

GRONDGEBRUIKBEHEER IN LANDELIKE GEBIEDE BINNE EN OMLIGGEND AAN PLAASLIKE OWERHEIDSGEBIEDE

D J Bos en N J Blignaut

Departement Stads- en Streekbeplanning
PU vir CHO

Manuskrip aanvaar Augustus 1995

Die konsentrasie van nie-landboukundige grondgebruike in landelike gebiede aanliggend aan en binne plaaslike owerheidsgebiede bring bepaalde vrae na vore waarvoor oplossings gevind moet word: Deur watter owerheidsinstansies behoort beheer in die aanliggende landelike gebiede uitgeoefen te word? Behoort ontwikkeling of bewaring van die landelike karakter voorrang te geniet? Is dit moontlik om deur pro-aktiewe beplanning ontwikkeling in die stedelik-landelike oorgangsone te hanteer? Hierdie artikel word gepoog om die vernaamste probleme wat ondervind word in die sone te identifiseer. Aanbevelings word ge-

maak om die probleme aan te spreek waarvan die belangrikste is dat die grondgebruiksbeheerfunksie in die sone deur plaaslike owerhede uitgeoefen behoort te word, veral ten opsigte van groter en sekondêre orde stede wat wel oor die nodige kundigheid en mannekrag beskik.

The concentration of non-agricultural land uses in rural areas adjacent to and within local government areas, raise certain questions for which solutions have to be found: Which government institution should be in control of

adjacent rural areas? Should the rural character be conserved or should development take place? Is it possible to develop the urban-rural transitional zone by pro-active planning? This article attempts to identify the most important problems experienced in this zone. Proposals are made to address these problems of which the most important is that the land use control function in this zone should be in the hands of the local government, especially in the cases of larger and secondary order cities which have the necessary skills and man-power to their disposal.

1 INLEIDING

Daar is 'n toenemende neiging na ontwikkeling anders as landbou, in die landelike gebied omliggend aan en binne plaaslike owerheidsgebiede, of ook genoem die stedelik-landelike oorgangsone (SLO-sone). Dié neiging gee aanleiding tot 'n konsentrasie van nie-landboukundige grondgebruike in gebiede wat hoofsaaklik uit kleinhoues en kleiner plase met 'n relatiewe hoë bewoningsdigtheid bestaan. Dit is veral groter stedelike gebiede (groot metropolitaanse gebiede en sekondêre stede) waar daar 'n toename in aantal aansoeke om grondgebruiksregte in dié sone is.

Twee probleme rondom hierdie aktiwiteite bestaan al reeds vir 'n aantal jare: (1) daar word dikwels nie voldoende beheer uitgeoefen in die buitestedelike gebiede nie (wat opsigself beperkend kan inwerk op die goedkeuring van nuwe aansoeke); en (2) daar bestaan nie voldoende beplanningriglyne waarvolgens aansoeke goed- of afgekeur word nie. Verder het nie-landboukundige grondgebruike dikwels 'n effek op die landelike

karakter en kan geargumenteer word dat sekere aktiwiteite 'n onregverdigde voordeel verkry teenoor aktiwiteite wat in stedelike gebiede gevestig is.

Die hantering van grondgebruiksregte in buitestedelike gebiede word meestal op 'n *ad hoc* basis op grond van "noodsaaklikheid" en "wenslikheid" beoordeel, waarvolgens 'n aansoek goed- of afgekeur word. Omdat daar selde spesifieke riglyne is op grond waarvan aansoeke hanteer word en daar 'n gebrek is aan voldoende beheer, is besluitneming nie altyd konsekwent nie. Dit lei dikwels tot onbevredigende situasies vir die betrokke owerhede en die publiek.

In die ekonomiese klimaat wat in Suid-Afrika heers en teen die agtergrond van die HOP-program, word 'n hoë premie op ontwikkeling geplaas. Daarom is dit noodsaaklik dat ontwikkelingsinisiatiewe geneem deur landelike inwoners wat in die omgewing van dorpe bly, nie ondermyn word nie, maar aan die anderkant tog ook ordelik sal geskied.

Hierdie artikel poog om die vernaam-

ste probleme wat ondervind word met nie-landboukundige grondgebruike in landelike gebiede binne en omliggend aan plaaslike owerheidsgebiede te identifiseer. Sekere aanbevelings ten opsigte van beplanning en beheer word ook geformuleer om dié probleme aan te spreek. Daar is hoofsaaklik op plaaslike owerhede van sekondêre grootte stede, gekonsentreer.

Ten einde die mening van plaaslike inwoners in landelike gebiede te kry, is 'n gevallestudie in die landelike gebied in en omliggend aan die Potchefstroomse plaaslike owerheidsgebied gedoen. Met die gevallestudie is ook die omvang en aard van nie-landboukundige grondgebruike in die gebied bepaal. Opnames wat onderneem is om die studie moontlik te maak, was die volgende:

- Vraelyste aan die inwoners van die landelike gebied in die afgebakende studiegebied wat nie besighede of ander bedrywe bedryf nie (15% steekproefopname en response).
- Vraelyste aan alle eienaars van besighede of bedrywe wat nie-

landboukundig van aard is. Hier is gepoog om 'n 100% steekproef te neem. Dit geld egter net in soverre die nie-landboukundige gebruike wel sigbaar was, aangesien onwetlike bedrywe in baie gevalle bestaan maar moeilik identifiseerbaar is.

- Vraelyste aan 18 plaaslike owerhede van sekondêre grootte stede, sewe streekdiensterade en drie provinsiale owerhede wat almal op een of ander wyse betrokke is by die goedkeuring van grondgebruiksansoeke.

2 TEORETIESE AGTERGROND

Die SLO-sone is die gebied wat buite munisipale grense, maar in die direkte invloedssone van die dorp geleë is (Daniel & Hopkinson, 1989:316-320). Hierdie gebied word dikwels onderverdeel in kleinhoewes en die grond word vir landboudoeleindes geoormerk. Die gebied is van 'n lae digtheidsresidensie en het 'n heterogene bevolkingskarakter. Verder word die gebied hoofsaaklik deur "verstedelike" inwoners bewoon wat verkies om in die landelike gebied te woon. Hul verdien ook hul hoof inkomste uit stedelike gebruike met stedelike of landelike ligging (Van der Merwe, 1987:128-129). Die vernaamste redes waarom die mense hier woon is uit liefde vir die landelike omgewing, ekonomiese redes en om te boer. As gevolg van stedelike groei, interne druk en ekonomiese-, sosiale- en politieke redes, sprei 'n stad se ontwikkeling noodwendig wat aanleiding gee tot verhoogde druk op sy rand-sone. In teenstelling met die grondgebruikstruktuur binne die stad waar daar dikwels duidelike grondgebruiksone geïdentifiseer kan word, word die landelike gebied omliggend aan dorpe gekenmerk deur 'n gebrokenheid en 'n versnipperde vermenging van stedelike en landelike grondgebruiktipes. Die hoofredes wat hiervoor aangevoer kan word, is die gebrek aan beplanning en beheer in dié gebied (Floyd, 1971:141-145).

