולל מבני ציבור קהילתיים.

התוכנית הופקדה ב- 17.1.91, ואושרה ב- 16.5.91 . היא כוללת הוראות, תשריט בקנ״מ 1:2500, נספח בינוי מנחה בקנ״מ 1:1250, נספח עיצוב ארכיטקטוני לאזור המגורים הדו משפחתיים (תקנון) ותוכנית חלוקה למתחמים.

נספח הבינוי הסטטוטורי

נספח הבינוי הסטטוטורי נעשה בשיתוף פעולה של המתכנן מטעם היזמים עם צוות התכנון של העירייה, והוא מראה בצורה סכמתית את קונטור והעמדת הבניינים. בהוראות התוכנית נאמר שנספח הבינוי הסטטוטורי הוא עקרוני וניתן לסטות מקווי המיתאר של הבניינים באישור הוועדה המקומית. התוכנית כוללת הוראות בנייה, עיצוב גגות, עיצוב למרפסות פתוחות או מדורגות ותנאים להיתר בנייה. כמו כן נקבע כי לא יינתן היתר בנייה, אלא לאחר אישור הוועדה המקומית לנספח בינוי ועיצוב ארכיטקטוני, בקנ״מ 1:500, של אותו מתחם תכנון בו כלול המגרש.

התוכנית חולקה לתשעה מתחמי תכנון. נדרש כי כל שלב פיתוח ילווה בנספח בינוי, שיכלול את העמדת הבניינים, גובהי הבניינים, מפלסי כניסה, קירות, מערכות תשתית וחניות. כל שלב ילווה גם בתכנון חומרי גמר ופירטי גמר. גם למבני ציבור יוגש נספח בינוי ופיתוח לאישור הוועדה המקומית, בשלב שלפני הגשת בקשה להיתר בנייה. למתחם מס׳ 1 ולשטח הפארק יש להגיש נספח בינוי לאישור הועדה המקומית והול״ל. נספח עיצוב ארכיטקטוני נוסף הוא תקנון, הכולל הוראות לבניינים הדו משפחתיים. תקנון זה כולל הוראות ביחס לגובה המבנים, צורת הגג, מיתקנים, סככות חנייה, גדרות וניקוז.

מהלך האירועים

מהלך אישור הנספחים הבוקעים מתואר בטבלה הבאה.

מתחם 1	מתחם 2	מתחם 3	מתחם 4	מתחם 5	מתחם 6	מתחם 7	מתחם 9
22.3.94	9.2.94	9.2.94	9.2.94	9.2.94	6.12.92	6.12.92	5.6.96
2.11.94						20.7.94	15.12.96
9.1.95 וכל							

בין השנים 1992 - 1994 (השלב הראשון) הוכנו נספחי בינוי בוקעים למתחמים השונים. בארץ הייתה זו תקופה, בה השתדלו רשויות התכנון לזרז הליכים, כדי ליצור מלאי של מגורים. הנספחים שאושרו בול״ל, כללו למעשה את תכנון הבינוי לביצוע. לפיהם הוכנו מכרזים והם אשר הנחו את הוצאת היתרי הבנייה למגורים. בשלב נוסף הוגשו לוועדה המקומית נספחי בינוי למבני הציבור שבמתחמים.

לאחר שמרבית המתחמים ניבנו ואוכלסו, עלתה דרישה של התושבים לבנות פרגולות וסוככים. מאחר שנספחי הבינוי המקוריים לא כללו פרטים ארכיטקטוניים, היה צורך להכין הצעה אופרטיבית. מנהל ההנדסה הגיש לאישור הוועדה הצעת עיצוב ארכיטקטוני לביצוע הפרגולות והסוככים, אשר מהווה הנחייה מחייבת בעת בקשה להיתר בנייה לסוככים ופרגולות.

באחד המתחמים ששווק על ידי משרד השיכון ליזמים, אושר נספח בינוי שהוגש על ידי משרד השיכון. היזם הזוכה ביקש להגיש בקשה להיתר בנייה אשר משנה את אופי הבינוי. מלבד השינוי בבינוי, ביקש היזם להוסיף יחידות דיור, בהתאם לתיקון תקנות ארציות, המאפשר הוספת יחידות דיור בדרך של הקלה (שנקרא גם ״תיקון שבס״). במקביל, ביקש היזם גם להגיש תוכנית בסמכות ועדה מקומית לתוספת עוד יחידות דיור. התוצאה הייתה יוזמה תכנונית אחת, שהתפצלה לשלושה שלבים של הליכים מקבילים. תוספת יחידות הדיור במסגרת הבקשה להקלה שינתה כליל את הבינוי המאושר, מבניינים שהיו צמודים ביניהם ורצופים לאורך הרחוב, לבניינים נפרדים. חוות דעת משפטית כללית שהתגבשה בעירייה גרסה, שאם השינוי בנספח הבינוי הבוקע הוא שינוי ארכיטקטוני מהותי לגבי המאושר בתוכנית, יש לעשותו בדרך של אישור תוכנית. כדי להימנע מהליכי אישור תוכנית, שינה היזם את הבינוי. האינטרס של היזם היה, למצות את כל ההליכים המותרים על פי חוק, ואפילו במקביל, על מנת לחסוך בזמן ולצאת לבנייה מיידית. מובן שעבור היזם הפך נספח הבינוי להיות בעל משקל משני, לעומת המטרה של תוספת זכויות בנייה. מנהל התכנון העירוני, מצדו, רואה בהליכים המקבילים צורת פעולה, המעמידה בספק את יכולתו לתת מענה מהיר וטוב לביצוע עיצוב איכותי. גם דרישת העירייה לפיתוח תפיסה אזורית לכל המתחם ולא רק לחלקו היחסי של היזם, לא זכתה לשיתוף פעולה, בגלל עלויות התכנון. היזם מוכן לשלם עלויות הנוגעות לתועלתו, אך אינו מוכן לשלם לשם מניעת פגיעה אפשרית בעיצוב הכולל של המתחם, אף אם הוא עצמו יהיה הגורם לפגיעה זו. בנסיבות אלה,נספח הבינוי הפך להיות משני בדיון, מסמך פורמלי גרידא, ריק מתוכן, מאחר שממילא לא ניתן לראות בו את ההקלות המוצעות, אותן ניתן לראות רק בבקשה להיתר. השימוש הפורמלי בכלי זה, ללא אפשרות לצקת בו את התוכן האמיתי, ודאי שאינו מקדם את תהליך התכנון הכולל.

סיכום ומסקנות

משך ההליכים

מטרת הקמת הול״ל הייתה לזרז הליכים, אולם, למרות זאת, הוקדש זמן רב לבינוי הסטטוטורי והתוכנית אף יצרה מערכת של נספחים בוקעים שבדיעבד מסתבר שגרמו לעיכוב מימוש הבנייה.

היקף הנספח

אחת המגבלות של נספחי הבינוי למתחמים שלמים היא, שכל שינוי בבינוי, ללא קשר להיקפו, חייב להיעשות על ידי הגשת נספח בינוי מתקן לכל המתחם. הליך זה מתאים

לשלב הפיתוח הראשוני, אך איננו נחוץ כאשר השינויים הם חלקיים ואינם רלוונטיים לכל המתחם.

מועד הביצוע
כאשר מועד המימוש סמוך למועד התכנון, עדיין לא חלים שינויים מהותיים בדרישות השוק והצרכנים, וניתן להניח שיש פחות קונפליקטים בין הרשות והיזמים. מצב זה היה אופייני לשלב הראשוני של מימוש תוכניות הול״ל, כאשר הביצוע היה סמוך למועד התכנון. המתחמים הראשונים בוצעו בשנת 1992. מאוחר יותר שווקה הקרקע ליזם פרטי, בשעה שכבר ניתן היה לקבל הקלות ביחידות דיור או תוספת יחידות דיור על ידי תוכנית בסמכות ועדה מקומית, ואז החלו להיווצר קונפליקטים. נספח הבינוי שהוכן שנה קודם לכן, כבר לא עמד במבחן המציאות והיה צורך לשנותו.

משך ההליכים
משך הזמן של הטיפול האדמיניסטרטיבי בנספח הבינוי הבוקע של תוכנית בית הספר, נמשך ארבעה חודשים מרגע אישורו בוועדה המקומית ועד שחזר חתום בחותמת הול״ל לעירייה. למרות העובדה שבגלל חשיבות הפרוייקט הוא קיבל סדר עדיפות גבוה במשרדי הוועדות, נראה שמישכי הזמן ארוכים יחסית למשך אישור תוכנית הול״ל, שממועד הפקדתה ועד מתן תוקף לה עברו ארבעה חודשים בלבד.

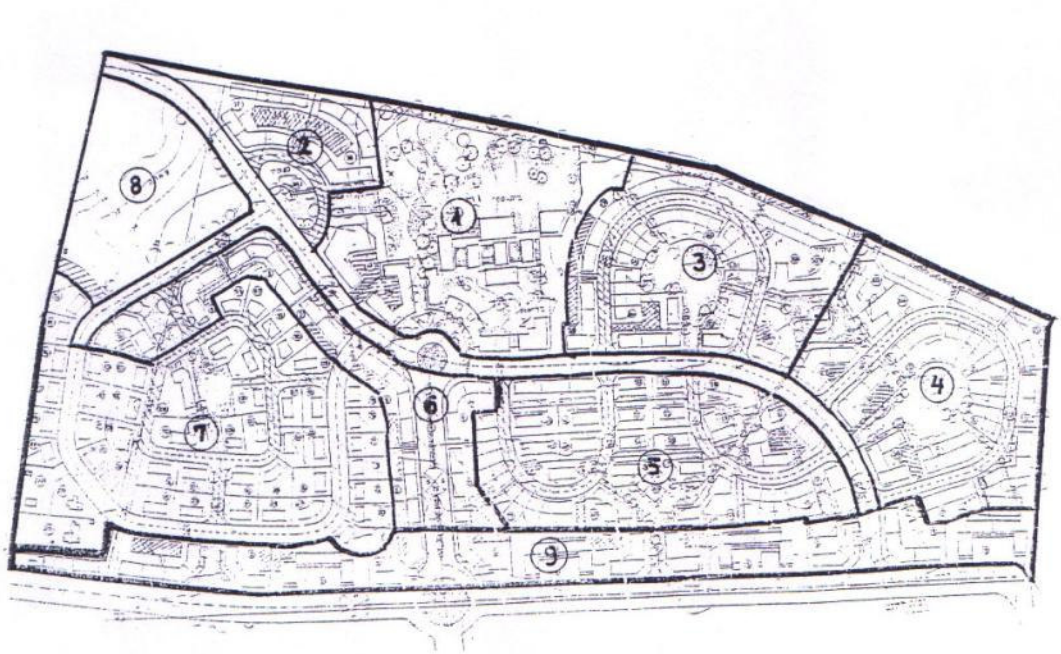
זמניות הול״ל
הול״ל הוקמה מכוח הוראת שעה, ולפיכך הייתה זמנית. דבר זה יצר בעיה, מאחר שזמן רב לאחר שהול״ל הפסיקה להתכנס באופן סדיר כוועדה, נערך נספח הבינוי שטעון היה אישור ול״ל, ולא היה ברור מהי המסגרת המאשרת.

השפעת ההקלות
תיקוני החוק שאפשרו תוספת יחידות דיור על ידי הקלה או תוכנית בסמכות ועדה מקומית, יצרו לחץ רב על ועדות התכנון, הן מההיבט המהותי של הגדלת הצפיפות והן מההיבט הפרוצדורלי. נוצרה אפשרות לבצע את תהליך התכנון במסלולי הליכים שונים, המתקדמים בו-זמנית. ניתן להתחיל לבנות על פי התוכנית המאושרת, לבקש תוך כדי הבנייה הקלה במספר יחידות הדיור על פי תיקון התקנות (שבס), ובמקביל להתחיל הליך של הכנת תוכנית בסמכות ועדה מקומית. שילוב שלושת ההליכים יוצר עומס, שלוועדה המקומית קשה להתמודד אתו. התוכניות מתפצלות לכמה ראשים, מבלי שניתן לבקר את התהליכים. נספח הבינוי הופך להיות מסמך מיותר וריק מתוכן, שאינו משקף את המציאות התכנונית החדשה, מאחר שלא ניתן להציג בו את תוספת יחידות הדיור, שתבוקש כהקלה רק במועד הוצאת ההיתר, אך קיימת חובה פורמלית להכינו.

ריבוי מתכננים
את נספחי הבינוי הבוקעים מכינים, במקרים שונים, גורמים שונים. לעיתים זוהי הוועדה המקומית, לעיתים משרד השיכון, יזמים פרטיים ועוד. לכל אחד מן הגורמים אדריכלים משלו וסגנון משלו, ועובדה זו עושה את התהליך למגוון מאוד. נדרשים צוות מקצועי ומיומן ותשומת לב רבה של הוועדה המקומית, על מנת לתאם ולהוביל את הנספחים השונים בצורה עקבית ונאותה.

שיתוף הציבור
ריבוי השינויים החלים בין מועד אישור התוכנית לבין מועד אישור הנספח הבוקע, ובינו לבין אישור הבקשה להיתר בנייה, גורמים לכך שהפגיעה בציבור היא מהותית. הציבור ייחשף לשינויים אלה רק בשלב מאוחר יחסית, בעת הבקשה להיתר, והוא

יראה את השינויים רק באופן חלקי ונקודתי, בכל בניין בנפרד, בעת הבקשה להיתר עבור אותו בניין.



נספח בינוי סטטוטורי - עמליה

חקר אירוע מס׳ 4
מלונות במע״ר החדש

רקע כללי

תוכנית זו, שהוגשה על ידי החברה הכלכלית של נתניה, משתרעת על שטח של כ-1600 דונם וכוללת 2100 יחידות דיור ו-4000 חדרי מלון. מיקומה הגיאוגרפי של התוכנית ליד הים תורם לפוטנציאל היוקרתי של הפרוייקט, ולרצון של הנהגת העיר לבצע פיתוח איכותי, שיהווה גורם משיכה וישפר בכך את תדמית העיר. מטרותיה העיקריות של התוכנית הן קביעת תקנות המסדירות את הבנייה לפי אזורים וקביעת הוראות גימור ועיצוב ארכיטקטוני. כמו כן, קביעת הוראות לשטח הציבורי הפתוח, הכולל גם את שטח המצוק ושטח חוף הרחצה, קביעת הנחיות לתכנון מפורט בהתאם לעקרונות הבינוי ושמירת ערכי טבע ונוף.

מסמכי התוכנית כוללים הוראות, תשריט, לוח הקצאות ונספח בינוי בקנה מידה 1:1250. נספח הבינוי הסטטוטורי הכלול בתוכנית מצביע על כוונות המתכנן לגבי אופן פריסת המבנים בשטח, והוא משמש בסיס לנספח בוקע מפורט. יש לציין שהנספח הסטטוטורי הוא מאוד סכמטי, וכל שניתן ללמוד על כוונות המתכננים הוא רק מן החתכים העקרוניים שבו.

הוראות התוכנית הנוגעות לנספחי בינוי בוקעים

הוראות התוכנית קובעות 3 סוגי נספחים בוקעים: נספח פיתוח למיבננים, נספח הנדסי לתשתיות למיבננים, ונספח אדריכלי לתת-מיבננים. הנספח האדריכלי אמור לקבוע את איתור הבניינים במגרש, צורת הבניינים, גובהם ומפלס הכניסה הקובעת, הוראות מפורטות לגימור הבניינים, איתור הכניסות לרכב ולהולכי רגל למגרש, פתרונות עקרוניים לחנייה, גדרות ואביזרי רחוב. הנספחים יאושרו על ידי הוועדה המקומית ויובאו להסכמת הוועדה המחוזית. לכל מבנן קיימות הוראות כלליות מעורפלות למדי. לדוגמא: ״בתכנון המפורט יש למקם את המבנים בהפניה כלפי הים, תוך שמירת חזית נאותה הן לגבי הכביש והן לגבי הטיילת...".

מהלך האירועים

הנספחים הבוקעים הוכנו עבור מיבנן שלם, על ידי אדריכל התוכנית שהועסק על ידי החברה הכלכלית של נתניה, האחראית לפיתוח. הנספחים הבוקעים היו בקנה מידה 1:500, והם נועדו להסדיר את הפיתוח ולאפשר הגשה של היתרי בנייה. הם השלימו את המידע ההנדסי הנחוץ להוצאת היתרי בנייה.

במהלך 1995-1997 אושרו, בוועדה המקומית ובוועדה המחוזית, 6 נספחי בינוי. משכי הזמן הארוכים עד לאישור נבעו מתהליך התכנון, ולאו דווקא ממשך ההליך האדמיניסטרטיבי. אופי נספחי הבינוי למיבנני המגורים היה קרוב יותר לנספחי פיתוח שטח (הכוללים, לדוגמה, גם פירטי פיתוח הגדרות), מאשר לנספחי עיצוב אדריכלי. מינהל ההנדסה נימנע מלהכנס לפרטים ארכיטקטונים, בגלל הלקח שנלמד, בין היתר,

מתוכנית מתחם הקבלנים. ריבוי בעלים עלול לפגוע בביצוע הוראות בינוי מפורטות מדי. מאידך, הוראות פיתוח שטח כוללות מהוות תנאי הכרחי לתיאום ביצוע הפיתוח. למעשה, היחס לנספחי הבינוי לביצוע, האמורים להדריך את עבודות הביצוע בשטח, היה כמו למסמכים סטטוטוריים.

לגבי נספח הבינוי של מיבנן בתי המלון, נוצרה מחלוקת בין הוועדה המקומית לוועדה המחוזית. הוועדה המקומית ביקשה להציג תכנון כללי ולא מפורט. הסיבה לכך הייתה העובדה, שעדיין לא עמדה לפני היזמים והוועדה המקומית פרוגרמה ברורה של בתי המלון המוסכמת על כל הבעלים, לא היה ידוע קצב הפיתוח, ולכן לא רצתה הוועדה להיכנס לפירוט יתר בשלב זה. הוועדה המחוזית מצידה, לא הסכימה לוותר על רמת פירוט סבירה, וראתה דווקא חשיבות בהצגת נספח בינוי מפורט יותר עבור מיבנן מרכזי זה על המצוק החופי. לבסוף הושגה פשרה בין הצדדים והוחלט, שהתכנון יתרכז בשטחים הציבוריים הפתוחים, בשטחים שבין הבניינים ובהסדרת התנועה. זאת, למרות שבעלי המגרשים במבנן עמדו, ממילא, להגיש בינוי תוכנית מיתאר, ולא היה טעם , מבחינתם, להשקיע משאבים בנספח הבינוי. נספח בינוי זה התגלגל זמן ארוך בין הוועדה המחוזית לוועדה המקומית, בדרישות ותיקונים.

במתחם נוסף, שכלל מספר מגרשים המיועדים לבית מלון ותחנת דלק, הייתה מחלוקת דומה בין היזמים והוועדה המקומית לבין הוועדה המחוזית. הוועדה המקומית רצתה לדחות את התכנון לשלב ההיתר, בעוד הוועדה המחוזית ביקשה לראות את העיצוב העירוני והסדרת התנועה בסמכות אישורה. כתוצאה מכך החליטה החברה הכלכלית של נתניה, שמימנה את הכנת נספחי הבינוי, לצאת מן התמונה, וקידום נספח הבינוי עבר לניהול ומימון אחד מבעלי הקרקע.

סיכום

היחס בין נספח סטטוטורי לנספח בוקע
נספח הבינוי הסטטוטורי הוא מסמך שקשה לדלות ממנו מידע מפורט, בגלל קנה המידה שלו (1:1250) ומשום העובדה שהוא לא נעשה על רקע מפת מדידה. לעומת זאת, הנספחים הבוקעים הם נספחים הנדסיים. הוראות הפיתוח שהוצגו על גבי מפת מדידה הן התרומה העיקרית לעיצוב השטח. נספחי הבינוי הבוקעים קבעו בעיקר את מפלסי המגרשים ואת תכסית המבנים במגרש במסגרת קווי הבניין. האדריכל התבקש לבדוק, באותה הזדמנות, אם זכויות הבנייה אכן נכנסות במסגרת קווי הבניין המותרים, מאחר שתשריט חלוקה שאושר בינתיים, שינה גם הוא את קביעות הנספח הכללי הכלול בתוכנית. תהליך זה, העובר מתכנון כללי וסכמטי לתכנון יותר מדויק והנדסי, הוא תהליך של זיקוק התוכנית. לעתים, המעבר מנספח שהוא "ציור" לתשריט פרצלציה, שינה אפילו את הגיאומטריה של המגרשים.

חלוקה למבננים
נספח הבינוי מחולק לפי מבננים, ובכך הוא מהווה כלי יעיל לניהול הפיתוח ואיכות.

יתרון ליזם בודד
מצאנו הבדל ברור בקצב קידום נספח הבינוי הבוקע בוועדות, בין מצב בו הבעלות היא מפוצלת, כמו במיבנני מגורים בתוכניות האחרות, לעומת נספח שבו עומד מול הוועדה יזם אחד, או אחדים, המקיימים משא ומתן עם הוועדה.

אישור ועדה מחוזית
תוכנית המיתאר קבעה שנספחי הבינוי צריכים לקבל את הסכמת הוועדה המחוזית. לא ברור, מן המונח: "הסכמה", אם כוונת מחבר התוכנית הייתה להצגת התוכנית לנציגי הוועדה, או שהכוונה לתהליך של דיון ואישור. בכל מקרה, הצורך בדיון נוסף בוועדה המחוזית מאריך ומסרבל את אישור נספח הבינוי.

בעת כתיבת שורות אלה כבר אין הוועדה המחוזית נוטה לטפל בנספחי בינוי. למרות שהוראה זו נובעת מדרישה היסטורית של הועדה המחוזית עצמה, יש הסכמה מצדם לשקול בחיוב הגשת תוכנית בנין עיר כוללנית,שתשנה את דרישת אישור כל נספחי הבינוי, מסמכות ועדה מחוזית לסמכות ועדה מקומית.

חקר אירוע מס׳ 5:
מגורים ומסחר במע״ר החדש

רקע כללי

תוכנית המע״ר החדש של נתניה, הנמצא על חוף הים, כוללת כ- 3000 יחידות דיור וכן 100,000 מ״ר מסחר. שטח התוכנית, שגודלו כ- 900 דונם, נמצא בבעלות פרטיים. מטרות התוכנית היו, בין היתר, קביעת הוראות והנחיות לעיצוב ארכיטקטוני וקביעת הנחיות לתכנון מפורט בהתאם לעקרונות הבינוי. מסמכי התוכנית כללו תשריט, הערוך בקנה מידה של 1:2500, ונספח בינוי בקנה מידה של 1:1250. נספח הבינוי, המציג קונטור סכמטי של בניינים, מצביע על כוונות ועל אופן פריסת המבנים בשטח, כבסיס לנספח בינוי ופיתוח מפורט בוקע.

הוראות התוכנית הנוגעות לעיצוב.

הוראות התוכנית
בתשריט מסומנים מיבננים ותת-מיבננים. כמו כן כלולות בו הוראות כלליות לשימוש בחומרי גמר בחזיתות המבנים ובגגות. בסעיף ״הגבלות בנייה״ נקבע, כי היתר בנייה בתחום התוכנית יינתן בהתאם לנספח עיצוב ארכיטקטוני ונספח פיתוח מפלסי הקרקע.

נקבעו הגדרות ומשימות לביצוע, כדלקמן:

- נספח פיתוח שיכלול גבהים לכבישים ולשטחי הציבור, מעבירי מים, גשרים, מעברי הולכי רגל עיליים ותת קרקעיים.
- נספח הנדסי שיכלול פתרון כל נושאי התשתית הקשורה לביצוע בפועל של הבנייה.
- נספח הוראות עיצוב אדריכלי, שיכלול: איתור בניינים במגרש, צורת הבניינים, הוראות מפורשות לגימור הבניינים, איתור הכניסות לרכב ולהולכי רגל למגרש, פתרונות עקרוניים לחניה, גדרות וריהוט רחוב.
- נספח פיתוח ונספח הנדסי, שייערך למיבנן.
- נספח עיצוב אדריכלי, שייערך לתת-מיבנן.

פרק מיוחד הוקדש להוראות אדריכליות לתכנון מיבננים ותת-מיבננים. במסגרת הוראות אלה ניתנו הנחיות המיתארות את הכוונות לגבי אופי המיבנן, שילובו במרקם העירוני שמחוץ לתחום התוכנית, ונקודות ציון במיבנן, כולן במעורפל ובאופן לא ספציפי. לדוגמה: ״בתכנון המפורט יש לתת את הדעת על עיצוב קטע רחוב בין מגרשים... היות וזו נקודת ציר שבה משנה הרחוב כיוונו. וכמו כן מתקיים מפגש עם ציר הולכי רגל החוצה אותו״.

ברור מתוך הוראות התוכנית, שלא ניתן יהיה להוציא היתר בנייה אלא לאחר תכנון מפורט של כל התוכנית מבחינת העיצוב, וזאת על אף שהתוכנית קובעת זכויות בנייה, מספר קומות וקווי בנין.

נספח הנחיות לעיצוב עירוני
הנספח המצורף לתוכנית, שנקרא "הנחיות עיצוב אדריכלי", כולל תיאורים מילוליים של נקודות ציון ואזורים בעלי משמעות עירונית, וכן חומר גרפי רב המציג את רשות הרבים. במבוא לנספח כתבו מחברי התוכנית: "כסיכום להוראות והנחיות הסטטוטוריות המרוכזות בתקנון התוכנית, תשריטיה ונספחיה האחרים, בא נספח זה כאפילוג לחזון עירוני שגם אם ישחק ויעבור תהפוכות במשך הזמן, הרי יישארו בו בתוכנית ובנתח העיר שתממש הרוח שהוליד רעיון תכנונה.....נספח זה עורך לקורא התוכנית מעין טיול היכרות העובר דרך המקומות היותר משמעותיים בה, תוך ציון אופיים האורבני בתיאור מילולי ובאיורים. אם נשתרבב אל האיורים המיתארים את האופי הניפחי והחללים האורבניים שמץ של עיצוב בנייני, יש להתעלם ממנו שכן לא בו הכוונה."

נספח זה הוא ייחודי בתארו את רוח התוכנית. יש כאן ניסיון לשיתוף הציבור ברמה הערכית של התכנון הפיסי, במסגרת ההליכים הסטטוטוריים של התוכנית, בצורת חוברת המצורפת למסמכי התוכנית (ראה איורים בסוף האירוע).

נספחים בוקעים
בעת עריכת המחקר התוכנית טרם אושרה, וטרם יושם ההליך של נספחים בוקעים. מכיוון שבעלי הקרקע הם פרטיים ושונים, סביר היה שיוגשו מספר נספחים למבננים או לתת-מבננים, לפי קצב הפיתוח, ולפיכך ספק היה אם כל הדרישות העיצוביות המפורטות יוכלו לצאת לפועל.

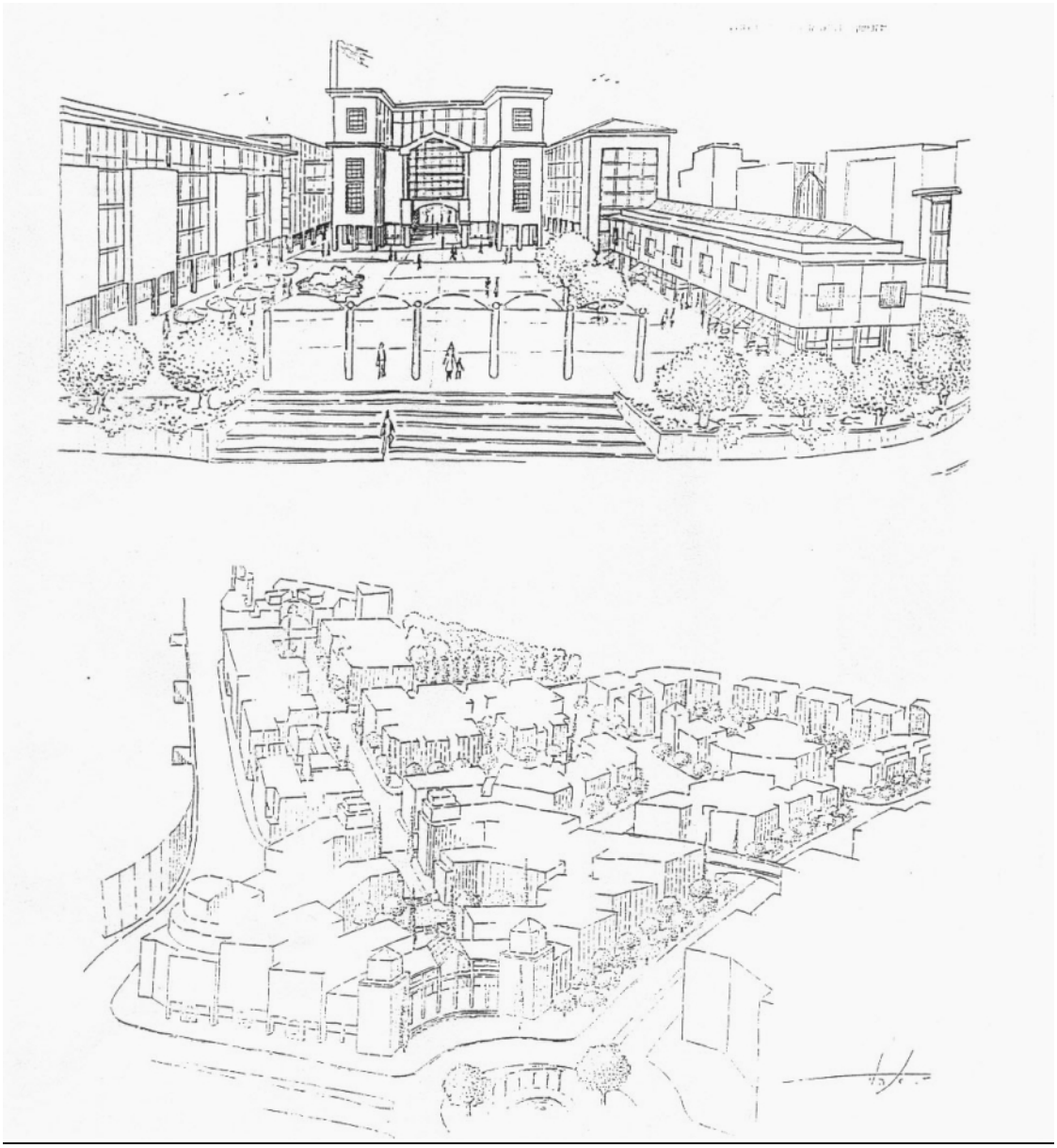
סיכום

הנספחים הבוקעים
התוכנית קבעה מנגנון לנספחים בוקעים, והם: נספח פיתוח, נספח הנדסי ונספח אדריכלי. הנספח ההנדסי ונספח הפיתוח צריכים להיערך בבת אחת עבור כל המערכת, דבר הצורך משאבים רבים, ולפיכך לא סביר שייעשו על ידי בעלי קרקע יחידים. לעומת זאת, הנספח האדריכלי יכול להתבצע בחלקים, לפי אזורים מוגדרים מראש, ובכך יצומצמו העלויות עבור הרשות והיוזמה תישאר בידי הבעלים.

