RUIMTELIKE AFBAKENING VAN STREEKSDIENSTERAADGEBIEDE: HOE RAAK DIT METROPOOL EN PLATTELAND?

I J van der Merwe
Instituut vir Kartografiese Analise, US

Ineffective administration of local authorities is a major problem in the metropolitan areas. Individual municipalities, which should function as part of an integrated whole, operate as independent units. This leads to inadequate financial control, higher costs, unco-ordinated decision-making and fragmented supply of services. In an attempt to address these problems the Regional Services Councils Act of 1985 was introduced. Within this legislation provision is made for a greater degree of co-operation and linking of management structures. However, the success of this venture depends largely on how these RSC areas are spatially defined. Especially, the towns surrounding metropolitan areas are uncertain about their position. This article, therefore, aims to give an overview as to the meaning and implications that the spatial delimitation criteria to such areas will hold for the RSC-concept in general. With these criteria in mind, a hypothetical solution to this problem, as it pertains to Cape Town and the surrounding rural settlements, will be offered.

1. AANLEIDENDE OMSTANDIGHEDE

Die groterwordende stede word deur 'n verskeidenheid probleme gekonfronteer, waaronder ondoeltreffende administratiewe organisasie al meer as 'n wesentlike knelpunt ervaar word. Onder sulke omstandighede oefen verskillende plaaslike owerhede individueel jurisdiksie uit oor 'n spesifieke deelkomponent van 'n metropolitaanse gebied, wat eintlik as 'n enkele geïntegreerde stedelike sisteem moes funksioneer. Dit lei dikwels tot ontoereikende finansiering, ongekoördineerde besluitneming en gefragmenteerde strukture met betrekking tot diensverskaffing en administratiewe beheer, terwyl relatief hoër kostes en laer kwaliteit dienste/funksies in die stad die resultaat is (Van der Merwe, 1983). In veral Noord-Amerika word reeds vir dekades met oplossings vir hierdie bestuursprobleem in groot en lomp stede geëksperimenteer (Yeates en Garner, 1980: 440-444). Amalgamasie- en federasiebeginsels is met minder sukses in die V.S.A. toegepas, terwyl 'n metropolitaanse tweevlak-regeringstelsel bevredigend gewerk het in Kanada. In laasgenoemde geval word bepaalde breë streeksdienste en finansieringsaspekte gesamentlik op 'n oorkoepelende metropolitaanse vlak gekoördineer. Daarteenoor word lokale funksies, uit 'n behoefte aan nouer kontak met die diensbevolking, deur die individuele plaaslike owerhede gelewer. Oorkoepelende beheerstrukture is egter slegs suksesvol ervaar waar wye ondersteuning by elke plaaslike owerheid daarvoor bestaan het en wanneer individuele munisipaliteite se magte ondergeskik gestel word aan dié van die metropolitaanse owerheid.

In die lig van bogenoemde problematiek word die doeltreffende funksionering van 'n streeksdiensteraad vervolgens afhanklik gestel aan die korrekte implimentering van 'n stel ter sake ruimtelike afbakeningsbeginsels. Dit is dus die *doel* van hierdie bespreking om 'n oorsigtelike beskouing te gee van die implikasies van die afbakeningsbeginsels vir die SDR-konsep in die algemeen. Hiervolgens sou plaaslike owerhede elders in die wêreld primêr in *metropole*, bestaande uit 'n aaneenbeboude stedelike gebied met 'n moederkern en sterk geskakelde subkerne, toegepas is. Sulke stedelike sisteme leen hul uiteraard meer doeltreffend tot streeksdienslewering, aangesien die funksionele struktuur daarvan kompak gerig is op daagliks-geïntegreerde menslike aktiwiteite en gepaardgaande gedragspatrone.

Plaaslike owerhede in die platteland is onseker of dit werklik tot hul voordeel sal wees om in te skakel by die streeksdiensteraad (SDR) van 'n groot metropool. Hoewel die land se grootste metropolitaanse gebiede tans eerste aan die beurt kom, is dit die Departement van Staatkundige Ontwikkeling en Beplanning (RSA, 1985) se ideaal dat SDR's mettertyd landswyd en dus ook op al die plattelandse gebiede, ingestel sal word. Dit is veral plattelandse munisipaliteite aan die buiterande van metropole wat voor 'n moeilike keuse te staan kom: Insluiting of uitsluiting by die streeksdiensteraad van die nabygeleë metropool? Laasgenoemde moontlikheid impliseer òf 'n selfstandige soomgebied-SDR saam met 'n groep omliggende plattelandse dorpe òf dat sodanige dorpe geensins betrokke sal raak by enige formele streeksdiensteraad nie.