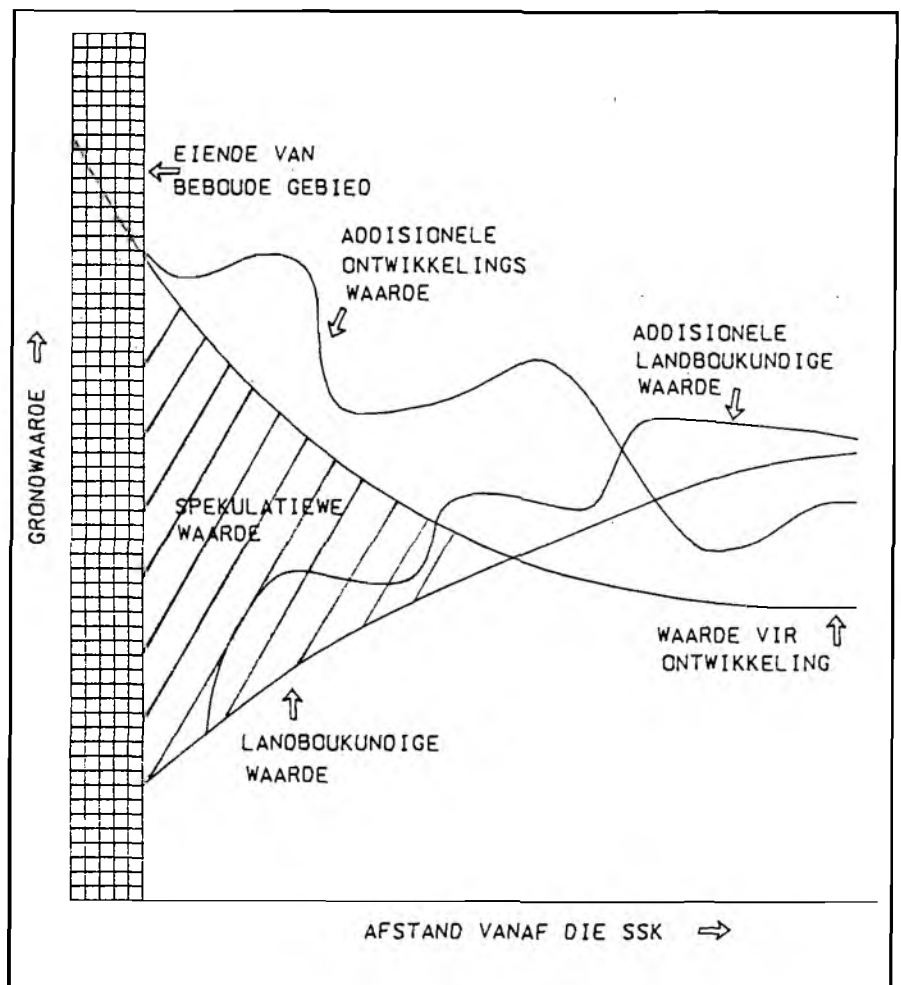
Robinson (1990:140-160) skryf die toename in nie-landboukundige grondgebruike toe aan veranderde grondwaardes wat intree as gevolg van die volgende redes:

- Spekulasie as gevolg van stedelike uitbreiding.
- Die onderverdeling van PLAASGROND in kleiner plase en kleinhoewes.
- Stedelike grondgebruike wat die gebied infiltrer.
- Die groter aantal inwoners wat die gebied vir residensiële doeleindes aanwend. Die inwoners woon op die hoewes en werk dan in die stedelike gebied. Hulle is ook meer geneig om hul hoewes te verfraai wat sodoende die grondwaarde verhoog.

boerdery, byvoorbeeld hoenderboerdery, in die gebied kan voorkom. Sy teorie is dus meer op ekstensiewe boerdery gerig.

Verskeie grondgebruiksmodelle toon ook aan dat die grond rondom stadsgrense 'n waarde hoër as die normale landbouwaarde het as gevolg van die verskeidenheid van intensiewe boerderymoontlikhede, die indringing van heelwat stedelike aktiwiteite en die potensiële gebruiksmoontlikhede, byvoorbeeld besigheidsgebruik en dorpsstigting (Burgess, 1927; Hoyt, 1934; Harris en Ulman, 1945; Von Thunen, 1826; Sinclair, 1967). Die SLO-sone het dus dikwels spekulatiewe waarde want die potensiële gebruike is 'n vraag wat dikwels op een of ander plek fokus (Floyd, 1971:141-145). Soos daar verder wegbeweeg word van die stedelike rand, neem die landboukundige en landelike lewensstyl toe en die stedelike grondgebruike neem af. As 'n reël sal die hoogste grondrentes aangetref word binne die stedelike gebied terwyl dit progressief

In Figuur 1 toon Robinson aan dat die waardes van stedelike grondgebruike afneem soos daar verder van die stedelike gebied beweeg word. In teenstelling hiermee toon hy aan dat die waardes van landbou afneem soos daar nader aan die dorpsgebied beweeg word, omdat die plase en hoewes kleiner word en onekonomies is. Daar moet egter onthou word dat intensiewe



FIGUUR 1: Model van grondwaardes in die landelike omgewing rondom dorpe. Bron: Robinson (1990:151)

daal met afstand daarvandaan. Die gebied onmiddellik aangrensend aan die stedelike gebied is onderhewig aan die verwagting van stedelike uitbreiding eerder as die kommoditeite wat dit lewer. Dit is hierdie verwagting wat meebring dat die grond feitelik nie vir landboudoeleindes aangewend word nie (Sinclair, 1967:78; Steyn en Barnard, 1976:296-312).

Daar word van die standpunt uitgegaan dat elke stuk grond 'n bepaalde opbrengsvermoë vir sy gebruiker inhou. Hierdie vermoë kan uitgedruk word as 'n netto wins wat tot bepaalde stedelike strukture aanleiding kan gee (Van der Merwe, 1987:138-142). Elk van hierdie stedelike strukture het 'n optimale ligging wat in 'n kapitalistiese samelewing gesien word as daardie ligging waar maksimum wins oor die langtermyn gegeneer kan word (Coetzer, 1989:8-22). Aangesien die landelike gebied sekere voordele bied bo die stedelike gebied, soos byvoorbeeld laer grondpryse, meer beskikbare ruimtes, laer belastingkoerse, hoër kwaliteit van lewe asook voordele van beter mobiliteit en minder kongestie, is daar 'n neiging dat sekere stedelike ondernemings verkies om in landelike gebiede te vestig (Summers, 1974:44; Keeble & Gould, 1985:197-220).

