

STADS- STREEKBEPLANNING BINNE DIE KONTEKS VAN 'N NASIONALE BELEID VIR OMGEWINGSBESTUUR

Dr Piet E Claassen

Dept Stads- en Streekbeplanning
Universiteit van Stellenbosch

Manuskrip aanvaar November 1990

The President's Council recently conducted an inquiry into a national environmental management system. The comments of the Cape Branch of the South African Institute of Town and Regional Planners to the Council prompted the author to undertake an in depth analysis of the role of town and regional planning in environmental protection.

Threats to the environment span a wide spectrum of both scale and types. Many perceived 'threats' are based on subjective norms of desirability. The extent to which these cultural values are perceived to be threatened, depend on the background and income level of the observer. Town planning deals mostly with cultural value systems.

The town planning process is particularly suited to address threats to the environment at the local and regional levels. It provides a well tested arbitration process. In a democratic political system it is responsive to the real needs and aspirations of citizens.

Structure plans are an ideal medium for making explicit the policy of a community on environmental matters, but they lack enforceability. Where strong protection is needed, other measures must be invoked. The present lack of coordination between the local planning process and Acts of Parliament that could provide protection, such as the Environment Conservation Act, is a major shortcoming

that needs to be addressed. The role of central government departments, such as Environment Affairs, Planning and Provincial Affairs, the various 'own affairs' departments dealing with local government and the provincial administrations, in planning and environmental protection need to be clarified. Ideally the public should only have to deal with a single system encompassing planning, development control and environmental protection at the local level. At the local level urban planning and environmental protection can not logically be separated.

The role that the local planning process can play in environmental protection should be brought to the attention of the public, environmental groups and the relevant government departments.

Die Kaapse Tak van die Suid-Afrikaanse Instituut vir Stads- en Streekbeplanners het onlangs 'n voorlegging aan die Presidentsraad gedoen na aanleiding van die Raad se ondersoek na 'n Beleid oor 'n Nasionale Omgewingsbestuurstelsel. Hierdie artikel vloeit uit daardie voorlegging.

Bedreigings van die omgewing oorspan 'n wye spektrum van skaal en tipes bedreigings. Van die bedreigings berus op subjektiewe norme van wenslikheid wat beïnvloed word deur die kulturele agtergrond van die waar-

nemer. Stadsbeplanning het in 'n groot mate met sulke subjektiewe of 'kulturele' norme te doen.

Die stadsbeplanningsproses is besonder geskik om bedreigings van die omgewing op plaaslike en streekvlak aan te spreek, omdat dit 'n beproefde arbitrasieproses behels. In 'n demokratiese politieke sisteem behoort dit sensitief te wees vir die werklike aspirasies van die bevolking.

Strukturplanne is 'n ideale medium vir die formulering van 'n gemeenskap se beleid oor omgewingsake, maar vir die afdwing van dié beleid is sterker maatreëls nodig, o.a. soos verskaf deur die Wet op Omgewingsbewaring. Die bestaande gebrek aan koördinering tussen die stadsbeplanningsproses en bogenoemde en ander wette, is 'n tekortkoming wat aangespreek moet word. Net so moet die rol van sentrale departemente soos Omgewingsake, Beplanning en Provinsiale Sake en die verskeie eiesake departemente opgeklaar word. Die ideaal is dat die publiek net met een beheersisteem vir stadsbeplanning, ontwikkelingsbeheer en omgewingsbewaring moet werk. Op plaaslike vlak is dit onlogies om stadsbeplanning en omgewingsbewaring te skei.

Die publiek, omgewingsdrukgroepe en die relevante staatsdepartemente moet bewus gemaak word van die rol van die stadsbeplanningsproses in omgewingsbewaring.

PROBLEEMSTELLING

Verskeie gebeurtenisse in die afgelope jare het bewaring van die omgewing op die voorgrond geplaas. Die rol wat stads- en streekbeplanning daarin speel, en kan speel, het meestal nie die nodige aandag en erkenning gekry nie.

Daar is toenemende agteruitgang van die omgewing maar ook, veral sedert 1970, verhoogde bewuswording van die agteruitgang – plaaslik en in die buiteland. Een uitvloeisel hiervan is wetgewing en beheermaatreëls om die

probleme aan te spreek, soos die nuwe Wet op Omgewingsbewaring (Wet 73 van 1989), en die onlangse publikasies van die Raad vir die Omgewing (1989a tot f), onder andere oor 'n nasionale omgewingsbeleid en strategie vir Suid-

Afrika (1989d). Die Departement Beplanning en Provinsiale Sake het verder 'n Konsepwet op Fisiese Beplanning gepubliseer wat ook implikasies vir omgewingsbewaring inhou.

Die oorsprong van hierdie artikel is egter skrywer se reaksie op die opdrag van die Staatspresident aan die Presidentsraad om ondersoek in te stel na 'n *Beleid oor 'n Nasionale Omgewingsbestuurstelsel*'. Die Kaapse Tak van die Suid-Afrikaanse Instituut vir Stads- en Streekbeplanners het toevaldig uit die Presidentsraad se persverklarings van die ondersoek te hore gekom en 'n indringende verslag oor die onderwerp by die Presidentsraad ingedien. Dit is tog jammer dat die Instituut nie 'n amptelike uitnodiging gekry het om 'n voordrag aan die Presidentsraad te maak nie. Miskien is dit 'n aanduiding van die algemene gebrek aan waardering, selfs in hoë kringe, oor die rol wat stads- en streekbeplanning in omgewingsbewaring te speel het.

Die doel van hierdie artikel is om deeglik te besin oor die rol van stads- en streekbeplanning in omgewingsbewaring, en veral die rol van die amptelike beplanningmeganismes geskep deur die ordonnansies van die provinsies, en ander wetgewing.¹

INLEIDING

Die vaagheid van die Staatspresident se opdrag aan die Presidentsraad naamlik, om verslag te doen oor 'n *Nasionale omgewingsbestuurstelsel*' is indikatief van die algemene onduidelikheid oor wat die 'omgewing' behels, en ook oor die rol van die verskillende departemente en regeringsvlakke in dié verband. 'n Mens kan aflei dat die opdrag gaan oor bewaring van die omgewing oor 'n breë front en op 'n nasionale skaal. Die onderwerp is heel waarskynlik gekies na aanleiding van die Raad van die Omgewing se publikasie *'n Benadering tot 'n nasionale omgewingsbeleid en strategie vir Suid-Afrika* (1989d).

Om 'n wetenskaplike bespreking oor omgewingsbewaring te kan voer moet hierdie wye onderwerp egter eers in perspektief geplaas word. Vrae soos: wat behels die 'omgewing', watter bedreigings is daar, watter pogings is reeds in die verlede aangewend om toestande te verbeter, en waarom het hulle misluk of geslaag, moet eers aan-

gespreek word.