Te midde van die heersende intense verstedelikingsverskynsel in Suid-Afrika het die administratiewe struktuur in ons stede eweneens 'n noodsaaklike prioriteitsaangeleentheid geraak. Om hierdie rede is die *Wet op Streeksdiensterade* (RSA, 1985) ingestel met die doel "om voorsiening te maak vir die gesamentlike uitoefening en uitvoering van bevoegdhede en pligte met betrekking tot sekere funksies in sekere gebiede deur plaaslike liggame in daardie gebiede". Sonder twyfel hou die instelling van streeksdiensterade baie voordeel vir metropole in en vanuit 'n geografies-ruimtelike perspektief moet dit, na analogie van die Noord-Amerikaanse ondervinding (Yeates en Garner, 1980), ten sterkste ondersteun word. As oorkoepelende en koördinerende beheerliggaam tussen verskillende plaaslike owerhede binne 'n metropolitaanse gebied kan dit, indien reg bedryf, effektiewer administratiewe organisasie, 'n groter verskeidenheid en verbeterde kwaliteit dienslewering, laer kostes binne 'n gunstiger ekonomie van skaal, beskikbaarheid van kragtiger finansieringsbronne, politieke deelname deur alle bevolkingsgroepe op plaaslike owerheidsvlak, asook 'n meer eweredige verdeling van hulpbronne binne subgebiede tot gevolg hê. Sodoende word 'n integrerende struktuurliggaam daargestel om kunsmatig-parallelle administratiewe eenhede, wat eintlik 'n funksionele geheel vorm, saam te bind in 'n enkele stedelike sisteem.

Die vraag is egter hoe ruimtelik-losstaande plattelandse munisipaliteite, wat nie deel van 'n aaneenbeboude metropool is nie, deur so 'n oorkoepelende beheerinstansie geraak word? Dit moet in gedagte gehou word dat hierdie stedelike bestuurskonsep

en ander besluitnemers self kan oordeel of inskakeling by 'n spesifieke SDR 'n wyse streeksdienstestrategie sal wees. Die empiriese toepassing van die afbakeningsbeginsels word egter nie aangedurf nie, hoewel die bespreking afgesluit word met 'n hipotetiese oplossing rakende die praktiese hantering van Kaapstad en sy omliggende plattelandse dorpe.

2. AFBAKENINGSBEGINSELS

Die kritieke vertrekpunt te midde van genoemde onsekerheid is die vraag hoe streeksdiensteraadgebiede in die algemeen en dié van metropole in die besonder ruimtelik afgebaken moet word. Die betrokke Wet op Streeksdiensterade (RSA, 1985) is baie eksplisiet in Artikel 2 en Bylaag 1 waar bepaal word dat die administrateur, na oorweging van 'n verslag deur die Afbakeningsraad, 'n tersake streek sal afbaken met inagneming van die volgende agt aangeleenthede/beginsels:

- Gemeenskaplikheid van belange tussen die inwoners.
- Ekonomiese interafhanklikheid tussen inwoners ten opsigte van residensie, werk, pendel, ontspanning en oorwegende verbruiksbesteding.
- Aard van dienste wat gelewer word.
- Koste effektiwiteit en doeltreffendheid van dienslewering.
- Natuurlike en geografiese kenmerke.
- Bestaande administratiewe grense.
- Finansiële selfversorgendheid ten opsigte van dienslewering.
- Ontwikkelingspotensiaal.

'n Streeksdienstegebied moet, met in agneming van hierdie kriteria/norme, na maksimale homogeniteit en samehorigheid binne die streek streef, terwyl verskille en onderskeid tussen streke gehandhaaf word. Elk van die agt kriteria behoort indringend en objektief-empiries ontleed en getoets te word met betroubare data en erkende ruimtelik-geografies tegnieke, alvorens 'n finale begrensing gedoen word. Daar word dus vervolgens baie oorsigtelik, miskien selfs spekulatief, gewys op die vermoedelike implikasies wat die agt afbakeningsbeginsels vir 'n metropool en die omliggende plattelandse dorpe kan hê.

