

אוניברסיטת תל-אביב
הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון
החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה

מרווחה לתכנון:
חלוציות, התמקצעות ומיסוד של תחום הנגישות
לאנשים עם מוגבלות בעיריית תל אביב-יפו

חיבור זה הוגש כעבודת גמר לקראת התואר
"מוסמך אוניברסיטה" – מ.א.
באוניברסיטת תל-אביב

על ידי:
מריאלה יאבו

העבודה הוכנה בהנחיית:
פרופ' אדריאנה קמפ

אוקטובר 2017

תודות

לפרופ' אדריאנה קמפ, על ההוראה המרתקת וההנחיה המעוררת השראה. תודה על החשיפה לעולמות ידע תיאורטיים ואופני ניתוח ביקורתיים שהפכו כמה רעיונות לא מסודרים לעבודת מחקר זו, על ההערות המדויקות להפליא, על פגישות קצרות וארוכות שמכולן קיבלתי כלים וחיזוק להמשך הדרך, על הסבלנות והמרחב לחפש ולמצוא את דרכי בעולם המחקר ובעיקר על האמונה בי מתחילת הדרך.

למרצים מהחוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה ומחוגים נוספים, אשר נוכחות בשיעוריהם לאורך כל התואר, והערותיהם בכיתה או בעבודות תרמו לפיתוח הרעיוני או המעשי של מחקר זה. ביניהם תודה מיוחדת לפרופ' נסים מזרחי, פרופ' אלכסנדרה קלב, פרופ' נטע זיו וד"ר אריקה וייס. לסגל המנהלי של הפקולטה למדעי החברה, במיוחד לדגנית ולדמן וספי שטיגליץ, על כל העזרה, התמיכה ועל כך שתמיד דאגו שאקבל את כל התנאים להם הייתי צריכה כדי להתקדם ולהתפתח בחוג.

לקהילת לימודי מוגבלות בישראל, על צורותיה השונות והרבות, אשר אני שמחה להשתייך אליה בתקופה של התפתחות וצמיחה. תודה מיוחדת לד"ר רוני הולר, ד"ר פנינה שטיינברג ודורון דורפמן, על השיחות הארוכות, ההערות החשובות וההפניה למאמרים מדויקים שעזרו לי למצוא את דרכי בתוך העולם של תיאוריה ביקורתית של מוגבלות.

לשותפות לדרך בחוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, נשים מרשימות וחכמות שאתגרו אותי לחשוב גדול ותמיד דחפו אותי קדימה במסע הארוך הזה, ובפרט לעירית נעמן, סהר בר-ניסן, אופיר איטח, ליאור שחר וגל דויטש- תודה על שעות של שיחות והתייעצויות, על העידוד וההרגעה ברגעים הנכונים. לא הייתי יכולה לעשות את זה בלעדיכן.

לחברות וחברים מחוץ לעולם האקדמיה, משפחה, שכנים, קולגות ואחיות למאבק. תודה על ההתעניינות הלא מובנת מאליה, הפרגון, העצות והאמונה.

תקציר

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998, ופרק הנגישות בו משנת 2005, מבקשים לקדם תפיסה של זכויות אדם ושינוי חברתי עבור אנשים עם מוגבלות, בניגוד לתפיסה של רווחה ושיקום אישי שהייתה נפוצה עד כה. מטרת מחקר זה הינה להעמיק את ההבנה סביב שלב היישום של חקיקת זכויות אדם עבור אנשים עם מוגבלות, שלב אשר לא זכה לדגש רב בספרות העוסקת במשפט ושינוי חברתי. לפיכך המחקר מתמקד בשלב היישום של חוק השוויון ופרק הנגישות, כפי שזה מתבצע על ידי גוף ציבורי הנדרש ליישם את הנחיות החוק, עיריית תל אביב-יפו.

עבודת מחקר זו מתארת תקופה של שינויים ארגוניים בעירייה הנוגעים לאופן בו היא עוסקת בנושא של נגישות כלפי אנשים עם מוגבלות, זאת בהתבסס על מחקר איכותני הכולל ראיונות עם בעלי תפקידים בעירייה ומחוצה לה, וניתוח מסמכים רשמיים מטעם העירייה וארגונים מהחברה האזרחית. באמצעות ניתוח על ידי תיאוריה ביקורתית של מוגבלות ותיאוריות ארגוניות וביקורתיות על משפט ושינוי חברתי, היא מציגה השוואה בין אופן פעילותה של העירייה לפני ואחרי אישור פרק ותקנות הנגישות הן ברמה הפנים ארגונית והן במעמדה ביחס לשחקנים אחרים בשדה. במקביל היא בוחנת האם עיקרון ההכלה ועיקרון ההשתתפות בקבלת החלטות מהמודל החברתי של מוגבלות, המנוסחים באופן פורמלי בחוק, מתורגמים לפרקטיקה התכנונית של העירייה.

מהממצאים עולה כי תפיסתה של העירייה כחלוצה בתחום הנגישות נשמרה לצד תהליכי התמקצעות משמעותיים אשר סייעו לה ליישם את הנחיות פרק הנגישות באופן מערכתי בכלל תחומי החיים בעיר, אף באופן נרחב יותר מאשר בעבר, בהתאם לעיקרון ההכלה. לעומת זאת, עולה מהממצאים כי תהליכי הפרופסיונליזציה והמיסוד שהתרחשו בתחום בעקבות החקיקה ואכיפתה הובילו דווקא לאובדן עיקרון ההשתתפות בתהליכים עירוניים מצד תושבים עם מוגבלות, תוך העברת הסמכות בעניינם מאנשי מקצוע מתחום אחד- רווחה, לאנשי מקצוע מתחום אחר- יועצי ומורשי נגישות, מתכננים ואדריכלים. תהליך זה, אשר הביא למסגור מחדש של תחום הנגישות משפה פטרנליסטית מוסרית לשפה מקצועית טכנית ואינסטרומנטלית, הוביל בסופו של דבר להדרתם של תושבים עם מוגבלות מתהליכי קבלת החלטות בעת יישום מדיניות הנוגעת לחייהם.

תוכן עניינים

5	מבוא
9	סקירה תיאורטית
9	שינויים בהמשגה התיאורטית של מוגבלות
10	שינויים בחברה האזרחית ובמדיניות כלפי מוגבלות
12	התפתחות מודל של זכויות אדם לאנשים עם מוגבלות
16	משפט ושינוי חברתי
23	נגישות עבור אנשים עם מוגבלות ועירוניות
28	רקע – נגישות לאנשים עם מוגבלות בישראל
28	חברה אזרחית ומדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות בישראל
31	חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות
33	יישום נגישות על ידי רשויות מקומיות
35	מטרת המחקר ומתודולוגיה
35	מטרת המחקר
36	מקורות נתונים ומתודולוגיה
39	סוגיות במתודולוגיה והשדה
42	ממצאים וניתוח
43	הצגת השדה : מדיניות בנושא נגישות בעריית תל אביב-יפו – מרפרנט, לצוות, ליחידה
46	שינויים ארגוניים לפני ואחרי חקיקת פרק הנגישות
46	א. הבדלים ברמה הארגונית-מעובדת סוציאלית למנהל תכנון
50	ב. הבדלים בדרכי פעולה-מיזם לרגולטור
54	ג. הבדלים ברטוריקה ובהמשגה-מהעלאת מודעות לדרישות החוק
58	תפקידה הכפול של עריית תל אביב-יפו – בין חלוציות להתנגדות
65	עקרונות המודל החברתי בעת יישום תקנות הנגישות
65	א. עיקרון ההכלה והנגישות
69	ב. עיקרון ההשתתפות-שום דבר עלינו בלעדינו
76	התמקצעות חדשה – מרווחה לתכנון
81	דיון מסכם
87	ביבליוגרפיה
92	נספחים
93	Abstract

מבוא

נגישות המרחב הפיזי והשירות עבור אנשים עם מוגבלות הינה אחד ההיבטים המרכזיים במעבר משיח של רווחה ושיקום אישי כפי שהוא מאופיין במודל הרפואי של מוגבלות, לעבר שיח של זכויות אדם ושינוי חברתי המזוהה עם המודל החברתי של מוגבלות. שינוי זה הובל על ידי אקטיביסטים וארגונים של אנשים עם מוגבלות, אשר ביקשו לערער על ההנחה כי מעמדם של אנשים עם מוגבלות נובע ממצבם הרפואי בלבד. לחלופין הם ביקשו להגדיר כסיבה למוגבלות את הסדר החברתי אשר תוכנן ועוצב מבלי לקחת בחשבון אנשים עם מוגבלות, ואשר מדיר אותם מהשתתפות בפעילויות חברתיות מרכזיות (זיו 2004 ; Barnes, Mercer and Shakespeare ; 1999 ; Oliver 1990).

בשנים האחרונות אנו עדים למיסודו של מעבר זה בתחום המדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות, כפי שניתן לראות בין היתר בגל חקיקה של חוקי זכויות אדם עבור אנשים עם מוגבלות ברוב מדינות העולם, תוך מתן דגש על מניעת אפליה, אוטונומיה ושוויון, כאשר בכולם מרכיב הנגישות תופס מקום מרכזי כגורם המקדם שוויון ומאפשר השתלבות בחיי הקהילה (Jones and Basser 1999 ; Marks 1999 ; Lord and Brown 2011). בישראל מעבר זה התרחש עם חקיקתו של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998. החוק מציג לראשונה את עניינם של אנשים עם מוגבלות כסוגיה מרכזית של זכויות אדם, ומכיל מרכיבים רבים המבוססים על עקרונות המודל החברתי של מוגבלות. בעקבות אישור החוק החל גם יישומו: בשנת 2000 הוקמה נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים, אשר בין תפקידיה ניתן למנות אכיפת פרקי חוק השוויון, פיקוח מקצועי בנושא נגישות ועוד. בשנת 2005 אושר פרק הנגישות בחוק השוויון, המעגן את תחום הנגישות כזכות, ומגדיר את החובה להנגשת כלל המבנים, המרחבים והשירותים הציבוריים שבאחריות המגזר הציבורי והפרטי עבור כלל האנשים עם מוגבלות, וכן מגדיר לוחות זמנים, תפקידים ובעלי מקצועות חדשים, מנגנוני אכיפה שונים ועוד. בעקבות פרק הנגישות החל תהליך ארוך (הנמשך עד היום) של חקיקת תקנות נגישות בתחומים שונים, בהן מוגדרות דרישות מפורטות של התאמות נגישות (אורן ודגן 2007 ; זיו 2004 ; פלדמן 2007).

מחקר רב עוסק בזכויות אדם של אנשים עם מוגבלות כאשר הוא מתמקד לרוב בשלב ניסוח החקיקה או בשלבי המאבק למען אישור חקיקה זו. לעומת זאת מהספרות עולה כי טרם נעשה מחקר מספק על שלב היישום של חוקים ותקנות, והעל האופן ששלב זה משפיע על המציאות

החברתית (אדמון 2016 ; McCann 2006). במחקר זה ברצוני להעמיק את ההבנה סביב שלב היישום של חקיקה בתחום של מדיניות חברתית כלפי אנשים עם מוגבלות על ידי בחינת משמעויות שונות של יישום פרק הנגישות בחוק השוויון בישראל. כמו כן, ברצוני לבחון האם מאבקם של אנשים עם מוגבלות למען חוק שיבטא תפיסה של זכויות אדם עבורם, אכן הצליח להביא לידי ביטוי את עקרונות תפיסה זו בעת היישום שלו.

כוחו של חוק מופיע באופן עיקרי בשלב יישום המדיניות. החוק מייצר תהליכים וסטנדרטים שהם כלליים, מפורשים ואחידים שאמורים בסופו של דבר להיטמע במרחבים ציבוריים שונים. יחד עם זאת, בתי משפט מקומיים ובינלאומיים חסרים את העצמאות ואת המשאבים לאכוף בפועל את החלטותיהם (McCann 2006 ; Barnes and Burke 2012). מכאן שאם ברצוני לבחון יישום של תקנות נגישות עלי להתמקד בגופים הציבוריים והפרטיים אשר נדרשים ליישם הלכה למעשה את הנחיות התקנות. בישראל לרשויות מקומיות אחריות מרכזית על המרחב הציבורי וכן תפקיד ייחודי ביישום התקנות, שכן החוק מטיל עליהן חובה ישירה כבעלת נכסים ומספקת שירותים, ואחריות עקיפה כגוף רישוי ואכיפה בתחומה (גרטל ואח' 2009 ; דניאלי-להב 2007).

בעבודה זו אתמקד בעיר תל אביב-יפו כחקר מקרה ליישום תקנות אלו. הבחירה בעיר זו נובעת ממספר סיבות: ראשית, בהיותי תושבת העיר תל אביב-יפו המתניידת בכיסא גלגלים, מדיניות ורמת הנגישות בעיר משפיעות עלי באופן ישיר ביומיום. שנית, מאפייניה הייחודיים שלה בישראל היוו גורם עיקרי בבחירתה למחקר, בעיקר גודלה, גובה תקציבה ואופייה האורבני. כמו כן השפיע עברה בעיסוק בתחום הנגישות, שכן היא הייתה בין הרשויות המקומיות הראשונות בישראל לעסוק בו, כאשר הקימה צוות נגישות עירוני בשנת 1999. מאפיינים אלה באים לידי ביטוי לא רק בספרות המקומית אלא גם מתגלים בעיני ברמת הנגישות במרחב הציבורי באזורים שונים בעיר. כלומר, לא מדובר בעיר אשר החלה לעסוק בנושא בעקבות חקיקת פרק הנגישות, מסיבה זו השפעתו של הפרק על העירייה מורכבת, שכן הנחיותיו צריכות לבוא לידי יישום בארגון שהינו כבר בעל עמדות ופרקטיקות בנושא.

מחקרים העוסקים ביישום נגישות בערים בארץ ובעולם מתמקדים בעיקר בהצגת המצב הקיים או במתן המלצות ליישום יעיל של מדיניות בנושא, ללא ניתוח תיאורטי ביקורתי או ארגוני מעמיק של יישום זה (אדמון 2016 ; Barnes and Burke 2012 ; Gleeson 2001). במחקר זה ברצוני להאיר על שלבי היישום של חקיקת הנגישות בעיר תל אביב-יפו, תוך הדגשת ההיבטים הארגוניים של תהליך זה, ומשמעויות חברתיות הבאות לידי ביטוי בעת יישום החוק.

מחקר זה מתאר תקופה של שינויים ארגוניים בעריית תל אביב-יפו הנוגעים לאופן בו היא עוסקת בנושא של נגישות כלפי אנשים עם מוגבלות בעיר. השינוי העיקרי מתבטא במעבר מטיפול באמצעות צוות בין אגפי בריכוז עובדת סוציאלית ממנהל השירותים החברתיים, לעבר הקמת יחידת נגישות תחת סמכותו של סמנכ"ל תכנון, ארגון ומערכות מידע. בעזרת ראיונות עם בעלי תפקידים בעירייה ומחוצה לה אשר בוצעו לאורך שנתיים (2014-2016), וכן בעזרת ניתוח מסמכים רשמיים מטעם העירייה וארגונים מהחברה האזרחית (מהשנים 2001-2016), אבקש לענות על מספר שאלות עיקריות: ראשית, כיצד פרק הנגישות בחוק השוויון השפיע על האופן בו מתייחסת עריית תל אביב-יפו לנושא, הן ברמה הארגונית, הן ברמת השיח סביב מוגבלות, והן ברמת דרכי הפעולה? האם תפקידה ומיקומה החברתי של העירייה כמיישמת את החוק במרחב הציבורי השתנה בעקבות פרק הנגישות? לאחר מכן ברצוני לבחון, לאור השינויים שחקיקת הפרק ויישומה הובילו, האם עקרונות המודל החברתי של מוגבלות, המופיעים באופן פורמלי בחוק, באים לידי ביטוי בשלב יישום פרק הנגישות על ידי העירייה? במילים אחרות, האם מאבקם של ארגוני אנשים עם מוגבלות, שהוביל בסופו של דבר לחקיקת חוק השוויון ופרק הנגישות, מתבטא בעת יישומם של החוק והתקנות שצמחו ממנו?

כדי לענות על שאלות אלו איעזר בשילוב של מספר תיאוריות העוסקות בקשר שבין משפט ושינוי חברתי, זאת במטרה להבין את השפעת חוק השוויון מנקודות מבט שונות, אשר כולן תורמות להבנת שלב יישום המדיניות. מצד אחד אתבסס על תיאוריות ארגוניות כגון התיאוריה הניאו מוסדית כדי לנתח את השפעת החוק ברמה הארגונית על עריית תל אביב-יפו. מצד שני, אנתח בעזרת תיאוריות ביקורתיות של מפשט, כגון תיאוריית הפעולה המשפטית או תיאוריית ביקורתית משפטית של מוגבלות, כיצד פרקטיקות ארגוניות חדשות אלו מבטאות את עקרונות המודל החברתי של מוגבלות ומשפיעות על מקומם של תושבים עם מוגבלות בתהליך קבלת החלטות בתחום בעיר.

אתחיל עבודה זו בפרק המציג סקירה על השינויים שהתרחשו בתפיסות על מוגבלות ברמת ההמשגה התיאורטית, בחברה האזרחית ובמדיניות כלפיהם, כאשר אבקש להתמקד במודל של זכויות אדם לאנשים עם מוגבלות שהתפתח בשנים האחרונות. בהמשך הפרק אציג את התיאוריות השונות הדנות על הקשר שבין משפט לשינוי חברתי, תוך דגש על תיאוריות ארגוניות ותיאוריות ביקורתיות של משפט. אסיים אותו בסקירה המציגה את המחקרים שבוצעו עד כה על נגישות לאנשים עם מוגבלות בהקשר העירוני. בפרק השני אבקש להציג בקצרה רקע על נגישות לאנשים עם מוגבלות בישראל, כאשר פרק זה יעסוק בקצרה על מאפייני החברה האזרחית

והמדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות בישראל, יתמקד בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ויסקור את המחקרים שבוצעו עד כה על יישום הוראות הנגישות על ידי רשויות מקומיות. בפרק השלישי אעסוק במטרות המחקר ובמתודולוגיה, אציג בהרחבה את מקורות הנתונים למחקר זה ואופן ניתוחם. כמו כן אציג מספר סוגיות מתודולוגיות שעלו במהלך המחקר, תוך ניתוחן באמצעות התיאוריה הביקורתית של מוגבלות.

את ממצאי המחקר אציג בחמישה תתי-פרקים: הראשון יציג את עשייתה של עריית תל אביב-יפו בתחום של נגישות לאנשים עם מוגבלות לאורך השנים, תוך ניסיון להתחקות אחר הגורמים המשפיעים על השינויים הרבים שהתרחשו בה. השני יעסוק בשינויים ברמה הארגונית, ברמת השיח והרטוריקה וברמת הפרקטיקות של עריית תל אביב-יפו תוך השוואה בין הנעשה לפני ואחרי אישור פרק הנגישות. תת-הפרק השלישי יעסוק בתפקידה הכפול של עריית תל אביב-יפו בתחום הנגישות בארץ, כאשר מצד אחד יוצג תפיסת החלוציות של העיר בתחום, ומצד שני את תגובותיה הדואליות כלפי אכיפת החוק. בתת-הפרק הרביעי אנסה לבחון האם עקרונות המודל החברתי המנוסחים בחוק באים לידי ביטוי לאחר היישום, תוך התמקדות בעיקרון ההכלה מצד אחד ועיקרון ההשתתפות בקבלת החלטות ("שום דבר עלינו בלעדיו") מצד שני. בתת-פרק האחרון אנסה לבחון את אופי השינוי שהתרחש בעקבות מעבר הטיפול לתחום מקצועי אחר בעירייה.

אסיים את העבודה בפרק דיון מסכם בו אדון במסקנות המחקר, המראות שמצד אחד אופן יישום פרק הנגישות מאפשר שינוי מבני רחב ויעיל יותר המבטא את עיקרון ההכלה, אך מצד שני תהליכי הפרופסיונליזציה שהתרחשו בעיר מובילים לאובדן העיקרון של השתתפות מצד תושבים עם מוגבלות בתהליך קביעת המדיניות של העירייה, תוך העברת הסמכות לנושא מאנשי מקצוע מתחום הרווחה לאנשי מקצוע מתחום התכנון וההנדסה. לסיום אציע דיון על האופנים בהם ניתן למנוע את הדרתם של תושבים עם מוגבלות בתהליכי קבלת החלטות בנושא נגישות, למרות ובמקביל להתמקצעות התחום.

סקירה תיאורטית

שינויים בהמשגה התיאורטית של מוגבלות

עבודת מחקר זו מבוססת על תפיסה ביקורתית של מוגבלות כפי שזו מנוסחת בתחום המחקר של לימודי מוגבלות (Disability Studies), אשר אינו מתייחס למוגבלות כמושג אוניברסלי או מהותי, אלא כמושג אשר מובנה בהתאם להקשר החברתי, התרבותי והפוליטי הספציפי ויחסי הכוח שהבנייה זו מכילה. תפיסה זאת מבקשת להתחקות אחר התהליכים והמנגנונים המשפיעים על תפיסת אנשים עם מוגבלות בחברה, הגורמים הבולמים את השתתפותם בחיים החברתיים המרכזיים, והמשמעויות המשתנות המיוחסות למוגבלות בקרב חברות שונות (Barnes et al. 1999). לפיכך ברצוני להתחיל בהתייחסות על אופני ההמשגה, התיאוריות ו"הפתרונות" השונים שהוצעו לגבי מוגבלות כפי שאלה השתנו בשנים האחרונות בעולם בכלל, ובמדינות המערב בפרט. לאחר מכן אתמקד בתהליכים אלה כפי שהתרחשו בישראל.

בעשורים האחרונים חלו שינויים רבים במשמעויות החברתיות כלפי מוגבלות, כאשר העיקרי בהם הינו המעבר ממודל רפואי למודל חברתי של מוגבלות. המודל הרפואי, שהיה הדומיננטי עד שנות ה-60 במאה ה-20 הינו מודל אינדיבידואלי, המתמקד בלקות או הפרעה גופנית של הפרט, ובמחסומים התפקודיים שאלה מציבים עבורו בתחומי החיים השונים, תפקוד שנבחן בהשוואה למי שאינו נחשב אדם עם מוגבלות. זו גישה המתייחסת למוגבלות כ"טרגדיה אישית", ומדגישה את קורבנות האנשים עם מוגבלות ומחזקת תפיסות פטרנליסטיות כלפיהם. האידאולוגיות הבסיסיות עליהן מבוססת גישה זו הן אינדיבידואליזם, מדיקליזציה ונורמליות, ובפרט נורמליות של גוף תקין (Able-bodied normality). אנשי מקצוע טיפוליים כגון רופאים, פסיכולוגים, עובדים סוציאליים וכדומה נתפסים לפי גישה זו כבעלי הסמכות המתאימה לעסוק ולהחליט על הטיפול עבור אנשים עם מוגבלות (אם טיפול זה ראוי) וכן על כל תחומי החיים שלהם, כולל על קביעת פתרונות ומדיניות שיש ליישם בעקבותיה. מכיוון שמודל זה מזהה את הלקות הפיזית כסיבה למוגבלות, הדרך להתגבר עליה היא על ידי שיקומו הרפואי של האדם עם מוגבלות, אשר עליו להתאמץ על מנת להסתגל לחברה הנורמטיבית הברירה. במידה ואינו מסוגל לעשות זאת, עליו להשלים עם מצבו ולחיות חיים התלויים בחסדי הפילנתרופיה או במדיניות הרווחה המקומית, כאשר הסביבה מוצגת כניטראלית וטבעית (Oliver 1990; Barnes et al. 1999).

החל משנות ה-70 של המאה ה-20, ארגונים ואקטיביסטים עם מוגבלות, בעיקר מארה"ב ובריטניה, הגבירו את הביקורת שלהם כלפי המודל הרפואי, והתחילו לגבש את מה שמוכר כיום כמודל

החברתי של מוגבלות. המודל החברתי מבקש להבחין בין ההגדרה של לקות (Impairment) לבין ההגדרה של נכות/מוגבלות (Disability)¹ שהוגדרה כמוגבלות הנובעת מהסדר החברתי הנוכחי, אשר אינו לוקח בחשבון אנשים עם לקויות פיזיות, חושיות, נפשיות ושכליות, ומדיר אותם מהשתתפות בפעילויות חברתיות מרכזיות. כלומר, אם לפי המודל הרפואי הסיבה למוגבלות היא האינדיבידואל והפתולוגיה הביולוגית שלו, הרי שהגדרה חדשה זו שמה את הסיבה למוגבלות בחברה ובסדר החברתי אשר נוצר, תוכנן, עוצב ומתפקד על פי ראיית העולם וצרכיהם של אנשים ללא לקויות. המוגבלות נכפית על הפרט דרך הדרתו מהשתתפות מלאה בחברה על ידי מחסומים פיזיים ותפיסתיים מצד קבוצת הרוב בעלת הכוח (זיו 2004 ; Barnes et al. 1999).

מתוך הקריאה לשינוי חברתי, המודל החברתי שם דגש רב למדיניות אשר תסיר את ההשפעות המדירות שיש למחסומים פיזיים, חברתיים וכלכליים מגבילים, כפי שהם נחווים על ידי אנשים עם מוגבלות. לטענת אקטיביסטים הדוגלים במודל החברתי של מוגבלות, מעמדם של אנשים עם מוגבלות עוצב עד כה על ידי קבוצות כוח שונות, בעיקרן אנשי מקצוע טיפוליים, המבקשים לנכס לעצמם בלעדיות על הטיפול ב"בעיה" של מוגבלות. לתפיסתם המאבק צריך להיות על זכויות של אנשים עם מוגבלות כאזרחים שווים, ולא רק על צרכיהם רפואיים כפי שנתפסו בשירותי רווחה וסעד. מדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות לפי מודל זה צריכה להתמקד אם כך בהסרת מחסומים פיזיים ותפיסתיים, מניעת אפליה והבטחת ייצוג של אנשים עם מוגבלות בתהליכי קבלת החלטות (זיו 2004; Barnes et al. 1999; Oliver 1990; Shakespeare 2006).

שינויים בחברה האזרחית ובמדיניות כלפי מוגבלות

בשנות ה-60 וה-70 החלו אנשים עם מוגבלות להתארגן סביב ארגונים חברתיים במטרה שאלה ייצגו את האינטרסים שלהם, ראשית ברמה המקומית, לאחר מכן ברמה הבינלאומית. אומנם ברוב העולם היו ארגונים למען אנשים עם מוגבלויות כבר בחצי הראשון של המאה ה-20, אך מעט מהם כללו אנשים עם מוגבלות בעמדת קבלת החלטות בארגון. הארגונים החדשים בצפון אמריקה, יחד עם האקלים הפוליטיים הכלליים, שמו דגש על זכויות אזרחיות והובילו את האנשים עם מוגבלות להתארגן באותו אופן ששחורים ונשים עשו באותה תקופה. יש לציין כי

¹ התרגום לעברית עבור Disability הינו מורכב ושנוי במחלוקת. לרוב, הספרות המקצועית בשנים האחרונות דוגלת במונחים 'מוגבלות' ו'אנשים עם מוגבלות'. לעומת זאת, בקרב החברה האזרחית בישראל השימוש במונח 'נכות' ו-'נכים' הינו נפוץ יותר. בעבודה זו אעשה שימוש בשני המונחים, תוך שמירה מרבית על נאמנות למקור ובהתאם להקשר המסוים.

התארגנויות חדשות אלו התרחשו עם הזמן בעולם כולו, בעיקר במדינות שעברו תהליך של דה-קולוניזציה כמו מדינות באפריקה ובמזרח התיכון. ארגונים אלה של אנשים עם מוגבלות למען עצמם שונים באופן מהותי מהארגונים הרבים שהיו קיימים עד אז למען אנשים עם מוגבלות, בהם אנשי ההנהלה ומקבלי ההחלטות היו אנשים ללא מוגבלות, לרוב אנשי מקצוע או קרובי משפחה (Driedger 1989 ; Barnes et al. 1999).

ארגונים של אנשים עם מוגבלות בישרו על פרדיגמה חדשה של מוגבלות, בו הדגש הוא על אקטיביות, עזרה-עצמית ודה-מדיקליזציה, תוך ניסיון עקבי לקדם תהליכים של יציאה ממוסדות (De-institutionalization) ונורמליזציה. אחת מדרכי הפעולה הנפוצה ביותר שלהם היא פעילות בתחום החקיקה והמשפט, המבוססת על הכרה בזכויות של אנשים עם מוגבלות ועיגון באופן פורמלי בכללים משפטיים מוסדרים. היא לרוב מובלת על ידי, או בשיתוף פעולה הדוק עם מומחים (משפטים, שתדלנים), אך קמפיינים סביב חקיקה יכולים להוות תמריץ לכניסתם של אנשים עם מוגבלות לפעולה פוליטית קולקטיבית רחבה (זיו 2004 ; Barnes et al. 1999). על דרך פעולה זו באמצעות המשפט ארחיב בהמשך סקירה זו.

שינויים משמעותיים התרחשו גם בתחום המדיניות כלפי לאנשים עם מוגבלות, במקביל ותוך השפעה הדדית למתרחש בחברה האזרחית. בתקופה הטרנס-תעשייתית אנשים עם מוגבלות התגוררו עם משפחותיהם והיוו חלק מהקהילה. עם עליית הקפיטליזם התעשייתי החל גם תהליך של הדרת אנשים עם מוגבלות במוסדות סיעודיים, בתי ספר מיוחדים ומרכזי יום, והתייחסות לאנשים עם מוגבלות אשר לא יכולים או לא מוכנים לקחת חלק בשוק העבודה הקפיטליסטי כאל נטל ובעיה כלכלית עבור החברה, הדורשת פתרון רפואית או סיעודית (Oliver 1999). לרוב המדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות הייתה חלק ממדיניות רחבה יותר, כגון מדיניות בנושא רווחה, עבודה או אבטלה, מבוססת על אידיאולוגיה של טרגדיה אישית והתארגנויות אזרחיות פילנתרופיות למען נזקקים. עם קום מדינת הרווחה, האחראיות על חברה המוחלשים של החברה עברה מהמשפחות ומארגונים פרטיים אל המדינה. התחזקות מדיניות רווחה שיפרה את מצבם של אנשים רבים, אך יצרה קבוצות שלמות של אנשים שהפכו תלויים במדינה לקבלת חינוך, שירותי בריאות, תמיכה כספית, ושירותים נוספים. עם השנים החלה להישמע מחאה של אלו שהודרו מההסדרים שבמדינת רווחה, כגון נשים, שחורים, מיעוטים אתניים, לאחר מכן גם אנשים עם מוגבלות. מדיניות הרווחה מבוססת על המודל הרפואי של מוגבלות מאחר וכדי להיות זכאי לשירותיה של המדינה יש צורך להוכיח כי האדם עומד בהגדרה רפואית של "אדם עם

מוגבלות". הביקורות טענו כי דגש באספקת שירותים מקצועיים מובילה לבירוקרטיזציה ולשליטה מקצועית ממוסדת, זאת בעקבות האינטרס אדמיניסטרטיבי בתרגום המוגבלות של הפרט לצרכים ספציפיים, למען חלוקה של שירותים. הגדרה ומדידה של רמת מוגבלותו של כל פרט שימרו את סמכותם של אנשי מקצוע טיפוליים על חייהם של אנשים עם מוגבלות וכן את התלות ואת אי השוויון החברתי הקיים, תוך פיקוח על רוב תחומי החיים, כגון המישור הכלכלי, יכולת קבלת החלטות, מקום מגורים ועוד, של אנשי מקצוע עבור אנשים עם מוגבלות (Barnes et al. 1999; Jones and Basser Marks 1999; Oliver 1990).

אנשים עם מוגבלות והארגונים החדשים שלהם הגבירו את מחאתם כלפי מדיניות הרווחה המסורתיות, דחו את השליטה המקצועית על חייהם והחלו לדרוש חלוקה הוגנת של משאבים המבוססת על שאיפה להביא לשינוי יסודי בבסיס בו ניתנים שירותים וסיוע. יחד עם חיזוק התפיסה של שינוי חברתי והסרת מכשולים, ובהשפעת מאבקים למען מניעת אפליה על רקע מגדרי או גזעי, ישנו מעבר ממדיניות של רווחה שהתבססה על המודל הרפואי של מוגבלות, לעבר שיח של זכויות עבור אנשים עם מוגבלות המבוסס על תפיסה חברתית-פוליטית, שבא לידי ביטוי בחקיקה מקיפה ברוב מדינות העולם המערבי של חוקים למניעת אפליה ולמען שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות החל משנות ה-90 של המאה ה-20. הדגש על אי-יכולת או מגבלות פונקציונליות של אנשים עם מוגבלות הוחלף לטובת דגש על זכויותיהם לחיים עצמאיים ושוויוניים תוך קבלת הסיוע המתאים (אורן ודגן 2007; Barnes et al. 1999; Jones and Basser Marks 1999; Stein and Stein 2007). ארחיב כעת על התפתחותו והתחזקותו של שיח של זכויות כבסיס למדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות.

התפתחות מודל של זכויות אדם לאנשים עם מוגבלות

המודל החברתי של מוגבלות זכה לביקורת והתפתח לאורך השנים (Shakespeare 2010) כאשר ניתן להגיד שכיום הוא מופיע בשתי דרכים עיקריות: הראשונה היא כבסיס לתיאוריה ביקורתית של מוגבלות שאימצה חלק מהביקורות על המודל ומנסה לעסוק באופן מורכב יותר בתחום המוגבלות ובחוויותיהם של אנשים עם מוגבלות. השנייה היא כבסיס לפעילות, אקטיביזם ומדיניות למען אנשים עם מוגבלות (Kayess and French 2008). מעקרונותיו של המודל החברתי המקורי כבסיס לפעילות התפתחו מספר זרמים, אשר כולם דוחים גישות אינדיבידואליסטיות של מוגבלות, מבקשים לשים את האדם עם מוגבלות בהקשר חברתי רחב וקוראים לשינוי חברתי

פוליטי שישפר את חייהם של אנשים עם מוגבלות. בין הבולטים ניתן למנות את המודל האפירמטיבי, מודל הנורמליזציה ומודל הזכויות. המודל האפירמטיבי (או מודל קבוצת מיעוט), התפתח בעיקר בארה"ב ובקהילות מסוימות של אנשים עם מוגבלות כגון קהילת החירשים. בהתאם למסורת הפוליטית בדמוקרטיה ליברלית ולפוליטיקה של זהויות, הוא ממשיג אנשים עם מוגבלות כקבוצת מיעוט העוברת דיכוי חברתי, קורא לאקטיביזם מצד אנשים עם מוגבלות למאבק נגד דעות קדומות ואפליה, תוך התייחסות גם ליתרונות הפוליטיים והתרבותיים שבהזדהות הקולקטיבית על בסיס זהות שלפני כן זכתה לסטיגמה (Mizrachi 2014);

Shakespeare 2006). מודל הנורמליזציה התפתח בעיקר במדינות נורדיות, מתבסס על הזכות לחיים בקהילה ויציאה ממוסדות (De-institutionalization), מדגיש את החשיבות שבמתן שירותים בזרם המרכזי בחברה (Mainstreaming) והשתתפות בקהילה, וקידום סגור עצמי ומחקר משלב, בעיקר בקרב אנשים עם מוגבלות שכלית (Shakespeare 2006).

בעבודה זו אתמקד במודל הזכויות, או מודל זכויות אדם, של מוגבלות, אשר התפתח במקור באנגליה אך במהרה הפך לבסיס המדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות ברוב המדינות המערביות, כאשר הוא מניח בבסיסו תפיסה ליברלית של אדם עם מוגבלות כאינדיבידואל שזכויותיו הופרו, ומתייחס לעקרונות המודל החברתי כמעין "מניפסט" לזכויות בעל תפיסה רדיקלית, קונסטרוקטיביסטית של מוגבלות. כלומר הנחת היסוד הינה כי מוגבלות הינה תופעה מובנית חברתית ולכן יש לדרוש שינוי חברתי מן היסוד (Kayess and French 2008; Mizrachi 2014; Young and Quibell 2000). מודל זה טוען כי עקרונות של שיח זכויות אדם שהתפתח ברמה הגלובלית, ובמיוחד העקרונות של כבוד, של שוויון, של הכלה והשתתפות, כל אחד לחוד ושילובם יחד, עשויים להוות כלים להבאת צדק עבור אנשים עם מוגבלות בחברה (Rioux, Basser, and Jones 2011).

המעבר למודל של זכויות עבור אנשים עם מוגבלות, המשתלב תחת שיח רחב יותר של זכויות אדם גלובלי שהחל להתחזק במחצית השנייה של המאה ה-20, כולל גם המשגה חדשה של האדם עם מוגבלות. הוא אינו נתפס יותר כבעיה או כאובייקט של מדיניות רווחה או של פילנתרופיה, אלא כאינדיבידואל אוטונומי, סובייקט לגאלי בעל זכויות, המסוגל לדרוש הסרת חסמים שתבטיח לו משאבים והזדמנויות הנדרשים לחיים משמעותיים ועצמאיים באופן שווה לשאר האזרחים בחברה (Young and Quibell 2000; Pinto 2011).

חקיקה עבור אנשים עם מוגבלות המבוססת על מודל זה השתנתה בדומה למגמה הכללית של זכויות אדם. הדור הראשון של חקיקה זו התמקד בזכויות אזרחיות, פוליטיות ומשפטיות על ידי חקיקת למניעת אפליה כפלי אנשים עם מוגבלות. עם השנים התפתחה חקיקה הוליסטית יותר שלוקחת בחשבון גם את חשיבותן של זכויות חברתיות, תרבותיות וכלכליות להשגת שוויון מהותי עבור אנשים עם מוגבלות על ידי חקיקה שכוללת התייחסות לזכויות בתחום החינוך, הדיור, הרווחה, התעסוקה ועוד (זיו 2004 ; Stein and Stein 2007 ; Young and Quibell 2000). ההישג הראשון הגדול ביותר במאבק למען זכויות לאנשים עם מוגבלות התרחש בארה"ב, בחקיקת החוק Americans with Disabilities Act ב-1990. זהו חוק למען זכויות אזרחיות (Civil rights) האוסר על אפליה של אנשים עם מוגבלות בתחומים של תעסוקה, נגישות במקומות ציבוריים, תחבורה, ממשל מקומי ומדינתי, ותקשורת. בעקבותיו עשרות מדינות נוספות ניסחו חוקים דומים ביניהן אוסטרליה, ניו זילנד, צרפת ועוד (Kanter 2003). בחוקים אלו אנשים עם מוגבלות ודרישותיהם מוסגרו במונחים של זכויות אדם אוניברסליות ושוויון הזדמנויות, תוך דגש על מניעת אפליה וערך האינדיבידואל, לעתים תוך התעלמות מאפליה מבנית או מערכתית (Jones and Bassar Marks 1999 ; Young and Quibell 2000).

