

קוייסוד על תכנון פיסוי בהולנד

בין הגורמים הפעילים כיום בולטים במיוחד בחשיבותם אמצעי התחבורה המודרניים בשל השפעתם הרבה המורגשת למעשה בכל תחומי התכנון הפיזי. הדבר מתייחס בעיקר לתחבורה ממונעת.

הממשלה נוכחה לדעת כי בתקופתנו מהירת השינויים יש לקחת בחשבון את אי־הדאיות הרבה לגבי מה שעתיד להתרחש בעוד כמה עשרות שנים. אי־דאיות זו כבר נכללת, בחלקה, בהנחות היסוד של התכנון לעתיד. נוסף לכך, קיימות האפשרויות החדשות, העשויות להיווצר עם ההתפתחות המדעית: הטכנולוגית (ואשר בהוה עדיין קשה לצפותן). כמו כן קשה מאוד לעצב תמונה מהימנה על השינויים העשויים לחול במערכת הקיימת של ערכים וכללי התנהגות. עם זאת, הדבר הוא אספקט חיוני, מאחר וכל חווי של צורת התפתחות לימים יבואו ישרת את מטרתו רק אם ידאג לסיפוק צרכים העשויים להתעורר בעתיד.

גידול ופיזור אוכלוסיה

אוכלוסית הולנד מונה כיום 12.5 מיליון נפש. הצפיפות היא בממוצע 375 איש לקמ"ר. האוכלוסיה מתרבה במהירות; היא הוכפלה במשך 50 שנה בקירוב. בסביבות שנת 1,800 גידול במיליון נפש נמשך 50 שנה, בסביבות שנת 2,000 — 14 שנה. כעת — 6 שנים ובסביבות שנת 2,000 הגידול ימשך קרוב לזוודאי — 4 שנים. קצב הגידול תלוי במידה רבה במידת הפיקוח על הילודה. בחישוביה לגבי שנת 2,000, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (בהולנד) הביאה בחשבון מספר אפשרויות וכך הגיעה למספרים של 19.25 מיליון, 20 מיליון או 21 מיליון תושבים. בדו"ח זה הבסיס הוא: הערכה של 20 מיליון.

צפיפות האוכלוסיה בהולנד בשנת 2,000, לפי נקודת מוצא זו (20 מיליון), תהיה 600 תושבים לקמ"ר. מספר זה בממוצע הוא גבוה. ייתר על כן, בחלקים גדולים מהארץ הצפיפות תהיה גדולה פי שלוש—ארבע מהמספר הזה. צפיפות כזו גורמת קשיים רציניים מנקודת מבטו של תכנון פיזי. בתקופה הקרובה צריך יהיה להקדיש תשומת לב גדלה והולכת לבעיה הגירת הזרים כיסוד בגידול האוכלוסיה.

אשר לפיזור האוכלוסיה, מייחסת הממשלה חשיבות לנסיונות שינוי ההתפלגות הבלתי שווה של האוכלוסיה בחלקי הארץ השונים. בתיאום עם הממשל המקומי מנסה הממשלה להקטין במידת מה את הריכוזיות במערב ובדרום ולעודד גידול אוכלוסיה

בחלקים אחרים של הארץ. הפיזור מכוון ביחד ל-5 אזורים. עידוד פעילות כלכלית הוא מכשיר חשוב בהקשר זה. הנתונים מצויים מטבלה 1 להלן:

סביבות שנת 2000		1965	חלק הארץ
הגדלת הפיזור	המשך הנטייה		
3	2¼	1.3	צפון
4¼	4	2.2	מזרח
11½	8½	5.7	דרום-מערב
	4¾	2.6	
¾	½	.03	דרום-מזרח
½	—	—	דרום אותו חלק
½	—	—	שיובש מהים
20	20	12.1	ארצות השפלה

שינויים במבנה הכלכלי

שינויים מבניים יחולו כמעט בכל ענף של הפעילות הכלכלית. מאז מלחמת העולם השנייה קטן במידה ניכרת מספר העובדים בחקלאות והתפתחות זו תמשיך ותלך. יש עדיין אפשרות ליצירת מקורות תעסוקה בתעשייה, אך באופן יחסי תקטן ותלך אפשרות זו בשל האוטומציה הגוברת בתהליך היצור של ענפי תעשייה חשובים. בתחום השרותים — שיעמדו בפני מטרות חדשות רבות — לא תהיה בינתיים אפשרות להפעיל אוטומציה באותה מידה כמו בתעשייה, פרט, אולי למטרות שרותי מינהל להמונים (mass Administration Services). לכן יש לצפות לגידול נוסף של מקורות תעסוקה בשרותים.