DIE OMGEWING

Dikwels as daar van 'die omgewing' gepraat word, word die natuurlike of biologiese omgewing bedoel – die mens uitgesluit. Dit word algemeen in die spreektaal aanvaar dat 'environmentalist' of 'ekoloog' (soos in die volksmond bedoel) iemand is wat hom besig hou met wilde diere en plante – om dit eenvoudig te stel. Fuggle en Rabie (1983:2) beweer dat met die alledaagse gebruik van die woorde 'environmental problems' verstaan word *'an unfavourable relationship between man and his 'natural' environment'*. Hulle stel voor dat dit eerder beteken *'an impaired relationship between man and his 'physical' (that is biophysical) surroundings'*.

In die Wet op Omgewingsbewaring word 'omgewing' gedefinieer as *'die som van omringende voorwerpe, toestande en invloede wat die lewe en gewoontes van die mens en enige ander organisme of 'n versameling van organismes beïnvloed'*. Dit wil voorkom of die mens hier gelykgestel word met 'enige ander organisme'. Verder is dié definisie so wydlopend dat dit geen aanduiding gee van die werkveld van die dié Wet of die Departement van Omgewingsake nie.

Uit die inhoud van die Raad op die Omgewing se publikasies (1989a tot e) sowel as laasgenoemde Wet, blyk dit dat daardie Departement en sy Raad hoofsaaklik na die biologiese en fisiese natuur verwys en ook in 'n mate na stedelik-estetiese en gesondheidsaspekte. Die sosio-ekonomiese probleme van die mens word soms genoem, maar nie werklik geïntegreer in sy konseptualisering van die bewaringsproses nie.

Die omgewing word verwaarloos omdat die onmiddellike koste om dit te bewaar altyd hoër is as die onmiddellike voordele. Daarom vind bewaring nie outomaties plaas nie maar geskied dit meestal net met owerheidsingryping. Dit gaan dus om die besteding van publieke fondse en/of die beperking van die publieke en privaat vermoë om inkomste te genereer, en soms direkte uitgawes van die publiek. Besluite oor omgewingsbewaring raak dus ook sosio-ekonomiese aspekte van die samelewing.

Verder kan gevra word wat die onderliggende motief vir omgewingsbewaring is. Veral moeilik vas te stel is norme waarvolgens gemeet kan word of iets bewaringswaardig is of nie. Daar is mense wat die omgewing wil bewaar ter wille van die omgewing self. Die probleem met hierdie benadering is dat dit geen norm daarstel vir regverdige regeringsoptrede nie. As dié standpunt tot die uiterste geneem word moet alle ontwikkeling gestaak word sodat die natuur kan bly soos hy is.

'n Uitgangspunt wat wel toetsbaar is, is dat die natuur (omgewing) bewaar moet word ter wille van die mens. Dit wil sê, enige omgewingsbewaringsaksie van regeringskant moet as uitgangspunt hê dat dit vir die mens 'n beter lewensmilieu moet skep. Hieruit volg dat 'omgewing' nie net die bio-fisiese omgewing is nie, maar ook die mens, sy skeppinge en die stand van sy welvaart insluit. Hierdie uitgangspunt is toetsbaar omdat mense gevra kan word wat hulle opinie is, en dit kan deur 'n politieke demokratiese proses verfyn word om die wil van die meerderheid te weerspieël.

As die opdrag aan die Presidentsraad in sy breedste sin gelees word, word met 'omgewing' nie net die bio-fisiese omgewing bedoel nie maar ook die sosio-ekonomiese welvaart van die mens. Dit gaan dus om die strewe na aanvaarbare lewensomgewings vir die mens.

Die omgewing kan egter verander of verbeter word deur *skepping* (ontwikkeling) en *bewaring*. In hierdie artikel word op die behoudende of bewarende aspek van die omgewing gekonsentreer omdat dit heelwaarskynlik is wat die Staatspresident bedoel het met sy opdrag, en ook omdat dit 'n gebied is waar daar tans groot onduidelikheid en oorvleueling van gesag is.

REDES VIR KOMMER OOR DIE STAND VAN DIE OMGEWING

Daar is verskeie redes vir die huidige belangstelling in die welstand van die omgewing. Die mens se vermoë om te vernietig en skadelike stowwe in groot hoeveelhede te produseer het in hierdie eeu geweldig toegeneem, en dus ook die tempo van skending van die omgewing.

Tweedens is daar vir die eerste keer in die geskiedenis van die wêreld 'n aan-

sienlike persentasie van die wêreldbevolking wat welvarend genoeg is om tyd aan ander dinge te bestee as net die stryd om te bestaan. Nou het hulle tyd om hulle te bekommer oor die omgewing. Sommige aspekte van omgewings-agteruitgang is dus 'n kwessie van persepsie – en sal verskillend deur mense ervaar word, afhangende, onder andere, van die inkomstepeil van die waarnemer. Hierdie aspek is van besondere belang in 'n land waar die bevolking oor so 'n wye inkomstespektrum strek soos in Suid-Afrika.

Derdens plaas snelle bevolkingsgroei, veral in Derdewêreldlande, groot druk op die omgewing. In Suid-Afrika het snelle verstedeliking van die groeiende bevolking omgewingsprobleme van die 'tuislande' verskuif na die groot stede waar dit meer pertinent onder die aandag van die middel en hoër klasse, dié mense wat veral bekommerd is oor die omgewing, gekom het.

BEDREIGINGS VAN DIE OMGEWING

Bedreigings van die omgewing strek oor 'n wye spektrum van omvang en tipes, soos skematies voorgestel in Figuur 1. Die omvang van probleme kan strek oor internasionale grense, of dit kan van nasionale, streek- of plaaslike skaal wees.

Wat betref die tipes bedreiging van die omgewing, is 'n moontlike indeling die volgende (Claassen 1988):

- Bedreigings van publieke veiligheid;
- Bedreigings met nadelige ekonomiese gevolge;
- Bedreigings van kulturele waardes.

Die doel van bogenoemde indelings is om 'n beter begrip te kry van die toepaslike optrede om die verskillende bedreigings aan te spreek, asook die toepaslike vlak van optrede. Dit is nie 'n poging om waterdige kompartemente te skep nie – 'n bedreiging val meestal in meer as een kategorie, maar een is gewoonlik dominerend.

Veiligheid

Die ernstigste gevare vir die omgewing is dié wat die mens met fisiese en gesondheidsgevaare bedreig. Voorbeelde is:

Internasionaal: Verdunning van die osoonlaag; bestraling weens kernkragongelukke.

Nasionaal: Lood in petrol.
Streekskaal: Besoedeling van waterbronne; lugbesoedeling.
Lokale skaal: Bou in 'n vloedvlakte (Laingsburg); toksiese afval.

Omgewingsbedreigings met nadelige ekonomiese gevolge

Die meeste omgewingsprobleme hou ekonomiese implikasies in deurdat die oplossing vir die probleem bykomende kostes verg of omdat produksievermoë verlaag word. Daar is egter verskynsels wat ekonomiese bronne direk bedreig. Enkele voorbeelde is:

Internasionaal: Oorontginning van visbronne (bv. kieu-nette).
Nasionaal en Streek: Suurreën; oorbewei-ding; uitheemse plante (bv. litjieskaktus);
Lokaal: Bou in vloedvlakte;

Bedreigings van kulturele norme

Daar is 'n wye spektrum van omgewingsaksies wat bedreigings omvat wat geen lewensgevaar of direkte ekonomiese nadele inhou nie. Dit is aspekte waar die mens uit sy kulturele agtergrond, sy opvoeding en sy ekonomiese stand van sekere dinge hou en wil sien dat hulle nie verander nie. Hierdie oorweging vir bewaring kan as 'kultureel' beskryf word. Voorbeelde is:²

Internasionaal: Uitroei van walvisse.

