

מתסקיר חברתי לניהול השכפעות חברתיות

מנגנונים משלימים לחיזוק העבודה החברתית בהתחדשות עירונית

מסמך זה מציג תובנות וסוגיות מרכזיות שעלו תוך כדי תהליך גיבוש גרסה 3.0 של ההנחיות לעריכת דו"חות חברתיים במיזמי פינוי-בינוי. מטרתו להצביע על פערים ועל אתגרים ביישום העבודה החברתית במסגרת תהליכי התכנון, ולגבש כיוון לפיתוח מנגנונים משלימים לעדכון ההנחיות שנערך בגרסה 3.0.

מנגנונים אלה נועדו לחזק את מעמדו של הדו"ח החברתי ולעגן אותו ככלי תהליכי, רציף וישים לאורך כלל שלבי המיזם להתחדשות עירונית.

גרסה זו ביקשה לחדד את מטרות הדו"ח החברתי, להעמיק את המתודולוגיה לאיסוף ולניתוח מידע על האוכלוסייה ועל הקהילה, ולהעניק לגורמי התכנון, לרשויות המקומיות וליזמים כלים שיטתיים יותר להבנת ההשלכות החברתיות של פרויקטים של התחדשות עירונית ולשילובן בתהליכי התכנון והקידום של המיזמים.

גרסה 2.0 חיזקה את מעמדו של הדו"ח החברתי בקרב אנשי המקצוע. הוא נחשב מסמך מקצועי מרכזי בתהליך ההתחדשות העירונית, ומטרתו לאסוף מידע חברתי-קהילתי על המתחם ועל סביבתו, לנתח את המידע ולגבש המלצות אופרטיביות לטיוב התכנון ולבניית תהליך ליווי לבעלי הנכסים ולדיירים.

בענת 2018 פרסמה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מדריך ראשון להכנת דו"ח חברתי במיזמי פינוי-בינוי. הדו"ח נועד לסייע בזיהוי מאפייני האוכלוסייה המקומית, מבנה הקהילה והצרכים החברתיים במתחמי התחדשות עירונית, ובכך לשלב שיקולים חברתיים כבר בשלבי התכנון המוקדמים של הפרויקטים (גרסה 1.0).

אולם עם השנים, ובעקבות הצטברות ניסיון ביישום המדריך בשטח ובהטמעת הדרישה להכנת דו"ח חברתי כחלק מהליכי קידום התוכניות, עלה הצורך בעדכון הכלי ובהרחבתו. בהתאם לכך פורסמה בשנת 2021 גרסה מעודכנת של המדריך (גרסה 2.0).

המדריך ביסס תהליך עבודה מדורג בן שלושה שלבים

3

שלב גיבוש המסמך להטמעה

ולבסוף, שלב גיבוש המסמך להטמעה בתכנון נועד לתרגם את ממצאי המיפוי והניתוח החברתי לכדי מסמך תמציתי המצביע על סוגיות, על פגיעויות ועל הזדמנויות מרכזיות, ולהציע עקרונות וכיווני פעולה שיש להביא בחשבון במסגרת תהליך התכנון והקידום של פרויקט ההתחדשות העירונית.

2

שלב המיפוי המורחב

שלב המיפוי המורחב נועד להעמיק את ההבנה החברתית של אזור התכנון באמצעות איסוף וניתוח שיטתי של נתונים כמותיים ואיכותניים על מאפייני האוכלוסייה, על דפוסי החיים, על הקהילות ועל השימושים במרחב, כדי לזהות פגיעויות, צרכים ומשאבים מקומיים שיש להביא בחשבון בתכנון הפרויקט ובהטמעתו במרקם השכונה

1

שלב המיפוי הראשוני

שלב המיפוי הראשוני להערכת ההיתכנות החברתית נועד לבחון את הסיכונים ואת הזדמנויות החברתיים הגלומים בפרויקט ההתחדשות המוצע, ואת השלכותיו האפשריות על מרקם השכונה ועל התושבים הקיימים, באמצעות התבססות על נתונים זמינים ועל מיפוי מאפייני האוכלוסייה, המרחב והשירותים בשטח התכנון

שהלכו והתחדדו בקרב יועצים חברתיים, צוותי תכנון, מנהלות להתחדשות עירונית ורשויות מקומיות, הוביל אגף קשרי קהילה ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית מהלך לעדכון ההנחיות ולגיבוש גרסה 3.0 של המדריך.

עדכון המדריך התבסס על תהליך למידה רב-שלבי, והשתתפו בו אגף קשרי קהילה ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מכון קרת ויועצים מחברת פילפ תכנון עירוני-חברתי. תהליך הלמידה כלל את המרכיבים הבאים:

- סקירה של דו"חות חברתיים שנערכו על בסיס גרסה 2.0 וניתוחם
- דיונים בפורומים מקצועיים
- סדרת ראינות עומק עם יועצים חברתיים, עם מנהלי תחום חברה וקהילה במנהלות ועם ראשי צוותי תכנון
- סדנה בכנס איגוד המתכננים בשנת 2025, שכללה דיון מונחה בסוגיות של מבנה, היקף, יישום ואכיפה.

בד בבד עם פרסום גרסה 2.0 התבססה הדרישה להגשת דו"ח חברתי כחלק מקידום מיזמי פינוי-בינוי. הדו"ח החברתי נערך במסגרת עבודת צוות התכנון, לרוב על ידי יועץ חברתי ייעודי, ומטרתו למפות את מאפייני האוכלוסייה והקהילה במתחם, לזהות סוגיות חברתיות מרכזיות ולהציע דרכי התייחסות אליהן במסגרת התכנון.

לפיכך הוא משמש מסמך רקע לתוכנית ומוגש כחלק ממסמכי התוכנית המפורטת לרשות המקומית ולמנהלת ההתחדשות העירונית הרלוונטית, ולאחר מכן גם למוסד התכנון או לוועדה המוסמכת לאישור התוכנית. במסגרת בחינת התוכנית, הדו"ח החברתי משמש כלי בעבור גורמי התכנון והרשויות לבחינת האופן שבו ההיבטים החברתיים נשקלו והוטמעו בתכנון המוצע.

גרסה 2.0 של המדריך להכנת דו"ח חברתי במיזמי התחדשות עירונית אכן יושמה במשך כמה שנים. בתקופה זו הצטבר ניסיון מקצועי נרחב, ומתוכו עלו, בין היתר, פערים בין כוונת ההנחיות ובין אופן יישומן בפועל. על רקע זה, וכמענה לצרכים

העדכון נועד לתת מענה לשלוש מטרות מרכזיות



חיבור בין חברה לתכנון

העמקת הזיקה בין ההיבט החברתי ובין ההיבט התכנוני־פיזי כדי להגביר את פוטנציאל ההטמעה של ההמלצות בשלביה השונים של התוכנית. זאת מתוך הכרה כי תובנות חברתיות הן רכיב מהותי בקבלת החלטות תכנון; החל בבחירת חלופה מועדפת, דרך גיבוש תמהילי דיור ותכנון שירותים ציבוריים ועד להיערכות לאוכלוסיות עתידיות. לשם כך נקבעו הנחיות ממוקדות לאיסוף נתונים וניתוחם, לזיהוי מגמות דמוגרפיות ועירוניות ולגיבוש המלצות ותוכנית עבודה יישומית, אגב הדגשת ישימות וראייה ביצועית באמצעות חיזוק הקשר בין ממציאים, המלצות ותוכנית עבודה וקביעת מנגנון הגשה מדורג.



סטנדרטיזציה ואחידות מקצועית

חיזוק הסטנדרטיזציה והאחידות המקצועית באמצעות יצירת תבנית אחידה, שפה מקצועית משותפת ומילון מונחים מוסכם, לצד הבהרת ההגדרות והנתונים הדמוגרפיים והחברתיים הנדרשים. מהלך זה נועד לשפר את התקשורת בין היועצים החברתיים, צוותי התכנון וגורמי הרגולציה, לחזק את הרלוונטיות של הדו"ח בעיני מקבלי ההחלטות ולאפשר השוואה בין דו"חות, ניתוח רוחבי ואיגום ידע.



דיוק ומיקוד התוכן

דיוק תוכן המדריך והיקפו באמצעות מיקוד הדו"ח בתכנים בעלי ערך מוסף לתכנון ולביצוע, כך שהדו"ח יתמקד במידע, בניתוחים ובהמלצות התורמים ישירות להבנת ההיבטים החברתיים של הפרויקט ולהטמעתם בתהליך קבלת ההחלטות התכנוני, אגב צמצום רכיבים תיאוריים או נתונים שאפשר להשיג ממקורות אחרים.

תוך כדי תהליך עדכון המדריך הוחלט כי שלושה תוצרים עיקריים בנוגע לבחינת המצב החברתי יוגשו בנקודות מפתח לאורך התהליך הסטטוטורי:

1

דו"ח מצב קיים

יוגש בשלב מוקדם ויספק בסיס ידע לקראת גיבוש העקרונות שיעמדו בבסיס התכנון.

2

הערכת חלופות

תתמקד בהשלכות החברתיות של חלופות התכנון השונות כדי לסייע בבחירת החלופה המועדפת.