בשנים האחרונות פעילי זכויות אדם לאנשים עם מוגבלות מציעים לאמץ פרדיגמה של זכויות אדם הוליסטית יותר, המתבססת על ערכים ליברלים הטוענים כי לכל אדם אוטונומיה, כבוד וערך שווה, אך מדגישה במקביל את זכותו של כל אדם לפתח כישרון אישי ואת החשיבות שבהשתתפות חברתית. לטענתם, זכויות אזרחיות הן קריטיות אך מוגבלות, הן מאפשרות שוויון פורמלי, אך לא מבטיחות שוויון מהותי ולא מסוגלות להביא לשילובם של אנשים עם מוגבלות בחברה. גישה המשלבת זכויות אזרחיות עם זכויות חברתיות מבטיחה לכלל בני האדם את האמצעים הנדרשים לשוויון מהותי, כאשר היא דורשת מהמדינה להקצות משאבים על מנת לזהות מחסומים ולהסירם, וכן על מנת לשלב אנשים עם מוגבלות באופן שאינו בסיסי בלבד, אלא יוביל לשוויון ממשי (Young and Quibell 2000 ; Stein and Stein 2007).

עיקרון השוויון הופך למרכזי בפיתוח גישה הוליסטית זו. זיו (זיו 2004) מפרטת במאמרה כיצד הפעילים למען זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות הצליחו להעניק לזכות לשוויון משמעויות חדשות ולשכלל את הגדרתה ותוכנה באופן שישקף טוב יותר את חוויית ההדרה של אנשים עם מוגבלות. כך המושג שוויון קיבל גם את המשמעות של שילוב, הכללה והשתתפות, כלומר נקבע כי

הדרה והפרדה מהקהילה הנורמטיבית פוגעות בשוויון. בנוסף לכך, שוויון גם משמעו חובת ביצוע התאמות הנדרשות לשם השגת שילוב והכללה. אנשים עם מוגבלות ביקשו לכלול באיסור האפליה גם חובה לביצוע התאמות נגישות, כך שאפליה תכלול גם אי נכונות לבצע התאמות אלו. בשלב מתקדם יותר שוויון מקבל גם את המשמעות של מתן "מענה הולם" לצורכיהם הייחודיים של אנשים עם מוגבלות, במטרה לאפשר לאנשים עם מוגבלות להשתלב במסגרת נורמטיבית ככל הניתן, תוך מתן סיוע על מנת שיוכלו ליישם זאת הלכה למעשה (זיו 2004).

גישה הוליסטית ומורחבת של זכויות אדם כלפי אנשים עם מוגבלות פרצה את הגבולות המקומיות של דמוקרטיה ליברליות מערביות מהן צמחה, ומהווה בסיס לשיח גלובלי חדש כלפי מוגבלות, כאשר היא מיושמת ביותר ויותר מדינות בשנים האחרונות, ביניהן גם בחקיקה בישראל עליה אפרט בהמשך, והגיעה לשיאה בדצמבר 2006 עם אישורה של האמנה לזכויות אדם עבור אנשים עם מוגבלות של האו"ם (UN's Convention on the Rights of Persons with Disabilities) (אורן ודגן 2007; Mizrachi 2014; Stein and Stein 2007). על האמנה חתומות 166 מדינות נכון לחודש ינואר 2017². האמנה עוסקת בכל תחומי החיים וגובשה בתפיסה הוליסטית הכוללת זכויות אדם, פיתוח חברתי וכלים נגד אפליה (Kayess and French 2008; Stein and Stein 2007).

במקביל להתפתחויות אלו, נשמעות ביקורות רבות כלפי אסטרטגיית הזכויות באשר ליכולתה לממש בפועל שינוי חברתי עבור אנשים עם מוגבלות. ביקורות שונות הועלו בהתאם למאפיינים שונים שבחוק עצמו, כמו למשל אופיים הקבוע והלא גמיש של זכויות, המהווה מעין רשימת צרכים ושירותים קבועה שאינה לוקחת בחשבון מורכבות בחיי היומיום (Young and Quibell 2000). חוקרים רבים עוסקים בהיותו של שיח זכויות מבוסס על תיאוריות מערביות, חילוניות וליברליות, שאינן מתאימות לחברות רבות בעולם (Mizrachi 2014; Davidson 2006). יחד עם זאת, הוגים רבים מאמינים כי, במידה וחקיקת הזכויות מבוססת על המודל החברתי של מוגבלות, מנוסחת היטב ומפוקחת על ידי קהל היעד וארגונים חברתיים, היא מסוגלת להביא לצדק חברתי ושוויון הזדמנויות עבור אנשים עם מוגבלות. זכויות הוכיחו את עצמן כאסטרטגיה מוערכת במאבקים שונים. בדומה להוגים משפטיים ותיאורטיקנים בתחומים של מגדר ושל גזע,

² מתוך אתר האינטרנט של אגף מדיניות חברתית ופיתוח למוגבלות, האו"ם.

גם בתחום של מוגבלות רואים בזכויות כמספקות כניסה לשיח החברתי הכללי, תוך יצירת הגדרת גבולות והבניית יחסים מחדש, כאשר הם מדגישים את הערך הרב שבהשתתפות בשיח של זכויות כמשתתפים שווים במרחב האזרחי והמשפטי (Jones and Bassar Marks 1999 ; Jones 2011).

בעבודת מחקר זו ברצוני לבחון את הקשר המורכב שבין משפט ושינוי חברתי, כפי שדבר זה מתרחש בשלב היישום על ידי ארגון ציבורי אשר נדרש להביא למימוש החלטות משפטיות אודות זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, במקרה זה עריית תל אביב-יפו. כדי לעשות זאת כעת ברצוני להציג מספר גישות ותיאוריות העוסקות בקשר שבין משפט לשינוי חברתי מפרספקטיבות שונות, כאשר כל אחת מהן תדגיש פן אחר בתהליך שהתרחש בעת יישום תקנות הנגישות.

משפט ושינוי חברתי

ספרות רבה עוסקת בקשר שבין משפט לחברה, ובאופן ספציפי יותר בין משפט לשינוי חברתי. ישנן גישות תרבותיות הטוענות כי מערכת המשפט מהווה מעין מראה של ערכי החברה, ללא יכולת להוביל שינוי חברתי; גישות מבניות או גישות חוזיות-רציונליות, שמתייחסות למשפט באופן אינסטרומנטלי ובוחנות את אמצעי הרגולציה ואת התנאים בהם השחקנים השונים יצייתו לחוק; גישות קונפליקטואליות, מרקסיסטיות או ניאו-מרקסיסטיות המתייחסות למערכת המשפט כאחת הזירות המרכזיות של מאבקי כוחות חברתיים; וכן גישות פרשניות השמות דגש בתהליך ובכוח האינטר-סובייקטיבי של החוק בהבניית משמעות בחיים החברתיים (Kidder 1983; McCann 2006).

בעבודה זו ברצוני להתמקד בשני נושאים עיקריים בקשר שבין משפט לשינוי חברתי: הראשון הוא השפעת החוק על אותם ארגונים שאמורים ליישם אותו הלכה למעשה, והשני הוא המשמעויות החברתיות הרחבות יותר של החוק והשפעתו על קבוצות חברתיות שונות בעת יישומו. על מנת לדון בנושא הראשון, איעזר בספרות מתוך התיאוריה הארגונית העוסקת במשפט, אשר תסייע לי לנתח את השינויים שהתרחשו בעריית תל אביב-יפו בעקבות החקיקה בנושא נגישות. בנושא השני איעזר בתיאוריות ביקורתיות של משפט, זאת במטרה לבחון האם עקרונות המודל החברתי באים לידי ביטוי בעת יישום החקיקה וכיצד יישום זה משפיע על קבוצות חברתיות שונות בעיר. מטרת השימוש בתיאוריות שונות הינה להבין את השפעת חוק השוויון ופרק הנגישות בתוכו מנקודות מבט שונות, אשר כולן חשובות בשלב של יישום מדיניות. כך בין היתר תיאוריות ארגוניות של משפט יאפשרו לי לנתח את אופן הבנת החוק על ידי שחקנים שונים בתוך עריית תל אביב-יפו ותרגומו לפרקטיקות ארגוניות, ובמקביל תיאוריות ביקורתיות-חברתיות של משפט יאפשרו לי

להבין איך פרקטיקות ארגוניות חדשות אלו משפיעות על מיקומם של תושבים עם מוגבלות בתהליך קבלת החלטות בעיר.

החוק מתקיים בשדה הארגוני במובנים שונים. ראשית ישנה הסביבה המשפטית של ארגון המתייחסת למאגר של כללים, נורמות ופרקטיקות שמעצב לא רק את ההבנה של העובדים את החוק ואת היענות לחוק, אלא גם תפיסתם לגבי מה נכון, הוגן וראוי. שנית ישנה הסביבה הרגולטורית, בה החוק מבקש באופן אקטיבי לשלוט או להשפיע על הפעולה הארגונית. פעמים רבות יש בחוקים רגולטורים רמה כלשהי של אמביוולנטיות, וזו משאירה מרחב להבניה חברתית של משמעות החוק על ידי שילוב של, ולעתים תחרות בין, ההגיונות של השדה המשפטי והארגוני. ארגונים עושים מאמץ למצוא מודלים רציונליים שיתנו מענה למורכבות ולאמביוולנטיות המשפטית, ובמקביל יהיו אסטרטגיות שישמרו על הסמכות הניהולית, כל זאת בעוד הם מייצרים מקסימום נראות של היענות לעקרונות החוק. שלישית, חוק עשוי לכונן או להגדיר את הארגון ואת היחסים הפנים ארגוניים שבו, כגון הגדרת תפקידים וחיזוק סוגים מסוימים של שחקנים ארגוניים (Edelman and Suchman 1997 ; Edelman and Talesh 2011).

אחת התיאוריות הארגוניות המרכזיות שעוסקת בנושא זה היא התיאוריה הניאו-מוסדית, אשר לתפיסתה שינויים ארגוניים אינם מונעים משיקולים של תחרות או יעילות בעיקר, אלא מהבניות חברתיות ומרצון להשגה או שמירת לגיטימציה בסביבה הארגונית שלהם. די מאג'יו ופאוול (DiMaggio and Powell 1983), הוגיה המרכזיים של התיאוריה, מציגים שלושה לחצים עיקריים המשפיעים על התנהגות הארגונים וגורמים לאיזומורפיזם מוסדי: הראשון הוא לחץ כפוי, הנובע מלחץ חיצוני, פורמלי או לא פורמלי, על ידי גופים אחרים בהם הארגון תלוי. לחץ זה יכול להרגיש ככוח, שכנוע, או הזמנה להצטרף לשיתוף פעולה. במקרים מסוימים, שינוי ארגוני הוא תוצאה ישירה של דרישה ממשלתית כגון רגולציה סביבתית, דרישות מס, עמידה בתקנים מדיניים וכדומה. הלחץ השני הוא לחץ חקייני, הנגרם בעיקר כתוצאה מאי-וודאות המעודדת חיקוי פעולות, מבנים ומנגנונים הנתפסים כלגיטימיים ומצליחים מארגונים אחרים. הלחץ השלישי הוא הנורמטיבי, הוא נובע בעיקר מתהליכים של פרופסיונליזציה ומתאר את ההשפעה של סטנדרטיים מקצועיים על מאפייני הארגון, הן באמצעות חינוך פורמלי שבעלי מקצוע עוברים, והן בזכות פיתוח רשתות מקצועיות המעבירות מידע במהירות. חשוב לציין כי טיפולוגיה זו הינה אנליטית בלבד, כי לא תמיד היא ניתנת להבחנה אמפירית (Ashworth, Boyne, and Delbridge 2007);

(DiMaggio and Powell 1983). אראה בהמשך עבודה זו, כי שלושת הלחצים רלוונטיים ברמות

שונות בעת בחינת תגובותיה של עריית תל אביב-יפו בעקבות חקיקה או תקינה חדשות.

המשגה מרכזית נוספת אותה מציעה התיאוריה הניאו-מוסדית עוסקת בהשפעה שונה של לחצים חברתיים, במקרה של עבודה זו של חוק, על מרכיבים שונים בתוך הארגון. ארגונים מסגלים את המאפיינים השונים שלהם במטרה להתאים לציפיות של בעלי עניין בסביבתם, אך יש המבחינים בין מרכיבים שונים בארגון ורמת חשיפתם השונה ללחצים איזומורפיים אלה, כאשר עיקר ההבחנה היא בין מה שנתפס כליבת הפעילות של הארגון, שלרוב אינה נוטה להשתנות, לבין פעילות משלימה או פריפריאלית יותר, שחשופה יותר להשפעות ולשינויים. לפיכך, יכול להיווצר מצב של צימוד רופף, כלומר פער בין רמת האימוץ בחלקים שונים בארגון, או של אימוץ סימבולי בלבד (DiMaggio and Powell 1983).

ארגונים רבים מגיבים לחוקים חדשים על ידי הקמת מחלקות חדשות ויצירת נהלים, פרוצדורות ומדיניות בניסיון להשיג לגיטימציה משפטית, אך במקביל מגבילים את השפעת החוק על הכוח הניהולי. מבנים אלה מאפשרים פעמים רבות היענות לחוק במבנה הארגון בלבד, מבלי להידרש לשינוי מהותי בסביבת העבודה. בעלי מקצוע שונים בתוך הארגון, כגון יועץ משפטי ואחרים, מסייעים במיסוד מבנים חדשים אלה בין היתר בזכות טענות על אפשרותם למנוע תביעות נגד הארגון. עם הזמן, מבנים אלה מתמסדים כמבנים רציונליים של היענות לחוק. אדלמן וטאלש (Edelman and Talesh 2011) מכנים תהליך זה של רציונליזציה ניהולית של החוק כמינהול (Managerialization) של החוק, אשר יכול להיות מעודן, כגון בשינויים רטוריים בהבנת החוק, או גלוי, כגון כתיבה מחדש של המדיניות הארגונית כדי להתחמק מכוחו הישיר של החוק. ככל שהמינהול של החוק מתמסד, מבנים ארגוניים אלו משפיעים בהדרגה על תפיסת בית המשפט, ובסופו של דבר תפיסת החברה, את משמעות החוק ומשמעות ההיענות לחוק. במילים אחרות, החוק אינו נתפס רק כאקסוגני לארגון, אלא גם תגובת הארגון לחוק משפיעה על אופן תפיסת החוק הן על ידי החברה והן על ידי מערכת המשפט עצמה, כך שבסופו של דבר ארגונים מעורבים בהבניה החברתית של משמעות החוק (Edelman and Talesh 2011).

די מאגיו ופאוול מזהים את המדינה ואנשי המקצוע כשחקנים המרכזיים של החצי השני של המאה ה-20, כאשר כוחם המניע של הברוקרטיזציה ורציונליזציה עבר מן השוק התחרותי אל המדינה והמקצועות הפרופסיונליים (DiMaggio and Powell 1983). בסקטור הציבורי, לחצים

איזומורפיים הם לרוב מופעלים על ידי הממשל, בעל המשאבים הלגאליים או הפיננסיים, על ארגונים ציבוריים שונים, המתבטאים בהכתבת מדיניות. שינוי מדיניות הוא בעיקרו לחץ כפוי הבא לידי ביטוי בחקיקה ובפיקוח מצד המדינה. אך בנוסף לכך ניתן למצוא גם מגמות של לחץ נורמטיבי בעקבות שינוי מדיניות כגון הקמת סוכנויות לפיתוח ויצירת שיתופי פעולה בין ארגונים ציבוריים, וכן במקביל לחץ חקייני על ידי ציון ותגמול עבור הפרקטיקות הטובות ביותר ופרסומן, ואימוץ שלהן על ידי השאר (DiMaggio and Powell 1983 ; Ashworth et al. 2007).

כאמור בנוסף להשפעת החוק ברמה הארגונית, ברצוני לעסוק גם בהשפעות המורחבות יותר שלו על קבוצות שונות בחברה ובמשמעויות חברתיות הרחבות בעת יישומו. כדי לעשות זאת איעזר בתיאוריות חברתיות-ביקורתיות של משפט, כגון הגישה משפטית ביקורתית (Critical Legal Studies) ובאופן ממוקד יותר הגישה משפטית ביקורתית של מוגבלות (Critical Disability Legal Studies) (Rioux et al. 2011), המשלבת בין תפיסות ביקורתיות למשפט לבין תיאוריה ביקורתית של מוגבלות, כדי לבחון את הבנייה של מוגבלות במערכת המשפט, הבנייה אשר מושפעת מיחסי כוחות הלא שוויוניים בין אנשים עם מוגבלות לבין אנשים ללא מוגבלות בחברה (אדמון 2016). ג'ונס ובאסר מרקס (Jones and Basser Marks 1999), בין הוגיה המרכזיים של תפיסה זו, טוענים כי ההצהרות הרשמיות של החוק הן פחות משמעויות בחייהם של אנשים עם מוגבלות מאשר ההשפעות הסמויות והלא צפויות שלו. חקיקה עבור אנשים עם מוגבלות, בינלאומית ומקומית, עשויה להיות מעצימה ותומכת; ערכה יכול להיות סמלי, כגון הצהרה על ערכם וכבודם של אנשים עם מוגבלות, או לשאוף לייצר דרך מעשית בה אנשים עם מוגבלות ישולבו בחברה; הוא עשוי לכלול הדרה ישירה ושרירותית של אנשים עם מוגבלות, או הדרה עקיפה יותר. כמו כן הם מבקשים להדגיש כי מילות החוק יקבלו משמעות שונה בידיים שונות. החוק בהכרח יושם ולעתים יאותגר על ידי אוכפי החוק, סוכני המדינה, גופים מפקחים וכן עורכי דין ובתי משפט. גם עבור אלה שמפוקחים, ממושמים או נשלטים על ידי החוק, הוא יקבל משמעות אחרת נוספת. כל הביטויים האלה של החוק הם משמעויות להבנת הקשר בין מוגבלות למשפט (Jones and Basser Marks 1999).

הגישה משפטית הביקורתית של מוגבלות עוסקת בהרחבה בשיח זכויות אדם לאנשים עם מוגבלות. ברצוני להתמקד במספר טענות הנוגעות ליישום זכויות אלו ועל יכולתן להשפיע הלכה למעשה על המציאות החברתית של אנשים עם מוגבלות. ראשית, ספרות רבה עוסקת בצורך לשלב

את כלי הזכויות באסטרטגיות נוספות כדי להביא לשינוי ממשי, כאשר רוב ההוגים מדגישים בעיקר את הצורך המהותי שבשיתופם המלא של ארגונים של אנשים עם מוגבלות ושל החברה האזרחית בכל השלבים של קביעת מדיניות, החל מניסוח המדיניות ועד ליישומה והאכיפה עליה (זיו 2004 ; Stein and Stein 2007 ; Young and Quibell 2000).

שנית, הגישה מבקשת להדגיש את מגבלות החוק בעת יישומו, כאשר ישנו חשש שזכויות מייצרות אשליה של הכרה בכללים פורמליים בלבד, מבלי שאלה מחלחלים מטה ומובילים לשינוי אמיתי בחיי קבוצות מוחלשות (זיו 2004). זכויות סייעו לספק שירותים מינימאליים והגנה משפטית לפרטים וקבוצות אך במקרים רבים השוויון הפורמלי הקיים בחוק נותר שנוי במחלוקת או חמקמק בפרקטיקה. האחריות היא על הממשלה, פעילים, ארגונים, אנשי מקצוע ועוד לתרגם את ההנחיות שבחוק לכדי פעולות ושירותים יעילים, דבר שלא תמיד מתאפשר (Young and Quibell 2000). כמו כן ישנן ביקורות על השלכות בלתי רצויות בעת יישום אסטרטגיה זו, כגון תלות הולכת וגוברת במומחים, בעיקר משפטנים, להובלת המהלך, כאשר הקבוצה עצמה אינה עוברת תהליכי העצמה פנימיים, ההכרחיים כדי להביא לידי שינוי אמיתי ביחסי הכוח בחברה (זיו 2004). תיאוריה נוספת העוסקת במשמעויות חברתיות-פוליטיות של החוק ובה איעזר בעבודה זו היא התיאוריה של פעולה משפטית (Legal Mobilization). פעולה משפטית מבקשת להתייחס לחוק באופן רחב ומורכב, כאשר מצד אחד ניתן להתייחס לחוק כידע המעצב במידה רבה את הזהויות והפעולות של סובייקטים בחברה, ואת היכולת שלנו לדמיין אפשרויות חברתיות פוליטיות. מצד שני החוק יכול להוות משאב שאזרחים משתמשים בו כדי לקדם את מטרותיהם החברתיות, לנסח דרישות, לנהל משא ומתן במקרים של התנגשות בין אינטרסים או ערכים של אזרחים שונים. כלומר החוק יכול להוות מטרה ולהגדיר עקרונות נורמטיביים, או אמצעי לניהול מאבק חברתי (McCann 2006).

אחד ההיבטים העיקריים בו מתמקדת הגישה של פעולה משפטית נוגע לתפקידן המכונן של זכויות משפטיות, כמשאב אסטרטגי פוליטי, כמקור להעצמה או להחלשה, המאפשרות למאבקים חברתיים לשנות או לכונן מחדש יחסים חברתיים ויחסי כוח. פוליטיקה של זכויות מאפשר לקבוצות שבשוליים החברתיים לחשוף עוולות מערכתיות, לתת לאלו שמות ולהצביע על אשמים אפשריים, לאמץ תפיסה של זכאות שמחזקת את התנועה הפוליטית, מקנה בולטות בדיון הציבורי וכן לגיטימציה לדרישות כלליות. תהליך זה מכונה "צמיחת תודעת זכויות", מסגור סוגיות

חברתיות כסוגיות של זכויות אדם הוא לרוב יעיל ביותר ומעצים את הנעת התנועה החברתית, כפי שניתן למצוא בתנועות רבות כגון תנועת קהילת הלהט"ב, תנועות נשים, וכן תנועות לזכויות אנשים עם מוגבלות. מסגור זה גם מסייע לעמוד מול מתנגדים, בעיקר בזכות הביטויים הסימבולים של החוק, כמקור של צדק ומוסר, הנותנים לשיח הזכויות את כוחו החברתי העיקרי (McCann 2006 ; Barnes and Burke 2012).

גישת הפעולה המשפטית ותיאוריות ביקורתיות של משפט עוסקות באופן רחב במקומן של תנועות חברתיות והחברה האזרחית בתפקידן בשינוי חברתי באמצעות משפט. אמנם עבודה זו לא מתמקדת בתנועות חברתיות, אך חשוב לציין כי בתנועות חברתיות רבות מתקיים תהליך של "משפוט", אשר משפיע על אופני הפעולה שלהן, הופך אותן בעלות אוריינטציה משפטית מרכזית, וכן משפיע על השחקנים המובילים פעולות אלו, עורכי דין, שופטים וכדומה, ש"משתלטים" על ליבת העשייה החברתית (אלבשן 2014).

המשותף הן לתיאוריות ארגוניות והן לתיאוריות חברתיות-ביקורתיות של משפט בעת ניסיון לנתח את הקשר בין משפט לשינוי חברתי, הוא ראייה פרשנית של החוק, השמה דגש על תהליכי הבנייה והבנייה מחדש המתקיימים לא רק על ידי מוסדות רשמיים כמו רשויות מחוקקות ובתי משפט, אלא על ידי כל אדם וכל ארגון שפוגש את החוק (Barnes and Burke 2012). ברצוני להראות כיצד שילוב התיאוריות האלו יכול לסייע להבין תופעה באופן מקיף על ידי התמקדות בתחום של תקנים, תקנות וסטנדרטיזציה מקצועית.

תחום זה מהווה מרכיב חשוב ביותר בעבודה זו, מאחר ובעקבות פרק הנגישות בחוק השוויון, המחוקק קרא ליצירת "תקנות נגישות" עבור כל אחד מהשירותים השונים הניתנים על ידי משרדי ממשלה, מה שהוביל לתהליך ארוך של כתיבת תקנות וקביעת סטנדרטיזציה של נגישות, תהליך עליו ארחיב בהמשך. סטנדרטים ותקנים הם מנגנונים של סדר חברתי, דרך להחיל וליישם הנחיות מפורטות פורמליות, וכן נורמות בלתי פורמליות. הוגים מהתיאוריה הניאו-מוסדית מתמקדים בשלבים שתקן צריך לעבור כדי שיהפוך לפרקטיקה ארגונית. הם מצביעים על שני שלבים עיקריים: הראשון הוא הפיכת התקן להנחיות, אשר יישומן הופך את התקן למבנה ארגוני פורמלי ומצייד אותו עם סממנים בירוקרטיים כגון מחלקה, תמריצים, שיח רציונלי להצדקת אימוץ התקן וכדומה. השלב השני הוא מהנחיות לנורמת עבודה, והוא שלב מורכב יותר, זאת בעיקר בגלל אופייהם של תקנים, הנתפסים כחיצוניים להקשר הזמני והמרחבי של הארגון או כלא רלוונטיים מצד אנשי המקצוע. התיאוריה הניאו מוסדית תתמקד ברמות שונות של הטמעה

ארגונית, תוך ניסיון לזהות מקרים של צימוד רופף בארגון, פרקטיקות מצד ההנהלה שיצמצמו את מידת הצימוד הרופף וכן מקרים של תקינה עצמית ארגונית, המכונה צימוד הדוק (Sandholtz 2012). מנגד, התיאוריה של פעולה משפטית עוסקת בתקינה מנקודת מבט שונה, ומבקשת להבין באילו מקרים תקינה מסייעת למימוש מטרת החוק, ומטרת התנועות והקבוצות החברתיות שהחוק מבקש להגן או לקדם, באילו מקרים, ובעיקר לאילו קבוצות, כדאי לנסח תקינה מפורטת. הנחת היסוד בקרב הוגים מתוך גישת הפעולה החברתית היא כי קבוצות דומיננטיות נוטות להעדיף יישום מדיניות אשר לא מקובעת על ידי תהליכים סטנדרטיים, הנחיות קבועות, שקיפות ופיקוח חיצוני. באמצעות כללים לא רשמיים, סמכויות "מיוחדות" מוסכמות מצד אליטות בעלות כוח, קבוצות חזקות אלו יכולות להתמודד בקלות עם שינוי הנובע מחקיקה, לצמצם עלויות, לשמר את השליטה ולשמור על הפריבילגיות שלהן תוך כדי הענקת "מחוות סמליות" ריקות מתוכן לקבוצות האחרות כדרך היענות לחוק. מנגד, קבוצות שוליות בחברה יכולות לרוב להרוויח מתהליכים רשמיים יותר, בהם תהליכים מפורשים של זכויות וסטנדרטים יכולים להיות מיושמים כדי להטיל אחריות על בעלי אינטרסים שבעמדות כוח ומנהלים את מקור המשאבים המטריאליים והארגוניים (McCann 2006).

לסיום, חשוב להדגיש כי כוחו של חוק מופיע באופן עיקרי בשלב יישום המדיניות. חוק יכול לעזור לפעילים חברתיים בתנועות לזכות בקול ובמעמד על מנת להשפיע בתהליך של שינוי חברתי לא רק בשלב מסגור הבעיה או ניסוח החקיקה, אלא גם בשלב יישום המדיניות בפועל. כמו כן, לחוק כוח חשוב בתהליכי מיסוד של מדיניות חדשה, הוא מייצר תהליכים וסטנדרטיים שהם כלליים, מפורשים ואחידים שאמורים בסופו של דבר להיטמע במרחבים ציבוריים שונים. יחד עם זאת, חוקרים רבים טוענים כי בשלב היישום הטקטיקות המשפטיות מוגבלות יותר באופן משמעותי. בתי משפט מקומיים ובינלאומיים חסרים את העצמאות ואת המשאבים לאכוף את החלטותיהם. אומנם הוגים מגישות משפטיות ביקורתיות סיפקו מספר תובנות לגבי האופן בו חוק יכול להוביל שינוי במאבקים על יישום מדיניות, אך יחד עם זאת, מהספרות עולה כי טרם נעשה מחקר מספק על שלב היישום של חוקים ותקנות, והעל האופן ששלב זה משפיע על המציאות החברתית (McCann 2006). בין המחקרים המעטים העוסקים ביישום מדיניות עבור אנשים עם מוגבלות, ברצוני לציין את מחקרם של החוקרים ברנס ובורקי (Barnes and Burke 2012) אשר מתבססים על שילוב דומה בין תיאוריות העוסקות במשפט ושינוי חברתי במחקר העוסק ברמת היישום של הנחיות נגישות עבור כיסאות גלגלים בחוק האמריקאי בארגונים בעלי אופי שונה. במחקרם הם

משלבים בין התיאוריה הניאו-מוסדית, תיאוריית הפעולה המשפטית ותיאוריות של רגולציה, מתוך הבנה כי רק על ידי שילוב זה ניתן להתגבר על מגבלות שיש לכל תיאוריה ולקבל תפיסה הוליסטית יותר לגבי האופן בו חוקים מתורגמים לפרקטיקות, לשיח ולתוצאות בפועל בקרב ארגונים הנדרשים ליישם את החוק (Barnes and Burke 2012).

נגישות עבור אנשים עם מוגבלות ועירוניות

מאחר ועבודת מחקר זו מתמקדת ביישום מדיניות בנושא נגישות במרחב העירוני, ברצוני לסיים את פרק הרקע התיאורטי בהצגת סקירה קצרה של עקרונות ותיאורטיזציה של המושג נגישות עבור אנשים עם מוגבלות, בדגש להקשר העירוני והאתגרים שבשילוב בין השניים. כאמור המודל החברתי של מוגבלות שם את עיקר הדגש לאופנים בהם החברה מגבילה ומדירה אנשים עם מוגבלות מהשתתפות בפעילויות מרכזיות בקהילה. ארגוני אנשים עם מוגבלות מזהים מספר מחסומים מרכזיים להשתתפותם בחברה, כאשר המחסום המבני במרחב הפיזי הינו אחד העיקריים בהם, ובהחלט הגלוי ביותר. לפיכך במודל זה יש לנגישות עבור אנשים עם מוגבלות תפקיד מרכזי בתיקון המרחב הציבורי וביצירת שינוי חברתי (Barnes et al. 1999).

המאפיינים הפיזיים של הסביבה הבנויה קשורים למעמד המודר והשולי של אנשים עם מוגבלות בחברה ומשמרים את אזרחותם הלקויה (Imrie and Hall 2001). הקריאות לנגישות ולצדק סביבתי מבקשות לשנות מציאות זו על ידי יישום של תפיסות עולם שונות כגון עיצוב מכיל (Inclusive design) ועיצוב אוניברסלי (Universal design), המדברות על סביבה ושירותים המתאימים לכלל הציבור באופן הרחב ככל האפשר (Shakespeare 2006 ; Feldman 2007).

בחקיקה העולמית של זכויות אדם לאנשים עם מוגבלות נגישות מהווה מרכיב עיקרי להשגת שוויון ומניעת אפליה, כאשר זאת מוצגת הן כזכות בפני עצמה והן כאמצעי למימוש חירויות, השגת שוויון מהותי, השתתפות מלאה בחברה ושיפור באיכות חייהם של אנשים עם מוגבלות. כמו כן, ברוב החוקים המקומיים וכן באמנה הבינלאומית, נגישות מוצגת כתנאי מקדים למימוש זכויות אדם, כך שההגדרה לאפליה כלפי אנשים עם מוגבלות כוללת סירוב למתן נגישות והתאמות סבירות. כך העיקרון של נגישות מערער על ההבחנה שבין זכויות שליליות וחוביות, כאשר חקיקה המחויבת לשוויון מהותי עבור אנשים עם מוגבלות דורשת פעילות חיובית מצד המדינה, הסרת מחסומים פיזיים, על מנת למנוע אפליה (Lord and ; Kayess and French 2008).

(Brown 2011).

בתי משפט מקומיים ובינלאומיים חסרים את העצמאות ואת המשאבים לאכוף את החלטותיהם, מכאן שאם ישנה כוונה לבחון יישום חקיקה, יש להתמקד בגופים ציבוריים ופרטיים אשר נדרשים ליישם בפועל את הנחיות החוק. במקרה של הנחיות אודות התאמות נגישות במרחב הציבורי, רשויות מקומיות תופסות מקום מרכזי ביותר (McCann ; Barnes and Burke 2012; 2006). לפיכך אתמקד בתפקידן של רשויות מקומיות ובמשמעויות השונות שתחום הנגישות מקבל בהקשר העירוני.

אורבניזציה היא אחת המגמות העולמיות החשובות ביותר במאה ה-21, כאשר לפי מידע שפורסם על ידי האו"ם, יותר מ-50% מהאנשים עם מוגבלות בעולם מתגוררים בערים. ארגון הבריאות העולמי והבנק העולמי משערים כי 66% מהאוכלוסייה העולמית, קרוב ל-6.25 מיליארד אנשים, צפויים להתגורר במרכזים אורבניים בשנת 2050, מתוכם 15% אנשים עם מוגבלות, כמיליארד אנשים (DIAUD 2016; United Nations 2016b). עיר מודרנית מאופיינת באופן יחסי בהטרוגניות חברתית, ארכיטקטונית, כלכלית ותרבותית, ובמגוון שירותים ציבוריים ופרטיים בתחום המגורים, התרבות, הבריאות, התעסוקה, החינוך, הספורט, הפנאי, המסחר והתחבורה. מגוון זה יוצר אפשרויות שיתאימו לצרכים השונים של הקבוצות הטרוגניות הגרות או מבקרות בעיר, הנבדלות בגיל, מגדר, מוגבלות, תרבות, דת, מעמד חברתי-כלכלי, העדפה מינית, ועוד. הסביבה האורבנית, התשתיות, המתקנים והשירותים, יכולים למנוע או לאפשר גישה, השתתפות והכלה של כלל חברי הקהילה (צ'רצ'מן ורמות 2007).

מעמדן של ערים בכל הנוגע לנגישות עבור אנשים עם מוגבלות מורכב ושנוי במחלוקת. מצד אחד ישנם הוגים המצביעים על האופן שבו תהליכי האורבניזציה שהחלו עם עליית הקפיטליזם התעשייתי הובילו ליצירת מרחבים אורבניים מדירים, אשר קידמו את צרכיהם של גברים לבנים ממעמד גבוה ובריא, והזניחו את צרכיהם של "האחרים". כך שעבור אנשים עם מוגבלות העיר המודרנית מאופיינת בחוסר נגישות פיזית והדרה מהמרחבים החברתיים המרכזיים, ובעיקרם מגורים ושוק העבודה (Oliver 1990 ; Gleeson 2001). מחקרים רבים מראים כי עיצוב לא נגיש ותפקידה המדיר של העיר, מצמצמים את היכולת של אנשים עם מוגבלות להשתתף בחיי הקהילה המרכזיים. זה אומר שרוב האנשים עם מוגבלות מודרים ממרחבי עבודה, פנאי, צרכנות ותנועה שמרכיבים את המרחבים הציבוריים של ערים. חוסר נגישות זו משקף את ההדרה החברתית הרחבה יותר של אנשים עם מוגבלות, כאשר נגישות כקטגוריה של עיצוב ופיתוח מדיניות אורבנית היא לרוב לאחר מחשבה (Afterthought) (Imrie 2013 ; Manley 2010).

מצד שני, ובאופן משמעותי יותר בשנים האחרונות, ישנם קולות המבקשים להדגיש כי דווקא העיר היא הסביבה בה נגישות לאנשים עם מוגבלות היא אפשרית ביותר, לעתים הסביבה היחידה בה היא ברת יישום (Shakespeare 2006). אורבניזציה מציעה אפשרויות לשילוב חברתי, גישה שוויונית לשירותים ומקורות פרנסה, ומעורבות וגיוס של אוכלוסיות שקודם היו מודרות. לכן יש הקוראים לקדם תהליכי אורבניזציה שבהם מרכיב הנגישות הוא חלק אינטגרלי מפיתוח עירוני נכון, כפי שהנושא מקודם על ידי גופים בינלאומיים שונים כגון האו"ם, ארגונים מקצועיים וארגונים חברתיים של אנשים עם מוגבלות בעולם (United Nations 2016a ; DIAUD 2016). אכן נראה כי בערים רבות בעולם הוחלט לממן את פרויקט הנגישות לאנשים עם מוגבלות באופן עצמאי וללא קשר הכרחי לדרישות חקיקה ממשלתיות, מה שמוביל לכך שבערים רבות נוצרה תפישה מקומית של נגישות משולבת באמצעים ובתקציבים מוגברים שהיא מעבר למה שהוקצב ברמה המדינית (פריגת 2004).

עיקר הספרות בנושא עוסקת בצורה פרגמטית בדיווח ובדיקה של רמת נגישות ופרקטיקות יעילות יותר או פחות בערים שונות. מחקרים עוסקים בדילמות סביב נגישות, אתגרים מולם ניצבים אנשים עם מוגבלות בניידותם בעיר, כאשר מחקר מועט עוסק בנושא באופן תיאורטי (Gleeson 2001) וכן עולה כי תהליכי היישום של דרישות חקיקה בנושא נגישות על ידי ארגונים או גופים שונים לא זכו למחקר חברתי רב (Barnes and Burke 2012).

בין המחקרים המציעים ניתוח תיאורטי על הקשר שבין נגישות ועירוניות ניתן לציין את מחקריו של גליסון (Gleeson 1997, 2001) אשר מבקש לתרום לתיאורטיזציה של נגישות על ידי בחינת המסגרת הקונספטואלית שלה כחלק מתהליך של יצירת עיר מודרנית "פתוחה" המבוססת על ערכים כמו גיוון, הכלה וגלובליות, בניגוד לעיר המבוססת על הפרדה, גבולות, בטחון ושליטה. הוא מציג את הפעילות של תנועות חברתיות אורבניות שיצאו נגד הסדר האורבני ההומוגני של העיר המודרנית, ביניהן התנועה הפמיניסטית, תנועות למען איכות הסביבה, למען שימור, תנועות אנטי-גזעניות וכן תנועות של אנשים עם מוגבלות (Gleeson 2001). מחקריהם של אימרי והאל (Imrie and Hall 2001 ; Hall and Imrie 1999) עוסקים בתפיסותיהם של סוכנים שונים

הנמצאים בעמדות מפתח בתהליכי הנגשת מרחבים עירוניים באנגליה, בהם יזמים ואדריכלים. במחקריהם הם מראים כי יזמים ואדריכלים הינם בעלי ידע מועט בנושא, כאשר הם נוטים לתת עדיפות לעקרונות אחרים כגון שימוש מקסימלי במרחב או רווחיות, על פני עקרון הנגישות. זרות

זו לעתים הינה תוצר של היעדר מנגנון של ייעוץ ושיתוף בין בעלי תפקידים לאנשים עם מוגבלות, וכן תוצאה של התנגדות פרופסיונלית בחלק מהמקרים, כגון באופן הכשרתם של אדריכלים. במקביל לכך, הם מראים כי בעלי תפקידים אלה ברשויות מקומיות הינם בעלי גישה חברתית ואכפתית יותר לנושא לעומת עמיתיהם בגופים פרטיים, זאת בעקבות תפקידם הישיר ביישום החוק ובחשיפתם לביקורת ציבורית, כך שבסופו של דבר הם נוטים להקפיד יותר בהטמעת מרכיבים של נגישות לעומת גופים אחרים (Hall and Imrie 1999 ; Imrie and Hall 2001).