'n Kenmerk van ondernemings wat in landelike gebiede in en om plaaslike owerheidsgebiede geleë is, is dat die ondernemings meestal klein is. Volgens Green (1990:35-37) is dit veral hierdie grootte bedrywe wat substansieel kan bydra tot die skep van werkgeleenthede. Klein ondernemings kan dieselfde effek hê as "broeikasnywerhede" of "hive industries" deurdat dit ook geleenthede skep om *entrepreneurskap te bevorder*.

Die toenemende mate van ontwikkeling in die SLO-sone plaas egter groter druk op die landelike omgewing as sulks. Daarom behoort daar voortdurend 'n goeie middeweg tussen dinamiese ontwikkeling en die belangrike eise van omgewingsbewaring gesoek te word. Die doel behoort dus te wees dat die mens en natuur in 'n produktiewe harmonie moet saamleef om die maatskaplike, ekonomiese en ander verwagtinge van die huidige en toekomstige bevolking te bevredig soos uitgespel in die Witskrif oor 'n

Nasionale Beleid Insake Omgewingsbewaring (RSA, 1993). Tans is daar egter etlike probleme met nie-landboukundige grondgebruike wat nie altyd in harmonie is met omliggende ontwikkeling nie.

3 PROBLEMATIEK VAN NIE-LANDBOUKUNDIGE GROND-GEBRUIKE IN DIE SLO-SONE

Die volgende algemene probleme wat sekere sosiale en ekonomiese implikasies inhou as gevolg van die vestiging van nie-landboukundige grondgebruike in die SLO-sone is geïdentifiseer uit opnames wat gemaak is onder provinsiale en streeksrade, plaaslike owerhede en inwoners wat in landelike gebiede om dorpe woon:

- Nege-en-sewentig persent van alle owerheidsinstansies het gevoel dat die vestiging van nie-landboukundige grondgebruike direkte, onregverdige kompetisie met ondernemings binne die munisipale regsgebied meebring.
- Ontwikkeling in die SLO-sone kan 'n onderbenutting van stedelike infrastrukture veroorsaak en kan sodoende aanleiding gee tot hoër kostes vir die stedelike entrepreneur en belastingbetaler.
- Oorbelaeding van die infrastruktuur en dienste in die SLO-sone, byvoorbeeld die gebruik van grondpaaie deur swaar vragmotors.
- Daar word agteruitgang in die landelike karakter opgemerk deurdat onaanvaarbare grondgebruike en geboue in die gebied vestig.
- Die natuurlike omgewing word geskend (byvoorbeeld ontwikkeling in visueel, geomorfologies- en biologies sensitiewe gebiede).
- Gefragmenteerde besigheidsontwikkeling verydel agglomerasie voordele wat moontlik andersins kon ontwikkel.

Hierdie probleme is hoofsaaklik daaraan te wyte dat daar nie goeie beheer of riglyne vir beplanning in die SLO-sone bestaan nie. (sien ook Pelserkomitee, 1993:1-2; Anoniem, 1994:7; Du Toit, 1992:7).

3.1 Beheerprobleme

Beheer in die omliggende gebied rondom dorpe word tans deur streek- en provinsiale owerhede uitgeoefen. Die volgende kritiek ten opsigte van hierdie beheer het na vore gekom:

- Beheer as sodanig is onvoldoende en is direk verantwoordelik vir ongekoördineerde ontwikkeling wat plaasvind.
- Die streek- en provinsiale owerhede is in die meeste gevalle ver van die probleemgebiede af geleë. Hulle is nie altyd so bekend met die gebied waar aansoeke goedgekeur moet word nie en beskik nie oor die mannekrag om die funksie na behore uit te oefen nie. ('n Opname onder plaaslike owerhede het byvoorbeeld getoon dat ongeveer 47% van die owerhede "soms" tot "gereeld" klagtes van plaaslike inwoners moet aanhoor, wat daarop dui dat 'n beduidende persentasie inwoners die plaaslike owerheid as verantwoordelike beheerinstansie sien).
- Plaaslike owerhede het net juridiksie binne hul eie munisipale grense. Tog word hul op verskillende wyses geraak deur grondgebruike wat aanliggend vestig waarop hulle slegs kommentaar kan lewer. Opnames onder genoemde plaaslike owerhede toon ook dat net 29% terugvoering kry nadat kommentaar op aansoeke gelewer is. Aansoeke word goedgekeur ten spyte van negatiewe kommentaar wat deur plaaslike owerhede en ander belangegroep gelewer is. Slegs 63% van die plaaslike owerhede was tevrede met die finale uitslag, teenoor die 80% van streekowerhede wat by aansoeke betrokke is.
- Publieke deelname is dikwels nie voldoende nie.
- Inwoners is nie bekend met die prosedures wat gevolg moet word met die goedkeuring van aansoeke nie. Verder reik lisensie- en ander rade lisensies uit sonder dat toestemming verleen is vir grondgebruikregte, wat die indruk by die publiek skep dat dié grondgebruik in die gebied kan vestig.

3.2 Beoordeling van aansoeke

Alhoewel kommentaar van belangegroepes verkry word en daar in sekere gevalle riglyne is wat die besluitnemer kan rig, word die aansoeke steeds op 'n *ad hoc* basis op grond van "noodsaaklikheid" en "wenslikheid" beoordeel. Dit kan veroorsaak dat besluitneming nie altyd konsekwent is nie en dat eksterne faktore, byvoorbeeld 'n persoon met invloed wat aansoek doen, 'n rol kan speel. Dit kom ook voor of die benadering wat tans gevolg word by die goedkeuring van aansoeke uit 'n Eerste Wêreld ekonomiese oopspunt benader word, soos byvoorbeeld die hoë standaarde wat gestel word vir ontwikkeling. Die duur en tydrowende proses om grondgebruiksveranderingsaansoeke te laat goedkeur dra verder by as 'n dempende faktor wat die klein en/of nuwe entrepreneur kan raak.