הנספח הסטטוטורי
נספח הנחיות העיצוב העירוני הוא ייחודי ומעניין, בתארו את האופי האורבני של מתחם זה. הוא יכול להוות כלי עבודה טוב לצוות מקצועי בתחום העיצוב העירוני ברשות. ממנו ניתן לגזור הנחיות יותר מפורטות שידריכו את היתרי הבנייה וילוו את פיתוח המע"ר לאורך השנים.

שיתוף הציבור
היתרונות של נספח הנחיות העיצוב במתכונת זו הם בהיותו כלי הסברתי חינוכי להצגת הערכים של התכנון. לא ברור עד כמה הנספח ניתן להצגה לציבור בדרך המקובלת, של מסירת מידע כללי ומידע להיתר. ככל הידוע לנו, הוא אינו מוצג בדרך כלל בעת מסירת אינפורמציה.

קטע מנספח בינוי סטטוטורי (נת/542 /א)



נספח הנחיות לעיצוב עירוני במע"ר החדש (נת/542 /א)

חקר אירוע מס׳ 6:
מגורים במזרח נתניה

רקע כללי

תוכנית איחוד וחלוקה מחדש לייעוד מגורים, הכוללת כ- 4000 יח״ד. התוכנית משתרעת על שטח של כ-1000 דונם, שבבעלות ממ״י ואחרים. מטרות התוכנית הן, בין היתר, קביעת הוראות בנייה לכל אזור, קביעת קווי בנין, עקרונות בינוי ותנאים למתן היתרי בנייה. התוכנית כוללת הוראות וכן תשריט הערוך בקנה מידה של 1:2500. כמו כן כוללת התוכנית נספח מנחה.

הוראות התוכנית הנוגעות לעיצוב

הוראות התוכנית
ההוראות הפרוצדורליות הן, כי תנאי להוצאת היתר בנייה יהיה הגשת נספח בינוי, פיתוח ועיצוב אדריכלי לכל מיבנן שלם, והוא יאושר על ידי הוועדה המקומית. נספחי הבינוי יהיו בקנה מידה 1:250 לפחות, עם פרטים בקנה מידה מתאים, והם יקבעו את אופן העמדת הבתים, מידות, צורה ומרווחים, מפלסים, גבהים, חתכים וחזיתות עקרוניים, גמר גגות, גמר חזיתות, עיצוב קולונדות ופיתוח שטח. למבני הציבור יוגשו נספחי בינוי לאישור הוועדה המקומית, במסגרת נספחי בינוי למיבננים, וכן יוגש נספח בינוי למכללה לאישור הוועדה המקומית ולהסכמת הוועדה המחוזית. בהוראות העיצוב הוגדרו בתים פינתיים, חזיתות, פיתוח חניות עיליות ועיצוב קומת העמודים.

נספח הבינוי הסטטוטורי
נספח זה כולל בינוי בקנה מידה 1:1250, חתכי רחובות בקנה מידה 1:500 , תכנון מיבנן, הכולל טיפוסי בניינים, בקנה מידה 1:500 , ומסומנים בו קונטור הבניינים, סידור עקרוני של החניה ואזורי נטיעות. בהוראות התוכנית צוין שנספחי הבינוי הם מנחים בלבד.

מהלך האירועים

הנספחים הבוקעים למתחמי המגורים הוגשו כחוברת בת 57 עמודים, בפורמט של חצי גיליון גדול. החוברת נערכה במימון החברה הכלכלית של נתניה. האדריכלים שערכו את החוברת, כללו בה את התכנון של כל היועצים, שהם מתכנני הנוף, מתכנני המים, מתכנני ביוב וניקוז, חשמל, כבישים ותנועה, מודד ומנהל הפרוייקט. השרטוטים נערכו בקנה מידה 1:500 , אך הוקטנו לצורך עריכה. החוברת כוללת חתכים, חזיתות ופרטים. חלק מן התכנון, דוגמת הרחוב הראשי, או הכיכר הראשית, הובאו רק כתכנון לדוגמא לפיתוח, אך חלק מן הפרטים שהוצגו הם פרטים מחייבים. החוברת מרשימה בהיקפה ובעריכתה, אולם כמעט בלתי אפשרי להציגה לציבור בגלל מורכבות החומר שבה.

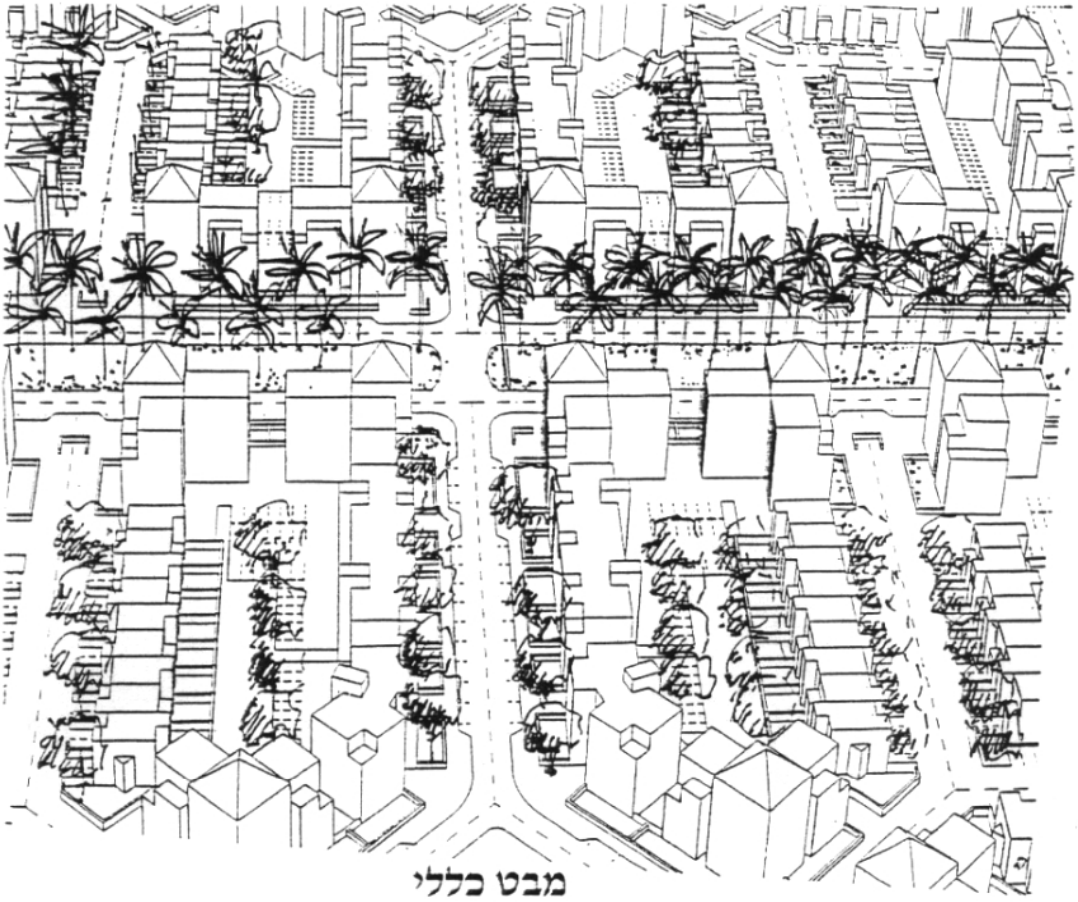
סיכום

תפקיד הנספח הסטטוטורי
עיקר חשיבותו של נספח הבינוי הסטטוטורי בתוכניות רחבות היקף הוא מעין הצהרת כוונות, שתלווה את התוכנית בשלבי התכנון המתקדמים. היות ובשלב זה עדיין אין יועצים, התוכנית היא יותר מסמך מדיניות מאשר מסמך פסקני ומחייב להוצאת היתרי בנייה.

מתכונת המסמכים הבוקעים
נספחי הבינוי הבוקעים כוללים הוראות מפורטות עד כדי פירטי גמר, שלא ברור אם יוכלו לעמוד במבחן המציאות. התצוגה הגרפית טובה מאוד ויש שימוש בפרספקטיבות הנותנות את "רוח המקום" באזורים מרכזיים, שהם חוט השדרה העירוני (ראה תרשים בסוף האירוע).

ברמת המגרש הבודד הפירוט רב מאוד. הנספח הבוקע הוקטן מקנה מידה של תכנון בינוי לביצוע (1:250) לפורמט מצומצם של חצי גיליון גדול (תרשים בסוף האירוע). התוצאה היא מסמך מרשים ועב כרס, אך ספק אם ניתן להציגו לציבור, או אם יוכל לשמש את בודקי התוכנית ומקבלי ההחלטות. עניין זה הופך מסובך לאין ערוך כאשר יש צורך לתת מידע בכתב על פיו. ההנחיות המחייבות מסירת מידע על פי סעיף 199 א' לחוק, קובעות שיש לתת מידע גם על הגבלות המוטלות על פי החלטות של ועדת תכנון. מכאן נובע שיש למסור מידע להיתר גם על נספחים בוקעים. דבר זה מחייב היערכות של הועדה ל"תרגום" הנספחים למסמכים הנוחים להבנה לפקידים, למוסרי האינפורמציה ולציבור.

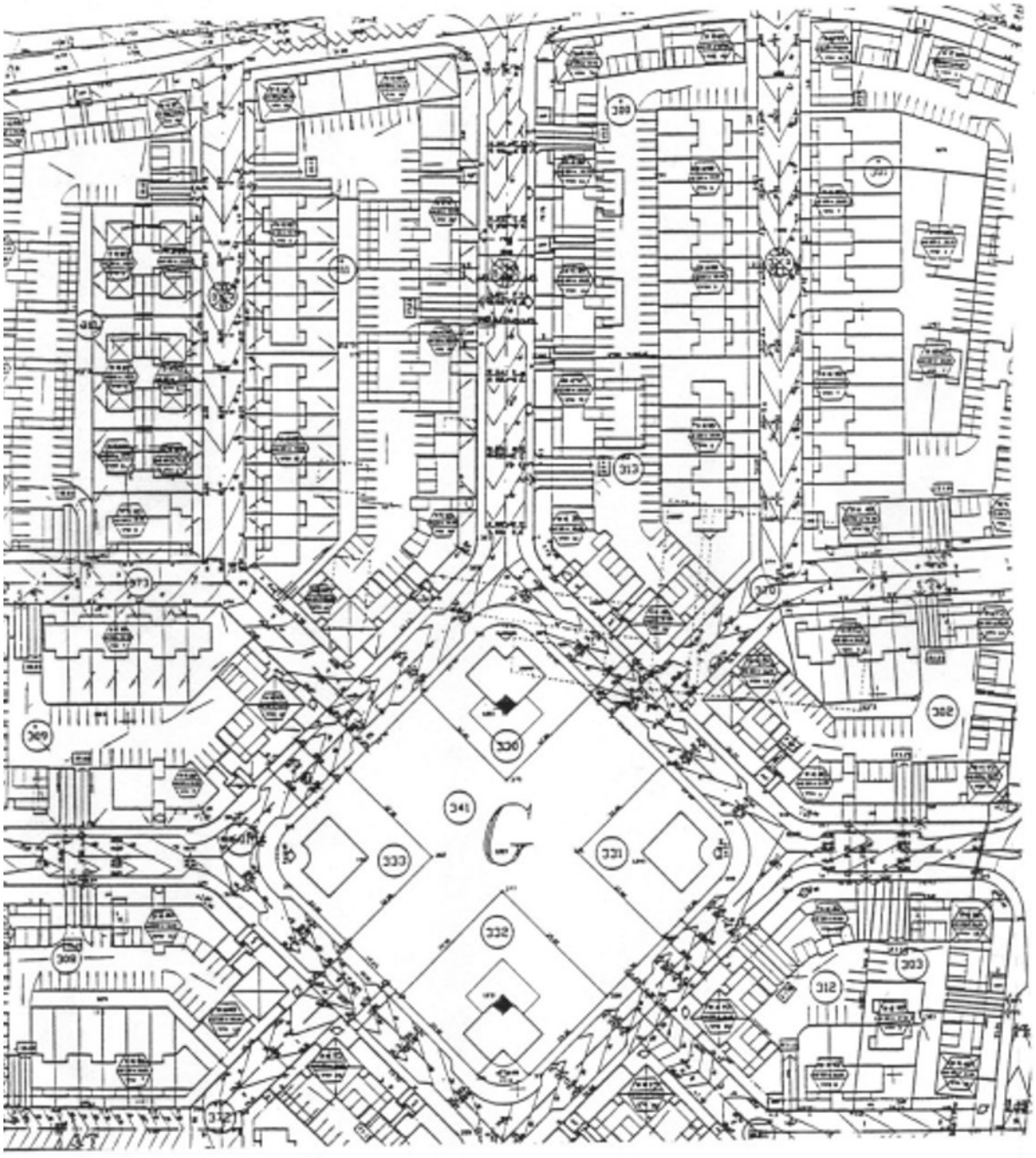
שיתוף הציבור
נספח הבינוי הסטטוטורי היה פתוח לציבור, אולם הוא היה מנחה בלבד. הנספחים הבוקעים היו, אמנם, מפורטים ומושקעים וגם מחייבים, אך בגלל הפירוט הרב היה החומר רחב מכדי להציגו בפני הציבור.



מבט כללי

רחוב מסחרי ראשי

נספח בינוי בוקע – מגורים במזרח נתניה (נת/750)



נספח בינוי בוקע - העמדה וחניה, מגורים במזרח נתניה (נת/750)

השכונה מאופינת באחידות הבינוי. האם האחידות נגרמה בגלל תוכנית בינוי מוצלחת, או משום שכל השכונה נבנתה באותה עת ועל ידי חברה אחת? (נת/750/ 6)

על אף שתוכנית הבינוי הסטטוטורית היתה מנחה בלבד, החברה המתכננת, שהיתה גם החברה הקבלנית והמשווקת, לא ביצעה שינויים משמעותיים בבינוי.

תוכנית הפיתוח הבוקעת נעשתה בעת המימוש, כתנאי להיתר בניה. תוכנית זו כללה גם נספחי תשתיות. (נת/750 /6)

חיקרי אירוע
שלב ב', 2002

המחקר שבבסיס ספר זה הסתיים בשנת 1997 והתייחס לאירועים שחלו בתקופת תכנון שנמשכה עד שנת 1994. בשנת 2002 נערך, בהמשך, סקר מצומצם על מנת לעדכן את העבודה ולבחון אם חלו שינויים. בסקר נבדקו 6 תוכניות. מאחר שתהליכי התכנון הסטטוטורי הם ממושכים עד למאוד, ומאחר שהמחקר יכול להיות רלוונטי רק לגבי תוכניות שהגיעו לכלל הבשלה, כלומר: אישור, הופעת נספחים בוקעים ולעיתים מימוש, התייחס גם סקר העדכון לתוכניות שנולדו לפני זמן, ולא לאחרונה.

חקר אירוע א':
שכונת האירוסים

רקע כללי

תוכנית איחוד וחלוקה לייעוד מגורים, שהוגשה על ידי משרד הבינוי והשיכון, על קרקע בבעלות ממ"י. התוכנית פירטה תוכנית מיתאר קודמת, אשר בה נקבע שטח הבנייה. במסגרת תוכנית זו נקבעו הוראות בנייה ותנאים להיתר בנייה. התוכנית משתרעת על שטח של 287 דונם, והיא כוללת בנייני מגורים טוריים בני 3 קומות וקוטג'ים בדגם שטיח. כמו כן היא כוללת מיבני ציבור. התוכנית אושרה בתאריך 14.1.90 וכללה הוראות ותשריט.

הוראות עיצוב בתוכנית

ברקע תשריט התוכנית עצמו מופיע בינוי עקרוני, המראה קונטורים של בניינים והעמדתם, מספר יחידות דיור ומספר קומות. נאמר בהוראות התוכנית כי הבינוי בתשריט הוא עקרוני. אמנם אין בתוכנית הגדרה למושג "עקרוני", אולם נאמר בהוראותיה כי ניתן לסטות מקווי המיתאר של הבניינים באישור הוועדה המקומית. מלבד זאת, בתוכנית כלולות הוראות לעיצוב גגות, עיצוב גגות רעפים, עיצוב מרפסות פתוחות או מדורגות. בנוסף ובנפרד מן הבינוי הנראה בתוכנית, נאמר בהוראותיה, כי לכל שלב פיתוח דרושה הגשת "תוכנית בינוי" (נספח בינוי בוקע) מפורטת בקנ"מ 1:500 כתנאי לאישור בנייה לכל מגרש, או חלק ממנו, או קבוצת מגרשים. הנספח נדרש לכלול העמדת בניינים משולבת בנספחי פיתוח נוף ותשתית, גובהי הבניינים, מפלסי הכניסה לבניינים, חומרי בנייה עיקריים, גובהי השבילים והכיכרות, גובהי החצרות, מיקום קירות תומכים וגובהם, מערכות תשתית ועוד. גם לכל מבנה ציבור נדרשת הגשת נספח בינוי ופיתוח מפורט לאישור הוועדה המקומית, בשלב שלפני היתר בנייה. כמו כן יש ללוות כל שלב פיתוח, בתוכנית עיצוב אדריכלית אשר תנחה באשר לצורה, חומרי גמר ופירטי גמר של קבוצות הבינוי השונות.

יישום

לתוכנית היו נספחי בינוי רבים, שנערכו והוגשו במהלך השנים . נספחים לדוגמה:

- הנספח הראשון הוא תכנון של בינוי מפורט למגורים ברובע 12. הוא אושר ביוני 1992, שנתיים וחצי לאחר אישור התוכנית. נספח בינוי זה הוגש על ידי חברת אזורים, שהיא גורם שונה ממגישי התוכנית,שהיו משרד השיכון. למרות השוני במגיש ובמתכנן, הנספח תאם את הבינוי העקרוני שבתוכנית, ובאישורו לא היו בעיות מיוחדות או חילוקי דעות. הוא הוגש כתכנון ארכיטקטוני גרפי, הכולל חזיתות וחתכים וכן ציון חומרי גמר, ובכך מילא גם את הדרישה לנספח עיצוב אדריכלי.

- הנספח השני, שהוגש כתכנון בינוי מפורט לאתר לבניין ציבורי, עבור בית כנסת, אושר ביולי 1995, חמש שנים לאחר אישור התוכנית. מאחר שמדובר במבנה בודד, הוגש הנספח בקנ״מ 1:200 ו- 1:100. גם נספח זה הוגש על ידי חברת אזורים, וגם הוא תאם את הבינוי העקרוני בתוכנית, ואושר ללא בעיות.

- הנספח השלישי היה לגן ילדים ומקווה, והוא דמה לנספח השני בכל שאר הפרטים. הוא אושר ביולי 1997, שבע שנים לאחר אישור התוכנית.

סיכום

ריכוז היזמות והפיקוח
כאמור, הנספחים שמנינו לעיל, הינם חלק מנספחים בוקעים רבים שהוגשו לתוכנית זו, והיו, בדרך כלל נאמנים לתוכנית. דבר זה נבע, קרוב לוודאי, מכך שמשרד השיכון לא יצא מן התמונה לאחר שיווק הקרקע, אלא פיקח והקפיד על איכות התכנון ועל העקביות. בנוסף לכך, הבנייה הייתה מרוכזת בידי יזם אחד, כך שלא נוצרו ניגודי אינטרסים.

מבנה התוכנית
התוכנית ממנה נגזרו הנספחים הבוקעים הייתה בנויה היטב מבחינת מדרג הנספחים והפירוט הנדרש בהם. התוכנית טבעה 3 מונחים להגדרת המסמכים השונים:
- בינוי עקרוני (מצורף לתוכנית הסטטוטורית)
- תוכנית בינוי מפורטת (הכוונה לנספח בינוי בוקע)
- תוכנית עיצוב אדריכלית (הכוונה לנספח עיצוב בוקע)
וחלוקה זו תואמת את שלבי יישום התוכנית ומועדיהם.

נושא הנספח
נספחי בינוי לגבי שיטחי מגורים הם, ברוב המקרים, שנויים יותר במחלוקת וקשים לאישור מאשר נספחי בינוי לשטחים לבנייני ציבור. יתכן כי האפשרות להיפגע ממבני הציבור היא פחות נפוצה מאשר ממגורים (בתנאי שאין מדובר בשינוי יעוד מבנה הציבור).

חקר אירוע ב׳:
אגם 3

רקע כללי

מהות התוכנית היא שינוי יעוד מאזור חקלאי ושטח למוסדות חינוך ותרבות, לאזור מגורים, בשטח של 491 ד׳. הבעלים והיוזמים היו מינהל מקרקעי ישראל, שהם גם בעלי הקרקע. התוכנית כוללת מגורים, בנייני ציבור, מסחר ושצ״פ. שטח הבנייה העיקרי הוא 101.000 מ״ר, ומספר יח״ד 1353. בתוכנית ארבע צפיפויות מגורים: באזור א׳ בניינים צמודי קרקע בגובה 2 קומות, באזור ב׳ בנייה רוויה, בגובה 3, 4, 5 קומות, באזור ג׳ בנייה רוויה בגובה 10 קומות, ובאזור ג׳ מיוחד, 5, 6, 8 קומות. התוכנית אושרה ביום 9.10.97 וכללה נספח בינוי בקנ״מ 1:1250 שהוא מחייב לנושא קווי בנין וגובה מבנים, וכן נספח של חתכים טיפוסיים עקרוניים, שהוא מנחה בלבד.

הוראות התוכנית הנוגעות לבינוי

בנוסף להוראות התוכנית הנוגעות לשינוי סיווג מקרקע חקלאית למגורים, תוך איחוד וחלוקה מחדש, נכללה במטרות התוכנית גם קביעת עקרונות בינוי וקביעת טיפוסי מבנים למגורים. התוכנית דורשת, כתנאי להוצאת היתר בנייה, הגשת ״תוכנית פיתוח ועיצוב אדריכלי״ (הכוונה לנספח בוקע) לאישור הוועדה המקומית. הנספח אמור לספק ״פרטי עיצוב ושפה אדריכלית... למתחם תכנון שלם״, והוא יכיל גבהים, כניסות, חניות, שטחים פתוחים, קווי בנין, גובה קומות, מספר יחידות דיור בבניין, חתכים, חזיתות, חומרי גמר, שילוט רחוב.

בהוראות התוכנית כלולות הוראות בינוי ועיצוב רבות מאוד, המוטמעות בסעיפים האחרים. קיימות הוראות לגבי אשפה, שנאים, רחוב משולב, קירות תומכים וגגות, שהן הוראות עיצוב גם אם אינן מוגדרות כך. לדוגמה, סעיף הקובע את עקרונות הבינוי לגבי המגרשים השונים, כמו ארקדות, מרפסות, בנייה מדורגת וכד׳. הוראות העיצוב משולבות בהוראות ניכסיות ואחרות. יש להניח כי הוראות אלה הינן מחייבות. הדבר אינו מצוין בהוראות, אולם נובע מתקנות סטייה ניכרת.

דוגמה לדירוג הפירוט בתכנון הם קווי הבנין. בתשריט מוראים קווי בנין לכל מגרש ומתחם וכן הם מצויינים בטבלאות הוראות הבנייה. בנספח הבינוי המאושר בתוכנית מוראים קונטורים של בניינים. עם זאת נאמר כי בתוכנית העיצוב האדריכלי הבוקע ייכללו קווי בנין. יש להניח שקווי בנין אלה הם קווים להעמדת הבניינים במגרש ולמרחקים בין הבניינים ולא להתרחקות מגבולות המגרש.

יישום

חלק התוכנית הנכלל במסגרת איחוד וחלוקה מחדש, לא הגיע לכלל יישום בגלל בעיות ניכסיות של ממ״י עם החוכרים, והשטח טרם שווק לבנייה בעת עריכת המחקר. לפיכך גם לא הוגשו נספחי פיתוח ועיצוב אדריכלי למתחמים, כנדרש. לעומת זאת, בשטח אחר, המיועד למיבני ציבור ונמצא מחוץ לתחום החלוקה מחדש, תוכננו מספר פרויקטים לבנייני ציבור, שעבורם הוכנו נספחים.

- פרוייקט אחד הוא בית ספר בן 12 כתות. תכנון הפיתוח והעיצוב האדריכלי למגרש בית הספר, שאמור היה להיות מוגש כנספח, שולב במסגרת הבקשה להיתר בנייה. התכנון כלל את כל המגרש, שבית הספר מהווה רק חלק ממנו, ואת כל השימושים העתידיים במגרש כמו מתנ"ס, מרכז אומנויות ומבני ציבור נוספים שתכליתם עדיין אינה ידועה. התכנון הראה את העמדת המבנים ואת קומת הקרקע של בית הספר וכמובן את יתר הפירוט המקובל בהיתר. תכנון זה אושר בוועדה המקומית ביום 7.10.99.

- פרוייקט שני היה בנין המשטרה. הוגש נספח פיתוח ועיצוב אדריכלי בקנ"מ 1:250, צבעוני, שכלל חזיתות , העמדת הבניין וחניה. הנספח הוגש במרץ 2004 ובעת כתיבת שורות אלה, טרם נדון.

- פרוייקט שלישי היה פיתוח מגרש כדורגל שהוכן לצורך יציאה למכרז להקמת המגרש.

- פרוייקט רביעי היה אתר ספורט, שהיה כרוך בשינוי תכלית במגרשים שנועדו למבני ציבור, כך שניתן להוסיף בהם מתקנים לספורט ושעשועים , וכן היה כרוך בשינוי קווי בנין , הוראות בינוי , הגדלת תכסית ותוספת קומות. שינוי זה אושר בוועדה המקומית ביום 6.11.2003.

סיכום

דינמיות התכנון
במונח דינמיות אנו מתכוונים לשינויים העלולים לחול בהתקדמות התכנון, אם מסבות ניכסיות או משפטיות, או אחרות. גם במקרה זה התעכב יישום התוכנית מסיבות ניכסיות, והדבר רק מחזק את הדעה כי אין זה נכון לפרט יתר על המידה בתוכנית ונכון לדחות פירוט יתר לשלב שלפני היישום, אם בדרך של נספחים בוקעים או במנגנון אחר, שישמור על שיתוף הציבור.

נושאי העיצוב
נראה שקל יותר לפתור בעיות ולהתמודד עם עיצוב ובינוי במיבני ציבור מאשר במגורים.

נספח מצורף להיתר
העובדה שנספח הבינוי הוגש כחלק מבקשת היתר הבנייה, יצרה שתי בעיות. ראשית, ניתן היה לומר מראש בתוכנית שהבינוי בהיתר הבנייה יהיה טעון אישור הוועדה המקומית, ולא לרוקן מתוכנה את הדרישה לנספח בוקע. שנית, מאחר שבמסגרת ההיתר אושר תכנונו של כל המתחם, שחלק מייעודיו אפילו איננו ידוע, יהיה כל שינוי בינוי במתחם זה בעתיד כרוך בשינוי היתר הבנייה.

חקר אירוע ג': עיר ימים

בחקר אירוע זה התקיימו שני שלבים.

שלב א'

רקע כללי

ממ"י, שהם בעלי הקרקע, הגישו, יחד עם חברות יזמיות נוספות, תוכנית למגורים, מלונאות, מסחר ומשרדים בשטח של 1740 ד'. זכויות הבנייה נגזרו מתכניות מיתאר מאושרות קודמות, ובמטרות התוכנית הנוכחית נקבע שהיא נועדה להשלים, לפרט ולשנות תוכנית מיתאר קודמת. בין שאר מטרות התוכנית כלולה קביעת הוראות בינוי, העמדת הבניינים, מספר הקומות המרבי וקביעת קווי הבניין. הבינוי מורכב ממִקבצי בניינים בני 6 קומות עד 10, ולהם מרפסות מדורגות. התוכנית אושרה ביום 31.7.97 וכללה הוראות, תשריט, ונספחי בינוי.