ישנם מחקרים העוסקים במקומם והשתתפותם של אנשים עם מוגבלות בתהליכי מדיניות עירוניים, כגון מחקר על השתתפות תושבים בתהליכי חידוש עירוני באנגליה, אשר הראה שלרוב שיתופם של תושבים עם מוגבלות נתפס כחלק מ"אג'נדה למען שילוב" ולא כחלק מתהליך דמוקרטי תקין, דבר המשקף תפיסה פטרנליסטית כלפי אנשים עם מוגבלות והתייחסות אליהם כאל מקבלי שירותים ולא כאל משתתפים בזירה הדמוקרטית הציבורית (Edwards 2008) או מחקר העוסק בתהליכי שיתוף הציבור בעת הטמעת מרחבים משותפים (המשלבים בין מדרכות וכבישים), בו עלה כי טענותיהם של תושבים עם לקויות ראייה כלפי הסכנות של מרחבים משותפים לא זכו למענה מאחר ואלו לא התאימו ואף ערערו על השיח המרכזי בתוכו התנהל תהליך השיתוף אשר שאף לקונצנזוס (Imrie 2013).

ספרות רבה עוסקת בניסיון לקטלג למודלים שונים את אופני הפעולה של יחידות נגישות בערים שונות בעולם, כשרובם מבחינים בין יחידות בעלות גישה פטרונית או ממוקדת מתן שירותים מיוחדים, בדרך כלל באגפים חברתיים כגון אגף הרווחה, לעומת יחידות בעלות גישה טכנית מקצועית השמה דגש בהסרת מחסומים במרחב, לרוב ביחידות הנדסיות. רבים מבחינים כי רשויות מקומיות אשר הצליחו לעסוק בנושא באופן משולב, אסטרטגי והוליסטי, תוך הטמעתו בכלל פעולות העיר, שימוש בשיח זכויות ושילוב אנשי מקצוע ותושבים עם מוגבלות בתהליך, הן אלו אשר הצליחו ביותר בהנגשת המרחב העירוני (פריגת 2004 ; Manley 2010).

כאמור הספרות העוסקת ביישום תהליכי נגישות ברשויות מקומיות מצומצמת, וברצוני להתמקד במספר מחקרים אשר עוסקים בתהליכים אלה באופן תיאורטי ומנקודת מבט ארגונית ביקורתית, בדומה לעבודת מחקר זו. המחקר הראשון הוא מחקר אשר בוצע בעיר דונדין בניו זילנד, המבוסס על ראיונות עם בעלי תפקידים ברשות המקומית וכן בארגונים נוספים, במטרה לנתח באופן תיאורטי ומשפטי את מידת ההיענות לחוק, ובעיקר לזהות חלק מהבעיות בהיענות זו. המרואיינים נתנו סיבות רבות לכישלון אכיפת החוק, בנוסף לבעיות בחקיקה עצמה, אשר כללו

היעדר הכשרת העובדים ברשות המקומית, גישות מפלות ומתנשאות של העובדים, מחסור ביעוץ עם ארגונים של אנשים עם מוגבלות, ומחסור בהקצאת משאבים במונחים של כסף וכוח אדם לאגף הפיקוח על בניינים (Gleeson 1997). המחקר השני מתמקד בהתפתחויות מוסדיות שהתרחשו ברשות המקומית באיסטנבול, שכללו הקמת מנהלת אנשים עם מוגבלות, יחידת נגישות ויחידות שונות לאנשים עם מוגבלות ברמה המחוזית. התפתחויות אלו הן תוצאה של לחצים מגורמים חיצוניים, ביניהם מפלגת השלטון, סוכנויות בינלאומיות כגון האו"ם או האיחוד האירופי ותושבים ללא מוגבלות ברמה המחוזית. המחקר הראה כי גורמים אלה מעצבים את השיח והפרקטיקות של המוסדות. במוסדות בהם סוכנויות בינלאומיות שלטו, כמו במקרה של יחידת הנגישות, הגישה של זכויות אדם לאנשים עם מוגבלות הודגשה. באחרים, בהם מפלגת השלטון או תושבים מהמחוז היו הגורמים המשפיעים, פרקטיקות של צדקה היו נפוצות יותר. במחקר הודגש כי כל זה מתרחש על רקע היעדרה של תנועה של אנשים עם מוגבלות קוהרנטית וחזקה, מה שמוביל לכך שדרישות על זכויות לרוב אינן נענות, והדגש העיקרי הוא על אנשים עם מוגבלות כ"נזקקים" ועל ממשל כ"מטיב" (Bezmez 2013).

המחקר השלישי והאחרון בו אתמקד הינו מחקרם של ברנס ובורקי (Barnes and Burke 2012), אשר כאמור מהווה דוגמה למחקר המנסה להתחקות אחר תהליך היישום של דרישות נגישות לכיסאות גלגלים בארגונים מהמגזר הראשון, השני והשלישי, כפי שאלו מופיעות בחוק האמריקאי, כאשר בין הארגונים שתי רשויות מקומיות בגדלים שונים. את הממצאים הם מציגים בהתאם לשלושה משתני תגובה ורמתם בכל ארגון: מחויבות למטרות חברתיות של החוק; פרופסיונליזציה המתבטאת בכתיבת נהלים, יצירת משרדים ייעודיים וקשר עם מומחים בתחום; ורוטיניזציה, שהיא הרמה שבה מטרות החוק חלחלו לפרקטיקות שגרתיות בארגון. ממחקרם עולה כי רמת הפרופסיונליזציה ברשויות המקומיות הינה בינונית, בעלי תפקידים ברשויות לא הכירו את עקרונות המודל החברתי מאחורי דרישות החוק ועסקו בנושא באופן פרגמטי בלבד. יחד עם זאת הם התייחסו באופן אוהד ומכובד לדרישות התושבים ונטו לסייע מעבר למינימום הנדרש כדי לפתור בעיות. החוקרים לא מצאו קשר בין רמת המחויבות לחוק מצד בעלי התפקידים לבין רמת הרוטיניזציה של תחום הנגישות בתוך הארגון, אך הראו כי לפעולות משפטיות נגד ארגונים (כגון תביעות או תלונות) ולגודל הארגון יש חשיבות גבוהה ביותר לרמת היישום של הדרישות ולרמת הפרופסיונליזציה שלהם בנושא (Barnes and Burke 2012).

לסיכום פרק זה ניתן לראות כי התפיסות כלפי מוגבלות ואנשים עם מוגבלות השתנו באופן משמעותי בעשורים האחרונים, כאשר המודל החברתי, ותרגומו למדיניות על ידי המודל של זכויות אדם, הפכו למרכזיים ברוב מדינות העולם. שיח של זכויות זה, המבוסס על גישות ליברליות, מבקש לשנות את ההתייחסות לאנשים עם מוגבלות כמקבלי שירותים בלבד ולהדגיש את מעמדם כאזרחים בעלי זכויות וחירויות שוות לכלל האוכלוסייה. התחזקותו של שיח זה הוביל לגל חקיקה של חוקים למניעת אפליה ולמען שוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות ברוב מדינות העולם. בחוקים אלה יש לעקרון הנגישות מקום מרכזי הן כזכות והן כאמצעי ואף תנאי מקדים למימוש זכויות והשתתפות בתהליכים חברתיים. לערים ולרשויות מקומיות תפקיד מרכזי ביישום חוקים אלה בכלל, ועיקרון הנגישות במרחב הציבורי בפרט, ומחקרים רבים עוסקים בהיבטים שונים של תפקיד זה. יחד עם זאת עולה כי תהליך היישום מנקודת מבט תיאורטית ארגונית לא זכה למחקר מספק. גם בתיאוריות העוסקות בקשר שבין משפט ושינוי חברתי, בפרט בתיאוריות בהן התמקדתי בפרק זה כגון התיאוריה הניאו מוסדית, תיאוריות סטנדרטיזציה, תיאוריה משפטית ביקורתית של מוגבלות או תיאוריית הפעולה המשפטית, המחקר על שלב היישום של החלטות משפטיות אינו מרכזי.

רקע – נגישות לאנשים עם מוגבלות בישראל

בפרק זה אציג את הנושאים הרלוונטיים בנוגע לאנשים עם מוגבלות בישראל. ניתן יהיה לראות כי בדומה למגמה הכללית שהוצגה בפרק הקודם, גם בישראל התפיסות כלפי מוגבלות השתנו לאורך הזמן, מתפיסה פטרנליסטית לעבר התארגנות של אנשים עם מוגבלות ושינוי החקיקה המשפיעה על המדיניות כלפיהם. לאחר מכן אציג בהרחבה את חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן: חוק השוויון), תשנ"ח-1998, ואת פרק הנגישות בתוכו. לסיום אציג בקצרה את מקומן של רשויות מקומיות ביישום חוק השוויון ופרק הנגישות, וסקירה על אופני הפעולה השונים שלהן כפי שנחקרו עד כה.

חברה אזרחית ומדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות בישראל

אנשים עם מוגבלות מהווים קרוב ל-20% מהאוכלוסייה בישראל ו-25% מקרב האוכלוסייה הבוגרת (בני 20 ומעלה), כאשר 10% הינם אנשים עם מוגבלות חמורה המפריעה ביותר בפעילויות היומיום, ו-15% הינם אנשים עם מוגבלות מתונה. מבחינת מאפייניהם החברתיים והכלכליים של אנשים עם מוגבלות, ישנם פערים רחבים בינם לבין יתר האוכלוסייה, המתבטאים בין היתר ברמות השכלה נמוכות, שיעורי תעסוקה נמוכים יחד עם שיעורי אבטלה גבוהים, הכנסות נמוכות ומצב כלכלי כולל ירוד (ברלב ואח' 2015).

השינויים מהעשורים האחרונים בעולם בקרב החברה האזרחית של ולמען אנשים עם מוגבלות התרחשו גם בישראל. בשנים שלפני קום המדינה עיקר פעילותם של הארגונים התנדבותיים שקמו בישראל הייתה לדאוג לצרכיהם של אנשים עם מוגבלות במובן הבסיסי ביותר, לרוב מתוך גישה פטרנליסטית של צדקה. עם השנים התחילו לדאוג לצרכים נוספים כגון פעילויות פנאי, הכשרה מקצועית, מוסדות חינוך מיוחדים ועוד, כאשר חלק גדול מהארגונים הם עמותות המספקות שירותים, לעתים בעזרת מימון מצד המדינה. רק בשנים האחרונות, ובעיקר משנות ה-80 של המאה הקודמת, קמו ארגונים העוסקים בקידום זכויות שיאפשרו שוויון והשתלבות בקרב כלל האוכלוסייה. את ההתפתחות בפעילות הארגונים ניתן לזקוף גם למקימי הארגון. בעבר הוקמו ארגונים אלה מתוך גישה של חסד על ידי פילנתרופים, ארגונים אחרים הוקמו ביזמת הממסד, לעומתם כיום מוקמים יותר ויותר ארגונים על ידי האנשים עם מוגבלות עצמם (אלון וגדרון 2007; Rimon-Greenspan 2007).

פלדמן (Feldman 2007) מזהה שלוש דרכי פעולה עיקריות של הציבור הישראלי לקידום רפורמות חברתיות בהקשר של אנשים עם מוגבלות: שיטת פעולה שקטה, תקיפה ועקיפה, כאשר כל פעולה כזאת גוררת או מאשררת אופני פעולה ומדיניות מצד המדינה. שיטת הפעולה השקטה והפשרנית מאפיינת בעיקר עמותות המספקות שירותי רווחה, הוכחה כיעילה במעט מקרים אך תרמה ליצירת אווירה אוהדת של הממשל והחברה האזרחית. השיטה התקיפה באה לידי ביטוי במחאות ציבוריות ותקשורתיות המגבירות את המודעות ולרוב מאיצות תהליכים, בתנאי שהיא מצליחה תוך כדי כך ליצור קואליציות רלוונטיות עם מוקדי השפעה כגון התקשורת, חברי כנסת ועוד. הדוגמה הבולטת לשיטה זו בישראל היא שתי השביתות הארוכות והמתוקשרות מול משרד האוצר בשנת 1999 ובשנת 2001, הנתפסות כרגע מכונן עבור קהילת האנשים עם מוגבלות כמסוגלת לפעול למען עצמה, וכן הובילו את מדינת ישראל לחתימת הסכם רשמי לראשונה עם נציגי הקהילה עצמם, הסכם שכלל אישור לשיתוף פורמאלי של אנשים עם מוגבלות בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לחייהם. שיטת הפעולה העקיפה, עוקפת את הרשות המבצעת בעזרת פנייה לגופים כגון מבקר המדינה, הרשות המחוקקת או בתי משפט כדי לכפות על המדינה ביצוע שינויים חברתיים. עתירות לבג"צ ומחקר מעמיק של מבקר המדינה האיצו תהליכי שינוי בגישתה של החברה האזרחית לעבר גישה פלורליסטית ומשתפת יותר בתהליכי קבלת החלטות. בשנים האחרונות קמו ארגוני סנגור, שבין פעילויותיהם ניתן למצוא קידום חקיקה, אכיפת החקיקה באמצעות מגעים עם השלטונות או בדרך של פנייה לבג"צ, סיוע במימוש זכויות, עידוד והנחיה לסנגור עצמי ועוד (Feldman 2007).

ההתמקדות בשיח של זכויות מביא עמו תהליך של התמקצעות של המאבק, כאשר הדרישות לזכויות עבור אנשים עם מוגבלות מגיעות לרוב מצד קבוצה של "מומחים" מעולם המשפט ולא מצד הפעילים עצמם. תהליך זה אינו ייחודי לאנשים עם מוגבלות, אלא הוא מהווה חלק ממה שאלבשן מכנה "משפט המחאה", תהליך שהפך את הזירה המשפטית לזירת פעולה נגישה עבור ארגונים חברתיים. לעומת זאת, כפי שהיה ניתן לראות במחאות שהתרחשו לאחר חקיקת חוק השוויון, בתחומים מסוימים המאבק נלקח מהזירה המשפטית בחזרה לפעילים עצמם, למשל סביב נושא הקצבאות, כך שהפעילות למען אנשים עם מוגבלות מתנהלת בסופו של דבר במקביל הן בשטח והן בזירה המשפטית (אלבשן 2014 ; זיו 2004).

נהוג לחלק את המדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות בישראל לשלוש תקופות עיקריות. הראשונה היא מקום המדינה ועד שנות ה-70, תקופה בה המדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות עסקה במתן שירותי רווחה וסעד דיפרנציאליים עבור אנשים עם מוגבלויות שונות ומסיבות שונות, בהשפעת האידאולוגיה הציונית אשר קידמה מדיניות רווחה מבוססת צדקה והתחייבה לסייע לנכי צה"ל או לנפגעי תאונות עבודה בלבד (Rimon-Greenspan 2007). מדיניות זו לא עסקה כלל בנגישות או בהיבטים החברתיים הגורמים למוגבלות אלא התבססה על מודל רפואי של מוגבלות והתמקדה בפרט עם מוגבלות וצרכיו כפי שאנשי מקצוע הבינו אותם (אדמון 2016). בין החוקים של אותה תקופה ניתן למצוא את חוק הכשרות והאפטרופסות, חוק הביטוח הלאומי, חוק הסעד ועוד. משנות ה-70 החלה תקופה חדשה בכל הנוגע למדיניות חברתית בישראל בכלל, וכלפי אנשים עם מוגבלות בפרט. בין השנים 1972 עד 1998 נחקקו עשרות חוקים ותקנים הנוגעים לנגישות לאנשים עם מוגבלות, כגון חוק רישוי עסקים, חוק איסור הפליית עיוורים המלווים בכלבי מחיה, חוק התכנון והבנייה, תקנות התכנון והבנייה, חוק רשויות מקומיות (סידורים לנכים), חוק חנייה לנכים, תקנות תעבורה, חוק חינוך מיוחד, חוק הקלות לחירש, ועוד. לכאורה היה ניתן לצפות כי חקיקה כה רבה ובתחומים כה מגוונים תבטיח נגישות סביבתית הולמת לאנשים עם מוגבלות. אולם ממכלול החקיקה עולה כי היא נעדרת תפיסת עולם מגובשת הרואה בנגישות ביטוי לזכויות אדם, וכן היא מחוסרת תהליכי הטמעה ומנגנוני אכיפה. לפיכך, מעט מאוד מחקיקה זו יושם, אם בכלל, במהלך שנים אלו, כך שלא נרשם למעשה שינוי משמעותי ברמת הנגישות הסביבתית לאנשים עם מוגבלות בישראל (פלדמן 2007).

החל משנות ה-90 ניתן לזהות שינוי בגישת המשפט בישראל בנוגע לזכות לשוויון עבור אנשים עם מוגבלות ולהגדרתם, שינוי שהושפע מפיתוח מושגי של קבוצות חברתיות אחרות שנאבקו על הרחבת עקרון השוויון בארץ ובעולם, כגון נשים, וכן מחקיקת זכויות אדם עבור אנשים עם

מוגבלות בעולם המערבי (אדמון 2016 ; אורן ודגן 2007 ; זיו 2004). פריצת הדרך המשפטית בנושא זה התרחשה בבית המשפט העליון סביב עתירה לבג"צ של התלמיד שחר בוצר נגד מועצה מקומית מכבים-רעות ב-1996, בו נשיא בית המשפט העליון אהרון ברק התייחס לראשונה לזכות להשתלבות מלאה של אנשים עם מוגבלות בחברה כסוגיה של זכויות אדם. בד ובד יזם ארגון "בזכות" את חקיקת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, אשר ארבעה מפרקיו נחקקו ב-1998 (פלדמן 2007). חקיקת חוק השוויון היוותה תחילתה של תקופה חדשה בכל הנוגע למדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות, אפרט על מרכיביו ומשמעויותיו כעת.

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

בחוק השוויון לאנשים עם מוגבלות העמיד המחוקק הישראלי לראשונה את עניינם של אנשים עם מוגבלות כסוגיה מרכזית של זכויות אדם, תוך העתקת השיח המשפטי מעולם ההטבות והחסדים לשפה של חירות, שוויון וכבוד האדם. הוא מבוסס על תפיסה של שוויון רחבה, הכוללת שילוב, התאמות בסביבה, מתן מענה הולם, הכרה באופייה המובנה חברתית של קטגוריית המוגבלות, והגדרת אפליה ככוללת גם אי ביצוע התאמות נדרשות (אורן ודגן 2007 ; זיו 2004). עם אישור החוק, יישומם של פרקי החוק השונים החל להתבצע: לפי הנחיות החוק, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן: הנציבות) הוקמה בשנת 2000 תחת סמכותו של משרד המשפטים, תקנות בעניינים רבים מותקנות על ידי משרדי ממשלה השונים, בתי משפט דנים בסוגיות מתעוררות כגון איסור אפליה מחמת מוגבלות וחובה לבצע התאמות, ועושים שימוש בחוק כדי להשית חובות אשר לא בהכרח הוזכרו בו במפורש (אורן ודגן 2007).

נגישות מוגדרת לראשונה בישראל בחוק השוויון, בתיקון לחוק מספר 2 הקרוי "פרק הנגישות" אשר נחקק בכנסת במרס 2005, כדלקמן: "מתן אפשרות להגעה למקום, תנועה והתמצאות בו, שימוש והנאה משירות, קבלת מידע הניתן או המופק במסגרת מקום או שירות בקשר אליהם, שימוש במתקניהם והשתתפות בתכניות ובפעילויות המתקיימות בהם, והכול באופן שוויוני, מכובד, עצמאי ובטיחותי". פרק הנגישות של חוק השוויון מגדיר נגישות של המרחב הציבורי כזכות, עוסק בהנגשה כוללת של בניינים, מרחבים, תשתיות, מקומות, מוצרים ושירותים ציבוריים, קיימים וחדשים, המסופקים לכלל האוכלוסייה הן על ידי הסקטור הציבורי והן על ידי הסקטור הפרטי, לכל סוגי המוגבלויות (פלדמן 2007). החוק מפרט על היבטים רבים כגון לוחות זמנים ורמות החלה הדרגתית, אמצעי הדרכה, מנגנוני אכיפה מגוונים, וכן מגדיר תפקידים ובעלי מקצוע חדשים, בהם רכזי נגישות אשר חובה למנות בכל הארגון הנותן שירות לציבור ומונה מעל ל-25 עובדים, וכן מורשי נגישות מבנה תשתיות וסביבה (מתו"ס) ומורשי נגישות שירות, העוברים

הכשרה מתאימה ומקבלים את הרשאתם מטעם משרד הכלכלה, ובין היתר אחראים למתן אישורים וחווות דעת הנדרשים בדבר בנייה ומתן שירות בהתאם לתקנות, כמו למשל בעת מתן או חידוש רישיון עסק, קביעת פטורים פרטניים ועוד (אורן ודגן 2007 ; פלדמן 2007).

לשם הפיכת ההגדרה של נגישות לכלי פעולה מעשי, המחוקק ציווה לפרט את התכנים הכלולים בה במסגרת תקנות נגישות, שחלקן מנוסחות עד ימים אלה, על ידי משרדי הממשלה השונים בהתאם לשירותים השונים שאלה מציעים לציבור. הדבר הוביל לתהליך ארוך ומורכב של ניסוח ואישור תקנות נגישות אלו, המתחיל בשולחנות עגולים וממשיך בדיונים הפתוחים לבעלי עניין בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות בכנסת ישראל. בדיונים אלה משתתפים נציגי נציבות השוויון, נציגי משרד האוצר, נציגי ארגונים לקידום זכויות אנשים עם מוגבלות, וכן בעלי עניין נוספים בהתאם לצורך, כגון נציגים ממשרדי ממשלה, ארגונים ציבוריים כגון המועצה להשכלה גבוהה, המרכז לשלטון מקומי, וכן ארגונים פרטיים (אדמון 2016 ; פלדמן 2007). עד כה אושרו 17 תקנות נגישות בתחומים שונים כגון בניינים חדשים, בניינים קיימים, אתרי טבע, שירותי תחבורה ציבורית, נגישות השירות ועוד, וכן ישנן עוד 18 תקנות נוספות, כגון שירותי ביטחון, נגישות בדרכים ועוד, אשר עדיין נמצאות בדיון בוועדה וטרם אושרו.³

על ביצוע חוק השוויון ממונה שר המשפטים, וכאמור בשנת 2000 הוקמה נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות תחת סמכותו, כמצווה בחוק. הנציבות אחראית בין היתר על תהליך חקיקת התקנות המתבצע במשרדי הממשלה השונים, וכן משמשת וסת לעבודת המשרדים הממונים על ביצוע חלקים מהחוק, כל שר בתחום אחריותו (פלדמן 2007). כמו כן היא עוסקת בקידום מדיניות הנוגעת לאנשים עם מוגבלות, מניעת אפליה, היא מהווה סמכות מקצועית בכל הנוגע לנגישות פיזית ונגישות השירות, עוסקת בנציגות מדינת ישראל בנושאים הרלוונטיים באו"ם, ועוד. בראשה עומד נציב, תחתיו שלוש יחידות מקצועיות, ובנוסף פועלת בה ועדה מייעצת, המורכבת מנציגי ארגונים, מומחים, משפטנים ונציגי ציבור. בהתאם להנחיות החוק, רוב החברים בוועדה המייעצת הינם אנשים עם מוגבלות, מהתאם לעיקרון ההשתתפות בקבלת החלטות.⁴

לסיכום, ניתן לראות כי המעבר ממודל רפואי למודל חברתי השפיע באופן ברור על החקיקה בישראל, והוביל למעבר מחוקים שעסקו ברווחה בהתאם למודל הרפואי, לחקיקה למען שוויון

³ בהתבסס לעדכון האחרון באתר האינטרנט של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים, "דיווח על מצב תקנות הנגישות – מרס 2016".

⁴ מתוך אתר אינטרנט של הנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים.

זכויות המתאימה למודל החברתי. ניתן לראות בחוק השוויון מרכיבים רבים המהווים יישום רוח המודל החברתי, כגון פרק הנגישות המתמקד בשינוי המבנים והשירותים הציבוריים באופן רחב ומקיף, ללא התייחסות אינדיבידואלית לאנשים עם מוגבלות אלא תוך התייחסות לכלל המקומות והשירותים המרכיבים את החיים החברתיים. כמו כן הקמת נציבות השוויון והוועדה המייעצת בה, מטרתה לוודא כי אנשים עם מוגבלות ייקחו חלק בכל תהליכי קבלת ההחלטות בסוגיות הנוגעות לחייהם, כך גם הוראת החוק הנותנת לארגונים לקידום זכויות מקום לקחת חלק בשלבי חקיקה עתידיים של החוק, כפי שזה מתבצע בהתדיינות הפתוחה סביב תקנות הנגישות בוועדת הכנסת.

יישום נגישות על ידי רשויות מקומיות

למדינת ישראל יש מבנה שלטוני המעמיד את השלטון המקומי בחזית הרחבה ביותר מול האזרחים. הרשות המקומית היא זו שאמורה לספק את רוב הפתרונות והשירותים הקשורים לאיכות חייו של התושב. מבנה זה מתבטא בחקיקה בנושאים מגוונים הנוגעים לרווחת התושבים, ביניהם אלה הנוגעים לאנשים עם מוגבלות (צ'רצ'מן ורמות 2007).

לרשויות המקומיות תפקיד ייחודי ביישום פרק הנגישות בחוק השוויון. ראשית, הפרק מטיל עליהן חובה ישירה לפעול בתוך פרק זמן קצוב עד שתושלם במלואה המשימה של התאמת כל המקומות וכל השירותים שהעירייה מספקת לכלל הציבור. כמו כן, החוק מטיל את האחריות על הרשויות המקומיות לספק נגישות לאנשים עם מוגבלות במרחב הציבורי שבאחריותן, ולבסוף הוא מסמיך אותן להטיל את חובת הנגישות על מי שפועל בתחומן במסגרת הוראות חוק התכנון והבנייה ותקנותיו, חוק רישוי עסקים ותקנותיו ועוד. כלומר, על הרשות מוטלת אחריות ישירה כבעלת נכסים ומספקת שירותים, וכן אחריות עקיפה כגוף רישוי ואכיפה בתחומה. יש לציין כי החוק אינו מאפשר לרשויות ציבוריות, ביניהן רשויות מקומיות, לקבל הקלות או פטורים מביצוע חובת הנגישות בשל עלות ההתאמות (גרטל ואח' 2009 ; דניאלי-להב 2007).

בהתאם למגמה העולמית, גם בארץ נראה כי לערים מקום מרכזי בקידום נגישות המרחב הציבורי, לעתים אף ללא קשר לחקיקה ברמה המדינית, וניתן לראות זאת בכך שהערים תל אביב-יפו, ירושלים וחיפה היו פעילות בנושא זה מספר שנים בטרם אישור פרק הנגישות ב-2005, ועד שנת 2000 הן היו הרשויות המקומיות היחידות לעסוק בו (דניאלי-להב 2007).

במחקר שנערך ב-2007 ברשויות מקומיות שונות בישראל, עלה כי ערים מתמודדות באופנים שונים בחובות פרק הנגישות, אך בכולן המנכ"ל מאציל מסמכויותיו ל"יחידת נגישות" ו/או

"רכז/ת נגישות" הפועלים מתוך אחד מאגפי העירייה. בהרבה עיריות יחידת הנגישות פועלת מתוך מנהל שירותי קהילה או רווחה, במצב זה יש מודעות גדולה לפעולות הסברה ויצירת מסגרות לפעילות בקהילה. במקרים אחרים השיוך של יחידת הנגישות הוא למנהל הנדסה, במצב זה הגישה היא טכנית ונוטה להתרכז בהסרת חסמי נגישות מהמרחב הפיזי. בעיריות אחדות בלבד פועלת יחידת הנגישות מתוך מחלקה בין אגפית (דניאלי-להב 2007).

גם מודל העסקת רכז הנגישות ומבנה צוות הנגישות מגוונים בין העיריות, אך לרוב ריכוז וחברות בצוות מוטלים על העובדים הנבחרים בנוסף לתפקידם השוטף בעירייה. כמו כן, נפוץ לשלב בצוות יועץ נגישות, לרוב חיצוני, וכן בכמה עיריות יש רפרנטים במחלקות ובאגפים שונים המסייעים ליחידת הנגישות בעבודתה ככל הנדרש. בחלק קטן מהעיריות יש פורום עירוני לנגישות המתכנס באופן קבוע, מגבש אסטרטגיות פעולה ועוקב אחרי הנעשה. בכמה מקומות ישנו גוף חוץ עירוני כגון "קהילה נגישה", שרוב חבריו הם תושבים עם מוגבלות הפועלים לקידום הנושא מול העירייה (דניאלי-להב 2007).

במחקר עדכני יותר נבחנו האתגרים והדילמות של ממלאי תפקיד רכז נגישות ברשויות מקומיות בישראל. מהמחקר עלה כי בעקבות הגדרת התפקיד המעורפלת בחוק השוויון, הרשויות מעניקות לתפקיד משמעויות שונות, וכן רמות ההכשרה, הידע והכישורים של הרכזים משתנה מרשות לרשות. לוותק ואופי רכז הנגישות, וכן לרמת המחויבות מצד ההנהלה של הרשות, יש תפקיד מרכזי ברמת הצלחת יישום פרק הנגישות בעיר. כמו כן עלה כי בקרב רכזי נגישות רבים ישנו קונפליקט בין מחויבותם לנושא הנגישות ולתושבים עם מוגבלות, לבין מחויבותם לרשות בה הם עובדים. קונפליקט זה מתבטא בדילמות איתן מתמודדים רכזי הנגישות כגון החשש מצווי נגישות מצד הנציבות שוויון אל מול הידיעה שזו הדרך היעילה ביותר לאכיפת החוק, שיקולים סביב סוגיות של עלות-תועלת ועוד (גת 2015).

מיקומו הארגוני ואופיו של רכז הנגישות או של האחראי העיקרי לנושא ברשות המקומית עלה גם במאמר המסכם ביצוע סקרים על מצב הנגישות הקיים ברשויות מקומיות על ידי משרד הפנים. במאמר נטען כי השחקנים הדומיננטיים בנושא ברשות המקומית, הנמצאים בכל רשות במיקום ארגוני אחר כגון אגף הנדסה, מחלקה משפטית, הנהלה ועוד, השפיעו במידה רבה על אופיו של הסקר וכן הם משפיעים על שיח הארגון בנושא ועל האופן בו הארגון מתרגם את פרק הנגישות לפעילות אופרטיבית (בנישתי 2016).

כפי שעלה בפרק הקודם, מסקירת הספרות נראה כי עיקר המחקר בנושא יישום נגישות בערים מתמקד בבחינת המצב הקיים, קטלוג וחשיפת בעיות ואתגרים ביישום התאמות נגישות, ללא מחקר תיאורטי חברתי על שלב יישום הנחיות החקיקה. הדבר נכון גם, ואף ביתר שאת, בישראל, אשר רוב המחקר בנושא עוסק כאמור בהצגת המצב הקיים או בניסיון להציע הנחיות ליישום יעיל של פרק הנגישות בחוק השוויון, ללא דגש על היבטים תיאורטיים ביקורתיים וארגוניים של יישום זה (אדמון 2016).

מטרת המחקר ומתודולוגיה

לאור האמור בפרקים הקודמים, בפרק זה אציג את מטרות המחקר הנוכחי, את אופן ביצועו ואופן ניתוח התוכן. אתחיל בהצגת שאלות המחקר העיקריות, שיטת המחקר והחומרים עליהם אתבסס, ולסיום אדון במספר סוגיות העוסקות במתודולוגיה ובשדה המחקר.

מטרת המחקר

מטרת מחקר זה היא להעמיק את ההבנה סביב שלב היישום של חקיקה בתחום של מדיניות חברתית כלפי אנשים עם מוגבלות על ידי ארגון ציבורי, במקרה זה עריית תל אביב-יפו. כפי שעלה בפרקים הקודמים, עיקר המחקר בנושא זכויות של אנשים עם מוגבלות מתמקד בשלב ניסוח החקיקה או בשלבי המאבק למען אישור חקיקה זו. לחלופין, מחקרים העוסקים בנגישות בערים מתמקדים בהצגת המצב הקיים או במתן המלצות ליישום יעיל של מדיניות זו, ללא ניתוח תיאורטי ארגוני מעמיק. במחקר זה ברצוני להאיר על שלבי היישום של חקיקת הנגישות על ידי העיר תל אביב-יפו, תוך הדגשת ההיבטים הארגוניים של תהליך זה, ומשמעויות חברתיות הבאות לידי ביטוי בעת יישום החוק.

מחקר זה מתאר תקופה של שינויים ארגוניים בעריית תל אביב-יפו הנוגעים לאופן בו היא עוסקת בנושא של נגישות כלפי אנשים עם מוגבלות בעיר. הוא יתמקד בשני נושאים עיקריים, הראשון הוא מהות שינויים אלה בעירייה בכל הנוגע להתייחסותה לנושא נגישות הן מבחינת פנים ארגונית והן ביחס למיקומה בשדה הארגוני הכללי. הנושא השני הוא ניסיון לבחון כיצד שינויים ארגוניים אלה מאפשרים ליישם, או לא, את עקרונות המודל החברתי של מוגבלות, כפי שזה מופיע בחוק.

לפיכך למחקר זה יש מספר שאלות עיקריות. ראשית, כיצד פרק הנגישות השפיע על האופן בו מתייחסת עריית תל אביב-יפו לנושא, הן ברמה הארגונית, הן ברמת השיח סביב מוגבלות, והן ברמת דרכי הפעולה שלה? האם תפקידה ומיקומה החברתי של העירייה כמיישמת את החוק במרחב הציבורי השתנה בעקבות פרק הנגישות? לאחר מכן ברצוני לבחון, לאור השינויים

שחקיקת הפרק ויישומה הובילו, האם עקרונות המודל החברתי של מוגבלות, המופיעים באופן פורמלי בחוק, באים לידי ביטוי בשלב יישום פרק הנגישות על ידי העירייה? במילים אחרות, האם מאבקם של ארגוני אנשים עם מוגבלות, שהוביל בסופו של דבר לחקיקת חוק השוויון ופרק הנגישות, מתבטא בעת יישומם של החוק והתקנות שצמחו ממנו?

מקורות נתונים ומתודולוגיה

על מנת לענות על שאלות שהוצגו לעיל בחרתי לבצע מחקר המתבסס על שילוב של מספר כלים איכותניים הכוללים ראיונות עומק עם בעלי תפקידים בעירייה ומחוצה לה, וניתוח מסמכים ודו"חות רשמיים העוסקים בנגישות בעריית תל אביב-יפו מטעם העירייה ומטעם ארגונים נוספים. המקור העיקרי לממצאי המחקר הוא ראיונות העומק, אשר בוצעו בתוך תקופה של שנתיים, ממרץ 2014 עד דצמבר 2016, במהלך עריית תל אביב-יפו שינתה את האופן בו טיפלה בנושא נגישות, מטיפול על ידי צוות נגישות בין-אגפי להקמת יחידת נגישות ייעודית, תהליך עליו ארחיב בהמשך. הראיונות היו ראיונות פתוחים חצי מובנים, ארכו כשעה בממוצע והתקיימו במשרדם של המרואיינים.

בראיונות השתתפו בעלי תפקידים מארגונים שונים⁵. ראשית, רואיינו שישה בעלי תפקידים שעסקו בעבר ושעוסקים בהווה באופן ישיר בנושא נגישות בעירייה. אל המרואייין הראשון והמרואיינים בשנת 2016 הגעתי בעזרת הפנייתו של המרכז למחקר וקשרי ציבור במנהלת עיר עולם ותיירות בעירייה, אשר סייע לי בכניסה לשדה על ידי פנייה ישירה של המרכז לגורמים אלה בשמי. שאר המרואיינים אותרו בשיטת "כדור שלג", כלומר המרואיינים עצמם הפנו אותי אל בעלי תפקידים נוספים בארגון אשר עשויים להיות רלוונטיים. יש לומר כי לא עלה בידי לראיין חברי צוות הנגישות בעבר שאינם כעת עובדי עיריית תל אביב-יפו, למרות ניסיונותי, דבר המעיד בין השאר על חשיבות הסיוע שקיבלתי ממרכז המחקר בעת קביעת הראיונות. בסופו של דבר בראיונות עם בעלי תפקידים בעירייה השתתפו שישה אנשים: שני נציגים שהיו חלק מצוות הנגישות בעבר במשך מספר שנים, אחד מיחידת התכנון האסטרטגי (להלן: נציג התכנון האסטרטגי)⁶ מתוך מנהל ההנדסה, ואחת מהמנהל לשירותים החברתיים (להלן: נציגת השירותים החברתיים); יועץ נגישות חיצוני המייעץ לעירייה מזה מספר שנים, לפני ואחרי השינוי הארגוני

⁵ ראו רשימת מרואיינים בנספחים.

⁶ בעלי תפקידים בעירייה יוצגו בעבודה זו באמצעות תפקידם, נציגים מחוץ לעירייה יוצגו באמצעות שם הארגון, שמות של בעלי תפקידים שעלו מהממצאים יוצגו באמצעות תפקידם, שמות של נבחרי ציבור שעלו מהממצאים יוצגו בשם המלא. כל זאת בהתאם לכללי האתיקה ולמען שמירה על הפרטיות, ובתיאום עם המרואיינים.