טבלה 2 מראה את השינויים הצפויים בחלוקת האוכלוסיה העובדת:

סקטור	1950	1955	1960	1964	1960
חקלאות	14.1	12.2	10.4	8.3	5.0
תעשייה	40.5	41.2	41.4	42.2	40.7
שרותים	45.4	46.6	48.2	49.5	54.3
סהכ	100	100	100	100	100

עיר

האוכלוסיה הלא חקלאית המועסקת בתעשייה ובשרותים תלויה, במידה רבה, באזור מגורים „עירוני” פחות או יותר. ומאחר והאוכלוסיה העירונית מונה כיום 7 מיליון נפש בקירוב, יש להניח כי סביבת המגורים העירונית תוכפל בשנת 2,000 בכל מקרה.

התרחבות אזור המגורים תגדל למעשה הרבה יותר, מאחר והשימוש בשטח גדל באופן ניכר במרוצה הזמן: השכונה המודרנית נבנית כיום ביתר רחבות מאשר זו שלפני 50 שנה. יתר על כן, בשכונה עצמה יש מבני ציבור רבים יותר (בתי ספר, מרפאות יעוץ, ספריות, בריכות וכו'). גם אלה מגדילים את התפוסה בשטח לתושב. בסה"כ יהיה צורך להתחשב בעובדה, ששטח אזור המגורים יושלם מעתה ועד סוף המאה.

„אזור מגורים עירוני“ זה לא יהיה זהה עם העיר, כפי שהיא מוכרת לנו כיום. ההתפתחות העירונית מאופינת כבר על-ידי הפיכת מספר רב של כפרים לפרברים עירוניים לתושבים הנוסעים לעבודה לערים, וכתוצאה מתהליך זה נוצרים אזורים עירוניים חדשים. נוסף לכך עשויות ודאי להתפתח בעתיד גם צורות התישבות חדשות. „אזור מגורים עירוני“ הוא משום כך רק כינוי כללי לשטח המגורים של העתיד אשר — אם להתבטא במושגים השאולים ממילון ההווה — יהיה יותר עירוני מאשר כפרי. הבעיה המרכזית בדו"ח זה היא צורת הפיקוח המתאימה לגבי תנועת עיור גוברת והולכת.

סכימה מבנית

תמונת המבנה העירוני בעתיד, כפי שהיא משתקפת במפת התכנית המבנית, ניתנת להגשמה גם במסגרת השטח המוגבל שיהיה בהולנד בסביבות שנות 2,000 בתנאי אוכלוסיה של 20 מיליון נפש, ותמלא גם אז, בצורה נאותה, דרישות רבות, שאזור מגורים עירוני נתבע לעמוד בהן כבר כיום.

דוגמאות לדרישות כאלה: התיאום עם דפוס העיור האירופי, אפשרות בחירה מירבית של צורת השיכון והתעסוקה בתוך תחום המגורים העירוני; החיבור עם המרכזים הקיימים, אמצעים לתעבורה ותחבורה ציבורית, קשר עם האזור הכפרי, קשר אמיץ בין מקום המגורים ובין מקומות לבילוי שעות הפנאי.

מערכת מגוננת של מרכזים בתוך האזור העירוני עוזרת במידה רבה בהקטנת הולחצים על המרכזים הסגורים יותר מחוץ לאזור העירוני. דבר זה משפר את הסיכוי להגיע לפיתוח פסיכי העונה מצד אחד על דרישות ההווה ומשאיר מאידך פתח להתפתחויות בעתיד מבלי שהתפתחויות כאלה תושגנה על-ידי הגבלות מרובות מדי מצד השלטונות. האיום מצד הים למד את תושבי הולנד להקריב קרבתות אישיים לטובת בטחון הכללי. הממשלה נוקטת באותה עמדה לגבי היתורים שעל האזרח לוותר בצורת הגבלות על חירותו בכל הנוגע לשימוש בקרקע, כדי לשמור על תנאי חיים נאותים בארץ הקטנה בעלת האוכלוסיה המתרבה במהירות.