3.3 Problematiek oor bestaande riglyne

Die riglyne van provinsiale administrasies van die ou provinsies, wat tans nog in gebruik is, maak slegs voorsiening vir veralgemeende riglyne en kriteria. Dit maak geen voorstelle ten opsigte van die ligging van spesifieke grondgebruike of van toekomstige ontwikkeling van 'n spesifieke gebied nie. So byvoorbeeld maak die riglyne geen voorsiening vir toekomstige ontwikkeling van die SLO-sone om dorpe nie en neem ook nie bestaande struktuur- of gidsplanne van dorpe in ag nie. Daar word in die meeste gevalle ook nie gebiede geïdentifiseer waar ekstensiewe bedrywe op 'n ordelike wyse kan vestig in landelike omgewings nie. Indien 'n aansoek afgekeur word, is daar uit die aansoeker se oogpunt dikwels ook geen alternatiewe ligging waar hy kan vestig nie, wat strydig is met 'n ontwikkelingsbenadering. Hoewel sekere streekgrade soos die Weskaapse SDR (Weskaapse SDR, 1992) wel beskik oor breë riglyne, is die riglyne nie altyd beskikbaar aan alle owerheidsinstansies wat kommentaar op aansoeke moet lewer nie. Net 47% van die plaaslike owerhede het oor hul eie riglyne beskik. Die riglyne is gewoonlik in die dorpsbeplanningskema of struktuurplan vervat indien landelike gebiede in hul regsgebied val. Die lae

persentasie plaaslike owerhede wat oor riglyne beskik, veroorsaak dat daar dikwels in hul gevalle nie konsensus is oor besluite wat geneem word nie.

4 MENINGS VAN OWERHEDE

As gevolg van die probleme wat streek- en provinsiale owerhede in die gesig staar ten opsigte van beheer en die toenemende nie-landboukundige grondgebruike wat in die SLO-sone vestig, het dit aan die lig gekom dat 85% van die owerheidsinstansies voel dat beheer na laer vlak owerhede oorgedra behoort te word. In die geval van kleiner plaaslike owerhede wat nie oor die kundigheid, mannekrag of finansies beskik nie, behoort die funksie van beheer steeds by streek- of provinsiale owerhede te bly. Die probleme by kleiner plaaslike owerhede is egter ook van kleiner omvang. Groter publieke deelname behoort 'n belangrike rol te speel in die toekoms om plaaslike inwoners tevrede te stel. 'n Groter mate van samewerking en wisselwerking moet tussen die betrokke partye heers sodat besluite vir alle partye aanvaarbaar sal wees.

Die riglyne van streek- en provinsiale owerhede wat tans beskikbaar is, is nie voldoende vir ontwikkeling in die SLO-sone nie omdat aansoeke slegs op 'n *ad hoc* basis op grond van "noodsaaklikheid" en "wenslikheid" goedgekeur word. Beplanning moet proaktief maar tog minder beperkend wees sodat ontwikkeling ordelik sal geskied met behulp van byvoorbeeld stedelike of streekstruktuurplanne wat dié gebied insluit. 'n "Ontwikkelingsbenadering" behoort gevolg te word sodat grondgebruike so ver as moontlik geakkommodeer kan word met die voorbehoud dat die natuurlike omgewing, goeie landbougrond, karakter van die gebied ensovoorts, onder geen omstandighede benadeel mag word nie. Negentien persent van die owerheidsinstansies wat by die ondersoek betrek is, is egter versigtig om aansoeke goed te keur as gevolg van hul onvermoë om verdere beheer uit te kan oefen.

5 GEVALLESTUDIE POTCHEFSTROOM

Potchefstroom is as gevallestudie

gebruik om die omvang en aard van nie-landboukundige grondgebruike asook die houding van landelike inwoners ten opsigte van dié grondgebruike te bepaal. Die studiegebied sluit alle landbougrond wat binne 'n straal van ongeveer tien km vanaf die SSK geleë is, in. Hierdie sone is gebruik omdat dit blyk dat die grootste konsentrasie van grondgebruiks-aansoeke in die landelike gebied hier voorkom. Die studiegebied bestaan hoofsaaklik uit kleinboewes en kleiner plase. Die boewes word aan die noorde, weste en suidekant van Potchefstroom aangetref. Die boewes ter sprake is Haaskraal, Harpington, Mooibank, Wilgeboom, Mooivallei en Vyfhoek. Die landelike gebied noordwes van die dorp is hoofsaaklik militêre gronde. Die groottes van die boewes wissel van 1 ha tot 40 ha. Die meerderheid van die boewes is tussen 5 ha en 12 ha groot. Die grootte van die boewes maak dit onekonomies om uit landbou alleen 'n bestaan te maak, hoewel die bodemgesteldheid dit in die meeste gevalle toelaat. Water is meestal beskikbaar deurdat groot gedeeltes van leiwater voorsien word.

5.1 Die aard en omvang van nie-landboukundige grondgebruike

'n Wye verskeidenheid van nie-landboukundige grondgebruike kom in die studiegebied voor. Die nie-landboukundige grondgebruike anders as residensieel is: sport en ontspanning, landbouverwante bedrywe, algemene handelaars, kafees en plaasstalle, diensbedrywe, ligte nywerheid en vervaardiging, vervoer en professioneel. Die grootste aantal nie-landboukundige grondgebruike word verteenwoordig deur algemene handelaars (18,4%), vervoerverwante bedrywe (13,8%), ligte nywerhede (12,6%), kontrakteurbedrywe (11,5%), diensbedrywe (11,5%) en professioneel (5,8%). Algemene handelaars word die sterkste verteenwoordig en is die grootste verskaffer van dienste aan die onmiddellike omgewing. Van die ondernemings is 91% eenmansake waaruit afgelei kan word dat die ondernemings in die meeste gevalle klein van skaal is. Die ondernemings op die boewes se persele wissel in 'n groot mate van klein persele, byvoorbeeld 'n algemene handelaar tot groot

persele soos vervoerondernemings. Van die ondernemings wat in die landelike gebied voorkom is 22,5% uniek en kom nie in die stedelike gebied voor nie. Dit kan toegeskryf word aan die feit dat daar nie groot genoeg persele in die dorp voorkom nie, die ondernemings grondstofgeoriënteerd is, of, as gevolg van hul unieke aard, nie in die stedelike gebied toegelaat word nie.

Die meerderheid ondernemings word deur minder as 50 persone per dag besoek wat verder daarop dui dat die ondernemings nie groot van omvang is nie. 'n Groot aantal van die ondernemings in die gebied word egter nie gereeld deur kliënte besoek nie, maar word meestal telefonies genader byvoorbeeld, vervoerondernemings, tuindienste, argitekte en kontrakteurs.