(להלן : יועץ הנגישות); סמנכ"ל לתכנון, ארגון ומערכות מידע שתחת סמכותו הוקמה יחידת הנגישות החדשה (להלן : סמנכ"ל תכנון); מנהל יחידת הנגישות החדשה (להלן : מנהל יחידת נגישות); ורכזת יחידת הנגישות החדשה (להלן : רכזת יחידת נגישות). מטרת הראיונות עימם הייתה לשמוע על הגיונות השונים שהיו בעירייה אז והיום כפי שאלה נתפסים על ידי בעלי התפקידים העוסקים בפועל בנושא, תוך התמקדות בנושאים כגון אופי תפקידם בתחום הנגישות, התייחסותם של גורמים שונים בעירייה לנושא, גורמים מקדמים וגורמים מעכבים בתהליך ההנגשה, התייחסות לחוק השוויון ולנציבות השוויון ועוד, זאת בהתאם לגישת הפעולה המשפטית והגישה הביקורתית משפטית של מוגבלות, המדגישות כי החוק משתנה ומקבל משמעויות שונות בהתאם לשחקנים השונים הבאים עמו במגע (Jones and Bassar ; Barnes and Burke 2012). Marks 1999).

בנוסף לכך, רואינו שלושה נציגים משלושה ארגונים העוסקים בנושא בדרכים שונות. אל המרואיינים אלה הגעתי על ידי פנייה ישירה אל ראשי הארגונים. הארגונים נבחרו לאחר שאלה צוינו על ידי בעלי התפקידים בעירייה במהלך הראיונות עמם. בראיונות עם נציגים מארגונים מחוץ לעירייה השתתפו : נציג מנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, אשר אף עבד בעברו עם עריית תל אביב-יפו (להלן : נציג הנציבות); נציגה מארגון "בזכות", ארגון אשר היה מעורב בניסוח וקידום חוק השוויון ופרק הנגישות, ועודנו עוסק בקידום הנושא (להלן : נציגת בזכות); ונציג ארגון של אנשים עם מוגבלות בתל אביב-יפו (להלן : נציג ארגון אע"מ-ת"א)⁷, ארגון אזורי של אנשים עם מוגבלות למען אנשים עם מוגבלות. מטרת הראיונות עם נציגים אלה היא לקבל מבט חיצוני לאופן בו עריית תל אביב-יפו מטפלת בנושא הנגישות כפי שאלה נתפסים על ידי ארגונים בעלי אופי שונה, ארגון ציבורי, ארגון מקדם זכויות וארגון של אנשים עם מוגבלות, על מנת להבין באופן רחב ומהימן יותר את המתרחש בעירייה.

הכלי השני הוא ניתוח מסמכים רשמיים בנושא נגישות בעיריית תל אביב-יפו⁸. המסמכים העיקריים הם שתי תכניות שנכתבו על ידי עובדי העירייה לפני ואחרי אישור פרק הנגישות בחוק השוויון. המסמך הראשון הינו "תכנית אב לשיפור הנגישות לאנשים עם מוגבלות בתל אביב-יפו" (להלן : תכנית אב) הנכתב בשנת 2001 ופורסם מטעם "הרשות העירונית לענייני נכים", תחתיה

⁷ שם ארגון זה הינו שם בדוי לבקשת נציג הארגון.

⁸ ראו רשימת מסמכים בנספחים.

ישב צוות הנגישות דאז. מסמך זה הינו ארוך במיוחד (65 עמודים) וכולל שבעה פרקים ובנוסף נספחים, ביניהם פרקים המציגים פעילות בתחום בערים שונות באירופה, מאפיינים וצרכים של אוכלוסיית היעד, ליקויי נגישות כפי שעלו בקבוצות מיקוד, החזון העירוני ועוד. יש לציין כי מדובר בפרק א' של תכנית האב, כאשר לגבי פרק ב' של התכנית, שאמור לכלול תכנית אופרטיבית, ישנו רק מתכונת עבודה בנספחי המסמך. המסמך השני הוא "תכנית רב שנתית להנגשת העיר" (להלן: תכנית רב שנתית) אשר נכתב על ידי צוות הנגישות העירוני בשנת 2011, ואופיו שונה בהחלט. הוא בן 23 עמודים, ועיקרו הצגת מסגרת לתכנית רב שנתית ורב תחומית להנגשת כלל העיר, תוך חלוקה לנושאים: מוסדות חינוך, מוסדות ציבור, שטחים פתוחים ורחובות. בכל תחום יש פירוט לגבי תקנות נגישות רלוונטיות ופרטיהן, מתווה התכנית, סדר קדימויות, שלבי ביצוע ועוד. מסמכים נוספים המהווים מקורות מידע כתובים מטעם העירייה הם: דיווח יחידת הנגישות בדבר סטטוס עדכון ביצוע שפורסם ב-2016 וכן שתי כתבות שנכתבו על ידי עובדי העירייה ופורסמו בכתב העת "עניין של גישה" בשנים 2004 ו-2007, המציגות את פעילות העיר בנושא נגישות בשנים אלו. מטרת ניתוח התכניות והכתבות היא לזהות כיצד עובדי העירייה מציגים את הנושא לפני ואחרי פרק הנגישות, שכאמור אושר בשנת 2005, מה אופן ההתייחסות לנושא הן ברמה הרטורית והן ברמה הביצועית, הן בהצגת והצדקת הצורך והן בהצעת דרכי פעולה למתן מענה. כפי שתיאוריות ארגוניות של משפט טוענות, למסמכים אלו משמעות רבות, הן כניסיון להשגת לגיטימציה ברמה הסמלית והן כמנגנון מוסדי בארגון המציג את האופן בו החוק מפורש ומתורגם לפרקטיקות ארגוניות (Edelman ; Ashworth et al. 2007 and Talesh 2011).

בנוסף לכך איעזר בשני דוחות, "מדד נגישות ערים 2013" ו"מדד נגישות ערים 2016", אשר בוצעו בריכוז ארגון "בזכות" וארגון "חושבים בצבע" בהתאמה, ושולבו בה אנשי מקצוע בתחום הנגישות ואנשים עם מוגבלות. המדדים כוללים בדיקה השוואתית של המצב הקיים תוך התייחסות לנגישות פיזית, השתתפות ומעורבות חברתית, ושביעות רצון כללית של תושבים עם מוגבלות בעשרים רשויות מקומיות, ביניהן תל אביב-יפו. מטרת השימוש בדוחות אלו היא לקבל מידע אודות תפיסת רמת הנגישות הפיזית והחברתית בעריית תל אביב-יפו ידי גורמים חיצוניים לה מהחברה האזרחית.

הממצאים במחקר זה הם תוצאה של ניתוח המשלב את הראיונות ואת החומרים הכתובים, כאשר לעתים האחרונים אישרו והדגימו נושאים שעלו בראיונות, ולעתים הראיונות סיפקו

הרחבה על הנושאים שהופיעו במסמכים, הציגו את הרציונל שעמד מאחוריהם והאירו על העשייה בפועל לאחר פרסום מסמכים אלו.

סוגיות במתודולוגיה והשדה

כאמור המחקר בוצע באמצעות מתודולוגיה איכותנית משולבת שעיקרה ראיונות אישיים וכן ניתוח מסמכים. הבחירה בשיטות מחקר אלו נובעת ממטרת המחקר לנסות ולזהות את האופנים השונים בהם החקיקה משפיעה על בעלי תפקידים הבאים ליישם את החוק. מחקר איכותני מאפשר להרחיב את ההבנה סביב שדה חברתי, לתת משמעות לתופעות ולחשוף תבניות, הסדרים חברתיים וקטגוריות חברתיות, ומסייעת להבין השקפות עולם, ערכים, והסברים של השחקנים השונים לתופעות חברתיות ואישיות. שילוב של כלים איכותניים במחקר הינו נפוץ, מאחר והוא מאפשר להתגבר על מגבלות שיש לכלים איכותניים בנפרד ולקבל הבנה עמוקה יותר של השדה הנחקר (Denzin and Lincoln 2008). חשוב לציין כי אין מטרת המחקר לעסוק ברמת הנגישות בפועל בעיר תל אביב-יפו או בסקירת המצב הקיים, דבר שכפי שצוין בפרק הקודם מתבצע מעת לעת על ידי גורמים שונים. מטרת המחקר היא לזהות פרקטיקות ארגוניות בעירייה, כיצד אלו השתנו בעקבות חקיקת ואכיפת פרק הנגישות, וכן לבחון אילו מהערכים שהובילו לחקיקה באים לידי ביטוי בעת יישומה, זאת תוך ניתוח בעזרת תיאוריות ארגוניות וביקורתיות של משפט שהוצגו בפרקים הקודמים.

כמו כן אין מטרת המחקר לעסוק בעיר תל אביב-יפו ביחס לערים אחרות בארץ, שכן מדובר במחקר המתבסס על חקר מקרה יחיד, מדיניותה של עריית תל אביב-יפו בתחום נגישות לאנשים עם מוגבלות. היתרונות בחקר מקרה הם האפשרות להציג את הנושא הנחקר מבלי לפרקו למשתנים שונים הניתנים להבחנה והשוואה, וכן מאפשר שמירה על שלמות הנרטיב של הארגון הנחקר (Abbott 1992). מחקר זה יבקש להציג באופן הוליסטי ורחב ככל האפשר את פעולותיה ואופני ההתייחסות של העיריה בנושא נגישות בנקודות זמן שונות, כפי שאלו נתפסו על ידי בעלי תפקידים ונכתבו במסמכים בתוך העירייה ומחוצה לה. כמו כן, יש ניסיון לבחון מקרה זה על פי גישה אפיסטמית תהליכית, כלומר המחקר מנסה להתחקות אחר שינויים המתרחשים בעירייה בעקבות אירועים והקשרים שניתנים לסימון בציר הזמן (Van de Ven and Poole 2005), במקרה זה חקיקת ואכיפת פרק הנגישות בחוק השוויון אשר הובילו לשינויים ארגוניים בעירייה.

הבחירה להתמקד בעיר תל אביב-יפו נובעת ממספר סיבות. ראשית, הנני תושבת תל אביב-יפו מזה מספר שנים, ורמת הנגישות בה היא דבר המשפיע עלי באופן ישיר, בעקבות היותי מתניידת

בכיסא גלגלים. שנית, מדובר בעיר אשר עוסקת בתחום נגישות מזה מספר שנים, דבר הבא לידי ביטוי לא רק בספרות אלא גם מתגלה במרחב הציבורי באזורים שונים בעיר. לפיכך לא מדובר בעיר אשר החלה לעסוק בנושא בעקבות חקיקת פרק הנגישות. מסיבה זו השפעתו של הפרק על העירייה מורכבת, שכן הנחיותיו צריכות לבוא לידי יישום בארגון שהינו כבר בעל עמדות ופרקטיקות בנושא. שלישית, מדובר ברשות מקומית ייחודית במאפייניה בישראל, הן מבחינת גודלה, הן מבחינת גובה תקציבה והן מבחינת אופייה האורבנית. ייחודיות זו עלתה גם מדברי המרואיינים ועל כך ארחיב בהמשך, אך כעת אדגיש כי היותה של עריית תל אביב-יפו בעלת משאבים מהווה גורם חשוב לבחירתה במחקר, שכן כפי שעולה מהספרות, אחת הסיבות העיקריות לאי-יישומה של מדיניות בתחום נגישות הינה עלותה הגבוהה. ברצוני היה לחקור רשות מקומית אשר באפשרותה לבצע את הנחיות החוק, ואשר הגורמים המעורבים ביישומו של הפרק אינם תקציביים בלבד עבורה.

כל הראיונות הוקלטו ותומללו על ידי, ובוצע ניתוח תוכן הן מטקסט הראיונות והן מהמסמכים. בעת הניתוח נעזרתי בגישות המקובלות בניתוח איכותני, בהן התיאוריה המעוגנת בשדה בגרסתה הקונסטרוקטיביסטית וניתוח תוכן נרטיבי (קסן וקרומר-נבו 2010 ; Charmaz 2000), כאשר אני מתייחסת לשיטות אלו כאל מערך אסטרטגיות גמישות שניתן לאמץ חלק מהן כדי לקדם הבנה פרשנית תוך נאמנות מרבית לשדה (Charmaz 2000). ניתן להגדיר את תהליך ניתוח הנתונים שביצעתי כמורכב משני שלבים במקביל: בשלב הראשון ניסיתי לאתר תמות וקטגוריות שונות כפי שאלו עלו מתוך הטקסטים, תוך שימת דגש לסוגיות המרכזיות המופיעות בהם באופן חוזר. בשלב השני המקביל, ניסיתי לאתר את האופנים בהם עקרונות המודל החברתי של מוגבלות באים לידי ביטוי בממצאים, תוך התמקדות בעקרונות העיקריים בדבריהם של המרואיינים ובמסמכים. ניתן לתאר ניתוח זה כתהליך מחזורי הנע מהממצאים לתיאוריה ובחזרה לממצאים. את התמות שעלו מהממצאים בשני שלבים אלה ניתחתי תוך חלוקה לשתי תקופות זמן, מדיניות העירייה בנושא לפני חקיקת פרק הנגישות ותקנות הנגישות ואחריה, במטרה להשוות בין האופנים השונים שבהם העירייה עסקה בנושא ובהם עקרונות המודל החברתי באים לידי ביטוי, ולשים דגש על השינויים שבאו בעקבות החקיקה ואכיפתה. השוואה זו במקרה של ניתוח המסמכים הינה פשוטה, מאחר והיו ברשותי מסמכים מקוריים שנכתבו לפני ואחרי החקיקה ומהווים עדות נאמנה לכל אחת מהתקופות. לעומת זאת במקרה של הראיונות, שכאמור מהוות מקור המידע העיקרי עבורי, ההבחנה מורכבת יותר שכן המרואיינים הציגו את דבריהם לגבי התקופה שלפני החקיקה כפי שהיא נתפסת באופן סובייקטיבי על ידם כיום, והצגת הדברים שנעשו על ידי העירייה לפני

החקיקה בהכרח מושפעת מהשינויים שהתרחשו בעקבותיה. במקרים מסוימים עלה בידי לאשרר מידע שנאמר לי על ידי מרואיין במסמכים, אך ברוב המקרים מדובר בדברים כפי שאלה נזכרים כיום. הדבר אינו חסרון בהכרח, אלא זהו חלק מהותי מכל מחקר איכותני המבוסס על ראיונות, שכן אין מטרתו לחשוף אמת אובייקטיבית, אלא את המשמעויות והפרשנויות המוענקות למציאות בהתאם למבנים החברתיים השונים על ידי השחקנים בשדה (קסן וקרומר-נבו 2010 ; Denzin and Lincoln 2008).

חלק מהותי במחקר השייך לגישה הביקורתית של מוגבלות הוא ביצוע מערך מתודולוגי שיבטיח ייצוג מהימן של אנשים עם מוגבלות ושל דיכויים החברתי המבני, בניגוד למחקרים רבים המאשררים דיכוי זה ומשמרים ייצוג טראגי או פתולוגי של מוגבלות. הוגים מתוך דיסציפלינה של לימודי מוגבלות ניסחו מספר עקרונות אשר יבטיחו מחקר שיאבק בהדרת ודיכוי אנשים עם מוגבלות ולא ישמר אותם. אחד מעקרונות אלה הוא מעורבותם של אנשים עם מוגבלות במחקר והשמעת קולם, תפיסתם הסובייקטיבית והבנתם את המציאות החברתית ממקור ראשון, בניגוד למחקרים המדברים "על" אנשים עם מוגבלות מתוך עמדה מקצועית חיצונית (Stone and Priestley 1996). במחקר זה מיקומם של אנשים עם מוגבלות והשמעת קולם בא לידי ביטוי בשני ראיונות מתוך תשעה ובשני מסמכים מתוך שבעה. למרות היותו מחקר העוסק במדיניות ארגונית ולא בתושבים עצמם, היה חשוב בעיני להביא גם אם באופן חלקי ביותר את עמדתם של אלה המושפעים באופן ישיר ממדיניות זו. לשם כך פנית, כפי שצוין, לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, וכן לארגונים מהחברה האזרחית. בין ניסיונותיי לאתר ארגון של תושבי תל אביב-יפו עם מוגבלות התוודעתי כי, בניגוד למתרחש בערים אחרות כגון ירושלים או חיפה, ישנו רק ארגון אחד המבוסס על תושבי העיר. יחד עם זאת, לא הוא ולא ארגון אחר עוסקים באופן ישיר בנושא של נגישות המרחב הציבורי בעיר, גם זה לעומת ערים אחרות בהן קיימות התארגנויות שונות דוגמת "קהילה נגישה" המורכבת מתושבים עם מוגבלות ועובדת בשיתוף הרשות המקומית (דניאלי-להב 2007). על משמעויות אפשריות של היעדר התארגנות מקומית כזו ועל אי מעורבותם של תושבים עם מוגבלות בתהליך על ידי העירייה אדון בהמשך, אך אחת התוצאות מכך היא שקולם של תושבים עם מוגבלות במחקר זה מושמע באופן שולי יחסית. יחד עם כל הנאמר, ביצוע מחקר על ידי חוקרת עם מוגבלות מהווה גם הוא עקרון חשוב בפני עצמו בתיאוריה הביקורתית של מוגבלות, המבקשת לא רק לתת מקום לקולם של אנשים עם מוגבלות אלא גם לערער על ההיררכיה הקיימת באופן מסורתי בין החוקר ללא מוגבלות לבין הנחקר עם מוגבלות הפסיבי,

כאשר אחת הדרכים לעשות זאת היא בכך שהאדם עם מוגבלות יהיה גם החוקר בעל הידע המקצועי המבצע את המחקר באופן אקטיבי (Stone and Priestley 1996; Shakespeare 2006).

לסיום, ברצוני לדבר בקצרה על המיקום שלי בשדה והשפעתו על מחקר זה. כאמור אני תושבת תל אביב-יפו המתניידת בכיסא גלגלים, כלומר אדם עם מוגבלות נראית. כמו כן, אני מורשית נגישות שירות ומילאתי תפקיד כרכזת נגישות בארגון ציבורי מספר שנים. השפעת מאפיינים אלו על מהלך הראיונות בא לידי ביטוי באופנים שונים, כאשר מצד אחד היותי תושבת עם מוגבלות ממצב אותי כקהל היעד במדיניות המתבצעת על ידי עובדי העירייה בנושא נגישות, דבר העשוי למנוע מאותם עובדים לדווח בחופשיות על עבודתם. מצד שני היכרותי המקצועית בתחום של נגישות וניסיוני בתהליכי יישום הנחיות נגישות בארגון ציבורי סייעה לי במהלך הראיונות מול אותם עובדים, מאחר ו"דיברתי את השפה המקצועית" שלהם וכן הכרתי את הקושי והמורכבות שבהטמעת תקנות נגישות בארגון. לכן אני מאמינה כי בסופו של דבר הצלחתי לקבל במהלך הראיונות מידע רב ומהימן על הפרקטיקות וההיבטים הארגוניים כפי שאלה נתפסים על ידי עובדי העירייה. כמו כן, לא ניתן להתעלם מכך שמאפייני האישיים, היכרותי עם "עולם הנגישות" בארץ ומקומי בתוכו מהווים גורם משמעותי באופן התייחסותי אל מקורות המידע, אל המרואיינים ואל החומר התיאורטי. קריאת החומרים הינה שונה עבורי, שכן למרות ניסיונותיי לשמור על רמה גבוהה ככל האפשר של מהימנות, סביר כי ניסיון החיים שלי ומקומי החברתי-פוליטי בשדה השפיע על דרך הפרשנות והניתוח שלי, וכן על מסקנותיי הסופיות בעבודה זו. יחד עם זאת חשוב לזכור כי מעמד ייחודי זה בתור חוקרת עם מוגבלות והשפעתו על המחקר מהווים נדבך חשוב בעת ביצוע מחקר המזוהה עם התיאוריה הביקורתית של מוגבלות.

ממצאים וניתוח

בפרק זה אציג את ממצאי המחקר כפי שאלה עלו מהראיונות והמסמכים, תוך ניתוחם באמצעות התיאוריה הביקורתית של מוגבלות ותיאוריות ארגוניות וביקורתיות של משפט כפי שאלו הוצגו בפרק הראשון. אציג את הדברים בחמישה תתי-פרקים: בתת-פרק הראשון אציג בקצרה את השדה, עריית תל אביב-יפו ומדיניותה בנושא של נגישות, כפי שזו גובשה והשתנתה לאורך השנים. לאחר מכן אעבור לעסוק בתמות העיקריות שעלו מהממצאים. בתת-פרק השני אעסוק בשינויים ברמה הארגונית, ברמת השיח והרטוריקה וברמת הפרקטיקות של עריית תל אביב-יפו לפני ואחרי אישור פרק הנגישות וניסוח תקנות הנגישות. התת-פרק השלישי יעסוק בתפקידה הכפול של עריית תל אביב-יפו בתחום הנגישות בארץ, כאשר מצד אחד תוצג תפיסת החלוציות של העיר

בתחום הן לפני פרק הנגישות והן אחריו, ומצד שני את תגובותיה השונות כלפי אכיפת החוק. בתת-פרק הרביעי אנסה לבחון האם עקרונות המודל החברתי המנוסחים בחוק באים לידי ביטוי בעת היישום, כאשר אעשה זאת באמצעות דגש על שני עקרונות שבלטו מהממצאים: עיקרון ההכלה ועיקרון ההשתתפות בתהליך קבלת החלטות. בתת-פרק האחרון אעמוד על אופי השינוי שהתרחש בתחום הנגישות בעקבות העברת הטיפול בו מתחום מקצועי אחד לאחר בעירייה.

הצגת השדה: מדיניות בנושא נגישות בעריית תל אביב-יפו – מרפרנט, לצוות, ליחידה

עריית תל אביב-יפו נוסדה במעמדה הנוכחי בשנת 1949. כיום היא אחת העיריות הגדולות ביותר בישראל, יש בה כ-7,000 עובדים, לא כולל עובדים חיצוניים (בעמותות או בחברות קבלן שונות). העיריה מורכבת ממבנה פוליטי ומבנה מנהלי. בראש המבנה הפוליטי עומד ראש העירייה, ותחתיו מועצת העירייה, מבקר העירייה והשירות העירוני. בראש המבנה המנהלי עומד מנכ"ל העירייה ותחתיו שלוש חטיבות, שישה מינהלים שבכל אחד מהם מספר אגפים, וכן שבע יחידות עצמאיות⁹.

עריית תל אביב-יפו הייתה אחת הרשויות המקומיות הראשונות לעסוק בנושא של נגישות בישראל. בשנת 1981 העסיקה אדריכל בתור יועץ נגישות בתוך מחלקת מהנדס העיר, זאת בעקבות תביעה שהוגשה נגד יזם והעירייה על ידי "ארגון הגג לארגוני נכים". בשנת 1984 הייתה הרשות המקומית הראשונה למנות "מבקר נגישות" (שבזמנו כונה רפרנט לנושא "סידורים מיוחדים לנכים") באגף הרישוי והפיקוח על הבנייה (דניאלי-להב 2007; פריגת 2004). נציג הנציבות, שכאמור היה בעבר עובד העירייה, מתאר מה עמד מאחורי מהלכים ראשוניים אלה: "ארגון הגג לארגוני נכים] הגיש תביעה נגד מי שביצע שינויים בקולנוע חן ונגד עריית תל אביב על כך שבשלב היתר הבנייה לא דרשה לעמוד בדרישות התקנות תכנון ובנייה (...) אני כבר הייתי אדריכל ולמעשה ביקשו ממני מטעם עריית תל אביב, כנציג של ארגון הגג לבוא ולבדוק את העניין הזה, לא את המקרה עצמו אלא בעקבות ההתעסקות עם זה הם אמרו 'רגע, למה שאנחנו ניקח על עצמנו את האחריות? אם אנחנו צריכים לדרוש את זה אז נדרוש', הרי זה לא שלהם, בהליך הרישוי הם צריכים לבדוק את זה ולדרוש (...) הצעתי להם לעבור על זה בשלב של היתרי הבנייה, ולמעשה הציעו לי להיות יועץ שלהם". עם הזמן שימש מודל זה עיריות נוספות, כך שכל בקשות ההיתר נבדקו על ידי מומחה בתחום נגישות כתנאי להשלמת ההליך הרשמי מול רשות הרישוי (דניאלי-להב 2007). נציג הנציבות תיאר גם את ניסיונותיו להרחיב את עבודתו בזמנו: "בתפקיד

⁹ מתוך אתר האינטרנט של עריית תל אביב-יפו.

שלי גם הגדלתי ראש והיה לי קשר גם עם רישוי עסקים, הכנסנו פרמטרים שדורשים את ההנגשה ככל שביקשו רישיון עסק בבניין חדש, או אחרי שיפוצים נרחבים. פניתי למחלקת המדרכות, למחלקת תנועה על חניות, למחלקת גנים ונוף, מחלקת בנייני הציבור (...). היה לי יד די חופשי מהבחינה הזו ליזום ולהציע דברים".

עריית תל אביב-יפו הייתה הראשונה גם להתייחס לנושא באופן אסטרטגי ומקצועי, כאשר בהנחיית ראש העיר הנכנס רון חולדאי, הוקמה בשנת 1999 הרשות העירונית לענייני נכים, בראשות חבר מועצת העיר (דניאלי-להב 2007; צ'רצ'מן ורמות 2007). נציג הנציבות הסביר כי "חשבו שצריך הרבה יותר מעבר לבקרה של היתר בנייה, אלא צריך לחשוב בצורה קונספטואלית אחרת". חברי צוות לשעבר שרואיינו סיפרו כי לאורך השנים ישבו בראש הרשות שני חברי מועצה, הראשון והיזום העיקרי להקמתה מר מרדכי וירשובסקי, ששימש בזמנו גם כיו"ר ארגון הגג, ועם פרישתו מילאה את התפקיד יעל דין, עד לפרישתה מהמועצה. תחת הרשות הוקם צוות הנגישות העירונית, אשר הורכב מנציג מאגף תכנון ארוך טווח (כיום מכונה אגף תכנון אסטרטגי), נציגה ממנהל לשירותים חברתיים וכן יועץ נגישות עירוני אשר הועסק על ידי מנהל ההנדסה. מי ששימשה כ"רכזת נגישות" וריכזה את עבודת הצוות הייתה הנציגה מהמנהל לשירותים חברתיים, עובדת סוציאלית.

בראיונות עם שלושת הנציגים של צוות הנגישות דאז עלו עדויות על הנחיה מ"למעלה" להקמת הצוות, עם "גיבוי של ראש העיר", כן ציינו את תפקידם החשוב בקידום הנושא "ופתיחת דלתות" על ידי חברי המועצה אשר היו בראשו בזמנו. יחד עם זאת, סמנכ"ל התכנון מספר על הקמת הרשות ברוח אחרת: "היה פה בחור בשם וירשובסקי שהוא נכה בעצמו (...). הוא ריכז צוות ואמרו בסדר שיעשה את זה ויעזוב אותנו, שיתעסק עם זה. אבל הוא לקח אנשים טובים בתוך העירייה, במיוחד בחור אחד בשם ע"ג [נציג התכנון האסטרטגי], בחור יוצא מין הכלל, והוא העניין חשוב לו, תרם והשקיע אנרגיות...". ניכר מדבריו של סמנכ"ל התכנון כי הקמת הרשות הייתה סמלית בלבד מבחינת הנהלת העירייה, אך נבחרו "אנשים טובים", אשר התייחסו לנושא באופן מחויב.

אכן ניכר כי הקמת הרשות הייתה בעיקרה מעשה סמלי, אך הקמת צוות הנגישות תחתיה הובילה לצורת עבודה מעשית יותר, כאשר חברי הצוות ניסו, גם אם לא תמיד בהצלחה, לקדם מהלכים שונים לקידום הנגישות בעיר, מעבר לפעולות סמליות בלבד. גם נציג התכנון האסטרטגי ציין כי "ראש הרשות נמצא כדי לפתוח פקקים, אך צוות הנגישות הוא זה שעושה את העבודה". הדבר מתאים גם למתואר בספרות, כאשר ניכר ברשויות מקומיות, בדומה לארגונים בירוקרטיים

אחרים, כי אמנם הדרג הפוליטי הוא זה המקבל החלטות מדיניות אך לרוב עיקר העבודה מבוססת על עבודת הכנה של הדרג הפקידותי-מקצועי (צ'רצ'מן ורמות 2007).

במשך השנים היה ניסיון לשלב עובדי עירייה נוספים בצוות הנגישות, כך למשל הצטרפה לצוות נציגה מאגף התקציבים שמתמחה בהכנסות מהשלטון המרכזי, וכן שלושה נציגים ממחלקות ביצוע (כגון בינוי ותשתיות). בעקבות התראה מצד נציבות השוויון בנוגע לחוסר נגישות בתחנות אוטובוס בעיר, החלו להיות מעורבים עובדים נוספים, כגון סמנכ"ל תכנון, אדריכל מאגף שיפור פני העיר, נציג מאגף דרכים, ובעיקר נציגה מהשירות המשפטי של העירייה, למרות שלא היו חברים בצוות באופן רשמי.

מהראיונות עלה כי הגברת האכיפה מצד הנציבות, כמו במקרה של ההתראה בנושא תחנות אוטובוס, כניסתן לתוקף של תקנות נגישות חדשות בנושאים רבים, וכן ניסוח תכנית רב שנתית על ידי צוות הנגישות בשנת 2011 הובילו להבנה כי ישנו צורך לשנות את אופן הטיפול בנושא על ידי העירייה, בין היתר על ידי מינוי גורם עירוני בכיר אשר יעסוק בנושא באופן בלעדי. בזמן ביצוע הראיונות הראשונים טרם הוחלט באופן סופי על מיקומו של אותו גורם, להבנת המרואיינים הוא היה אמור להיות תחת סמכותו של מהנדס העיר, למרות שכבר אז ניכר כי מהנדס העיר אינו מעוניין בכך וביקש להעביר את הנושא לסמכות סמנכ"ל בעירייה, או כפי שיועץ הנגישות הציג: "מעבירים את המחבת הלוהטת מאחד לשני". בסופו של דבר בשנת 2015 הוחלט על הקמת יחידת נגישות ייעודית, אשר מוקמה תחת סמכותו של סמנכ"ל לתכנון, ארגון ומערכות מידע, בראשה עומד מנהל יחידת נגישות ותחתיו רכזת נגישות בדרגת מנהלת פרויקטים בכירה, העוסקת בנושא במשרה מלאה.

ניתן לזהות שני כוחות עיקריים אשר הובילו לשינויים שהוצגו לעיל באופן בו העירייה מתייחסת לנושא נגישות לאורך השנים: הראשון הוא צעדים משפטיים נגדה, החל מההחלטה למנות יועץ ורפרנט בנושא בשנות ה-80 בעקבות תביעה וניסיון להימנע מתביעות עתידיות, ועד לשינוי המשמעותי ביותר של הקמת יחידת הנגישות בעקבות, בין השאר, התראה מצד הנציבות והגברת האכיפה סביב תקנות הנגישות. הכוח השני הוא שחקנים בתוך הארגון בעלי מחויבות גבוהה לנושא, ביניהם אפשר להדגיש את יועץ הנגישות הראשון ש"הגדיל ראש" ופנה ליחידות שונות בעירייה, שכפי שסמנכ"ל התכנון ציין "בזכותו התחלנו הכל", וכן את נציג התכנון האסטרטגי שהשתמש בידע המקצועי שלו כדי לנסח תדריכים ותכניות שינחו את עבודת היחידות בעירייה. מצב זה דומה למתואר בספרות בערים שונות, המדגישה כי פעולות משפטיות נגד ארגונים (כגון תביעות או התלונות) וכן רמת המחויבות של השחקנים הנדרשים ליישם את הנחיות החוק, אכן

משפיעות באופן ישיר על רמת מיסוד החוק בארגון (בנישתי 2016 ; גת 2015 ; Barnes and Burke 2012).

שינויים ארגוניים לפני ואחרי חקיקת פרק הנגישות

בחלק זה אעמיק על פעולותיה של עיריית תל אביב-יפו בנושא נגישות לפני ואחרי חקיקת פרק הנגישות בחוק השוויון, כפי שאלו עלו מהממצאים השונים. אציג את הדברים תוך התייחסות לשלושה מרכיבים עיקריים: המבנה הארגוני, בו אדון על מיקום הצוות והיחידה בתוך הארגון, מעמד בעלי התפקידים, חלוקת עבודה בתוך הצוות ועם יחידות נוספות בעירייה; דרכי פעולה, בו אציג את הפרקטיקות העיקריות בהן נקטו הצוות והיחידה בשתי התקופות; ורטוריקה והמשגה, בו אתמקד באופנים בהם הצוות והיחידה הציגו את עבודתם והשיח שגובש סביב הנושא של נגישות בעיר. חשוב להדגיש כי חלוקה זו הינה שרירותית בהחלט ומטרתה לסייע בהצגת הניתוח המוצע, כאשר קיים קשר הדוק בין שלושת המרכיבים. כמו כן, ישנם מרכיבים נוספים אשר לא ארחיב עליהם בעבודה זו מפאת חוסר מקום או חשיבותם השולית יותר, אך הדבר לא אומר שהם אינם משפיעים גם על הנעשה בתחום הנגישות בעירייה. בנוסף חשוב להדגיש כי קביעת שנת אישור פרק הנגישות בחוק השוויון ב-2005 כנקודת זמן לציון ההשוואה הינה שרירותית גם היא. כפי שהוצג בתת-פרק הקודם, הפרקטיקות הארגוניות בעירייה השתנו לאורך השנים בנקודות זמן רבות, ולא רק בעקבות חקיקת הפרק. בחירת נקודת ציון זו נובעת מכך שאישור פרק הנגישות מהווה החלטה רשמית ברמה הארצית בדבר חובת הנגישות על מוסדות ציבוריים.

א. הבדלים ברמה הארגונית-מעובדת סוציאלית למנהל תכנון:

החל משנת 1999 החל לפועל צוות נגישות בין-אגפי בעל שלושה חברים עיקריים: נציג התכנון האסטרטגי, נציגת השירותים החברתיים ויועץ נגישות. ריכוז צוות הנגישות היה תפקידה של נציגת השירותים החברתיים, עובדת סוציאלית אשר מונתה גם כרכזת נגישות של העירייה, אולם עולה משני נציגי הצוות האחרים כי ריכוז זה לא היה משמעותי. סמנכ"ל התכנון מחזק רושם זה כאשר הוא סיפר בראיון עמו כי עד לפני שנה (מיום הריאיון) לא ידע כלל על מינויה כרכזת נגישות של העירייה. יחד עם זאת מהממצאים עלה כי עבודת הצוות התאפיינה בחלוקת עבודה מובנית "טבעית", בהתאם לאופי תפקידם של חברי הצוות בעירייה, כך שיועץ הנגישות עסק בעיקר בפן המקצועי של התאמות נגישות, נציג התכנון אסטרטגי בתכנון לטווח ארוך לשיפור הנגישות בעיר (בעיקר של נגישות פיזית) ונציגת השירותים החברתיים בנגישות השירות, העלאת מודעות וטיפול בפניות ציבור מתושבים עם מוגבלות. נציג התכנון האסטרטגי ונציגת השירותים החברתיים ציינו

את הקושי שבחברות בצוות הנגישות במקביל למילוי תפקידם השוטף בעירייה, דבר שלעתים עיכב עבודה או הקשה על קידום הנושא. יחד עם זאת נציגת השירותים החברתיים תיארה את עבודת הצוות כיעילה, כאשר היא מציינת את היתרון בכך שדווקא היו נציגים ממחלקות שונות, בעלי נקודות ראייה שונות, דבר שלעתים "הוביל לוויכוחים, אבל זה עבד בסופו של דבר, כי כל אחד למד מהשני, כולנו למדנו בעצם".

בשנים האחרונות היה ניסיון לשלב יותר עובדי עירייה בצוות הנגישות, כך למשל הצטרפה לצוות נציגה מאגף התקציבים וכן שלושה נציגים ממחלקות ביצוע. אומנם מדבריהם של נציג התכנון האסטרטגי ויועץ הנגישות עולה כי הצטרפותם של אנשים אלה לצוות הייתה בעיקרה פורמלית בלבד, ופעילותם לא הייתה משמעותית. מצד שני, עם השנים החלו להיות מעורבים בעלי תפקידים נוספים, כגון סמנכ"ל תכנון ונציגת השירות המשפטי, מבלי שאלה היו חברים רשמיים בצוות. במילים אחרות, ניכר כי בשנים האחרונות של קיום צוות הנגישות מעמד החברות בצוות נשחק, והמעורבות בנושא נגישות לא הייתה תלויה בו.

במהלך ביצוע הראיונות הוקמה יחידת נגישות בעירייה תחת סמכותו של סמנכ"ל תכנון ומינוי של מנהל יחידה וכן רכזת נגישות במשרה מלאה. ללא ספק מדובר בשינוי ארגוני משמעותי, כפי שעולה מפייהם של כל המרואיינים, בעיקר יש להדגיש את המעבר מהריכוז בנושא, גם אם רשמי בלבד, של נציגת השירותים החברתיים אל מינהל תכנון, כפי שנציגת השירותים החברתיים בעצמה הסבירה, עמדתו של רכז תחת סמנכ"ל בעירייה היא הדבר החשוב ביותר, זו תהיה עמדה ארגונית חזקה שתאפשר לו להוציא דברים לפועל.

באשר לנחיצותו של שינוי זה, הדעות בין המרואיינים היו חלוקות. מצד אחד נציג התכנון האסטרטגי טען כי לדעתו תפקיד זה פחות "דחוף" כיום שיש כבר חוק, יש תכנית רב שנתית ו"הדלתות כבר פרוצות". מצד שני נציגת השירותים החברתיים הדגישה כי דווקא בגלל החוק יש צורך ברכז, כפי שהיא הסבירה: "לחוק יש הרבה משמעויות, חוק מטיל אחריות פלילית על הרשות, חוק דורש השקעה בומבסטית של משאבים, אנשים בכירים צריכים לנהל את זה (...) אני לא יכולה עכשיו לנהל גם את זה... זה לא סתם, זה היקפים אחרים". אכן כיום מנהל יחידת הנגישות הינו מנהל בכיר בתחום תכנון עם וותק של כ-20 שנה כעובד בעירייה. הוא מתאר את שהתרחש עם הקמת היחידה: "ניהלנו ועדת היגוי ברשות המנכ"ל וכל הגורמים הרלוונטיים, סמנכ"ל תפעול, סמנכ"ל משאבי אנוש, מנהל מינהל כח"ש, אגף תקציבים, כל הגורמים שאמורים בסופו של תהליך לגרום לזה שהעיר תל אביב תהיה מונגשת". גם כיום מנהל ורכזת היחידה מדברים על עבודה שוטפת עם סמנכ"לים שונים בעירייה ואף עם מנכ"ל העירייה כחלק משגרת

עבודתם. גם היותה של רכזת היחידה עוסקת בנושא באופן בלעדי מהווה שינוי ניכר בנושא, שכן כאמור בעבר חברי צוות הנגישות נאלצו לשלב בין עבודתם השוטפת בעירייה לבין תחום הנגישות, דבר שלעתים מנע מהם לעסוק בנושא כלל. מינוי הרכזת מהווה שינוי ארגוני מהותי הן בקידום הנושא והן ביחס למה שנתפס כטובת הארגון, כפי שנציג התכנון האסטרטגי מציין: "חשוב שיהיה מישור minded לעניין הזה, שיעזור לעירייה, יהיה שר החוץ בגורמים השלטוניים כמו הנציבות".