3

דו"ח חברתי מלא

ישמש תוצר מסכם, ויכלול סטטוס הטמעת ההמלצות בתכנון והנחיות לליווי חברתי בשלבי היישום. מבנה מדורג זה נועד להבטיח כי לעבודה החברתית תהיה השפעה רציפה ומתמשכת על עקרונות התכנון, על בחירת החלופה ועל שלבי תכנון מתקדמים.

סוגיות עומק והמלצות למנגנונים משלימים

כפי שצוין לעיל, עדכון הדו"ח החברתי נותן מענה למגוון סוגיות שהועלו לאורך השנים מצד היועצים החברתיים והמנהלות העירוניות, ומשמש בכך צעד חשוב בחיזוק האפקטיביות של העבודה החברתית בתהליכי התחדשות עירונית. עם זאת, לצד תרומתו החשובה של העדכון, עלו בתהליך הלמידה סוגיות מסוימות אשר אינן יכולות לקבל מענה מלא בעדכון ההנחיות לכתיבת דו"ח חברתי. סוגיות אלה מצביעות על הצורך בפיתוח מנגנונים משלימים למימוש ייעודו ככלי תהליכי, רציף ויעים לאורך כל שלבי המיזם להתחדשות עירונית, והן מפורטות להלן.

1



קולות מן השטח

"בהיעדר הנחיה מחייבת כמו במסלול רשויות, העבודה החברתית במסלול מיסוי פשוט נעשית בנפרד לתכנון".

גורם באחת המנהלות

"היועצים החברתיים מתחילים לעבוד אחרי שאנחנו כבר מסיימים".

אדריכל

"התחושה היא הרבה פעמים שהדו"חות נעשים רק עבור יזמים ומנותקים בכונה מהתכנון עצמו".

יועץ חברתי

"אף אחד לא רוצה לתכנן דברים מחדש".

יועצת חברתית

גורמים מקצועיים רלוונטיים, עלה כי במקרים רבים, ובניגוד לכוונת הרגולטור, עבודת הייעוץ החברתי במסלול מיסוי החלה רק לאחר שצוות התכנון כבר גיבש את חלופות התכנון או אף בחר חלופה; כך לא התממש עיקר תכליתה של עבודת הייעוץ החברתי, שכן פוטנציאל ההשפעה שלה צומצם כליל.

עיתוי ורציפות העבודה החברתית במסלול מיסוי

סוגיה מערכתית חיונית במיוחד נוגעת לעיתוי העבודה החברתית ולרציפותה לאורך מחזור חיי התוכנית כאשר מדובר במסלול מיסוי. כאמור, ההנחיות לעריכת דו"חות חברתיים 3.0 קובעות כי תהליך הכנת הדו"ח החברתי יכלול דו"ח מצב קיים, הערכת חלופות ודו"ח חברתי מלא. הנחיות אלו מחייבות רציפות עבודה לאורך כל מחזור חיי התוכנית - החל מניסוח עקרונות התכנון, דרך תהליך גיבוש חלופות התכנון ועד לאישורה הסופי של התב"ע.

ולשלב היבטים חברתיים כבר בשלב קבלת החלטות התכנון.

עם זאת, ברשויות מקומיות רבות ההנחיות אינן מיושמות יישום מלא ועקבי, ובפרט חסרים מנגנוני מעקב שיבטיחו רציפות של העבודה החברתית לאורך תהליך התכנון. בעקבות זאת, פוטנציאל ההשפעה של הדו"ח החברתי על גיבוש החלופות ועל החלטות התכנון מוגבל.

בפועל, במסלול מיסוי היקף עבודתו של היועץ החברתי ותזמונה נתונים במידה רבה לשיקול דעתו של היום, שהוא מעסיקו של היועץ החברתי והגורם המזמין את שירותיו. עקב כך, מסקירת דו"חות חברתיים שנכתבו במסגרת הנחיות אלו וכן מראיונות עם

ראוי לציין בהקשר זה כי גם הנחיות גרסה 2.0 קבעו כי איסוף המידע החברתי יתקיים תוך כדי שלבי התכנון הראשוניים: כך נקבע כי בד בבד עם בדיקת היתכנות התכנון וההיתכנות הכלכלית הראשונית, יוגשו תוצרי המיפוי החברתי הראשוני למנהלת ההתחדשות העירונית, לצוות התכנון, ליזם ולאגפי התכנון והקהילה ברשות המקומית. יתר על כן, הוגדר כי הדו"ח החברתי המורחב ייערך לאחר אישור הדו"ח הראשוני, בד בבד עם תחילת עבודתו של צוות התכנון, וכי המלצות הדו"ח החברתי המלא יוצגו בשלב בניית החזון - טרם בחירת חלופת התכנון - כך שיהיה אפשר לבסס את החלופות המוצעות על ממצאי העבודה החברתית,

מענים מוצעים



הגשת דו"ח חברתי מלא

כתנאי לקיום דיון להמלצה לקראת הפקדה או הפקדת התוכנית במוסד התכנון המוסמך לאשר אותה. דו"ח זה יציג את ממצאי העבודה החברתית ואת אופן הטמעת ההמלצות במסמכי התכנון, ובכך יאפשר בחינה מוסדית של שילוב ההיבטים החברתיים בתכנון המוצע.

עקב השונות הקיימת בין נוהלי העבודה של המנהלות העירוניות, יש לבחון כיצד להתאים תנאים אלו לכל נוהל בצורה המיטבית.



הגשת דו"ח מצב קיים

ערוך לפי ההנחיות המעודכנות לעריכת דו"חות חברתיים (גרסה 3.0), כתנאי לקיום דיון במנהלת/ הנדסה, בפורום התחדשות עירונית או בפורום מהנדס עיר. דו"ח זה יספק בסיס ידע חברתי ראשוני בנוגע למאפייני האוכלוסייה, למבנה הקהילה ולשימושים במרחב, וישמש נקודת מוצא לגיבוש עקרונות התכנון.



הגשת דו"ח הערכת חלופות

ערוך לפי ההנחיות המעודכנות לעריכת דו"חות חברתיים (גרסה 3.0), כתנאי לאישור עמידתה של התוכנית בתנאי הסף להמשך קידומה.

כדי להבטיח כי העבודה החברתית תשפיע בפועל על גיבוש התכנון ולא תיוסף בדיעבד לאחר שכבר התקבלו הכרעות תכנון מרכזיות, מוצע לעגן במסלול מיסוי מנגנון משלים המחייב רציפות ועיתוי מוגדר של העבודה החברתית. מנגנון זה יקשר בין שלבי העבודה החברתית ובין אבני הדרך הסטטוטוריות של קידום התוכנית, ויעגן את ממצאי העבודה החברתית כחלק בולתי נפרד מתהליך קבלת ההחלטות.

לפיכך מוצע לקבוע שלושה תנאים מצטברים לאורך שלבי קידום התוכנית, שיוטמעו בנוהלי העבודה של המנהלות העירוניות במתחמים המקודמים במסלול מיסוי המוכרים לרוב כ"נוהל יזמים":

2

מעמד היועץ החברתי בצוות התכנון

סוגיה נוספת שעלתה בתהליך הלמידה נוגעת למעמדו של היועץ החברתי בצוות התכנון ולמידת השפעתו בפועל על תהליכי קבלת החלטות התכנון. כבר בגרסה 2.0 של המדריך הוגדר שהיועץ החברתי הוא חבר אינטגרלי בצוות התכנון וגורם מקצועי שתפקידו לתווך בין הקהילה ובין צוותי התכנון, אגב ליווי התהליך מראשיתו ועד לאישור התוכנית.



”

קולות מן השטח

”ברגע שזכויות הבנייה והכדאיות הכלכליות מגדירים את גבולות האפשר, הסוגיות החברתיות לא באמת נשמעות”.

יועצת חברתית

”יש יזמים שמנסים לעגל פינות או לבקש הצגת נתונים בצורה פחות ביקורתית”

יועצים

”אף פעם לא קיבלתי מאדריכלים בקשה לשאלות ספציפיות בסקר. מבחינתם אפשר לשכפל את השאלון ממתחם למתחם”. גם אדריכל העיר, “ביקשו ממני לעבור על השאלון אולי פעם אחת. יש פה קצר בין הצרכים התכנוניים לשאלון”.

יועץ חברתי

לכך מתווספת לעיתים גם תפיסה רווחת ולפיה צוות התכנון מסוגל להעריך את צורכי התושבים גם ללא הסתמכות שיטתית על ידע הנאסף מן השטח. תפיסה זו עלולה לצמצם את משקלו של הידע החברתי בתהליך קבלת ההחלטות ולהחליש את מעמדו של היועץ החברתי בדיוני התכנון.