Nasionaal: Bedreiging van natuur-bates van nasionale belang soos prospekter vir steenkool in die Kruger Nasionale Park, en oormatige ontwikkeling aan die kus; uitroei van inheemse plante en diere (bv. uitdun van robbe);

Streek: Vernietiging of agteruitgang van die natuur soos inheemse bosse, strandmere, bergreekse; vervuil van uitheemse plante (soms, bv. vervuil van rooikransbome); vernietig van 'n tipe landskap (marina by Plettenbergbaai).

Plaaslik: Sloop van historiese huise; geraas; ontginning van kaolien in die Kaap; Plakkery in hoër klas buurtes (Houtbaai)³.

Dit beteken nie dat die bewaring van die omgewing weens kulturele oorwegings verkeerd is nie. Dit is enige persoon se reg om hom te beywer vir die beskerming van dit wat vir hom waardevol is. Baie van die kulturele erfenisse bring ook oor die langtermyn ekonomiese voordele vir die gemeenskap, soos die bewaring van historiese geboue wat toerisme bevorder.

Inderdaad word die meeste publieke aksies weens kulturele motiewe op tou gesit. 'n Analise van die Raad vir die Omgewing se publikasies toon dat baie van hulle aksies oor bewaring op kulturele gronde gaan.

Toepaslike vlak van optrede

Uit Figuur 1 lyk dit logies dat waar menslike lewens bedreig word, veral op nasionale skaal, die Staat vinnig moet kan optree met die minimum van burokratiese vertraging. Aan die ander kant, waar dit gaan om bedreiging van kulturele waardes, veral op lokale en streekskaal, lyk 'n demokratiese arbitrasi-proses aangewese om te verseker dat die kulturele waardes van 'n minderheid nie afgeforseer word nie.

In sommige gevalle kom natuur- en kulturele bates, hoewel hulle van nasionale belang is, gelokaliseerd voor, en is die betrokke plaaslike bestuur (munisipaliteit of streekdiensteraad) nie in staat om die bate te beskerm nie weens gebrek aan fondse en/of deskundige kennis en moontlik ook weens gebrek aan belangstelling (Claassen 1985). Voorbeelde van waar hierdie vlak bewaringsaksie miskien benodig word is kusgebiede, strandmere, inheemse bosse, berge en historiese geboue. Duidelik moet daar meganismes bestaan sodat 'n hoër owerheid kan ingryp. Ook van belang hier is wie die koste moet dra vir die beskerming van sodanige nasionale bates.

Soortgelyk kan bedreigings wat lokaal voorkom soms beter met sentrale wetgewing en toesig beheer word soos lugbesoedeling en stortingsterreine.

Eksternaliteite is hier van belang, dit wil sê, daar moet voorkom word dat ondernemers wat bewaringsmaatreëls

toepas ekonomies benadeel word in vergelyking met minder konsensieuse ondernemers wat produkte goedkoper op die mark kan plaas vanweë besparing op bewaring.

'N REGVERDIGE BESTUURSTELSEL

Omdat baie van die besluite oor die omgewing op politieke oorwegings berus, veral dié met kulturele bedreigings as basis, (by uitstek op plaaslike en streekvlak), is dit noodsaaklik dat daar 'n regverdige en effektiewe stelsel moet wees waarvolgens besluite oor dié aspek geneem kan word. Van Tonder (1981) het 'n reeks norme vir beplanningswetgewing in hierdie verband voorgestel wat ook op omgewingsbewaring van toepassing gemaak kan word, naamlik publieke aanspreeklikheid, doeltreffendheid en redelikheid.

Publieke aanspreeklikheid (toepassing van sosiale norme): Besluite oor die omgewing sal alleen aan die norm van publieke aanspreeklikheid voldoen as die finale besluitneming op 'n demokratiese politieke stelsel berus. Verder moet die proses alle betrokkenes by die proses betrek, beter bekend as publieke meewerking.

Effektiwiteit (toepassing van ekonomiese norme) word verkry deur duidelike en bondige stelsels waarvolgens aansoeke geprosesseer word, die minimum versteuring van die markmeganisme, en deur die inagneming van koste-implikasies van besluite.

Redelikheid (toepassing van juridiese norme) berus op die *Audi alteram partem* reël (die reg op 'n onbevooroordeelde verhoor, die reg op inligting, en goed gemotiveerde besluite).

Die beplanningsprosesse, geskep deur die verskillende beplanningsordonnansies, sal in 'n groot mate aan hierdie norme voldoen, as Suid-Afrika na 'n demokratiese regeringsstelsel oorgeskakel het.

HISTORIESE ONTWIKKELING VAN OMGEWINGSBESKERMING

Die huidige omgewingsbeweging, met sy sterk klem op die bio-fisiese omgewing, wat in die laat sestigerjare begin het, is nie die eerste manifestasie van die mens se pogings om sy lewensomgewing te verbeter nie. Stadsbeplanning het byvoorbeeld ontstaan uit die besorgdheid in die vorige eeu

oor die swak lewensomstandighede in industriële stede, en soos blyk uit die werke van Howard (1946) het dit nie net om verbetering van die stadsomgewing gegaan nie, maar ook oor die preserving van oop ruimte om die stad.

Om probleme in die toekoms die hoof te kan bied is dit raadsaam om na die geskiedkundige verloop van omgewingsbewaring te kyk. Hier word hoofsaaklik gekyk na resente aspekte van omgewingsbewaring in Suid-Afrika wat verband hou met die beplanningsproses en veral dié wat te doen het met kulturele bates.

Stadsbeplanningsordonnansies

Die eerste vorme van beheer wat in Suid-Afrika ingestel is met die potensiaal om omgewingsbewaring te bevorder was die stadsbeplanningsordonnansies van die provinsies wat vanaf 1925 in werking begin tree het. Hierdie ordonnansies het hulle oorsprong in Amerikaanse (VSA) en Britse wetgewing gehad. Waar die Britse wette egter duidelik daarop gemik was om omgewingsprobleme van die tyd aan te spreek (vernietiging van landskap deur onbeheerde stedelike uitbreiding en swak lewenstoestand in stede), het die toepassing van die ordonnansies in Suid-Afrika min aandag aan omgewingsprobleme, soos die verbetering van die bio-fisiese omgewing en bewaring van historiese geboue, gegee, hoofsaaklik omdat hierdie aspekte in daardie tyd nie as van veel belang beskou is nie.