ניתן לראות כי השינויים בטיפול התחום של נגישות מראים על העלאת מעמדו של הנושא ברמה הארגונית, בעיקר לנוכח שינוי במעמדם של בעלי התפקידים האחראיים, שכן מהספרות עולה שאופי הפעילות והתוצרים של מערכת הנגישות העירונית נגזרים במידה רבה מכוחו של האחראי מטעם הרשות המקומית על תחום זה (פריגת 2004). כמו כן, אם מתייחסים לדגמים השונים המוכרים ליישום הנושא של נגישות ברשויות מקומיות, ניכר מעבר לעבר דגם מערכתי של יישום נגישות, המאופיין ביחידה ייעודית המוקמת בכפוף להנהלת העירייה ואחראית על כלל תחום הנגישות בעיר, פיזיים וחברתיים, קביעת תכנית אב ותקציב, הסברה, הדרכה, פרסום, קשר עם ארגונים רלוונטיים. כפי שפריגת (2004) טוען במאמרו "מבנה כזה מקנה ליחידה כוח ומעמד, מה שמביא לקידום נושא הנגישות במדרג העדיפויות העירוניות ולטיפול בנושא באופן מתוכנן לטווח ארוך ובאיכות גבוהה" (פריגת 2004: 54).

באשר ליחסים עם שאר יחידות העירייה, מעניין לראות כי בתוכנית האב משנת 2001, בנספח הדן על מבנה העבודה לקראת תכנית אופרטיבית להנגשת העיר, ההתייחסות למבנה הארגוני ולמחלקות העירייה נשארת בעיקרה סמלית או שאינה קיימת. למשל בפירוט על "מסלול הנגישות הפיזית" נכתב כי הדרישות הן: "1. תוכנית כלל עירונית להנגשת מסלולים ומתחמים מועדפים. 2. עקרונות והנחיות תכנון להנגשת אזורים ומסלולים בעיר. 3. מסגרת לגיבוש נהלים עירוניים לקידום פעילות הנגשה פיזית". כמו כן, כתוב כי תוקם וועדת היגוי אשר "תורכב, בין היתר, ממנהלים בכירים בעירייה". אין התייחסות ליחידות העירייה הקיימות, לתחומי האחריות שלהן ולחלוקת עבודה ביניהן. ניתן לזהות מתכנית האב רמה גבוהה של צימוד רופף, שכן ניכר כי ההתייחסות בשלב זה היא בעיקר סמלית, עם דגש על סממנים בירוקרטיים סימבולים כגון עקרונות והנחיות, ועדת היגוי וכדומה, ללא פירוט מספק לאופן בו היחידות השונות בעירייה צריכות לפעול בפועל ומה עליהן לשנות ולבצע.

לעומת זאת, בתכנית הרב שנתית שנכתבה בשנת 2011 ההתייחסות למבנה הארגוני של העירייה שונה בהחלט. מהתכנית עולה כי עוד בשלב כתיבת התכנית הייתה מעורבות של גורמי העירייה

האחראים על התחומים הרלוונטיים : מינהל החינוך, התרבות והספורט, מינהל השירותים החברתיים, אגף דרכים ומאור, אגף שפ"ע, אגף החופים, והנהלת בתי העירייה, כאשר כל אחד היה אחראי על קביעת סדרי עדיפויות, תכנון ובסופו של דבר יהיה אחראי על ביצוע התכנית בתחום סמכותו. התוכנית מציעה מתווה פעולה שיבטיח את יישומה "באופן מלא, יעיל ומקצועי": עבור כל אחד מארבעת תחומי התוכנית (מוסדות חינוך, מוסדות ציבור, שטחים פתוחים ורחובות) ימונה ממונה עירוני ומרכז פרויקט עירוני (מנהל היחידה העירונית המתאימה) ותוקם ועדת היגוי בהשתתפות צוות הנגישות העירוני והיחידות העירוניות הרלוונטיות. כמו כן ייבחר צוות מבצע (לרוב חברה עירונית או חברה חיצונית). מתווה זה מתאים ל"מתודולוגיה עירונית ליישום פרויקטים הנדסיים" מהשנים האחרונות, כפי שהסביר זאת נציג התכנון האסטרטגי, כלומר התכנית נוסחה כך שהיא תתאים לאופן ההתנהלות המוכר והמקובל ביחידות העירייה השונות, והיא מבוססת על סדר קדימויות שנקבע על-ידי היחידות העירוניות האחראיות על התחומים השונים, יחד עם שינויים קלים והשלמות מצד צוות הנגישות העירוני. שינוי זה ביחס למיקומם של יחידות העירייה נראה כתוצאה ישירה של אישור התקנות, כפי שמסביר נציג הנציבות: "יש הבדל גדול כשיש משהו בתקנה ויש דרישה, לבין דברים שבאים מתוך רצון טוב ושיתוף פעולה עד כמה שיכולים". כלומר כניסתן לתקוף של תקנות הנגישות הובילה ליצירת תכנית עבודה הכוללת את כל היחידות הרלוונטיות, כאשר אלו מחויבות לשתף פעולה ולבצע את חלקן בתכנית זו על מנת לוודא שעריית תל אביב-יפו תעמוד בדרישות התקנות החדשות.

מהראיונות שביצעתי עם מנהל ורכזת יחידת הנגישות עלה כי המלצות התכנית הרב שנתית לגבי המבנה הארגוני לביצוע התאמות הנגישות מיושמות ברובן, כאשר יחידת הנגישות משמשת כגורם מרכזי ומפקח בנושא, אך האחראיות על הביצוע, קביעת סדרי עדיפויות ועמידה בלוחות זמנים היא של כל יחידה בעירייה בתחומי סמכותה. תפקיד יחידת הנגישות מול היחידות השונות בעירייה הוא כפי שמסביר מנהל היחידה: "אנחנו שם עושים א' את הבקרה שלנו, לראות שזה עומד בלוחות הזמנים. ב' אנחנו נותנים את input שלנו". מודגשת האחראיות של כל יחידה ויחידה ביישום הנושא, כאשר הדבר גם אומר שיש באפשרות היחידות להחליט על אופן יישום זה, כפי שנציג התכנון האסטרטגי מסביר: "כל גורם עירוני שיעסוק במימוש של התוכנית הזאת יכול לקחת את החלק שלו, למשל הנגשת רחובות, להסתכל על מה שהתוכנית הזאת מציעה ולעשות בה שינוי של 180, כל עוד הוא עומד בלוח זמנים שקובעות התקנות". יש לציין כי גם כאשר יחידת הנגישות מטפלת בפניות ציבור בנושא נגישות, היא פועלת באותה צורה: "אנחנו פונים ליחידה הרלוונטית שמבחינתנו אחראית על הנושא, מבקשים תגובה, מבקשים לו"ז לטיפול ואנחנו

עוקבים אחר הסטטוס", הסבירה רכזת הנגישות. ניכר כי עיקר תפקידה של יחידת הנגישות הוא ריכוז ופיקוח על תהליך הנגישות כפי שזה נדרש בתקנות, כאשר היישום עצמו הועבר לבעלי תפקידים ביחידות התפעוליות השונות.

ב. הבדלים בדרכי פעולה-מיזם לרגולטור :

בראשית עבודתה בתחום, הפעולות שננקטו בעירייה היו מינימליות וממוקדות לנושאים ספציפיים, בפרט היתרי בנייה. ניסיונות של היועץ נגישות דאז להרחיב את הטיפול בנושא ליחידות נוספות נתקל בקשיים, כפי שהוא מספר כיום "המנדט שלי היה מאוד מצומצם אבל אני הגדלתי ראש והחלטתי שאני תוקף מכיוונים שונים. ההצלחה בהתחלה לא הייתה פנומנלית, לא הייתה פשוטה" (נציג הנציבות).

עם הקמת צוות הנגישות, ניכר כי עבודתו בשנותיו הראשונות הייתה בעיקרה רנדומלית ומפוזרת. מאחר ולא הייתה תכנית עבודה מסודרת, וכן גם לא דרישות ברורות מצד המדינה, מקורות אפשריים לייזום פעולות הנגשה, כפי שאלה מפורטים בתכנית האב ובכתבה שפרסמו חברי הצוות ב-2004, היו בעיקרם: ראשית, ניסיון להשתלב בפרויקטים ופעולות שוטפות של יחידות העירייה השונות. נציג התכנון הסביר את ההיגיון מאחורי ניסיונות אלה: "חלק מהעניין היה "להתלבש", וזה משהו שדגל בו, ואנחנו הסכמנו אתו, יועץ הנגישות השני שלנו, 'בואו ונצטרף לעבודות שמתבצעים בלאו הכי'. את לא יכולה לבוא ולשנות סדרי עולם בעירייה". נציג הנציבות סיפר לדוגמה על פרויקטים לשיפור תשתיות לרובעי העיר כ"הזדמנות" לנצל את השקעת המשאבים בהחלפת התשתיות בשכונה כדי לשלב הנמכת מדרכות לעבודות. שנית, זיהוי בעיות על ידי יועץ הנגישות העירוני ועובדי העירייה השונים. שלישית, פניות ציבור, אשר לעתים נתפסו גם כהזדמנות להרחיב את הפעילות בנושא מעבר לפנייה הספציפית, למשל נציגת השירותים החברתיים תיארה כי בעקבות פניות בנוגע לדוחות חנייה לבעלי תו נכה, בוצעה הדרכה לעובדי אגף הפיקוח בנושא. היא הסבירה כי "כל פניית ציבור זאת באמת הזדמנות לפנות לאותה מחלקה ולעלות מודעות". לבסוף, היו מקרים בהם היוזמה באה מחברי הצוות, נציגת שירותים חברתיים מתארת מקרים אלה: "אני חושבת שהמהות הייתה באמת לזהות צורך, למצוא שותף שיהיה מוכן לעשות את הפרויקט, כי זה עוד לא הייתה חובה אז, ולהכניס את זה לתוך העירייה". דוגמאות לפעולות מסוג זה שעלו בראיונות והופיעו בכתבות הן הנגשת מספר חופים בעיר, הנגשת מתקני משחקים ועוד.

ניתן לראות כי כתיבת התכנית הרב שנתית מטרתה הראשונית הייתה ליצור סדר בנושא, כפי שנאמר על ידי סמנכ"ל התכנון כשהתייחס לנעשה עד אז בתחום של נגישות בעירייה: "אני מתאר לך עולם שהוא קצת בלגן, בעירייה שהיא מאוד מסודרת, לא אוהבת בלגן, ואני מנסה לעשות סדר בעולם הזה". כמו כן עלה הצורך לייעל את העבודות המתבצעות בתחום נגישות, זאת בעקבות לוחות זמנים שנקבעו בתקנות הנגישות החדשות, "אם נלך ונשתלב רק עם עבודות קיימות אז יש בתי ספר שנגיע אליהם רק בשנת 2030" הסביר נציג התכנון. בתוכנית הרב שנתית משנת 2011 נכתב: "התוכנית תאפשר לעירייה לקדם באופן מקצועי, שיטתי ויעיל יותר את פעילות ההנגשה העניפה שהיא מבצעת כבר למעלה מעשור, תוך מתן מענה אופטימלי לדרישות החוק והתקנות". התוכנית מציגה סדר קדימויות להנגשת מתקנים ואתרים בכל אחד מארבעת התחומים בהם היא עוסקת, קובעת את מרכיבי הנגישות הנדרשים בהם, מספקת אומדנים ראשוניים לעלות ביצוע ההנגשה ומציעה מתווה פעולה ליישום התוכנית. עיקר התכנית כוללת פרק על כל תחום, בכל אחד מהם הסעיפים הבאים: תקנות נגישות (הכולל מידע כללי, התאמות הנגישות הנדרשות, הנחיות מיוחדות, הגורם החייב בביצוע ההנגשה, תכולת התקנות, מועדים קובעים), מתווה התוכנית (הכולל עורכי התכנית, תכולת התוכנית, שנת היעד של התוכנית, קביעת סדר הקדימויות, מתווה פעולה-שבחלקם כולל פן ארגוני), מרכיבי הנגישות הנדרשים בתחום (הכולל מרכיבים שאינם נדרשים על פי התקנות), וטבלה עם התוכנית הרב שנתית להנגשת התחום. ניתן לראות כי מדובר בתוכנית מפורטת ואופרטיבית ביותר.

גם כיום יחידת הנגישות מתמקדת בלמנוע את ה"אנדרלמוסיה" שהיה בתחום הנגישות לפני הקמתה, כאשר תפקידו של מנהל היחידה נתפס כמי שאמור לרכז את המצע העירוני ולהוביל את העירייה "בצורה מסודרת לפי כללי החוק ולפי הדרישות התקנות שנה אחרי שנה" (מנהל היחידה). כפי שסמנכ"ל התכנון טען: "אני צריך שהוא יקום ויוביל אותי, ויעזור לי להוביל את העירייה שנה שנה בצורה מסודרת, כך שאני יודע שאני מגיע ליעד". נדמה כי דגש זה בסדר ויעילות אכן מאפשר ליישם מדיניות בנושא נגישות בצורה רחבה ומתוכננת, כאשר על פי דיווח מצב יישום התכנית הרב שנתית שפרסמה יחידת הנגישות ב-2016, העירייה אכן הצליחה לעמוד ביעדים לשנת 2015 ואף יותר מזה, על ידי הנגשת 16% ממבני הציבור ומבני החינוך (מעל ל-15% המתוכננים לשלב זה בתכנית).

נושא שני מרכזי הנמצא בבסיס פעולות העירייה הוא תקנון והנחיות לביצוע, בין אם היעדרן, ניסוחן או תרגומן לנהלי עבודה. בשנים הראשונות של עבודת צוות הנגישות בלטה ביותר אי בהירות בנוגע להתאמות הנגישות שיש לבצע בפועל, מצב הנובע בעיקר מחקיקה לא ברורה בנושא

שלפני פרק הנגישות בחוק השוויון. במטרה להתמודד עם אי-וודאות זו, נקט צוות הנגישות במספר צעדים: למידה מהעולם, בתכנית האב ישנו פרק הדן על העשייה בתחום בארבע ערים אירופאיות, עם דגש על העיר ברצלונה ועל "הצהרת ברצלונה" משנת 1995 הדנה על הקשר בין אנשים עם מוגבלות והעיר כאל מקור חוקי, ובעיקר עקרוני ערכי, להתבסס עליו. בפרק זה נכתב כי מטרתו "לבחון אפשרות לאמץ קווי מדיניות, עקרונות עבודה, תהליכים ופרויקטים העשויים להתאים להקשר התל אביבי". דרך נוספת ללמוד על התחום הייתה באמצעות קבוצות מיקוד של אנשים עם מוגבלות תושבי העיר. תוצאות קבוצות המיקוד מופיעות בפרק נפרד של תכנית האב, ובו מוצגות רשימות של דרישות להתאמות שונות בפירוט רב. לבסוף, צוות הנגישות נעזר באנשי מקצוע, כגון שיתוף פעולה עם עמותת 'שק"ל' המתמחה בתחום, וכן יועץ הנגישות הראשון של הצוות הוצג על ידי נציג התכנון האסטרטגי כבכיר בתחום, בעל ידע רב בתקופה שעוד לא היו תקנות ברורות בנושא.

אי בהירות זו הובילה את אנשי צוות הנגישות, בעזרת שיתוף הפעולה עם עמותת 'שק"ל', לנסח תדריך להנגשת רחובות העיר לאנשים עם מוגבלות. לשאלתי כיצד הם ידעו מה לעשות, ענה נציג התכנון כי הסתמכו על כמה מקורות, כגון ניסיון מסוים בהנגשת רחובות בארץ, למידה מהעולם שהגיע מ'שק"ל', כך הוא מספר: "להזכיר לך, לא היה פרק הנגישות, בוודאי לא תקנות. איך צריך להנגיש את רחובות העיר? (...) פשוט ישבנו בישיבות אינסופיות במשך לדעתי שנתיים ובנינו את התורה!". גם בכתבה שפרסמו חברי הצוות בשנת 2004 ישנה התייחסות לגיבוש "תורת הנגישות העירונית ובניית תשתיות תומכות נגישות" שיאפשרו "להשתית את פעולות ההנגשה ברחבי העיר על בסיס מקצועי ואחיד ובכך לשפר את תכנון ויישומן". חשוב לציין כי תדריך זה הוטמע ברובו בהנחיות הכלליות של העירייה בנוגע לרחובות, הנקראות 'ספר הפרטים הסטנדרטיים לשדרוג רחובות עירוניים בעיר תל אביב-יפו', ומנציג התכנון האסטרטגי עלה כי "היום עושים את זה טוב מאוד בין היתר בזכות הסטנדרטיזציה הזאת וכמובן המומחיות של העוסקים במלאכה בשטח שכבר יודעים, אז זה כבר מוטמע". אפשרי כי הצלחה זו של הצוות במיסוד זה, גם אם נקודתית, נבעה מכך שהתקנות נכתבו על ידי עובדי עירייה ולא נכפו על ידי גורם חיצוני, הצלחה שאופיינית במקרים של תקינה עצמית בארגונים (Sandholtz 2012).

גישה זו של תקנון עצמי באה לידי ביטוי גם לאחר אישור פרק הנגישות בחוק השוויון, כפי שנכתב בכתבה משנת 2007: "אחד הלקחים המהותיים אשר נלמדו בתהליך עריכת התדריך וקובץ הפרטים הסטנדרטיים טמון באינטראקטיביות שלו. עצם שיתוף כל הגורמים הרלוונטיים בתוך העירייה והטמעת הערותיהם הפכו את המסמך הסופי לכלי עבודה מוכר וישים היוצר שפה

תכנונית אחידה בין אנשי מקצוע מתחומים שונים". אכן בשנים האחרונות ממשיכה העירייה לפעול ולקדם את נושא הנגישות על ידי הטמעת נהלים עירוניים המנוסחים על ידי עובדי העירייה עצמם. דוגמה בולטת אחת היא הטמעת נוהל עירוני חדש בעיר, אשר יחייב אישור מיועץ הנגישות או מי מטעמו במהלך הליך של תיאום הנדסי בעיר, כלומר בעת ביצוע שיפוץ או שינוי במרחב הציבורי. בנוסף לכך, דובר על החלה של בדיקה מדגמית של אישורים מצד מורשי נגישות לפרויקטים פרטיים, דבר המבטא את אחראיות העיר לא רק כגוף מבצע אלא גם כגוף מפקח. כפי שהמראיינים מסבירים, נוהל זה הוא תוצאה של הפנמת טעויות ולמידה של שנים, הוא מטופל על ידי אגף התקינה, יחד עם סמנכ"ל התכנון והיועץ המשפטי. נהלים עירוניים אלה אינם דרישה ישירה של תקנות הנגישות, אך ניכר כי בעיני עובדי העירייה הם הכרחיים להטמעת הנושא בצורה יעילה, גם כאשר המהלך דורש מאמץ, כפי שהסביר זאת יועץ הנגישות "כולנו יחד מקדמים את זה וזה לא פשוט, זה להכניס משהו חדש למנגנון שרץ שנים, זה מזעזע את המערכת... אבל כל זה כדי למנוע שבסוף תהיה עבודה כפולה ובזבוז כסף". גם בשלב זה, לאחר אישור פרק הנגישות בחוק, ניכרת חשיבותם של נהלים ותקינה פנימיים. נציגת השירותים החברתיים מתייחסת לכך, "נוהל עירוני זה כמו חוק, נגיד אם ייקבע שאחרי מתן היתר בנייה אתה צריך לפנות לתיאום הנדסי, סתם אני אומרת, אז זה מה שתהיה חייב", או כפי שסיכם זאת סמנכ"ל התכנון: "ברור שבסוף הכל צריך להיעשות, אבל באיזה סדר עדיפויות? בשביל לבצע החוק לא עוזר לי". חשוב להדגיש שגם במקרים של תקנות נגישות מפורטות, נדרש מצד יחידת הנגישות תהליך מסוים של תיווך בין דרישות התקנות לבין היחידות המבצעות, "להוריד את החוקים והתקנות לשטח", הסבירה זאת רכזת יחידת הנגישות.

תהליכי הסטנדרטיזציה של תחום הנגישות בעירייה מתאימים ברובם לנאמר בספרות. ניכר כי בתחילת הדרך, ולעתים גם היום, ביחידות המבצעות של העירייה עלו סממנים של אי רצון ליישם ולאמץ את דרישות נגישות שונות, דבר הבולט בעיקר לפני פרק הנגישות. יחד עם זאת, נראה כי צוות הנגישות הצליח להתגבר על כך, גם אם באופן נקודתי, באמצעות תקינה עצמית, "מלמטה למעלה", מה שמכונה בספרות צימוד הדוק. כלומר בניגוד למקרים של תקינה חיצונית, הנתפסת כפוגעת באוטונומיה המקצועית, במקרה של תקינה עצמית בעלי המקצוע בארגון לוקחים חלק בתהליך התקינה, מעצבים את הכלים והפרקטיקות בעצמם, אזי התקינה משקפת מציאות ארגונית קיימת ומאפשרת צימוד מלא בין הדרישה המוסדית לליבה הטכנית של הארגון (Sandholtz 2012). תקינה זו הצליחה להיטמע בתהליכים השגרתיים של העירייה. גם במקרה של תהליכים נוספים, בעיקר בתחום הרישוי, נראה כי העירייה מיישמת באופן משמעותי יותר את

אותם מרכיבים אשר היא התאימה או תרגמה באופן עצמאי, מאשר מה שנכפה עליה ממרכיבים חיצוניים או מגורמים בכירים, "מלמעלה למטה". גם כיום, ניתן לזהות גישה פעילה ביותר מצד העירייה בכל הנוגע לניסוח נהלים וסטנדרטים בתחום נגישות, בין אם בהמשך יצירת נהלים ביחידות ותחומים שונים, ובין אם על ידי תרגום התקנות החדשות לרציונל הארגוני של העירייה.

ג. הבדלים ברטוריקה ובהמשגה-מהעלאת מודעות לדרישות החוק

מהממצאים השונים עולה כי עיקר עבודת הצוות לפני חקיקת פרק הנגישות היה העלאת המודעות בתוך העירייה, חיפוש אחר שותפים, הצגת הנושא ושכנוע בחשיבותו. הן מתכנית האב והן מהראיונות עולה כי נעשו פעולות רבות ומגוונות בנושא, בין היתר אפשר לציין: מפגשים בין תושבים עם מוגבלות לבין מנהלי אגפים בעירייה במטרה לשמוע ולהכיר את הצרכים והקשיים של האוכלוסייה, "העובדים לא הכירו בשביל מה זה בכלל, וחלק לא הכירו את האנשים עם מוגבלות, וברגע שהם הכירו קצת גם המודעות שלהם עלה ולפחות הבינו בשביל מה הם עושים" (נציגת שירותים חברתיים). כמו כן נשלחו 15 עובדים מיחידות שונות לקורס יועצי נגישות במסגרת פרויקט שנקרא 'נאמני נגישות', "הם לאו דווקא התעסקו בנושא אבל המטרה הייתה ליצור מחויבות לנושא. לא כולם התחברו לנושא ועשו עם זה משהו, חלק עברו תפקיד וזה כבר לא היה רלוונטי, אבל חלק מהם כן התחברו וידעו שיש אדם אחד ביחידה שיודע במה מדובר" (נציג התכנון האסטרטגי). גם פניות ציבור שהתקבלו שימשו להעלאת המודעות, כגון במקרה שצוין לעיל על הדרכה לעובדי אגף הפיקוח עקב פניות בנושא דוחות חניה. נציגת השירותים החברתיים מסכמת את רוח הפעולות שנעשו בתקופה זו בנושא: "בזמנו לא היה לנו לוח זמנים, כל מה שאנחנו עשינו היה מבורך. אתה עושה יום עיון, אתה עושה הנגשה של מרכזי יום לקשיש, או שאנחנו במסגרת חגיגות המאה הבאנו כל מני תזמורות וקבוצות אומנות של אנשים עם מוגבלות לתוך מרכזים הקהילתיים בשביל החשיפה, וכל מה שאתה עושה הכל מבורך וטוב".

תכנית האב הוא מסמך ארוך במיוחד שלכל אורכו מציג את חשיבות הנושא בדרכים שונות, כגון פרק רחב במיוחד המציג את ההיסטוריה של דיכוי חברתי בקרב אנשים עם מוגבלות ואת התפתחות החקיקה בתחום זכויות אדם ונגישות. פרק אחר מוקדש ל"אוכלוסיית היעד", שם מפורט על סוגי המוגבלות וקשייהם הייחודיים, וכן מוצגים נתונים ממחקרים שונים על מצבם החברתי-כלכלי הירוד של אנשים עם מוגבלות, עם דגש על תושבי העיר. בפרק זה נכתב כי "מדובר בקבוצת אוכלוסייה גדולה המצדיקה השקעת משאבים בשיפור הנגישות של הסביבה החברתית והסביבה הפיזית".

אכן דגש רב ניתן מצד שלושת הנציגים מצוות הנגישות דאז למאמצים לשכנע ולאתר משתפי פעולה בתוך יחידות העירייה. נציג התכנון האסטרטגי מספר: "העיריה התחילה לפעול עוד לפני 2005, לפני פרק הנגישות בחוק שוויון זכויות, ואז עבדנו יותר קשה כי אז לא היה חוק. צוות הנגישות היה צריך לשכנע, להסביר שזה לא כל כך נורא, שאם כבר עושים משהו מההתחלה בהשקעה שולית עד אפסית אפשר להנגיש". יועץ הנגישות מוסיף: "עד שהיה חוק, אז היה חצי התנדבות, "תעשו, כדאי, זה נכון", אתה מדבר אל לב האנשים". לטענתו לרמת הניהול הגבוהה יש מודעות לנושא, אבל ברמת הניהול הבינונית ומטה המודעות פחותה יותר. היה צורך לשכנע גם אותם וזה לא היה פשוט, "הייתה התנגשות, את משנה להם את סדר היום, ומכניסה להם עוד אלמנטים ועוד בדיקה של תכניות וזה מקשה עליהם. הם רוצים שהדברים ירוצו כמו שהם רצו 20 שנה, במקום בא איזה נודניק..." (יועץ הנגישות). ניתן לשמוע בדבריהם את הקושי בקידום הנושא ברמת הביצוע, זאת בעקבות הצורך לשכנע בחשיבותו, צורך הנובע מחוסר מודעות לתחום הנגישות ומכך שהוא "עוד לא היה חובה".

מנגד, הדבר הבולט ביותר בממצאים שלאחר פרק הנגישות הינו המקום המרכזי שהחוק תופס בכל הנושא. דרישות החוק והתקנות החדשות הופכות להיות הכלי העיקרי, לעתים הבלעדי, לקידום נושא הנגישות בעירייה. עצם הכנת התכנית הרב שנתית מוצדקת כחלק מהדרישות בפרק הנגישות, בכל פרק לאורך כל התכנית מודגש קובץ התקנות הרלוונטיות החלות על התחום הספציפי, כאשר מצוין כי "היקף ועומק ההנגשה בכל מבנה/אתר יהיו על-פי הנדרש בתקנות הנגישות הרלבנטיות. על בסיס התקנות, תוך שינויים מסוימים (המצוינים באופן ברור) התוכנית מציינת את מרכיבי הנגישות העיקריים הנדרשים בכל סוג מבנה/אתר". השימוש בחוק בא לידי ביטוי גם בראיונות, "קודם כל ברגע שהחוק בתוקף הוא מחייב" הסביר יועץ הנגישות, "בסופו של דבר זה שהתקנות נכנסו לתוקף אז יש כלי אמיתי (...). הן יצרו מצב ש'חבר'ה: זה רציני, מספיק עם משחקים". גם שילובה של נציגה מהשירות המשפטי בעבודה השוטפת בתחום השפיעה על האופן בו בעלי תפקידים עסקו ודיברו על הנושא: "היא רואה את ההשלכות של הדברים האלה, גם אנחנו הפכנו ליותר שקולים ויותר זהירים, והחלטנו שכל צעד וכל החלטה יועץ משפטי ייתן את דעתו" הסביר יועץ הנגישות.

כמו כן, נראה מהראיונות כי רמת המודעות היום לחוק השוויון ולצורך בנגישות עבור אנשים עם מוגבלות בעיר גבוהה יותר, כאשר עיקר הדיון הוא אופרטיבי ועסוק בצורך בהנחיות מעשיות ליישום דרישות החוק. סמנכ"ל התכנון מציג את זה כך: "כשאתה בא עם נושא שאין חילוקי דעות לגבי החשיבות שלו ואם אתה מספיק נחוש אז זה אמור להיות יותר פשוט. אף אחד לא מתווכח

על החשיבות. כולם אומרים נכון, כולנו רוצים לעשות, אבל איך? לא האם אלא איך?". ניתן לראות כאן מעבר משיח המתמקד בהדגשת החשיבות החברתית מוסרית של הנושא, דבר שנתפס כפחות נחוץ כיום, לעבר שיח העסוק בדרישות החוק וביישום המעשי שלהן.

למרות שינויים אלה ברטוריקה וההתייחסות סביב הנושא של נגישות, ישנם מספר היבטים שנתרו דומים לפני ואחרי החוק. הראשון הוא צעדים סמליים הבאים להראות מחויבות לנושא. לפני חקיקת הפרק, בשנת 2003 העירייה הקדישה פרק ייחודי לנושא של נגישות לתושבים עם מוגבלות בחזון העירוני, פרק זה גובש על ידי צוות הנגישות על בסיס הרעיונות המופיעים ב"הצהרת ברצלונה" תוך התאמתם להקשר של תל אביב-יפו, ובו מוצהר בין היתר כי "העיר תשאף לספק לאנשים עם מוגבלות – תושבים ומבקרים, הזדמנויות שוות לקחת חלק פעיל, באופן עצמאי ובטוח, בכל תחומי החיים בעיר". נציג התכנון האסטרטגי התייחס לחזון העירוני כ"חזון כמו כל חזון, ברמה ההצהרתית, אבל יחסית הצהרה מחויבת". גם כיום העירייה מבצעת צעדים סמליים דומים, למשל על ידי הכנסת הנושא של נגישות כאחת מתוך ה-30 מטרות העירוניות עליהן היא מחליטה פעם במספר שנים. רכזת יחידת הנגישות מסבירה "העירייה מכתיבה לעצמה מטרות, מטרות עירוניות שכל היחידות בעצם אמורות להיכנס אליהן, לאותן מטרות. אחת מהמטרות העירוניות זה נגישות". גם כאן ניכר כי מדובר בצעד הצהרתי שמטרתו היא להראות את מחויבות העירייה לנושא.

ההיבט השני שיש לציין הוא הצורך בשכנוע ביחידות שונות אשר עדיין קיים, זאת בעקבות ההיקף הרחב של דרישות התקנות, הדורש שינויים בתהליכי עבודה, ביצוע משימות רבות בלוח זמנים קצר, מורכבות התקנות וכן תקציבים גבוהים ביותר. מנהל יחידת הנגישות מסביר קושי זה בכך שמדובר בחוק חדש יחסית "לא משהו שעוד מוטמע בכל הציבור, בכל הרשויות או בכל התהליכים". סמנכ"ל התכנון מציג את זה כך: "אף אחד לא יגיד לך זה לא חשוב, זה הכי חשוב שיכול להיות, צריך לעשות את זה אין ספק. אבל מה לעשות ואיך לקדם, כבר נכנסים לפרקטיקה... כשאת בודקת את עושה אפיון של מה נדרש לעשות אז המשימה היא עצומה". אמנם כיום הכלי העיקרי לשכנוע הוא החוק ואיום אכיפתו, אך נראה כי לעתים יש עדיין צורך לשכנע ולהתגבר על התנגדות מצד יחידות מסוימות בעירייה.

לסיכום תת פרק זה ניתן לראות כי תגובת העירייה לפרק הנגישות של חוק השוויון מדגימה תהליכים מוכרים מהספרות הארגונית, בעיקר בניסיונה ליישם תהליכים של מינהול דרישות החוק על ידי מציאת מודל רציונאלי שיהווה איזון בין המורכבות של החוק לבין הסמכות

הניהולית של העירייה (Edelman and Talesh 2011). תהליך מינהול בא לידי ביטוי בהיבטים שונים, כגון התערבותו השוטפת של השירות המשפטי בעבודת צוות הנגישות, ובעיקר בדרכים בהם מתרגמת עריית תל אביב-יפו את דרישות החוק, כגון בעת קביעת נהלים עירוניים למתן רישוי ועוד. נהלים עירוניים אלה מספקים נראות מקסימלית של היענות לחוק, אך בעצם הם מבקשים להתאים את דרישות החוק לנהלי עבודה המתאימים למבנה הארגוני הקיים של העירייה. בתקופה של לפני פרק הנגישות נהלים אלה השפיעו על תוכן החקיקה המתגבשת, אך עוד מוקדם לראות אם תרגום זה של העירייה את החוק לאחר אישור פרק הנגישות יתמסד ויתקבל מצד נציבות השוויון כדרך לגיטימית של היענות לחוק, כפי שהספרות צופה.

אם נתייחס לשלושת הכוחות האיזומורפיים עליהם דנה התיאוריה הניאו-מוסדית, ניתן לזהות כי לפני פרק הנגישות הכוח העיקרי היה החקייני, זאת בעיקר בעקבות אי-הוודאות סביב הצרכים ומה יש לבצע בתקופה זו בארץ. הכוח הנורמטיבי, הנובע מלחצם של אנשי מקצוע בתחום, קיימת במידה מסוימת בשתי התקופות באמצעות יועצי הנגישות. לפני פרק הנגישות יועצי נגישות היו מקור ידע כמעט יחיד בנושא, והובילו למיסוד הידע המקצועי בתחום בעירייה. לאחר הפרק, סמכות מקצועית זו קיבלה תוקף בתקנות הנגישות המציבות מורשי נגישות בנקודות מפתח בתהליכים ארגוניים שונים. עם זאת, ניכר כי הכוח העיקרי בהחלט לאחר אישור פרק הנגישות הינו לחץ כפוי, הבא לידי ביטוי בחקיקה רחבה וכן באכיפה מצד נציבות השוויון, אשר משפיעים כמעט על כל מרכיב של עבודת העירייה בנושא.

אם נמשיך במונחיה של תיאוריה זו, אזי ניתן לראות כי לפני פרק הנגישות עבודת העירייה התאפיינה ברמה גבוהה של צימוד רופף, הבא לידי ביטוי בהתייחסות סמלית ובירוקרטית בעיקרה לנושא, ללא התייחסות ליחידות הקיימות בעירייה ולתחום סמכותן, וכן ללא השפעה כמעט על רמת העבודה בפועל. גם אחרי פרק הנגישות ניתן לזהות רמה מסוימת של צימוד רופף בין השינויים הארגוניים שבוצעו עם הקמת יחידת הנגישות לבין רמות מסוימות של התנגדות שעדיין קיימות בחלק מהיחידות, או בסוגיה של הקצאת תקציבים לנושא. לעומת זאת ניכר כי הנושא עובר תהליכים של מיסוד משמעותיים, המתבטאים בהכנסתו לעבודה השוטפת של רוב יחידות העירייה, מה שמתואר בספרות כרוטיניזציה של הנושא, מרכיב הכרחי כדי להבטיח את יישום דרישות הנגישות בפועל (Barnes and Burke 2012). ניתן לזהות כי גם הגיון אופרטיבי ארגוני הפך לדומיננטי בטיפול בנושא, גם זה בהתאם למתואר בספרות כמתרחש בתהליכים של בירוקרטיזציה ארגונית הכוללים קביעת נהלים, הקמת מחלקה ייעודית, הסתמכות בבעלי מקצוע

מתאימים יחד עם התמקצעות הולכת וגדלה של בעלי התפקידים הבכירים העוסקים בעניין, קביעת סדרי עבודה קבועים וארוכי טווח ועוד (ובר 1922 ; Barnes and Burke 2012). במילים אחרות, המיסוד בא לידי ביטוי גם בניסיונות הרבים של הנהלת העירייה "להכניס סדר" לנושא, דבר שהוביל בין היתר להתייחסות אופרטיבית ואינסטרומנטלית יותר כלפי דרישות התקנות.

תפקידה הכפול של עריית תל אביב-יפו – בין חלוציות להתנגדות

כאמור עריית תל אביב-יפו הייתה הראשונה לעסוק בנושא של נגישות לאנשים עם מוגבלות בישראל. תפיסה זו של חלוציות בתחום בולטת ביותר בקרב בעלי תפקידים שעסקו ועוסקים בנושא ובהצהרות של העירייה לאורך השנים. בתכנית האב משנת 2001 נכתב: "מאמצי עיריית ת"א-יפו והצלחותיה בתחום, ישמשו השראה ודוגמה לרשויות מקומיות אחרות ולשלטון המרכזי (...). אנו עושים מאמצים כדי להגיע לכך שהעיר ת"א-יפו תהיה מהמתקדמות בעולם בנושא זה". בחזון העיר משנת 2003 כתוב: "העיר המהווה מרכז כלכלי ותרבותי ברמה המטרופוליטית והארצית, המושכת אליה מבקרים רבים, והמהווה מודל לחיקוי בתחומים רבים עבור ערים אחרות במדינה, חייבת להוביל את נושא שיפור הנגישות לאנשים עם מוגבלות, להציב סטנדרטים גבוהים בתחום זה ולמשוך אחריה גם רשויות אחרות".