יתרה מזאת, מן הראיונות עלתה סוגיה נוספת הנוגעת לעצמאותו המקצועית של היועץ החברתי במסלול מיסוי. מאחר שבמסלול זה היזם שוכר ומממן את היועץ, תוארו מקרים שהופעל עליו לחץ לרכך ניסוחים בדו"ח החברתי או להציג נתונים בביקורתיות פחותה. ולעיתים אף נוצרת ציפייה לריכוך או להשמטה של מידע מסוים מן הדו"חות. עוד תוארו מצבים שיזמים ביקשו להיות נוכחים בראיונות עם דיירים, דבר העלול לפגוע בתחושת הביטחון של המשתתפים ולהשפיע על אמיונות המידע הנאסף.

כפי שתיארה זאת אחת ממנהלות תחום חברה וקהילה במנהלת עירונית, כל עוד היועץ החברתי פועל במסגרת התקשרות ישירה עם היזם, מתקיים מתח מובנה בין מחויבותו המקצועית ובין מבנה ההעסקה בפועל. על רקע זה הדגישו המרואיינים את הצורך בעיגון עקרונות ברורים של עצמאות מקצועית בעבודת היועץ החברתי, לרבות קיום ראיונות

תפיסה זו נשענה על ההבנה כי העבודה החברתית בהתחדשות עירונית היא תהליך מתמשך ומצטבר, המבוסס על למידה מתמשכת, על חקר ועל הקשבה לקולות התושבים ובעלי הזכויות, וכי שילובו של היועץ החברתי בדיוני התכנון ובשלב גיבוש החלופות הוא תנאי לשילוב אפקטיבי של שיקולים חברתיים בתכנון ולתרומתו לטיוב התוכנית.

ואולם, מן הראיונות עם גורמים מקצועיים ומסקירת הדו"חות החברתיים עולה כי ההכרה הפורמלית במעמדו של היועץ החברתי אינה מבטיחה בהכרח את שילובו הממשי בתהליכי קבלת ההחלטות. במסלול מיסוי – שבו היזם מעסיק את היועץ החברתי – תוארו בעקביות מצבים שבהם הוא אינו שותף לדיוני הליבה של צוות התכנון, והדו"ח החברתי נערך במנותק מעבודת התכנון עצמה. גם במסלול רשויות – שבו הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (או רשות מקרקעי ישראל או משרד הבינוי והשיכון) מעסיקים את היועץ והוא משולב פורמלית מראשית הדרך – עלו עדויות לכך שמקומו בצוות נדחק לעיתים מפני בעלי מקצוע אחרים, ובהם האדריכל והשמאי. במצבים אלה, כך עולה מן הראיונות, השיקולים החברתיים מתקשים להשפיע על ההכרעות המרכזיות של התכנון.



קולות מן השטח

"משתמשים בשאלונים רק כפורמט טכני, אבל יש להם פוטנציאל לחקור חברתי אמיתי אם נבנים נכון. דרך שאלון אפשר לקבל תמונת מצב של תחושות, חיבור למקום וצרכים ציבוריים".

מנהלת תחום חברה וקהילה במנהלת

"אחת הבעיות היא שצוות התכנון לא עובד על השאלון [...] צרכים לבנות שאלונים מותאמים לשלב ולמקום ולטייב את השאלון יחד עם צוות התכנון".

מנהלת תחום חברה וקהילה במנהלת

עדויות אלו מצביעות על כך שהסקר, אשר נועד לגשר בין הידע החברתי ובין תהליך התכנון, נתפס לא פעם ככלי טכני בלבד, ואינו משולב בשיטתיות בדיאלוג המקצועי בין היועץ החברתי ובין צוות התכנון.

ולשוכרים במתחם כדי לגבש מסקנות והמלצות הן באשר לליווי הקהילה והן באשר להיבטים החברתיים של התכנון. ממצאי הסקר אמורים לסייע בהבנת מאפייני האוכלוסייה, דפוסי שימוש, צרכים וציפיות, ולהזין החלטות בדבר טיפוס דירות, תמהילי דוור, פריסת שירותים ציבוריים ושלביות הביצוע. לפיכך, שאלות הסקר אמורות להיגזר מסוגיות התכנון הקונקרטיות ומן האילוצים הידועים בשלב עריכתו. ואולם, מן הראיונות עלה כי בפועל מתקיים לעיתים נתק בין צורכי התכנון ובין אופן גיבוש הסקר.

בגרסה 3.0 של המדריך נערך שינוי כדי להציג את ההמלצות לצד ציון סטטוס ההטמעה שלהן – במסמכי התוכנית או בדרך אחרת. עם זאת, אין יכולת מעשית לגרום לצוות התכנון או למוסד תכנון לקיים דיון מעמיק בהמלצות באמצעות הנחיות לעריכת דוחות חברתיים ללא מנגנון פיקוח משלים.

אחת מן הזירות שבהן הפער בין הידע החברתי ובין השימוש בו בתהליך קבלת ההחלטות מתבטא במובהק, היא סקר השטח המדגמי בקרב התושבים. סקר זה מתבסס על פנייה לבעלי הדירות

עם דיירים ללא נוכחות היזם או נציגיו, תיעוד של כל שינוי מהותי בממצאים או בהמלצות הדו"ח, וגיבוש קוד אתי מחייב שיסדיר את מערכת היחסים בין היועצים החברתיים ובין היזמים. מנגנונים מסוג זה נתפסים בעיני המרואיינים תנאי לשמירה על אמינות המידע הנאסף ולביסוס אמון הציבור בתהליך ההתחדשות העירונית.

נקודת חולשה מרכזית נוספת נוגעת להיעדר מנגנון פורמלי המחייב התייחסות עניינית ומנומקת להמלצות היועצים החברתיים. המרואיינים תיארו מצבים שבהם חלק מן ההמלצות מתקבלות ברמת ההצהרה בלבד, ואינו מוטמעות בפועל במסמכי התוכנית; במקרים אחרים נדחקו המלצות חברתיות הצידה בשל אילוצים כלכליים או רגולטוריים, מבלי שניתנה התייחסות מתועדת ושיטתית לשיקולים שהובילו להחלטה. בהיעדר חובה למענה מנומק ובהיעדר דיאלוג מקצועי מובנה בין צוות התכנון ובין היועץ החברתי, עלול הדו"ח החברתי להיוותר מסמך נלווה בלבד, והשפעתו על בחירת חלופות התכנון, על תמהיל הדוור ועל סוגיות תכנון נוספות תהיה מוגבלת. במצב זה הידע החברתי הנצבר בתהליך העבודה אינו מתורגם לשיקולי תכנון אופרטיביים, והעבודה החברתית נתפסת כמתקיימת לצד התכנון – ולא כחלק אינהרנטי ממנו.



מענים מוצעים

כדי להבטיח שהידע החברתי ישפיע בפועל על החלטות התכנון, יש לעגן את השתתפות היועץ החברתי לאורך כל שלבי קידום התוכנית – הן במסלול רשויות והן במסלול מיסוי – באמצעות השתתפות סדירה בדיני התכנון הרלוונטיים.



מחקר שיטתי לבחינת מידת היישום

בפועל

נוסף על כך, מומלץ לפתח מחקר שיטתי לבחינת מידת היישום בפועל של המלצות הדו"ח החברתי בהליכי קידום התוכנית ובהוראות התוכניות. מחקר כזה יאפשר למידה רוחבית, זיהוי חסמים חוזרים ושיפור מתמשך של המנגנון.



הכנת דוח מסכם/ דוח מעקב

הדוח יציג כיצד הוטמעו ההמלצות החברתיות בהוראות התוכנית; היכן באו לידי ביטוי במסמכי התכנון; ובמקרים שלא יושמו – מהו הנימוק המקצועי לכך. מנגנון זה יחזק את השקיפות ואת התייעוד המוסדי, ויחייב את צוות התכנון לתת דין וחשבון באשר להמלצות החברתיות ולאופן הטמעתן בתוכנית.



ועדת היגוי משותפת

מומלץ להקים ועדת היגוי משותפת לצוות התכנון וליועץ החברתי שתלווה את התהליך ליווי רציף ותעסוק, בין היתר, בגיבוש הסקר ושאלותיו; בדיון בממצאי הסקר ובהשלכותיהם על התכנון; ובשילוב ההמלצות והשיקולים החברתיים בגיבוש חלופות התכנון ובבחירת החלופה המועדפת.

3

פערי אוריינות תכנונית בקרב היועצים החברתיים

על פי הנחיות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, היועץ החברתי יכתוב את הדו"ח החברתי ויפקח על יישומו בפועל. אולם, תנאי הסף והדרישות להכשרת היועצים החברתיים משתנים לפי מסלול קידום התוכנית

”

קולות מן השטח

”היועצים צריכים ידע בסיסי בתכנון, אחרת המסקנות לא רלוונטיות לתכנון”.

יועצת חברתית

”בכל הדו"חות יש את אותן ההמלצות”.

אדריכלית

”אנחנו משקיעות המון בבדיקת דו"חות של יועצים לא מקצועיים”.

עובדת מנהלת

אופרטיביות המשמעותיות לתכנון הפיזי.

יש לציין כי פערי התרגום ההדדי בין השפה החברתית לשפת התכנון בולטים בייחוד במסלול מיסוי, שבעבורו כאמור לא נקבעו דרישות סף מחייבות להכשרה הנדרשת של היועץ החברתי.