5.2 Redes waarom ondernemings in die landelike gebied vestig

'n Groot verskeidenheid redes is aangevoer waarom ondernemings in die landelike gebied vestig. Die belangrikste redes is om woon- en werkplek te kombineer (27,6%), om die plaaslike markpotensiaal te benut (14,3%), vestiging hier goedkoper is as in die dorp (13,3%), nie munisipale belastinge betaal word nie (12,4%), liggingsvoordele (10,47%), om inkomste aan te vul (6,7%) en daar nie groot genoeg persele in die dorp is nie (4,8%).

Die grootste persentasie (38,5%) van die kliënte van ondernemings is die inwoners van Potchefstroom self, wat daarop dui dat daar 'n groot mate van ekonomiese wisselwerking tussen die SLO-sone en die stedelike gebied van Potchefstroom is. Van die ondernemings (meestal algemene handelaars) se kliënte (32,2%) woon in die landelike gebied self en val in die lae-inkomstegroep wat minder mobiel is. 'n Relatief hoë 28,1% van die ondernemings se kliënte is in ander dorpe woonagtig.

5.3 Probleme met nie-landboukundige grondgebruike

Die volgende probleme word deur inwoners ondervind ten opsigte van nie-landboukundige bedrywe wat in

die studiegebied voorkom:

- Ontwikkeling vind onordelik plaas en teenstrydige grondgebruike vestig dikwels langs mekaar.
- Die meerderheid klagtes wat ontvang is, handel oor bedrywe wat onooglik is, die omgewing se karakter aantast, die rustige landelike atmosfeer versteur en die omgewing besoedel. Van die hoesbewoners (18,7%) wat aanliggend aan sulke bedrywe is, voel dat hul eiendom se waarde negatief beïnvloed word.
- Infrastruktuur soos grondpaaie is dikwels nie na wense nie en word verder deur ondernemings wat swaar vragmotors besit, beskadig, hoewel die hele gemeenskap verantwoordelik is vir die onderhoud van die paaie.
- Daar word gevoel dat landelike diensbedrywe soos algemene handelaars die publiek uitbuit deur hoë pryse. Die inkomstegroepe wat minder mobiel is word die meeste daardeur geraak.
- Goeie landbougrond wat in baie gevalle van leiwater voorsien word, gaan verlore.
- Byna al die algemene handelaars het gevoel dat daar te veel van hulle in die gebied is.

5.4 Die aanvaarbaarheid van ontwikkeling in die SLO-sone

Daar bestaan 'n gemengde gevoel onder die inwoners ten opsigte van ontwikkeling van nie-landboukundige grondgebruike in die studiegebied. Van die inwoners wat nie ondernemings besit nie (55,6%), was ten gunste van ontwikkeling in die gebied en feitlik al die inwoners wat 'n bedryf op hul hoewes het, was ten gunste van ontwikkeling. Dit het egter na vore gekom dat daar sekere landelike gedeeltes is waar ontwikkeling oor die algemeen aanvaarbaar is, teenoor ander wat steeds hoofsaaklik 'n residentiële karakter het, wat dikwels gekant is teen ontwikkeling. Die studie het getoon dat die landelike inwoners se gevoel omtrent die aanvaarbaarheid van die verskillende tipes ondernemings

verskil. Grondgebruike kan soos volg gekategoriseer word volgens hul aanvaarbaarheid:

- *Aanvaarbare grondgebruike:*
Dit is grondgebruike wat nie 'n negatiewe impak op die omgewing het nie en deur die inwoners as aanvaarbaar beskou word om in die landelike gebied te vestig. Voorbeelde van sulke grondgebruike is kwekerye, melkerye, professionele ondernemings en opvoedkundige instellings soos skole en kerke.
- *Grondgebruike met beperkte aanvaarbaarheid:*
Dit is grondgebruike wat in die meeste gevalle 'n stedelike karakter het en bedrywe wat maklik as onaanvaarbaar geklassifiseer kan word as daar nie goeie beheer oor die bedrywe uitgeoefen word nie. Hierdie grondgebruike behoort onderwerp te word aan beperkende voorwaardes en streng kontrole. Voorbeelde van sulke grondgebruike is: klerasie en skoeisel, verblyf, algemene handelaar (sonder sorghumbier), diensbedrywe, ontspanning en motorherstel.
- *Onaanvaarbare grondgebruike:*
Sulke grondgebruike behoort slegs toegelaat te word na sorgvuldige oorweging en binne geïdentifiseerde sones waar dit as aanvaarbaar beskou word. Beperkende voorwaardes behoort egter hier 'n groot rol te speel indien die gebruik wel toegelaat word. Die skaal van aktiwiteite het meestal ook 'n invloed op die vlak van aanvaarbaarheid van 'n onderneming. Vervaardigingsbedrywe, vervoerverwante bedrywe, ligte nywerhede, skrootwerwe en algemene handelaars wat sorghumbier verkoop, is as onaanvaarbare bedrywe geïdentifiseer.

5.5 Probleme ten opsigte van beheer

Verskeie algemene probleme ten opsigte van beheer van nie-landboukundige grondgebruike is geïdentifiseer. Eerstens voel die landelike inwoners dat hulle te min inspraak in besluite het en dat kommentaar, byvoorbeeld van die Vyfhoekraad, of besware van inwoners nie altyd in ag

geneem word by die neem van besluite nie. Tweedens is die publiek meestal oningelig oor die prosedures wat gevolg moet word om aansoek te doen vir die verkryging van grondgebruikregte. Derdens voel die publiek dat die goedkeuring van aansoeke 'n te langdradige en duur proses is. Aansoeke word ook afgekeur sonder dat daar na behore redes gegee word. In die vierde plek word beheer nie na behore uitgeoefen deur die verantwoordelike instansies nie. Daar is by 73,3% van die ondernemings geen beheer uitgeoefen oor die laaste vyf jaar nie. Dit lei dikwels daartoe dat onwettige ondernemings vrylik in die gebied vestig, plakkery op hoewes voorkom en die gebied oor die algemeen agteruitgaan. Laastens word gevoel dat die beperkende voorwaardes wat op ondernemings geld, onvoldoende is. In sommige gevalle is daar volgens die eienaars geen beperkende voorwaardes nie. Dit skep die indruk by entrepreneurs dat hulle 'n vrye hand het ten opsigte van ontwikkeling op hul perseel, hoe onwenslik dit ook al mag wees.