סמנכ"ל התכנון מציג את מעמדה של עיריית תל אביב-יפו לא רק בתחום של נגישות אלא באופן כללי כאשר הוא טוען כך: "אנחנו העירייה הכי חזקה בארץ by far מאחרות, לא קצת, אנחנו הרבה יותר חזקים (...). נכון שהם באים ולומדים ומסתכלים עלינו, אבל הם חוזרים אחר כך למקומות שלהם ואין להם מה לעשות עם זה כי הפער הוא גדול מדי". לדבריו מעמד זה מתבטא הן בגודל העירייה והן בכמות ואופי המשאבים שלרשותה, לדוגמה: "אני יודע מה היכולות שלנו וכאשר אני יודע שיש רכז נגישות ואני צריך לתת לו שניים או עשרה [עובדים] אני אתן לו, אין בעיה, אבל בשום רשות אחרת זה לא יעבוד. אי אפשר, אין להם את המקורות. אני עכשיו רוצה לדעת איך משהו עובד יש לי אגף שעוסק בשיטות עבודה אז הוא הולך ובודק וחוזר אלי, איפה יש את זה? כמעט בכל הרשויות אין דברים כאלה". מנהל יחידת הנגישות מדגים פער זה בחוויות שלו בקורס מקדמי נגישות לרשויות מקומיות שיזמה הנציבות: "זה היה מצחיק שיש שמה כמה רשויות שביקשו מימון לקורס שעולה 2500 שקל. אז אם 2500 שקל להביא רכז נגישות לקורס אין להם כסף, אז הם יכולים להנגיש מדרכה? הם יכולים להנגיש רמזור שעולה 50 אלף שקל? אין להם סיכוי". מעמד זה מאפשר לעריית תל אביב-יפו לשמור על עמדה "חלוצית" בתחום של נגישות גם כיום, בעיקר ביחס לרשויות מקומיות אחרות, בכל הנוגע להתקדמותה ביישום דרישות

התקנות. גם בעיני יועץ הנגישות, אשר מייצע לעוד חמש רשויות מקומיות, עריית תל אביב-יפו נמצאת במצב מתקדם יותר יחסית אליהן, "היא באמת יוצאת דופן ברצינות שלה בכל הנושא של החלטות וביצוע החלטות, גם אם אין כסף או אין זמן, העבודה נעשית ברצינות, כמעט שום מנהל לא מנפנף (...). יש בקרה על ביצוע, יש מנגנון שבא לתקן, באמת יוצא דופן בשיא הרצינות".

יחס זה למעמדה החזק של עריית תל אביב-יפו ולאופן שבו עוסקת בתחום של נגישות מגיע גם מגורמים מחוץ לעירייה. נציג הנציבות, אשר הינו בעל השקפה מערכתית על המתבצע בכל הרשויות מקומיות בארץ בנושא של נגישות, ציין כי לתל אביב-יפו "יש יתרון אדיר מהבחינה הזו שבמשך השנים היא השתדלה לעמוד בדרישות הישנות (...). יש מקומות שלוקחים את זה ברצינות ועושים. חלק מהם עשו את זה בעקבות לחצים של החקיקה, ואני חושב שתל אביב לא תמיד מחכה שייאלצו אותה לעשות דברים אם היא חושבת שזה דבר ראוי ונכון, וזה בכל מיני תחומים". כלומר גם עבורו ניכר כי לעיריית תל אביב-יפו מעמד טוב יחסית בכל הנוגע לביצוע התאמות נגישות, דבר שמושפע גם היום מזה שהיא הייתה בין הראשונות להתחיל לעסוק בנושא, וכן מרמת מחויבות מצידה שניכרת עד היום. נציג הנציבות מסכם כי "בסופו של דבר תל אביב היא פשוט ברמה אחרת ובמקום אחר".

חלוציות זו באה לידי ביטוי באופן בולט בהנחת בסיס מקצועי בתחום. כאמור כשהעירייה החלה לעסוק בנושא טרם נקבעו דרישות מפורטות מספיק להנגשת המרחב הציבורי, ולכן היא ניסחה נהלי עבודה ונהלים מקצועיים, כגון תהליך קבלת היתר עסק או הכנסת הנחיות להנגשת מדרכות ב'ספר הפרטים הסטנדרטיים לשדרוג רחובות עירוניים בעיר תל אביב-יפו', שיאפשרו לה ליישם את הנושא. נציג הנציבות, שכאמור שימש כיועץ בעיר בתחילת הדרך מוסיף "אז גם התחלנו לדבר שיבצעו נגישות בבתי ספר, לפחות כמה בכל שכונה, ובשכבות שונות... כל מיני דברים אסטרטגים שאף אחד לא דיבר עליהם קודם". למהלכים אלו הייתה השפעה ניכרת על החקיקה בתחום נגישות שהוביל חוק השוויון. כפי שמסביר נציג התכנון האסטרטגי: "יכולים לבוא היום ולהגיד שזרקנו זמן לריק, כי בינתיים יש תקנים ואוטומו יהיו תקנות להנגשת הרחוב (...). אבל אני חושב שדי תרמנו לתוך כל הגיבוש הידע ברמה הארצית במסגרת התדריך הזה וגיבשנו את התורה". נציג הנציבות מוסיף "ההשפעה שהייתה למה שהם [צוות הנגישות] כתבו ועשו על ההנחיות שנכתבו ברמה ארצית מאוד משמעותית, רואים את זה. למעשה, גם הטכניקה שהופעלה שם כדי להביא לאכיפה ולאיוון של הדרישות, כלומר יועץ שבודק תכניות בשלב ההיתר, בשלב של חיבור תשתיות חשמל וכולי, ובשביל עסק, אז הטכניקה הזאת בסוף הבאנו אותה לרמה של החקיקה". נציג

הנציבות סיפר כי כאשר סיים את תפקידו כיועץ נגישות בעירייה ועבר לעבוד בנציבות השוויון הודיע כי בכוונתו "להביא לכך שבחקיקה, הדרישות של תל אביב יהיו בכל המדינה".

עריית תל אביב-יפו לא רק השפיעה באופן עקיף אלא גם לקחה חלק פעיל בדיונים לניסוח תקנות הנגישות החדשות באופנים שונים, כגון פגישות מקצועיות עם גורמים בנציבות או במשרדים ממשלתיים, השתתפות בדיונים בכנסת ועוד. השתתפות זו נמשכת גם היום, והיא כוללת לעתים גם זיהוי נקודות חולשה בתקנות הקיימות וניסיון לשנותן, כפי שמדגים נציג התכנון האסטרטגי במקרה של מדרכות: "יש תקנות אחרות של משרד התחבורה ואנחנו נעמוד בהם עד סוף 2014, יש בתקנות האלה, בגלל שהם מ-2003, המון בעיות, הן לא טובות. הן לא כתובות נכון, והערנו... השתתפנו בדיונים על גיבוש תקנות דרכים, אז במסגרת הדיון הצענו לתקן את בתקנות תחבורה ציבורית את הנושא של תחנות אוטובוס במסגרת התקנות של דרכים, אם כבר יש תהליך, כי הם עוסקים באותו מקום. יש שם המון לקונות".

מהדברים עולה כי דבריהם של אדלמן וטאלש (Edelman and Talesh 2011) לגבי האופן בו חוק אינו גורם אקסוגני בלבד, אלא מושפע בחזרה מהבניית הארגונים את החוק, אכן באים לידי ביטוי במתרחש בעריית תל אביב-יפו בנושא של נגישות לאורך השנים. לפני אישור פרק הנגישות, בעקבות אי וודאות ביחס לדרישות בנושא, הצוות יצר בעצמו הנחיות לביצוע, אשר בתורן הנחיות אלו תרמו למיסוד הנושא והשפיעו על ניסוח התקנות החדשות בחוק. גם לאחר מכן נראה כי אופני היענות לחוק מצד העירייה אינו סביל בלבד אלא היא נוטה לנקוט עמדה אקטיבית בעת פירוש ויישום החוק, לעתים תוך קריאה לשנות אלמנטים שאינם מתאימים בעיניה. כאמור, מאחר והתקנות חדשות יחסית, עוד מוקדם לדעת אם אופני פעולה אלו ישפיעו בצורה משמעותית גם על האופן בו הנציבות מפרשת היענות לגיטימית לחוק, כפי שמצפים אדלמן וטאלש.

לעומת כל האמור, מבעלי תפקידים בעירייה עולה גם ביקורת רבה כלפי מרכיבים מסוימים בפרק הנגישות ובעיקר כלפי אופן אכיפתו. עיקר הביקורת של העירייה מתבטאת בטענות נגד לוח הזמנים הקצר של התקנות ובטענות על אי העברת תקציבים לביצוע דרישות התקנות מצד משרדי הממשלה. בכתבה שפרסם הצוות נכתב "השלטון המרכזי גלגל אל פתחן של הרשויות המקומיות את הטיפול בנושא הנגישות וזאת ללא העמדת התקציבים המתאימים". יועץ הנגישות טוען כי "אם היה תקציב ריאלי אני מאמין שכל הרשויות הגדולות, רמת גן, נתניה, הרצליה, היו פועלות במרץ. יש להן את המודעות, יש להם את הנכונות, יש להם את כלים, יש אותי ויש צוותים, אם יש כסף אפשר לעבוד כי הרצון והנכונות קיימים". מנהל יחידת הנגישות כיום מסביר כי "החסמים

בעיקר הם תקציביים. כמובן שלוחות הזמנים הם לא הכי הגיוניים (...) אני מעריך שלקראת הדדליין הנציבות תבין את העניין ויאריכו. הרי היא לא יכולה להביא כל ראשי העיר למשפט. זה לא משהו שיכול לקרות. אז הם יאריכו את זה".

ביקורת רבה מופנית כלפי אופן אכיפת התקנות על ידי הנציבות, למשל סמנכ"ל התכנון מעלה שאלות לגבי סדר העדיפויות של מערך האכיפה: "אני לא בטוח שהם [הנציבות] עושים את זה בצורה מושכלת, לא בטוח שהם חשבו שיש פה סדר עדיפויות, שהתחנות אוטובוס יותר חשובות מהנגשה של מרכז שירות, אני לא חושב שהם עשו דיונים כאלה (...). אבל הם קודם כל מלחיצים אותנו על תחנות אוטובוס, למה זה יותר חשוב? לא יודע... אין להם הסבר". מנהל יחידת הנגישות מבקר גם הוא את מדיניות הנציבות ומסביר: "אני חושב שהנציבות באיזה שהוא מקום חוטאת למטרה. כי היא מנהלת מלחמה מול הגופים האלה [הרשויות המקומיות] במקום לעזור לנו להתקדם. לדעתי הנציבות צריכה לעשות הרבה מלחמות בממשלה במטרה שיהיה תקציב (...) אז מה תעשה? תעצור את ראש העיר? הוא יבוא ויגיד לך 'אוקיי אין בעיה, תביא לי כסף אני אעשה את הכל'. אני חושב שהנציבות צריכה להפנות את המשאבים שלה בעיקר להשגת תקציבים".

נציג התכנון האסטרטגי מציג את אכיפת הנציבות כמוגזמת לעתים, כשהוא מספר כך: "הוויכוחים שלנו עכשיו מול תובעים ומול הנציבות, ומסגרת התקנת התקנות השונות, היא שלא להגזים, תנו גמישות לאנשים בשטח... לא תמיד הנמכת מדרכות בתקנות היא אפשרית בכל פינת רחוב, יש אילוצים, תנו קצת חופש... לא צריך ללכת לפתרון הקיצוני ביותר". יש לציין כי ביקורת זו וקריאה לקבלת תקציבים הפכה לפעולה מאורגנת מצד חלק מהערים. נציג הנציבות סיפר בראיון עמו כי "הוגש בג"צ עכשיו נגד המדינה וכנראה נגד הנציבות על זה שאנחנו בכלל אוכפים אכיפה פלילית את הדברים האלה מולם בהיעדר תקציבים". אכן מרכז השלטון המקומי ושש רשויות מקומיות, ביניהן עריית תל אביב-יפו, הגישו עתירה לבג"צ נגד נציבות השוויון ומספר שרים בממשלה בדרישה לקבלת תקציבים, וכן עתירה מטעם מנכ"לים ומהנדסי ערים נגד מנגנון אכיפה המטיל עליהם אחריות אישית. עתירה זו נדחתה על ידי בית המשפט בתחילת 2017¹⁰.

מעניין לראות כי דווקא מעמדה וגודלה של עיריית תל אביב-יפו מהווים בסיס לטענות נגד דרישות החוק. כלומר לטענת עובדי העירייה, הקושי לעמוד בלוח הזמנים ללא קבלת תקציבים מתאימים מהווה מכשול רב יותר עבורה דווקא בגלל היותה של העיר תל אביב-יפו גדולה ובעלת אתרים

¹⁰ מתוך אתר האינטרנט של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים.

רבים כל כך. כפי שמסבירה זאת נציגת השירותים החברתיים: "בעיקר כשאת רשות גדולה מצד אחד יש לה יותר משאבים אבל מצד שני כמות הדברים שהיא צריכה להנגיש היא אדירה". כך מרחיבים גם יועץ הנגישות: "מדובר בתקציבים ענקיים (...) וזה שחסר כסף או אין כסף ממשלתי בכלל, כמעט בכלל. יש מעט בתחום התחבורה הציבורית ומעט מאוד בתחום החינוך. זה מעט מאוד. במקום כמו עריית תל אביב זה ממש טיפה בים", ומנהל יחידת הנגישות: "למעשה יש הבנה ונכונות פה בעיר כן להנגיש את העיר, אבל זאת תכנית כזאת גדולה, כולם חושבים שאנחנו עיר מאוד עשירה, לא שאנחנו מתבכיינים, אבל בגלל שהמטלה כל כך גדולה, אין לנו ספק שלא נוכל לעמוד בה", הוא ממשיך ומפרט "גם רעננה שהיא עיר יחסית מפותחת, סתם לצורך העניין, אולי יש לה מוזיאון אחד אם בכלל... וברור לך שבתל אביב יש פה איזה שבעה מוזיאונים. כל מבני הציבור שלנו, בכלל הכמויות הן כמויות אדירות. כמות הבתי ספר הוא הכי גדול, הכל הוא הכי גדול".

מכל הדברים שהובאו לעיל אפשר לזהות יחס דואלי כלפי נושא הנגישות לאנשים עם מוגבלות בכלל, וכלפי פרק הנגישות ותקנות הנגישות בפרט. לדוגמה, כפי שעולה מדבריו של יועץ הנגישות: "ברחובות הייתה תובענה ייצוגית, שבגללה, או בזכותה, לא יודע איך לקרוא לזה, הגענו עם היועץ המשפטי לפשרה עם נציג התובע, וזה שאנחנו נעמוד בהנגשת רחובות עם אוטובוסים". מצד אחד ניכרת גאווה בכך שעריית תל אביב-יפו השפיעה על נוסח חלק מהחוק, וכן ישנה הכרה בחשיבות שלו ובאכיפתו, כפי ניסח מנהל יחידת הנגישות "אני באמת חושב שהנציבות צריכה להיות אגרסיבית, כי המציאות של היום... ככה זה הישראליים, כשאין פטיש מעל הראש, אז הדברים מתמזמים אבל כשיש פטיש כולם רצים". מצד שני ישנה ביקורת רבה כלפיה כפי שהוצגה לעיל. בנוסף על כך ישנן טענות המעלות תחושה לאכיפה "לא הוגנת" כלפי ערים גדולות. סמנכ"ל התכנון הסביר "[הנציבות] יכולה לשלוח לנו צו פלילי, אבל הוא לא יכול לשלוח צו למועצת חורפיש כי מה הטעם? האיש יכנס לכלא, מה הוא יעשה (...) אם הם שולחים זה אומר שהוא שולח אותו לכלא, אז היא לא שולחת". דבריו של יועץ הנגישות מחדדים נקודה זו: "כאן לפחות עושים משהו. רשויות אחרות בחלקן עושים אפס או קרוב מאוד לאפס, עושים מה שנפכה על ידי הנציבות, שיושבת חזק דווקא על העיריות שעושות. יש כאן מצב אנומלי. העיריות שעושות זה העיריות החזקות. אז קל מאוד להיטפל עליהן, יש לכם כסף תתחילו לעשות". אבל אנחנו היחידים שעושים! ואלה שלא עושים כי אין להם לא נוגעים, לא נוגעים בהם, יש כאן איזה אנומליה בנושא הזה".

נציג הנציבות אכן מאשש טענות אלו כלפי אכיפה קפדנית יותר בערים גדולות כשהוא אומר "לפעמים עיריות שעושות דווקא בהן נכנסו לפעמים חזק". אך בנוסף לכך הוא מציג גם יחס דואלי כלפי עריית תל אביב-יפו בחזרה: "הם עשו בעבר ועושים גם היום, וצריך להכיר בזה ולהתייחס בהתאם (...). מצד שני הם יקבלו מכתב כמו שכולם מקבלים עם דרישה לתכנית מדורגת שמראה כל שנה מה הם עושים, ואם אנחנו באים לבניין חדש ויש תקלות אנחנו מוציאים מכתב התראה, ואם הם לא יעשו הם יקבלו גם צו".

יחס מורכב ודואלי זה כלפי החוק מצד העירייה בא לידי ביטוי בתפיסותיהם של בעלי תפקידים האחראיים על נושא נגישות בעירייה, בין אם בקרב צוות הנגישות דאז ובין אם ביחידת הנגישות כיום. מצד אחד, רכזי הנגישות פעלו ופועלים כדי לקדם את תחום הנגישות בארגון, לרוב תוך ניסיון להוביל את עיריית תל אביב-יפו לבצע התאמות נגישות שהן אף מעבר לנדרש בחוק באותה תקופה. נציג הנציבות מספר על עבודתו כיועץ בתחילת עבודת הצוות ומתאר כיצד הצליח לשלב דרישות נגישות בתהליכי היתר: "לכאורה לא היה לי דרך לבסס דרישה כזו, הכנסנו הרבה דברים שהיו חדשניים לתקופתם (...). כל זה בסוף קיבל גיבוי דרך החלטה של דרישות מהנדס העיר, יש לו סמכות להורות וכולי, למזלנו אף אחד לא רץ לערער... תראי היה גם גבול למה אפשר היה לדרוש בצורה כזאת, אם הייתי דורש יותר מידי אז היו רצים לבית משפט". גם עבודת הצוות התאפיינה בניסיון להרחיב את משמעות דרישות החוק ולגרום לגורמים בעירייה לפעול מעבר לנדרש, לדוגמה נציג התכנון האסטרטגי המליץ למנכ"ל העירייה להכין תכנית רב שנתית שתכלול את כל התחומים "בין אם התקנות כבר אושרו או לא", ואכן תכנית הרב שנתית שנוסחה כוללת מרכיבים שהם מעבר לדרישות התקנות, כפי שזה נכתב במפורש בתכנית. נציגת השירותים החברתיים סיפרה על מקרה של מתן היתר להקמת מעלית למרות שהיה מדובר בבניין לשימור, לטענתה "אחרי בערך 3-4 שנים העירייה גם נתנה להקים מעלית וגם נתנה להם ייעוץ תקינה... זה בזכות הצוות, אלה מקרים שהם לא היו מגיעים לפתרון כי חוקית לא חייבים". מצד שני צוות ויחידת הנגישות היו והינם חלק מארגון, ובעלי התפקידים הם עובדי הארגון ומייצגים את האינטרסים שלו, כפי שניכר מהביקורת הרבה שלהם כלפי הנציבות אשר הוצגה לעיל, או כמו שעולה בדבריו של נציג התכנון האסטרטגי כשהוא מבקר את דרישות התקנות לגבי הנגשת מדרכות עד 2021: "ברחובות זה בלתי אפשרי לעמוד בזה, יש לנו 1100 ומשהו ק"מ של מדרכות (...) אי אפשר לעמוד בזה, תחשבי כל שנה 10% מרחובות העיר הפוכות במשך 10 שנים, שנה אחר שנה, הציבור יסבול, עזבי את הבעיה הכספית והלוגיסטית, חיים נורמליים בעיר! זאת בעיה". כלומר אפשר לראות כי אותו נציג ששימש תפקיד מרכזי בניסוח התכנית הרב שנתית להנגשת העיר ושילב בתוכה

התאמות נגישות שהן מעבר לדרישות התקנות, הוא גם מבקר מרכיבים מסוימים באותן דרישות מאחר ואלו יפגעו באינטרסים רחבים אחרים של העירייה.

דואליות זו מאפיינת את תפיסתם של רכזי נגישות בארגונים בכלל וברשויות מקומיות בפרט, כפי שעולה מהספרות העוסקת בהם, מאחר ומצד אחד עליהם לייצג את "הלקוח" מול הארגון, במקרה זה את התושבים עם מוגבלות, אך מצד שני הרכז הוא עובד הארגון וכפוף למדיניות ולהחלטות ארגוניות. קונפליקט זה בין מחויבותם לקדם את הנגישות בעיר לבין מחויבותם לרשות המקומית מתבטא בדילמות איתן מתמודדים רכזי נגישות בעבודתם השוטפת (גת 2015; Sandler and Blanck 2005). למשל בכתבה שנכתבה על ידי צוות הנגישות דאז יש התייחסות לצורך לפשר לעתים בין התאמות נגישות והרצון להוביל בתחום, לבין מטרות עירוניות אחרות: "צוות הנגישות העירוני רואה את דרישות החוק, התקנות והתקנים הקיימים כדרישות מינימום (...) יחד עם זאת, קיימים מצבים בהם לא ניתן ליישם, בגלל תנאי המקום, את סידורי הנגישות האופטימליים. במקרים אחרים, סידורי הנגישות האופטימליים עלולים לפגוע בהשגת מטרות עירוניות אחרות (למשל, אמצעי התראה בולטים מפני מכשולים העומדים בסתירה למאמץ העירוני של צמצום "הרעש הוויזואלי" בסביבת הרחוב). במקרים אלה חייב צוות הנגישות לגלות גמישות ולהציע את הפתרון הטוב ביותר האפשרי, גם אם אינו הפתרון המושלם". מנהל יחידת הנגישות מתאר גם הוא דואליות זו בתפקידו ובתפקידה של רכזת הנגישות ביחידה: "גם לעיר יש את המטרות הרגילות שלה והלא פחות חשובות שהיא רוצה גם לעשות, והקופסה קטנה. אבל אנחנו פה על תקן כמו איזה שהוא סוכן כפול. מצד אחד אנחנו מייצגים פה את העירייה ומבינים את הצרכים של עירייה, אבל מצד שני אנחנו מחוברים לנושא הזה של הנגשה, ולא פעם אנחנו כאן כדי להגיד 'אוקיי אנחנו רוצים שתהיה עשייה'. אז אנחנו אלה שצריכים לראות כמה אפשר עוד לדחוף, ועוד לדחוף ועוד לדחוף, כמובן במסגרת המגבלות שיש לנו במסגרת התקציב העירוני".

לסיכום אפשר לזהות תפיסה של חלוציות מצד העירייה בכל הנוגע לפעולותיה בתחום הנגישות לאורך השנים, בין אם זה בתחילת העיסוק המוקדם בנושא, בהנחת בסיס ידע מקצועי בתחום, בהשפעה על תוכן תקנות הנגישות כיום וכן בניסיון ליישם לעתים התאמות נגישות שהן מעבר לדרישות התקנות. כמו כן ניכר כי עריית תל אביב-יפו תופסת את עצמה במעמד חזק בהרבה ביחס לרוב הרשויות המקומיות בארץ. יחד עם זאת, דווקא בעקבות היותה עריית תל אביב-יפו חזקה יחסית, נשמעת ביקורת רבה מצידה כלפי מרכיבים מסוימים בפרק הנגישות ואכיפתו, בעיקר כלפי לוח הזמנים הקצר, היעדר תקציבים וכן אכיפה "לא הוגנת" דווקא כלפי עיריות חזקות. דואליות זו בין הרצון לקדם את הנושא ברמה גבוהה לבין התנגדות וביקורת כלפי

מרכיבים ומנגנוני אכיפה בפרק הנגישות באה לידי ביטוי גם בתפיסותיהם של אלה האחראיים ליישם את דרישות פרק הנגישות, כלומר צוות הנגישות דאז ויחידת הנגישות הנוכחית, ומציבה אותם בארגון כ"סוכנים כפולים", כאשר מצד אחד הם מייצגים את עריית תל אביב-יפו ודואגים לאינטרסים שלה, ומצד שני הם פועלים כדי להמשיך ולהוביל את הארגון בעשייה משמעותית ככל האפשר ליישום תקנות הנגישות, לעתים אף יותר מהנדרש בהן.

עקרונות המודל החברתי בעת יישום תקנות הנגישות

בתת פרק זה אנסה לבחון האם וכיצד עקרונות המודל החברתי של מוגבלות, אשר הוביל שינוי חברתי ופוליטי במדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות ותורגם לסעיפים והנחיות בחוק השוויון ופרק הנגישות, בא לידי ביטוי בעת יישום תקנות הנגישות על ידי עריית תל אביב-יפו. לשם כך אתמקד בשני עקרונות, עיקרון ההכלה ועיקרון ההשתתפות בתהליכי קבלת החלטות, ואנסה להראות כיצד נוכחותם של עקרונות אלה בעבודת העירייה בנושא נגישות השתנה לאורך השנים, בעיקר בעקבות אישור פרק ותקנות הנגישות.

א. עיקרון ההכלה והנגישות:

המודל החברתי על מוגבלות שם דגש בשינוי חברתי והסרת מחסומים, כאשר ניתן להגיד שאחד ההיבטים הבולטים והנראים ביותר בהדרתם של אנשים עם מוגבלות הם מחסומים פיזיים בסביבה הציבורית ובשירותים הציבוריים. לפיכך עיקרון ההכלה במרחב הציבורי תופס מקום מרכזי במודל החברתי של מוגבלות, ובגרסתו במודל של זכויות אדם לאנשים עם מוגבלות. עיקרון זה קובע כי אנשים עם מוגבלות זכאים להשתתף באופן מלא ושוויוני במרחב הציבורי, זאת מתוך ההכרה בזכות של כולם ליחסים משמעותיים, מעורבות ומחויבויות בכל תחומי החיים החברתיים, התרבותיים והכלכליים בחברה. עיקרון ההכלה דורש הסרת חסמים ומבנים חברתיים שמונעים השתתפות שווה מאנשים עם מוגבלות, תוך התייחסות לשלושה ממדים שצריכים להתממש כדי שאנשים עם מוגבלות יוכלו בחברה: יחס לא מפלה כלפי אנשים עם מוגבלות, הבטחת גישה חופשית להשתתפות בכל תחומי החיים, וביצוע התאמות עבור אנשים עם מוגבלות על מנת לצמצם ככל האפשר את השפעת המוגבלות על חייהם החברתיים (Jones 2011).

הוגים רבים מתייחסים לרמות שונות של יישום עיקרון ההכלה במרחב הציבורי, כאשר ברמות הנמוכות של הכלה מדובר בתכנון המיועד באופן ספציפי ולרוב מופרד של שירותים ומתקנים עבור אנשים עם מוגבלות, תוך ראייה מצומצמת של מוגבלות והדרתם מהפעילויות הנעשות במרחב הציבורי הרחב. לעומת זאת ברמות הגבוהות יותר של הכלה ישנה התייחסות לחסמים הקיימים

במבנים ושירותים וניסיון להתגבר עליהם על ידי התאמות נגישות, כאשר הרמה הגבוהה ביותר היא מה שמכונה "עיצוב אוניברסלי", בה תכנון השירותים והסביבה מבוסס על גישה הוליסטית הבאה לתת מענה מראש לכלל האוכלוסייה (Manley 2010).

הכלה נתפסת כעיקרון מעשי ביותר להבטחת שוויון בקרב כלל האוכלוסייה, ובהתאם לכך הוא מהווה חלק אינטגרלי במדיניות מבוססת זכויות כלפי אנשים עם מוגבלות (Jones 2011). ברמה הבינלאומית עיקרון זה מופיע מספר פעמים בהאמנה הבינלאומית לזכויות אדם עבור אנשים עם מוגבלות, וכן הוא מהווה מרכיב עיקרי בהנחיות מטעם האו"ם וארגונים בינלאומיים לגבי יישום פיתוח אורבני נגיש עבור אנשים עם מוגבלות (United Nations 2016a).

כאמור בישראל החקיקה בנושא נגישות שקדמה לחוק השוויון התאפיינה בריבוי חוקים ותקנות מפוזרים אשר נעדרה מהם תפיסה מגובשת הרואה בעיקרון ההכלה, ובנגישות הבאה לממשו, ביטוי לזכויות אדם כלפי אנשים עם מוגבלות. הם נטו לעסוק בפן ספציפי של התאמות נגישות, לרוב עבור סוג מוגבלות מסוים בשירות מסוים (פלדמן 2007). לעומת זאת בחוק השוויון, ובפרק הנגישות בפרט, עיקרון ההכלה מהווה חלק מרכזי המנחה את מדיניות החוק. בחוק הוגדר כי לאדם ישנה זכות לנגישות בכל מקום ציבורי ושירות ציבורי קיימים. כמו כן פרק הנגישות מנחה לחוקק תקנות נגישות מפורטות בכלל השירותים המסופקים על ידי גופים ציבוריים ופרטיים, ללא מתן עדיפות להנגשת תחום כזה או אחר בחיים החברתיים.

נציגת הארגון "בזכות" מעלה בראיון עמה כי גישה זו, הקוראת להנגיש את המרחב והשירותים הקיימים, במקום לספק שירותים מופרדים או ייעודיים לאנשים עם מוגבלות, עדיין נתפסת כחדשה במדינת ישראל וטרם הושרשה מספיק בתהליכי קביעת מדיניות. היא מספרת כיצד עליהם להגן על עיקרון זה גם כיום: "פשוט אתה [ארגון ציבורי או פרטי] צריך לגרום לזה שיהיה שוויוני, שהדברים שאדם עם מוגבלות מקבל יהיו רגילים... ושוב הנפילות האלה ל-יאז נקים שירות אחר שיהיה ממש מצוין, יהיה ממש נגיש לאנשים עם מוגבלות. לא! זה לא חוק השוויון. ואנחנו שם כל הזמן כדי לעמוד על העקרונות האלה שהשוויון אומר שימוש בכל המשאבים הקיימים ולהנגיש אותם! ולא להמציא שירותים חדשים אחרים, אפילו לא מצוינים, עבור אנשים עם מוגבלות אלא שימוש במשאבים הקיימים, בשירותים הקיימים להפוך אותם לנגישים לאנשים עם מוגבלות".

עיקרון ההכלה במקומות ושירותים הקיימים בכלל תחומי החיים נתפסת כחשובה לא רק עבור מחוקקים או מקדמי זכויות, אלא גם עבור אנשים עם מוגבלות והארגונים שלהם. הדבר עולה במדדי נגישות עירוניים שנערכו בשנת 2013 ו-2016 על ידי בעלי מקצוע ואנשים עם מוגבלויות שונות בריכוז ארגונים מהחברה האזרחית. במדדים אלה הוחלט לבדוק את רמת הנגישות "בשטח" על ידי בדיקת רמת הגישה לפעילויות הבאות: ביקור בתיאטרון, בית עם או מתנ"ס בו נערכות הופעות; ביקור בעירייה לבירור נושאי ארנונה ומים; נסיעה באוטובוס למרכז העיר; הגעה לתחנת אוטובוסים מרכזית בעיר; ביקור בגן ציבורי מרכזי וטיול בגן; וכן ב-2016 נוסף גם ביקור בבריכה ציבורית. לצורך בדיקת נגישות לשירותים מהבית באמצעות האינטרנט והודעות SMS, נבחרו הפעולות: בירור ארנונה והנחה בעירייה; בירור מחירי מים במחלקת המים; בירור הצטרפות לחוג במתנ"ס/במרכז קהילתי; בירור לגבי רישום ילד לגן ילדים/בית ספר; ובירור לגבי זכות חניה לקרוב משפחה שהוא מוגבל תנועה. כמו כן, בנוסף לרמת הנגישות, המדד כלל בדיקה של רמת המעורבות והשתתפות חברתית של אנשים עם מוגבלות בעיר, זאת על ידי שלושה מדדים: מעורבות והשתתפות בפעילויות חברתיות; קשרים עם שכנים וחברים קרובים; ותחושת בדידות ואי שיתוף. ניתן לראות כי עורכי המדדים בחרו בתחומים רחבים ומגוונים ביותר לבדיקת רמת הנגישות בעיר, כגון תרבות, חינוך, מיצוי זכויות ועוד, אשר מוצעים לכלל הציבור, מתוך הנחה לרצון תושבים עם מוגבלות לקחת חלק מלא בהם.

מהממצאים עולה כי השינויים הארגוניים שהתרחשו בעיריית תל אביב-יפו בעקבות פרק הנגישות אפשרו לה ליישם עיקרון זה באופן יעיל יותר מאשר בעבר. ניכר הבדל משמעותי בין אופן היישום של התאמות נגישות על ידי צוות הנגישות לפני החקיקה, אשר כאמור התאפיין בעבודה לא מסודרת ורנדומלית, לבין העבודה של יחידת הנגישות היום. נציגת השירותים החברתיים תיארה בעבר סדר עבודה אשר התבסס במידה רבה על פניות מצד תושבים, כאשר הפתרונות המוצעים על ידי הצוות הינם פרטניים ולא מערכתיים. כמו כן, הפרקטיקה של השתלבות בעבודות שוטפות של יחידות העירייה לא יכלה להבטיח שאכן כלל התחומים בעיר יקבלו מענה, כפי שמציג נציג התכנון האסטרטגי: "מבחינתו הסדר הנכון היה ללכת יחד עם הפעולה הרגילה של העירייה. הבעיה היא שהעירייה גדולה עם מוסדות ציבור גדולים ורחובות רבים ואי אפשר בטווח שנים קצר לעשות את הכל".

לעומת זאת, בעקבות חקיקת פרק הנגישות, החלה העירייה לעסוק בנושא תוך התייחסות שווה לכלל תחומי ואזורי העיר, בניגוד להתייחסות פרטנית לתושב עם מוגבלות ספציפי בתחום ספציפי, כפי שהיה נפוץ יותר לפני כן. נראה כי הדבר אינו תוצאה של התייעלות ארגונית גרידא, אלא

ניכרת הבנה והתייחסות לעיקרון ההכלה ולחשיבות הנגשת כלל תחומי העיר במקביל. בתוכנית הרב שנתית להנגשת העיר, שכאמור מקיפה את כל מרכיבי המרחב הציבורי בעיר, מבני ציבור לסוגיהם, שטחים פתוחים ורחובות, נכתב כך: "התוכנית אינה מעניקה קדימות לתחום מסוים אלא קדימות למבנים/אתרים מסוימים בכל תחום. עקרון זה הוא פועל יוצא של הוראות פרק הנגישות בחוק שוויון זכויות, אך גם של התפיסה שיש לקדם את הנגישות בחזית רחבה ומגוונת, כך שאנשים עם מוגבלות יוכלו לקחת חלק במגוון רחב של תחומי חיים ופעילויות". גם בתשובה לשאלותי על קביעת סדר עדיפויות לביצוע התאמות נגישות כיום עלה ממספר ראיונות כי אין כעת עדיפות לתחום מסוים, דבר המתבטא בחלוקה שווה מבחינת עמידה בלוחות זמנים וחלוקת תקציבים. נציג התכנון האסטרטגי מסביר: "אנחנו יכולים להגיד שאנחנו מעדיפים קודם בתי ספר כי שם חייבים להגיע ילדים ונשאר את השאר לשלב השני... אבל זה לא יהיה מדויק כי נגיד אותו ילד יוכל להיכנס לבית ספר אבל לא למרכז קהילתי או לגינה... אז מה שעשינו פה זה לנסות ללכת בתפוצה רחבה... להנגיש מצד אחד בתי ספר לפי פריסה במרחב העירוני הגדול של ת"א, כלומר גם בצפון וגם בדרום, וגם ממלכתי וגם ממלכתי דתי, ובמקביל גם את שאר התחומים בעיר". נראה כי עיקרון ההכלה בכלל תחומי החיים תורגם בהצלחה יחסית על ידי העירייה, והדבר נשמר גם בשלב היישום. לפי מנהל יחידת הנגישות, יישום התכנית הרב שנתית סיים את שלביו הראשונים ומתקדם בקצב אחיד יחסית בארבעה התחומים של התכנית: מוסדות חינוך, מוסדות ציבור, שטחים פתוחים ורחובות.

כמו כן, עולה מהראיונות והממצאים כי עריית תל אביב-יפו מתייחסת למובן הרחב ביותר של נגישות, אשר לא כולל רק נגישות המרחב הפיזי אלא גם נגישות השירות, נגישות המידע ועוד. בכתבה שנכתבה על ידי הצוות נאמר כי "צוות הנגישות העירוני רואה עצמו אחראי על קידום כל ארבעת תחומי הנגישות המקובלים: הנגשת הסביבה הפיזית, הנגשת משאבים, הנגשת מידע והנגשת תהליכי קבלת החלטות". סמנכ"ל התכנון מסביר כי "המשימה היא ענקית. באמת היא גדולה, יש כאן סיפור של הנגישות באינטרנט, נגישות במרכזי שירות... נגישות זה דבר גדול ומורכב". כלומר אפשר לראות כי העירייה אכן מתייחסת לכלל תחומי החיים העירוניים כאשר היא באה ליישם את דרישות תקנות הנגישות. הדבר נראה גם בתוצאות, כאשר במדד הנגישות שבוצע על ידי ארגוני החברה האזרחית ב-2016, עריית תל אביב-יפו ממוקמת במקום הראשון מתוך 20 הרשויות שנבדקו בכל הנוגע לנגישות באתרי האינטרנט.

חשוב להדגיש כי ניכרת השפעה משמעותית מתקנות הנגישות ומהנחיות הנציבות על אופן הביצוע הרוחבי זה בעריית תל אביב-יפו. כאמור בתכנית הרב שנתית נכתב כי יישום עקרון ההכלה "הוא

פועל יוצא של הוראות פרק הנגישות בחוק שוויון זכויות". יועץ הנגישות ענה לשאלתי לגבי קביעת סדר העדיפויות כך: "קודם כל יש את התקנות. ויש הנחיות מכמה מקומות. פנינו לאגפים השונים בעירייה, כל אגף בתחומו שיעבירו לנו סדר עדיפויות שלהם". לשאלתי על העדפת אזורים מסוימים על פני אחרים ענתה רכזת יחידת הנגישות "לא, לא... שמעי, אין אזורים כי אין אזור לנכים או למוגבלים... הכל מיושם רוחבית, זה מתחלק למנות, כל אחד לפי ההנחיות שקיבלנו מהנציבות להנגיש". כלומר ניכרת השפעה רבה של הנחיות התקנות לאופן יישום תקנות הנגישות בצורה רוחבית על כלל התחומים והאזורים בעיר.

מהדברים עולה כי תהליך הסטנדרטיזציה שעבר על התחום של נגישות לאנשים עם מוגבלות בעקבות חקיקת פרק הנגישות הוביל לכך שעיקרון ההכלה מובא לידי ביטוי בהצלחה בעת יישום התקנות על ידי העירייה. התיאוריה של פעולה משפטית מסבירה תהליך זה כאשר היא מראה כי קבוצות חברתיות מודרות נוטות להרוויח מתהליכי תקינה רשמיים בסוגיות חברתיות, אשר קובעים באופן מפורט תקני יישום ומנגנוני שקיפות ופיקוח, ומונעים מקבוצות בעמדות כוח לשמר את השליטה שלהן באמצעות הענקת "מחוות" ריקות מתוכן בסוגיות אלו. תקינה רשמית ומחייבת מטילה אחריות על ארגונים וגופים לשנות את הקצאת המשאבים כדי להביא ליישום דרישות החוק (McCann 2006). כמו כן תקינה נתפסת כגורם מרכזי לפיתוח מודעות לנושא של נגישות בקרב אנשי מקצועות התכנון, אשר בלעדיה לא היו משלבים התאמות נגישות בעבודתם (Imrie and Hall 2001), וכן היא אף מוצגת כהכרחית לביצוע שינוי אורבני בר קיימא בעיני ארגונים בינלאומיים, הטוענים כי רפורמות משפטיות יכולות לייצר תמריצים חדשים שיגבירו את רמת יישום התאמות הנגישות ויעודדו השקעות בתשתיות וחידושים תכנוניים (DIAUD 2016).