בסיכומו של דבר: ההגבלות, שהחברה ההולנדית צריכה להשלים עמהן מתחייבות מתוך התפתחותה הספונטנית.

הרשות המקומית, על מכלול תפקידיה הרגילים, היא הרשות המתאימה ביותר למילוי הדרישות, שעקרונית הארגון האדמיניסטרטיבי חייב לבצען. לכן, הפעולה הראשונה שיש לעשות היא להתאים את הרשויות המקומיות עצמן לקנה המידה הנרחב יותר, הקשור בתכנון פסיכי. וזאת על-ידי שינוי הגבולות ובהתאם לצורך לאחד רשויות מקומיות, ביחוד במקומות שבהם קצב תהליך האורבניזציה הצפוי בעתיד ימשיך ויגבר. אפשר לחאר כמה צורות אפשריות של יחידה אדמיניסטרטיבית מוגדלת. אחת מהן היא שיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות, המבוסס על הסדר פורמלי חוקי או תקנה. לאופי וצורת הביצוע של שיתוף הפעולה הבין-מחוזי יש יתרונות בלתי מבוטלים, אך באזור עירוני אין זה תמיד הפתרון האדמיניסטרטיבי המתאים לטווח ארוך.

אזורים לא-עירוניים

גם באזורים הלא-עירוניים של המדינה נוצרים תפקידים שהרשויות המקומיות לא תוכלנה לטפל בהן במתכונת הנוכחית. בחלקים אלה של המדינה מוטלים על הרשויות

המקומיות תפקידים קשים לביצוע כמו חקלאות, תכנון נוף ו/או תכנית לבילוי הזמן הפנוי, ואלה מחייבים לעתים קרובות שיתוף פעולה בין מספר רשויות. עובדה נוספת היא, שבאזורים אלה כלולות רוב הרשויות המקומיות הקטנות, המונות פחות מ-2,000 תושבים. ברשויות מקומיות כאלה, גם באזורים עירוניים, אך במיוחד בלא-עירוניים, יימשך הצורך בשיתוף פעולה בין-עירויות. שיתוף פעולה כזה, ביוחד בכל הקשור לתכנון ארגוני יכול לספק שרותים טובים בתחומי בריאות הציבור ובילוי שעות הפנאי. עם זאת, רצוי מאוד, שהסדרים כאלה יענו על הדרישות שעל הארגון האדמיניסטרטיבי למלא בדרך כלל. מינהל ציבורי ושילוב של הסדרים קיימים יתרמו הן ליחסים בין האדמיניסטרטור לבין פיקודיו והן לפשטות הניהול.

דפוסי פיתוח לעתיד שטחים אורבניים

ההתפתחות החברתית לקראת חברה תעשיתית וחברה המספקת שרותים גורמת במידה רבה להגירה לשטחים האורבניים, מקום בו האדם המודרני מוצא לו מירב האפשרויות לקבל שרותים במסגרת אזורים קטנים יחסית. אולם את ההגירה הזאת יש לכוון לא אל הערים עצמן. התנועה המוטורית מעניקה בימינו לאדם את היתרון של העיר כמקום תעסוקה ובידור, תוך כדי יכולת לגור בשקט ובשלווה בסביבות העיר.

תהליך זה מקבל דחיפה רבה על-ידי דילול האוכלוסיה במרכזי הערים, בן זמנו שהאוכלוסיה הכפרית לשעבר נוסעת יום יום לעבודה למרכזי העיר וממשיכה לגור מחוץ לעיר. כתוצאה מכך מתהווה במרוצת הזמן שטח אורבני רחב וגדול הרבה יותר מאשר העיר עצמה, הנקרא בשם: האזור העירוני. תהליך העיור אינו עוד „לידת העיר“, אלא התפשטות במסגרת אזוירית של כל האלמנטים האורבניים שהיו קודם מרוכזים קרוב זה לזה.

מניחים כי עד שנת 2,000 תגדל האוכלוסיה בהולנד ב-7.5 מיליון נפש ואילו השטח האורבני יושלש בקירוב. יהיה צורך לבנות כ-125,000 יחידות דיור לשנה, מהן 110,000 בשטחי מגורים חדשים (15,000 יחידות במקומות משוקמים). מספרים אלה הם כה גדולים שבהכרח תהיה להם גם משמעות איכותית. אולם במקרה של חוסר תכנון בשיכון — עלולה הקערה להתהפך על פיה והשיכונים שיוקמו לא ישרתו את המטרה לה הם נועדו.