פערים דומים מתקיימים גם בקרב יועצים חברתיים במסלול רשויות, למרות המימון הציבורי וקיומם של תנאי סף מוגדרים (תואר ראשון בתחומים רלוונטיים, ניסיון מקצועי של שלוש שנים לפחות בליווי תהליכים קהילתיים, ניסיון בליווי מיזמי התחדשות עירונית ועדיפות לבעלי תעודת יועץ חברתי). בהקשר זה חשוב לציין כי כיום תעודת יועץ חברתי ניתנת לבוגרי קורסי הכשרה המוכרים על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית – הרשות משמשת רגולטור וקובעת אמות מידה להכשרות.

יכולתם להבין את המשמעויות המרחביות והפונקציונליות של החלופות המוצעות, ולתרגם ממצאים ותובנות חברתיות להמלצות רלוונטיות לתכנון. בהיעדר אוריינות מספקת בתחום התכנון, העבודה החברתית מתקשה להשפיע על החלטות הנוגעות להיקפי הבינוי, לטיפוסי הדירות, לפריסת שטחי הציבור ולשלבויות הביצוע, ונוצר פער בין הידע החברתי שנאסף ובין יכולת הטמעתו במסמכי התכנון.

מנגד, אדריכלים ומתכננים הצביעו על קושי ממשי בהטמעת המלצות חברתיות בתכנון, בשל האופן שהן מנוסחות ומוצגות בדו"חות החברתיים. לטענת בעלי מקצוע אלו, לא פעם ההמלצות כתובות בשפה שאיננה תכנונית-יישומית, ומכאן ששילובן הישיר במסמכי התכנון אינו מתאפשר. זאת ועוד, לעיתים ההמלצות החברתיות מתאפיינות בריבוי נתונים חברתיים-דמוגרפיים שאינם מזוקקים לכדי תובנות או הנחיות

במסלול רשויות, שבו הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (או רשות מקרקעי ישראל או משרד הבינוי והשיכון) אחראית למימון היועץ החברתי, נקבעו תנאי סף ברורים, ובהם דרישת תואר ראשון בתחומים רלוונטיים, ניסיון מקצועי של שלוש שנים לפחות בליווי תהליכים קהילתיים, ניסיון בליווי מיזמי התחדשות עירונית ועדיפות לבעלי תעודת יועץ חברתי. לעומת זאת, במסלול מיסוי, שבו היזם אחראי למימון היועץ החברתי, לא נקבעו כל דרישות סף מחייבות הנוגעות להשכלתו של היועץ, להכשרתו או לניסיונו המקצועי.

בשני המסלולים, הנחיות הרשות אינן מחייבות אוריינות בתחומי התכנון והאדריכלות, ולפיכך יועצים חברתיים רבים תיארו קושי ממשי בהתמודדות עם חומרי התכנון האדריכליים, ובפרט בקריאת תשריטים, תקנונים ונספחי בינוי. קושי זה אינו טכני בלבד, אלא משליך ישירות על

מענים מוצעים

כדי להתמודד עם פערי האוריינות בתחום התכנון ולחזק את יכולתם של היועצים החברתיים להשתלב אפקטיבית בעבודת צוותי התכנון, יש לבחון כמה צעדים משלימים:



הקמת מאגר ידע ופרקטיקות לתכנון מותאם חברתית

הכולל המלצות, מקרי בוחן ופרקטיקות יישומיות. המאגר יסייע בהפיכת



גיבוש קווים מנחים לניסוח המלצות חברתיות

ליישום בתהליך התכנון: ההמלצה החברתית תגדיר עיקרון תכנון ולא פתרון אדריכלי קונקרטי; תנסח יעד ברור (למשל התאמה למשקי בית מרובי ילדים); ותגדיר תוצאה חברתית רצויה כך שצוות התכנון יוכל לתרגם את ההמלצה לפתרון מרחבי לפי שיקוליו המקצועיים.



קביעת דרישות סף ליועצים חברתיים

גם במסלול מיסוי, בדומה למסלול רשויות, כדי לחזק את מעמד העבודה החברתית ולהבטיח רמה מקצועית אחידה ונטולת פניות.



4

בדיקת הדוח החברתי

כדי שהפוטנציאל המרכזי הטמון בגרסתנו המוצעת של הדו"ח - ייעול השיח עם גורמי התכנון - אכן ימומש, יש לגבות את השינוי גם בייעול בדיקתו של הדו"ח מחד גיסא, ובפיקוח על יישום המלצותיו על ידי הגוף האמון על כך - מנהלת ההתחדשות העירונית - מאידך גיסא.

מענים מוצעים

כדי לייעל את תהליך בדיקת הדו"ח החברתי ולהבטיח כי ממצאיו יגיעו לגורמי התכנון במועד, יש לבחון כמה צעדים משולמים:

קביעת מנגנון בדיקה אחיד ומוגדר בזמן לדו"חות החברתיים

ובכללו פרק זמן מוגדר לבדיקת הדו"ח ולהעברת הערות על ידי המנהלת, וכן קביעת מספר מרבי של סבבי הערות, כדי לצמצם עיכובים ולהבטיח תהליך בדיקה יעיל וצפוי.

גיבוש טופס בדיקה אחיד

המבוסס על קריטריונים ברורים, אשר יאפשר העברת הערות בשיטתיות, הבחנה בין הערות מהותיות ובין הערות טכניות וכן מעקב ובקרה על תהליך הבדיקה.

הטמעת כללי בדיקה אחידים

במנהלות ההתחדשות העירונית ובוועדות התכנון, לצד הכשרה ייעודית לגורמים המקצועיים הבודקים את הדו"חות.

בדיקה יעילה ועקבית של הדו"ח היא תנאי לכך שממצאיו יגיעו לגורמי התכנון במועד, ויוכלו להזין בפועל את גיבוש החלופות ואת קבלת החלטות התכנון.

עם זאת, מן הראיונות שנערכו במסגרת תהליך הלמידה עולה כי בפועל מתקיימים פערים ניכרים באופן בדיקת הדו"חות החברתיים במנהלות שונות. דו"חות רבים אינם מגיעים לגורמי התכנון במועד המתאים בשל עיכובים באישורם במנהלות, בין היתר בעקבות הבדלים בדרישות בין מנהלות, ריבוי סבבי הערות ושינויים בדרישות במהלך הבדיקה.

עוד צוין כי בדיקת הדו"חות אינה מתבצעת תמיד לפי נהלי הבדיקה שהמליצה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, וכי במקרים רבים אין טופס בדיקה אחיד. מצב זה מקשה על יצירת תהליך בדיקה עקבי ושיטתי, ואף הוזכר קושי בהכשרת גורמים מקצועיים לביצוע הבדיקה.

5

היעדר מנגנוני בקרה, אכיפה ופיקוח על יישום המלצות הדו"ח

נכון להיום, מדרג אישור התב"ע אין
בנמצא מנגנון סדור לפיקוח, לבקרה
וליישום של המלצות הדו"ח החברתי.
יועצים חברתיים ציינו כי למרות
המשאבים המקצועיים הרבים
המושקעים בהכנת הדו"ח, המלצותיו
נוטות להישחק או להידחק בערבים
המאוחרים של קידום המיזם.



את הצורך בשילוב מוקדם של ההיבט
החברתי בתהליכי התכנון, לצד הגדרת
צעדי פעולה אופרטיביים ומנגנוני מעקב
ובקרה שיבטיחו כי הממצאים וההמלצות
אינם נותרים ברמת ההצהרה בלבד, אלא
ממשיכים ללוות את קידום המיזם גם
בשלבים המאוחרים של יישומו (Franks
& Vanclay, 2013).

לדו"ח החברתי יש ערך גם ככלי עבודה
ניהולי בעבור המנהלות והרשות
המקומית. לצד תרומתו להבנת ההיבטים
החברתיים של התכנון, הוא משמש
לעיתים גם כלי לניהול הפרויקט בשטח –
למשל באמצעות טבלאות שליטה, מיפוי
התארגנויות דיירים, זיהוי בעלי נכסים
שאינם מתגוררים במתחם ומעקב אחר
סטטוס חתימות.

שלב היישום

בהקשר זה הדגישו יועצים חברתיים
כי חלק ניכר מן העבודה החברתית
הקריטית מתבצע דווקא בשלבי היישום
של המיזם, וכולל ליווי תושבים, תיווך
בין גורמים שונים, ניהול קונפליקטים
וסיוע בתהליכי פינוי ואכלוס מחדש.
למרות זאת, מסגרת התשלום והרגולציה
הקיימת מתמקדת בעיקר בהכנת הדו"ח
החברתי כתוצר תכנון, ופחות בליווי
החברתי הרציף הנדרש בשלבי הביצוע.

זאת ועוד, לדו"ח החברתי יש ערך גם
ככלי עבודה ניהולי בעבור המנהלות
והרשות המקומית. לצד תרומתו להבנת
ההיבטים החברתיים של התכנון, הוא
משמש לעיתים גם כלי לניהול הפרויקט
בשטח – למשל באמצעות טבלאות
שליטה, מיפוי התארגנויות דיירים, זיהוי
בעלי נכסים שאינם מתגוררים במתחם
ומעקב אחר סטטוס חתימות. בהקשר
זה צוין גם כי תהליך הכנת הדו"ח משמש
לעיתים נקודת כניסה חשובה ליצירת
קשר עם התושבים ולפיתוח יוזמות
קהילתיות מקומיות.