הוראות העיצוב בתוכנית

תשריט התוכנית הוא כוללני ביותר ומוראים בו דרכים ומגרשים בלבד. דרישות הבינוי והעיצוב מעוגנות בנספחים מאושרים המצורפים לה:

- נספחי בינוי הכוללים חלוקה למתחמים וכן קווי בנין. על רקע נספחי הבינוי מוראים בניינים מטיפוסים שונים, בהעמדה מסוימת, אולם בהוראות התוכנית, המיוחדות לאזורי הבנייה השונים נאמר, כי הבינוי המוצג בנספחי הבינוי של התוכנית הינו *עקרוני וסכמטי*, יותרו שינויים בהעמדת המבנים ובאופיים הארכיטקטוני, ותותר סטייה של 1 מ' מגובה פני הקרקע הסופיים. לא יותרו שינויים בייעודי השטח, בזכויות הבנייה, בקווי הבניין, בשטח יחידת דיור ממוצעת, בהוראות לקומת מרתף ובדרישה ל- 50% שטחים מגוננים במגרש.
- חתכים עקרוניים.
- נספח הקרוי "תוכנית פיתוח", הכולל עקרונות עיצוב נופי וגובהי קרקע עקרוניים. נספח הפיתוח שבתוכנית מוגדר כ"תוכנית פיתוח עקרונית", המגדירה עקרונות לנספחי הפיתוח המפורטים, והכוללת עקרונות עיצוב נופי .

בתוכנית נדרשים נספחים בוקעים. למרות הפירוט היחסי הקיים בנספחים הסטטוטוריים של התוכנית, נדרש נספח בינוי ופיתוח בוקע לכל מתחם כתנאי להיתר בנייה. נספח זה טעון אישור הוועדה המקומית, וכמובן, ללא הליכי הפרסום ויידוע הציבור, הנדרשים במקרה של תוכנית או הקלה. נספח בוקע זה מוסמך לקבוע את ההעמדה המדויקת של הבניינים, גובהו של כל בניין מעל פני הקרקע הסופיים ומספר יחידות הדיור בכל בנין וגודלן. נספח הבינוי והפיתוח הנדרש אמור לעסוק גם בנושאים תכנוניים שאינם בגדר עיצוב וארכיטקטורה, כגון, חלוקה לתת-מגרשים, דרכי גישה לכל בניין ורישום זיקות הנאה. קיימות דרישות שקשה לקבוע לאיזה משני הסוגים הן שייכות, כגון, שטחים בלתי מבונים, מיקומם, גודלם ואופי הפיתוח המתוכנן, קביעת

חניה מעל ומתחת לפני הקרקע. הדרישות הארכיטקטוניות והאחרות משולבות ומעורבות ביניהן.

יישום שלב א'

התקיים נסיון אחד לאשר נספח בינוי בוועדה המקומית, אולם מאחר שלא הושגה הסכמה בין הגורמים השונים, הנספח לא אושר, והוחלט שהוא יהיה מנחה בלבד. מה שגרם למצב זה, הייתה העובדה שיחידות שיווק הקרקע על ידי מגישי התוכנית לא תאמו את המתחמים עבורם נדרשו נספחי הבינוי. הגשת נספח בינוי כרוכה בעלויות רבות, מאחר שנדרשה הכנת מודל תלת ממדי או הדמייה ממוחשבת. כמו כן היו דרושים הסכמה ותיאום בין הבעלים השונים. מאחר שבכל מתחם היו יותר מבעלים אחד, לא הגיעו לכלל אישור נספח בוקע. בכך תם שלב ראשון בתכנון השטח הנ"ל.

שלב ב'

השלב הבא של התכנון לא נבע מן הנסיבות שפירטנו לעיל, אלא מנסיבות אחרות, חיצוניות, המעידות על הדינמיות של התכנון. הוגשה עתירה מינהלית נגד הוועדה המקומית, הוועדה המחוזית ובעלי הזכויות, שנסבה על רקע סביבתי כללי, ובהתאם להסכם פשרה שנחתם בין הצדדים ושאושר בבית המשפט המחוזי, נדרשו הצדדים לשנות את התוכנית ולתכנן מחדש כל רצועת החוף בהתאם לתמ"א 13. כתוצאה מכך ועל מנת להתאים את התוכנית להסכם הפשרה, הוגשו ארבע תוכניות מיתאר, ששלוש מהן, השייכות לענייננו, היו בסמכות ועדה מקומית.

שתים מן התוכניות עסקו בשינוי הבינוי, שינוי קווי בניין, מספר יחידות הדיור, תוספת קומות ושינוי חלוקת שטחי הבנייה. מסמכי התוכניות כוללים נספח בינוי עקרוני בקנ"מ 1:500, המציג העמדה, חניה, חזיתות, וחתכים, וכן נספח פיתוח מחייב בקנ"מ 1:250, הכולל פרטים והנחיית ביצוע. בתנאים להיתר נקבע כי היתרי בנייה יוצאו בהתאם לאישור נספח הבינוי שבתוכנית ולנספח בינוי מנחה המהווה פתרון להסכם הפשרה.

התוכנית השלישית שבסמכות ועדה מקומית כללה את מירב שטחי המגורים שבתוכנית המקורית, ושטחה כ-920 דונם. מטרת התוכנית הייתה איחוד וחלוקה מחדש, שינוי קווי בניין , שינוי בינוי, תוספת קומות. מסמכי התוכנית כללו נספח בינוי מנחה (שהוגש בקנ"מ 1:2500 מטעמי נוחות הגשה) ונספח תנועה וחניה. נספח הבינוי המנחה ניתן לשינוי באישור הוועדה המקומית ובתנאי שקווי הבניין והגובה המרבי של המבנים לא ישתנה. כתנאי למתן היתר נקבעה הגשת תוכנית בינוי ופיתוח לאישור הוועדה המקומית, שתכלול חלוקה לתת מגרשים, העמדה מדוייקת של בנינים, גובה בניינים, מספר יח"ד בכל בנין סימון דרכי גישה וזיקת הנאה, סימון חניות, פיתוח שטחים לא מבונים, פירוט עבודות גמר ופריסת גדרות.

סיכום

כלליות התוכנית

תוכנית המיתאר של שלב א', על אף היותה תוכנית המפרטת תוכנית כללית בדרג גבוה יותר, הייתה עדיין כוללנית ביותר והשאירה עניינים רבים ומשמעותיים מדי, לפירוט בשלב הנספח. הדבר נכון במיוחד במקרה הנוכחי, בו אין יד אחת מרכזת, מאחר שהקרקע שווקה לבעלים שונים בעלי אינטרסים נוגדים. אין זה נכון להשאיר נושאים חשובים וטעוני מחלוקת לשלב בוקע יותר.

ריבוי בעלויות
ריבוי הבעלויות בשטח גרם לכך שלא היה ניתן להביא את כל בעלי הקרקע לכלל הסכמה. מלבד זאת, אופן חלוקת השטח לצורך שיווק לבעלים השונים לא תאם את חלוקת השטח למתחמים לצורך הגשת נספחי בינוי, מה שהקשה עוד יותר את הגשת הנספחים.

העדר מנגנון מימון
מאחר שהתוכנית לא קבעה באיזה אופן תמומן ותאורגן הכנת הנספחים הבוקעים, ומאחר שהכנה זו הייתה כרוכה בעלויות גבוהות, לא הצליחו הבעלים השונים להגיע לכדי התארגנות, וזאת מחוץ לניגודים מהותיים. יש לקבוע מנגנון ישים לביצוע התכנון הבוקע.

שיתוף הציבור
להשארת נושאים משמעותיים לנספחים בוקעים יש השלכות על שיתוף הציבור בתכנון ועל זכותו של הפרט להגנה על נכסיו ועל איכות חייו. דבר זה נכון במיוחד במקום בו מרובות הבעלויות וכל אחד מן הבעלים יוכל להגיש נספח בינוי בתחומו, מבלי לראות את התמונה בכללותה, מבלי להתחשב במתחמים שכבר אוכלסו ותושביהן עלולים להפגע משינוי בתוכנית בינוי, מחסימת השקף וכד׳. זאת, מאחר שפרסום הנספח הבוקע ואישורו אינו טעון יידוע הציבור ומתן אפשרות להתנגדות. באזור חדש, בו אין הרבה ״ציבור״, אין הרבה נפגעים פוטנציאליים מאי-פרסום הבינוי, אולם ברגע בו החלה להתאכלס התוכנית, כל תוכנית בינוי שתוגש למתחם חדש עלולה לפגוע בדיירים שבשטח.

עמימות המונחים
כל המונחים המשמשים בהוראות, דוגמת ״עקרוני וסכמטי״, ״אופי ארכיטקטוני״ וכיו״ב, נתונים לפרשנויות שונות, ואינם מוגדרים ומוחלטים.

דינמיות התכנון
שלב ב׳ של התכנון מלמדנו שוב כי תהליך התכנון הוא דינמי מאוד, והמסקנה יכולה להיות שאין טעם לפרט יתר על המידה בשלב התוכנית הכללית, שממילא עלולה להשתנות. אלא שאם זו המסקנה, הרי שיש למסֵּד ולארגן את מנגנון הפירוט על ידי נספחים בוקעים, כדי לגבור על כל הפגמים שפורטו לעיל. בתוכניות של שלב ב׳ נראה שנלמדו חלק מן הלקחים, והנושאים שהושארו לשלב הנספח הבוקע הם הרבה יותר מינוריים ומשפיעים על הגובלים. עדיין – ״נספח בינוי מנחה״ הוא מונח פתוח לפירושים, מה גם שלוועדה המקומית יש סמכות לשנותו, אם כי בסייגים של אי שינוי הגובה וקוי הבניין. שיתוף הציבור אינו מושלם, אך המצב עדיף על שלב א׳.

חקר אירוע ד׳:
שיפור שכונה קיימת

רקע כללי

תוכנית לשיפור בשכונה קיימת, שהוכנה במסגרת שיקום שכונות על ידי משרד הבינוי והשיכון, בשטח 155 ד׳. מטרת התוכנית היא שיפור תנאי דיור בשכונה קיימת, במטרה לאפשר תוספות בנייה תוך שמירת אחידות ויצירת סביבה מטופחת ונאה. השכונה כוללת מבני שיכון קיימים, טוריים ונמוכים, המורכבים מארבע יח״ד כל אחד, בגובה של שתי קומות ואחוזי הבנייה לפי התוכנית הם 35%. מועד אישור התוכנית הוא 8.2.99.

הוראות עיצוב בתוכנית

נספחי הבינוי כלולים בתוכנית ואין נדרשים נספחי בינוי בוקעים. הבינוי והעיצוב מהווים חלק אינטגרלי מן התוכנית, וממטרתה. עם זאת, מסמכי התוכנית מצומצמים יחסית לתכניות אחרות והם כוללים נספח הרחבות בנייה המראה את מיקום וכיוון ההרחבות, טיפוסי בניינים, חזיתות וגגות ונספח המראה מיקום מחסנים, נספח פיתוח שטח ונספח חניה. גם מסמכים אלה מאפשרים גמישות מסוימת, שכן בהוראות התוכנית נאמר, כי הנספח מראה את כוונות המתכנן בלבד. עם זאת, התוכנית קשיחה למדי.

מתכונת התוכנית מתאימה למטרתה ולנסיבות. בגלל היות הבניינים מרובי בעלים, קיים פוטנציאל לקונפליקטים ביניהם ולרצונות סותרים. קשיחותה היחסית של התוכנית מונעת סכסוכי שכנים. מאיץ נוסף לביצוע התוכנית ברוחה המקורית ובצורה מוקפדת הוא השתתפות משרד הבינוי והשיכון במימון הבנייה. העדר דרישה להגשת נספחים בוקעים נובע מכך שה״לקוחות״ של התוכנית אינם קבלנים או יזמים אלא דיירי הבניינים, ולפיכך אין מי שיגיש נספחים כאלה. בנסיבות אלה עדיף שכללי המשחק יהיו קבועים ומוכתבים מראש. נראה שהגמישות המסויימת הכלולה בתוכנית, נועדה בעיקרה בשביל העירייה, למקרים בהם לא כל הבעיות התכנוניות נצפו מראש.

יישום התוכנית מתבצע בקצב המוכתב על ידי הדיירים המעונינים בהרחבת דירות, וזאת על פני משך זמן ארוך. הביצוע בשטח נאמן לנספחי הבינוי ונוצרת סביבת מגורים נעימה.

סיכום

במצב של בנייה קימת, בו המימוש קרוב לתכנון, ואין מי שיגיש נספח בוקע, נכון היה ליצור תוכנית ״סגורה״ והדבר אף הוכיח את עצמו. מאחר שעיקר העיצוב היה מוטמע בתוכנית סטטוטורית, הייתה לציבור אפשרות לדעת ולהתייחס לתוכנית בעת הפקדתה.

חקר אירוע ה׳:
שכונה לציבור דתי

רקע כללי

תוכנית למגורים שאושרה במסגרת ול״ל. התוכנית הוגשה על ידי בעלי הקרקע, משה״ב, שהיא חברה לייסוד שכונות דתיות. שטח התוכנית הוא 311 ד׳ ושטח הבנייה בה הוא 33182 מ״ר, בבניינים בני 4, 5, 6 קומות, הערוכים במגרשים השונים סביב חלל מרכזי. מועד אישור התוכנית 16.5.96.

הוראות העיצוב בתוכנית

מסמכי התוכנית כוללים הוראות, תשריט, ונספח בינוי מנחה בקנ״מ 1:1250 המורכב מגיליון אחד בלבד, שבו מוראים הבניינים המוצעים במבט-על, כולל העמדתם. בנספח ״שטחים ויעודי קרקע״ נקבעו שיטחי הבנייה, מספר יחידות הדיור קווי הבניין ומספר הקומות. לכל האזורים, להוציא אזור מגורים א, נדרשת הגשת נספח בינוי בוקע לאישור הוועדה המקומית כתנאי להיתר בנייה. להוציא הגדרת הנספח כ״מנחה״ לא נקבעה בתב״ע כל הוראה על מידת הגמישות. מחד גיסא ניתן לומר כי הגדרה זו הופכת את הבינוי המאושר לגמיש וכפוף לשינויים, אולם בדיקה של טבלת השטחים מלמדת כי רוב ההוראות נקבעו ונסגרו בה, בניגוד לתוכניות מסויימות אחרות, בהן ניתן לקבוע את גובה הבניינים בנספח הבינוי הבוקע.

יישום

נספח הבינוי הבוקע שנבדק על ידינו (אחד מכמה בתוכנית זו, ואופייני לכולם) אושר על ידי הוועדה המקומית ב- 17.3.98 , כלומר, קרוב לשנתיים לאחר אישור התב״ע. הוא דומה ביותר לנספח הבינוי המנחה, המאושר בתב״ע. השינוי היחידי הוא בקירוי חניות.

סיכום

מהלך העניינים באירוע זה נראה כאידיאלי לגיבוש וביצוע נספחי בינוי. לא היה משא ומתן מתיש עם יזמים על שינויים מבוקשים בבינוי. לא היו עיכובים והוצאות יתר. הציבור היה מיודע לבינוי בעת הפקדת התוכנית, והיא יושמה בהתאם.

הגורמים שאיפשרו מצב זה הם:

- החברה היוזמת את התוכנית היא גם החברה המשכנת, והיא מלווה את הפרויקט מתחילתו עד איכלוסו. היזם הוא גם בעל השליטה על הקרקע וגם הגוף המבצע (או המפקח על הביצוע). מאחר שלא נכנס בשלב הביצוע גורם חדש, עם רצונות חדשים, לא היה צורך בשינויים.
- ציבור הלקוחות של החברה היוזמת והמשכנת אחיד למדי.
- המתכנן שהגיש את התוכנית הוא שהגיש גם את נספחי הבינוי הבוקעים. מאחר שהיזם שכר את שירותיו לכל השלבים, יש להניח שהיה בידיו תכנון מפורט של הבינוי והבניינים כבר מלכתחילה.

- פרק הזמן שעבר מיום אישור התוכנית עד לאישור הנספח היה קצר ולא הצריך שינויים. יש לזכור כי התוכנית אושרה במסגרת ול"ל, ובכך הוגבל משך הזמן לביצועה.

יש לציין כי נספחי הבינוי שהוגשו על ידי המתכנן לא היו משופעים בפירטי בינוי ועיצוב, בהדמיות וברישומים ממחישים. הבניינים חוזרים על עצמם במידה רבה, ומן הבינוי המוצג אין עולה ארכיטקטורה מיוחדת. ככל שבינוי הוא מפורט יותר ובעל סגנון מיוחד ומחייב, כך נדרשים יותר שינויים. מה שאין כן במקרה דנן.

חקר אירוע ו': נופש ומלונאות

רקע כללי

התוכנית משנה יעוד שטח מאזור ספורט למלונאות ונופש, כולל דירות נופש שהן, בעצם, מגורים. התוכנית ניזומה על ידי הוועדה המקומית, עבור חברה פרטית על הקרקע של עיריית נתניה ואחרים. שטח התוכנית 41 ד' ומתוכננות בה 800 יח"ד בשטח בנייה של 74000 מ"ר, בשלושה בניינים רבי קומות בגבהים של 33, 27-16 קומות. התוכנית אושרה ביום 20.10.96, והיא כוללת הוראות, תשריט ונספח בינוי.

הוראות התוכנית הנוגעות לעיצוב

נספח הבינוי המצורף לתוכנית מוגדר בהוראות התוכנית כ"מנחה", כפי שנאמר בסעיף 12: "נספח הבנייה הוא מנחה בלבד ונועד להצביע על מגמות הבינוי. מותר שינוי הבינוי, באישור מהנדס העיר, מלבד קווי הבניין, מספר הקומות המרבי, מספר המגדלים והמפלסים המקורבים". קיימות בתוכנית הוראות של מרחקים מינימליים בין המגדלים. לגבי המגדל הצפוני קיימות הוראות לשתי אלטרנטיבות, השונות בפרישה ובגובה. תפיסת הבינוי כפי שהיא מופיעה בנספח הבינוי הכלול בתוכנית היא של 3 בניינים רבי קומות המהווים משולש. הנספח סכמטי ופשטני למדי, אך נראה שכך גם התכנון. האינפורמציה בתוכנית הבינוי היא מינימליסטית ביותר. הבינוי צריך להיות מאוד משמעותי לגבי תוכנית זו, מכיוון שהוא חריג בנוף העירוני בגלל גובהו וממדיו, ולפיכך גם השפעתו על סביבתו.

בנוסף לנספח המנחה הכלול בתוכנית, קיימת דרישה לנספח בוקע של עיצוב אדריכלי ופיתוח שטח, *לאישור מהנדס העיר* (!) כתנאי להיתר בנייה. הנספח יהיה בקנ"מ 1:250, יכלול הדמייה ממוחשבת של הפרוייקט כולו ויכלול את מיקום המבנים, צורתם וגובהם ועיצוב עקרוני של החזיתות. הנספח יוכן מתוך התחשבות במבטים ונגישות אל הים. חומרי הגמר והמרחקים בין הבניינים יהיו על פי דרישת מהנדס העיר. ניתן יהיה לשנות את נספח העיצוב האדריכלי והפיתוח באישור מהנדס העיר.

יישום

הוגשה בקשה להיתר בנייה, בלוויית נספח בינוי שתאם את התוכנית. למרות שנדרש רק אישור מהנדס העיר, הנספח הובא לאישור הוועדה המקומית וקיבל מעמד של נספח מנחה. עד לכתיבת שורות אלה לא בוצעה התוכנית בגלל דיון בבית משפט על היטל השבחה.

סיכום

נראה שהתוכנית מנסה לתמרן בין הרצון של הרשות לשלוט בעיצוב לבין הצורך בגמישות ובמניעת עיכובים. הדבר נעשה על ידי קביעה של חלק מן האלמנטים של הבינוי בתוכנית עצמה, כולל חלופות, והשארת אישור הבינוי הסופי לסמכות מהנדס העיר (אפילו לא ועדה מקומית!). ברור שמבחינת החשיפה לציבור זוהי דרך הסוגרת מידע, ובמיוחד כאשר הפרוייקט בולט ומשמעותי בהשפעתו על הסביבה. אולם בסופו של דבר התוכנית הובאה לוועדה המקומית, אשר לפחות הפרוטוקולים שלה פתוחים לעיון הציבור.

סיכום חיקרי האירוע

בסיכומנו נרכז ונחזור על עיקרי הדברים העולים מסיכומי חיקרי האירוע השונים.

התועלת בנספחים הבוקעים
מחיקרי האירוע אנו למדים, כי נספחי הבינוי הבוקעים מהווים אפיק פעולה המסייע בעבודת ועדות התכנון. הם משפרים את כושרה של הוועדה המקומית לנהל משא ומתן עם יזמים, ומאפשרים לה חופש פעולה בעת התגבשות היוזמה לקראת מימוש. כל זאת, במסגרת המוגדרת מראש בתוכנית הסטטוטורית. בשלב הראשון של פיתוח כל פרוייקט רחב היקף, מהווה נספח הבינוי כלי יעיל לוועדה לריכוז תשומות תכנון, והוא מקדם את התוכנית לשלב קונקרטי ואופרטיבי. בשלב ביצוע הפיתוח הוא מהווה כלי הכרחי לתיאום בין המתכננים ליועצים השונים. ככל שמתקדם תהליך התכנון, גדל הצורך בהקצאת משאבים עבורו, להכנת מפות מדידה, הכנת מפת חלוקה והעסקת יועצים. בשלבים מתקדמים התכנון נעשה יותר ספציפי ומרכיב המידע בו גדול יותר. הנספח הבוקע הוא הכלי המעדכן את נספח הבינוי הסטטוטורי מִשלב היותו מעין תמונה כללית, לשלב הנדסי. הנספח הבוקע חיוני גם כמנגנון המגבש סביבו התארגנות של בעלים לקראת מימוש.

השפעת תיקוני החוק
לאחר שאושרו תיקוני החוק המאפשרים תוספת יחידות דיור, אם בדרך של תוכנית בסמכות ועדה מקומית ואם בדרך של הקלה, חלה ירידה בתועלת של נספח הבינוי ובחשיבותו. הוא מהווה שלב ביניים פורמלי שחובה להכינו, אך בעצם הוא חסר השפעה, מכיוון שלא ניתן להציג בו את ההקלות שיבוקשו בשלב היתר הבנייה והוא איננו מייצג את התוצאה התכנונית האמיתית[22].

הבעלים והיזמים
קיים פער בין כוונת התוכנית והוראותיה בנוגע להכנת נספחי הבינוי הבוקעים, לבין מה שקורה בפועל. כאשר בעלות הקרקע מפוצלת, מתפצלים גם נספחי הבינוי לנספחים רבים וחלקיים במקום נספח אחד כללי. הסיבה לכך היא הרגישות שהרשות מגלה לצרכיו וללחציו של היזם העומד מולה, ועקב כך היא גמישה בהפעלת נספחי הבינוי. התפתחות צפויה זו אינה ידועה לציבור בעת הפקדת התוכנית, ועל כן אין לו הזדמנות להתנגד לשינויים העתידיים. כאשר הנספחים הבוקעים נערכים על ידי גוף אחד, המממן את התכנון הבוקע, הקצאת המשאבים גדולה יותר וצורת עבודה זו נוחה לניהול הפרוייקט. הבעיה היא שבדרך כלל הגוף המנהל יוצא מן התמונה בשלב מסוים, ועמו היועצים של התוכנית, ואז חוזר המצב לריבוי יזמים ופיצול נספחים בוקעים.

המסקנה היא שקיים קשר בין סוג הבעלות של הקרקע הכלולה בתוכניות לבין יכולת ההתארגנות לביצוע נספחי בינוי. ריבוי בעלים מקשה על האפשרות להתארגן, ובמקרים כאלה, עלולה להיות בעיה במימוש התוכנית. גם כשקיימת התארגנות, כפי שראינו בעמותת רובע הקבלנים, אין הפרטים בעמותה רואים אותה כמייצגת אותם בעניין עיצוב הבניינים.

---

[22] [22] למעשה קיימות, מחוץ לנתניה, מספר תוכניות בנין עיר שיש להן נספח בינוי בוקע אשר במסגרתו הוגדר מראש "רף" ההקלות שיהיה ניתן, אם בכלל, לתת לכל בנין ובנין על פי תקנות התכנון והבניה. תוכנית אחת כזו למשל הינה ת.א 4א116 בצפון תל אביב. תוכנית זו גם נדונה בהליכי ערר שונים ולא הוכרז על אי חוקיותה למרות שעלו טענות בנושא זה (הערת ניר מועלם).

מבחינת עלויות תכנון הנספחים, חשוב לעגן את מימון תהליך התכנון של הנספחים הבוקעים, על ידי הוראות מתאימות בתוכנית, המאפשרות גביית הוצאות התכנון.

אחד מהממצאים החמורים שעלו, הוא האפשרות של יזם להגיש נספח בינוי על מגרשים שבבעלות אחרים, ללא ידיעתם וללא יכולת להתנגד באופן פורמלי. כאשר התוכנית קובעת שנספח הבינוי למתחם יוגש על ידי ראשון מבקשי הבקשה, היא מאפשרת לו להגיש תכנון על קרקע שאינה שלו. התכנון שיוגש יהיה תואם רק את האינטרסים של מגישו, ונוצר מצב, שעלול להיות מקור לניצול לרעה. החוק אינו מונע זאת, ומנסחי התוכניות לא חשבו על אספקט זה.

שיקול הדעת

למידת שיקול הדעת של מינהל ההנדסה והוועדות יש היבטים תכנוניים ומשפטיים בעלי חשיבות מכרעת. כאשר ההוראות אינן חדות וברורות, כאשר יש סתירות בין מסמכים או כאשר הניסוח מעורפל, שיקול דעת גמיש מדי ו"פרשנות יצירתית", עלולים להוביל לאי חוקיות. לעיתים התוכנית הסטטוטורית היא כוללנית ביותר ומשאירה עניינים רבים ומשמעותיים מדי לפירוט בשלב הנספח. אין זה נכון להשאיר נושאים חשובים וטעוני מחלוקת לשלב מאוחר יותר. בתכנון מבני ציבור, משאירות הוועדות לעצמן שיקול דעת ודרגת חופש רבה, באפשרן לקבוע זכויות בנייה למבני הציבור שלא בדרך של תוכנית וללא הפקדה לעיון הציבור, אלא בהחלטה שלהן בלבד. ראוי לציין, שכפי שהצבענו בפרק 5, עשוי נספח בינוי בוקע להיות נגוע באי חוקיות במידה והוא כולל נושאים שיש לכלול אותם בתוכנית או במקרה שהוא מהווה שינוי מהותי לתוכנית. על כן הפיכתו לכלי בעל גמישות יתר ושיקול דעת בלתי מוגבל, יכולה להביא לתקיפת הנספח בפני ערכאות שיפוטיות.

עמימות המונחים

המונחים המשמשים בהוראות התוכניות, כדוגמת: "עקרוני וסכמטי", "אופי ארכיטקטוני" וכיו"ב, נתונים לפרשנויות שונות, ואינם מוגדרים ומוחלטים.

משך ההליכים

כוונת המנגנון של נספחי הבינוי הבוקעים הייתה, בין השאר, לזרז את הליכי התכנון, אך אנו עדים לתוצאה הפוכה. תהליך אישור נספחי הבינוי הבוקעים הוא תהליך ארוך, הצורך זמן ומשאבים כספיים של הועדות ושל היזמים. הוא צורך גם זמן נוסף לניהול משא ומתן לא פורמלי.

כלי תכנון

אחד הפתרונות לקשיי בדיקת נספחי הבינוי הוא מודל פיזי, והוא עשוי לשפר את יכולתה של הוועדה המקומית וגם של הציבור להתמודד בקלות יחסית עם הגשת שינויים. ניתן לבנות מודל לכלל שטח התוכנית, באופן שכל יזם ישלב את בו את הצעתו כמודל חלקי. פתרון אחר הוא מודל ממוחשב. קיים חשש ששימוש בטכניקות גרפיות שאינן ברורות דיין, עלול לפגוע בהבנת הנספחים על ידי הציבור. שימוש בטכניקות משוכללות (כמו הדמיות ממוחשבות) יכול להיות גם אמצעי שיווק על מנת להרשים את המתבונן ולהשפיע על שיקול דעתו.

יש חשיבות לדיוק נספח הבינוי הסטטוטורי. כאשר הוא איננו נערך על גבי מפת מדידה, הוא אינו עומד במבחן המציאות ולעתים לא ניתן להופכו לפתרון הנדסי הולם.

דרגת הפירוט
באופן כללי, ככל שהנספחים הסטטוטוריים המצורפים לתוכנית המיתאר מפורטים בתוכנם, כך הם צפויים להיות נתונים לבקשות לשינויים בעת המימוש, תהליך הצורך זמן ומשאבים ומעכב את ההליכים. לעומת זאת, מסגרת כללית בתוכנית המיתאר, ללא פירוט, מאפשרת חופש פעולה גדול יותר כאשר פרטי היזמות בשלים.

באירוע מתחם המלונאות שחקרנו לעיל, לא הייתה תמימות דֵעים בין הוועדה המקומית לוועדה המחוזית באשר לרמת פירוט נספחי הבינוי הבוקעים. הוועדה המקומית רצתה לשמור על מסגרת גמישה של נספח הבינוי, שתציג עקרונות פיתוח, אך תשאיר גמישות ליזמים שעדיין אינם נמצאים במצב של הבשלת הפרוגרמה שלהם, ואילו הוועדה המחוזית רצתה לראות תכנון מפורט המתאים, לפי דעתה, לאזור רגיש זה הנמצא בחזית הים.