2.1 Gemeenskaplike belange tussen inwoners

Die fundamentele uitgangspunt in enige saambinding van verskillende elemente tot 'n enkele beheerstruktuur is 'n vrywillige vennootskap wat gegrond is op onderlinge vertroue en 'n gemeenskaplike doel. Die suksesvolle funksionering van 'n streeksdiensteraad is dus in 'n groot mate afhanklik van die inwoners se bereidheid tot samewerking en dit, op sy beurt, is weer herleibaar tot die mense se positiewe ingesteldheid en betrokkenheid jeens die totale afgebakende gebied. Sonder 'n duidelike identifisering van lede met hul streek, wat gepaard gaan met 'n spontane gevoel van gemeenskaplike gebondenheid en onderlinge kohesie tussen die geskakelde substreke, is die kanse skraal dat die streeksbewoners hulle eie plaaslike belange ondergeskik sal stel aan die oorkoepelende streeksbelange. Samewerking en vertroue word gewoonlik makliker verkry wanneer lede van die streek gemeenskaplike sosiaal-kulturele kenmerke soos beroepsbelangstelling en taallojaliteite het.

Die eerste indrukke is dat inwoners van metropole hul identifiseer met 'n stadsmilieu wat gekenmerk word deur grootskaal strukture en aktiwiteite, byvoorbeeld intense verkeer, hoë bewoningsdigthede, gejaagde en komplekse sosiaal-ekonomiese lewe, ensovoorts. Daarbenewens heers andersoortige stedelike probleme in die groot stad as in die klein dorpe. Aangesien inwoners van kleiner dorpe hul nedersettings dikwels op 'n kleiner en rustiger skaal ervaar, voel hulle dikwels ontuis binne so 'n metropolitaanse atmosfeer. 'n Andersoortige mensemateriaal en menslike hulpbronne kom dikwels in die plattelandse dorpe voor, wat gerespekteer moet word. 'n Ignorering hiervan kan tot konflik aanleiding gee.

2.2 Ekonomiese interafhanklikheid

Ekonomiese en sosiaal-kulturele interafhanklikheid, soos dit uidrukking vind in bewoners se pendelpatrone en ritkenmerke tussen wonings enersyds en werkplekke, ontspanningsterreine en inkooppunte andersyds, is 'n grondvereiste by die afbakening van enige metropool. Die moontlikheid bestaan, op grond van hierdie belangrike kriterium, dat plattelandse dorpe in die soomgebied nie in dié opsig funksioneel deel van die metropool is nie, en dus by implikasie ook nie deel van die beoogde SDR nie. Dit is gevolglik van kardinale belang dat gedetailleerde navorsing onder alle omstandighede uitgevoer sal word ten einde hierdie hipotese empiries met statistiese data en kaartvoorstellings te verifieer.

'n Soortgelyke tipe ontleding as dit waarvolgens die werkritpatrone van Kaapstad se inwoners geëvalueer is, behoort nuttige leidrade tot die ekonomiese interafhanklikheid binne 'n beoogde SDR te verskaf (Van der Merwe, 1986). Dat daar mense is wat in die omliggende plattelandse dorpe woon, terwyl hulle in die metropool werk, of periodiek selfs daar koop en ontspan, kan nie ontken word nie. Of dit egter genoegsame persentasies van die plaaslike inwoners uitmaak om die dorpe as 'n geskakelde funksionele eenheid met die metropool te tipeer, waarin geïntegreerde daaglikse gedragspatrone voorkom, is te betwyfel. Hoekveld (1965) het byvoorbeeld aanbeveel dat ten minste 35% van die buitegeleë dorp se ekonomies-aktiewe inwoners daagliks in die metropool moet werk alvorens sodanige dorp as deel van die metropolitaanse struktuur ingereken kan word.

2.3 Aard, koste-effektiwiteit en doeltreffendheid van gelewerde dienste

Die verskaffing van sekere hoë-orde, uithaal dienste/funksies op 'n streeksgrondslag aan 'n groot bevolking binne 'n uitgestrekte, maar aaneen-beboude metropolitaanse gebied, kan sonder twyfel van 'n hoër aliteit en meer koste-effektief wees as vir kleiner skaal individuele dorpe. Navorsing is egter in Suid-Afrika nodig ten einde die optimumgrootte van 'n streeksdientegebied te vind, waar koste en gerief die gunstigste is vir al die inwoners. Die rede hiervoor is dat dit wel moontlik is om 'n gevaardrempel van disekonomieë te oorskry by 'n stad/gemeenskap wat te groot raak en waar die finansiële en sosiale kostes die voordele van skaalekonomieë inhaal – die gevolge hiervan het juis gelei tot die verskynsel van teenmetropolitaanse verstedeliking in Noord-Amerika, waar mense uit die groot stede na kleiner stede en dorpe migreer.