Die afgelope dekade egter het verskeie dorpe en stede die ordonnansies wel deeglik vir bewaring benut, veral op die gebied van stedelike esteties. ⁴ Alhoewel daar nie veralgemeen kan word nie, is die aanduidings egter dat daar, in sommige plaaslike besture, nog steeds nie genoeg aandag in die beplanningsproses aan beskerming van die omgewing geskenk word nie. Dié gebrek kan aan verskeie faktore toegeskryf word. Eerstens het daar 'n patroon ontstaan dat die stadsbeplanningsproses hoofsaaklik op fisiese uitbreiding konsentreer. Tweedens het stadsrade, wat vir stadsbeplanning verantwoordelik is, dikwels ander prioriteite, en derdens maak omgewingsbewuste mense nie genoeg gebruik van hierdie kanaal vir omgewingsbewaring nie.

Die Van Eck-verslag, Dept. Beplanning, die Wet op Fisiese Beplanning en Gidsplanne

In 1944 is die Van Eck-verslag gepubliseer waarin onder andere gevra is vir beheer oor verskeie aspekte van die omgewing. Dit is geskryf in 'n tydvak toe sosialisme wêreldwyd aan die groei was en toenemende staatsbeheer aan die orde was, en hierdie tendense is duidelik in die verslag weerspieël. Wat veral interessant is, is die ooreenkoms tussen sekere doelwitte van die Van Eck verslag, en die Raad vir die Omgewing se voorstelle vir 'n nasionale omgewingsbeleid (1989d), byvoorbeeld die eweredige verspreiding van die toegang tot hulpbronne, oordeelkundige benutting van skaars (nie-hernubare) hulpbronne en voorkoming van oormatige konsentrasie van bevolking (1989d p31).⁵

Die verslag het 'n sterk invloed op regeringsbeleid uitgeoefen tot in die vroeë tagtigerjare en was onder andere die aanleiding vir die instelling van die Departement wat nou bekend staan as Beplanning en Provinsiale Sake, wat terloops, in die verlede die 'Departement Beplanning en Omgewingsake' was. Die Wet op Fisiese Beplanning (88 van 1967) het ook uit die aanbevelings van die Van Eck-verslag gevloei, alhoewel dit aanvanklik meer daarom gegaan het om die tuislandbeleid te bevorder deur ontwikkeling in stede te strem.⁶ Hierdie Wet het elemente vir omgewingsbewaring bevat, onder andere deur voorsiening te maak vir die aanwys van 'natuurgebiede', en later ook vir gidsplanne, wat gebruik is om 'n mate van omgewingsbewaring toe te pas.

As 'n nasionale werktuig om die omgewing oor 'n breë front te beskerm het hierdie Wet egter min invloed gehad. Slegs twee natuurgebiede (Magaliesberg en Tafelberg) is afgebaken. Gidsplanne is wel benut om landbougrond en natuurlike gebiede deur middel van sonering teen ontwikkeling te beskerm. Hierdie tipe beskerming hang egter in 'n mate in die lug aangesien sonering mettertyd verander kan word. Wat dus kortgekom het is 'n noue skakeling tussen die gidsplanne en ander bewaringsmeganismes wat meer permanente beskerming kon verleen waar nodig.

'n Konsepwet op Fisiese Beplanning is onlangs gepubliseer. Die Konsep is 'n

totale afwyking van die huidige Wet. Dit maak voorsiening vir vier beplanningsmeganismes, naamlik nasionale en streek ontwikkelingsraamwerke, en streek en stedelike struktuurplanne. Daar word in die Konsep gemeld dat die Minister beleid kan bepaal wat gevolg moet word by fisiese beplanning en dat by die bepaling van dié beleid hy 'behoorlike oorweging skenk' aan o.a. omgewingsaspekte. Daar is egter geen aanduiding van skakelprosedures tussen beplanning volgens dié Konsep en bewaringsaksies onder die Wet op Omgewingsake nie.

Wet op Omgewingsbewing

Die omgewingsbeweging het sterk veld begin wen in die sewentigerjare en wel dra is die Departement Omgewingsake geskei van die Departement Beplanning. Omgewingsbewuste mense het 'n nuwe sisteem probeer skep om die omgewing te beskerm – met die klem op die biologiese en fisiese omgewing. Die vorige Wet op Omgewingsbewing (100 van 1980) was die eerste stap en alhoewel nie veel met die Wet vermag is nie, het dit tog gelei tot instelling van regulasies vir kusbewaring en beheer oor stortingsterreine, asook instelling van die Raad op die Omgewing wat die afgelope paar jaar baie aktief was en verskeie rigtinggewende publikasies uitgegee het.

In 1989 is 'n aansienlik kragtiger Wet op Omgewingsbewing (73 van 1989) aanvaar. Die nuwe Wet het die instel van natuurgebiede by die Wet op Fisiese Beplanning oorgeneem (nou bekend as 'beskermdede natuuremgewings') en ook verskeie ander beheermeganismes geskep soos beheer oor handelinge wat 'n nadelige invloed op die omgewing mag hê, en voorsiening vir regulasies oor afvalbestuur, geraas, en vir regulasies oor die opstel van omgewingsinvloedverslae. Van besondere belang is egter die bepaling dat 'beperkte ontwikkelingsgebiede' deur die Minister afgebaken kan word, en die aanduidings is dat hierdie bepaling gebruik gaan word om o.a. die mislukte kusstrook-beheergebied te vang.

Ongelukkig is daar min voorsiening in die Wet gemaak vir skakeling tussen die beplannings- en bewaringsprosesse, trouens daar is 'n aansienlike mate van oorvleueling tussen hierdie Wet, die Wet op Fisiese Beplanning en die

beplanningsprosesse deur die ordonnansies geskep. Die indruk word geskep dat die Departement Omgewingsake nie van die bestaande beplanningsstelsel gebruik wil maak nie.

Die oorvleueling van sisteme is veral ongewens gesien uit die oogpunt van die publiek en ontwikkelaars omdat dit onnodige rompslomp skep. Alhoewel elke sisteem moontlik goed mag vaar indien gemeet teen die norme vir beheer hierbo genoem, ervaar die publiek die totale regeringsaksie as een sisteem, en indien so getoets, voldoen dit nie aan die norme nie, veral nie aan die norm van effektiwiteit nie.

Dié Wet aanvaar, net soos die beplanningsordonnansies en die Wet op Fisiese Beplanning, dat die verantwoordelikheid vir die bewaring van natuurbates in privaatbesit by die eienaar daarvan berus. Soos later bespreek misken hierdie benadering dikwels ekonomiese realiteite en het dit reeds tot die mislukking van vorige bewaringspogings gelei. Die lot van natuurbates in privaatbesit, soos vleie en berge is nog steeds onseker.

Struktuurplanne

Oor die laaste dekade het Natal en die Kaapprovinsie in hul beplanningsordonnansies voorsiening gemaak vir struktuurplanne – byvoorbeeld, Artikel 4 van die die Ordonnansie op Grondgebruikbeplanning van die Kaapprovinsie.

Struktuurplanne is instrumente waardeur plaaslike besture riglyne neerlê vir die toekomstige ontwikkeling van 'n gebied. Die Ordonnansie stel dit duidelik dat omgewingsaspekte deeglik in ag geneem moet word by die opstel en wysiging van 'n struktuurplan.