גם הספרות בתחום הערכת ההשפעות
החברתיות מדגישה כי תהליך העבודה
אינו מסתיים בהפקת דו"ח אבחוני בלבד.
מחקרים מצביעים על הצורך במעבר
מגישה המתמקדת בהערכת ההשפעות
הצפויות של הפרויקט לגישה רחבה
יותר של ניהול השפעות חברתיות
לאורך חיי הפרויקט. גישה זו מדגישה

לדברי היועצים, הפער הזה בולט במיוחד
דווקא בכמה מן השלבים הרגישים ביותר
מבחינת הדיירים:

שלב הרישוי

שמתקבלות בו החלטות מעשיות
המשפיעות על מימוש זכויות הדיירים
ועל תנאי המעבר.

שלב הביצוע

הכולל את פינוי הדירות ואת המעבר
לדור חלופי, את בחירת דירות התמורה,
וכן יישום זכויות של אוכלוסיות פגיעות
כגון קשישים וזכאי גמלת סיעוד,
ומתאפיין לעיתים קרובות בהיעדר
ליווי חברתי סדור. דווקא בשלבים אלה,
שההשפעות החברתיות מתממשות בהם
בפועל, נותרים הדיירים במקרים רבים
ללא מענה מקצועי.

שלב האכלוס

גם שלבי האכלוס וההתבססות לאחר
השלמת הבנייה – שמתרחשים בהם
שינויים חברתיים עמוקים במרקם
השכונה – כמעט שאינם מטופלים
כיום במסגרת מוסדית ברורה. בפועל,
אין גורם האמון על ליווי חברתי שיטתי
בשלבים המאוחרים של הפרויקט, אף
שהם אלה שמתממשות בהם בפועל
מרבית ההשלכות החברתיות של תהליך
ההתחדשות.



קולות מן השטח

"אנחנו מעקיעים בדו"חות ובסוף הם
לא מיושמים. הדו"ח נהיה קישוט, וכן,
"דו"ח החברתי אין שניים". במקרים
רבים, כך נטען, הדו"ח פשוט "מתאדה"
לאחר שלב אישור התוכנית."

"ללא פיקוח ובקרה [...] גם הדו"ח
הטוב ביותר לא יזכה ליישום התובנות
והתועלות הטובות בו."

מענים מוצעים

כדי להבטיח כי ממצאי הדו"ח החברתי והמלצותיו ימשיכו ללוות את המיזם גם לאחר שרוב אישור התוכנית, יש לבחון כמה צעדים משלימים, הנשענים גם על העקרונות, על מנגנוני העבודה ועל הכלים המוצעים ב"מדריך לעבודה חברתית בשלבי מימוש בתהליכי התחדשות עירונית" של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, הצפוי להתפרסם בקרוב.



פיתוח כלי דיווח קצר ומובנה לעדכון שוטף של התסקיר החברתי בשלבי הרישוי והביצוע

כלי זה יישמש מנגנון מעקב בזמן אמת אחר יישום הפעולות החברתיות, סטטוס אוכלוסיות פגיעות וזיהוי סיכונים חברתיים, אגב הסתמכות על מידע שיאספו עובדים קהילתיים, מנהלות ואגפי הרשות המקומית. המלצה זו נשענת על מנגנוני המיפוי, העדכון ותוכניות העבודה החברתיות המופיעים במדריך המימוש, ומרחיבה אותם לכדי מנגנון מוסדי מתמשך של ניטור ובקרה.



חיזוק השימוש בדו"ח החברתי ככלי עבודה ניהולי בעבודת הרשויות והמנהלות

באמצעות פיתוח כלי תפעול כגון טבלאות שליטה, מיפוי התארגנויות דיירים, זיהוי בעלי נכסים שאינם מתגוררים במתחם ומעקב אחר סטטוס חתימות. בהקשר זה מדריך המימוש כבר כולל דרישה לעדכון מיפויים חברתיים, מיפוי הסכמות ואי-הסכמות, מעקב אחר אוכלוסיות פגיעות ותיאום מול אגפי העירייה השונים. נוסף על כך, יש לבחון קביעת עקרונות מנחים להיקף ולעומק המיפוי החברתי, בד בבד עם איזון בין הצורך בהבנת מאפייני האוכלוסייה ובין מגבלות משאבים וזמן, למשל באמצעות שילוב בין מיפוי מדגמי ובין מיפוי ממוקד של אוכלוסיות הזקוקות לליווי פרטני.



עיון חובת הליווי החברתי הרציף עד שלב האכלוס, לצד גיבוש הנחיות מקצועיות

במסגרת זו מומלץ שיגדירו את תחומי האחריות, את מרכיבי העבודה ואת אופן שילוב היועצים החברתיים בעבודת המנהלות, הרשויות והיזמים לאורך חיי הפרויקט. המלצה זו מתכתבת עם תפקידי המנהלת המופיעים במדריך, ובהם תיאום בין אגפי העירייה, ליווי אוכלוסיות פגיעות, בניית תוכניות עבודה חברתיות ושמירה על רציפות המענה החברתי בשלבי המימוש. מנגנון זה יכול לכלול בקרה על ביצוע בפועל של פעולות חברתיות מרכזיות כתנאי לקידום שלבי המיזם, ובהן:

- קיום מפגשי מידע והסברה עם דיירים
- מיפוי צרכים ואוכלוסיות הזקוקות לליווי פרטני
- סיוע במימוש זכויות
- ליווי הליכי פינוי ואכלוס מחדש
- תיווך בין גורמים שונים
- מפגשי הכנה לבחירת דירות התמורה ולהליכי הליווי הבנקאי
- גיבוש תוכנית חברתית אופרטיבית לקראת שלב הפינוי.
- כלל פעולות אלו מופיעות במדריך המימוש כחלק מן העבודה החברתית הנדרשת בשלבי הרישוי, הפינוי והאכלוס.



הקמת מנגנון פיקוח, בקרה ומעקב

שילווה את יישום המלצות הדו"ח החברתי גם לאחר אישור התב"ע, כדי להבטיח שהעבודה החברתית לא תסתיים בשלב התכנון, אלא תמשיך גם בשלבי הרישוי, הביצוע והאכלוס. בהקשר זה מדריך המימוש מדגיש את חשיבות הליווי החברתי הרציף, עדכון המיפוי החברתי בשלבי המימוש ושמירה על קשר שוטף עם הדיירים, עם הנציגויות ועם גורמי העירייה לאורך חיי הפרויקט.



נוסף על המנגנונים המוצעים לעיל, עלו בראיונות גם כמה הצעות נוספות לחיזוק יישום המלצות הדו"ח החברתי. בין היתר הוצע לבחון יצירת מנגנון מחייב הכולל יעדי יישום לשיעור מסוים מן המלצות; שילוב המלצות הדו"ח בתוך מסמכי תכנון מחייבים; הקמת מנגנון פיקוח ומעקב עירוני שיוודא את יישומן בפועל; וכן החזרת התכנון הסופי לבדיקת היועץ החברתי, לצד קיום פגישות תקופתיות עם גורמי התכנון והביצוע לצורך מעקב אחר הטמעת המלצות. צעדים אלה עשויים להשלים את מנגנוני הליווי והתיאום המופיעים במדריך המימוש באמצעות חיזוק ממד האחריות, הבקרה והמעקב לאורך חיי הפרויקט. כפי שניסחה זאת אחת המרואיינות,

6

הצורך במעבר מדאייה צדה של מתחם למיסוד תסקיר שכונה

אף כי התסקיר החברתי נערך בעבור מתחם יחיד, הוא מחייב התייחסות שיטתית להקשר של השכונה כולה. שילוב זה יוצר עומס וחוסר יעילות: היועץ נדרש לבצע מחדש ניתוחים שכונתיים-עירוניים בכל דו"ח, גם כאשר מדובר באותו מרחב ובאותם מאפייני מערכת.



חסמך שכונה מקיף

הנשען על מתודולוגיה משולבת ועל איסוף מידע איכותני וכמותי, ומזקק תמות ותובנות מרכזיות בנוגע להיבטים דמוגרפיים, קהילתיים, מרחביים והקשורים בשירותים בשכונה.

"תעודות זהות" רזות וממוקדות ברמת המתחמים

המשלבות נתונים בסיסיים עם אפיון איכותני מצומצם (כולל התייחסות למצב התארגנות והתקשרות בכל מתחם, שיח עם תושבים, עם נציגויות, עם יזמים ועם באי כוחם), ומייצרות פרופיל ראשוני של כל מתחם. תוצר זה מאפשר להעריך אם נדרש בירור מעמיק נוסף או שאפשר לקדם את המתחם ללא מהלך אנליטי נוסף.