בנספחי בינוי סטטוטוריים של תוכניות רחבות היקף, יש דגש על היבטים של עיצוב עירוני ואפילו חזון, ואילו הנספחים הבוקעים הנערכים לפיהן, כוללים רמת פירוט הנדסית. הוראות סגנון ועיצוב ארכיטקטוני עלולות להפוך לנטל על הועדה והיזמים, בגלל שינויים בטעם, ובהעדפות ודרישות השוק החלים עם חלוף הזמן. ככל שההוראות מפורטות וספציפיות, וככל שמשך הזמן מתוכנית למימוש ארוך יותר, כך יקשה לממשן.

יחסי יזם - רשות
קיימת סכנה, שביחסי הגומלין שבין הרשות ליזמים, תהיה ליזמים גדולים השפעה מכרעת על תהליך קבלת ההחלטות, וזאת לעומת ההשפעה המצומצמת, או חוסר ההשפעה שיש לבעל הקרקע האנונימי. במסגרת משא ומתן לא פורמלי, ואישורים פורמליים של נספחי בינוי שהם מחוץ לידיעת הציבור, יש לרשות אפשרות לגמישות גדולה, והיא עלולה להחליט החלטות הפוגעות בציבור. מאידך, קיים חשש גם בציבור היזמים, שנספחי הבינוי הבוקעים עלולים להיות מכשיר מניפולציה בידי הרשות.

בקרה מתמשכת
מצאנו שחסר מנגנון בקרה ומעקב של הוועדה המקומית, שיעקוב אחרי השינויים המבוקשים והמתאשרים בעת המימוש ויהווה בסיס לבדיקת הנספחים. יתכן ששילוב מערכות ממוחשבות של איסוף נתונים גרפיים ואלפא נומריים ברשויות, יתן מענה לצורך זה.

מידע לציבור ושיתופו
להשארת נושאים משמעותיים לנספחים בוקעים יש השלכות על שיתוף הציבור בתכנון ועל זכותו של הפרט להגנה על נכסיו ועל איכות חייו. דבר זה נכון במיוחד במקום בו מרובות הבעלויות וכל אחד מן הבעלים יוכל להגיש נספח בינוי בתחומו, מבלי לראות את התמונה בכללותה, מבלי להתחשב במתחמים שכבר אוכלסו ותושביהם עלולים להיפגע משינוי בתוכנית בינוי, מחסימת השקף וכד׳. זאת, מאחר שפרסום הנספח הבוקע ואישורו אינו טעון יידוע הציבור ומתן אפשרות להתנגדות.

באזור חדש, בו אין הרבה ״ציבור״, אין הרבה נפגעים פוטנציאליים מאי-פרסום הבינוי, אולם ברגע בו החלה להתאכלס התוכנית, כל תוכנית בינוי שתוגש למתחם חדש עלולה לפגוע בדיירים שבשטח.

אופן הצגת המסמכים ובהירותם, חשוב לצורך התמצאות העוסקים במתן מידע כללי ובמיוחד מידע להיתר. בדרך כלל,מסמכי הבינוי אינם מוצגים לציבור אלא לפי בקשה

מיוחדת, או לפי מידת הרלוונטיות של המסמכים לבקשת המידע. רוב נספחי הבינוי מסורבלים, אינם חד משמעיים ויש בהם בלבול מושגים. לדוגמה, אין הבחנה בין נספח בינוי לנספח עיצוב או לנספח פיתוח, אין הבחנה בין הוראות הנספח הסטטוטורי לבין הוראות הנספח הבוקע. חלק מן המסמכים הסטטוטוריים נראים כמו ציור, ולעומת זאת חלקם מאוד הנדסיים. התוצאה היא שאין שפה משותפת בין המתכננים לציבור.

תהליך התכנון והאישור של נספחי הבינוי הבוקעים נעשה ללא ידיעתו של הציבור. תכנון, זמן ומשאבים רבים מושקעים בתהליך, אך הוא נעשה בחדרי חדרים ולא בפומבי. גם כאשר הציבור יודע שצפוי נספח בוקע, הוא אינו יודע כמה נספחים בוקעים יהיו, מה יהיו שיקולי הוועדה ומה יהיה היחס בין התוכנית הסטטוטורית לנספח הבוקע. בפני הציבור לא נפרשת כל היריעה של ההליכים המתקדמים במקביל במשרדי הוועדות. על אף שההליכים גלויים, הם מתפרסמים בנפרד, הפרסום והיידוע מציגים חלקים מן התמונה בלבד, והם אינם משקפים את התמונה הכוללת והסופית של התכנון.

חיקרי האירוע משקפים את המתח בין שיתוף הציבור והגמישות. מצד אחד הנספחים הבוקעים יוצרים פוטנציאל של פגיעה באזרח ולעתים אף פגיעה בפועל, ומאידך הם מעניקים מידת גמישות רחבה מאוד לרשות. נראה שאילו היו נהלים ברורים ודרכי בקרה, וכן חשיפה סבירה לציבור, ניתן היה להשתמש בהם ככלי גמיש ומגוון, המשרת את מטרות כל הצדדים.

פרק 13:
חיקרי אירוע של התנגדויות

מחקרים העוסקים בשקיפות התכנון ושיתוף הציבור זוכים להתעניינות ציבורית גוברת. פרק זה מציג מספר חיקרי אירוע המאירים נקודות אלה מהיבטים הקשורים בהתנגדות האזרח לנספח הבינוי ולעיצוב.

חיקרי האירוע נבחרו מתוך מגוון התוכניות הכלולות בסקר התוכניות,אשר הופקדו והוגשו להם התנגדויות. היקפו המצומצם של המדגם שיוצג להלן דורש חקירה רחבה יותר בנושא זה. פרק זה מהווה מחקר גישוש, שלממצאיו יש חשיבות כבסיס למחקר המשך. חיקרי האירוע שיוצגו יתמקדו בתיאור ההתנגדויות, ויתארו, לפי הנדרש, את התוכניות ומהלך האירועים. המידע נאסף מתוך תיקי ההתנגדויות בוועדה המקומית, מסמכי התוכנית ותכתובת.

רשימת חיקרי האירוע הכוללים התנגדויות מנימוקי בינוי:

שם התוכנית	היקף התוכנית	סה"כ התנגדויות לתוכנית	נימוקים בנושא בינוי
פרדס הגדוד	בינוני	4	3
תוכנית ול"ל למגורים	בינוני	16	16
מגורים בשכונה חרדית	גדול	15	1
מלונאות ומגורים	גדול	19	5
שער הים	גדול	57	3
177 יח"ד בצפון נתניה	נקודתי	12	10
47 יח"ד בצפון נתניה	בינוני	3	1

מן הטבלה דלעיל ניתן לראות כי בתוכניות שהן רחבות היקף, מספר ההתנגדויות בנושא עיצוב הוא מצומצם באופן יחסי לסך כל ההתנגדויות שהוגשו לתוכנית.

השאלות לניתוח

ננתח את הממצאים באמצעות שאלות מרכזיות:

- באיזו מידה יש עניין בציבור להביע התנגדות בנושאים של עיצוב עירוני, מהי רמת המודעות הציבורית לנושאים של עיצוב עירוני, ואם רמת המודעות הציבורית מושפעת מנושאי התוכנית. לצורך כך, נמיין את נימוקי ההתנגדויות למהותיים ולפרוצדורלים.

- באיזו מידה משפיעה הדרך בה מעוגן נושא העיצוב העירוני בתוכנית על צורת ההתנגדות ותוכנה. אם יש השפעה לכך שהנספח כלול בתוכנית או בוקע, אם הוא מחייב או עקרוני, ומהו אופן ההצגה.

- באיזו מידה יש בציבור מודעות לבעיה של נספח בינוי בוקע, היינו, להעדר המידע על פרטי העיצוב בעת ההפקדה.

חקר אירוע מס' (1): פרדס הגדוד

תוכנית מיתאר הכוללת 34 יחידות דיור. התוכנית הוכנה על ידי מחלקת תכנון עיר בעירייית נתניה. פרק הזמן הארוך שעבר מאז הפקדתה (1990) ועד למועד מתן תוקף לה (1995), קשור לעובדה שהתוכנית פוצלה לשני חלקים, בהתאם להחלטת הוועדה המחוזית בהתנגדויות.

לתוכנית הוגשו 4 התנגדויות, שכללו 7 נימוקים שונים, מתוכם 3 נימוקים בנושא בינוי.

מרבית ההנחיות העיצוביות בתוכנית זו מופיעות בהוראותיה המילוליות. נספח הבינוי הסטטוטורי, שהוא עקרוני וסכמטי, ערוך בקנה מידה 1:500 ומציג את העמדת הבתים במגרש. הוראות התוכנית קובעות הנחיות מפורטות בנוגע לעיצוב הבניינים, הגגות, המרפסות, כרכובים, אדניות, פרגולות וכיוצא בזה. התוכנית מחייבת להכין שני נספחים בוקעים כתנאי להיתר בנייה, נספח עיצוב ארכיטקטוני ונספח פיתוח. נספח העיצוב הארכיטקטוני עבור כל קבוצת בניינים אמור לכלול חתכים, חזיתות, מיקום המבנים ועיצובם, דרכי גישה וכניסות, מפלסי כניסות, שבילים וחצרות, מבני עזר, חצרות משק, גידור, פינוי אשפה, סוגי סורגים ואדניות בנויות. נספח הפיתוח אמור להיות מוכן או על ידי הוועדה המקומית, או על ידי ראשון מבקשי ההיתר.

ההתנגדויות כללו, כאמור, שלושה נימוקים בנושא בינוי. הם הועלו על ידי אחד מבעלי המגרשים, שהוא אדריכל במקצועו. מגרשו מהווה חטיבת קרקע גדולה המשקיפה לנוף רחוק של הים, והבינוי המוצע עליו הוא של בנינים בני 3-2 קומות. התנגדותו הייתה ארכיטקטונית לכאורה, אך מטרתה העיקרית הייתה לשמור על גמישות התוכנית, כך שניתן יהיה לנצל את מקסימום הזכויות האפשריות בעת בקשה להיתר. הנימוקים:

- התנגדות לרעיון התכנוני של רצף בין שטח ציבורי פתוח לשטח פרטי פתוח שבבעלות המתנגד: "...גם מבחינה תכנונית מחשבה זו אינה מחזיקה מים. הבעלים יוכלו לסגור באמצעים פיסיים את השטח הפרטי שלהם ולרעיון הרצף תהא משמעות רק לציפורים ולטייסים ולפיכך אין שום תועלת ציבורית ברעיון זה". העירייה ראתה ברעיון של הרצף בין השטחים תועלת לשני הצדדים, שיקבלו גינה גדולה יותר. מבחינת המתנגד, ביטולו של השטח הפרטי הפתוח היה מרווח את השטח המיועד למגורים וכמובן שיש לכך השלכות כלכליות.

- התנגדות לקביעת מאפייני סגנון כמו עיצוב גגות, בטענה שיש לאפשר ארכיטקטורה יצירתית. "סעיף גגות אינו מאפשר שימוש בחלל גג הרעפים. סעיף זה מיושן ולא מוצדק. שימוש בחלל הרעפים, יוצר עושר ארכיטקטוני ומוסיף ליופי העיר. המגבלה כפי שהיא מופיעה, יוצרת בתי קוביה עם גג משולש ואינה מאפשרת ארכיטקטורה יצירתית".

- התנגדות לפרוצדורה של נספחי הבינוי הבוקעים, נספח עיצוב אדריכלי, חניה ופיתוח.

הנימוק הרביעי הועלה על ידי מועצה אזורית עמק חפר, הגובלת בשטח התוכנית. בהתנגדות נטען שהתוכנית גורמת לבעיית תנועה, ובכך משפיעה על אופי הרקמה בשכונה שבמושב הסמוך.

בניגוד למצב המוצע בנספח הבינוי הסטטוטורי של התוכנית שבתוקף, הבניינים נפרדים. (נת/307/ 28/ה, פרדס הגדוד)

חקר אירוע מס׳ (2): תוכנית ול״ל למגורים

התוכנית משנה יעוד של קרקע חקלאית לקרקע למגורים, והיא נערכה בראשית תקופת הול״ל (1991). לאור התנגדויות שהוגשו, הוחלט לפצל את התוכנית לשתי תוכניות, שהאחת תהיה מיתארית והשניה מפורטת. התוכנית המיתארית קיבלה תוקף ב-1996.

התוכנית כללה, בעת הגשתה לול״ל, נספח בינוי סטטוטורי בקנה מידה 1:1250 וכן נספחי בינוי חלקיים למיבננים בקנה מידה 1:500. התוכנית קבעה שהוראות בינוי אלה הן הוראות ארכיטקטוניות מפורטות כמשמעותן בתקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת), כלומר, שלא ניתן לסטות מהן בדרך של הקלה. הנספחים הכלולים בתוכנית היו מפורטים (כפי שראוי שיהיו בתוכניות ול״ל המיועדות לביצוע מיידי) והציגו את העמדת הבניינים, קווי הבניין, חנייה, חתכים טיפוסיים בקנה מידה 1:250 וקטע טיפוסי של קומת הכניסה בקנה מידה 1:250. עם זאת קבעה התוכנית, כי לפני הגשת היתרי בנייה יש להגיש נספחי בינוי ונספחי פיתוח מפורטים על פי הרשימה שבתקנון, בקנה מידה 1:250. לשטחים הציבוריים ולמוסדות יוגשו נספחים בנפרד, וחברת חשמל מחויבת בהגשת תוכנית עיצוב ארכיטקטונית של מבני תחנות טרנספורמציה באישור הוועדה המקומית.

בעת הפקדתה של תוכנית הול״ל הוגשו לה 15 התנגדויות. רוב ההתנגדויות שהוגשו היו על רקע שמאי וקנייני, למעט אחת, שהייתה בנושא עיצוב ובינוי, והוגשה על ידי תושבי הרחוב הגובל בתוכנית, שיש מבתיהם מבט אל נוף פסטורלי של פרדסי עמק חפר. דיירי הרחוב חששו שנוף זה יוסתר על ידי הבינוי המוצע. להלן נימוקי ההתנגדות כפי שהוגשה:

- היות ולא ברור מן התוכנית ומנספחי הבינוי מהם מפלסי הקרקע ומה גובה הבניינים המתוכננים, עלולה להיווצר בעיה של הסתרת הנוף המזרחי לכוון עמק חפר, והמתנגדים רוצים לדעת זאת בשלב זה.
- התנגדות לתחנות הטרנספורמציה ועמודי חשמל, שיפריעו את המבט לנוף של תושבי הרחוב. המתנגדים רוצים לדעת את מיקומם בשלב זה על מנת שיוכלו להתנגד, אם יידרש.

חקר אירוע מס׳ (3): מגורים בשכונה חרדית

תוכנית לבנייה רוויה, המוסיפה יחידות דיור בשולי שכונה חרדית קיימת. התוכנית אושרה בול״ל בשנת 1991 ומטרתה הייתה תוספת של למעלה מ-200 יחידות דיור חדשות. באותה הזדמנות נכללו בה גם נושאי תכנון אחרים, שהיו טעונים הסדרה והשלמה במשך שנים רבות.

השכונה גובלת בחוף הים ובדרך עורקית העוברת מצפון לדרום לאורך חוף הים. הוראות התוכנית קובעות את זכויות הבנייה, וכן הוראה כללית לגבי הכביש הסמוך לים, האומרת כי ״הטיפול בתכנון וביצוע הכביש יתחשבו ברגישות הנופית הגבוהה של קטע זה״. נספח הבינוי הסטטוטורי למגרש המגורים שבו נוספו זכויות הבנייה, ערוך בקנה מידה של 1:500. הבינוי מציג את קונטור הבניינים, היחסים בין הבניינים, מספר הקומות וכן סידור החניה.

הוראות התוכנית קובעות כי שינוי נספח הבינוי הסטטוטורי הנ״ל, טעון אישור הוועדה המקומית והוועדה המחוזית. למגרשים האחרים תידרש הגשת נספח בינוי בוקע ונספח פיתוח בוקע לאישור הוועדה המקומית, כתנאי להיתר.

מהות ההתנגדויות:
לתוכנית הוגשו 19 התנגדויות, מתוכם 3 התנגדויות בנושא בינוי. ההתנגדויות הוגשו על ידי שכנים, על ידי מהנדס העיר ועל ידי חבר מועצת העיר מהאופוזיציה, וכללו את הנימוקים הבאים:

- נימוק הנוגע לשיתוף הציבור בתכנון הבינוי. חבר המועצה דרש שנספח הבינוי יהיה חלק בלתי נפרד מהתוכנית, מכיוון שהנספח הוא ההזדמנות היחידה בה ניתן לתוכנית ביטוי חזותי עקרוני המיתאר את מה שמתוכנן להיות במקום, והפקדה היא ההזדמנות לציבור להתנגד לתוכנית ולגרום לשינויים. אישורו של נספח עתידי, במועד בוקע יותר, הופך את התוכנית לכוללת ולא מפורטת דיה, מכדי לאשרה בול״ל ולהוציא על פיה היתרי בנייה.

- נימוק נוסף שהעלה חבר המועצה, הוא שהזזת הכביש המתוכננת תפגע ברצף הגן לאורך הצוק של נתניה.

- התנגדות מהנדס העיר הוגשה במטרה להכליל בתוכנית גם היבטים תכנוניים עיצוביים ארוכי טווח, ולא לתת לגיטימציה להשמטתם בגלל היותה תוכנית ול״ל. הוא דרש הכללת חתכים אופייניים, שיַראו את חתך הרחוב המקביל לים ואת הטיפול במצוק חוף הים.

- מהנדס העיר ביקש לתקן את התוכנית כך, שהמגרשים שיועדו בתוכנית לבית-חולים, יירשמו כשטח לבניין ציבורי, וייעודו הספציפי של המגרש ייקבע בהתאם לתוכנית בינוי באישור הועדה המקומית. זאת, במטרה לתת גמישות לוועדה המקומית.

- תושבי השכונה השכנה טענו לפגיעה באופי שכונת המגורים הקיימת, בגלל סמיכות של בנייה רוויה לקוטג׳ים ווילות. הבנייה הרוויה תגרום לחסימת שדה הראיה והנוף, ותגרום למטרד ואי נוחות.

חקר אירוע מס׳ (4): מלונאות ומגורים

תוכנית פיתוח למגורים ומלונאות, המשתרעת לאורך חוף הים. התוכנית כוללת את רצועת החוף ואת המצוק החופי, ועל כן היא בעלת רגישות סביבתית רבה. בתוכנית מתוכננות כ-2000 יחידות דיור, רובן בבעלות פרטית. התוכנית הופקדה ב-1988 וקיבלה תוקף ב–1994.

נספח הבינוי הסטטוטורי של התוכנית ערוך בקנה מידה 1:1250, והוא כולל מספר חתכי רוחב עקרוניים, בקנה מידה של 1:500. הנספח מציג באופן סכמטי את העמדת המבנים ואת כוונת התכנון. התוכנית לא נערכה על גבי מפת מדידה, רמת הדיוק של המסמך נמוכה וקנה המידה שלו אינו מאפשר לראות דבר בבירור, מלבד תמונה כללית של השכונה. אי דיוקים אלה התבררו רק בדיעבד, לאחר שהוגשו מפות מדידה ותשריטים לצורכי רישום, ועם הכנת נספחי הבינוי הבוקעים.

מתוך 57 התנגדויות שהוגשו לתוכנית, 3 התנגדויות היו בנושא בינוי. 13 נימוקים אינם קשורים לעיצוב ובינוי אלא לנושאים כמו קיפוח, הפקעה, שיפוי, מיקום, שמאות, התאמה לתמ״א 13, תשלומים וכיו״ב. 9 נימוקים קשורים לעיצוב ובינוי.

תמצית נימוקי ההתנגדויות:

- דרישת שמירה על מבטים ממגרש פרטי לכיוון הים.
- התנגדות להקטנת מגרש ושינוי צורתו, מכיוון שהשינוי פוגע בפוטנציאל התכנוני של המגרש. הגמישות התכנונית, שהייתה מנת חלקו של המתנגד בחלקה המקורית, אבדה לו במסגרת המגבלות המוטלות על המגרש. כתוצאה מהנ״ל, ייוותרו יחידות הדיור משוללות תאורה ואוורור ברמה הולמת, הנדרשת ביחידות דיור מסוג קוטג'.

התנגדות החברה להגנת הטבע מהטעמים הבאים:

- התנגדות לנספח הבינוי מן הטעם שמעמדו החוקי של המסמך לא ברור, ולא ברורה מידת החובה שלא לסטות ממנו.
- תכנון חוף הרחצה לוקה בחסר. התוכנית אינה כוללת תפיסה תכנונית כוללת של חוף הרחצה וסביבתו, מיקום מוקדי משיכה, מיקום ירידה לחוף הים.
- סלילתו של הכביש הנופי לאורך המצוק תפגע בו פגיעה מהותית. התוכנית אינה כוללת את מערכת הקשרים בין כביש זה ופיתוח חוף הים.
- בגלל רגישות נופית, יש להכין תכנון מפורט שיכלול תסקיר השפעה על הסביבה עם הנחיות לשיקום נופי.
- אין התאמה בין גבולות התוכנית לבין היחידות הטופוגרפיות גיאוגרפיות.

התנגדות היועצת הסביבתית של משרד הפנים:

- במסגרת ההתנגדות נדרשה הוועדה המקומית להוסיף הוראה לגבי שמירה על ערכי טבע ונוף.

ההתנגדויות מנימוקי עיצוב ובינוי התרכזו בנושאים מהותיים כמו פגיעה נופית, מבטים לים, תאורה ואוורור, תכנון כוללני, מודעות לאיכות הסביבה ושמירה על ערכי טבע ונוף. ההתנגדות מנימוק פרוצדורלי הייתה לגבי מעמדו המשפטי והתכנוני של נספח הבינוי.

מסקירה של יתר ההתנגדויות שהוגשו לתוכנית, ניתן להתרשם שרוב ההתנגדויות היו על רקע שמאי וקנייני. יתכן שהסיבה לכך היא שהתכנון בשלב זה היה עדיין ברמת ייעודי הקרקע, ואילו נושאים עיצוביים עולים ומתעוררים דווקא סמוך למועד המימוש. סיבה נוספת יכולה להיות ההצגה הדלה יחסית של העיצוב, שהכילה התוכנית. נספח הבינוי היה עקרוני בלבד והציג תמונה כללית, שלא ניתן להסיק ממנה הרבה לגבי המגרש הבודד.

חקר אירוע מס׳ (5): שער הים

חקר אירוע זה מציג את אחת התוכניות שעוררו סערה ציבורית גדולה, והוא כולל התנגדויות רבות מנימוקים של עיצוב עירוני.

הקרקע הכלולה בתוכנית נמצאת בנקודה אסטרטגית על המצוק החופי, בלב אזור מלונאות ומגורים במרכז העיר. התוכנית הציעה לשנות יעוד ממרכז מסחרי המאושר בתוכנית קיימת, למגדלי מגורים בגובה 21 קומות ל-210 יחידות דיור, ובנוסף לכך 9000 מ״ר עבור 70 דירות נופש, ושטח מסחרי במפלס התחתון של המצוק. כמו כן הציעה התוכנית פיתוח הטיילת, ופתרון עתידי תת-קרקעי לתנועה העוברת מצפון העיר לדרום העיר. התוכנית משתרעת על שטח של כ-7 דונם, והיא ברובה בבעלויות פרטיות. הפתרונות הפיזיים שהוצעו היו בנייה על גבי הצוק וכן כביש בתוך המצוק, שאמור להתחבר לכביש נופי לאורך המצוק. הפרוייקט עורר התנגדות ציבורית גדולה בקרב אזרחי העיר ובאופוזיציה, והיה לה כיסוי רחב בעיתונות המקומית.

מסמכי התוכנית: תקנון, תשריט בקנ״מ 1:500, נספח בינוי בקנ״מ 1:1250 ו-1:500 ונספח תחבורה. התוכנית הופקדה בשנת 1993 ועד תום המחקר לא קיבלה תוקף, בגלל ההתנגדויות והשינויים שנדרשו בעקבותיהם.

לתוכנית צורף נספח בינוי סטטוטורי הכולל תוכניות, חתכים וחזיתות של הבניין, בקני מידה 1:500 ו-1:250, ללא התייחסות לסביבה שמחוץ לתחום המגרש. הוראות התוכנית קובעות שנספח הבינוי הסטטוטוטרי הוא מנחה בלבד, למעט מספר הקומות, קווי בנין ושטחי בנייה, שיהיו מחייבים. התוכנית קבעה גם הוראות עיצוב עירוני לגבי פיתוח ועיצוב הטיילת, עם ככרות לציבור. כמו כן קבעה התוכנית שיוגש תסקיר השפעה על הסביבה לפני מתן תוקף לתוכנית. נדרש כי נספח בוקע של תנועה וחניה ונספח פיתוח לשטח הטיילת ולגבי שטחי המסחר שלאורך הכיכרות, יוגשו לאישור מהנדס העיר, כתנאי לקבלת היתר בנייה.

ההתנגדויות היו בעיקר להוראות הבינוי המעוגנות בתוכנית וכולן מהותיות ולא פרוצדורליות. ההתנגדויות מצביעות על עירנות גדולה של הציבור ביחס לפרוייקט, שהוא חריג בקנה המידה שלו לעומת הרקמה העירונית שבסביבתו. בתקופת ההפקדה התקבלו 12 התנגדויות, ו-10 מתוכן עסקו גם בנושאים של איכות סביבה ועיצוב עירוני. ההתנגדויות הוגשו על ידי אגודת אדריכלי נתניה, יו״ר המועצה לאיכות הסביבה בנתניה ועל ידי אגודת האדריכלים ומתכנני הערים בישראל. ההתנגדויות מוינו ל -21 נושאים, אשר 9 מהם קשורים לעיצוב עירוני. ואלו הם:

פגיעה בקו רקיע וחריגה של גובה הבניינים המוצעים מן הסביבה הבנויה (4 התנגדויות).

- חסימת נוף (8 התנגדויות)
- חסימת אויר ורוח (10 התנגדויות)
- פגיעה בערכי טבע ונוף (5 התנגדויות)
- פגיעה ברצף של הטיילת ובצירים להולכי רגל (2 התנגדויות)
- נתק בין העיר לים (2 התנגדויות)
- התנגדות לתכנון נקודתי (1 התנגדות)
- קווי בנין לא סבירים (2 התנגדויות)
- הצורך בהרחבת הפתח לכוון הים (1 התנגדות)

רוב ההתנגדויות נדחו על ידי הוועדה המקומית, למעט אימוץ הנחיות התסקיר בעניין צל ורוחות. ההתנגדות של אגודת האדריכלים ומתכנני הערים בישראל התקבלה, כך שנדרש שינוי בחתך, הגדלת הפתח לים והוספת מדרגות ציבוריות לים בנוסף למעלית. הֶסבֵּרה של הוועדה המקומית לגבי יסודות התכנון המוצע הוא, שהפרוייקט הוא סמל עירוני בקו הרקיע, שנשמרו צירים וקווי מבט לים, ונוצרו חללים עירוניים.

לאחר שהוועדה המקומית שלחה את החלטותיה למתנגדים, התקבלה התנגדות נוספת משכן, בטענה של נזק ארכיטקטוני שנגרם לו. תשובת הוועדה המקומית, הכוללת הצעת תיקונים לתוכנית, הועברה לוועדה המחוזית, אשר החליטה על הקמת ועדה להשלמת תוכניות בגלל פרק הזמן שעבר. ועדה זו החליטה לשנות את הפרוייקט, בנימוק ש"נפחי הבנייה ואופי הבינוי שיווצרו אם יאושר השינוי המוצע בתוכנית יגרמו להשפעות סביבתיות שליליות בקנה מידה נרחב, כדלקמן: חסימה של נוף, אור ואויר, בעיות תחבורה, הצורך בשמירה על ערכי טבע ונוף (מצוק), העדר פתיחות העיר לעבר הים". השינויים שהוצעו הם להקטין את תכסית הפרוייקט, לשנות את גובה הבניינים ולשנות חלק מהיעודים השונים.

פרוייקט זה משך אליו את אש הביקורת הציבורית גם באמצעות העיתונות. ההתנגדויות שהוגשו לו היו כולן בנושא מהות הפרוייקט. ההתנגדויות של הגופים הירוקים ושל אגודות האדריכלים עסקו בנושאים ערכיים. נראה כי המאמץ שלהם נעשה מאוחר מדי מכדי לשנות, אך פגע בקידום התוכנית. לו היה מתקיים שיתוף פעולה עם גורמים אלה כבר בשלבים הראשונים של הבשלת הפרוייקט, יתכן שניתן היה להגיע להסכמה לגבי אופן קידומו. המסקנה יכולה להיות, שפרוייקטים במקומות אסטרטגיים בעיר צריכים להיחשף לציבור בשלב מוקדם יותר מאשר הפקדת התוכנית, ולהיות מוצגים במסגרת אסטרטגיה עירונית כללית.

ההתנגדויות בנושאי עיצוב, שהיוו קרוב למחצית מנושאי ההתנגדויות (9 מתוך 21) הן שהכריעו את הכף והיוו את המשקל העיקרי בדחיית התוכנית המקורית.

חקר אירוע מס' (6): 177 יחידות דיור בצפון נתניה

תוכנית איחוד וחלוקה הכוללת 177 יחידות דיור, במתחם ששטחו כ- 24 דונם. המתחם נמצא בצפון העיר, וממוקם על מדרון מזרחי של רכס הכורכר, בקרבת אזור המלונאות וחוף הים. לתוכנית מצורף נספח בינוי סטטוטורי המציג באופן סכמטי את המבנים, מספר קומות, מיקום החנייה והשימוש בשטחי חוץ נלווים. הוראות התוכנית כללו הנחיות עיצוב מסוג של מרפסות גן מדורגות וגובה כפול לאולם הכניסה.