Struktuurplanne is dus uitstekend geskik vir 'n plaaslike bestuur en streekdiensteraad om beleid vir omgewingsbewing neer te lê. Daarin kan byvoorbeeld sensitiewe gebiede afgebaken word, voorskrifte vir omgewingsimpakstudies gestel word en behandeling van historiese geboue of areas voorgeskryf word, om net enkele voorbeelde te noem (KPA 1990)⁸.

Struktuurplanne is egter in die eerste instansie beleidsplanne en het self nie 'n groot mate van afdwingbaarheid nie. Die 'tande' wat nodig is om bewaring af te dwing moet in ander wette en

ordonnansies gevind word. Byvoorbeeld, die Wet op Nasionale Gedenwaardighede om historiese geboue te bewaar. Die Wet op Omgewingsbewaring behoort hier 'n belangrike ondersteunende rol te speel. Wat egter nog kortkom is 'n duidelike sisteem waardeur die publiek en plaaslike besture met die Departement Omgewingsake kan skakel om sodoende die bewarings- en beplanningsprosesse te integreer.

Omgewingsimpakstudies en geïntegreerde omgewingsbestuur (GOB)

Met die groeiende kommer oor die agteruitgang van die omgewing is daar na metodes gesoek om projekte te evalueer en alternatiewe te soek om skade aan die omgewing te verminder.

Omgewingsimpakstudies is gepopulariseer deur die VSA se National Environmental Policy Act van 1970. In die sewentigerjare is veral vordering gemaak in die ontwerp van metodes om die impak van beoogde projekte op die omgewing te bepaal (bv. McHarg 1969; Cheremisinoff 1977). Weldra is besef dat, alhoewel 'n deeglike studie altyd noodsaaklik is vir goeie beplanning, 'n omgewingsimpakstudie nie 'n neutrale objektiewe arbiter is wat outomaties 'optimale' oplossings vir probleme optower nie. Die analitiese metodes kan die insig in 'n probleem verbeter en help om alternatiewe teen mekaar op te weeg. Op die ou end is alle beplanningsbesluite, en besluite oor die omgewing, politieke besluite, wat baie subjektief kan wees.

Daar is druk om omgewingsimpakstudies 'verplichtend' te maak. Dit bring egter 'n hele aantal probleme mee. Omgewingsdrukgroepe bevrage teken byvoorbeeld die integriteit van omgewingsimpakstudies wat deur die ontwikkelaar opgestel is. Dit blyk egter dat owerhede nie van 'n ontwikkelaar sal verwag om vir 'n studie te betaal as hy, die ontwikkelaar, nie seggenskap het in die aanstelling van die ondersoekspan nie.

'n Nuwe benadering is dié van 'geïntegreerde omgewingsbestuur' (GOB) (Raad vir die Omgewing 1989a en e), wat voorstel dat, in die beplanning en uitvoer van 'n projek, omgewingsaspekte deurlopend in ag geneem moet word, van die vroeë beplanningstadium tot na die projek afgehandel is.

Beide omgewingsimpakstudies en

GOB het eintlik betrekking op nuwe projekte en ontwikkelings, veral konstruksieprojekte. Daar is dus 'n wye spektrum van omgewingsprobleme waarop hulle nie betrekking het nie.

Dit wil egter voorkom asof die Raad vir die Omgewing, en moontlik ook die Departement Omgewingsake, 'n veel wyer toepassing van GOBs sien – selfs 'n bykomende vlak van beheer naas stadsbeplanning. As dit die geval is lyk dit asof dié twee liggame aanvaar het dat stads- en streekbeplanning as werktuig vir omgewingsbewaring misluk het. Of dit kan wees dat daardie liggame nie bereid is om die bestaande beplanningsmeganismes te benut nie, maar graag hulle eie werktuig wil hê.

ONTWIKKELING vs BEWARING

Soos vroeër vermeld, word die omgewing verbeter deur beide ontwikkeling (of skepping) en bewaring. Enige aksie om die omgewing te bewaar veroorsaak uitgawes vir die staat en/of privaatinstansies. Soms is dit indirekte kostes, byvoorbeeld as 'n grondeienaer nie sy grond mag ontwikkel nie verloor hy potensiële inkomste. Daar kan baie gedoen word om die impak van ontwikkeling op die omgewing te verlig en sodoende 'n mate van versoening tussen bewaring en ontwikkeling te bewerkstellig (Claassen 1985, 1988). Omgewingsimpakstudies en geïntegreerde omgewingsbestuurstelsels het hier 'n belangrike rol te speel (Raad op die Omgewing 1989a en c).

In die meeste gevalle bly dit egter 'n konflik tussen bewaring en ontwikkeling. Byvoorbeeld, by die bou van Khayelitsha op die Kaapse vlakke, moes besluit word tussen behoud van die unieke reeks fynbosbedekte duine en die behoeftes van duisende huislose mense.

Na al die moontlike analyses bly die meeste besluite in dié verband tog nog politieke besluite, en daarom is dit noodsaaklik dat die prosesse wat besluitneming voorafgaan, regverdig moet wees teenoor al die betrokke partye, en meer belangrik nog, dat die politieke liggaam of persoon wat die finale besluit moet neem, aan al die mense wat deur sy besluit geraak word, verantwoordelik moet wees.

SUID-AFRIKAANSE BENADEFERING TOT BEWARING

Seker die belangrikste probleem by

Suid-Afrikaanse omgewingsbewaring is dat daar nie 'n duidelike beleid is oor wie vir bewaring verantwoordelik is nie die Staat of die individu. Die meeste van ons stelsels berus daarop dat die individu kultuurbates op eie koste moet bewaar tot voordeel van die gemeenskap. Hierdie sosialistiese beginsel is duidelik vasgelê in die beplanningsordonnansies, die gidsplanbeleid en ook in Wet op Omgewingsbewaring. Grond mag slegs aangewend word vir die gebruik waarvoor dit gesoneer is. Vir enige ander gebruik moet daar eers om 'n hersonering gevra word.

Hierdie stelsels skep die valse indruk by die publiek dat landbougrond, aantreklike natuurgebiede of historiese geboue uiteraard beskerm is teen ontwikkeling. In werklikheid is die bewaringstatus van vele kultuurerfenisse, hetsy geboue van historiese belang of onbehoude landskap meestal baie kwesbaar. Elke aansoek om ontwikkeling het 'n kans op sukses ondanks sonering, gids- of struktuurplanne.

Die markmeganisme en politieke druk speel 'n belangrike rol. In die Kaapprovinsie is die markmeganisme indirek verskuil in die Ordonnansie op Grondgebruikbeplanning, wat bepaal dat aansoeke om hersonering en dorpsstigting (dit wil sê, ontwikkeling) slegs afgekeur mag word op grond van onwenslikheid, nie op grond van twyfel aan die noodsaaklikheid daarvan nie.⁹

Daar is wel bewaringsmeganismes soos die wette op Nasionale Gedenkwaardighede, op Bergopvanggebiede en op Omgewingsbewaring wat voorsiening maak vir sterker bewaring van privaatgrond teen ontwikkeling. Soms word selfs voorsiening gemaak vir vergoeding van verlies aan inkomste by proklamering, soos in die geval van Bergopvanggebiede. Daar is egter geen voorsiening vir vergoeding van verlies aan potensiële inkomste nie. Dit bring mee dat grondeienaars baie onwillig is om hulle grond tot natuurgebiede te laat verklaar, want hulle hoop om kapitaalwinste te maak as die grond ryp is vir ontwikkeling.¹⁰ Dit is seker die belangrikste rede waarom natuurgebiede onder die Wet op Fisiese Beplanning misluk het. Volgens inligtingsbronne binne die destydse Departement Beplanning en Staatkundige Ontwikkeling, was die Regering nie bereid om die misnoë van 'n groot aantal grondeienaars op die hals te

haal nie.