ההשפעות המצטברות של פרויקטים של מתחמים. רק בקנה המידה של השכונה אפשר לפתח תפיסה אינטגרטיבית של השינוי החברתי-מרחבי. בהיעדר בחינה שיטתית ועקבית של הקשר זה, תסקיר דו"ח המתחם מתקשה למפות מיפוי מלא את השלכות המיזם ולתת להן מענה מושכל לאורך מחזור חייו.

ניסיון שנעשה בעיריית תל אביב מצביע על כיוון אפשרי לשינוי: מעבר מהתבוננות במתחם להתבוננות כוללת בשכונה. מתוך ההבנה כי נושאים רבים הנבחנים בתסקיר דו"ח חברתי – דיור, שטחי ציבור, שירותים קהילתיים, מדיניות תחזוקה וכדומה – מחייבים בחינה ברמת השכונה או העיר, ולא חזרה מחודשת בכל דו"ח מתחם, גובש מודל של תסקיר שכונה המשמש תשתית רוחבית לכלל המתחמים בשכונה. במודל זה יורכב התסקיר משני תוצרים משלימים:

כך מוטמעות דרישות אסטרטגיות רחבות במסמך נקודתי, ונוצרות כפילויות המכבידות על תהליך העבודה. מראיונות עם יועצים חברתיים ומסקירת דו"חות עולה כי היקף המשימות בפועל עולה בהרבה על המשאבים המוקצים. הדבר מוביל ללחצי זמן ולשחיקה מקצועית. תוך כדי כך, מנהלות ההתחדשות העירונית מצביעות על חזרתיות בין דו"חות שונים באותה שכונה, ולעיתים על המלצות העוסקות בסוגיות שכבר מוסדרות במדיניות עירונית כוללת – כגון דיור חברתי, תחזוקת מבנים, שטחי ציבור ושירותים קהילתיים.

מעבר לשאלת היעילות, מתחדד כאן היבט מהותי הנוגע לעצם מסגרת ההתבוננות: ראיית המתחם הצרה אינה מספקת להבנת עומק התהליך. זירת השכונה היא מרחב החיים היום יומי שמתעצבים בו דפוסי קהילה, כלכלה מקומית, שימושי קרקע ותשתיות שירות, ובה נבחנות



תסקיר שכונה חברתי בכל שכונה המיועדת להתחדשות בהיקף רחב

מנהלת ההתחדשות העירונית תכין מסמך שכונה באמצעות יועץ חברתי מטעמה. מסמך זה ישמש תשתית נתונים וניתוח אחידה ליועצי המתחמים. כך תוסדר זרימת הידע מרמת השכונה אל רמת המתחם, ולא להיפך. הסתמכות על תסקיר שכונה תאפשר לדו"חות המתחמים להתמקד בזיהוי סיכונים והזדמנויות ייחודיים למתחם, בזיקוק המלצות תכנוניות-חברתיות קונקרטיות ובהטמעתן, במקום בשחזור ניתוחי רוחב. מהלכים כגון זה נדרשים כדי ליצור התאמה בין היקף הדרישות המקצועיות ובין המשאבים המוקצים לעבודה החברתית, להפחית עומס ושחיקה, ולוודא כי הדו"ח החברתי ימלא את ייעודו הלכה למעשה: הגנה על תושבים, ניהול סיכונים והעצמת תועלות חברתיות בתהליכי ההתחדשות העירונית.

מענה מוצע

כדי להבטיח כי ממציא הדו"ח החברתי והמלצותיו ימשיכו ללוות את המיזם גם לאחר שולב אישור התוכנית, יש לבחון כמה צעדים משלימים. הנשענים גם על העקרונות, על מנגנוני העבודה ועל הכרים המוצעים ב"מדריך לעבודה חברתית בשולי מימוש בתהליכי ההתחדשות עירונית" של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, הצפוי להתפרסם בקרוב.



7

נגישות למידע ותשתית נתונים כבסיס לדיוק הדו"ח

מון הראיונות עם יועצים חברתיים עלתה הסוגיה של היעדר נגישות סדורה למידע עירוני רלוונטי. במקרים רבים, יועצים חברתיים אינם מקבלים נתונים בסיסיים על מאפייני הדיירים, מידע הנוגע לרווחה, נתוני ארנונה או נתונים עדכניים באשר להרכב האוכלוסייה במתחם ובסביבתו.



מענה מוצע

נוהל מחייב להעברת נתונים עירוניים רלוונטיים

ליועץ החברתי בפרק זמן מוגדר, וכן יצירת טופס אחיד לבקשת מידע מן הרשות המקומית. מהלך זה יחזק את אמינות הדו"ח החברתי ויאפשר לו למלא את ייעודו ככלי תכנוני־יישומי.

מחלקות עירייה שונות – ובפרט מחלקות רווחה – נוטות לעיתים להסתייג מהעברת מידע, אף כאשר מדובר במידע מצרפי שאינו פוגע בפרטיות. מצב זה מגביר את העומס על היועץ החברתי, מאריך את משך העבודה, ואינו בהכרח תורם להעמקת התובנות החברתיות הנדרשות ברמת המתחם.

אתגר זה עולה פעמים רבות גם במסלול רשויות, וביתר שאת בתוכניות המקודמות במסלול מיסוי. כך, בהיעדר תשתית נתונים מספקת, דו"ח מצב קיים עלול להתבסס על מידע חלקי בלבד, באופן הפוגע ביכולתו לשמש כלי תכנון אמין. יועצים חברתיים ציינו כי ללא נתוני שטח רלוונטיים, מתקשה הדו"ח לגבש מסקנות מהימנות.

נספחים



נספח 1

הערכת השפעה חברתית (SIA) - סקירה בין-לאומית

הצלחת התחדשות עירונית אינה נמדדת רק בהשגחה פיזית-כלכלית, אלא ביכולתה לייצר תועלות חברתיות מתמשכות באמצעות מנגנוני הכלה וניהול השפעות בקנה מידה קהילתי-שוכני ולאורך זמן.

הסקירה הבין-לאומית מבקשת להציג כיווני פעולה, מנגנונים וכלים שהתפתחו בעולם להטמעת היבטים חברתיים בתהליכי התחדשות עירונית בשיטתיות וברציפות לאורך כלל שלבי הפרויקט. מטרתה לשמש בסיס ראשוני לפיתוח מנגנונים דומים גם בהקשר הישראלי, כחלק מתפיסה רחבה יותר של ליווי חברתי מתמשך, בניית אמון וחיזוק חוסן קהילתי בתהליכי התחדשות עירונית.

מהלכי פיתוח רחבי היקף, ותהליכי התחדשות עירונית בפרט, מוצדקים ברחבי העולם באמצעות הבטחת תועלות חברתיות כגון שיפור איכות החיים, הרחבת נגישות לדיור ולשירותים, חיזוק הזדמנויות כלכליות, שיפור תשתיות ומרחב ציבורי והגדלת החוסן העירוני. גם בישראל, מדיניות ההתחדשות העירונית ממסגרת את התהליכים כמענה לצרכים לאומיים ועירוניים: שיפור תנאי המגורים, התחדשות מרקמים ותיקים, הגדלת היצע הדיור, מינון, ציפוף אגב שמירה על משאב הקרקע וחיזוק תפקוד עירוני.

עם זאת, ספרות המחקר מצביעה בעקביות על כך שהתחדשות עירונית איננה תהליך טכני או ניטרלי, אלא מנגנון טעון חברתית-מרחבית, ובכוחו להוביל לתוצאות בלתי שוויוניות כאשר הוא מתקדם ללא מדיניות משלימה ומנגנוני בקרה, יישום וניהול השפעות לאורך זמן. בליבת הביקורת עומד הסיכון להאצת תהליכי ג'נטריפיקציה ודחיקה: עליית ערכי קרקע ודיור ושינוי בהרכב השימושים יוצרים לחץ כלכלי מצטבר על אוכלוסיות ותיקות – בדגש על שוכרים, על בעלי עסקים קטנים, על דיירי דיור ציבורי ועל משקי בית בעלי הכנסה נמוכה – והן עלולות להידחק מן האזור או לשנות דפוסי חיים. בהיעדר מנגנוני הכלה כגון דיור ברהשגה, הגנה על שוכרים וחיזוק מוסדות קהילה, תהליכי התחדשות עלולים להעמיק סגרגציה מרחבית-חברתית ולפגוע בלכידות העירונית.

נוסף על כך, ספרות המחקר מצביעה על סיכון מוסדי: קידום התחדשות הנשען בעיקר על שיקולי רווחיות ועל לוחות זמנים עלול לדחוק רכיבים הדורשים ליווי קהילתי ומשאבים לאורך זמן, שהם תנאי יסוד לשמירה על חוסן חברתי. בישראל מורכבות זו מתחדדת לנוכח שיעור גבוה של בעלות פרטית לצד אוכלוסיות שאינן בעלות נכס, ומחקרים מצביעים על כך שהרווחים הכלכליים מן ההתחדשות נצברים בעיקר בידיו בעלי נכסים, בשעה ששוכרים ואוכלוסיות פגיעות חווים הדרה ולחץ בנוגע לדיור.