צפיפות האוכלוסיה בהולנד היא כאמור בממוצע 375 נפש על ק"מ מרובע. אך אם נזכור כי בסוף המאה תהיה האוכלוסיה בת 20 מיליון, תגדל הצפיפות ל-600 נפש. כיום כ-6.5% משטחה של הולנד הוא שטח בנוי. בשנת 2,000 ינוע אחוז זה בין 12—15. במסגרת בה שטח גדול יחסית בנוי — תכנון השטחים הבנויים יהיה בעל משמעות רבה מבחינת ניצול השטח.

הדגש צריך להיות לא על ריכוז שטחי המגורים בלבד, אלא על יצירת מרכזי מגורים בריאים ופיתוחם בהשפעתם הישירה של השטחים האורבניים. על ידי כך אפשר יהיה לספק לאוכלוסיה רמה נאותה של שרותים גם לטווח ארוך, דהיינו: אמצעי תעבורה, תחבורה ציבורית טובה, סביבת מגורים נאותה המעניקה הרגשה נעימה של חיים „מחוץ לעיר“. שיטה זו של עיור עדיפה גם מבחינה כלכלית על דצנטרליזציה יסודית. שכן

היא בעלת עלות נמוכה יותר במובנים מסויימים. החשוב ביותר היא, כי בשיטה זו לא יהיה צורך בשטח נוסף לסיפוק צרכי הדיור הדחופים מאוד היום, תהליך הפיתוח העירוני המופעל כיום נותן עדיפות לאזור עירוני ומאפשר התפשטות של אחד או כמה מרכזים גדולים כשסביבם ריכוזים קטנים יותר, וכל אלה קשורים הדדית זה בזה ופועלים כיחידה פונקציונלית אחת. תהליך זה מיושם בכל הארצות המתקדמות והוא נקרא „שטח מטרופוליטני“ או „אזורים עירוניים“ וכו'. כל השמות האלה הם ביטוי לאותה תופעה.

בהקשר זה יש להדגיש בראש וראשונה את חיוניותו של הגוון המהותי של סביבת המגורים וטיפוסי השיכונים בה. היחידות התכנוניות השונות של האזור העירוני מספקות את הצרכים האלה, מאחר והאיזור העירוני כולל את העיר עצמה ועוד מספר מרכזים בעלי גודל ואופי שונים, בהתאם לתכנית, במסגרת השטחים האורבניים יכולה רבע מן האוכלוסיה לגור במרכזים הגדולים ואילו רבע נוסף — במרכזים בני 20,000 נפש. השיטה הזאת, כאמור, של „אזורי עיר“ כשסביבם מרכזים שונים קטנים יותר — מספקת את שאיפת הרבים, לחיות באיזור מרוחק מעט מהעיר ולזכות בשקט ובשלוה של חיי פרבר.

היבט שלישי שיש להתחשב בו בתכנון צורכי הדיור — הוא התחבורה למקום העבודה ולמרכזים שירותיים. מן המחקרים השונים מסתבר כי אוכלוסיית הפרברים מייחסת חשיבות רבה לגורם זה. באזורים העירוניים המוצעים כאן המרחקים למרכז הם יחסית קצרים, כי הריכוזיות הזאת מאפשרת תחבורה ציבורית נאותה. הדרישה הרביעית טמונה בשאיפה לרמת שרותים נאותה בסביבת המגורים. כמובן, כי במרכזים הגדולים של העיר אפשר להגיע לרמה גבוהה של שרותים, בשעה שבמרכזים הקטנים תלויה האוכלוסייה בתחבורה הבין-עירונית — אך דבר זה מתאפשר בשיטה המוצעת. עם זאת אי אפשר להתעלם מן העובדה, כי השקט השלוה של החיים מחוץ לעיר יבואו על חשבון רמה גבוהה של שרותים, שישנם במרכזים הגדולים הסואנים. לבסוף, השיטה המוצעת מאפשרת בנייתם של בתים חד-משפחתיים שהדרישה להם הולכת וגוברת כיום.