Hierdie onsekerheid oor die bewaringstatus van aantreklike gebiede en ander kulturele bates bestaan orals, veral in lande wat sterk kapitalisties georiënteer is. Die uitkoop van ontwikkelingsregte is al as oplossing voorgestel (Claassen 1975: 168; Heinrich 1990; Heimlich 1989). Dit is egter nog net in die VSA op klein skaal toegepas.¹¹

Omdat die omstandighede waarin die mens hom bevind gedurig aan die verander is, en so ook die waardesisteme van die mens, is dit nie moontlik om absolute standaarde vir bewaring daar te stel nie en daar sal altyd konfliksituasies ontstaan. Hierdie konflik tussen kapitalisme en sosialisme die verwagtinge van die individu en van die gemeenskap – kan in werklikheid nooit heeltemal opgeklar word nie (behalwe in 'n totalitêre staat). Dit is miskien die rede waarom politici verkies om nie die tweeslagtigheid van die huidige sisteem raak te sien nie.

Dit is juis vir hierdie rede dat die stadsbeplanningstelsel by uitstek 'n geskikte arbitrasieproses in hierdie konfliksituasie is. Die besluitnemingsliggaam, naamlik 'n plaaslike bestuur is naby aan die mense wat deur 'n besluit geraak word. Openbare mening tydens die aansoek speel 'n belangrike rol. Met ander woorde daar is 'n soepelheid ingebou wat die veranderende behoeftes (en persepsies) van die mens in ag neem. Vir die gewone uitbreidingsgebiede van dorpe en stede is hierdie ingeboude soepelheid van die ontwikkelingsproses noodsaaklik, en regverdig, mits dit op 'n demokratiese stelsel berus.

Daar is egter natuur- en kulturele bates wat met groter sekerheid beskerm moet word. Niemand sal vandag wil hê dat die Kasteel in Kaapstad gesloop moet word, of dat Tafelberg nie bewaar moet word nie. Die probleem bestaan egter by sulke bates, van lokale of nasionale belang, wat in privaatbesit is.

Die skadelike effek van die gebrek aan beleid oor bewaring hierbo bespreek kan verminder word deur 'n gebalanseerde ontwikkelingspatroon, waar privaatinstansies grond ontwikkel op 'n wyse wat versoenbaar is met die natuur, terwyl in die vraag na geriewe voorsien word (Claassen 1985). Dit is dus des te meer noodsaaklik dat sen-

sitiwe gebiede vroegtydig afgebaken word sodat eienaars, die publiek en ontwikkelaars weet wat die status daarvan is.

STADSBEPLANNING AS OMGEWINGSBEWARINGSPROSES

Een van die grootste probleme met bewaringsaksies is dat daar dikwels eers beswaar gemaak word teen 'n ontwikkeling nadat ontwikkelaars met voorstelle vir ontwikkeling gekom het. Konflikte van die aard sal nooit uitgeskakel kan word nie, maar hulle sal aansienlik verminder kan word as gemeenskappe langtermynbewaringsdoelwitte opstel. Waar daar wel 'n konflik ontstaan, moet daar 'n duidelike proses vir die hantering van die konflik wees – 'n proses wat vir die publiek verstaanbaar is en voldoende geleentheid gee vir publieke samewerking en 'n regverdige beslissing, maar wat nie so lank neem dat dit die koste van ontwikkeling onnodig verhoog nie.

Die stadsbeplanningsstelsel, soos byvoorbeeld dié geskep deur die Ordonnansie op Grondgebruikbeplanning, is by uitstek geskik om as eerste lyn te dien vir sekere aspekte van omgewingsbewing op plaaslike en selfs streekvlak. Aspekte wat volgens die Ordonnansie aangespreek kan word is o.a. natuurbewaring, bewaring van die beboude omgewing en landbougrond, voorkoming van afbrekende grondgebruik en bevordering van estetiese aanvaarbare bouwerk.

Stadsbeplanningsprosesse is goed bekend by die publiek en dit vind naby aan die mense plaas. Dit voldoen aan die vereistes van goeie administrasie soos hierbo bespreek.

Strukturplanne, wat ten doel het om die beleid vir toekomstige ontwikkeling van 'n gebied uit te spel, is die ideale middel waardeur 'n gemeenskap sy wense vir die bewaring van sy omgewing kan uitspel. Sensitiewe gebiede kan afgebaken word en vir elke gebied kan die gewenste beleid voorgeskryf word.

In die geval van die Kaapprovinsie is strukturplanne nie afdwingbaar nie.¹² Die nodige beskerming, volgens die beleid in die strukturplan uiteengesit, moet deur ander meganismes verleen word, byvoorbeeld soneringskemas (wat slegs gedeeltelike beskerming verleen), die Wet op Nasionale Gedenkwaardighede, of die Wet op Omge-

wingsbewaring, om enkeles te noem. Die ideaal is dus dat hierdie bewaringswette daarop ingestel behoort te wees om steun aan die stadsbeplanningstelsel te gee.

Wat egter tans ontbreek is 'n skakelstelsel veral tussen die Wet op Omgewingsbewaring en die Wet op Fisiese Beplanning aan die een kant, en plaaslike beplanning onder die ordonnansies aan die ander kant. Ontwikkelingsaansoeke behoort deur 'n eenkanaal proses vir goedkeuring te gaan. In so 'n stelsel moet aansoeke met belangrike omgewingsimplikasies, outomaties ook getoets word vir die impak op die omgewing. Dit stem ooreen met die drie vlakke van bewaringswaardigheid wat deur die Raad van die Omgewing voorgestel is (1989a:15). Die behandeling van beide sensitiewe areas en onsensitiewe grondgebruik kan in die strukturplan uitgespel word.

In die ideale stelsel moet beskerming verleen word deur beplanning, inligting (opvoeding) en deur streng maar regverdige arbitrasieprosesse. Die publiek moet goed ingelig wees oor watter areas volkome of 'n hoë mate van beskerming geniet.

Beskerming deur vertragingstaktiek en onsekerheid soos 'n groot mate van rompslomp en duplisierende prosesse wat ontwikkelaars, en dus die publiek, groot kostes berokken, sonder om werklike beskerming te verleen, is nie gewens nie.

Daar is natuurlik gebreke in die lokale beplanningstelsel soos dit vandag toegepas word, wat sy rol as omgewingsbewaringsmeganisme verswak. Sekerlik die belangrikste tekortkoming is dat die publiek nie behoorlik ingelig word oor, en betrek word by, die strukturplanprosesse nie. Dikwels bly dit ongelukkig maar die stadsbeplanner of die stadsraad se plan eerder as die gemeenskap se plan vir hulle toekoms.