על רקע מתחים אלה התפתחה והעמיקה בעשורים האחרונים הגישה של הערכת ההשפעה החברתית (SIA – Social Impact Assessment) כתחום ידע וכפרקטיקה תכנונית-יישומית.

לפי ההגדרה הקלאסית, "השפעות חברתיות" הן שינויים החלים באחד או יותר מן המישורים הבאים: אופן החיים היום-יומי (כיצד אנשים חיים, עובדים, מתניידים ומקיימים יחסים חברתיים), תרבות וזהות, לכידות וציבות של הקהילה, יכולת השתתפות במערכות קבלת החלטות והשפעה עליהן, תנאי סביבה ובריאות, זכויות אישיות וזכויות קניין, וכן פחדים, תפיסות ושאיפות בנוגע לעתיד הקהילה ולרווחה הבין-דורית.

בהתאם לכך, SIA אינה מוגדרת שלב נקודתי ברמת המסמך, אלא תהליך מתמשך של ניתוח, ניטור וניהול של השלכות חברתיות – חיוביות ושליליות, מכוונות ובלתי מכוונות – לאורך מחזור החיים של התערבויות כגון מדיניות, תוכניות ופרויקטים. הדגש אפוא אינו על הפקת מסמך כזה או אחר, אלא על יישום מנגנון פעולה המלווה את ההתערבות משלביה הראשונים ועד שלבי הביצוע, האכלוס והתפעול. גישה זו אינה

**הדגש אינו על הפקת מסמך כזה או
אחר, אלא על יישום מנגנון פעולה
המלווה את ההתערבות משלביה
הראשונים ועד שלבי הביצוע,
האכלוס והתפעול.**

מחייבת התייחסות שיטתית רק לבעלי דירות במתחמי פינוי-בינוי, אלא גם לשוכרים, לעסקים מקומיים, לדיירי דיור ציבורי ולקהילות "מושפעות" בסביבה הרחבה. לפיכך, הצלחת התחדשות עירונית אינה נמדדת רק בהשגחה פיזית-כלכלית, אלא ביכולתה לייצר תועלות חברתיות מתמשכות באמצעות מנגנוני הכלה וניהול השפעות בקנה מידה קהילתי-שכונתי ולאורך זמן.

הספרות הבינלאומית מדגישה בהקשר זה שני עקרונות יסוד המחדדים את הרלוונטיות של SIA להתחדשות עירונית: קנה מידה וזמן. כך, קבלת החלטות תכנון מתבצעת לרוב בקנה מידה עירוני-אסטרטגי – ולעיתים אף מחוזי או ארצי – ואילו ההשפעות החברתיות של התוכניות נוגעות בפועל לקנה המידה המקומי; כלומר לשכונות, לקהילות ולמתחמים שבהם נחווים השינויים בהרכב האוכלוסייה, בנשיות לדיור ולשירותים ובמרקם החברתי-כלכלי. פער זה בין קנה המידה שמתקבלות בו ההחלטות ובין קנה המידה שנחווות בו ההשפעות יוצר סיכון מובנה להחמצת השלכות חברתיות קונקרטיות, ובפרט השפעות על אוכלוסיות פגיעות כגון שוכרים, בעלי עסקים קטנים ודיירי דיור ציבורי. לפיכך, נדרש ניהול רב-ממדי המשלב בין יעדים אסטרטגיים רחבים ובין ניטור שיטתי של השפעות על קהילות מקומיות מושפעות.

זאת ועוד, הספרות מדגישה כי השפעות חברתיות אינן אירוע נקודתי, אלא תהליך דינמי המתרחש לאורך זמן. אף שמרבית החלטות התכנון מתקבלות בשלבים מוקדמים של גיבוש ואישור התוכנית, ההשפעות החברתיות החשובות ביותר מתגלות לעיתים דווקא בשלבי המימוש, הביצוע והאכלוס; שלבים שמתרחשים בהם בפועל פינוי, מעבר, שינוי דפוסי מגורים ופרנסה, וכן שחיקה או חיזוק של לכידות הקהילה. בהתאם לכך, פרקטיקה מיטבית של SIA מחייבת ראייה תהליכית ואיטרטיבית, הכוללת ניטור, עדכון והתאמת מענים לאורך כלל מחזור חיי התוכנית, ולא הסתפקות באבחון מוקדם חד-פעמי. בשנים האחרונות מתחדדת גם ההבחנה בין מזעור סיכונים ובין העצמת תועלות: מעבר להפחתת השפעות שליליות, גוברת ההכרה בצורך לעצב תהליכי התחדשות כך שייצרו תועלות חברתיות ממשיות לקהילות מושפעות, באמצעות תכנון רגיש מקום, חיזוק שירותים קהילתיים ושיפור נגישות ומוביליות. שילובם של עקרונות קנה המידה והזמן מחזק אפוא את הצורך בתפיסת הדו"ח החברתי – ובהקשר הרחב יותר של העבודה החברתית בהתחדשות עירונית – ככלי ניהוליישומי המוטמע במערך התכנון והביצוע, ולא כנספח רגולציה המוגבל לשלב אישור התוכנית.

מרכיב יישום מרכזי בפרקטיקות מתקדמות של הערכת השפעה חברתית (SIA) הוא פיתוח תוכניות לניהול השפעה חברתית (Social Impact Management Plans – SIMPs). ספרות המחקר מדגישה כי ערכן העיקרי של תוכניות אלו אינו בעצם קיומן כמסמך, אלא ביכולתן להפעיל מנגנוני ארגון: הגדרת אחריות, הקצאת משאבים, יצירת מחויבויות, המשך התקשרות עם קהילות מושפעות, וכן מסגרות ניטור ודיווח לאורך שלבי היישום. במובן זה SIMPs הן החולייה המתרגמת הערכה מוקדמת למערכת ניהול מתמשכת של השפעות חברתיות. אגב כך, בפרקטיקה העירונית, ובפרט בבריטניה ובאירופה, הולכת ומתרחבת תפיסה של SIA כחלק אינטגרלי ממערכת התכנון העירונית, תוך כדי שימוש בכלי מעקב ומסגרות פיקוח לצורך בקרה על תוצאות חברתיות לאורך זמן. כלים אלה אינם מופעלים רק בשלב אישור התוכנית, אלא גם לאחריו, בנוגע להשפעות על שכונות ועל קהילות מושפעות.

במובן זה ההקשר הבינלאומי מספק מסגרת מושגית ויישומית להבנת תפקידו של הדו"ח החברתי בהתחדשות עירונית: הוא היום נספח פורמלי ותוצר נקודתי, אך גם ראוי שייעשה חלק ממערך שלם של ניהול השפעות חברתיות לאורך זמן ובקנה מידה של השכונה והקהילה. תפיסה זו מדגישה כי האפקטיביות של SIA אינה נבחנת רק באיכות הדו"ח או בהיקף תכולתו, אלא בעיקר במיקומו בתוך מערך מוסדי רחב הכולל מנגנוני בדיקה, יישום, בקרה והקצאת אחריות ומשאבים.

נספח 2

שאלון - מנהלות עירוניות

(נערך במסגרת תהליך עדכון גרסה 3.0)

1. תהליך עבודה מול היועצים החברתיים

1. העברת נתונים ליועצים – אילו נתונים יש לכם אישור להעביר ואילו לא? כמה זמן בדרך כלל לוקח לאסוף את הנתונים ולהעבירם ליועצים?
2. הנחיית היועצים – האם יש לכם הנחיות ו/או פורמט דו"ח ו/או מבנה שאלון נוסף על אלו של הרשות הממשלתית?
3. האם יש אחראית/על בדיקת הדו"חות? כמה אנשים מן המנהלת קוראים את הדו"ח?
4. האם הדו"ח מוצג לעוד גורמים בעירייה? אם כן, לאילו גורמים? (אגף הנדסה, רווחה, חינוך, קהילה, ראש העיר, מנכ"ל/ית ועוד)
5. באיזו מידה אתם נצמדים להנחיות המדריך בבדיקת הדו"ח? מדוע? מה הייתם משנים בהנחיות המדריך?
6. ניהול המידע החברתי – באילו פלטפורמות אתם משתמשים לתכול המידע שמעבירים היועצים במתחמים השונים? איך אפשר לשפר את היכולות לנהל את המידע הזה?

2. שביעות רצון מן התוצר

1. הפורמט של הדו"ח –
 - מה דעתכם על אורך הדו"ח (קצר מדי, באורך המתאים, ארוך מדי)?
 - האם יש פרקים שאינם נחוצים או שנחוצים פחות? מה הם הפרקים החשובים שאי אפשר לוותר עליהם? מדוע?
 - האם סדר הפרקים הגיוני? מדוע?
2. איכות המידע – באיזו מידה הדו"חות מבוססים על מקורות מהימנים? האם יש שימוש במקורות מידע מגוונים?
3. איכות התוצר – האם הדו"ח משקף את הסוגיות החברתיות המרכזיות במתחם? האם המידע וההמלצות מותאמים לסיפור הספציפי של המתחם או "ננריים"? האם הדו"חות עוזרים לכם לקבל מידע נוסף על המתחם?