6 AANBEVELINGS

Die studie het bepaalde vrae na vore gebring waarvoor oplossings gevind moet word. Die belangrikste hieronder is:

- Behoort beheer in die onmiddellike hinterland van dorpe deur provinsiale of streekliggame te geskied, of behoort plaaslike owerhede beheer uit te oefen?
- Behoort ontwikkeling of bewaring van die landelike karakter/omgewing voorrang te geniet? Indien ontwikkeling aanvaarbaar is, kan dit op 'n geordende wyse (indien moontlik) in die landelike gebied vestig?
- Behoort belastings (byvoorbeeld munisipaal) gehê te word op nie-landboukundige grondgebruike of nie? Indien wel, behoort dienste en infrastruktuur ook aan hul verskaf te word?
- Is dit moontlik om deur pro-aktiewe beplanning (byvoorbeeld deur middel van 'n skema- of struktuurplan) ontwikkeling in die SLO-sone

te hanteer, of is die formulering van algemene riglyne vir die hantering van aansoeke voldoende?

- Watter kriteria behoort gebruik te word om die SLO-sone sinvol af te baken?

Die meerderheid probleme wat deur die studie geïdentifiseer is, het direk of indirek te doen met beheerprobleme. Vervolgens word eerstens aanbevelings oor die beheerprobleem gemaak, waarna die beplanningsprobleem as sodanig aangespreek word.

6.1 Beheeraspekte

'n Groter behoefte aan beheer ten opsigte van ontwikkeling in die SLO-sone bestaan deurdat beheer tans nie na behore uitgeoefen word nie en daar 'n toenemende aantal nie-landboukundige grondgebruike in dié gebied vestig.

6.1.1 Beheer deur plaaslike owerhede

Beheer kan selde effektief deur die streek- en provinsiale owerhede uitgevoer word aangesien die owerhede nie algemeen bekend is met die gebied nie, die probleme meestal 'n plaaslike kleur het, daar 'n tekort aan mannekrag by die owerhede is en die punt van administrasie in die meeste gevalle nie naby die probleemgebiede is nie. Probleme aangaande beheer behoort oor die langtermyn verminder te kan word indien die funksie van beheer in die SLO-sone afwentel na 'n laevlakinstansie. Die plaaslike owerheidsbestuur sal die aangewese beheerliggaam wees omdat:

- die gebied 'n eenheid vorm met die plaaslike owerheidsgebied ten opsigte van sosiale, kulturele en ekonomiese aspekte. Die gebied sal ook toekomstige uitbreiding van die dorp moet akkommodeer. Plaaslike owerhede beskik reeds oor kennis van die gebied en die strukture om beheer uit te oefen en probleme wat in die gebied voorkom, aan te spreek;
- probleme ten opsigte van swak koördinasie tussen plaaslike- en

streek- en provinsiale owerhede uitgeskakel sal word. Plaaslike owerheidsgebiede grens aan hierdie gebiede en behoort ontwikkeling effektief te kan beheer en kontroleer. Aansoeke behoort ook vinniger hanteer te kan word;

- 'n ontwikkelingsbenadering gekoppel aan 'n groter mate van publieke deelname gevolg sal kan word omdat goeie beheer en kontrole sal verseker dat beperkende voorwaardes in 'n groot mate nagekom word. Dit sal daartoe bydra dat bedrywe wat in die verlede afgekeur is omdat daar gevrees is dat beperkende voorwaardes nie nagekom sal word nie as gevolg van swak beheer, nou goedgekeur kan word.

Indien plaaslike owerhede die funksie van beheer in die SLO-sone oorneem, beteken dit dat die gebied ingelyf behoort te word by die plaaslike owerheidsgebied of die plaaslike owerhede op 'n agentskapbasis die funksie van beheer uitoefen. In die geval van kleiner plaaslike owerhede wat nie oor die nodige kundigheid en finansies beskik nie, behoort die funksie van beheer steeds deur streek- en provinsiale owerhede uitgeoefen te word.

Plaaslike owerhede behoort die funksies bou-, grondgebruik- en gesondheidsbeheer te behartig, maar hoef nie noodwendig dienste in die landelike gebied te verskaf nie. Plaaslike owerhede sal egter bykomende finansiële steun benodig om die funksie van beheer effektief uit te oefen. Bykomende inkomste kan verkry word deur belasting te hef op ondernemings in die landelike gebied. Dit sal ook die probleme van "onregverdige kompetisie" in 'n mate uitskakel. Deurdat dienste in die stedelike gebied voorsien word, maar nie in landelike gebiede nie, kan belasting nie op dieselfde skaal gehê word nie. Of die belasting op alle eiendomme op 'n gedifferensieerde skaal gehê moet word, behoort ook oorweeg te word, aangesien die beheerfunksie tot voordeel van al die inwoners sal strek.

Landelike rade (soos die Vyfhoekraad in Potchefstroom), behoort geskep te word om as spreekbuis te dien vir hul omgewing. Die rade behoort die gevoel van die gemeenskap te weer-

spieël wat nie net die druk op die plaaslike owerhede sal verlig nie, maar ook sal bydra tot groter tevredenheid oor besluite geneem onder die landelike inwoners. Hierdie gedagte is ook in ooreenstemming met nuwe wendings in die samestelling van dorpsbeplanningskemas. Dit mag egter nie ten koste van goeie stads- en streekbeplanningsbeginsels geskied nie.

6.1.2 Afbakening van die SLO-sone

Soos reeds genoem behoort beheer in die geval van kleiner dorpe wat nie oor die kundigheid en finansiële vermoë beskik nie, steeds deur streek-of provinsiale owerhede toegepas te word. In die geval van groter dorpe waar daar wel 'n behoefte bestaan na beter beheer in sensitiewe of probleemareas, behoort die gebied onder plaaslike owerheidsbeheer geplaas te word. Die volgende aspekte behoort in ag geneem te word wanneer so 'n gebied afgebaken word:

- Gebiede waar die grootste konsentrasie van nie-landboukundige grondgebruike voorkom asook die toekomstige rigting van uitbreiding.
- Omgewings sensitiewe gebiede waar streng beheer oor ontwikkeling toegepas behoort te word, byvoorbeeld biologiese, ekologiese, bewarings-, kultuurhistoriese en landboukundige sensitiewe gebiede.
- Gebiede met 'n residensiële karakter waar daar 'n sterk gemeenskapsgevoel om groter beheer bestaan.

Die kleinhowegrense kan as vertrekpunt vir afbakening gebruik word omdat groter plase nie soortgelyke probleme op 'n groot skaal ondervind nie. Die gebied moet 'n aaneengeskakelde eenheid vorm met die bestaande stedelike gebied.