Die aard, kwaliteit en koste van dienste in plattelandse dorpe verskil in sekere opsigte van dié in die metropole. Sekere tipes funksies is sterker afhanklik van fisiese toeganklikheid/bereikbaarheid/kontak met die diensbevolking en kan dus, wanneer die dorpe fisies verwyderd van mekaar ontwikkel het, lokaal meer doeltreffend deur die plaaslike owerhede gelewer word as binne 'n oorkoepelende metropolitaanse bestuur. Sodanige funksies is byvoorbeeld gesondheidsdienste, ambulans-en brandweerdienste, begraafplase, biblioteke en verkeerbeheer. Daarteenoor kan ander funksies waarskynlik goedkoper en ewe effektief op metropolitaanse streeksvlak aan plattelandse dorpe gelewer word, byvoorbeeld water- en elektrisiteitsvoorsiening, rioolwerke, abbatoirs, openbare passasiersvervoerdienste, varsproduktemarkte en lughawens (RSA, 1985: Bylaag 2). Maar of laasgenoemde groep via 'n formeel-gestruktureerde streeksdiensteraad moet geskied is 'n ope vraag, want hierdie dienste kan ook namens 'n SDR

deur 'n plaaslike owerheid of ander liggame/instansies verrig word. Immers, dit word reeds vir jare op 'n streeksbasis gelewer sonder dat die plattelandse dorpe deel van 'n metropolitaanse SDR was.

2.4 Natuurlike kenmerke en administratiewe grense

Ter wille van doeltreffende kommunikasie en interne skakeling binne die oppervlakruimte van 'n streeksdiensteraad moet dit nie onnodig versnipper word deur obstruksies soos hoë berge, versperrende riviere en ander wateroppervlaktes, ondeurdringbare sandoppervlaktes en beboste gebiede nie. Aangesien inwoners hulleself dikwels identifiseer binne 'n ruimte omsluit deur natuurlike bakens behoort mensgemaakte grense en sodanige versperrings saam te val – sodoende word fisiese skeiding binne 'n afgebakende SDR tot 'n minimum beperk. Ooreenkomstig die aanvanklike definisie van 'n metropool, synde dit 'n ruimtelik-aaneengeslote bebouingsoppervlakte vorm, kan selfs nie-stedelike landbougrond afstandverwydering en verlies aan kontak tussen stedelike nedersettings meebring. Dit alles bevorder of belemmer eventueel die interne en eksterne verkeersstruktuur en -interaksie.

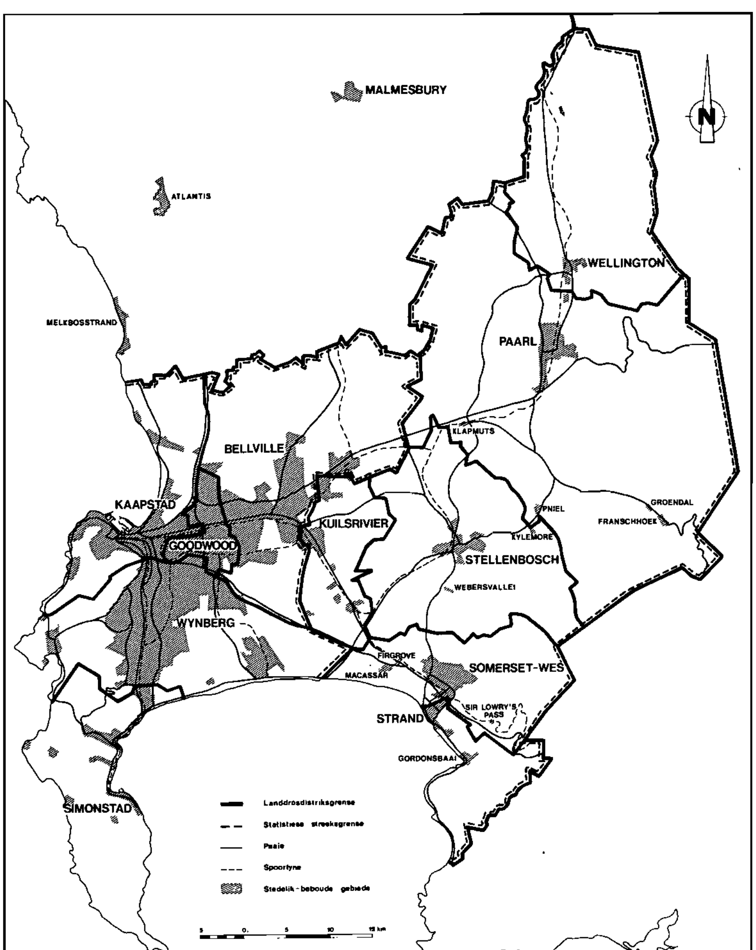
Die adminstratiewe beheerstruktuur van 'n streeksdiensteraadgebied moet sover moontlik inpas by 'n bestaande organisatoriese sisteem om sodoende die minimum herorganisasie en ontwrigting tot gevolg te hê. Die ooreenstemming van byvoorbeeld landdrosdistrikgrense en/of statistiese streeksgrense met SDR-grense is voorts bevorderlik vir die verwerking van statistiese data en die objektiewe monitoring van ontwikkelingstendense tydens navorsingsaksies.