נציג הנציבות מדגיש גם הוא את חשיבותן של תקנות מחייבות לקידום נושא הנגישות ברשויות המקומיות: "יש הבדל גדול כשיש משהו בתקנה ויש דרישה, לבין דברים שבאים מתוך רצון טוב ושיתוף פעולה עד כמה שיכולים במסגרות הקיימות. נכון שזה הליך מאוד רצוי, אבל לא תמיד זה מביא את זה לאותו מקום שמטפל בצורה נרחבת, כוללנית כמו שהתקנות עושות". אכן ניתן לראות כי במקרה של נגישות בעריית תל אביב-יפו, הדגש הניתן בתקנות הרשמיות בכל תחומי החיים החברתיים, הדרישות ליישם התאמות נגישות בצורה מדורגת ורוחבית בכלל הנושאים במקביל, והדגש שניתן להנגשת המבנים והשירותים הקיימים במרחב הציבורי, הובילו לכך שעיקרון ההכלה נשמר באופן מוצלח בעת יישום התקנות בעיר.

ב. עיקרון ההשתתפות-שום דבר עלינו בלעדינו :

העיקרון השני מתוך המודל החברתי של מוגבלות בו אבקש להתמקד הינו עיקרון ההשתתפות בתהליכי קבלת החלטות, או כפי שהוא נוסח על ידי מקדמי המודל- "שום דבר עלינו בלעדיו" (Nothing about us without us). כאמור אחת הביקורות המרכזיות של המודל החברתי כלפי המודל הרפואי של מוגבלות הייתה הענקת סמכות כמעט בלעדית לבעלי מקצוע, בעיקר מעולם הטיפול והרווחה, על חייהם של אנשים עם מוגבלות, כאשר אנשי מקצוע אלה נטו להתייחס לאנשים עם מוגבלות כאל אובייקטים פסיביים של מטרות מדיניות שיקום או רווחה (Oliver 1990).

עם התפתחותו של המודל החברתי של מוגבלות, התבסס בלב העשייה הפוליטית של תנועת האנשים עם מוגבלות הניסיון לקחת בחזרה את שליטה על חייהם. היסטוריה של דיכוי ופטרנליזם הובילה לחשדנות כלפי גורמים בכירים ולניסוח הקריאה הרדיקלית בזמנה "שום דבר עלינו בלעדיו". תפקידם של קבוצות רבות של אנשים ללא מוגבלות, כגון הורים, מתנדבים, מטפלים, בעלי מקצוע, ארגוני צדקה, חוקרים ועוד, על חייהם של אנשים עם מוגבלות נדחה וזכה לביקורת רבה מצד ארגונים של אנשים עם מוגבלות. במקום שאנשים ללא מוגבלות יקבלו את ההחלטות וידברו בשמם, אנשים עם מוגבלות תבעו את האפשרות ואת הזכות לעצמאות, תוך קריאה לשים את קולם במרכזו של כל תהליך ציבורי הנוגע לחייהם (Kayess and French 2008 ; Shakespeare 2006).

במודל של זכויות אדם לאנשים עם מוגבלות עיקרון זה לעתים הוסבר במונחים של אזרחות. אזרחות שוויונית מבוססת על הזכות לכבוד כאזרח שווה, ועל ההזדמנות להשפיע על העיצוב של מקומות ושירותים ציבוריים ולהיות מעורב בתהליכים פוליטיים. הידע המגולם בגופם (Embodied) של אנשים עם מוגבלות נתפס כחשוב ביותר בעת פיתוח בסיס רעיוני לאסטרטגיות של שילוב חברתי והנגשת הסביבה הבנויה עבור אנשים עם מוגבלות (Lid and Solvang 2016). ישנה גם ההבנה כי דרישה זו להשתתפות אזרחית עליה להיות מפורשת בחקיקה ובנהלים, כפי שניתן למצוא בסעיף 29 באמנה הבינלאומית העוסק בהשתתפות בחיים הפוליטיים והציבוריים, ומפרט כי יש לקדם באופן פעיל סביבה בה אנשים עם מוגבלות יכולים באופן מלא ויעיל להשתתף בתהליכי קבלת החלטות בסוגיות ציבוריות, וכן אף לעודד השתתפות זו על ידי שילוב ארגונים מהחברה האזרחית, שילובם של אנשים עם מוגבלות במפלגות פוליטיות ועוד.

עיקרון ההשתתפות נכלל גם בחוק השוויון בישראל באופנים שונים. ראשית, בהוראות על הקמת נציבות השוויון במשרד המשפטים, ציווה המחוקק שתפעל בה ועדה מייעצת הכוללת נציגי ארגונים, מומחים, משפטנים ונציגי ציבור, כשלפי הנחיות החוק היא מורכבת ברובה מאנשים עם מוגבלות. כמו כן, החוק דורש התייעצות עם ארגונים של אנשים עם מוגבלות בתהליכי חקיקה עתידיים, כגון במקרה של ניסוח תקנות הנגישות. תהליך חקיקת התקנות מתבצע בריכוז הנציבות תוך שיתוף רב עם ארגונים של אנשים עם מוגבלות, בין אם בשולחנות עגולים בשלבי כתיבת הטיוטה של ספר התקנות, ובין אם לאחר מכן בדיונים פתוחים בוועדות הכנסת ובהם יכולים להשתתף ארגונים של אנשים עם מוגבלות, נציגים ואזרחים פרטיים עם מוגבלות, וכך להשפיע על הנוסח הסופי של התקנות. בנוסף, החוק הגדיר חובת מינוי רכז נגישות בארגונים המונים מעל 25 עובדים, כאשר בחוק נכתב כי רכז זה "ככל האפשר הוא יהיה אדם עם מוגבלות" (חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998, תיקון מס' 2, סעיף 19מב').

נציגת ארגון בזכות מתארת כי דרישות אלו בחוק השוויון לשילוב אנשים עם מוגבלות אכן תורגמו לפרקטיקות של השתתפות בתהליכי קבלת החלטות, כאשר היא מבחינה בשינוי לאורך השנים באופן בו לא רק הנציבות אלא גורמים נוספים בכנסת ישראל מיישמים עיקרון זה: "פעם כשהיינו נקראים בכנסת היינו נקראים אנחנו, אנשי המקצוע, או אנשי זכויות אדם למען אנשים עם מוגבלות, לא "ארגונים של". היום מתקשרים מהמחלקות המשפטיות של הכנסת ואומרים 'אני רוצה לשלוח לך את הצעת החוק הזו, תעברי עליה, תגידי אם יש קשר לאנשים עם מוגבלות לנושא, אם יש משהו שאנחנו לא מזהים, אז נזמין אתכם ואת הארגונים הנוספים כדי להיות שותפים בדיונים על הדבר הזה'. שהכנסת עצמה תזמין, תיזום את הרצון שאנשים עם מוגבלות וארגונים שלהם יבואו ויתנו את המילה שלהם... זה באמת, זה שינוי ענק". מדבריה עולה כי עיקרון ההשתתפות מיושם לא רק בתהליכים הקשורים באופן ישיר לחוק השוויון אלא גם בנושאים כלליים אחרים, שלא תמיד השפעתם על אנשים עם מוגבלות ישירה. היא מסכמת בדברים: "אין שום ספק היום, כולם יודעים את זה שאנשים עם מוגבלות הם אנשים שיודעים הכי טוב מה נכון להם ושהקול שלהם צריך להישמע ולהיות בפרונט של הדברים". במילים אחרות ניכר כי עיקרון ההשתתפות אכן ממומש בתהליכי ניסוח וקביעת חקיקה ומדיניות.

לעומת זאת, מהממצאים מתוך עיריית תל אביב-יפו נראה כי עיקרון זה לא בא לידי ביטוי בעת יישום פרק הנגישות בעירייה, ואף אפשר לזהות תהליך הפוך בעניין זה בעקבות אישור פרק הנגישות. לפני אישור פרק הנגישות, ניכר שתושבים עם מוגבלות היו מעורבים בצורה משמעותית בפעולותיו של צוות הנגישות. בתכנית האב משנת 2001 מופיעה רשימה של פעולות בהן לקחו חלק

תושבים עם מוגבלות, וכן כאלה שמתוכננות: "בוצע סקר צרכים במסגרתו רואיינו 50 תושבים עם מוגבלות; התקיימו עשרה מפגשים בין נציגי לקוחות לבין מנהלי אגפים בעירייה לצורך קידום הנגשת שירותים ותשתיות ברחבי העיר; שולבו נציגי לקוחות בצוותי תכנון וביצוע של פרויקטים עירוניים שונים בנושא הנגישות; התקיימו שש קבוצות מיקוד של תושבי העיר עם מוגבלות לצורך מיפוי בעיות, צרכים ומאויים; מתוכננת הקמת פורום מייעץ של תושבים עם מוגבלות לרשות להנגשת הסביבה העירונית" ועוד. נראה כי שילובם של התושבים נועד לשתי מטרות עיקריות, הראשונה היא העלאת מודעות לנושא בקרב עובדי העירייה: "היו עוד 4-5 מפגשים עם אנשים עם מוגבלות כדי שהם יכירו את בירוקרטיה של המערכת העירונית, ואנחנו נכיר את הבעיות ואת המוגבלות עצמה, אנשים פה לא בהכרח יודעים" (נציג התכנון האסטרטגי). המטרה השנייה הייתה הרחבת הידע לגבי הצורך להתאמות נגישות בעיר לטובת תושבים עם מוגבלויות שונות. לשם כך נערכו חמש קבוצות מיקוד שכללו סה"כ כ-80 אנשים עם מוגבלות תושבי העיר, בהן שתי קבוצות תושבים עיוורים ותושבים עם לקויות ראייה, שתי קבוצות תושבים חרשים ותושבים עם לקויות שמיעה, וקבוצת תושבים עם מוגבלות בתנועה. נציגת השירותים החברתיים מסבירה את הרציונל מאחורי פעולות ומפגשים אלה: "לא היו תקנים, לא היה כלום בעצם, אז אנחנו גיבשנו קבוצה של פעילים, אנשים תושבי העיר, עם מוגבלויות שונות, שהם בעצם היו היועצים שלנו, של צוות הנגישות, איך להנגיש, כי לא היה מאיפה לקחת. היינו יוצאים איתם ממש לסיוורים ואומרים איך לעשות מעבר חצייה, ומה עושים לעיוור, ולאדם בכיסא גלגלים..." כלומר, ניתן לראות כי תושבים עם מוגבלות נתפסו על ידי עובדי העירייה כאל "היועצים" של העירייה בתחום, זאת בהיעדר הנחיות מפורטות או ידע מקצועי רב בנושא באותה תקופה.

לעומת זאת, עם חקיקת פרק הנגישות וקביעת התקנות המפורטות בתחום, נראה כי מעורבות זו של תושבי העיר הופסקה, והסמכות בנושא הועברה במלואה לאנשי מקצוע, בעיקר מורשי נגישות ומנהלי יחידות תפעוליות. בתכנית הרב שנתית נקבע כי האחראיות לקביעת סדרי עדיפויות ויישום התכנית הם מנהלי היחידות הרלוונטיות לכלל הנושאים שהתכנית כוללת. הדברים נקבעים על ידם על בסיס הנחיות התקנות, שיקולי עלות-תועלת, שיקולים מקצועיים ותכניות עירוניות כלליות. חשוב לציין כי בניגוד לתכנית האב, בתכנית הרב שנתית אין שום התייחסות למקומם של תושבים עם מוגבלות בתהליך יישום התאמות הנגישות בעיר. כפי שענה מנהל יחידת הנגישות לשאלתי על אופן החלטה על סדר עדיפויות בעת היישום: "זה proper מקצועי. מדרכות מטופלות על ידי מדור מדרכות, כי הוא הסמכות בנושא מדרכות ומבין את הנושא על כל ההיבטים

שלו". כלומר מנהל המדור במקרה זה הוא בעל הסמכות בקביעת אופן יישום התאמות הנגישות, זאת בהתבסס הידע המקצועי שלו.

במקביל ניתן לזהות תהליך של הדרה מסוימת בפעולותיה של עריית תל אביב-יפו כלפי תושבים עם מוגבלות. נציג התכנון האסטרטגי, שכאמור היה חבר בצוות הנגישות דאז מספר שנים וקידם את ניסוח התכנית הרב שנתית עליה מבוססת עיקר עבודת העירייה כיום, מתאר שינוי זה: "בשנים הראשונות הרשות [לענייני נכים] גם פעלה יותר עם ציבור האנשים עם מוגבלות, נציגים, היו מפגשים... היה דיאלוג... יש גם היום דיאלוג אבל הוא מתבצע ברמה של צוות הנגישות פחות ברמה הציבורית". גם נציג הארגון אע"מ-ת"א מתאר כי קשריהם עם העירייה הם בעיקר עם נציגות מהמנהל לשירותים חברתיים: "פעם היא הייתה מרכזת את הנגישות והיום בעצם יש, אני חושב שתחת הסמנכ"ל או משהו כזה אם אני לא טועה, משהו בכיר... אבל [כשפנה ליחידה] לא יודע הם פחות היו פתוחים... יש כאן שיתוף פעולה עם תחום נכויות [בשירותים החברתיים] לא עם נגישות". נציג הארגון סיפר על מספר ניסיונות ליצור שיתופי פעולה עם יחידת הנגישות, למשל במסגרת קורס למקדמי נגישות שהם ארגנו, או בעקבות בקשה להנגשת סביבת משרדי הארגון, אך נראה כי ניסיונות אלו לא צלחו. הנציג טען כי "שיתוף הפעולה עם העירייה הוא לא קל, לא רק בהיבט של נגישות (...). ההרגשה היא שבעירייה אין כל כך מוכוונות להכיל". גם במדדי הנגישות שבוצעו ביוזמת החברה האזרחית ניכר כי רמת ההשתתפות והמעורבות של תושבי תל אביב-יפו עם מוגבלות נמוכה יחסית, כאשר היא מדורגת בנושא זה במקום ה-12 מתוך 20 רשויות שנבדקו, מה שהוביל לדירוגה במקום התשיעי בלבד במדד המשולב בשנת 2016. זאת למשל לעומת העיר חיפה, אשר למרות רמת נגישות פיזית נמוכה יחסית (מיקום 10 מתוך 20), דורגה בשנת 2013 וב-2016 במקומות הראשוניים במדד המשולב, מאחר ומדד המעורבות וההשתתפות של התושבים עם מוגבלות בעיר "בלטה לטובה במיוחד".

מדבריהם של מנהל ורכזת יחידת הנגישות נראה כי דרכם היחידה של תושבים עם מוגבלות בעיר להשפיע על הנעשה בתחום נותרה באמצעות "תלונות" או "פניות" על בעיות נגישות בהן הם נתקלים, באופן ישיר ליחידת הנגישות או באופן עקיף דרך הנציבות, אשר בתורה פונה בשמם ליחידת הנגישות בעירייה. מצד העירייה ניכרת עמדה אמביוולנטית סביב הנושא של פניות תושבים בנושא. מצד אחד הרכזת מעידה על טיפול מהיר ביותר: "פניות מתקבלות ואנחנו מטפלים בהן מידית, פניות ציבור זה קודם כל. מעבר לכל התכניות שאנחנו מגבשים ועושים", וכן על ניסיונה לשפר בכל עת את מתן הטיפול בהן, למשל על ידי בקשת מערכת פניות ציבור במחשב העבודה שלה, מה שיאפשר לה מעקב אחר הטיפול בפניות על ידי היחידות. מצד שני ניכר חשש

מסוים מריבוי פניות, כפי שעולה מדבריו של מנהל היחידה כשהוא מתאר כיצד לדעתו התושבים יתנהגו: "אין לי ספק שככל שהמודעות תגבר, כשפתאום נודע להם שהעירייה כן מציעה את השירות הזה, אז הם ידרשו יותר (...). וברגע שיש שירות כזה בעירייה, אז אנשים דורשים יותר ורוצים עוד ועוד ועוד". לעומת תפיסה זו של יחידת הנגישות, כאשר שאלתי לגבי פנייה לעירייה בעקבות בעיות נגישות על ידי תושבים, נציג הארגון אע"מ-ת"א ענה כך: "זה שאלה, כי אני לא חושב באמת שכולם יודעים מה הכתובת. הרבה מהם גם אין להם את הזמן והאנרגיה לזה, ואם זה לא משהו שזה באמת ברמת השירות שקיבלתי, אני חושב שאנשים הרבה יותר מתקוממים שהם מרגישים שנעשה להם עוול ברמה האישית (...). קשה לי להגיד כמה אנשים באמת... אני חושב שכמעט לא פונים, אני חושב שבאמת לא יודעים כל כך לאן לפנות ומה אפשר לעשות". נציג הארגון גם טען כי אינו מכיר אף תושב שפנה לעירייה בנושא, גם לא היה ידוע לו אם משהו מחברי הארגון עשה זאת. דבריו של הנציג כמובן אינם מייצגים מצב אובייקטיבי, אך מהם עולה כי התייחסותם של חלק מתושבי העיר היא שונה מזו שתוארה על ידי עובדי העירייה, וייתכן ותושבי העיר אינם ממהרים לפנות לעירייה כשהדבר נוגע לצרכי נגישות.

הציטוט אחרון של נציג הארגון אע"מ-ת"א מתחבר לנקודה האחרונה שברצוני להציג בחלק זה, והיא שינוי ברמת מעורבותם של ארגונים בחברה האזרחית של אנשים עם מוגבלות בנושא של יישום נגישות במרחב הציבורי. נראה כי בעבר ארגונים של אנשים עם מוגבלות לקחו חלק פעיל כדי לקדם יישום של התאמות נגישות, כפי שסיפר נציג הנציבות על מה שהתרחש בשנות ה-80: "ארגון הגג של ארגוני הנכים החליט שהוא יתמודד עם הנושא של הנגישות, אז עוד לא קראו לזה נגישות (...). הקימו וועדה של פעילים שהייתה משותפת לארגון הגג של ארגוני הנכים וארגון נכי צה"ל, לא ידוע לי על עוד שיתוף פעולה כזה הדוק בין הארגונים, כי האינטרס היה משותף". כלומר נראה כי נגישות נתפסה כתחום הנוגע לקבוצה רחבה של אנשים עם מוגבלות, דבר שהוביל למעורבותם המאורגנת לקידום הנושא.

עם חקיקת פרק הנגישות החלו כאמור לערב באופן מוסדר ארגונים של אנשים עם מוגבלות בעת קביעת מדיניות הנוגעת לחייהם, כמו בדיונים המתקיימים בוועדות הכנסת לניסוח תקנות הנגישות. במקרה זה נציג הנציבות מספר כי: "יש דווקא שיתוף פעולה מאוד הדוק עם ארגונים שמייצגים אנשים עם מוגבלות, הבעיה היא שלא תמיד יש להם את האורך נשימה להתמיד". בנוסף לכך ארגונים שבעבר היו מעורבים בתהליכי ניסוח חקיקה, כמו ארגון בזכות, הפסיקו להתמקד בתחום של נגישות. נציגת ארגון בזכות מספרת על ההחלטה הזו: "בשנים האחרונות הוצאנו את עצמנו מנגישות פיזית. בנושאים של נגישות פיזית, אנחנו מרגישים שפחות חשוב

שנהיה (...). אחרי חקיקת פרק הנגישות, היה ברור שהפרק נחקק ועכשיו מתחיל סיפור התקנות, האם אנחנו רוצים להיות בכל התקנות כולן? ידענו שזה מאוד מאוד גדול מבחינת הממדים, אמרנו לעצמנו אנחנו רוצים להיות בנקודות מאוד מאוד מסוימות, למשל- כל הנושא של נגישות לאנשים עם מוגבלות שכלית, נפשית ואוטזם, שאף אחד לא דיבר על זה בזמנו בשפה של נגישות לגבי האנשים האלה". כלומר ישנה ירידה מסוימת במעורבות, או ברמת המעורבות, של ארגונים מסוימים בעת קביעת מדיניות בנושא נגישות. בבחינת מעורבותם של ארגונים בעת יישום תקנות על ידי עריית תל אביב-יפו מצאתי כי אין ארגונים מקומיים העוסקים באופן משמעותי בנושא. אמנם ישנם מספר ארגונים בישראל שעוסקים במעקב אחר יישום התקנות, כאשר אפשר להגיד שהעיקרי ביניהם הוא "עמותת נגישות ישראל", אך נראה שאין ארגון של תושבי תל אביב-יפו עם מוגבלות, ארגון "מלמטה-למעלה", המעורב בתהליכי מדיניות נגישות בעיר. ארגון אע"מ-ת"א, שכאמור הינו אחד הארגונים המקומיים הבודדים, ביצע בשנים האחרונות רק פעולה אחת הקשורה לנגישות, והיא העברת "קורס למקדמי נגישות" לחברי הארגון במטרה להכשיר אותם בפרטי החוק, אך כפי שהסביר לי נציג הארגון, הרוב המוחלט של פעילויותיהם מתמקדות בתחומים כגון תעסוקה, העצמה אישית ופנאי, ללא שום עיסוק בנושא נגישות מעבר לאותו קורס חד פעמי.

לסיכום ניתן לראות כי אחת התוצאות של אישור פרק הנגישות ותקנות הנגישות לאחר מכן, הייתה תהליך של פרופסיונליזציה בעיריית תל אביב-יפו בכל הנוגע לטיפול שלה בנושא של נגישות. תהליך זה מתבטא הן במתן מקום מרכזי יותר ליועצי ומורשי נגישות חיצוניים אשר נתפסים כבעלי הידע המקצועי העליון בתחום, וכן בהעברת סמכויות לבעלי תפקידים בעירייה, בעיקר ביחידות התפעוליות, בעת קביעת אופן יישום תקנות הנגישות. תהליך זה מאפיין ארגונים רבים הנאלצים להיענות לחוק ולדרישות מפורטות המשפיעות על פעילויותיהם, והוא לרוב כולל מנגנונים ארגוניים כגון יצירת משרדים ותפקידים ייעודיים, הטמעת ידע מקצועי, ויצירת קשר עם מומחים ופרופסיונליים אחרים כדי להיות מעודכנים ב"פרקטיקות הטובות ביותר" (Barnes and Burke 2012), מנגנונים אשר ניתן למצוא גם בעיריית תל אביב-יפו.

פרופסיונליזציה זו הובילה לכך שתושבים עם מוגבלות בתל אביב-יפו, שבעבר נתפסו על ידי עובדי העירייה כאל "היועצים" בתחום, כיום מודרים מתהליך יישום תקנות הנגישות והתכנית הרב שנתית של העירייה, כאשר דרכם היחידה להשפיע היא באמצעות פניות ליחידת הנגישות. נראה כי מצב זה תואם תהליכים אשר תוארו בספרות במקרים רבים המתרחשים במהלך יישום התאמות

נגישות במרחב הציבורי. אימרי והאל (Imrie and Hall 2001) מתארים כי שילובם של אנשים עם מוגבלות בתהליכי תכנון ופיתוח לרוב מוגבל, נקודתי וקשור לנהלים ופרקטיקות ייעוץ שלרוב רוויים ומעורפלים בפרטים, שפה ושיטות פעולה טכניים, מה שמוביל לכך שקולם של אנשים עם מוגבלות אינו נלקח בחשבון מתחילת התכנית, ואם הוא כן אזי שהוא משולב כמחשבה בדיעבד (Imrie and Hall 2001). הוגים רבים מדגישים את תפקידם של בעלי מקצוע תכנוניים בעיריות, כגון אדריכלים, מהנדסים, מתכנני ערים ועוד, בהדרה זו של אנשים עם מוגבלות מתהליכי קבלת החלטות בעת עיצוב הסביבה האורבנית (צ'רצ'מן ורמות 2007 ; Gleeson 2001). כמו כן ישנה הנחה מצד בעלי מקצוע רבים שהתקנות שנקבעו בחקיקה הן עצמן התוצאה הלגיטימית של התייעצויות עם הקבוצות הרלוונטיות, כך שאין צורך לערב אנשים עם מוגבלות מעבר לכך בעת היישום (Hall and Imrie 1999). נדמה כי הנחה זו רלוונטית גם למתרחש בתל אביב-יפו, שכן בעקבות חקיקת פרק הנגישות נראה כי הצורך להתייעץ עם תושבי העיר עם מוגבלות אינו קיים יותר בעייני העירייה. ניתן לתושבים לפנות במידת הצורך, אך סדרי העדיפויות, תוכן ההתאמות ואופן יישומן נקבעים על ידי פרשנות אנשי המקצוע בלבד את הנחיות החוק.

התמקצעות חדשה – מרווחה לתכנון

התהליך שתואר בתתי הפרקים הקודמים משקף תהליך של מיסוד ופרופסיונליזציה בעיריית תל אביב-יפו בכל הנוגע לטיפול שלה בנושא של נגישות, אשר הושפע בצורה משמעותית מחקיקת פרק ותקנות הנגישות. בחלק זה ברצוני להבחין את אופי התמקצעות זו, שכן מדובר בתהליך המזוהה עם אנשי מקצועות התכנון וההנדסה, דבר המקנה לו משמעויות חברתיות ייחודיות.

כאמור חלק מרכזי מהמודל החברתי של מוגבלות קורא להעברת הסמכות לקבלת החלטות על חייהם של אנשים עם מוגבלות מגורמים שונים כגון אנשי מקצוע, משפחה, ארגונים פילנתרופים ועוד, אל האנשים עם מוגבלות עצמם. סמכותם של אנשי מקצוע על חייהם של אנשים עם מוגבלות נחקר ונדון בהרחבה לאורך השנים על ידי חוקרי לימודי מוגבלות ואקטיביסטים עם מוגבלות, כאשר עיקר הדגש ניתן לכוחם של אנשי מקצועות הרפואה והרווחה, כגון רופאים, פסיכולוגים, עובדים סוציאליים וכדומה, אשר בעבר נתפסו כבעלי הידע המתאים הבלעדי לקבלת החלטות וקביעת מדיניות הנוגעות לאנשים עם מוגבלות. מסגור מצבם של אנשים עם מוגבלות כסוגיה רפואית או סיעודית הוביל לכך שאנשי מקצועות טיפוליים אלה נתפסו כאנשים היחידים עם הידע לעסוק ולהחליט לא רק על אופן הטיפול עבור אנשים עם מוגבלות אלא גם על כל תחומי החיים שלהם (Shakespeare 2006, 2010 ; Oliver 1990). בשנים האחרונות עם התחזקותו של

המודל החברתי, ישנה גם התייחסות מחקרית לסמכותם של אנשי מקצועות המשפט על חייהם של אנשים עם מוגבלות, זאת בעקבות המעבר ממדיניות רווחה למדיניות של זכויות, מעבר שהוביל לחיזוק מעמדם של עורכי דין ושופטים בניהול מאבקם של אנשים עם מוגבלות. תהליך זה גרם ליצירת תלות חדשה יחסית באנשי מקצוע אלה וכן הדיר גם הוא את האנשים עם מוגבלות עצמם מעמדות משפיעות על קבלת ההחלטות עבורם (אלבשן 2014 ; זיו 2004).

בעלי מקצועות שונים שיחקו ומשחקים תקפיד חשוב בחייהם של אנשים עם מוגבלות, כאשר לרוב הם עושים זאת על ידי פיתוח תפיסות של מומחיות ושימוש בפרקטיקות ושפה ייחודיות שנועדות לשמש ככלי שליטה והדרה (Shakespeare 2006). אנשי תכנון שיחקו תפקיד מרכזי בחייהם של אנשים עם מוגבלות, בעיקר ככל שתהליכי האורבניזציה הפכו למרכזיים יותר ברוב העולם. מקצועות תכנון עירוני ואחרים, אשר באו לתת מענה לבעיות וסכנות שונות בעיר התעשייתית המודרנית, היו אלה שבסופו של דבר יצרו מחדש ומיסדו את העיר המודרנית כמאופיינת בחוסר נגישות פיזית והדרה מהמרחבים החברתיים עבור אנשים עם מוגבלות (Gleeson 2001). לעומת זאת נראה כי תהליכי פרופסיונליזציה של תחום הנגישות על ידי מקצועות התכנון אינם זוכים לבחינה מעמיקה מצד חוקרי ביקורת של מוגבלות, בפרט לא בישראל. מחקריהם של אימרי והאל (Imrie and Hall 2001 ; Hall and Imrie 1999), העוסקים בתפיסותיהם של סוכנים שונים הנמצאים בעמדות מפתח בתהליכי הנגשת מרחבים עירוניים באנגליה, בהם יזמים ואדריכלים, מראים את כוחם המקצועי של אנשי מקצועות התכנון, אך עולה מהם כי בתקופת מחקרים אלה תחום הנגישות לא היווה חלק משמעותי מעבודתם השוטפת, דבר הניכר בעיקר בזרותם של הנחקרים לתחום (Imrie and Hall 2001 ; Hall and Imrie 1999).

העברת ריכוז הטיפול בנושא נגישות בעריית תל אביב-יפו מריכוז רשמי על ידי נציגת השירותים החברתיים לפני החוק, לעומת ריכוז הנושא על ידי מנהל יחידה ייעודית תחת סמכותו של סמנכ"ל תכנון בעירייה אחרי החוק, היווה שינוי ארגוני משמעותי ביותר. לשינוי זה משמעויות רבות כפי שהוצגו בפרקים הקודמים, כאשר לטענתי אינן נובעות רק ממעמדו החזק יותר של הגורם המרכז את הנושא בעירייה ומעמדו הארגוני הבכירה יותר, אלא גם מתוכן עולמו המקצועי השונה.

אפשר לראות מהממצאים כי ככל שתקנות הנגישות החדשות אושרו ועבודת העירייה התבססה יותר ויותר על התכנית הרב שנתית, מקומם של אנשי מקצוע תכנוניים, הנדסיים ותפעוליים הלך וגדל. הדבר התבטא במעורבות משמעותית יותר של יועצי ומורשי נגישות חיצוניים כבעלי סמכות

עליונה להחליט על נושאים מקצועיים, וכן בהעברת סמכויות לבעלי תפקידים בעירייה, בעיקר ביחידות התפעוליות, בעת קביעת אופן יישום התכנית הרב שנתית.

מעניין להדגיש את מיקומם של יועצי ומורשי נגישות לאורך השנים. כזכור חוק השוויון הגדיר שני מקצועות חדשים, מורשי נגישות מתו"ס (מבנה, תשתיות וסביבה) ומורשי נגישות השירות, העוברים הכשרה מקצועית מתאימה בהתאם להנחיות החוק ומקבלים את הרשאתם מטעם משרד הכלכלה. מורשי נגישות השירות מגיעים מרקעים מקצועיים מגוונים, אך עיקר הסמכויות מוטלות על מורשי נגישות מתו"ס, אשר מגיעים אך ורק מרקע אדריכלי או הנדסי. מורשי נגישות אחראים לסייע באפיון, תכנון, בקרה, ופיקוח על יישום דרישות להתאמות נגישות לציבור על פי דרישות החוק, למורשי נגישות מתו"ס ישנה סמכות בין היתר למתן אישורים וחוות דעת הנדרשים בדבר בנייה ומתן שירות בהתאם לתקנות, כמו למשל בעת הגשת בקשה או חידוש רישיון עסק, קביעת פטורים פרטניים ועוד (פלדמן 2007)¹¹.

מאז הקמת צוות הנגישות בעיריית תל אביב-יפו היו חברים בו שלושה יועצי נגישות, כל אחד לתקופה של מספר שנים. לפי דבריו של נציג התכנון האסטרטגי "כל אחד עם יתרונותיו וחוזקותיו, וכל אחד היה טוב לזמן שבו פעל. [היועץ הראשון] עם המחויבות שלו והדבקות שלו וההיכרות שלו בתחום בזמן שלא היו אנשים... לא היו לו הרבה עמיתים, בוודאי לא ברמתו. החליף אותו י, שהוא הכיר את העירייה בצורה מאוד טובה והוא מאוד עזר לנו למסד דברים, לגייס מחויבות מצד היחידות השונות (...) היועץ הנוכחי הוא אדריכל מאוד מנוסה ומאוד מחויב לתחום והיום הוא נחשב לאחד האנשים העיקרים בתחום, הוא מרכז את הקורסים למורשי נגישות, הוא בא עמוק מתוך התחום, הוא מייצג גם לרשויות אחרות". כלומר ניתן לזהות את השינוי בתפקידם של יועצי נגישות לעירייה לאורך השנים, החל מיצירת ידע בתקופה שלפני אישור תקנות הנגישות, לעבר מיסוד התחום בתוך הארגון ועד לחשיבות מעמדו של היועץ הנוכחי, המבוסס יותר על מעמדו הפרופסיונלי בשדה המתפתח.

כמו כן, יועצי ומורשי נגישות תופסים מקום משמעותי יותר בעשייה של העיר בתחום מאז הקמת יחידת הנגישות הייעודית. נציג התכנון האסטרטגי מסביר כיצד תכנית הרב שנתית פועלת כיום, תהליך הכולל ליווי מצד מורשי נגישות בכל אחת מהיחידות המיישמות, כאשר הוא מתאר כיצד הדבר נקבע: "יועץ הנגישות העירוני המליץ על חמישה מורשי נגישות, הנחה אותם, יצא איתם

¹¹ מתוך אתר נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים.

לשטח, ואם יש בעיות הוא הסמכות המקצועית העליונה". גם בעבודה השוטפת של יחידת הנגישות עלה כי יועץ הנגישות מהווה גורם אליו פונים לקבלת חוות דעת מקצועית ובעיקר לקבלת מידע בדבר הפתרונות הרצויים שיש ליישם להשגת נגישות בתחומים שונים בעיר.

מעורבותם הגוברת של יועצי ומורשי נגישות בעירייה עולה בקנה אחד עם ההנחיות והמהלכים המוכתבים על ידי הנציבות, אשר מקדמת את מיסוד מעמדם הפרופסיונלי של מורשי נגישות בישראל בדרכים שונות. נציג הנציבות מספר על היבט זה בעבודת הנציבות: "יצרנו מצב שכל פרויקט מלווה על ידי גורם מקצועי. התחלנו עם 10 עד 20 גורמים מקצועיים שהיו בעניינים ואפילו פחות מזה (...). היום אנחנו נמצאים במצב שיש כבר, חלק מהמהנדסים והאדריכלים הם בפנקס אחד, הנדסאים זה בפנקס אחר ושירות זה פנקס שלישי, הכל ביחד זה בסביבות 500 מורשים".

כפי שעלה בעת בחינת עיקרון ההשתתפות בעת יישום התקנות על ידי העירייה, התמקצעות זו הובילה בין היתר להדרתם של אנשים עם מוגבלות מלקיחת חלק בתהליך קבלת החלטות. הדרה זו הינה אופיינית לתהליכים של התמקצעות, שלרוב כוללים את מיסודם של כללים, פרקטיקות ושפה טכניים, אשר נועדים להדיר את מי שאינו בעל הידע המקצועי (Gleeson 2001); (Shakespeare 2006). יחד עם זאת, ניתן לראות בתהליך זה המתרחש בעירייה גם מעבר משיח המתמקד בהדגשת החשיבות החברתית מוסרית של הנושא, דבר שנתפס כפחות נחוץ כיום, לעבר שיח העסוק בדרישות אופרטיביות שבתקנות וביישום המעשי שלהן.

דוגמה למעבר זה ניתן למצוא באופן השונה בו דיברו נציגת השירותים החברתיים ורכזת יחידת הנגישות על פניות המגיעות מהציבור. נציגת השירותים החברתיים הרבתה לאורך הריאיון עמה בדוגמאות ספציפיות על פניות שונות שהגיעו מתושבים במהלך השנים. בכל דוגמה שהיא העלתה, בלטה גישה כמעט אישית לפונה, תוך הצגת רקע או הקשר מסוים על מצבו ורק לאחר מכן הצגת פתרון הבעיה. למשל כאשר סיפרה על כך שפניות רבות עסקו בדוחות חניה עשתה זאת באמצעות דוגמה: "היו דוחות שבאמת נבעו מחוסר מודעות של פקח כי למשל, הייתה אימא לילד אוטיסט שהיה לה תו נכה, היה לה, אבל קיבלה דוח כי הייתה בדיוק בטיפול עם הילד...". לעומת זאת, רכזת הנגישות התייחסה לפניות הציבור כחלק שוטף של העבודה, אשר עליה להעביר ליחידות המתאימות ולעקוב אחר טיפולן. היא לא סיפרה על דוגמאות ולא הייתה ניכרת מעורבות רבה מידי בפניות אלו. הפירוט הרחב ביותר סביב נושא הפניות מצידה התמקד בהתייעלות אופן הטיפול בהן: "כיוון שפניות ציבור נהיו לא מעטות, מאז שנכנסנו בתפקיד כשנה, אני ביקשתי

מערכת פניות ציבור אצלי. זה נקרא מערכת CRL לשירות לקוחות. אני אראה את כל הפניות במערכת וכל פנייה תתקצב בזמן תקן של טיפול (...). אז בעצם המערכת היא תתראה לי, ואז אני אראה מה טופל, מה לא טופל, מה באמצע". ניתן לזהות כי מסגרת השינויים שהתרחשו בטיפול העירייה בנושא ישנו מעבר מהתייחסות פטרנליסטית מוסרית לעבר התייחסות בירוקרטית טכנית ואינסטרומנטלית.

ניתן להגיד כי הדרתם של אנשים עם מוגבלות מתהליך קבלת החלטות אינו תוצאה של מיסוד מקצוע הנגישות בלבד, אלא גם מהאופי הטכני והאופרטיבי שמקצועות ההנדסה, התכנון והאדריכלות מקנים לתחום הנגישות, זאת בניגוד למשמעויות החברתיות-מוסריות שהיו מודגשות בו בעבר על ידי מקצועות הרווחה. נקודה זו עולה גם מהספרות אשר מראה כי תחום הנגישות ברשויות מקומיות לרוב "נלכד במבוך" של כללים ותקנות, כאשר שימת דגש על מפרטים טכניים בלבד הופכת את האנשים עם מוגבלות לאובייקטים, לכיסא גלגלים ורדיוס הסיבוב שלהם, תוך הימנעות מלהתייחס לסיבות המהותיות של ייצור מדיר של המרחב הציבורי (Manley 2010 ; Gleeson 2001).