מתן היתר בנייה לבניין יותנה בהגשת נספח בינוי בוקע לקבוצת הבניינים בה הוא כלול. הנספח יכלול הוראות עיצוב אחידות, אשר יפרטו חומרי גמר, פירטי גמר וגדרות, באישור הוועדה המקומית. כמו כן יש להגיש נספח פיתוח, וכן פרגולות לפי תוכנית ארכיטקטונית. למגרשים בייעוד ציבורי יש הוראות דומות.

לתוכנית הוגשו 3 התנגדויות ובהן 5 נימוקים, מהם שנים הקשורים לעיצוב:

- התנגדות לדרישה להגשת נספח פיתוח ובינוי לפני הוצאת היתר בנייה. המתנגד טען שהמטלות הכלולות בתוכנית יעכבו מאד את הבנייה וייקרו את עלויותיה.

הוועדה המקומית דחתה התנגדות זו בטענה ש"הצורך בתוכנית פיתוח נובע מהתכנון המיוחד והבעייתיות של האזור מבחינה טופוגרפית". ללא תכנון וביצוע משותף לכל המגרשים לא ניתן לבצע את הפיתוח.

- התנגדות להקצאת שטח פרטי פתוח מתוך מגרשו של המתנגד. לטענתו, השטח הפרטי הפתוח שתוכנן במגרשו ישמש את כלל הציבור, יהווה מטרד לבעלי הקרקע שמסביב ויפגע בפרטיותם. תשובת הוועדה המקומית: "השטח הפרטי הפתוח נועד לאפשר גישה נוחה למגרשי המגורים. הדרך אינה פתוחה לשימוש כלל הציבור אלא לשימוש בעלי הקרקע בלבד. אין לראות בשטח זה מטרד או גורם ל'בעיות' בין הדיירים. בתחום העיר קיימים מספר מתחמי מגורים הבנויים בשיטה זו. אין בכך פגיעה בפרטיות הדיירים".

ההתנגדויות העלו את הנושא העקרוני של עיכוב ההליכים וייקור עלות הבנייה, שנגרמים על ידי נספח פיתוח ובינוי בוקע מאחר שטענה זו היא נכונה, יש לשקול את תרומת הנספחים ותועלתם מול חסרונות אלה.

חקר אירוע מס' (7): 47 יחידות דיור בצפון נתניה

תוכנית זו נבחרה על אף שאינה כלולה במסגרת סקר התוכניות, משום שהיא כוללת מבחר נימוקים הקשורים לנספחי בינוי. היא קיבלה תוקף ב-1996, שנה לאחר הפקדתה. מהות התוכנית היא איחוד וחלוקה מחדש ל–47 יחידות דיור בצפון העיר, במקום בו קיימים בתים צמודי קרקע בצמוד לבנייה המבוקשת.

נספח הבינוי הסטטוטורי של התוכנית ערוך בקנה מידה 1:1250. הנספח מפורט מאד ומציג את העמדת הבניינים, חזיתותיהם, הפיתוח והאופי הארכיטקטוני שלהם. למרות הפירוט, הנספח נקרא, באופן אבסורדי, "בינוי עקרוני". הוראות התוכנית קובעות שיש להגיש שני נספחים בוקעים לאישור הועדה המקומית, לפני הוצאת היתר בנייה. האחד הוא נספח בינוי ופיתוח, הכולל גבהים וניקוז, פתרון מערכת התשתית, חנייה, גדרות וקירות, מתקני אשפה ומוני מים, כל זאת על רקע של מפת מדידה. הנספח השני הוא נספח עיצוב ארכיטקטוני, הכולל: העמדת הבניינים, אופי החזיתות, צורת החלונות, מרפסות, גובהי הקומות, חומרי גמר ומסתורי כביסה. נדרש מתן דגש למרכיבים הקושרים באופן פיזי ועיצובי את הבניינים.

לתוכנית הוגשו 16 התנגדויות, מתוכן 15 על ידי שכנים שהגישו נוסח זהה של התנגדות. התנגדות נוספת הוגשה על ידי אחת מבעלי הקרקע. כל נושאי ההתנגדות נגעו לעניין נספחי הבינוי והעיצוב.

- השכנים טענו בהתנגדותם, שתוספת יחידות דיור על שטח מגרש מוקטן, כפי שהוצע בתוכנית, "תיצור צפיפות מגורים בלתי נסבלת ותהווה שינוי והשפעה לרעה על כל הסביבה המאופיינת בבתים צמודי קרקע וביחידת מגורים אחת לכל מגרש ששטחו 500 מ"ר". תשובת הוועדה המקומית הייתה: "...בחלק מהמגרשים התוכנית מאפשרת בניית 4 קומות, לעומת 3 קומות שהתאפשרו במצב הקודם ושניתן לבנות במגרשים הסמוכים והגובלים. אין בכך שינוי מהותי הפוגע באופי הבנייה באזור. בנוסף, התוכנית מציעה תכנון טוב יותר של המתחם מבחינת המרקם הבנוי והחזית לרחובות לעומת המצב הקיים שהתאפיין בחלקות צרות וארוכות שהגבילו את אפשרויות הבנייה."

- ההתנגדות הנוספת הייתה לתנאים פרוצדורליים להיתר בנייה. המתנגדת, בעלת קרקע בתחום התוכנית, טענה כי הדרישה שבעלי הקרקע יגישו 3 נספחים כתנאי להיתר בנייה אינה סבירה, משום שהבעלות על הקרקע אינה ביד אחת אלא בידי בעלים רבים. לעיתים אף מחזיקים יורשים רבים במגרש אחד, ובמגרשים אחרים הבעלים בחו"ל, או שאינם מעונינים לממש את זכותם לבנייה. הוראות התוכנית אינן משאירות דרך נאותה למימוש זכות הבנייה במגרש אחד ללא תלות בשאר המגרשים. הנטל הכספי שיידרש לתכנון הנספח יוטל על אחד מן הבעלים, שיהיה הראשון שירצה לממש את זכויותיו. ההוצאות הכרוכות בהכנת נספחים מפורטים לכל המגרשים הן עצומות, ואין זה הוגן לחייב בעל מגרש אחד לשאת בהוצאה כבדה זו כשאין דרך לחייב את שאר הבעלים בהשתתפות בנטל...". הוועדה המחוזית קיבלה את המלצת הוועדה המקומית, להחיל את הצורך בנספח בינוי ופיתוח רק על אותם מגרשים בהם הבניינים מתוכננים להיות בקיר משותף. יתר המשימות לגבי המגרשים הנותרים, כולל נספח ביוב וניקוז, יבוצעו במסגרת הבקשה להיתר.

סיכום
מההיבט המהותי, טענו המתנגדים לפגיעה באופי הסביבה. מההיבט הפרוצדורלי, התנגדו הבעלים לנטל הכספי המוטל עליהם, לתלות ביתר בעלי המגרשים, ועל כך שאין דרך לחייב את שאר בעלי המגרשים לשאת בנטל.

ניתוח ממצאי חיקרי האירוע

הנימוקים שהועלו בהתנגדויות מוינו לקטגוריות הבאות:

1. התנגדויות לנספחים הבוקעים בגין עלויות הכנתם, משך זמן הכנתם ואישורם, והקושי בהתארגנות להכנת התוכניות הבוקעות.
2. פגיעה באיכות סביבה: עומס תנועה, פגיעה בנוף וכד'.
3. שמירה על מבטים לים, התייחסות לים ולמצוק.
4. פגיעה בחופש הביטוי האדריכלי על ידי דרישות סגנוניות.
5. התנגדות לפרוצדורה של נספחים בוקעים בנימוק שאין אפשרות להתנגד להם.
6. פגיעה באופי השכונה.
7. העדר תפיסה תכנונית כוללת, התנגדות לתכנון נקודתי.
8. אי ודאות לגבי מידת הסטייה המותרת מהנספח הסטטוטורי.

ניתוח הממצאים מחלק אותם לארבעה סיווגים.

סיווג הממצאים לפי נימוקי ההתנגדויות

בסעיף זה נסווג את נימוקי ההתנגדויות הקשורים לבקרת עיצוב ולנספחי בינוי לפי חלוקה לנושאים מהותיים ונושאים פרוצדורליים.

1. טבלת מיון נימוקי ההתנגדויות להיבטים פרוצדורליים ולהיבטים מהותיים

שם התוכנית	נימוקים פרוצדורליים	נימוקים מהותיים	סה"כ
פרדס הגדוד	1	3	4
תוכנית ול"ל למגורים	-	2	2
מגורים בשכונה חרדית	1	5	6
מלונאות ומגורים	1	8	9
שער הים	-	9	9
177 יח"ד בצפון נתניה	1	1	2
47 יח"ד בצפון נתניה	1	1	2
סה"כ	5	29	34

ההתרשמות מחיקרי האירוע שהוצגו היא, שהמודעות בציבור להיבט המהותי של בקרת העיצוב בתוכניות, רבה יותר מאשר להיבט הפרוצדורלי הקשור לנספחי בינוי. מתוך 34 נימוקים שהופיעו בהתנגדויות, 29 נימוקים קשורים להיבט המהותי, ורק 5 נימוקים להיבט הפרוצדורלי. הסבר אפשרי לכך הוא העובדה שנושאים אלה, העלולים לגרום לפגיעה ממשית ומיידית באיכות המגורים וברכוש, מופרים יותר לציבור. יתכן גם שאין בציבור די מודעות למשמעות של השימוש בטכניקה של נספחי בינוי בוקעים. בולטת באופן מיוחד תוכנית במרכז העיר, אשר בשל היקף הבנייה שהוצע בה ומיקומה האסטרטגי על חוף הים עוררה התנגדות ציבורית גדולה, שהתבטאה בריבוי התנגדויות בנושא בינוי. לתוכנית זו הוגשו התנגדויות מהותיות בלבד, ולא הוגשה אף התנגדות בנושא הפרוצדורלי.

מן הראוי לבחון את השאלה של מודעות הציבור לנושאים הפרוצדורליים של נספחי הבינוי במסגרת מחקר ממשיך.

נימוקים פרוצדורלים לנספחים סטטוטוריים ולנספחים בוקעים
בסעיף זה נמיין את הנימוקים להתנגדויות בנושא בינוי ונספחי בינוי שהוגשו מטעמים פרוצדורליים.

2. טבלת סוגי נימוקים פרוצדורליים בהתנגדויות

הנימוק: שם התוכנית	עלויות הנספח	הארכת משך הזמן	קשיי התארגנות להכנת נספח	אפשרות התנגדות לנספחים בוקעים	מעמד הנספח הסטטוטורי - חובה או רשות
פרדס הגדוד	*		*		
שכונה חרדית				*	
מלונאות					*
177 יח"ד בצפון העיר	*	*			
47 יח"ד בצפון העיר	*		*		

כמעט לכל התוכניות, למעט שתיים, הוגשו התנגדויות לנספחי הבינוי הסטטוטוריים והבוקעים מנימוקים פרוצדורלים. הנימוקים התייחסו לכך שהדרישה להגשת נספחי בינוי בוקעים פוגעת בציבור בעלי הקרקע, בשל העלויות הגבוהות של הכנת הנספחים, המוטלות עליהם. זאת, במיוחד לאור העובדה שלעיתים בעל הקרקע הרוצה לבנות ראשון, נדרש להגיש נספח בינוי לכל קבוצת הבניינים בה הוא כלול. תהליך התכנון והאישור של הנספחים משפיע על משך הזמן עד למימוש, ומעכב הגשת בקשה להיתר. טענה נוספת עלתה בנוגע לקושי שיש לבעלים להתארגן יחד לשכירת שרותיו של אדריכל. נימוק מסוג אחר היה, שאין פרסום ומידע על נספח הבינוי הבוקע, ולפיכך לא ניתנת אפשרות להתנגד לתוכנו. החברה להגנת הטבע, באמצעות היועצים המשפטיים שלה, שהם מעורים בנושא, התנגדה לנספח הבינוי מן הטעם שלא ברור מעמדו החוקי ושאי אפשר לזהות בברור מהי סטייה מנספח הבינוי.

נימוקים מהותיים בהתנגדויות שהוגשו בנושא בקרת עיצוב ונספחי בינוי

3. טבלת סוגי נימוקים מהותיים בהתנגדויות

שם התוכנית	חופש ביטוי	רעיון תכנוני	מפגעי סביבה	הסתר נוף	רמת פירוט לא מספיקה	פגיעה באופי שכונה	פגיעה במצוק
פרדס הגדוד	*	*	*				
תוכ' ול"ל למגורים			*	*			
מגורים בשכונה חרדית				*	*	*	*
מלונאות ומגורים		*	*	*			*
שער הים			*				
177 יח"ד בצפון							
47 יח"ד בצפון		*	*	*	*	*	

ממצאי המדגם מראים שהציבור מודע לנושאים מוחשיים השייכים לתחום איכות המגורים. הנימוק של חשש ממפגעים והנימוק של הסתרת נוף היו שכיחים. הנימוק של פגיעה באופי השכונה נטען על ידי שכנים במקומות שבהם התוכנית גובלת עם בנייה קיימת. בתוכניות במקומות אסטרטגיים, כמו מרכז העיר וחוף הים, היו התנגדויות מצד גופים ירוקים, אדריכלי נתניה ומשרד הפנים. נימוקי הגופים השונים היו בעיקר בנושא הרעיון התכנוני העומד מאחורי התוכנית והרגישות הנופית.

התנגדויות מנימוקים של מפגעים צפויים היו: חשש לעומס תנועה, פגיעה בפרטיות, תחנות טרנספורמציה וכו'. לעתים מסתתרים מאחורי התנגדויות פרטיות אינטרסים כלכליים, אשר בעקיפין עלולים להיות מושפעים מן העיצוב.

אחת מההתנגדויות המעניינות הייתה ההתנגדות מנימוק של חופש הביטוי הארכיטקטוני. המתנגד, שהוא אדריכל בעצמו, התנגד לקביעת מאפייני סגנון, כמו עיצוב הגג, בנימוק, שיש לאפשר ארכיטקטורה יצירתית. התנגדות מהיבט ציבורי כללי הייתה זו של החברה להגנת הטבע, בהתייחסות לתכנון חוף הרחצה. הנימוק היה שחסרה תפיסה תכנונית כוללת לחוף הרחצה והתכנון הוא נקודתי.

הקשר בין אופן ההצגה של הבינוי ואופי ההתנגדות

בדקנו אם אופן ההצגה של התוכנית משפיע על ההתנגדויות ואופיין. ההתנגדויות שהוגשו התייחסו בעיקר להוראות התוכנית, שהיו במרבית הפעמים מפורטות. מתוך ניתוח ההתנגדויות, לא התרשמנו שעצם הימצאות נספח הבינוי מעוררת חששות בקרב המתנגדים הפוטנציאלים.

מצאנו, שבחלק מחיקרי האירוע התעוררו התנגדויות על רקע מידע בלתי מספק בנספחים בקשר לבינוי.

בחקר אירוע מס׳ (2), תוכנית ול״ל למגורים, לא היה ברור מהם מפלסי הקרקע ומהו הגובה המתוכנן. בנספח הבינוי בחקר אירוע מס׳ (3), מגורים בשכונה חרדית, התנגד מהנדס העיר לכך שלא היה בנספח חתך רחוב וטיפול במצוק. בחקר אירוע מס׳ (4), מלונאות ומגורים, הוגשה התנגדות לכך שחסרה אינפורמציה על מערכת הקשרים של התוכנית לסביבה. אין לדעת אם לולא היה נספח בינוי בכל אחת מהתוכניות הללו, היו מוגשות כל התנגדויות הללו. המדגם מצומצם מדי בהיקפו, מכדי שנוכל להגיע למסקנות נחרצות, וראוי לבדוק סוגיה זו במסגרת מחקר המשך.

פרק 14:
סיכום ומסקנות

דמותה של עיר היא, במידה רבה, תוצאה של מדיניות הרשות המקומית. המונח "מדיניות" יכול ללבוש צורות שונות, החל ממדיניות ברורה וכוללת, הכתובה בתוכנית אב, או בתוכנית בניין עיר, עבור דרך "שיפורי עיצוב", שהם לעיתים מקריים ונקודתיים, ונעשים באמצעות כלים חוץ-סטטוטוריים, ועד לביקורת אד-הוק בעת בקשה להיתר. כדי לשפר את דמותה של העיר, רצוי שתהיה לרשות מדיניות שתהיה ברורה ושתחלחל עד לדרג הנמוך ביותר במינהל, ועד לשלב הביצוע. מחקרנו בוחן את ביצוע מדיניות העיצוב באמצעות נספחי בינוי.

בניתוח תוכניות הבינוי בעבודה זו, מצאנו שקיים קונפליקט בין היעד של גמישות, שבו מעוניינות הרשויות, לבין היעד של חובת מתן מידע לציבור ושיתופו בתכנון. מתח זה הוא אינהרנטי בתהליך בקרת העיצוב, ואנו איתרנו דרכים שונות, שבהן מנסות רשויות התכנון למצוא פתרון למתח זה. אלא שלכל פתרון נילווה גם מחיר.

היעד הראשון הלוקח חלק בקונפליקט הוא *גמישות למינהל הציבורי*, דהיינו, לרשויות התכנון. המינהל הציבורי מעוניין להשאיר לעצמו דרך להתמודדות עם אי הוודאות של העיצוב העירוני. אי הוודאות קיימת לגבי לוחות זמנים של הביצוע, כיוון ההתפתחות, אופי הגידול, שילוב של צרכים ועוד נושאים שקשה לחזות אותם או לכמֵת אותם. העיצוב העירוני הוא תהליך דינמי ואינטראקטיבי מעצם טבעו, וקשה להכניסו למסגרת של תמונת עתיד חד משמעית וידועה מראש. על כן, המינהל צריך לשמור לעצמו מרחב פעולה ושיקול דעת, אך עם זאת, לשמור על מידה סבירה של ודאות עבור הציבור.

היעד השני הוא *שיתוף הציבור*. השאלה היא, אם קביעת מדיניות העיצוב היא בעייה שרק מומחים יכולים לענות עליה, או שזוהי בעייה ערכית, הראויה לשיקול דעת הדרג הפוליטי ולהתערבות הציבור. תהליך העיצוב העירוני הוא, למעשה, תהליך קבלת החלטות פוליטי. גם כשמומחים מעורבים בדבר, עדיין חסרים ידע בנושא והסכמה כללית לגבי טובת הציבור. אמנם, המודלים של צורכי האדם, הניסיון האמפירי והתיאוריות של יחסי אדם סביבה מספקים את המסגרת המקצועית, אולם המעורבות מן השטח, מערכת הפעילות, הטריטוריה, הרצון בפרטיות, עקרונות אסתטיים והנטיות של הקהילה, הם המבטאים את הערכים והרצונות של הציבור. על כן שיתוף הציבור הוא תנאי הכרחי בתהליך זה.

הרקע התיאורטי של המחקר כלל סקירה תמציתית של הידע בתחום העיצוב העירוני הרלוונטי למחקרנו, ודוגמאות של ביצוע ותפוקות מבריטניה וארה"ב. התרכזנו בבקרת העיצוב בישראל באמצעות ניתוח החוק, הפסיקה והנוהג. שני פרקים הוקדשו למושגי גמישות ושיתוף הציבור. החלק האמפירי מתמקד בניתוח רוחב של 89 תוכניות מיתאר בנתניה, וזיקתן לנספחי הבינוי. כמו כן ניבחנו שתי קבוצות של חיקרי אירוע. קבוצה אחת ניבחנה מן ההיבט של תהליכי אישור נספחי הבינוי, והשניה מן ההיבט של התנגדויות. חיקרי האירוע מאירים לעומק את הקונפליקטים, התהליכים והמאפיינים של נספחי הבינוי.

היקף השימוש בנספחי בינוי ועיצוב

ממצא חשוב ומפתיע הוא השימוש הנרחב בנספחי בינוי ועיצוב. הנושא לא זכה לתשומת לב רבה, לא ברשויות התכנון, לא בקרב הציבור ולא בקרב החוקרים. כפי שראינו, אין הסדר מפורש בחוק, בנוגע לנספחים אלה. החוק אמנם מאפשר לטפל במסגרת התוכניות בנושאים שבתחום העיצוב והבינוי, אך הוא שותק לגבי אופן העיגון בתוכנית, אופן האישור, מידת החובה להציג לעיון הציבור וכדומה. מתוך 89 התוכניות שנבדקו במחקר, שהן כל אוכלוסיית התוכניות שאושרו או הופקדו בנתניה בין השנים 1988–1994, ל-76 (85%) תוכניות יש נספח בינוי מאחד הסוגים. רק בחלק קטן מהתוכניות יש שימוש בנספחים אלה לייעד של הסדרת העיצוב העירוני.

מממצאי העבודה ניכר שהיעד, השפה והכלים של בקרת העיצוב טרם נתגבשו מספיק. גם מתוך הספרות הבינלאומית קשה לדלות תובנות ברורות ושימושיות, שיבהירו אילו תכנים של בקרת עיצוב יכולים להיות מועילים ביותר. ההצדקה הברורה והמובהקת ביותר לבקרת עיצוב, המגבילה את חופש הפרט לבנייה כרצונו, היא הדגש על התועלת הציבורית. בדרך כלל פירוש הדבר, עיסוק בקנה מידה של רחוב, שכונה או עיר, מעבר לקנה המידה של המגרש הבודד.

מצאנו טווח רחב מאוד של סוגי הוראות בינוי, החל מעיסוק בפרטים של סגנון, חומרים וצבע של מבנים בודדים, דרך עיסוק בהעמדה, נפח ובצורה האדריכלית של הבניין, וכלה בעיסוק בנושאים מובהקים של רשות הרבים.

מתוך הספרות ומתוך דוגמאות שהבאנו מחו״ל, ניתן היה לשער שהכלי של בקרת הבינוי והעיצוב יועד באופן מיוחד ומובהק לקצה השני של הטווח, דהיינו למישור של רשות הרבים, שהם הרחוב כולו, השכונה והעיר. אך בפועל מצאנו התעסקות מרובה דווקא בקצה הראשון של הטווח, כלומר, בפרטים של המבנים הבודדים. מאחר שחלק גדול מהתוכניות הן בהיקף קטן, לא ניתן ללמוד מהן על ההשפעה המצטברת של עיצוב בקנה מידה עירוני (להוציא בניינים ייחודיים). יתר על כן, מצאנו בחיקרי האירוע, שגם כאשר היה מדובר בתוכנית למתחם גדול ולמאות רבות של יחידות דיור, העיתוי והדרך שבה הופעלו הכלים (כפי שנראה להלן) לא הצליחו לגבש מתוך הפרטים את ההשפעה המצטברת.

במחקר האמפירי, שבו בדקנו את 89 התוכניות, מיינו את הנספחים בשלושה מישורים: סגנון, עיצוב אדריכלי ועיצוב עירוני. המישור השלישי מיועד ומכוון באופן מובהק, לייעד של בקרת עיצוב בקנה המידה של רשות הרבים (רחוב, שכונה, עיר).

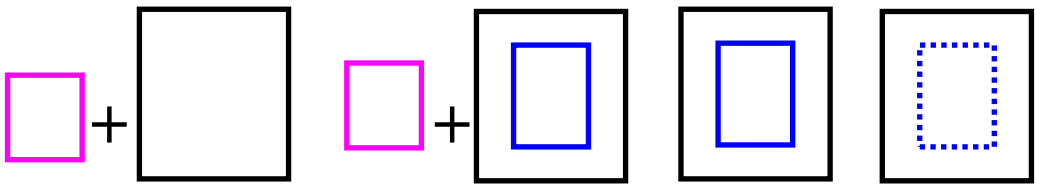
מתוך מדגם התוכניות מצאנו, שרק ב- 16% מהן הכילו הוראות התוכנית, או נספחי הבינוי, כלים מובהקים של עיצוב עירוני. מרבית התוכניות (65%) הסתפקו בהוראות של עיצוב אדריכלי ברמה מפורטת. מיעוט משמעותי מתוך מדגם התוכניות (27%), עוסק בסגנון אדריכלי, שגם הוא כרוך בפירוט ניכר ובדיון מול האדריכל. אמנם שני המישורים האחרונים, עיצוב אדריכלי וסגנון, עשויים לשמש כאמצעים להשגת עיצוב עירוני ברמה של הרחוב ולמעלה מזה, אולם ממצאי הסקר וחיקרי האירוע גם יחד מראים, שבחלק ניכר מהמקרים, אם כי לא בכולם, לא השכילו כלי הבקרה המפורטים

הללו להשיג את היעד של בקרת עיצוב בקנה מידה של הרחוב. על הסיבות לכך נעמוד לקראת סוף פרק זה.

מעמדם הסטטוטורי של הנספחים

החוק שותק בעניין נספחי הבינוי, ולמעשה הוא מותיר שיקול דעת נרחב למדי בדבר הדרך שבה ניתן להתייחס לנושא העיצוב בתוכניות. שיקול דעת זה הוליד דרכים לעיגון נושא הבינוי, השונות מאוד זו מזו מבחינת מעמדן המשפטי והציבורי, ההשלכות על דרכי האישור ומשכי הזמן. המחקר האמפירי שבו סקרנו את התוכניות, הצביע על ארבע צורות עיקריות שבהן מעוגן נושא הבינוי, כמוראה בתרשים הבא. המחקר התמקד בנספחים ולא בהוראות המוטמעות בתוכנית עצמה.

תרשים התפלגות התוכניות לפי כלי העיצוב - הוראות בינוי ונספחי בינוי



א= 38%	ב =69%	ג=51%	ד=67%
הוראות בינוי בגוף התוכנית	נספח בינוי מצורף לתוכנית	נספח בינוי מצורף +בוקע	נספח בינוי בוקע

מן התרשים ניתן ללמוד על השכיחות של כלי העיצוב השונים והשימוש בהם בתוכניות.

א. 38% מהתוכניות כוללות הוראות בינוי כחלק בלתי נפרד מהתוכנית, המופקדות ומתאשרות יחד אתה.
ב. 69% מהתוכניות כוללות נספח בינוי סטטוטורי. נספח הבינוי הסטטוטורי הוא חלק ממסמכי התוכנית, המופקד ומתאשר יחד אתה.
ג. ל-67% מהתוכניות יש הוראות בדבר נספחי בינוי בוקעים. ההוראות להכנת הנספחים הבוקעים נמצאות בתוכנית, אך הם נערכים כתנאי להיתר בנייה, ובמועד הסמוך, בדרך כלל, למועד הוצאתו.
ד. 51% מהתוכניות כוללות נספחי בינוי סטטוטוריים וכן נספחי בינוי בוקעים.

בסוג הראשון הוראות הבינוי הן חלק אינטגרלי מההוראות הכתובות ואין הן מוצגות בנספח נפרד. סוג זה של עיגון סטטוטורי מצאנו ב-34 מתוך 89 התוכניות, בחלק מאותן 34 תוכניות לא הסתפקו המתכננים בעיגון בדרך זו, והוסיפו גם את אחד הכלים הבאים, או יותר. דפוס פעולה זה הוא פחות בעייתי מבחינת מתן מידע לציבור ושיתופו בתכנון. הוא נשען על המסלול המקובל של הכנת תוכניות, הפקדתן וחשיפתן לציבור האזרחים הפונים לרשויות, לפני אישורן. בדרך זו אין צורך בהליך נוסף, שמשמעותו עיכוב נוסף ליזם, והציבור המעוניין בתוכנית יקבל את כל המידע אודותיה בעת העיון בה. מאידך, בדרך זו עלול הפרוייקט לסבול מן הבעיות של פירוט יתר וקשיחות יתר, במועד מוקדם מדי ורחוק ממועד הרישוי. אין זה אומר שדרך זו, כאשר היא מופיעה ללא הכלים האחרים, חופשית לגמרי מבעיות. זאת נראה במסקנה הבאה, העוסקת בתוקף המשפטי של ההוראות עצמן.

הדרך השניה לעיגון הוראות הבינוי היא באמצעות נספח בינוי המובא לדיון בוועדות, להפקדה ולאישור, בד בבד עם התוכנית העיקרית, ולמעשה הוא מהווה חלק אינטגרלי מהתוכנית. לכאורה, דרך זאת דומה לחלוטין לראשונה והיא, אכן דומה לה, לחיוב ולשלילה, מבחינת ההליכים ומבחינת בעיית הגמישות. אולם בפועל, לא תמיד יש בה את היתרון המצופה של חשיפת העיצוב לציבור, מאחר שהנושא של מתן מידע לציבור איננו תמיד מוסדר כפי שהיינו מצפים. למרות שלפי החוק חייבות הרשויות לתת מידע, ידוע לנו מניסיון, שלא תמיד ברור לאנשים המאיישים את דלפקי המידע, שעליהם להראות לפונים גם את נספחי הבינוי על פרטיהם. ספק אם נותני המידע אמנם נוהגים להראות לפונים את נספחי הבינוי כאשר הפונים אינם מודעים ואינם מבקשים זאת. בחיקרי אירוע מצאנו, שלעיתים יש נספחים רבים הכוללים קלסרים עבים, ואין שום סיכוי שמידע זה יישלח לפונה בכתב. ספק רב אם נותני המידע נוהגים להיענות לבקשות מידע בכתב, על ידי צילום של נספחי הבינוי, העלול להיות מסובך עקב אופן הצגתם המורכבת והבלתי שגרתית של חלק גדול מנספחי הבינוי.