2.5 Finansiële selfversorgendheid

Die streeksdiensteraad-konsep sal beslis nuwe inkomstebronne genereer, terwyl 'n meer eweredige verdeling van fondse tussen die geskakelde plaaslike owerhede bewerkstellig kan word. Metropole beskik voorts, in die lig van hulle intensiewe stedelike aktiwiteite en komplekse strukture, oor kragtige geldelike hulpbronne. Dit kan dus voordelig vir hulpbehoewende en onderontwikkelde gemeenskappe wees om in te skakel by 'n sterk streeksdiensteraad. Vir finansieel-selfversorgende plaaslike owerhede is hierdie kriterium dus nie 'n hoë prioriteit nie, mits hy bereid is om die juk van "swakkere" gemeenskappe in die streek te help dra en sodoende lewenskwaliteit in die algemeen te bevorder.

2.6 Ontwikkelingspotensiaal

Indien grensafbakening 'n streek met gebrekkige interne hulpbronne sou daarstel, wat dus afhanklik is van hulpbronne en kundigheid van elders ten einde ekonomies en sosiaal-kultureel te ontwikkel, kan die inwoners se welvaart en die streek se bestaansreg as selfstandige SDR-gebied op die lang duur bedreig word. Die streek moet dus op eie meriete die potensiaal hê om uiteindelik selfgedrae groei te genereer. Metropole het uiteraard 'n sterk stedelikgerigde ekonomiese basis en ontwikkelingspotensiaal (bv. handel, nywerheid en vervoer). Daarenteen het die plattelandse soomdorpe 'n andersoortige ekonomiese basis, wat gewoonlik landboukundig-georiënteerd en op 'n minder intensiewe stedelike skaal georganiseer is. Presies hoe die aard en omvang van die plattelandse soomgebied se ekonomiese basis en ontwikkelingspotensiaal daar uitsien, moet met tel word. Sodoende kan deurgedring word tot hulle eiesoortige nie-metropolitaanse karakter. Landelike dorpe het 'n unieke aparte bestaansreg naas groot metropole, en om dié twee nedersettingstipes op gelyke vlak te hanteer binne 'n enkele oorkoepelende beheerstruktuur, lyk na 'n ignorering van definitiewe ander-



FIGUUR 1 : KAAPSTAD EN OMLIGGENDE DORPE

Figuur 1

soortige stedelike eienskappe, behoeftes én ontwikkelingspatrone.