חשוב לציין אם זאת כי כפי שעלה לאורך פרק, בעלי תפקידים בעירייה, בעיקר אלה המרכזים את תחום הנגישות, מחזיקים בגישה חברתית ואכפתית יחסית לנושא. מנהל יחידת הנגישות טוען כי "כל הנושא של מוגבלות, הוא נוגע בכל אחד כי האחוזים כאלה גבוהים, מדברים על כמעט 20% מהאוכלוסייה, כמעט כל אחד בדרך כזו או אחרת פגש את זה באיזה שהיא דרך, וכשלעצמו זה נושא כזה שנוגע לכולם בלי שום קשר, ויש נכונות". דבר זה מתיישב עם הספרות המראה כי בעלי תפקידים תכנוניים ברשויות מקומיות נוטים לעמדות אוהדות וחברתיות יותר כלפי תחום הנגישות לעומת עמיתיהם במגזר הפרטי, זאת בעקבות תפקידם ביישום החוק ובקשריהם הישירים יותר מול תושבים עם מוגבלות (Imrie and Hall 2001 ; Hall and Imrie 1999).

לסיכום פרק הממצאים, אפשר לראות כי השינויים הארגוניים שהתרחשו בעירייה לאורך השנים מראים תהליך של מיסוד והתמקצעות שהושפעו בצורה משמעותית מחקיקת פרק ותקנות הנגישות. בין השינויים העיקריים אפשר למנות ריכוז הנושא, גם אם באופן רשמי בלבד, על ידי נציגת השירותים החברתיים מתוך צוות נגישות בין-אגפי לפני החוק לעומת ריכוז הנושא על ידי מנהל יחידה ייעודית תחת סמכותו של סמנכ"ל תכנון בעירייה אחרי החוק; התייחסות מינימלית ליחידות המבצעות והתפעוליות בעירייה לעומת התערבותן המלאה בקביעת סדרי עדיפויות, כתיבת ויישום תכנית העבודה בנושא; עבודה רנדומלית לעומת ניסיון ליצור סדר בתוכנית רב

שנתית; תפקיד צוות הנגישות כיוזם לעומת תפקיד יחידת נגישות כ"רגולטורית" העוקבת אחר מימוש תכנית העבודה; התייחסות סמלית ודגש על העלאת המודעות לעומת התייחסות אופרטיבית ודגש על דרישות החוק; התייחסות מוסרית-חברתית לנושא לעומת התייחסות בירוקרטית אינסטרומנטלית.

יחד עם זאת, ישנם גם מרכיבים שנשמרו לאורך השנים, ביניהם הצורך בשכנוע מצד רכזי הנגישות את שאר היחידות בעירייה, גם אם באמצעות כלים שונים; פיתוח של תקינה עצמית ותרגום החוק לנהלים עירוניים המתאימים למבנה הארגוני של העירייה; תפיסה דואלית של רכזי הנגישות בעירייה כמקדמים את הנושא ודואגים לאינטרסים של העירייה במקביל; אימוץ של מנגנונים סמליים המראים מחויבות לנושא; וכן תפיסתה של העיר תל אביב-יפו כחלוצה ובעלת מעמד חזק יחסי בתחום. בנוסף לכך החוק יצר סוגיות חדשות עמן העירייה צריכה להתמודד, העיקרית בהן היא אכיפת החוק על ידי הנציבות, מה שהוביל ליחס אמביוולנטי מצד עירייה כלפי החוק. לפיכך ניתן לראות כי הדרישות החדשות שיצר פרק הנגישות והחלת האכיפה בנושא הובילו לצורך מבחינת העירייה לשינוי מוסדי משמעותי. האופנים השונים בהם העירייה מבצעת מינהול של החוק ומתרגמת אותו לפרקטיקות ארגוניות מובילים את העיסוק בנושא לעבר הדגשת היבטים אופרטיביים ומעשיים, ומרחיקים אותו מהמשמעויות הסימבוליות והחברתיות שהיו מודגשות בו בעבר.

דיון מסכם

מטרת מחקר זה היא לבחון כיצד חקיקת פרק הנגישות, ותקנות הנגישות שבאו אחריו, השפיעו על האופן בו עריית תל אביב-יפו עוסקת ומתייחסת לנושא בעת יישום התקנות. כמו כן, ברצוני היה לבחון האם מאבקם של אנשים עם מוגבלות למען חוק שיבטא תפיסה של זכויות אדם עבורם, אכן הצליח להביא לידי ביטוי את עקרונות תפיסה זו בעת היישום שלו. נראה כי חוק השוויון, אשר מבוסס על תפיסה רחבה של זכויות אדם לאנשים עם מוגבלות, מצליח להביא לשינוי תפיסתי ומוסדי בצורה משמעותית יותר מהחקיקה הקודמת שהייתה קיימת בנושא נגישות, אשר הייתה נקודתית ונעדרה תפיסה כוללת ומנגנוני אכיפה. השפעות חוק השוויון ופרק הנגישות מתאימות למתואר בספרות הענפה העוסקת בכוחם של זכויות אדם להוביל שינוי עבור אנשים עם מוגבלות, ומתבטא בשינוי בשיח ואף במרחב הציבורי בו פועלים ארגונים המבקשים לקדם שינוי (Jones and Basser Marks 1999; Jones 2011). כמו כן, נראה כי חוק השוויון מהווה כלי משמעותי לקידום שינוי זה בידם של שחקנים שונים, במקרה של מחקר זה בידם של בעלי

תפקידים המרכזים את תחום הנגישות בעירייה, אשר משתמשים בדרישות מתוך תקנות הנגישות, כגון הכנת תכנית עבודה מדורגת ועמידה בלוחות זמנים, כדי ליישם בצורה ישירה או עקיפה את עיקרון ההכלה של המודל החברתי של מוגבלות, ולהביא לשינוי במרחב הציבורי בצורה רוחבית, מקיפה ושוויונית בכל תחומי החיים החברתיים בעיר. במילים אחרות, כפי שמציגה התיאוריה של פעולה משפטית, החוק מהווה הן מטרה והן אמצעי, הוא מספק עקרונות נורמטיביים וכן אסטרטגיות לניהול השינוי (McCann 2006).

יחד עם זאת נראה כי חלק מביקורת הגישה המשפטית ביקורתית של מוגבלות באשר למגבלות מדיניות מבוססת זכויות אדם לממש שינוי חברתי בעת היישום שלה, אכן באות לידי ביטוי גם במתרחש בעיריית תל אביב-יפו. בין היתר אפשר לראות בממצאים את הקושי בתרגום השוויון הפורמלי הקיים בחוק לידי מימושו בפרקטיקות ארגוניות וחברתיות (Young and Quibell 2000), וכן תפקידן של זכויות אלו בחיזוק קבוצות חברתיות בחברה ושעתוק יחסי כוח הפוגעים ומדירים אנשים עם מוגבלות (זיו 2004). במקרה של מחקר זה, עלה כי אחד העקרונות הבסיסיים של מודל זכויות אדם לאנשים עם מוגבלות, עיקרון ההשתתפות בקבלת החלטות, לא תורגם בהצלחה מרמת החוק ושלב ניסוח חקיקה, לשלב היישום, זאת בעקבות העברת הסמכות לבעלי מקצוע שונים. אמנם חוק השוויון מבטיח את מעורבותם של אנשים עם מוגבלות בתחנות שונות בתהליך ניסוח וקביעת מדיניות ברמה הארצית, אך נראה כי כאשר הדבר מגיע לשלב היישום ברמה המקומית, החוק ובעיקר תקנות הנגישות הובילו לתהליך חדש של פרופרסיונליזציה של תחום הנגישות על ידי מקצועות התכנון, האדריכלות וההנדסה, שבסופו של דבר מפקיע את סמכותם מידי האנשים עם מוגבלות עצמם.

לפיכך ברצוני לטעון כי חקיקת פרק הנגישות ותקנות נגישות המפורטות, הובילה מצד אחד ליישום מערכתי רחב של התאמות נגישות בכלל תחומי החיים כפי שהתרחש בעיריית תל אביב-יפו, אך יחד עם זאת העבירה את הסמכות בעניינם של אנשים עם מוגבלות מאנשי מקצוע מתחום אחד- רווחה, לאנשי מקצוע מסוג אחר- יועצי ומורשי נגישות, מתכננים ואדריכלים, תוך הדרתם של האנשים עם מוגבלות עצמם מתהליכי קבלת החלטות בעת יישום מדיניות הנוגעת לחייהם.

כאמור העיסוק בפרופרסיונליזציה של תחום הנגישות על ידי מקצועות התכנון וההנדסה הינו מועט, זאת לעומת העובדה שהוגים ביקורתיים של מוגבלות מזהים כי, למרות השינויים הרבים במדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות בשנים האחרונות, שליטתם של אנשים ללא מוגבלות, לרוב אנשי מקצועות שונים, על מדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות נותרה בעינה. כך שהדרישה מצד

ארגונים של אנשים עם מוגבלות היא לא רק לשיפור השירותים הקיימים אלא לשליטה עליהם, לפתיחת תהליכי קבלת ההחלטות ולדמוקרטיזציה של תהליכי תכנון, בהתאם לעיקרון "שום דבר עלינו בלעדינו" (Oliver 1999 ; Gleeson 2001). שייקספיר (Shakespeare 2006) בתורו גורס כי במקום להתמקד בדחיית אנשי מקצוע, ארגונים של אנשים עם מוגבלות צריכים למצוא דרכים שישפרו את היחסים בין אנשים עם מוגבלות לבין הפרופסיונליים שאמורים לספק להם מענה (Shakespeare 2006). לפיכך, ברצוני לסיים בדיון על שלוש דרכים אותן מציע שייקספיר להתמודדות עם תהליכי פרופסיונליזציה. אמנם דרכים אלו מבוססות על אנשי מקצוע מעולם הרפואה, אך לפי דעתי הן רלוונטיות עבור כל אנשי המקצוע בעלי נגיעה לקביעת מדיניות עבור אנשים עם מוגבלות, ולכן מעניין לבחון כיצד אלו יכולות להשתלב עם אנשי מקצועות התכנון. אבחן את שלוש הדרכים המוצעות על ידו בהקשר של מקצועות אלה, תוך בחינת דוגמאות מהספרות והאפשרות ליישמן בעריית תל אביב-יפו.

הדרך הראשונה היא ערעור על ההיררכיה המסורתית של שליטת אנשי המקצוע ללא מוגבלות על אנשים עם מוגבלות, זאת על ידי כניסתם של אנשים עם מוגבלות למקצועות תכנון ומילוי תפקידים בעמדות קבלת החלטות. מהספרות עולה כי מעט מאוד אנשים עם מוגבלות הם אדריכלים או מחזיקים בתפקידים בעלי כוח בתחום התכנון (Imrie and Hall ; Edwards 2008). בחוק השוויון ישנה המלצה כי רכז הנגישות בארגונים יהיה אדם עם מוגבלות "ככל האפשר", אך נראה שהדבר כלל לא מיושם על ידי העירייה, אשר לא מינתה לאחר אישור פרק הנגישות אף אדם עם מוגבלות לעסוק בתחום של נגישות. לעומת זאת, ניתן לציין דוגמה בולטת במיוחד והיא יועץ הנגישות הראשון של העירייה, אדם עם מוגבלות, אשר כיום עובד בנציבות השוויון. יועץ הנגישות הראשון מהווה דוגמה מצוינת להשפעה הרבה שישנה לאדם עם מוגבלות אשר הינו בעל הסמכות המקצועית לתת הנחיות ולהשפיע על האופן בו פועל ארגון בתחום של נגישות, כפי שציין סמנכ"ל תכנון העירייה: "בזכותו התחלנו הכל". שייקספיר מאמין כי לדרך זו ישנה עדיפות גבוהה כדי להביא לשינוי היחסים עם אנשי מקצוע, אך במקביל הוא טוען כי מהלך זה לא יחליף את הצורך של אנשים עם מוגבלות למומחים ובעלי מקצוע שונים (Shakespeare 2006), לפיכך הוא מציע את הפתרונות הנוספים הבאים.

הדרך השנייה אותה מציע שייקספיר היא הכנסת תכנים רלוונטיים בהכשרתם המקצועית של בעלי מקצועות שונים, תוך מתן דגש בהכרת זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, הכרה

באוטונומיה שלהם והערכת חוויות החיים שלהם ככאלו היכולות לתרום לידע בתחום (Edwards

2008 ; Shakespeare 2006). אימרי והאל (Hall and Imrie 1999 ; Imrie and Hall 2001)

מתארים במאמרים שלהם כי הכשרה פורמלית במקצועות התכנון מבוססת על כישורים טכניים בלבד, כאשר הכשרה לגבי צרכיהם של אנשים עם מוגבלות כמעט ולא קיימת. בישראל ההכשרות עבור תעודת מורשה נגישות מבנים ותשתיות ומורשה נגישות השירות כוללות תכנים רבים העוסקים בצרכיהם של אנשים עם מוגבלות, אך אין כיום דרישה להכשרות מסוג זה למקצועות התכנון האחרים. בתקנות הנגישות מופיעים מספר בעלי תפקידים אשר נדרשים לעבור הדרכות הנוגעות לחוק השוויון ולמאפייניהם וצרכיהם של אנשים עם מוגבלות. עריית תל אביב-יפו החלה להעביר חלק מהדרכות אלו לעובדיה, אך הן מיועדות לעובדים נותני שירות ישיר לציבור, בהתאם להנחיות התקנות, ולא לבעלי תפקידים בתחום התכנון והתפעול.

הדרך השלישית לשיפור היחסים בין אנשים עם מוגבלות לאנשי מקצוע היא שיתוף אנשים עם מוגבלות בכל שלבי התהליכים הנוגעים לחייהם. ממאמרים רבים עולה כי שיטה זו היא הנפוצה ביותר בשנים האחרונות, בעיקר בקרב רשויות מקומיות, והיא ובאה לידי ביטוי במנגנונים שונים כגון פלטפורמות של שיתוף הציבור בעת ביצוע חידוש עירוני, קיום קבוצות מיקוד ועוד, כאשר להם מספר מטרות כגון השמעת קולם של התושבים עם מוגבלות, הבעת הידע האישי שלהם וכן הגברת המודעות הן של בעלי מקצוע לגבי צרכיהם של תושבים עם מוגבלות, והן של התושבים עם מוגבלות לגבי דרכי הפעולה של העירייה (צ'רצ'מן ורמות 2007). יחד עם זאת, הוגים רבים טוענים שישנן בעיות שונות עם מנגנוני השיתוף כפי שהם קיימים כיום, שכן שיתוף לאו דווקא כולל השתתפות ומתן אפשרות השפעה. מנגנוני שיתוף עירוניים, למרות היותם שוויוניים ברמה הפורמלית, מכילים בתוכם היררכיות בין קבוצות שונות של תושבים, ובינם לבין בעלי התפקידים בעירייה, ובהתאם לכך יש בסופו של דבר יכולת שונה להשפיע על ההחלטות המתקבלות

(Edwards 2008). כמו כן הדיונים מתקיימים בתוך מסגרת קבועה מראש, כאשר לעתים נדמה שמטרתם אינה לאפשר דיון פתוח על סוגיות תכנון מנקודת מבטם של תושבים עם מוגבלות, אלא לאפשר הבניה של קונצנזוס סביב החלטות עירוניות, ככלי בידי הגמוניה לשימור הסדר הקיים, זאת על ידי הגדרת גבולות הדיון האפשרי מראש והצגתו לא כדיון פוליטי אלא כסוגיה ניהולית להשגת מטרה מוסכמת (Imrie 2013). כפי שהוצג בפרק הקודם, עריית תל אביב-יפו נהגה לקיים דרך זו באופן רחב יחסית לפני אישור פרק הנגישות, כאשר היא קיימה קבוצות מיקוד, מפגשים עם עובדי העירייה ועוד. כיום שיתוף וייעוץ זה עם אנשים עם מוגבלות מתקיים באופן סדיר ברמה

הארצית בעת קביעת מדיניות וחקיקה, בין אם על ידי הוועדה המייעצת של הנציבות או במהלך דיונים פתוחים לניסוח תקנות בוועדות בכנסת. אך התייעצות עם תושבים עם מוגבלות בעת יישום מדיניות אינה חלק מהנחיות החוק או התקנות, ואכן עולה כי עריית תל אביב-יפו הפסיקה להפעיל מנגנוני שיתוף אלה וכיום אינה מתייעצת עם תושבים או ארגונים אשר התכנית הרב שנתית להנגשת העיר רלוונטית ביותר עבורם.

נכון להיום עריית תל אביב-יפו לא מבצעת אף אחת מהדרכים המוצעות על ידי שייקספיר, כאשר במקביל יש לציין כי הנחיות לפעולות אלו אינן קיימות כדרישות בחקיקה הישראלית בכל הנוגע לשלבי יישום תקנות הנגישות. יחד עם זאת, ישנן דוגמאות ליישום פתרונות אלה גם כאשר הן אינן דרישת החוק, למשל בחיפה כפי שעלה במדד הנגישות משנת 2016, או בערים אחרות בארץ בהן פועלת "קהילה נגישה", קבוצה של תושבים עם וללא מוגבלות המעורבים ביישום התאמות נגישות בעיר ועובדים באופן שוטף מול הרשות המקומית (גרטל ואח' 2009). כמו כן, ניתן למצוא גם בערים שונות בעולם, אשר מקדמות את תחום הנגישות ברמה מקצועית גבוהה ובמקביל מצליחות ליישם פתרונות אלה לשמירת השתתפותם של תושבים עם מוגבלות בנושא, כגון העיר ניו יורק בה ראש המשרד לענייני אנשים עם מוגבלות בעירייה הוא אדם עם מוגבלות בעצמו, וכן המשרד עובד בשיתוף פעולה עם ארגונים של אנשים עם מוגבלות רבים בעיר¹², או העיר ברצלונה אשר המכון העירוני לאנשים עם מוגבלות מקיים בין היתר ועדה מייעצת המורכבת באופן שווה מעובדי העירייה ומנציגים מטעם תושבים עם מוגבלות בעיר¹³. אין ספק שעריית תל אביב-יפו, אשר נוהגת לעסוק בתחומים רבים בכלל, וכן בנושא של נגישות לאנשים עם מוגבלות בפרט, ברמה גבוהה יותר מהנדרשת בחקיקה הארצית, מסוגלת ליישם חלק מפתרונות אלו, אשר יטיבו עם אופן עבודתה וכן יאפשרו את השתתפותם של תושבי תל אביב-יפו עם מוגבלות בסוגיה מרכזית הנוגעת לחייהם בעיר.

חשוב לציין כי בעבודה זו לא התייחסתי לצד הפוליטי הממוסד של נושא הנגישות ברמה הארצית וברמה המקומית. מחקר עתידי יכול לעסוק בכך, בעיקר בבחינת מעורבותם, או אי מעורבותם, של נבחרי ציבור בנושא, וכן מיקומם של אלה בקידומו. כמו כן, נדרשת בחינה עמוקה יותר על רמת מעורבותם של ארגונים של אנשים עם מוגבלות מקומיים בנושא נגישות, שכן נראה מהממצאים שעלו בעניין במחקר זה, כי ארגונים רבים לא עוסקים, או הפסיקו לעסוק, בתחום של נגישות

¹² מתוך אתר האינטרנט של משרד לענייני אנשים עם מוגבלות, עריית ניו יורק

¹³ מתוך אתר האינטרנט של המכון העירוני לאנשים עם מוגבלות, עריית ברצלונה

במרחב הציבורי. מעניין יהיה לבחון כיצד תהליכי הפרופסיונליזציה שתוארו לעיל משפיעים על אופני פעולה בהם נוקטים הארגונים היום, שכן כפי שנטען בספרות, שיח של זכויות "מלמעלה" ללא ליווי של תנועות של אנשים עם מוגבלות "מלמטה" אינו נוטה להצליח (זיו 2004 ; Bezmez 2013 ; McCann 2006). כמו כן, בממצאים צוין לעתים קרובות את מיקומה הייחודי של עריית תל אביב-יפו בנוף המקומי, לפיכך מחקרי המשך עשויים לעסוק הן בבחינת הנחת יסוד זו ביחס לערים אחרות בישראל, והן בבדיקת הנושא בערים דומות בעולם, במסגרת מאמציה של עריית תל אביב-יפו למצב את עצמה "כעיר עולם" ברמה בינלאומית בכלל התחומים, כולל תחום הנגישות לאנשים עם מוגבלות.

לסיום, ברצוני להעלות את דבריו של מלוי (Malloy 2015) אשר מבקשים להזכיר כי הסביבה הבנויה, בניגוד לסביבה הטבעית, היא ביטוי ישיר של כוחם של בני אדם לעצב את סביבתם. היעדר נגישות בסביבה הבנויה עבור אנשים עם מוגבלות, מהווה ביטוי ישיר להדרתם ההיסטורית מתחומי החברה המרכזיים. ניתן לראות כי תחום הנגישות לאנשים עם מוגבלות בישראל נמצא בעיצומו של תהליכים שונים של פיתוח, מיסוד ויישום. לתהליכים אלה השפעה ישירה על מקומם של אנשים עם מוגבלות הן בסביבה הבנויה והן בתהליכי קבלת החלטות, ספירות אשר קשורות זו לזו. במחקר זה ביקשתי להציע ניתוח ארגוני ביקורתי על התחום של נגישות בהקשרו העירוני, זאת בניגוד לעיסוק התיאורי או הפרגמטי הנפוץ יותר בעניין זה. התמקצעות תחום הנגישות בעת יישומו בערים משפיעה על רמת ואופן ההשתתפות של אנשים עם מוגבלות לא רק בעקבות מיסוד פרקטיקות מקצועיות אלא גם בעקבות האופי הטכני והאופרטיבי של מקצועות התכנון וההנדסה באמצעותם מתרחש מיסוד התחום. השינויים שהתרחשו בעקבות פרק הנגישות של חוק השוויון בארגון רחב כמו עריית תל אביב-יפו, כפי שהם עלו במחקר זה, הם ראשוניים ביותר, ומעניין יהיה לראות כיצד הם ישפיעו על היישום מלא של הנגשת המרחב הציבורי בעיר, על השיח שיתגבש סביב התחום של נגישות ובסופו של דבר על קידום מעמדם והשתלבותם של אנשים עם מוגבלות בחברה בישראל.

- אדמון, צביה. 2016. "לימודי מוגבלות במשפט הישראלי". לימודי מוגבלות: מקראה. עורכים: ש. מור, נ. זיו, א. קנטר, א. איכנגרין, ונ. מזרחי. תל אביב: מכון ון ליר- הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- אורן, ד' ונ' דגן. 2007. "המהפכה החקיקתית בתחום הנגישות". נגישות החברה הישראלית לאנשים עם מוגבלות בפתח המחאה ה-21. עורכים: ד. פלדמן, י. דניאלי-להב, וש. חיימוביץ'. ירושלים: נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים.
- אלבשן, יובל. 2014. "בין משפט למחאה". פרקליטי העשוקים: על המשפט ככלי לשינוי חברתי. תל אביב: ידיעות אחרונות- ספרי חמד.
- אלון, י' וב' גדרון. 2007. "מאפיינים ומגמות התפתחות של ארגוני המגזר השלישי בתחום אנשים עם מוגבלות-תמונת מקרו". נגישות החברה הישראלית לאנשים עם מוגבלות בפתח המחאה ה-21. עורכים: ד. פלדמן, י. דניאלי-להב, וש. חיימוביץ'. ירושלים: נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים.
- בנישתי, יוסי. 2016. "סקרי נגישות של משרד הפנים ברשויות מקומיות- תכנון וביצוע". עניין של גישה 9:20-5.
- ברלב, ליטל, יוסף קרן-אברהם, ישראל הבר וגבי אדמון-ריק. 2015. אנשים עם מוגבלות בישראל 2015. ירושלים: נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים.
- גרטל, גילה, יעל דניאלי-להב, שמואל חיימוביץ' ובלהה ברג. 2009. עיר נגישה - נגישות לאנשים עם מוגבלות ברשויות המקומיות. ירושלים: נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים.
- גת, עידית. 2015. "האתגרים איתם מתמודדים רכזי נגישות לאנשים עם מוגבלות ברשויות המקומיות בישראל". אוניברסיטת חיפה.
- דניאלי-להב, יעל. 2007. "עיריות ונגישות לאנשים עם מוגבלות, מחזון למעשה". נגישות החברה הישראלית לאנשים עם מוגבלות בפתח המחאה ה-21. עורכים: ד. פלדמן, י. דניאלי-להב, וש. חיימוביץ'. ירושלים: נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים.
- ובר, מקס. 1922. "קווים לדמותה של הבירוקרטיה". המשנות המדיניות בעת החדשה. עורכים: צ. באטשה וא. יסעור. תל אביב: הוצאת ספרים מ. נוימן.
- זיו, נטע. 2004. "אנשים עם מוגבלות – בין זכויות חברתיות לצרכים קיומיים". זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל. עורכים: י. רבין וי. שני. הוצאת רמות - אוניברסיטת תל אביב.
- פלדמן, דינה. 2007. "תרומתו של חוק שוויון לאנשים עם מוגבלות לקידום צדק סביבתי לאנשים עם מוגבלות בישראל". נגישות החברה הישראלית לאנשים עם מוגבלות בפתח המחאה ה-21. עורכים: ד. פלדמן, י. דניאלי-להב, וש. חיימוביץ'. ירושלים: נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים.
- פריגת, דני. 2004. "מערכת נגישות עירונית לאנשים עם מוגבלות – מודלים בעולם ובארץ". עניין של גישה 52:1-58.
- צ'רצ'מן, ארזה ואבי רמות. 2007. "נגישות לאנשים עם מוגבלות בזירה העירונית". עניין של גישה 6:5-13.
- קסן, לאה ומיכל קרומר-נבו. 2010. ניתוח נתונים במחקר איכותני. עורכים: ל. קסן ומ. קרומר-נבו. באר שבע: הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- Abbott, A. 1992. "What Do Cases Do? Some Notes on Activity in Sociological Analysis." Pp. 53–82 in *What is a Case?*, edited by C. C. Ragin and H. S. Becker. Cambridge: Cambridge University Press.

- Ashworth, R., G. Boyne, and R. Delbridge. 2007. "Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector." *Journal of Public Administration Research and Theory* 19:165–87.
- Barnes, Colin, G.(Geoffrey) Mercer, and Tom Shakespeare. 1999. *Exploring Disability : A Sociological Introduction*. Polity Press.
- Barnes, Jeb and Thomas F. Burke. 2012. "Making Way: Legal Mobilization, Organizational Response, and Wheelchair Access." *Law and Society Review* 46(1):167–98.
- Bezmez, Dikmen. 2013. "Urban Citizenship, the Right to the City and Politics of Disability in Istanbul." *International Journal of Urban and Regional Research* 37(1):93–114.
- Charmaz, Kathy. 2000. "Grounded Theory: Objectivist and Constructivist Methods." Pp. 509–35 in *Handbook of Qualitative Research*, edited by N. K. Denzin and Y. S. Lincoln. Los Angeles: SAGE Publications.
- Davidson, M. 2006. "Universal Design: The Work of Disability in an Age of Globalization." in *Disability Studies Reader*, edited by L. J. Davis. Routledge Press.
- Denzin, Norman K. and Yvonna S. Lincoln. 2008. "The Discipline and Practice of Qualitative Research." Pp. 1–44 in *The Landscape of Qualitative Research*, edited by N. K. Denzin and Y. S. Lincoln. Los Angeles: SAGE Publications.
- DIAUD. 2016. *The Inclusion Imperative : Towards Disability-Inclusive and Accessible Urban Development Key Recommendations for an Inclusive Urban Agenda*.
- DiMaggio, P. J. and W. W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review* 48(2).
- Driedger, Diane. 1989. *The Last Civil Rights Movement : Disabled Peoples' International*. Hurst & Co.
- Edelman, L. B. and M. C. Suchman. 1997. "The Legal Environments of Organizations." *Annual Review of Sociology* 23.
- Edelman, L. B. and S. A. Talesh. 2011. "To Comply or Not to Comply- That Isn't the Question: How Organizations Construct the Meaning of Compliance." in *Explaining Compliance: Business Responses to Regulation*, edited by C. Parker and V. Lehmann Nielsen. Edward Elgar Publishing.
- Edwards, Claire. 2008. "Participative Urban Renewal? Disability, Community, and Partnership in New Labour's Urban Policy." *Environment and Planning A* 40(7):1664–80.
- Feldman, Dina. 2007. "Environmental Justice and Persons with Disabilities in Israel." *Disability Studies Quarterly* 27(4).
- Gleeson, Brendan. 1997. "The Regulation of Environmental Accessibility in New Zealand." *International Planning Studies* 2(3):367–90.

- Gleeson, Brendan. 2001. "Disability and the Open City." *Urban Studies* 38(2):251–65.
- Hall, P. and R. Imrie. 1999. "Architectural Practices and Disabling Design in the Built Environment." *Environment and Planning B: Planning and Design* 26(3):409–25.
- Imrie, Rob. 2013. "Shared Space and the Post-Politics of Environmental Change." *Urban Studies* 50(16):3446–62.
- Imrie, Rob and Peter Hall. 2001. "An Exploration of Disability and the Development Process." *Urban Studies* 38(2):333–50.
- Jones, Melinda. 2011. "Inclusion, Social Inclusion and Participation." in *Critical perspectives on human rights and disability law*, edited by M. H. Rioux, L. A. Basser, and M. Jones.
- Jones, Melinda and Lee Ann Basser Marks. 1999. "Law and the Social Construction of Disability." in *Disability, Divers-ability and Legal Change*, edited by M. Jones and L. A. Basser Marks. Martinus Nijhoff.
- Kanter, Arlene S. 2003. "The Globalization of Disability Rights Law." *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 30(2):241.
- Kayess, Rosemary and Phillip French. 2008. "Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities." *Human Rights Law Review* 8(1):1–34.
- Kidder, Robert L. 1983. *Connecting Law and Society*. Prentice-Hall.
- Lid, Inger Marie and Per Koren Solvang. 2016. "(Dis)ability and the Experience of Accessibility in the Urban Environment." *ALTER - European Journal of Disability Research* 10(2):181–94.
- Lord, Janet E. and Rebecca Brown. 2011. "The Role of Reasonable Accommodation in Securing Substantive Equality for Persons with Disabilities: The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities." in *Critical perspectives on human rights and disability law*, edited by M. H. Rioux, L. A. Basser, and M. Jones.
- Malloy, Robin Paul. 2015. "Inclusion by Design: Thinking beyond a Civil Rights Paradigm." Pp. 1–27 in *Land Use Law and Disability: planning and zoning for accessible communities*, edited by R. P. Malloy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manley, Sandra. 2010. "Creating an Accessible Public Realm." P. 17.5-17.12 in *Universal Design Handbook*, edited by W. F. E. Preiser and K. H. Smith. McGraw Hill.
- McCann, Michael. 2006. "Law and Social Movements: Contemporary Perspectives." *Annual Review of Law and Social Science* 2:17–38.
- Mizrachi, Nissim. 2014. "Translating Disability in a Muslim Community: A Case of Modular Translation." *Culture, Medicine, and Psychiatry* 38(1):133–59.
- United Nations. 2016a. *Good Practices of Accessible Urban Development*.

- United Nations. 2016b. *High Level Forum on Disability Inclusion and Accessible Urban Development*. Quito.
- Oliver, Michael. 1990. *The Politics of Disablment: A Sociological Approach*. St. Martin's Press.
- Oliver, Michael. 1999. "Capitalism, Disability and Ideology: A Materialist Critique of the Normalization Principle." *A Quarter-Century of Normalization and Social Role Valorization: Evolution and Impact* 1(16):1–16.
- Pinto, Paula C. 2011. "Monitoring Human Rights: A Holistic Approach." in *Critical perspectives on human rights and disability law*, edited by M. H. Rioux, L. A. Basser, and M. Jones.
- Rimon-Greenspan, Hila. 2007. "Disability Politics In Israel: Civil Society, Advocacy, And Contentious Politics." *Disability Studies Quarterly* 27(4).
- Rioux, Marcia H., Lee Ann Basser, and Melinda Jones. 2011. *Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law*. edited by M. H. Rioux, L. A. Basser, and M. Jones. Boston: Martinus Nijhoff.
- Sandholtz, Kurt W. 2012. "Making Standards Stick: A Theory of Coupled vs. Decoupled Compliance." *Organization Studies* 33.
- Sandler, Leonard A. and Peter Blanck. 2005. "The Quest to Make Accessibility a Corporate Article of Faith at Microsoft: Case Study of Corporate Culture and Human Resource Dimensions." *Behavioral Sciences and the Law* 23(1):39–64.
- Shakespeare, Tom. 2006. *Disability Rights and Wrongs*. Routledge.
- Shakespeare, Tom. 2010. "The Social Model of Disability." Pp. 266–73 in *The Disability Studies Reader*, edited by L. J. Davis. New York: Routledge.
- Stein, Michael Ashley and Penelope J. S. Stein. 2007. "Beyond Disability Civil Rights." *Hastings Law Journal* 58:1203–40.
- Stone, Emma and Mark Priestley. 1996. "Parasites, Pawns and Partners: Disability Research and the Role of Non-Disabled Researchers." *British Journal of Sociology* 47(4):699–716.
- Van de Ven, A. H. and M. S. Poole. 2005. "Alternative Approaches for Studying Organizational Change." *Organization Studies* 26(9).
- Young, Damon a. and Ruth Quibell. 2000. "Why Rights Are Never Enough: Rights, Intellectual Disability and Understanding." *Disability & Society* 15(5):747–64.

אתרי אינטרנט

-אגף מדיניות חברתית ופיתוח למוגבלות, האו"ם -

[/www.un.org/disabilities](http://www.un.org/disabilities)

-נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים -

[/www.mugbaluyot.justice.gov.il](http://www.mugbaluyot.justice.gov.il)

-עריית תל אביב-יפו -

[/www.tel-aviv.gov.il](http://www.tel-aviv.gov.il)

-משרד לעניינים של אנשים עם מוגבלות, עריית ניו יורק -

www.nyc.gov/html/mopd

-המכון העירוני לאנשים עם מוגבלות, עריית ברצלונה -

www.ajuntament.barcelona.cat/jotambefaigbcn/es/instituto-municipal-de-personas-con-discapacidad

נספחים

רשימת מרואיינים

1. נציג התכנון האסטרטגי- מנהל ההנדסה, עריית תל אביב-יפו
תאריך ביצוע הראיון : 13.3.2014
2. יועץ נגישות- יועץ עירוני חיצוני, עריית תל אביב-יפו
תאריך ביצוע הראיון : 10.8.2014
3. נציגת השירותים החברתיים- מנהל השירותים החברתיים, עריית תל אביב-יפו
תאריך ביצוע הראיון : 30.9.2014
4. סמנכ"ל תכנון- אגף תכנון, ארגון ומערכות מידע, עריית תל אביב-יפו
תאריך ביצוע הראיון : 1.10.2014
5. מנהל יחידת נגישות- אגף תכנון, ארגון ומערכות מידע, עריית תל אביב-יפו
תאריך ביצוע הראיון : 28.3.2016
6. רכזת יחידת נגישות- אגף תכנון, ארגון ומערכות מידע, עריית תל אביב-יפו
תאריך ביצוע הראיון : 28.3.2016
7. נציג הנציבות- נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים
תאריך ביצוע הראיון : 19.6.2016
8. נציגת בזכות- ארגון בזכות-המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות
תאריך ביצוע הראיון : 8.9.2016
9. נציג ארגון אע"מ-ת"א- ארגון של אנשים עם מוגבלות בתל אביב-יפו
תאריך ביצוע הראיון : 11.12.16

רשימת מסמכים

1. תכנית אב- "תכנית אב לשיפור הנגישות לאנשים עם מוגבלות בתל אביב-יפו", 2001
2. תכנית רב שנתית- "תכנית רב שנתית להנגשת העיר", 2011
3. דיווח יחידת הנגישות- "דיווח יחידת הנגישות- סטטוס עדכון ביצוע", 2016
4. כתבה- "קידום הנגישות לאנשים עם מוגבלות בעיר ת"א-יפו", 2004
5. כתבה- "תרומת הנגשת המרחב הציבורי לעיצוב החלל העירוני", 2007
6. מדד נגישות ערים- "נגישות לאנשים עם מוגבלות בעשרים ערים נבחרות בישראל", 2013
7. מדד נגישות ערים- " נגישות לאנשים עם מוגבלות בעשרים ערים נבחרות בישראל", 2016

Abstract

The Equal Rights for People with Disabilities Act from 1998, and the enactment of the Accessibility Chapter added to it in 2005, promote a shift in the discourses about disability – from individual welfare and rehabilitation to human rights and social change. The purpose of this study is to focus on the implementation of human rights legislation in regards to people with disabilities, an aspect which hasn't been emphasized in the existing literature on the legislative process and social change. This study will focus on the implementation phase of the Equal Rights Act and the Accessibility Chapter by a public organization required to implement the law, the municipality of Tel Aviv-Jaffa.

This paper describes a period of organizational change in the way the municipality deals with accessibility for people with disabilities. This description is derived from qualitative research tools that include interviews with officers and formal documents analysis from the municipality and other organizations. Using critical theory of disability, and organizational and critical theories of law and social change, this paper compares the municipality's actions before and after the approval of the Accessibility Chapter and its regulations, both within the organization and in relation to other players in the field. At the same time, this paper examines how the inclusion and participation principles expressed in the social model of disability and formally formulated in the law itself, are translated into the municipality's planning practices.

The findings show that the Municipality has undergone a significant process of professionalization which allowed it to implement the charters of the Accessibility Chapter in accordance with the principle of inclusion in a wider scope than before, maintaining its standing as pioneer in the field. However, the professionalization and institutionalization processes that occurred after the legislation and its enforcement, led to the loss of the principle of participation by citizens with disabilities; and to a shift of authority in their matter, from welfare professionals to accessibility advisors, planners and architects. This process brought about a re-framing of the field of accessibility for people with disabilities, and it has gone from being talked about in a paternalistic, morals based language, to a professional, technical and instrumental jargon, which led to the exclusion of citizens with disabilities from decision-making processes when implementing policy concerning their life.

Tel-Aviv University
The Gershon H. Gordon Faculty of Social Sciences
Department of Sociology and Anthropology

**From Welfare to Urban Planning:
Pioneering, Professionalization and Institutionalization of
Accessibility for People with Disabilities in the
Municipality of Tel Aviv-Jaffa**

This paper was submitted as the thesis for the M.A. degree
In Tel Aviv University by:
Mariela Yabo

This study was carried out under the supervision of:
Prof. Adriana Kemp

October 2017