הדרך השלישית מתייחסת למצב שבו יש גם נספח בינוי סטטוטורי, המתאשר כחלק מהתוכנית, וגם הוראות בתוכנית המחייבות, או לחלופין, מתירות הגשה של נספח בינוי במועד עתידי, כפי שקובעת ההוראה. דרך זו לוקה בבעייתיות של כל הדרכים האחרות. יש בה כל הבעיות והיתרונות של נספח בינוי סטטוטורי, ובה בעת, הבעיות והיתרונות של נספח בינוי בוקע, שבו נדון בעת תיאור הדרך הרביעית. בנוסף לבעיות הללו, הנובעות משני הכלים המשמשים בדרך השלישית, עלולה דרך זו להציב בעיות נוספות המיוחדות לה. כוונתנו לאי בהירות אשר מצאנו ברוב התוכניות הכלולות במדגם, בדבר יחסי הגומלין המשפטיים והתכנוניים בין שני הכלים של עיגון הוראות הבינוי. האם נספח הבינוי שייערך בעתיד, אמור לפרט את נספח הבינוי הסטטוטורי המצורף לתוכנית, והאם ניתן להוסיף בו נושאים אחרים, מעבר לאלה שבהם מטפל הנספח הסטטוטורי? האם ניתן לאפשר שינוי לנספח הבינוי הסטטוטורי בנספח הבוקע שייערך בעתיד, כך שישקף את רצונות היזם או הוועדה בסמוך יותר למועד הרישוי? כל אחת מהאפשרויות האלה משקפת את הדילמה והמתח, בין הרצון לגמישות, שתאפשר דחיית ההחלטות, לבין הצורך בוודאות בעת אישור התוכנית, כך שניתן יהיה לקבל החלטות ולהציג את המידע המרבי לציבור. למותר לומר שלאי הבהירות שהצגנו ישנן השלכות משפטיות מרחיקות לכת, אך החוק אינו מתייחס לנושא זה, והפסיקה מספקת הנחייה חלקית בלבד.

הדרך הרביעית עוסקת במצב, בו התוכנית המופקדת והמאושרת אינה כוללת הוראות כלשהן בדבר התכנים של בקרת הבינוי. לעומת זאת, התוכנית כוללת הוראה שבעתיד תהיה חובה או רשות להכין נספח בינוי בוקע, מהסוג שתיארנו לעיל. דגם זה מצאנו ב-60 מתוך 89 התוכניות. לדרך זו יש רק יתרון אחד, והוא ככל הנראה הסיבה לקיומה הנפוץ. היא מאפשרת לרשויות התכנון וליזם לדחות את ההחלטה בדבר הבינוי והעיצוב הרצויים למועד בוקע יותר. בגמישות זו יכול להיות היגיון רב בכך, שבינוי משקף דרכים ורצונות של הביקוש במועד הסמוך ביותר לבקשות להיתר בנייה כאשר הסיכויים למימוש התוכנית רבים וברורים. בגמישות זו עשויים כמובן היזמים להיות מעוניינים מאוד. אולם דרך זו רצופה בעיות ואפילו סכנות. ראשית, יש כאן, בהכרח, מעין "תוכנית סתרים"; אין כל דרך המאפשרת לציבור, המעוניין לעיין בתוכנית כדי לגבש עמדה בדבר הצורך בהתנגדות, לנחש ולנבא מה שטרם בא לעולם. הפסיקה נתנה כאן פתרון שהוא משענת קנה רצוץ. הפסיקה אמרה שכל עוד ההוראה המדברת על הצורך, או הרשות, להכין נספח בינוי בעתיד, כלולה בתוכנית שהופקדה ואושרה, כובדו זכויותיו החוקיות של הציבור. משמעות הדבר, שעל התושבים הרואים עצמם כעלולים להיפגע מן העיצוב, להגיש התנגדות בעת הפקדת התוכנית, לעצם הסעיף האומר שיהיה

נספח בינוי כזה. פתרון זה מספיק כדי לצאת ידי חובת הדין, אך הוא רחוק מאוד מלהיות דרך ראויה למתן מידע מהותי לתושבים, על ההיבטים בתוכנית העלולים להשפיע באופן מהותי וקונקרטי על איכות חייהם ועל קניינם הפרטי.

בעייה שניה היא העובדה, שנספחי הבינוי הבוקעים עלולים לכלול יותר מנספח בינוי אחד, והנספחים הבוקעים השונים עלולים להיערך במועדים שונים, על ידי יזמים שונים, בתכנים שונים, בצורות אישור שונות, ובצורות שונות של הצגת המידע. ההוראות הקובעות עריכת יותר מנספח אחד, משקפות חלוקה גיאוגרפית לתת-מתחמים, או חלוקה לפי יעוד הקרקע.

מממצאי סקר התוכניות עולה, שמתוך 60 התוכניות הכוללות הוראות בדבר נספח בינוי בוקע, (הדרך השלישית או הדרך הרביעית) - 22 מהן כללו הוראות לעריכת נספח בינוי בוקע אחד, ואילו 18 תוכניות כללו הוראות להכנת 3-5 נספחים בוקעים. יתר על כן, בחלק מחיקרי האירוע מצאנו, כי בפועל נערכו יותר נספחים מאשר המספר שנדרש בהוראות.

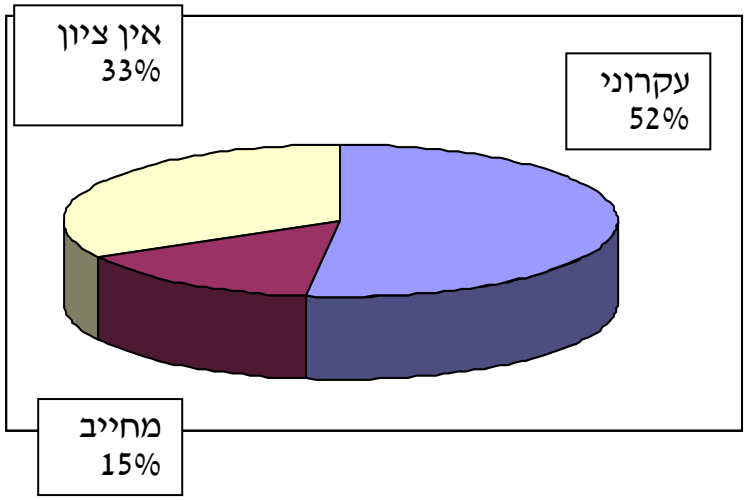
מעמדן המשפטי של הוראות נספחי הבינוי

שאלת מעמדן המשפטי של הוראות נספחי הבינוי, גם היא מורכבת. מורכבות זו נובעת מכך שנספחי הבינוי הם מסמכי תכנון מגוונים: - נספחים בוקעים לעומת נספחים סטטוטוריים, ונספחים מנחים מול נספחים מהם עולה כוונה לחייב הוצאת היתר על פיהם בלבד. הפסיקה התחבטה רבות בשאלת מעמדם המשפטי של נספחי הבינוי וביקרה את הפרקטיקה של שימוש יתר בנספחים אגב הכללת הוראות שמקומן לא יכירנו בנספחים. זאת ועוד, הפסיקה ראתה לנכון להנחות כי נספח בינוי לא יכול, ככלל, לצקת תוכן שונה לתוכנית הסטטוטורית ולעמוד עמה בסתירה.

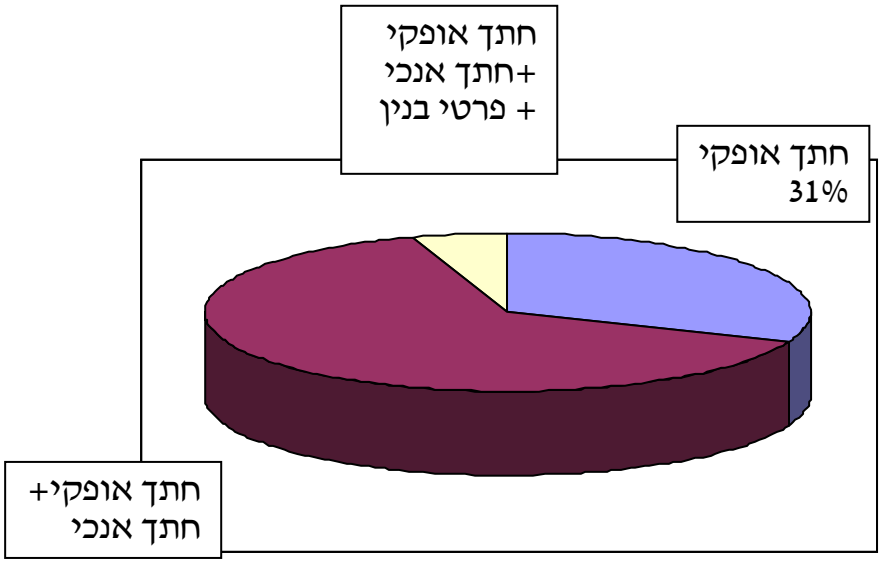
השאלה שהוצבה לא אחת בפני בתי המשפט היתה, אם הוראות נספחי הבינוי מחייבות את מקבלי ההחלטות בעת הוצאת ההיתר, בדומה להוראות רגילות שבתוכנית הסטטוטורית, או שמא הן בגדר המלצה עקרונית בלבד. שאלה זו נוגעת הן לנספחי הבינוי הסטטוטוריים, והן לנספחי הבינוי הבוקעים, אולם היא תקפה במיוחד לגבי נספחים סטטוטוריים.

סקר התוכניות הראה שמעל מחצית מן התוכניות (52%) אומרות שהוראות הנספח, כולן או מקצתן, הן "עקרוניות בלבד". ב-33% מן התוכניות לא ראו מנסחי ההוראה הנוגעת לנספח, צורך להתייחס למעמדו המשפטי. יתכן שהניחו שהוראותיו זהות במעמדן להוראות האחרות של התוכנית. בנתניה, נוהגים מזה שנים לפרש את ה"תקנונים השותקים" כמחייבים. רק ב-15% מהתוכניות, ציינו מנסחי התוכנית במפורש שהוראות נספח הבינוי הן מחייבות. (ראו תרשים התפלגות בהמשך).

אין ספק, שמצב זה מציב קושי נוסף, מעבר לאי הבהירות והמורכבות המשפטית הנובעות ממיגוון המצבים הסטטוטוריים של תהליכי בקרת העיצוב שמנינו לעיל. הקשיים התכנוניים והשלכותיהם המשפטיות נלווים הן להוראות בעלות המעמד ה"עקרוני" והן לבעלות המעמד ה"שותק". לא ברור פירוש המונח "עקרוני". אם נספח עקרוני מתיר סטייה קטנה או גדולה, ואם חריגה מנספח עקרוני עלולה לגרום להיתר הבנייה להיות "נגוע" באי חוקיות. למותר לציין את כל חומרת המשמעות של היתר בנייה שיתברר כלא חוקי, הן עבור מקבלי ההחלטות והן עבור היזמים. מדובר בעבירות פליליות, שעלולות לגרור לא רק עונשים אלא גם תביעות נזיקין.



התפלגות התוכניות לפי המעמד המשפטי של נספחי הבינוי הסטטוטוריים



התפלגות התוכניות לפי אופן ההצגה של ניספחי הבינוי הסטטוטוריים

ניתן גם לשאול שאלה הפוכה לגבי הספק במעמד הנספחים העקרוניים. השאלה היא, אם לרשויות התכנון, הכוללות את מהנדס העיר והשותפים להוצאת ההיתר, יש בכלל סמכות להתנות את מתן ההיתר בקיום הוראות נספח הבינוי. שכן, אם הם פועלים ללא סמכות, הם גורמים ליזם הוצאות מיותרות ועלולים להיות חשופים לתביעות נזיקין מצדו. נזכיר שעל פי ממצאינו, לפחות 52% מהתוכניות בנתניה, שהוראותיהן עקרוניות בלבד, נמצאות במצב חוקי מעורפל זה.

לכאורה, מצבם של ה"נספחים השותקים" עדיף, מבחינה משפטית, על העקרוניים, מאחר שמעמדם הוא כשל הוראות תכנון אחרות בתוכניות סטטוטוריות, מעמד הקובע שההוראות מחייבות היצמדות מדוקדקת לנספחים. אולם ספק אם מצבם המשפטי של נספחים אלה אכן ברור יותר מאשר של הנספחים ה"עקרוניים". אי הפירוט של מעמד הנספח בהוראות התוכניות השותקות אינו נובע, בדרך כלל, מכוונת המנסח להיצמדות לנספח, אלא מחוסר מודעות שלו לכך, שבינתיים התפתחה פרקטיקה רבת היקף של הגדרת נספחי בינוי כעקרוניים. אין הדבר מפליא, משום שבעבר לא פורסמו נתונים על הדפוסים של נספחי בינוי, לא הייתה מודעות כוללנית לנושא, לא הוקדשו לכך כנסים מקצועיים ועל כן כל מנסח נספח בינוי פועל באופן נקודתי ולפי המקובל בסביבת התכנון המיידית שלו.

הערפל המשפטי שעליו הצבענו, טרם הוסר על ידי הפסיקה, אולם זו ניסתה להתוות קווים מנחים כלליים למעמדם המשפטי של נספחי הבינוי בהיעדר חקיקה מקיפה. כמו כן ביקשה הפסיקה ליישב מצבים אפשריים של סתירה בין נספחי הבינוי לתכניות בנין העיר, וכן בין נספחי בינוי לבקשות שונות להיתרים. הערפל המשפטי, כפי שציינו, אינו נובע מפסיקה לוקה, אלא מכך שנספחי הבינוי הינם מסמכים מורכבים, ובלתי ברורים-ענין אותו מאשש מחקרנו.

לשאלות מרכזיות כמו מעמדן של הוראות "עקרוניות" לא מצאנו התייחסות עניפה בפסיקה אולם הנטייה היתה לראות בהוראות אלה הוראות שאינן דווקא מחייבות. יש לשער שהבעייתיות המשפטית הנלווית לנספחי בינוי תעלה ביתר שאת בשנים הקרובות, עם ההתגברות המסתמנת של הגשת עתירות ותביעות בנושאי תכנון ובנייה. מקור נוסף שעשוי להמריץ את הבאת הסוגיה לבתי המשפט, הוא ייסודן של ועדות הערר שהן פורום מעין-שיפוטי. משיחות לא פורמליות עם חברי ועדת ערר עולה כי הנושא של נספחי בינוי אכן עולה מעת לעת במסגרת עררים.

קשיחות הניסוח הגרפי של נספח הבינוי

לאופן ההצגה של נספחי הבינוי עשויות להתלוות השלכות חשובות. האם ההמחשה הגרפית של נספחי הבינוי שואפת להיות עקרונית ולהבליט את הרעיון או שמא היא עוסקת בפרטים המדוקדקים? האם קנה המידה דומה יותר לניסוח תוכנית או לבקשה להיתר?

על פי ממצאינו, 60% מנספחי הבינוי הסטטוטוריים שנסקרו ערוכים בקנה מידה 1:100 - 1:250, שהם קני המידה שמחייבות תקנות התכנון והבנייה לגבי הגשת בקשה להיתר בנייה ותרשים הסביבה, והם מעידים על רמת פירוט גבוהה. בנוסף לכך, מצאנו רמת פירוט גבוהה למדי גם באופן ההצגה האדריכלית-הנדסית. 69% מהנספחים כללו לא רק חתך אופקי, אלא גם חתך אנכי וחזיתות, ולעיתים אפילו פרטי בניין. (ראו תרשים למעלה).

ממצאים אלה מעלים את השאלה, מדוע נחוצים נספחי הבינוי, אם ההנחיות העיצוביות שהם קובעים, דומות בחלקן להנחיות של היתר הבנייה הצפוי.

בהצגת ההנחיות הגרפיות בקנה מידה מפורט ביותר בשלב אישור התוכנית (כנספח בינוי סטטוטורי המצורף לתוכנית), יש חיסרון, משום שהפקדת התוכנית ואישורה עלולים להתרחש בשלב בו פירטי היוזמה והביצוע טרם התגבשו. נספח הבינוי המפורט מדי פוגם בגמישות המתאימה לשלב התוכניות, לעומת הוודאות הדרושה בשלב ההיתרים. ואמנם, בחיקרי האירוע מצאנו דוגמאות מובהקות לשינויים שנדרשו בנספחי הבינוי, וזאת אך ורק משום שהנספח היה מפורט מדי ולא איפשר התאמה לצרכים שנתגבשו בוקע יותר.

התפתחות בהצגת עיצוב, אשר חלה לאחר תום חיקרי האירוע שלנו, קשורה בעידן שכלולי ההדמיה הממוחשבים. בנתניה, החל בשנת 1995, התחילה להיווצר אופנה מקצועית, הבאה להרשים את ועדות התכנון על ידי הדמיות משוכללות. הללו עשויות להיות ברמת פירוט גבוהה, לא דו-ממדית בלבד אלא גם תלת ממדית וקינטית. אמנם הצגות אלה אינן מוגשות עדיין כחלק מנספחי הבינוי, אולם יתכן מאוד שנספחי בינוי יוגשו בעתיד כתקליטורי הדמיה ממוחשבת. הדמיות אלה נוטות לעתים גם ל"שפץ" במקצת את השתלבות הפרוייקט בסביבה, כך שנאמנותן למציאות מוטלת בספק. כאשר כלי ההדמיה הם כה מפורטים וממחישים, לא ברורות ההשלכות על מידת חובת ההתאמה וההיצמדות להוראות, על כל ההשלכות התכנוניות והמשפטיות הנובעות מכך.

תופעה נפוצה נוספת, היא הגשת מודלים קונבנציונליים, בנוסף, או אפילו כחלק מנספח הבינוי. באחד מחיקרי האירוע (רובע הקבלנים) נדרשה על ידי מהנדס העיר הגשת מודל, כחלק אינטגרלי מנספח הבינוי הבוקע. הדבר מעלה את הבעיה, כיצד מפקידים מודל כזה לעיון הציבור, כיצד מפיצים את המידע לידיעת הציבור, ואיך משמרים מודלים, האמורים לשמש כתיעוד, לאורך זמן. (במקרה שהוזכר אכן נשבר המודל בעת מעבר של המשרד, והרי הוא מסמך ללא העתקים...).

קשיחות יתר, המאפיינת רבים מנספחי הבינוי הסטטוטוריים, מעלה בעיה משפטית המצטרפת לבעיות המשפטיות שבהן עסקנו לעיל. ממצאי הסקר מעלים, שהיו מקרים בהם התאימה מידת הסכמתיות של ההצגה הגרפית, למעמד העקרוני הבלתי מחייב של הוראות נספח הבינוי, אולם מצאנו גם מקרים הפוכים, שבהם נספחי בינוי, שהיו מאוד מפורטים גרפית, הוגדרו דווקא כעקרוניים. לא ברור מהו המעמד המשפטי שהיזם, או רשויות התכנון וציבור המתנגדים הפוטנציאלים, יכולים לייחס למצב פרדוכסלי כזה. אחד המצבים שמצאנו בחיקרי האירוע ממחיש את השלכות הדרישה לנספחי בינוי מפורטים מדי על הליכי האישור. במקרים מסוימים הובררה הדרישה להגשת נספח בינוי כתנאי להיתר רק בעת שהבקשה להיתר הייתה כבר מוכנה, ומאחר שמן הנספח ומן ההיתר נדרש אותו המידע העיצובי ואותה רמת הפירוט, לא התקיים סדר הדברים שנדרש בתוכנית, ונוצר בלבול בין השניים.

הוועדה המחוזית גורמת אף היא, לעיתים, לפירוט נוסף של הנספחים. באחד מחיקרי האירוע בו נדרש, על פי הוראות התוכנית, נספח בינוי בוקע שיהיה כפוף להסכמת הוועדה המחוזית, דרשה זו שנספח הבינוי יהיה מפורט, גם כאשר הוועדה המקומית רצתה בניסוח עקרוני וגמיש. הוועדה המקומית ראתה צורך להשאיר גמישות מספיקה, כך שהנספח יתאים ולא יעכב את פרטי היזמות המתגבשים. הועדה המחוזית, לעומת זאת, דרשה תכנון מפורט וברור, משום שהמתחמים המתוכננים היו חזיתות ים.

הפשרה הולידה נספח בינוי המטפל ברשות הרבים ובגבולות בין רשות הרבים לרשות היחיד, עוסק בתנועה, בפיתוח שטח, קשרים בין הטיילת למגרשים פרטיים וכיו״ב.

סיבוך נוסף כרוך בזיקה בין נספח הבינוי הסטטוטורי לנספח הבינוי הבוקע. ב-74% מהתוכניות שאליהן צורף נספח בינוי סטטוטורי, נדרש, בנוסף לכך, גם נספח בינוי בוקע. הזיקה המשפטית בין שני המסמכים עלולה להיות לא ברורה. מן התוכניות שסקרנו לא ברור באיזו מידה חייב הנספח הבוקע להיצמד לנספח הסטטוטורי. כמו כן לא צוין גם, בדרך כלל, מה אמור להיות מעמדו המשפטי של הנספח הבוקע, אם הוא אמור להיות בעל תוקף עקרוני בלבד או שהוא מחייב היצמדות מלאה של היתר הבנייה להוראותיו. כתוצאה מכך היו מקרים של התעלמות מהוראות של הנספח הסטטוטורי ופרשנות מקילה של ההוראות, שהיא נוחה יותר ליזמים.

אי בהירות נוספת נוגעת לזיקה שבין הנספח הסטטוטורי לנספח הבוקע. לגבי המקרים שבהם הנספח הסטטוטורי היה מחייב, או שנהגו בו כמחייב כיוון שלא צוינה הזיקה המשפטית, עולה השאלה, מה אמור להוסיף או לגרוע הנספח הבוקע, כאשר איננו יכול לשנות. במקרים בהם נספח הבינוי הסטטוטורי הוא עקרוני בלבד, גם אז עולה השאלה, מה אמור להיות מעמדו ותפקידו של הנספח הבוקע. האם הוא אמור להיות מחייב, בהיות העיתוי שלו סמוך יותר למועד הרישוי, או שמא גם הוא אמור רק לקבוע עקרונות, שישאירו שיקול דעת לוועדת הרישוי?

בחיקרי האירוע נוכחנו בבעייתיות הנובעת מאי בהירות באשר ליחס בין סוגי הנספחים הבוקעים הנובעים מאותה תוכנית, כמו, לדוגמה, באירוע רובע הקבלנים, בו קבעה התוכנית שיש להכין נספח בינוי בוקע לאישור הועדה המחוזית, ובנוסף לכך נספח בינוי בוקע לאישור הועדה המקומית בסמוך לבקשה להיתר בנייה. בדיעבד הוברר כי נספח הבינוי הבוקע שאושר על ידי הועדה המחוזית נמצא לא מתאים לתנאי וצורכי היזמות בשלב מימוש התוכנית, ולשינויים שחלו בתקנות התכנון והבנייה וחייבו תוספת ממ״דים. מתוך רצון היזמים והוועדה המקומית לשפר את הבינוי, ותוך ניצול הערפל באשר לזיקה האמורה להיות בין הנספחים הבוקעים, נערכו אחר כך על ידי היזמים, באישור הוועדה, שינויים רבים ומשמעותיים .

הגורם היוזם את הגשת נספח הבינוי

כפי שהחוק שותק בנוגע לכלל ההיבטים של נספחי הבינוי, כך גם אין הוא מסדיר את שאלת הסמכות לייזום נספחי בינוי. במחקר מצאנו חוסר אחידות רב בשאלה זו. בין היוזמים האפשריים שמצאנו היו היזמים כגוף מאוגד, או אחד מהיזמים, או החברה הכלכלית של נתניה או הרשות המקומית. לזהות של יוזם נספח הבינוי עשויות להתלוות השלכות חשובות על משכי זמן, על מידע ושיתוף הציבור, על משא ומתן עם יזמים, על נטל עלויות לבעלי מגרשים סמוכים הנמצאים באותו מתחם, על הטייה לטובת אינטרסים פרטיים ועל סיכויי המימוש של הפרוייקט.

בנושא זה, של ייזום הכנת נספח הבינוי, עסקנו במסגרת חיקרי האירוע. לרשויות יש יתרון בהטלת ייזום הנספח הבוקע על היזמים, מכיוון שבכך הוועדה המקומית משתחררת מנושא מימון הכנתו. אולם לעיתים, כאשר קיימים ניגודים וסכסוכים בין שותפים או שכנים למתחם, חוזרת הבעיה לוועדה המקומית, ובמהלך ניסיונות הייזום והפישור מבוזבז זמן רב של הרשות, הצוות המקצועי, היועצים המשפטיים וזמן הוועדות, העולה לרשות יותר, קרוב לוודאי, מאשר לו הוכן נספח הבינוי מלכתחילה על ידי הרשות. חמור במיוחד המצב, המוכתב על ידי חלק מן התוכניות, שבו אחד השותפים למתחם מכין נספח בינוי לכל המגרשים, ללא ידיעתם של השותפים

האחרים. לעתים היזם הגדול מביניהם הוא זה שמכין את הנספח עבור השטח של כולם, ומצב זה יש לו השלכות משמעותיות, ולעיתים אף פוגעות, לגבי השותפים. בחיקרי האירוע שבדקנו, הוגשו התנגדויות להטלת הכנת נספח בינוי בוקע על קבוצה של מגרשים בבעלויות שונות, בנימוק, שבמקרה של ריבוי בעלים יש קושי להתארגן וליזום נספח כזה, והדבר עלול לעכב את הוצאת היתר הבנייה. בדרך כלל השותפים צריכים להתארגן, לעיתים אף במסגרת עמותה, ולערוך הסכם כדי לטפל בנספחי הבינוי הבוקעים.

הגורם המאשר את נספחי הבינוי הבוקעים

מצאנו חוסר אחידות בהליכי האישור של נספחי בינוי בוקעים. חוסר אחידות זה נובע מהעדר הסדר בחוק לגבי נספחי בינוי, מחוסר ידע אצל אנשי המקצוע, ומחוסר דיון מקצועי רחב, אשר היה עשוי לגבש הליכים מוסכמים כתחליף להוראות סטטוטוריות.

מצאנו בסקר התוכניות שמתוך 94 נספחים בוקעים שקובעות התוכניות, 58 (62%) נועדו להתאשר, לכשיוכנו, על ידי הוועדה המקומית בלבד. 20 (21%) נספחים טעונים אישור מהנדס העיר בלבד, ו-16 (17%) נספחים טעונים אישור ועדה מחוזית, לאחר המלצת הועדה המקומית. להליכים השונים יש השלכות בכמה מישורים. אם הייעד של נספח הבינוי הבוקע הוא גמישות, שתאפשר קבלת החלטות על עיצוב עירוני סמוך ככל האפשר למועד התגבשות היזמות (מועד הבקשה להיתר), הרי רק אותם 21% מהנספחים המתאשרים על ידי מהנדס העיר, אכן מספקים באופן מרבי את היעד הזה. לעומת זאת, אין ספק ש-17% מהנספחים, הטעונים אישור ועדה מחוזית בנוסף להמלצת הועדה המקומית, אינם מסייעים במילוי יעד הגמישות, המאפשרת דחיית החלטות עיצוביות עד לסמוך למועד הרישוי.

השלכה אחרת של ההבדלים בין מסלולי האישור, נוגעת להבטחת איזונים וריסונים, על ידי תשומות של נציגי קבוצות שונות. תנאי לקבלת תשומות אלה הוא הבאת המידע על ההליכים התכנוניים בעת התרחשותם. אין אנו עוסקים כאן באופן הפרסום - לזאת נייחד סעיף נפרד - אלא בסיכויים שהמידע ייחשף לנציגי ציבור מסקטורים שונים ויקבל את תשומותיהם. הענקת סמכות אישור הנספחים הבוקעים למהנדס העיר לבדו, היא מרשם לאי חשיפת המידע עליהם לציבור ולנציגי הציבור. החלטה של מהנדס העיר על אישור נספח אינה מחייבת פרסום פרוטוקול, שלא כאישור ועדה סטטוטורית. נספח בינוי העובר דיון בוועדה המקומית, נחשף לנציגים רבים יותר של קבוצות בציבור (וגם לשיקולים פוליטיים). נספח הטעון אישור או המלצה של הוועדה המקומית וכן אישור הוועדה המחוזית, נחשף הן לעיון של נציגי קבוצות בציבור והן לעיון מעמיק יותר של נציגים מקצועיים של משרדי הממשלה ושל גופים תכנוניים.

השלכות נוספות של ההבדלים בין מסלולי האישור השונים, נוגעות להזדמנות למשא ומתן עם יזמים. הסכם עם יזמים עשוי להיות דבר מבורך ורצוי, אך לעיתים הוא עלול להיות מקור לניצול לרעה ולהפעלת לחצים. כאשר הדיון והאישור מתקיימים בוועדה המחוזית, קטנה האפשרות למשא ומתן עם יזמים, על החיוב והשלילה שבכך. כאשר האישור הנדרש הוא של מהנדס העיר, עשוי הדבר לאפשר משא ומתן ענייני עם יזמים, אך לעומת זאת לא יהיו קיימים האיזונים והריסונים שמאפשרת ועדה. הדיון בוועדה המקומית אכן, מאפשר איזונים וריסונים של נציגי קבוצות שונות, אך בו בזמן הוא עלול להיות נגוע בשיקולים פוליטיים מפלגתיים מובהקים.