6.1.3 Beheer versus ekonomiese ontwikkeling

Die huidige lae ekonomiese groei koers en die hoë werkloosheidskoers noop die owerhede op alle vlakke om as deel van die HOP - program 'n ont-

wikkelingsgeoriënteerde benadering na te streef. Die volgende beperkinge ten opsigte van ontwikkelingsgeoriënteerdheid bestaan:

- dit blyk dat die benadering wat tans gevolg word by die goedkeuring van aansoeke, hoofsaaklik uit 'n streng Eerste Wêreld ekonomiese oogpunt benader word;
- goedkeuring van aansoeke is dikwels 'n duur en tydrawende proses;
- daar word dikwels nie voorsiening gemaak vir bedrywe wat vanweë hulle eie unieke karakter nie stedelik aangewese is nie; en
- aansoeke word in baie gevalle nie goedgekeur nie omdat beheer en kontrole nie doeltreffend deur 'n relatief verafgeleë streek- of provinsiale owerheid uitgeoefen kan word nie.

Kwasi-nywerhede word dikwels nie 'n ander alternatiewe gestel as om in landelike gebiede te vestig nie aangesien daar in plaaslike owerheidsgebiede nie altyd daarvoor voorsiening gemaak word nie. Indien hierdie tipe nywerhede ook nie in 'n bepaalde ligging in die SLO-sone toegelaat word nie, kan potensiële ontwikkeling in die kiem gesmoor word. Die identifisering van alternatiewe liggings vir dié grondgebruike is dus noodsaaklik, maar plaaslike owerhede kan hierdie funksie slegs na behore uitoefen indien hul jurisdiksie het oor 'n uitgebreide plaaslike owerheidsgebied, spesifiek ten opsigte van grondgebruikbeheer en beplanning in die SLO-sone.

6.2 'n Beplanningsbenadering vir die SLO-sone

Tans word grondgebruiksaansoeke op 'n *ad hoc* basis op grond van "noodsaaklikheid" en "wenslikheid" beoordeel. Die riglyne wat wel beskikbaar is, maak slegs voorsiening vir veralgemeende breë riglyne ten opsigte van landelike gebiede. Hierdie riglyne is meestal ontoereikend om beplanning en beheeraspekte in die SLO-sone te hanteer. Die SLO-sone behoort deel uit te maak van plaaslike owerhede se regsgebied soos onder andere deur die Plaaslike Oorgangswet, paragraaf

3(4)(a) en (b) van Skedule 1 voorgestel word (Bos, 1990:122). Hierdie riglyn vir afbakening is, soos in die geval van Potchefstroom egter geïgnoreer. Dit sou die geleentheid daartel om die SLO-sone se groei en ontwikkeling te bestuur deur 'n omvattende grondgebruikbestuursisteem (OGBS). So 'n OGBS behoort die ou dorpsbeplanningskemas te vervang en ook voorsiening te maak vir die konsolidering van alle residensiële gebiede (wat in die Apartheidsera verwyderd van mekaar ontwikkel is), soos afgekondig en vervat in die Tussentydse Maatreëls vir Plaaslike Owerhede (Wet 128 van 1991).

Indien die SLO-sone in struktuurplan-gebiede of OGBS'e vervat word, is dit duidelik dat dié gebied op 'n unieke wyse hanteer sal moet word. Dit is noodsaaklik om in die eerste plek die unieke karakter van verskillende areas in die SLO-sone in ag te neem. Hierdie unieke karakter wat die gevolg is van sekere dominante eienskappe wat in die areas teenwoordig is, kan die basis vorm van gedifferensieerde ontwikkelingsbenaderings of -riglyne vir die onderskeie areas. Die volgende grondgebruiksareas wat deur dominante eienskappe oorheers word, kan geïdentifiseer word:

- *Hoë-inkomste residensiële kleinhowes:*
Hoër grondwaardes word hier waargeneem deurdat inwoners geld investeer om hulle woonomgewing en woonplek beter in te rig. Die inwoners is tevrede met die omgewing soos dit tans is, en het oor die algemeen geen behoefte aan ontwikkeling in die gebied nie, alhoewel hulle nie ontevrede sal wees as klein eenmansake wat nie steurend van aard is, op 'n klein skaal in die gebied vestig nie. Landbouverwante bedrywe soos kwekerye word ook as 'n aanwinst in die gebied beskou. In hierdie sone behoort daar onder geen omstandighede ontwikkelingsbenadering gevolg te word ten opsigte van ekstensiewe bedrywe wat in die gebied wil vestig nie. 'n Soortgelyke benadering wat gevolg word met woonhuiskantore in residensiële gebiede kan hier toegepas word.

- *Middel- en laerinkomste residensiële kleinhoewes:*

Hierdie hoewes word gekenmerk deur 'n groter vermenging van nie-landboukundige, landbouverwante en landelike grondgebruikstipes en aktiwiteite, hoewel die residensiële funksie steeds die dominante grondgebruik is. Die hoewes word in sekere gevalle gekenmerk deur 'n vervalte voorkoms en 'n minder goeie landbougrond, hoewel landbou in die meeste gevalle deelyds beoefen word. Die hoewebewoners is in 'n groter mate ten gunste van die vestiging van nie-landboukundige grondgebruike in die gebied. In hierdie area behoort daar 'n minder beperkende benadering ten opsigte van ontwikkeling gehandhaaf te word. Dit sal wenslik wees as grondgebruike wat groot verkeersgenereerders is, of van swaar voertuie gebruik maak, langs hoër orde paaie vestig ten einde minder druk op grondpaaie te plaas en geraassteurnisse in die landelike gebied te beperk.

- *Landboukleinhoewes:*

Hierdie kleinhoewes het gewoonlik 'n goeie landboupotensiaal en word gekenmerk deur groter persele, vrugbare landbougrond en genoegsame water (byvoorbeeld leiwater). Die hoewes word in die meeste gevalle bewerk en lewer goeie opbrengste. Daar moet gepoog word om hierdie hoewes en landbougrond te bewaar deur te waak teen verdere onderverdeling van die hoewes en indringing van stedelike aktiwiteite. As daar op sulke persele winsgewende ondernemings vestig, mag dit daartoe aanleiding gee dat waardevolle landbougrond verlore kan gaan en geleenthede vir die klein en informele boer tot niet gaan. Indien nie-landboukundige grondgebruike wel hier vestig, behoort die aktiwiteite verkieslik landbou-verwant te wees en klein van skaal.

- *Ontwikkelings sensitiewe areas:*

Hierdie areas word gekenmerk deur gebiede wat sensitief is vir ontwikkeling, byvoorbeeld bewaringsgebiede, ekologies sensitiewe gebiede, natuurgebiede, visueel aantreklike omgewings en gebiede met fisiese beperkings (byvoorbeeld vloedvlaktes en swak bodem-

toestande). In hierdie gebiede behoort daar slegs aktiwiteite wat in harmonie is met dié gebiede oorweeg te word.