3. אפקטיביות הדו"ח

1. עד כמה הדו"חות מציגים המלצות רלוונטיות ובנות מימוש?
2. אפקטיביות הדו"ח ככלי לעבודה חברתית – כיצד הדו"חות משמשים את עבודת המנהלת או היועצים לאחר הגשתם?
3. בכמה מן המקרים ההמלצות/תוכנית העבודה המוצעות בדו"ח אכן מתממשות (גם אם בחלקן)?
4. האם יש בקרה על הטמעת ההמלצות בתכנון?

4. מועד הגשת התוצרים

1. מה הם היתרונות בהגשת דו"ח מצב קיים/ שלב א' בנפרד מן הדו"ח המלא? מה הם החסרונות?
2. באיזה מועד לדעתכם יש להגיש כל אחד מן הדו"חות ביחס ללוח הזמנים של התכנון וביחס ליתר העבודה החברתית (שיתוף ציבור, נציגויות)?
3. האם אתם נוהגים לבקש עדכונים של הדו"ח לאחר תקופה מסוימת?

5. שאלון

1. האם יש למנהלת שאלון מובנה שיועצים חברתיים חייבים להיצמד אליו? כן/ לא
2. אילו שאלות הנהוגות להישאל כיום אינן נחוצות בעיניך?
3. אילו שאלות כדאי להוסיף לשאלון?
4. האם מספר הראיונות הנדרש (35%-50% מסך יח"ד) מאפשר לקבל תמונת מצב מהימנה של המציאות במתחם? האם היעד גבוה מדי? האם הוא נמוך מדי? בתשובה התייחסו בבקשה גם למתחמים גדולים וגם למתחמים קטנים.

נספח 3

שאלון - צוות התכנון

(נערך במסגרת תהליך עדכון גרסה 3.0)

1. תהליך עבודה

1. מה הם מבחינתכם התפקידים המרכזיים של היועץ החברתי בתהליך התכנון?
2. האם היועץ החברתי צריך להיות חלק מצוות הליבה? (כן/לא)
3. מה המשקל של חוות הדעת החברתית בניבוש התכנון המוצע?
4. באילו צמתים או אבני דרך חשוב לקבל פידבק מן היועצים החברתיים?
5. בכמה מן התוכניות השפיעה חוות הדעת החברתית על התכנון ובאילו אופנים היא השפיעה? באילו מקרים היא לא השפיעה?
6. האם הדו"ח החברתי המלא מוצג לכלל צוות התכנון כולל היועצים? אם כן, באיזה אופן (מייל, פגישה ועוד)?

3. ממשקים בין נספחי התוכנית השונים (תחבורה, פרוגרמה, סביבה ועוד)

1. האם יש מידע המוצג בדו"ח החברתי שכבר הוצג בנספחים אחרים?
2. כיצד הדו"ח החברתי יכול להתממשק טוב יותר עם שאר הנספחים מבחינת אופן הצגת המידע?
3. האם חוות הדעת החברתית צריכה להיות מוצגת רק בדו"ח החברתי או גם ביתר הנספחים? למשל: הצגת ממצאים הקשורים לתנועה ותחבורה בדו"ח התנועה.

2. שביעות רצון מן התוצר

1. האם הפורמט הקיים של הדו"ח נוח לקריאה? האם יש צורך בפורמט אחר להצגת ממצאי הדו"ח לצוות התכנון? אם כן, אילו פרקים/ מידע הוא יכלול ואילו לא?
2. עד כמה המידע המוצג רלוונטי לתהליך התכנון? איזה מידע כן ואיזה לא?
3. עד כמה ההמלצות בדו"חות נוגעות ישירות לתכנון? האם ההמלצות קונקרטיות ושימושיות? מוזמנים/ות לצרף דוגמאות של המלצות טובות ולא טובות שנתקלתם בהן.
4. שיתוף ציבור - האם הדו"חות משקפים את חוות דעתם של התושבים על התכנון המוצע? האם לרוב מקור התובנות הוא מן הסקר החברתי בלבד או גם ממפגשי שיתוף ציבור?
5. סטטוס התקשרות והתארגנות - עד כמה מיפוי ההתקשרות וההתארגנות במתחם משפיע על החלוקה למתחמים? האם המידע הזה צריך להיות מוצג בדו"ח או בפלטפורמה דינאמית יותר?

נספח 4

שאלון - יועצים חברתיים

(נערך במסגרת תהליך עדכון גרסה 3.0)

3. תהליך העבודה על הדו"ח

1. כמה זמן לוקח לבצע סקר? התייחסו בבקשה לגדלי מתחמים שונים.
2. כמה זמן לוקח לערוך את המידע לאחר עריכת הסקר?
3. מה הם האתגרים המרכזיים בתהליך העבודה על הדו"ח?

1. שביעות רצון מן הפורמט הקיים ומהנחיות המדריך

1. באיזו מידה אתם נצמדים להנחיות המדריך בכתיבת הדו"ח?
2. האם יש לדעתכם חלקים מיותרים בהנחיות הקיימות? אילו חלקים חשובים ואי אפשר לוותר עליהם? האם יש חלקים שכדאי להוסיף?
3. אורך הדו"ח - מה לדעתכם צריך להיות היקף הדו"ח?
4. מה הם היתרונות בהגשת דו"ח מצב קיים/ שלב א' בנפרד מן הדו"ח המלא? מה הם החסרונות?

4. עבודה כחלק מצוות התכנון

1. מהי לדעתכם השפעת הדו"ח החברתי על התכנון? איך אפשר לשפר את השפעתו?
2. איך אפשר להתגבר על פערי לוחות זמנים בין ציר העבודה החברתית לציר התכנון?
3. באיזה מועד יש להגיש את הדו"חות (שלב א' ומלא) לדעתכם ביחס ללוח הזמנים של התכנון וביחס ליתר העבודה החברתית (שיתוף ציבור, נציגויות)?

2. מסלול רשויות לעומת מסלול יזמים

1. במה נבדלים דו"חות שנכתבים במסגרת מסלול יזמים לעומת מסלול רשויות?
2. מה הם האתגרים והחסמים בכל אחד מן המקרים?
3. כיצד הנחיות התדריך יכולות לסייע לפתור חסמים אלו?

מקורות

- 1 הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2021. מרץ 2022.
- 2 נוסף על מעבר לנוהל הארצי, רשויות ומנהלות עשויות להציב דרישות משלימות. במסלול רשויות, דו"ח חברתי הוא תנאי למימון, ואת היקפו קובע מוסד התכנון לפי מאפייני התוכנית והאוכלוסייה.
- 3 מסלול מיסוי נוגע למיזמי פינוי-בניוי המקודמים ביוזמת יזם פרטי, ועליו מוטלת האחריות להכנת התוכנית ולקידומה. בשונה ממסלול הרשויות – שהרשות המקומית והמדינה מנהלות ומממנות אותו במידה רבה – מסלול זה אינו כולל בהכרח מסגרת מוסדית סדורה לניהול ולמימון של תהליכי עבודה חברתית רציפים לאורך שלבי התכנון.
- 4 מרגלית, ח' ואפיק ריבוש, נ'. הנחיות לעבודה חברתית למנהלות להתחדשות עירוניות. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.
- 5 חריג לכך מצוי בעיריית תל אביב-יפו, שבה גם במסלול יזמים העירייה משמשת הגורם המזמין והמממן של הדו"ח החברתי, מתוך שאיפה להגברת האובייקטיביות של התוצר.
- 6 Lees, L., Slater, T., & Wyly, E. (2008). Gentrification. Routledge; Fainstein, S. S. (2010). The just city. Cornell University Press.
- 7 August, M., & Walks, A. (2018). Gentrification, suburban decline, and the financialization of multi-family rental housing: The case of Toronto. Geoforum, 89, 124–136; Dixon, T., Otsuka, N., & Abe, H. (2019). Urban regeneration and sustainability: Comparing an English and Japanese context. Journal of Urban Regeneration and Renewal, 12(4), 1–14.
- 8 Shamaï, M., & Hananel, R. (2021). One + One + One = A lot: The cumulative effect of Israel's flagship urban renewal policy on neighborhood diversity. Land Use Policy, 100, 104916.
- Levine, D., & Aharon-Gutman, M. (2023). There's no place like real estate: The "self-gentrification" of homeowners in disadvantaged neighborhoods facing urban regeneration. Journal of Housing and the Built Environment, 38(2), 775–794.
- 9 Vanclay, F., Esteves, A. M., Aucamp, I., & Franks, D. M. (2015). Social impact assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects. IAIA.
- 10 Glasson, J., & Wood, G. (2009). Urban regeneration and impact assessment for social sustainability. Impact Assessment and Project Appraisal, 27(4), 283–290.; Vanclay et al., 2015.
- 11 Franks, D. M., & Vanclay, F. (2013). Social impact management plans: Innovation in corporate and public policy. Environmental Impact Assessment Review, 43, 40–48.
- 12 UCL Bartlett Development Planning Unit. (2018). Social impact assessment in London planning; European Commission – Urban Mobility Observatory. (2021); Social impact assessment: Tools, methods and approaches – Practitioner briefing. URBACT. (2024). Prioritising social impact in urban regeneration.