Tweedens word strukturbeplanning nog te veel gesien as fisiese beplanning eerder as komprehensiewe beplanning. Dit bring mee dat die werklike probleme van die gemeenskap nie altyd aangespreek word nie.

Derdens, en sekerlik die grootste probleem, is dat slegs blankes stadsrade verkies, volgens die huidige politieke bedeling, en dié rade het dus geen aanspreeklikheid teenoor ander lede van die gemeenskap nie.¹³ Struk-

tuurplanne is dan hoofsaaklik gebaseer op die verwagtinge en behoeftes van die stemgeregtigde lede van die gemeenskap.¹⁴

'N NASIONALE BELEID VIR OMGEWINGSBESTUUR

Uit bostaande ontleding is dit duidelik dat bedreigings van ons omgewing oor 'n wye spektrum strek. Daarom kan daar nie sinvol van 'n 'nasionale omgewingsbestuurstelsel' gepraat word nie, (tensy die hele regeringstelsel bedoel word). Dit sal meer rasioneel wees om van 'n 'nasionale beleid vir omgewingsbestuur' te praat. In hierdie artikel is daar gekonsentreer op die deel van omgewingsbewaring wat gaan om die bewaring van kulturele erfenisse, beide natuurlik en mensgemaak. Soos in Figuur 1 aangedui word daarmee bedoel elemente wat op grond van die aanvoeling van mense bewaar behoort te word.

Op nasionale vlak sal die omgewingsbeleid vir hierdie aspekte van die omgewing verskil van die beleid vir gesondheidsgevaare en ekonomiese bedreigings.

Rasionalisering

Dit blyk dat daar oorfleuelings en onduidelikhede in die bestaande wetgewing en departementele verantwoordelikhede oor omgewingsbewaring is. Die eerste stap in 'n nasionale beleid sal dus moet wees om die bewarings- en beplanningswette te rasionaliseer. Van kardinale belang is dat die relevante staatsdepartemente bymekaar moet kom, en uitklaar waar die bewaringsmeganismes geskep deur verskillende wette by die beleid inpas. Veral van belang hier is die rol van die Departement Beplanning en Provinsiale Sake, die Departement Omgewingsake, die drie eiesake departemente wat handel met plaaslike bestuur, en die provinsiale administrasies. Die verband tussen die Wette op Fisiese Beplanning en Omgewingsbewaring en die beplanningsordonnansies moet uitgeklaar word. Hierin sal die eerste stap wees om die onwerklike stelsel van eie- en algemene sake, wat 'n verlamende effek op stadsbeplanning en bewaring het, af te skaf.

Plaaslike stadsbeplanning en omgewingsbewaring

Op streek- en plaaslike vlak is daar 'n noue verband tussen stadsbeplanning

en omgewingsbewaring. Dit is veral op hierdie vlakke waar baie van die bewaringsaksies op kulturele norme gegrond is, en juis daarom is 'n regverdige arbitrasieproses nodig. Die stadsbeplanningsproses is uiters geskik hiervoor omdat die proses na aan die mense plaasvind en aan die norme vir goeie bestuur, dit wil sê publieke aanspreeklikheid, effektiwiteit en redelikheid, voldoen.

In hierdie proses moet struktuurplanne 'n belangrike rol speel. 'n Plaaslike bestuur moet in sy struktuurplanne sy beleid vir bewaring stel. Dit is ook die vlak waar bewaringsgroepe druk moet uitoefen om te verseker dat bewaring die nodige aandag kry. Dit is veral belangrik om die boodskap te laat deurdring dat struktuurplanne, en die beplanningsproses, daar is om 'n beter omgewing vir die gemeenskap te skep. 'n Struktuurplan is die publiek se plan waarin hulle, die publiek, beleid oor hulle toekoms uitspel – dit is nie 'n stadsbeplanner se plan nie – hy is maar net die agent wat die proses administreer.

Sentrale toesig

Nie alle kultuurbates kan op plaaslike vlak bewaar word nie. Dit is wel nodig

dat 'n hoër gesag toesig hou, veral oor bates van nasionale belang, en soms die nodige fondse voorsien. Die plaaslike beplanningsstelsel het selde die mag om langtermyn-beskerming aan kulturele bates te gee. Daarvoor moet die krag van wette gebruik kan word. Die Departement Omgewingsake het hier 'n belangrike rol te speel.

In die nasionale beleid moet veral aandag gegee word aan 'n duidelike stelsel vir samewerking tussen plaaslike en hoër regeringsvlakke.

TEN SLOTTE

Vir effektiewe en regverdige administrasie moet die publiek, sover moontlik, die stadsbeplannings- en omgewingsbewaringsprosesse as een stelsel ervaar. Omgewingsbewaring aan die een kant, en stads- en streekbeplanning aan die ander, streef eintlik dieselfde ideaal na, naamlik om die lewensomgewing vir die mens meer aangenaam te maak. Al twee dissiplines handel oor die interaksie van die mens met sy fisiese en biologiese omgewing. 'n Nasionale beleid vir omgewingsbestuur moet op dié grondslag berus dat stads- en streekbeplanning en omgewingsbewaring in werklikheid nie van mekaar geskei kan word nie.

	LEWENS- GEVAAR	EKONOMIESE GEVAAR	KULTURELE BEDREIGING
INTER- NASIONAAL	VERDUNNING VAN DIE OSOONLAAG	OORONTGINNING VAN VISBRONNE	UITROEI VAN WALVISSE
NASIONAAL	LOOD IN PETROL	OORBEWEIDING	MYN IN DIE KRUGER NASIONALE PARK
STREEK	WATERBESOEDELING LUGBESOEDELING	SUURREEN	OORBENUTTING VAN TAFELBERG UITROEI VAN INHEEMSE BOS
LOKAAL	SPIJT VAN GIFSTOWWE	BOU IN VLOEDVLAKTE	VERSTEDELIKING VAN LANDBOUGROND; MARINA BY PLETTENBERGBAAI NOORDHOEK KAOLIENMYN GERAAS; ROMMEL; SLOOP VAN HISTORIESE GEBOUE

FIGUUR 1 *Spektrum van Omgewingsprobleme*

¹ Alhoewel hierdie artikel in 'n mate gebaseer is op die voorlegging van die Kaapse Tak van die Instituut aan die Presidentsraad, weerspieël dit slegs skrywer se persoonlike menings. Die voorstelle van die anonieme referent, waarvoor ek dankbaar is, is ook bygewerk.

² Dit kan gesê word dat van die bedreigings wat skrywer as kultureel beskryf in werklikheid ekonomiese of gesondheidswaarde het. So byvoorbeeld word dikwels beweer dat skaars plante nie moet uitsterf nie omdat hulle moontlik later mag blyk besondere genesende eienskappe te hê, of omdat die genepoel groot gehou moet word. Skrywer glo egter dat dit natuurlik is om na rasionele redes vir bewaring te soek al gaan dit, wat hierdie tipe bedreigings betref, hoofsaaklik om persoonlike smaak.