- *Gebied vir toekomstige stedelike uitbreiding:*

Hierdie gebied is die landelike gebied teenaan die stedelike grens wat in die toekoms deur stedelike ontwikkeling beset sal word. Grondgebruike wat in hierdie gebied vestig moet versoenbaar wees met toekomstige uitbreiding wat in dié rigting neig of volgens 'n struktuurplan aangetoon word. Die uitbreiding van bestaande regte van ondernemings wat vinnig groei, maar strydig is met toekomstige vooruitbeplanning, behoort in hierdie areas met omsigtigheid hanteer te word.

Indien effektiewe beheer en kontrole deur plaaslike owerhede uitgeoefen kan word, kan beperkende voorwaardes op ondernemings moontlik as een van die belangrikste hulpmiddels beskou word om 'n ontwikkelingsbenadering na te volg. Beperkende voorwaardes moet van só 'n aard wees dat dit 'n onderneming feitlik in alle aspekte kan rig ten einde te verseker dat die onderneming nie 'n negatiewe impak op die omgewing, karakter van die gebied, die landelike inwoners, ensovoorts het nie. Daar behoort egter streng opgetree te word teen ondernemings wat nie die voorwaardes nakom nie.

7 SLOT

In hierdie studie het dit aan die lig gekom dat daar in die landelike gebied in en omliggende plaaslike owerheidsgebiede van intermediêre en groter dorpe, 'n groot aantal nie-landboukundige grondgebruike op 'n ongekoördineerde wyse vestig. Dit het bygedra tot verskeie probleme wat die landelike gemeenskap sowel as plaaslike owerhede raak. Hierdie probleme wat geïdentifiseer is, is in die meeste gevalle te wyte aan onvoldoende beheer en kontrole wat in die gebied uitgeoefen word deur streek- en provinsiale owerhede, asook 'n tekort aan pro-aktiewe beplanning. Die vernaamste rede waarom swak beheer uitgeoefen word deur die owerheidsinstansies, is omdat hulle nie oor die manne-

krag beskik om beheer en kontrole na behore uit te oefen nie, die punt van beheer in die meeste gevalle nie naby die plek van uitvoering is nie en die owerhede nie algemeen bekend is met die omstandighede in 'n spesifieke gebied nie.

As gevolg van die probleme van beheer in die SLO-sone word aanbeveel dat die funksie van beheer by plaaslike owerhede gesetel behoort te wees aangesien die probleme ook meestal as 'n plaaslike aangeleentheid gesien word. Dit kan ook daartoe bygedra dat 'n "ontwikkelingsbenadering" nagevolg kan word. Beplanning behoort op so 'n wyse te geskied dat die gebied in sones ingedeel word wat deur sekere dominante eienskappe oorheers word, waarvolgens daar dan spesifieke riglyne of benaderings vir elke sone afsonderlik nagevolg kan word. Hierdie riglyne of benaderings moet van so 'n aard wees dat die grondgebruik wat in die sones vestig, vereenselwig kan word met die dominante eienskappe van die sone/gebied en inpas by die karakter van die omgewing. Dit wil voorkom of in al die gevalle, klein eenmansake as 'n primêre reg beskou behoort te word. Die behoud van 'n bepaalde karakter behoort in 'n mate deur publieke deelname verseker te word.

BRONNELYS

- ANON (1994). *Grondgebruike buite munisipale gebied*. (Besprekingspunte vir die gesprek tussen Pietersburg Stadsraad en Departement Gemeenskapsontwikkeling se Stads- en Streekbeplanners), Ongepubliseer, Pietersburg.
- BOS DJ (1990). *Die rol en ontwikkeling van intermediêre stede as deel van 'n verstedelikingstrategie vir Suid-Afrika*. (Ongepubliseerde D Phil, PU vir CHO). Potchefstroom.
- BOS DJ (1992). *Ruimtelike ekonomiese implikasies van nywerheidsontwikkeling*. Wetenskaplike Bydrae van die PU vir CHO, Reeks A: Geesteswetenskappe, nr 78.
- BURGESS EW (1927). "The determination of gradients in the growth of the city". *Publications of the American Sociological Society*, Vol 21.
- COETZER AJ (1989). *An evaluation of Port Elizabeth/Uitenhage as a location region for manufacturing organisations: A business economics perspective*. (Dissertation (MA) University of Port Elizabeth).
- DANIEL P & HOPKINSON M (1989). *The Geography of settlement*. 2nd ed. Oliver & Boyd. Singapore.
- DU TOIT L (1992). *Draft Guidelines for the control of non-agricultural development occurring outside town planning scheme areas in Natal*. (Land control - Community Services Branch).
- FLOYD TB (1971). *Gebruiksafbakening*. Balkama, Kaapstad.
- GREEN RE (1990). *Enterprise zones - new directions in economic development*. Mifflin Company. Boston: Houghton.
- HARVEY J (1987). *Urban land economics*. MacMillan, Great Britain.
- HARRIS CD & ULLMAN EL (1945). "The nature of cities". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol 242.
- HOYT H (1934). *The structure and growth of residential neighbourhoods in American Cities*, Washington.
- KEEBLE DE & GOULD A (1985). *Entrepreneurship and manufacturing firm formation in rural regions, the East-South case*. Geobook, Norwich.
- PELSERKOMITEE (1993). *Komitee van ondersoek na plaaslike regering in Transvaal: Uitslag van vraelyste aan owerheidsinstansies*. (Voorsitter: F. Pelser).
- ROBINSON GM (1990). *Conflict and change in the countryside*. Biddles Ltd. England.
- RSA (1993). Witskrif. *Beleid oor 'n Nasionale omgewingsbestuurstelsel vir Suid-Afrika*. Departement Omgewingsake.
- SINCLAIR R (1967). "Von Thünen and urban sprawl". *Annals of the Association of American Geographers*, Vol 57.
- STEYN JW & BARNARD WJ (1984). *Ruimtelike ordening. 'n Ekonomiese Geografiese Perspektief*. Nasionale Boekdrukkery, Kaapstad.
- SUMMERS GF (1974). *Industrial invasion of non-metropolitan America*. Watson-Guptill Publications, New York.
- VAN DER MERWE IJ (1987). *Die stad en sy omgewing*. Citadal-Pers, Kaapstad.
- VON THÜNEN JH (1826). *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Hamburg.
- WES-KAAPSE STREEKSDIENSTERAAD (1992). *Beplanningsraamwerk: Riglyne vir beplanning in die landelike gebiede*. (SDR-Ingenieursdienste. Konsep 1).