3. SAMEVATTING

'n Stedelike sisteem wat nie respondeer op veranderende omstandighede en uitgediende strukture nie funksioneer suboptimaal. Ondoeltreffende administratiewe organisasie van metropole, as gevolg van gefragmenteerde bestuur, is een van die vele eskalerende stedelike probleme wat spoedig hanteer moet word ten einde die nuttigheidswaarde van groot stede te verhoog. In hierdie verband bied die *Wet op Streeksdiensterade* 'n besondere uitdaging aan akademici, openbare instansies, die private sektor en individue om "verkeerde" besluite van die verlede reg te stel. Die moontlikheid bestaan egter ook dat ondeurdagte en impulsiewe aksies, gegrond op persoonlike belange en subjektiwiteit, die kwaad kan vererger. Daarom is dit van deurslaggewende belang dat die afbakening van streeksdiensteraadgebiede met die grootste omsigtigheid hanteer sal word. Die vertrekpunt hiertoe is die korrekte hantering van bogenoemde kriteria deur dit deeglik met indringende en wetenskaplik-objektiewe navorsing te toets alvorens die finale SDR-grens vasgestel word. Hierdie beginsels tree uiteraard verskillend op in verskillende streke. Byvoorbeeld, almal is nie oral ewe belangrik nie, terwyl dit uitsonderlik sal wees indien die ag maatstawwe deurgaans gunstig sal meet binne 'n afgebakende SDR-gebied. Om hierdie rede moet die afbakeningskriteria verkieslik vooraf aan 'n rangordening onderwerp word.

Verskeie streeksdiensteraadgebiede moet in die nabye toekoms ruimtelik begrens word. By die meeste van hierdie gevalle sal die insluiting, al dan nie, van plattelandse dorpe by 'n nabygeleë metropool die moeilikste vraagstuk wees. 'n Goeie voorbeeld hiervan is juis die verhouding tussen die plaaslike owerhede in die afdelingsraadgebiede van Stellenbosch en Paarl enersyds, en die Kaapstad-metropool andersyds. Ontwerpgidsplanne (RSA, 1984 en 1986) bied insiggewende inligting in hierdie verband, maar spreek ongelukkig nie die SDR probleem direk aan nie. Gedagtig aan die voorafgaande ag afbakeningskriteria word die volgende hipotetiese situasie deduktief gepostuleer. (In latere opvolgstudies behoort dit dan empiries getoets te word met objektiewe data.)

Die vermoede bestaan dat daar meer verskille as gemeenskaplike kenmerke tussen die Kaapstad-metropole en die groep omliggende plattelandse dorpe is. 'n Streeksdiensteraad wat die metropool en die omliggende soomgebied verbind tot 'n eenheid sou dus kunsmatig en teen die bedoelinge van die Wet op Streeksdiensterade (RSA, 1985) se afbakeningsbeginsels in Bylaag 1 wees. 'n Waarskynlike SDR vir die *Kaapse-metropool* sou kan bestaan uit die saamgroepering van die landdrosdistrikte Kaap, Wynberg, Simonstad, Goodwood, Bellville en Kuilsrivier. Indien dit hoegenaamd nodig blyk, sou 'n SDR vir die *plattelandse soomgebied* dan uit die landdrosdistrikte Strand, Somerset-Wes, Stellenbosch, Paarl en Wellington kan bestaan (figuur 1).

Die instelling van streeksdiensterade in Suid-Afrika se metropole is 'n tydige administratiewe vernuwing, maar die suksesvolle funksionering daarvan sal afhanklik wees van sinvolle afbakeningsbesluite wat aan natuurlike vennootskappe uitdrukking gee.

VERWYSINGS:

HOEKVELD, G.A. 1965. *Baarn, Schets van die ontwikkeling van een villadorp,* Bosch & Keuning, Baarn.

REPUBLIEK VAN SA. 1984. *Ontwerpgidsplan vir die Kaapse Metropool,* Volume 1: Kaapstad. Gidsplankomitee vir die Kaapse Metropool.

REPUBLIEK VAN SA. 1986. *Ontwerpgidsplan vir die Kaapse Metropool,* Volume 2: Stellenbosch, Gidsplankomitee vir die Kaapse Metropool.

REPUBLIEK VAN SA. 1985. *Wet op Streeksdiensterade,* no 109 van 1985. Staatskoerant, Kaapstad.

REPUBLIEK VAN SA. 1985. *Toespraak van Mnr J.C. Heunis oor Streeksdiensterade voor die Transvaalse Raad vir die ontwikkeling van Buitestedelike Gebiede.* Departement Staatkundige Ontwikkeling en Beplanning, Pretoria.

VAN DER MERWE, I.J. 1983. *Die Stad en sy Omgewing.* Universiteitsuitgewers en -Boekhandelaars, Stellenbosch.

VAN DER MERWE, I.J. 1986. 'n Ruimtelike en sosio-ekonomiese analise van werkritpatrone in Kaapstad. *SA Geografiese Tydskrif,* vol. 68(1). (In die pers.)

YEATES, M en Garner, B. 1980. *Die North American C*