הבעייתיות שבקביעת סמכות אישור נספחי הבינוי הגיעה לידי אבסורד בתוכניות ול״ל. בתוכנית ול״ל מסוימת נקבע שהוצאת היתר בנייה למתחם הציבורי בתחומה, תותנה

באישור נספח בינוי בוקע באישור הול״ל. אלא שעד שהגיע מועד אישור הנספח התמעטו ישיבות הול״ל, שהייתה ועדה זמנית הכפופה להוראת שעה, והליכי הוצאת ההיתר התעכבו. העיכוב העלה שאלה משפטית ומעשית כאחת, מאחר שתוכנית הול״ל אמורה הייתה לאפשר הוצאת היתר בנייה באופן מיידי, ולא ברור מהיכן הסמכות לחייב הליך נוסף לפני הוצאת היתר בנייה.

נושא אחר הקשור באופן חלקי לעניין הגורם המאשר את נספחי הבינוי, הוא האפשרות של ריבוי מסלולי אישור מקבילים לאותו פרויקט, שבהם יאושרו במקביל הוראות בינוי. מצאנו מצב זה באחד מחיקרי האירוע, שבו הוגש נספח בינוי לאחד המתחמים על ידי משרד השיכון לאישור הוועדה המקומית. בטרם אושר נספח זה, שווק חלק מהמתחם ליזם פרטי, שביקש להגיש בקשה להיתר השונה מנספח הבינוי של משרד הבינוי והשיכון, והגיש נספח בינוי משלו. גם נספח בינוי זה לא התאים לבקשה להיתר, משום שבנספח הבינוי לא ניתן להציג הקלות שטרם אושרו בוועדה המקומית. כך נוצר מצב בו נספח הבינוי שהוגש היה לא אמיתי, ולאחר מכן הוגשה בקשה להיתר הכוללת הקלות ביחידות דיור ובבינוי. במקביל הוגשה גם תוכנית בסמכות ועדה מקומית לשינוי נוסף של הבינוי ולתוספת יחידות דיור. אם נדרשת תוספת שטח בנייה למימוש הבקשות הללו, יחייב הדבר הגשת תוכנית נוספת, בסמכות אישור ועדה מחוזית.

התופעה של ריבוי מסלולי האישור המקבילים התפתחה מאז 1995, עם אישור השינוי לתקנות סטייה ניכרת המאפשרות להוסיף יחידות דיור, וכן לאחר התפנית של 1996, עת אושר תיקון 43 לחוק ובו אפשרות העומדת ליזם להגיש בו זמנית תוכנית בסמכות ועדה מקומית ותוכנית בסמכות ועדה מחוזית, ובכל אחת מהן ניתן לכלול הוראות בינוי.

ריבוי נספחי בינוי ותוכניות עיצוב, המוגשים ומתאשרים במקביל, יוצר אי-סדר, כפילויות וסתירות, מאחר שלוועדה המקומית קשה לעקוב אחר השינויים, הן מבחינה מקצועית והן מבחינה אדמיניסטרטיבית. שיתוף הציבור, שהוא קשה ליישום בהליכים של נספח בינוי, הוא בעייתי פי כמה כשיש מספר נספחים, ועל רובם אין פרסום לציבור. הציבור אינו רואה את כל הפסיפס היוצר תמונת בינוי שלמה, אלא, לכל היותר, רק חלק מזערי ומקוטע. גם אנשי המקצוע אינם רואים את כל התמונה השלמה, ולעיתים הם מתקשים להבחין בין הדרישות הפורמליות לתוכן המהותי. יזמים נדרשים להכין נספח בינוי, כמטלה שיש לקיים אותה פורמלית, על מנת לקבל היתר בנייה. הם מקווים שבינתיים יאושר, בדרך של אישור תוכנית, השינוי המהותי של הגדלת זכויותיהם. בתוכנית בסמכות ועדה מקומית יש אפשרות להזיז את מיקום הבניינים, ויש תמריץ גדול יותר, ואף אפשרות לשנות תוכנית בינוי, מבלי להזדקק להליכים בוועדה המחוזית. כך קורה שבסופו של דבר המסמך המוצג לציבור כנספח בינוי הוא ״תוכנית כאילו״.

מתן מידע לציבור ושיתופו באישור נספחי הבינוי

מאחר שנספח הבינוי אינו מוגדר כתוכנית סטטוטורית, אישורו אינו מחייב אפילו את קיום ההליכים המינימליים המחויבים מכוח חוק התכנון והבנייה. הרשויות רשאיות, אמנם, ליידע את הציבור בהליכים שמעבר לחוק, אך אין זו חובתן. כפי שראינו, ב– 60 תוכניות (67%) יש נספחי בינוי בוקעים, אשר אינם מופקדים לעיון הציבור. מצב בעייתי זה, מבחינת שיתוף הציבור, אופייני בעיקר לגבי נספחים בוקעים, אך הוא עלול לקרות גם לגבי נספחים סטטוטוריים.

בדקנו את אופן פרסום ההודעה על הפקדת תוכניות, ומצאנו שרק ב-10% מתוך 60 התוכניות הללו פורסמה בהודעה על הפקדתן הדרישה לנספח בינוי בוקע. באף אחת לא מצאנו בפרסום ההפקדה, וכן לא בפרסום האישור, הודעה שתכין את הציבור להיערך ולצפות את האירוע של הגשת נספח בינוי בעתיד. חומרת העניין היא בכך, שאין מיידעים את הציבור על עצם קיומו של נספח הבינוי הצפוי ובאילו נושאים הוא צפוי לעסוק. משמעות הדבר היא, שבנספח יכולים למקם פחי אשפה, כניסות ויציאות מחניה, חסימת קווי ראיה, הטלת עלויות ועוד נושאים רבים העלולים לגרום לפגיעה מוחשית אפשרית.

המצב שנוצר בעקבות התיאור דלעיל, יכול להיקרא "מילכוד תוכניות העיצוב". פסיקת בג"ץ אמרה, שהמתנגדים הפוטנציאלים לנספח בינוי בוקע יכולים, בעת הפקדת התוכנית, להגיש את התנגדותם להוראה בתוכנית, האומרת שצפוי נספח בינוי בוקע. אם לא עשו כן, איבדו את ההזדמנות להתנגד. אבל, מאידך, איך יוכלו להתנגד אם בפרסום הודעת ההפקדה אין אפילו רמז על כך שצפוי נספח בינוי בוקע. לא סביר לצפות שכל תושב יבוא לעיין בכל תוכנית, גם אם היא נוגעת לאזור שלו, אם מתוך הפרסום לא עולה שיכול להיות לו עניין כלשהו בתוכנית. צַיינו כבר שגם נספחי הבינוי הסטטוטוריים אינם חסינים בפני בעיית אי זמינות המידע. כאשר האזרח בא לדלפק קבלת הקהל, לעיין בתוכנית מופקדת, לא בהכרח יוצגו בפניו גם הנספחים, ואם העיצוב מומחש במודלים, או בהדמייה אלקטרונית, הסיכוי לראותו נמוך מאוד. חוק חופש המידע תשנ"ח – 1998 אמור, לכאורה, להבטיח את נגישות הציבור לכל מידע תכנוני הקיים ברשות המקומית, אלא שכדי לקבל את המידע, על הציבור לדעת שמידע זה קיים, וכפי שראינו לעיל, דבר זה אינו מובטח כלל ועיקר.

יידוע ושיתוף הציבור ביוזמת הרשויות

הבעיה של אי חשיפתם של נספחי הבינוי לציבור החלה להגיע לתודעתן של הרשויות. מתוך חיקרי האירוע נוכחנו, כי במקרה בו הגיש יזם שינוי לנספח בינוי שכבר אושר, הוא נדרש לפרסמו ולאשרו בדרך של הקלה. זאת, מחשש ששינוי של נספח בינוי קודם עלול להיות פוגע ולא הוגן כלפי השכנים.

בחיקרי האירוע הוזכר כי ברובע הקבלנים הגיש כל יזם נספח בינוי כשינוי לבניין שלו, על רקע נספח הבינוי של כל גוש הבניינים. מאחר שהשינויים היו רבים וגררו סכסוכי שכנים, ומאחר שנספחי הבינוי אינם חשופים לציבור, הוחלט במקרה זה לנקוט בפרסום הקלה ממסמכי התוכנית בעת הבקשה להיתר בנייה. כך ניתנה הזדמנות למתנגד להביע דעתו ואף להגיע לוועדת ערר.

מקרה אחר בו יזמה הועדה המקומית חשיפה לציבור, הייתה הפרשנות של הלשכה המשפטית של עיריית נתניה לנוסח תיקון 43 לחוק. פרשנות זו טוענת, שכל אימת שיש שינוי של בינוי באמצעות שינוי לנספח בינוי בוקע, וכל שכן לנספח בינוי סטטוטורי, יש צורך להכין תוכנית מיתאר בסמכות ועדה מקומית. באופן כזה, יובא השינוי לידיעת הציבור.

מסקר הספרות הבינלאומית אנחנו למדים, שעיצוב עירוני טוב לו שתהיה לו תמיכה ציבורית רחבה. במחקרנו לא מצאנו שהעירייה ניסתה ליצור באופן פעיל יוזמה ציבורית כזו.

נספחי בינוי - סיוע לזירוז הליכים או גורם להאטה וסרבול

שתיקת המחוקק בדבר נספחי הבינוי הייתה יכולה, לכאורה, להוות הזדמנות ליצירת הליכים גמישים וזריזים, החופשיים מתוכנית סטטוטורית, בדיקות, ועדות וכו׳. אולם, מתוך חיקרי האירוע אנחנו רואים שלא אחת נספחי הבינוי, לא זו בלבד שלא זירזו את התהליך, אלא אף גרמו לסרבולו. מצאנו שבחקר אירוע מס׳ 5 (מגורים ומסחר במע״ר החדש) נמשכו הליכי אישור הנספחים הבוקעים כמעט שנה, ודווקא למתחמים קטנים יחסית. בחקר אירוע מס׳ 1 (רמת פולג) נמשך ההליך בוועדה המקומית למעלה משנה, בגלל פרשנויות משפטיות שונות של הוראות התוכנית ביחס לנספח הבינוי הבוקע וזיקתו לנספח הבינוי הסטטוטורי.

תיאורטית, יכולים נספחי הבינוי הבוקעים לשמש תחליף זריז ומהיר יותר מאשר הוראות עיצוב סטטוטוריות הנקבעות מראש, בעת אישור התוכנית. ואמנם, בחיקרי האירוע מצאנו גם מקרים כאלה, אלא שהם דווקא היוצאים מן הכלל. ברוב המקרים, ההליכים הכרוכים בנספחי הבינוי גרמו דווקא להארכה משמעותית של משך זמן האישור, וגם להשלכות שליליות נוספות. לעיתים התעוררו סכסוכים בין שכנים, ולעיתים לא התאימה הוראת התוכנית המחייבת הכנת נספחים למתחם שלם, למועד המימוש של כל מגרש במתחם. הכנת נספחים כרוכה, לעיתים, בהעסקת יועצים בנוסף למתכנן, או בהכנת מפת מדידה, ואלה תהליכים הצורכים זמן וגורמים לעיכובים.

פרק 15:
השלכות והמלצות

הפיתוח העירוני והעיצוב העירוני נמצאים על פרשת דרכים. מצד אחד קיים מלאי גדול של תוכניות ונספחי עיצוב מפורטים, ומצד שני חלים, במשך הזמן, שינויים בהעדפות ובאופנות, ושינויים במגמות החקיקה, שהטמעתם מחייבת שינוי במסמכי העיצוב. יש לחפש דרך לנהל את ביצוע העיצוב העירוני כך שיתאים להתמודדות עם רקמה קיימת ומתיישנת מחד, ועם הפיתוח החדש מאידך, לאור מלאי של תוכניות קיימות. התמונה אף מורכבת יותר, משום שברקע גוברת המודעות של הציבור לאיכות הסביבה הבנויה, יש עלייה ברצון הקהילה לקבוע את גורל הסביבה הפיסית ואת איכות המגורים שלה, וקיים רצון של קברניטי העיר לשפר את תדמיתה ולשמור על ערכים כלכליים וחברתיים של פרוייקטים פרטיים וציבוריים.

תרומתו של המחקר שלנו היא בגיבוש המלצות לשיפור נהלים ונוהגים. המלצות לניהול ביצוע העיצוב, במטרה להגשים את כוונות העיצוב, תוך שמירה על משך זמן סביר ותוך שיתוף הציבור. בהוראות החוק לא מצאנו כל הגבלה לגבי הפעלת בקרת עיצוב, לא בתכנון ברמה הארצית ולא בתכנון המקומי. באופן כללי מצאנו שהחוק מאפשר גמישות רבה בתחום זה. ההמלצות מוצגות כמסגרת למחשבה ודיון ולאו דווקא כרשימת פריטים אופרטיבית. אנו סבורות כי מן הראוי להמשיך במחקרים נוספים בערים אחרות ובשיטות מחקר שונות, כדי להגיע להמלצות לגבי בקרת עיצוב ונספחי בינוי, בראייה כלל ארצית.

כיוון מדיניות ברור לעומת גישה מקוטעת

אחת הבעיות המרכזיות של בקרת העיצוב היא העדר קונצנזוס לגבי השאלה, מהו עיצוב עירוני טוב. האיכויות של העיצוב העירוני הן איכויות סובייקטיביות ואין אמת אחת נכונה ומוסכמת. באין קונצנזוס, לא ניתן להגדיר את מטרות העיצוב, וכאשר המטרות אינן ברורות, אי אפשר לטפל באמצעים, בביצוע ובפרטים. אולם, גם באין הסכמה כללית, חייב להיות, בראש ובראשונה, כיוון מדיניות ברור. לשם כך, חייב הדרג הפוליטי לגלות מעורבות, כך שבעקבותיו יוכל הצוות המקצועי להציע קווי פעולה.

ממצאי המחקר מצביעים על ריבוי מסמכים, על נספחים רבים של תכנון נקודתי, ועל הרבה שינויים מינוריים. עם זאת, נוצר הרושם כי כל המאמץ והמשאבים המושקעים בהסדרה העיצובית, אינם מביאים להגשמת המטרה של שיפור העיצוב העירוני. אחת הדרכים לצאת ממבוי סתום זה, היא נקיטת צעדים מחוללי שינוי על ידי הדרג הפוליטי. ראש רשות יכול לקדם ולהוביל את נושא העיצוב העירוני על ידי הצהרת מדיניות כללית, הקצאת משאבים מתאימים, והסברה נכונה של תדמית העיר בתקשורת. כל אלה יכולים להוביל לשינוי, שלאורו יתבצע העיצוב, גם אם בגישה מקוטעת. כיוון המדיניות אינו צריך להיות דוקטרינה יחידה, והוא יכול להוביל למגוון של פרוייקטים נקודתיים ושיפורי עיצוב חלקיים, שכולם יבוצעו תחת הכותרת של הצהרת המדיניות הכללית. תוכנית אב (חוץ סטטוטורית) לעיצוב העיר היא כלי מתאים וחשוב להשגת ולהצגת מדיניות כללית. דרכה ניתן להציג את תדמיתה של העיר, גם אם תוכנית כזו לא תנחה את העיצוב באופן מדויק וספציפי.

עיצוב עירוני של רשות הרבים

יש לשים דגש מיוחד על תחום העיצוב העירוני, המטפל ברשות הרבים וביחס בין מרכיבי הרקמה העירונית. העיצוב העירוני הוא השלד התומך את הסביבה הבנויה. בדרך כלל אין הוא פוגע בחופש הפרט, (שלא כעיצוב האדריכלי בבניינים פרטיים), ועם זאת יוצר תשתית, שעל בסיסה יתפתחו הפרוייקטים הפרטיים.

למרות עובדה זו, מצאנו ששיעור ניכר מנספחי העיצוב כולל הסדרה של העיצוב האדריכלי ברמת הבניין, בעוד ששיעור הנספחים שעסקו בעיצוב עירוני הוא נמוך יחסית. הטיפול ברשות הרבים אמור להיות טיפול בכיכרות, בחללים וברחובות, תכנון נוף, פיתוח שטח, יצירת סמלים סביבתיים ושמירה על אופי הסביבה ועל קנה המידה של אזורי המגורים. שימת הדגש על העיצוב העירוני, במקום על העיצוב האדריכלי, יכול לצמצם את כמות הקונפליקטים הקשורים בתהליך ולשפר את תדמית המינהל הציבורי בעיני התושבים.

נספחי בינוי נקודתיים לעומת נספחי בינוי שכונתיים

ככלל, עדיף לעודד נספחי בינוי לשכונה ולא נספחי בינוי נקודתיים של רקמת המגורים השגרתית. ריבוי שינויים נקודתיים הוא סימפטום של העדר מדיניות של הרשות, והוא מבטא את רצונות היזמים במקום לבטא את ביצוע המדיניות המובילה של העירייה. עם זאת, דווקא פרוייקטים נקודתיים (נקודות ציון) במרכז העיר, עשויים לתרום תרומה עיצובית משמעותית. מרכז העיר הוא כרטיס הביקור של העיר בפני יזמים ומשקיעים וכן כרטיס הביקור של המינהל הציבורי בפני התושבים והקהילה. ליווי העיצוב של מרכז העיר צריך להיות גמיש, מקצועי ופתוח למשא ומתן בין היזמים לרשות ומתאים לתהליך הפיתוח הדינמי.

הטמעתו של העיצוב העירוני בניהול הפיתוח

בעקבות השינויים השונים שנעשו בחוק לשם זירוז הליכים, נוצרה אוירה כללית בוועדות התכנון, של נכונות לאפשר זירוז. כתוצאה מכך נוצרו מצבים, שבהם מתקדמים במקביל, בו זמנית, נספחי בינוי, תוכנית בניין עיר בסמכות ועדה מקומית, תוכנית בניין עיר בסמכות ועדה מחוזית ובקשה להיתר. מאחר שהדגש הוא על זירוז הליכים, ומאחר שנוצר מצב של עומס על הרשויות, נדחקים השיקולים של עיצוב עירוני לקרן זווית. כיצד ניתן להתמודד עם מצב זה מבלי להמעיט בערך השיקולים של עיצוב עירוני?

מצאנו שני היבטים הטעונים שיפור בנושא הטיפול בעיצוב העירוני. ראשית, אנו מוצאים שלא קיימת מערכת מסודרת של איסוף מידע ונתוני אמת ואין מעקב אחרי מה שנבנה בשטח. קשה לעקוב אחר התכנון ולקבל תמונת מצב אמיתית של הסביבה, בגלל השינויים הרבים הנעשים על ידי נספחי בינוי, הקלות ושינויים בהיתרים. נוצר מצב של תכנון ללא בסיס נתונים מדויק, מה שמוביל בסופו של דבר לריבוי התנגדויות וקונפליקטים. שנית, מצאנו שהדגש בעיצוב עירוני מושם כיום רק על טווח הזמן המיידי ועל התיאור ההנדסי של הפרוייקט. מחצית מנספחי הבינוי ערוכים בקנה מידה של 1:100 או 1:250 ונראים כנספחים הנדסיים. צריך להיות איזון בין העיצוב לטווח ארוך, קצר ובינוני. לשם כך יש לערוך ניתוח של הסביבה המתוכננת מבחינת צורתה ואופייה, שיהווה בסיס לתוכניות בטווחי זמן שונים. במצב הנוכחי, הנחיות תוכנית אחת אינן קשורות לתוכנית קודמת, והן נעשות על בסיס החלטות אד הוק. דבר זה

גורם לחוסר שליטה של הרשות על עיצוב העיר ולהתדרדרות מתמשכת של הסביבה, למרות ההשקעה בנספחי העיצוב.

צוות מקצועי בעל רמה מקצועית גבוהה בנושאים של עיצוב עירוני הוא תנאי כמעט הכרחי לשיפור המצב המתואר. צוות כזה צריך להכין עקרונות קבועים מראש ולהיות בעל יכולת להגיב וליצור חלופות. כמו כן, הצוות צריך להיות בעל יכולת טובה לנהל משא ומתן עם היזמים, ויחד עם זאת עליו לשמור על קיום יחסי גומלין תקינים וארוכי טווח בין הרשות לבין הציבור. ללא צוות כזה, ספק אם הנחיות עיצוב מכל סוג שהוא תוכלנה לצאת לפועל.

צורה ותוכן של תוכניות

נספחי הבינוי ערוכים במיגוון סגנונות וגישות. ממסמכים בעלי אוריינטציה טכנית ועד לתצוגות מרשימות, מחזון ערטילאי ועד תוכניות עבודה. התוצאה היא העדר שפה משותפת לאנשי התכנון ולציבור. לאופן ההצגה של נספחי הבינוי יש, כמובן, משמעות רבה מבחינת המידע המוצג לציבור, וכן השלכות משפטיות, ועל כן רצוי לשאוף לנוהל אחיד ולמסגרת שתהיה ידועה ומוכרת למתכננים ולציבור. מטרות הנספח והאמצעים להשגתן צריכים להיות ברורים, והניסוח צריך להיות מדויק ובהיר.

מאחר שקשה להכניס נושאי עיצוב עירוני לתוך מסגרת ידועה מראש, מומלץ לעודד שימוש בשיטות אחרות בנוסף לנספחים, שישפרו ויתרמו להבנה של הציבור, כדוגמת תערוכות, תחרויות והפצת מידע לציבור. עם זאת, כדי לא לאבד את הגמישות, צריך לשאוף לכך שהנחיות העיצוב תהווינה נקודת התחלה למשא ומתן, ורק לאחר תהליך אלימינציה ובחירה, ניתן יהיה להגיע לחלופה המתאימה. אחד החסרונות של השיטה הסטטוטורית הוא השקעת זמן הוועדות והרשויות בתהליכים, הבאה על חשבון השקעה בתוכן. המאמץ והעלויות המושקעים בשיטה זו אינם מביאים תועלת רבה ללא ליווי מקצועי מתאים. גם כאשר קיים ליווי כזה, קיימת הדילמה, כיצד לנהוג במקרה שמוגש עיצוב מצוין שאינו תואם את ההנחיות הסטטוטוריות. לפיכך, המלצתנו היא לוותר על נספחים קשיחים לטובת מסגרת עקרונות כתובה, בצירוף פורום ביקורת הבוחן את הבקשה או הפרוייקט לאור הסביבה, ובאופן זה יינתן דגש למהות במקום לנוהל.

הגמישות היא נקודת מפתח בטיפול בנושא העיצוב, הן בגלל טווח הזמן שהוא מיידי ומוחשי, והן בגלל שינויים בהעדפות והעדר קונצנזוס. האיכויות הסביבתיות הן איכויות סובייקטיביות, ולכן קשה להתייחס אליהן בסטנדרטים קבועים מראש.

סגנון וצורת המסמכים צריכים להיות ברורים וידועים מראש, וזאת כדי לאפשר לאדריכלים וליזמים לענות על הדרישות. התועלת במסמכים הסטטוטוריים הקשיחים קטנה יחסית, ומעמיסה על עבודת הרשות משום הצורך בהליכים ממושכים כדי לשנותם. שימוש בכלים גמישים יותר יפנה זמן לעיסוק במהות ולא בפרוצדורה.

נספחי בינוי בוקעים והתהליך הדינמי של בקרת העיצוב

יתרונם של נספחי הבינוי הבוקעים הוא בכך שהם גמישים, מופעלים מהשטח, קרובים לזמן היישום, ולפיכך הם הולמים את התהליך הדינמי של בקרת העיצוב. את סמכותם הם מקבלים מתוקף תוכניות המיתאר הסטטוטוריות. הסכנה בנספחי בינוי אלה היא, שהם עלולים למלא את תפקידם העיצובי רק באופן חלקי ולעומת זאת לשרת מטרות אחרות שאינן רצויות.

נספחי הבינוי הבוקעים אינם צריכים להיות תחליף לבקשה להיתר. אמנם, בקרת העיצוב יכולה, למעשה, להתבצע בכל שלב משלבי התכנון, אם בשלב אישור נספחי הבינוי ואם בשלב הבקשה להיתר, אולם אם התוכנית קבעה את מסגרת נספח הבינוי כמסגרת המתאימה לבקרת העיצוב, יש להקפיד על קיום הוראותיה ולא להתדרדר לביקורת מקוטעת וחלקית.

נספח הבינוי צריך להבהיר כיצד הפרוייקט משתלב בסביבתו ומהי תרומתו לעיצוב סביבה זו. הוא צריך לענות על שאלות מן הסוג: האם הפרוייקט משפר את הסביבה, האם הוא עולה בקנה אחד עם הבנייה הקיימת, אם הוא מדבר בשפה דומה לעיצוב הקיים במקום, מהו סוג ההתערבות בסביבה ומהם דרכי המימון. במקום זאת, מצאנו שנספחי הבינוי עוסקים בתמונת העתיד האדריכלית של הפרוייקטים.

נספחי בינוי קיימים ועתידיים – המלצות לפתרון

הדרך להתמודד עם המלאי הקיים של נספחי בינוי סטטוטוריים היא על ידי הכנת תוכנית אב או תוכנית סטטוטורית לעיצוב עירוני לכל העיר, שתקבע מטרות, אמצעים והנחיות לאופן הפירוש והשימוש בנספחים הקיימים. תוכנית כזו עשויה לתת פתרון גורף לבעיית הנספחים וההוראות החלקיות. במקום לנסות להתמודד באופן מקומי עם נספחי הבינוי הקיימים, יכולה תוכנית כזו לקבוע סדרי עדיפויות, נהלי עבודה והנחות בסיסיות לניהול משא ומתן עם יזמים. היא אף יכולה לשמש כבסיס לדיון בהתנגדויות ולעררים בוועדות ערר, והיא אף תספק מסגרת להצגת שיקולי העיר בפני בתי המשפט.

לגבי הכנת נספחי בינוי בעתיד, יש לנקוט בגישה גמישה יותר, הדוחה את הפירוט. בשלב הכנת תוכנית מיתאר לא קיים עדיין כל המידע הדרוש להכנת נספח בינוי מדויק, לא קיים תכנון תשתיות ואין עדיין התקשרות עם יועצים. לפיכך צריכה תוכנית המיתאר לכלול רק עקרונות ונהלים לגבי התייחסות הנספח הבוקע לתוכנית עיצוב כוללת, או לתוכנית המיתאר, ובוודאי שלא להציג תשריטים שהם מדויקים, לכאורה, אבל לא ניתנים ליישום. בעקרונות העיצוב צריכים להיות כרוכים ומשולבים גם הנושאים של פיתוח תשתיות, דרכים, ניקוז ופיתוח שטח. על בקרת העיצוב להיעשות ערב הבקשה להיתר.

נייר עמדה במקום רמת פירוט גבוהה של תוכניות

מצאנו שרמת הפירוט של תוכניות המיתאר שיש בהן נספחי בינוי סטטוטוריים, היא גבוהה מאוד. קנה המידה ואופן ההצגה באמצעות חתכים וחזיתות, הופך את נספח הבינוי לתיאור הנדסי, שכל סטייה ממנו טעונה אישור שינוי לתוכנית מיתאר. מלאי גדול זה של תוכניות בעלות פירוט יתר, מכביד על ההליכים, מסרבל ומאט את קצב הפיתוח. רצוי להסתפק, בשלב תוכנית המיתאר, בהנחיות עקרוניות, ולהשאיר את שיקול הדעת הספציפי והסופי לוועדה, שתפעל על פי קריטריונים הקבועים מראש בתוכנית המיתאר. נספחי הבינוי הבוקעים ימלאו את התוכן העיצובי החסר, באופן שיוצע להלן.

דוגמא לתחליף לתוכניות ברמת פירוט גבוהה, הוא שיתוף פעולה בין היזם לרשות. נוהל כזה, של אינטראקציה בין היזם לרשות בנוגע לעיצוב עירוני, קיים בבריטניה באמצעות Design Brief. היזם מציג את הפרוייקט בצירוף מסמך המיתאר את התועלות החזותיות והסביבתיות של הפרוייקט. גם הרשות מכינה מסמך דומה, מן ההיבטים של הרשות. מסמכים אלה הם בסיס למשא ומתן, המתנהל עד שמושג הסכם עקרונות

המוסכם על שני הצדדים. אם מסמך כזה יכול להיות חשוף לציבור, הוא יכול בעת הצורך לספק הגנה בהתנגדויות ובבתי משפט.

מתן מידע לציבור ושיתופו בתכנון

ההמלצות החשובות ביותר נוגעות למתן מידע לציבור ושיתופו בתהליך התכנון. הצורך בהרחבת הליכי שיתוף הציבור הודגש כבר בעבר, בעקבות מסקנות ולקחים ממחקרים קודמים. ורנסקי ואלתרמן (1990) ממליצות להתאים את נהלי שיתוף הציבור לתנאים ולנתונים בוועדות השונות, בהתאם לסוג התוכנית ולנושא התכנון. ההמלצות שיפורטו להלן מחזקות גישה זו.

בראש ובראשונה יש להקפיד שהמידע יגיע לציבור, וזאת ניתן להשיג על ידי ציון בפרסום בעת הפקדת תוכנית המיתאר, כי התוכנית כוללת בחובה מנגנון של נספחי בינוי בוקעים, שעתידים להיערך ולהתאשר בשלב בוקע יותר, ואשר יוכנו על ידי יזמים ולא על ידי הרשות. מידע זה הוא חשוב על מנת לשמור על זכויות הרוצים להתנגד לנספחי בינוי בוקעים, שהרי על פי הפסיקה שהצטברה, המועד להתנגדות לנספחים בוקעים הוא בשלב הפקדת תוכנית המיתאר.