³ Die debat oor die plakkers by Houtbaai illustreer duidelik die uiteenlopende benadering van verskillende groepe oor wat hulle van die omgewing verwag. Die plakkers is in 'n bestaanstryd gewikkel, en is met 'n baie swak omgewing tevrede omdat hulle basiese behoeftes, kos, klere en skuiling, ander sake oordonder. Die geaffekteerde grondeienaars voel hulle lewenskwaliëit word verlaag omdat misdaad toeneem, die waarde van hulle eiendomme verminder en hulle naas die laagste ekonomiese echelons van die gemeenskap moet leef.

⁴ 'n Voorbeeld is die afbaken van historiese kerne wat aan spesiale beheer onderworpe is.

⁵ Die voorkoming van oorkonsentrasie van mense is 'n ideaal wat die hoër middelklas hoog ag, en wat van die begin van die eeu tot in die sewentigerjare baie aanhangers in beplanningskringe gehad het, maar wat reeds bewys is nie oor die medium en korttermyn haalbaar is nie. Mense trek eenvoudig na waar die grootste geleentheid is, en dit word weer bepaal deur ekonomiese realiteit. Dit is verbasend dat die Raad van die Omgewing nie beseft dat hierdie ideal onbereikbaar is nie.

⁶ Die feit dat die Raad van die Omgewing ook aanbeveel dat oorkonsentrasie voorkom moet word (1989d p31) plaas die bewaringsaksie onder verdenking by bevrydingsbewegings. Dit is bekend dat bewaringsaksies by streekdiensterade, wat meer verteenwoordigend van die Suid-Afrikaanse gemeenskap is, bevaagteken is, omdat dit beskou is as 'n poging van die witmense om ander rasse weg te hou deur grond vir ontwikkeling te bevries.

⁷ Daar is verskeie ander wette en ordonnansies wat aangewend kan word om die omgewing te beskerm. Sien byvoorbeeld Claassen 1975, 1987 of Gasson 1987.

⁸ Die Kaapse Provinsiale Administrasie (1990) het 'n reeks van vyf substreek-struktuurplanne vir die kusstrook van die Kaapprovinsie opgestel (van Veldrif tot by die Groot Visrivier) wat baie kan bydra tot die beskerming van die kus, en dié struktuurplanne sal ook help om die konflik tussen bewaring en ontwikkeling in 'n mate te besleg.

⁹ Volgens die Kusregulasies uitgevaardig onder die Wet op Omgewingsbewaring is noodsaaklikheid wel ter sprake, wat beteken dat daar 'n konflik tussen die Ordonnansie en die betrokke Wet is. Die Kusregulasies is egter onbepaald opgeskort in die Kaapprovinsie sodat die konflik nie tans 'n faktor is nie.

¹⁰ Dit is hierdie faktor wat veroorsaak het dat die Regering se pogings om 'n natuurgebied van Rooi-Els tot Kleinmond in te stel, misluk het.

¹¹ In Brittanje is alle ontwikkelingsregte onder die Town and Country Planning Act van 1947 opgekoop.

¹² 'n Valse sin van sekerheid word geskep deur gidsplanne wat volgens wet bindend is. Gidsplanne kan egter gewysig word, en veral as die Staat 'n belang by die wysiging het, geskied dit maklik.

¹³ Die afsonderlike stadsrade vir woonbuurtes waar hoofsaaklik swartmense bly wat deur die Regering ingestel is, het die probleem teoreties omseil, maar in die praktyk is die lot van al die inwoners van 'n dorp nog steeds nou aan mekaar verbonde.

¹⁴ Gebeure rondom die struktuurplan wat tans vir Stellenbosch opgestel word het hierdie punt duidelik geïllustreer. Die behoeftes van die stemgeregtigdes het heeltemal verskil van dié van die stemloses.

VERWYSINGS

- CHEREMISINOFF, P.N. & MORRESI, A.C. 1977. Environmental assessment & impact statement handbook. Ann Arbor, Ann Arbor, MI.
- CLAASSEN, P.E. 1988. Environmental protection vs development: A rational approach. Eighth Quinquennial Convention of the SAICE, 7 July, Pretoria.
- CLAASSEN, P.E. 1985. Die konflik tussen kusbewaring en kusontwikkeling in die Rooi-Els – Botriviermondgebied. *S A Tydskrif vir Natuurbewaring en Tegnologie*, 4 no 3; pp104-110.
- CLAASSEN, P.E. 1975. 'n Groengordelstelsel vir die Kaapse Metropolitaanse Gebied. Ongepubliseerde tesis, Universiteit Stellenbosch.
- FUGGLE, R.F. & RABIE, M.A. 1983. Environmental concerns in South Africa. Juta, Cape Town.
- HEIMLICH, R.E. 1989. Metropolitan agriculture: Farming in the city's shadow. *JAPA*5:4, pp457-466.
- HEINRICH, H.H. 1990. Does agricultural zoning help preserve farmland? *JAPA*:2, p236-237.
- HOWARD, E. 1946. Garden cities of tomorrow (Edited by F J Osborn). Faber & Faber, Londen.
- GASSON, J, 1987. Some environmental concerns in city development. *Town and Regional Planning*, Special edition; Stellenbosch; pp 35-43.
- Kaapse Provinsiale Administrasie (KPA) 1990. Substreek-struktuurplanne van die Kaapse Kuslyn. (Vyf planne). Hoofdirektoraat: Grondontwikkelingskoördinerings, Kaapstad.
- McHARG, I.L. 1979. Design with nature. The Natural History Press, Garden City, New York.
- RAAD VIR DIE OMGEWING. 1989a. Geïntegreerde omgewingsbestuur in Suid-Afrika. Joan Lötter Publikasies, Pretoria.
- RAAD VIR DIE OMGEWING. 1989b. Riglyne vir omgewingsbewaring en omgewingskepping in struktuurbeplanning vir die stedelike omgewing. Joan Lötter Publikasies, Pretoria.
- RAAD VIR DIE OMGEWING. 1989c. Riglyne vir die beplanning en bestuur van natuurlike oop ruimte in stedelike gebiede. Joan Lötter Publikasies, Pretoria.
- RAAD VIR DIE OMGEWING. 1989d. 'n Benadering tot 'n nasionale omgewingsbeleid en strategie vir Suid-Afrika. Joan Lötter Publikasies, Pretoria.
- RAAD VIR DIE OMGEWING. 1989e. GOB 'n Raamwerk vir harmonie tussen ontwikkeling en omgewing. Joan Lötter Publikasies, Pretoria.
- RAAD VIR DIE OMGEWING. 1989f. 'n Beleid vir kusegebiedbestuur in die Republiek van Suid-Afrika. Deel 1: Beginsels en doelstellings. Joan Lötter Publikasies, Pretoria.
- VAN ECK, H. J. 1944. Regional and town planning. Report No 5 of the Social and Economic Planning Council, Pretoria.
- VAN TONDER, C. J. 1981. An evaluation of physical planning administration in terms of provincial legislation in the Cape Province and preliminary proposals for the improvement thereof. Unpublished thesis, UCT.