מנגנון נספחי הבינוי הבוקעים הוא מנגנון ייחודי, המעניק גמישות הן לרשות והן ליזמים, אך יש להגן על הציבור, שלא יפגע מגמישות זו. ממצאי הסקר מראים כי חלק גדול מפעילות העיצוב נעשית בחדרי חדרים על ידי נספחים בוקעים. אחת השיטות לשמור על זכותו של הציבור להתנגד לעיצוב, היא על ידי פרסום נספחי הבינוי הבוקעים בדרך שמפרסמים הקלה. דבר זה חשוב בעיקר במקרים של נספחי בינוי המשנים נספח בינוי בוקע, שכבר אושר קודם לכן.

פרשנות תיקון 43 לחוק, האומרת שכל שינוי לבינוי חייב להתאשר כתוכנית בסמכות ועדה מקומית, שומרת על זכות השיתוף של הציבור, אך היא עלולה להגדיל את העומס בוועדות וברשויות, וכן לקבע את הוראות הבינוי באופן קשיח. ניתן לייחס חובה זו לשינויים של נספחי בינוי סטטוטוריים בלבד ולא לשינויים הנדרשים בנספחים בוקעים.

אסטרטגיית שיתוף הציבור כפי שהיא קיימת כיום בחוק התכנון והבנייה, היא שיתוף מתגונן, אשר אינו כלי מספק לנושא של הסדרת העיצוב. הסיבה למצב זה היא שהציבור עדיין אינו מודע לנושאי עיצוב, לעומת מודעותו לנושאים כלכליים. המידע על נספחי בינוי בוקעים אינו מגיע לציבור, בדרך כלל, בגלל העדר פרסום או בגלל פרסום לקוי. כמו כן, נספחי הבינוי המוצגים אינם ברורים מספיק, והאזרח שאינו בעל מקצוע מתקשה בקריאת שרטוטים וכלים גרפיים וטכניים. על אסטרטגיית השיתוף להשתנות ולהפוך משיתוף פסיבי לאסטרטגיית שיתוף יוזמת ומשתפת. הרשות צריכה לדאוג להצגת הפרוייקטים המובאים לאישור, ובמיוחד להציג את תרומתם לקהילה. על הציבור להבין את מטרות הפרויקט ואת הקשר בין המטרות לאמצעים. על שיטות ההצגה להיות שיטות גרפיות ברורות, שאינן ערוכות באוריינטציה טכנית ולא בתצוגות מרשימות, שעלולות לעוות את המידע המדויק למטרת "עשיית רושם". יש לשכנע את הציבור שההנחיות העיצוביות בכל פרוייקט הן חלק ממכלול עיצובי, ממדיניות עירונית והצהרת כוונות כוללת. שימוש במודלים ובהדמיות בתצוגה לקהל, עשויים לתרום למעורבות מעשית של הקהילה בפיתוח וליצור תמיכה בפעולות הרשות. שיפור המסמכים המופקים, על ידי תשומת לב לניסוחם או על ידי הצגה גרפית של העקרונות, עשויים לתרום למטרה של יידוע הציבור.

בארה״ב ובבריטניה מוצאים לאור תדריכים בצורת חוברות, הכוללות סטנדרטים כתובים עם עזרים ויזואליים (Design Guide) והציבור יכול לרכוש חוברות אלה, הערוכות בצורה ידידותית ומובנת. החוברות מבהירות את כוונות התכנון לקהילה וליזמים ויוצרות בסיס מידע גלוי וידוע, לגבי הנחיות עיצוב ונהלים. ניתן להכין תדריכים כאלה עבור כל העיר, עבור מרכז העיר ועבור שכונות. דוגמא כזו הופעלה בנתניה במסגרת חקר אירוע מס׳ 5 (המע״ר החדש), שם שוכפלה התוכנית עם נספח הבינוי שלה במאות עותקים, שניתנו לרכישה על ידי כל המעונין.

על הרשויות להשקיע משאבים בפרסום התכנון, בהפצת מידע ובהשגת תמיכה ציבורית. מידע גלוי וברור ירחיב את הבסיס לשיתוף פעולה ולהסכמה בין הרשות לציבור. לשם כך אין צורך לקבוע חוקים חדשים אלא להשתמש בכלים שיווקיים יצירתיים לקידום הנחיות ועקרונות אלה. ביקורת העיצוב תתקבל על ידי הקהילה ועל ידי היזמים כאשר ניתן יהיה לזהות תרומתה לקהילה ואת השמירה על הערכים הכלכליים והחברתיים של פרוייקטים. לפיכך על הרשות להתאמץ להציג תרומה זו.

עקרונות עיצוב מוסכמים

המסקנה העיקרית של מחקר זה היא שיש להפחית את כמות מסמכי העיצוב ה״סגורים״, שבהם הרשות כופה עתיד ספציפי של הסביבה הבנויה. לעומת זאת, רצוי להשתמש בשיטות ״מגיבות״ ואינטראקטיביות. כדי לאמץ שיטות אלה דרוש צוות מקצועי בתחום העיצוב העירוני, שיקבע סדרי עדיפויות, שידע לנהל משא ומתן ויחד עם זאת ישמור על ערכים סביבתיים על פי עקרונות מוסכמים שיקבעו מראש. שיטת הצהרת הכוונות, הן על ידי היזם והן על ידי הרשות, שתשמש כטיוטא לדיון, כדוגמת תדריכי העיצוב בבריטניה, היא שיטה טובה לפתיחת משא ומתן. בסופו של תהליך כדאי להגיע ל״הסכם עקרונות עיצוב״ כתוב, שילווה בהצגה גרפית של הפרוייקט. מסמך כזה, להבדיל מנספח בינוי, אינו סטטוטורי, והוא מציג את הדרך, המתודולוגיה, הפשרה והתוצאה. הסכם עקרונות כזה צריך להיות פתוח לעיון הציבור, כך שניתן יהיה להגיש השגות ולערוך שמיעה ציבורית. אין כוונה שמסמך כזה, הערוך למקרה מסוים, יפחית מחשיבות הנחיות העיצוב שמכינה הרשות מראש, או ההנחיות הנספחות לתוכניות מיתאר רחבות ואסטרטגיות. תפקידו לבוא במקום נספחי הבינוי הסטטוטוריים הנקודתיים ונספחי הבינוי הבוקעים.

מן הראוי שהרשות תכין, באופן שוטף, תדריכים הכוללים הנחיות עיצוב לשימור, לעיצוב שלד עירוני מנחה, ולטיפול ביחס שבין מרכיבי הרקמה העירונית. יש לתת דגש מיוחד בתדריכים אלה לרשות הרבים ולעיצוב הסביבה הציבורית, בחזקת ״נאה דורש, נאה מקיים״. על תדריכים אלה להיות לא רק גלויים לציבור אלא גם מפורסמים, כדי שהיזמים, האדריכלים והציבור יידעו באיזו מציאות הם פועלים. לאור תדריכים אלה ייבחנו ״הסכמי עקרונות העיצוב״.

צעדים מחוללי שינוי יהיו הנהגת הצהרת כוונות, תוכנית אב לעיצוב, מדריכי עיצוב ובקרת עיצוב פרטנית על ידי ״הסכמי עקרונות עיצוב״, שיתבצעו על ידי צוות מקצועי בתחום העיצוב העירוני. מעבר מהסדרה ציבורית קשיחה באמצעות תוכניות, לתהליך של יחסי גומלין, ניהול משא ומתן והשגת הסכמה. שלב בחירת החלופות, שהוא שלב ההכרעה, צריך להיות פתוח לשימוע ציבורי. עוד קודם לכן צריכה הרשות לנקוט בצעדים בוני אמון כלפי התושבים והציבור, על ידי כך שהכוונות תהיינה מוצהרות והמדיניות תהיה ברורה וגלויה.

הוצאה לאור של חוברות, הכוללות הנחיות עיצוב, או רשימת קריטריונים לבקרת עיצוב, עשויה להפחית קונפליקטים בענייני עיצוב בין הציבור, הדרג הפוליטי והדרג המקצועי.

תנאי הכרחי לקיום המלצות אלה, הוא פעילות צוות מקצועי שהתמחה בתחום העיצוב העירוני, היכול ללוות את התכנון הסטטוטורי, ארוך הטווח וקצר הטווח, והיכול להגיב על פרוייקטים הצומחים מן השטח על ידי הצעת חלופות.

רשימת מקורות

אלתרמן עם מירי ויטק (1991), מהפקעות ועד הסכמים, דרכים להשגת קרקע לצורכי ציבור, המרכז לחקר עיר ואזור, חיפה.

אלתרמן רחל (1981), "חוק התכנון והבנייה ותוכנית המיתאר: הנחיות קשיחות או מסגרת גמישה?", משפטים כרך י"א מס. 2, עמ' 220-197.

אלתרמן רחל (1988), "תוכנית מיתאר מקומית על פי חוק התכנון והבניין מהי? גמישות, תכנון שוטף ותהליך ההפעלה", עיר ואזור, חוברת מס.18, עמ' 26-5.

אלתרמן רחל (1989), נקודות תורפה במערכת התכנון והבנייה ודרכים לשפרן, המרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון, חיפה.

אלתרמן רחל (1990), העברת נטל הפיתוח של שירותי ציבור ליזמים. היבטים משפטיים ומדיניות חברתית, המרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון, חיפה.

אלתרמן רחל (1992), "מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות לקראת גיבוש חוק תכנון לבנייה חדשה בישראל" קרקע מס' 35 , 1992, עמ' 43-35.

אלתרמן רחל, אירית גיל (1990), השוואה בין מערכות של תכנון סטטוטורי במדינות נבחרות, המרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון, חיפה.

אלתרמן, ארנסט אלכסנדר, לו-יון (1984), "הערכת מערכת התכנון והבנייה בישראל", קרקע 25, עמ' 34-22.

אלתרמן, לו יון, צ'רצ'מן (1981), מדריך לשיתוף הציבור בתכנון, המרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון, חיפה.

רחל אלתרמן עם נורית קורן, איריס לוין ויעל סיון-גייסט (יופיע בקרוב, 2009), בסיס איתן או לבנה סדוקה? תפקידם של ניספחי הבינוי במערכת התכנון והבנייה.

בר מיכאל (1982), נתניה, תוכנית מיתאר מקומית נת/400/ 7.

ברכה ברוך (1986), משפט מינהלי, הוצאת שוקן, ירושלים.

דו"ח איכות הסביבה (1990), מס' 16, עמ' 810 .

דו"ח מבקר המדינה לשנת 2007 על השלטון המקומי (2008), עמ' 253-209.

דרי דוד (1996), יסודות המינהל הציבורי, יחידות 1 ו-2, הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.

דרי דוד, נאור אריה (1997), יסודות המינהל הציבורי, הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.

הורביץ יאיר (תשמ"ו), "תכנון ובנייה - היתר בנייה ללא תוכנית? תוכנית ללא פירוט?" משפטים ט"ז, עמ' 248-234.

ורנסקי אריאלה, רחל אלתרמן, ארזה צ'רצ'מן, (1986), שיתוף הציבור בתכנון במסגרת חוק התכנון והבנייה: הקיים והאפשרי, המרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון, חיפה.

ורנסקי, אלתרמן (1990), שיתוף הציבור וחוקי התכנון והבנייה, צעד אחד קדימה ושניים לאחור, המרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון, חיפה.

ורנסקי, אלתרמן (1992), שיתוף הציבור בתכנון: החוק, הנוהג ועמדות מקבלי ההחלטות, המרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון, חיפה.

טווייסטר עפר (1996), חוק התכנון והבנייה , מעודכן ומשולב בתיקון 43 .

מגן נאוה, אלתרמן רחל (1986), תוכניות מיתאר מחוזיות בישראל, עריכה ביצוע והערכה, המרכז לחקר העיר והאזור, טכניון, חיפה.

מזור אדם (1993), מבוא לישראל 2020, תוכניות אב לישראל בשנות ה- 2000, דו"ח שלב א' - כרך א' - הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל.

משרד הפנים (1992), הנחיות לעריכת תוכניות מפורטות ותוכניות לשינוי מיתאר.

משרד הפנים, איכות הסביבה בישראל, דו"ח 14-13, (1988), השירות לשמירת איכות הסביבה, עמ' 425-428.

סופר מיכל (1994), מימד הזמן בתכנון הסטטוטורי בישראל, חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר דוקטור למדעים, הטכניון, חיפה.

עירית נתניה (1996), פרופיל הרשות, היחידה לתכנון אסטרטגי ומידע.

ערבות איריס (1990), "מי צריך עיצוב עירוני?" , מבנים, חוברת מס 3, עמ' 101-98.

פיאלקוף חיים (1985), "עתידן של תכניות מיתאר מקומיות", תכנון סביבתי, חוברת 33, עמ' 30-46.

פרוז'ינין עמרם, גלס יונתן (1992), איכות הסביבה בישראל בשנות האלפיים, המשרד לאיכות הסביבה.

פרייזלר צבי (1996), דיני עיריות, הוצאת כתובים, ירושלים.

צרף נתניהו אירית (1993), טיפולוגיה של מעברים בין רקמות אורבניות ישנות וחדשות, חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר מגיסטר למדעים בארכיטקטורה ובינוי ערים.

צ'רצ'מן ארזה, נאוה רוזנפלד (1978), קווים מנחים בתכנון סביבת המגורים: דרג המקוף, פרוייקט שיפור וחדשנות בבנייה למגורים, הטכניון חיפה.

קוזלובסקי אסתר (מאי 1997), "הדים מכנס מהנדסי ערים" , מבנים, עמ' 31-20 .

קורן נורית, אלתרמן רחל (1999), בקרת העיצוב בישראל: בין חופש היצירה האדריכלי ליעדי התכנון הציבורי, המרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון, חיפה.

רויטל שמואל (1996), דיני התכנון והבנייה, הוצאת סדן.

רוזמרין פרנגלר אריאלה (1994), חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) התש"נ - 1990: עמדות בדבר תוצאותיו והשפעתו, חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות קבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים.

שביד יוסף (1996), "תוכנית אב לירושלים", תכנון סביבתי 55-54 , עמ' 117-83.

שמואל אבשלום, משה ברוור (1982), ספר נתניה, הוצאת עם עובד.

Alexander, C. (1977), A Pattern Language, Town Building, Construction, Oxford University Press, N.Y.

Alexander, C. (1987), A New Theory of Urban Design, Oxford University Press, N.Y.
Alexander, E .R., Casper, D. J., Witzling, L. P. (1991), "Competition for Planning and Urban Design: Lessons of Experience", Journal of Architectural and Planning Research, pp.142-159.

Alexander, E. R. (1986), "What is Plan Implementation and How it is Taught? ", Vol. 5, no. 2, Journal of Planning Education and Research, pp. 107-115.

Alexander, E. R., Faludi, A. (1989), "Planning and Plan Implementation: Notes on Evaluation Criteria", Environment and Planning, vol.16, pp. 127-139.

Alexander, Ernest (1984)," After Rationality, What?", Journal of the American Planning Association, vol. 50, no.1, pp. 27-62.

Alexander, E., Alterman, R., Law-Yone, H. (1983), "Evaluating Plan Implementation: The National Statutory Planning System in Israel". Pergamon Press, vol. 20, part 2.

Attoe Wayne, Logan Donn (1989), American Urban Architecture, Catalysts in the Design of Cities, University of California Press.

Bacon, E. (1982), Design of Cities, Thames and Hudson, London.

Baer, W. C. (1997), "Toward Design of Regulations for the Built Environment", Environment and Planning B: Planning and Design, vol. 24, pp.37-57.

Banerjee, Tridib & Loukaitou-Sideris A. (1990), "Competitions as a Design Method: an Inquiry", Journal of Architectural and Planning Research, 7:2, pp.114-131.

Barnett, Jonathan (1974), Urban Design as Public Policy, New York: Architectural Record, Mcgraw Hill Publications.

Barnett, Jonathan (1982), An Introduction to Urban Design, Harper & Row, New York.

Blaesser, B. W., Esq. "The Abuse of Discretionary Power" in Scheer, B. C. & Prieser, W. F. E. (eds.) (1994), Design Review Challenging Urban Aesthetic Control, Chapman & Hall, inc. pp. 42-50.

Buchman, Peter (1988), "What City?" AR. Rev. nov. 1988 pp. 31-41.

Chapman, D. W. Larkham, P. J. (1992), Discovering the Art of Relationship: Urban Design, Aesthetic Control and Design Guidance, Research Paper 9, Faculty of Built Environment, Birmingham Polytechnic, Perry Barr, Birmingham, England.

Churchman, A. " Resident Participation, Issues Through The Prism of Israel's Project Renewal" in Naomie Carmon (1990), Policy and Programs, Past and Present, Macmillan, England.

City of San Bernardino Development Code (May 1991), City of San Bernardino.
Cullen, Gordon (1961), Townscape, New York: Reinhold Publishing Corporation.
Cullingworth, J. Barry (1993), The Political Culture of Planning, Routledge, New York and London.

Cullingworth, J. Barry (1991), "Aesthetics in U.S. Planning, from Billboards to Design Controls", Tpr , 62(4) 1991 pp. 399-413.

Dalton, Linda C. (1989), "The Limits of Regulation Evidence from Local Plan Implementation in California", APA Journal, pp.151-166.

Davidoff, P. & Reiner, T. A. (1962), "A Choice of Planning", J.A.I.P. , vol. 28, no.2, pp.103 – 115.

Davidoff, P. (1973), "Advocacy and Pluralism in Planning", in: Faludi A.(ed.) A Reader in Planning Theory, Oxford: Pergamon Press pp. 277-297.

Delafons, J. "Democracy and Design", in Preiser & Scheer (eds.), (1994), Design Review Challenging Urban Aesthetic Control, Chapman & Hall, inc, pp.13-19.

Delafons, John (1990), Aesthetic Control, a Report on Methods Used in the U.S to Control the Design of Buildings, University of California at Berkeley.

Design Review Boards: A Handbook for Communities (1974), The American Institute of Architects, Committee on Design.

Downtown York, Design Guide, City of York (1981), Jensen Lisa, Kihlstedt Andrea.

Duany, Andres & Plater-Zyberk, Elizabeth (1991), Towns and Town Making Principles, Harvard University Graduate School of Design, Rizzoli, New York.

Duerksen, J., Christopher. (1986) Aesthetics and Land-Use Control, American Planning Association Planning Advisory Service Report Number 399.

Edwards, Brian (1992), London Docklands, Urban Design in an Age of Deregulation, Thomson Litho Ltd, Great Britain.

Eisner, S., Gallion, A., Eisner, S.(1993), Urban Pattern, Van Nostrand Reinhold.

Elmore, F. Richard (Winter 1979-1980), Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. Political Science Quartenty, vol. 94, no.4, pp. 601-616.

Faludi, A. (1973), "What is Planning Theory?" in Faludi, A. (ed) a reader in Planning Theory, Pergamon Press U.K, pp.1-9.

Faludi, A. (1986), "Flexibilty in U.S. Zoning: A European Perspective", Environment and Planning B: Planning and Design, v.13, pp. 255-278.

Forester, J. (1989) Planning in the Face of Power, University of California Press, California.
Friedmann, J., (1987), Planning in the Public Domain, from Knowledge to Action. Princeton University Press, n.5.

Goldensteen, Joel B., Cecil, D. Elliott (1994), Designing America Creating Urban Indentity, Van Nostrand Reinhold.

Gosling, David and Maitland, Barry (1984), Concepts of Urban Design, Academy Editions, London. St. Martins Press, N.Y.

Greed, Clara (1996), Town Planning, Addison Wesley Longman Limited, England.

Hagman, D. G. (1975), Urban Planning and Land Development Control Law, St. Paul Minn., West Pubs.

Hagman, Donald (1986), Urban Planning and Land Development Control Law, West Pubs.

Hagman, G. Donald (1980), Public Planning and Control of Urban and Land Development, St. Paul, Minn, West Publishing Co., pp. 591-597.

Hague, C. (1991) "A Review of Planning Theory in Britain" TPR v 62(3), pp 295-309.

Hambleton, Robion (1983) "Planning System and Policy Implementation", Journal of Public Policy, vol.3 pp. 397-418.

Hudson, Barclay (1979), "Comparison of Current Planning Theories, Counterparts and Contradictions", APA journal, pp. 387-398.

Jacobs, Allan & Appleyard Donald (1987), "Toward an Urban Design Manifesto", APA Journal, pp. 112-120.

Jacobs, Allan (1978), Making City Planning Work, Chicago: American Society Planning Official.

Jacobs, J. (1961), The Death and Life of Great American Cities, Random House.
Krier, R.(1979) Urban Space, London Academy Edition.

Lang, Jon (1994), Urban Design, The American Experience, Van Nostrand Reinhold.

Lim, Gill Chin (1986), "Towards a Synthesis of Contemporary Planning Theories", J. of Planning Education and Research, v. 5 no .2.

Lindblom, C. (1973), "The Science of Muddling Through", in Faludi, A. (ed.) A Reader in Planning Theory, Pergamon Press, U.K. pp. 151-169.

Lynch, K. (1973), The Image of the City, Cambridge Mass, M.I.T. Press.

Lynch, K. (1972), What Time is This Place?, M.I.T. Press.

Lynch, K. (1987), Good City Form, Cambrige Mass, M.I.T. Press.

Mandelker, Daniel R., Cunningham Roger A. (1979), Planning and Control of Land Development, The Bobbs-Merrill Company, Inc. Publishers.

Mandelker, Daniel R.,(1982,1987), Land Use Law, The Michie Company, Law Publishers, Charlottesville Virginia.

Moudon, Anne Vernes (1992), "A Catholic Approach to Organizing What Urban Designers Should Know", Journal of Planning Literature, vol.6, no. 4, pp. 331-349.

Mugavin Damien (1992), "Urban Design and the Physical Environment - the Planning Agenda in Australia", Tpr vol. 63, no. 4, pp. 403-413.

Perlman, K. T., "Aesthetic Regulation and the Courts" in Nasar, J. L. (1988), Environment Aesthetics. Theory Research & Application, Press Syndicate of University of Cambridge, U.S.A.

Porter, R.D, Phillips P. L., Lassar J. J. (1988), Flexible Zoning, How it Works?, Urban Land Institute.

Punter, J. V., "Design Review and Conservation in England: Historical Development and Contemporary Relationships", In Scheer Brenda Case & Preiser, Wolfgang F. E. (eds.) (1994), Design Review Challenging Urban Aesthetic Control, Chapman & Hall, inc, pp.51-61.

Scheer, Brenda Case & Preiser, Wolfgang F. E. (eds.) (1994), Design Review Challenging Urban Aesthetic Control, Chapman & Hall, inc.

Schon, D. (1983), The Reflective Practitioner, Basic Books, pp. 287-307, 327-355.

Shinn, R.D., Wolfe M. R. (1970), Urban Design Within the Comprehensive Planning Process, University of Washington, Dept. of Urban Planning, Seattle, Washington.

So, S. Frank, Getzels Judith (1988), The Practice of Local Government Planning, International City Management Association, Chapter 7: Urban Design, pp. 175-197.

Southworth, Michael (1989), "Theory and Practice of Contemporary Urban Design", Town Planning Review 60(4), pp. 398-402.

Spirn, Anne Whiston (1985), "Urban Nature and Human Design: Renewing the Great Tradition", J. of Planning Education and Research vol. 5 no.1., pp.39-51.

Taner, Oc, Tiesdell S. (1991) "The London Docklands Development Corporation (LDDC), 1981-1992", TPR, 62 (3), pp. 311-329.

Tewdwr, Jones, Mark (1997), "Plans, Policies and Intergovernmental Relations: Assessing the Role of National Planning Guidance in England and Wales", Urban Studies, vol. 34, no.1, pp. 141-162.

Thomas, Ronald (1984), Cities by Design, an Introduction for Public Administration, The Insititute for Urban Design, Community Design Exchange, Washington D.C. and Institution for Urban Design, N.Y.

Trancik, Roger (1986), Finding Lost Space, New York, Van Nostrand Reinhold.

Tseng-Yu, Lai Richard (1988), Law in Urban Design and Planning, N.Y The Environment, Van Nostrand Reinhold.

Tseng-Yu, Lai Richard "Can The Process of Architectural Design Review Withstand Legal Scrutiny?" in Scheer Brenda Case & Preiser, Wolfgang F. E.(eds.) (1994), Design Review Challenging Urban Aesthetic Control, Chapman & Hall Inc. pp 31-41.

רשימת פסקי דין (על פי סדר הופעתם בטקסט)

עת"מ (מנהליים חיפה) 30010/97 **הסביבה, אגודה ישראלית לשמירת הסביבה נ' הועדה מחוזית לתכנון ובניה מחוז הצפון**, פד"מ כרך א' עמ' 201, בעמ' 216-217 (1997).

עת"מ (מנהליים ת"א) 2995 /04 **אילני נ' עיריית כפר סבא ואח'** ,תק-מח 2006(3) 10893 (2006).

בג"צ 1993/03 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה** פ"ד נז(6)817 (2003).

בג"צ 709/85 **צפיר נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה נתניה** פ"ד מ (3) 329 (1986)

בג"צ 511/80 **גליא נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה** פ"ד לה(4) 477 (1981) .

ע"פ 586/94 **מרכז הספורט אזור בע"מ נ' מדינת ישראל** פ"ד נה(2) 112 (2000).

בג"צ 288/00 **אדם טבע ודין נ' שר הפנים** פ"ד נה(5) 673 (2001).

עת"מ (מנהליים ת"א) 1528/07 **צוקי ארסוף בע"מ נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז המרכז** תק-מח 2007(4) 10502 (2007).

ע"א 2962/97 **ועד אומנים חוכרים ביפו העתיקה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב** פ"ד נב(2) 362 (1998).

ע"א 3213/97 **נקר נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה הרצליה**, פ"ד נג (4) 625 (1999).

בג"צ 697/80 **גלמונד נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה** פ"ד לו(1) 817 (1982).

עת"מ (מנהליים ת"א) 1097/08 **מושקוביץ נ' מועצה מקומית גני תקווה** תק-מח 2008(1) 13269 (2008).

עת"מ (מנהליים חיפה) 99/99 **רמת חביב בע"מ נ' ועדת הערר המחוזית, מחוז חיפה** דינים מחוזי לג(3) 554 (1999).

ערר ימ\128\08 **גלעדי נ' ועדת המשנה לתכנון ולבניה ירושלים** (לא פורסם, ניתן ביום 26.6.08).

ע"א (מחוזי ת"א) 2548/00 **יוספוב נ' גני עופר בניה והשקעות בע"מ** תק-מח 2003 (3) 2826 (2003).

עת"מ (מנהליים באר שבע) 431/07 **זילבר נ' ועדת ערר לתכנון ובניה מחוז דרום** תק-מח 2008(1) 9851 (2008).

ה"פ (מחוזי – נצ') 242/00 **הועדה המקומית לתכנון ובניה מעלה הגליל נ' ועדת הערר מחוז הצפון** דינים מחוזי לג(6) 108 (2001)

ת.א (מחוזי י-ם) 208/94 **ישכר-חברה לבנין ופיתוח בע"מ נ' מנהל מקרקעי ישראל** דינים מחוזי לב(4) 569 בפסקה 22.

עת"מ (מנהליים- ת"א) 1785/06 **גרשון נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה חוף השרון** תק-מח 2007(1) 5878 (2007).

ע"א 3862/04 **עיריית פתח תקווה נ' נקר** תק-על 2008(1) 2217 (2008).

החוליה החלשה

נספחי בינוי וחוק התכנון והבנייה

רחל אלתרמן שרה גזית ויצמן

בעריכת נירה אורני

ספר זה סוקר ומנתח את מקומם של נספחי בינוי ועיצוב במסגרת הליכי התכנון והבנייה. נספחי בינוי, הנקראים לעיתים גם "תוכנית עיצוב ארכיטקטוני", הם מסמכים המשמשים כלי נפוץ מאוד בתכנון העיר בישראל, והם באים לסייע לרשויות התכנון לתכנן את הסביבה העירונית מעבר לקביעת שימושים וזכויות בנייה. השימוש בהם נפוץ על אף שלהבדיל מכלים אחרים, כמו תוכניות, תשריטים, היתרים וכיוצא באלה, אין הם מעוגנים בחוק. הם משרתים את רשויות התכנון בכך שהם מעניקים להן חופש פעולה ושיקול דעת לאחר אישור התוכנית ובכך הם מאפשרים להן שליטה על יישום התכנון, על העיצוב ועל הפיתוח.

גמישות זו, המוקנית לרשויות התכנון, מתנגשת בערך חשוב אחר של התכנון, והוא שיתוף הציבור וזכותו לדעת. במתח שבין שני יעדים אלה של התכנון עוסק ספר זה. כמו כן הוא עוסק במתח המובנה בנספחים, בין הרצון לשלוט על פרטי העיצוב, לבין הישתנות תנאי השוק וטעמי הציבור, הגורמת לצורך בשינויים תכופים של הנספח ומסכלת את התועלת שבו. בעיות נוספות שעליהן מצביע הספר הן התארכות ניכרת של הליכי התכנון הבלתי מוסדרים, וכן פירוט יתר.

הספר סוקר חיקרי אירוע במטרה למפות ולבחון את המערכת הקיימת של נהלים ונוהג, כפי שהיא פועלת בביצוע נספחי בינוי שונים, בין שהם מעוגנים בתוכניות סטטוטוריות ובין שהם נובעים מהן. זירת חיקרי האירוע היא העיר נתניה, בה פועלת שרה גזית ויצמן כמנהלת אגף התכנון והיא מעורה היטב בתופעות ובבעיות בהן דן הספר.

המרכז לחקר העיר והאזור
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים
הטכניון, חיפה

הטכניון-מכון טכנולוגי לישראל
מוסד הטכניון למחקר ופיתוח
חיפה

מסת"ב 965-409-037-6 ISBN