

STRATEGIE VIR RUIMTELIKE ONTWIKKELING IN NEDERLAND

DR. W.P. PIENAAR

Departement Stads- en Streekbeplanning, Universiteit van Stellenbosch.

The term Randstad Holland is used to describe the agglomeration of cities in the south west of the Netherlands. In this Randstad there is no central city like London or Paris, but three large and several medium-sized cities. The horse shoe pattern of the agglomeration encloses an open area, the so-called Green Heart of Holland which is mainly used for agricultural and recreational purposes. Keeping this area

open by preventing the dispersal of people and urban development into this area has become the basic principle underlying physical planning in the Netherlands. The Third Report on Physical Planning (1976) proposed a number of growth-centres and growth-cities to which future urban development must be directed to combat the spontaneous settlement in the Green Heart. The implementation of the

growth-centres/cities policy takes place within the normal government framework while special financial support is given by the central Government. Some similarities between the growth-centre/cities policy of the Netherlands and the deconcentration points and industrial development points policy of South Africa can be identified.

1. INLEIDING

Reeds so vroeg as 1930 is die term Randstad Holland vir die eerste maal gebruik om die stedelike konsentrasie in die suidwestelike deel van Nederland te beskryf. Die Randstad gebied het toe bestaan uit oop grasvelde, tuinery en 'n paar relatief wyd verspreide dorpe en stede van redelike beperkte grootte. In 1930 het Amsterdam, die grootste, 'n bevolking van 760 000 gehad met Rotterdam die tweede grootste 580 000. Utrecht, Haarlem en Den Haag het elkeen tussen 100 000 en 250 000 inwoners gehad. Die groei van die Randstad Holland is gebaseer op die individuele ekonomiese basisse van die vier belangrikste stedelike komplekse van die hele sisteem, nl. Amsterdam en Rotterdam (hawens, nywerhede); Den Haag (regeringsentrum, ambassades) en Utrecht (spoorweg- en universiteitsentrum).

Met verloop van tyd het ander faktore soos verbeterde en vinniger publieke vervoerdienste, private motorbesit, verbeterde telekommunikasiesisteem, en water- en elektrisiteitsvoorsiening daartoe gelei dat die Randstad verder versprei het. Dit het nou moontlik geword vir mense om verder van die werkplek af te woon in 'stil landelike omgewings' waar relatief goedkoop behuising bekom kon word. Soos die stede uitgebrei het, het hulle eers die

omringende munisipaliteite in hul stedelike struktuur ingesluit en sodoende is stedelike agglomerasies gevorm. Nog later het stadstreke gevorm met 'n uitgespreide sisteem van een of meer agglomerasies omring deur kleiner sentrums wat as gevolg van interafhanklikheid 'n funksionele eenheid vorm. Waar die stadstreke te na aan mekaar geleë is, soos in die westelike provinsies van Nederland, oorvleuel hul onderskeie invloedssfeere mekaar en word die sogenaamde stedelike konnurbasies of stedelike sones gevorm. Die Randstad en ook aangrensende stedelike sones kan verdeel word in 'n noordelike deel met Alkmaar, Haarlem, Amsterdam en Utrecht en die suidelike deel met Leiden, Den Haag, Rotterdam en Gouda as die belangrikste sentrums.

Die uitstaande kenmerk van die Randstad is die groot sentrale area wat in die middel van die 'hoefyster'vormige konnurbasie gevorm het. Hierdie sentrale area het deur die jare ontwikkel as die 'groen hart' van die konnurbasie waar hoofsaaklik landelike gebruike soos landbou, tuinery, ontspanningsterreine ens. gevestig is. In baie publikasie word verwys na die 'Greenheart Metropolis of the Randstad'. Die bewaring en beskerming van die groen hart het oor die jare die hooftema van die ruimtelike ontwikkelingsbeleid geword.

2. BELEID VIR RUIMTELIKE FISIESE ONTWIKKELING

Die Sentrale Owerheid van Nederland is verantwoordelik vir die bepaling van die nasionale ruimtelike fisiese ontwikkelingsbeleid en dit word neergelê in verskeie 'Nota's over de Ruimtelijke Ordening'. Die eerste van hierdie verslae het in 1960 verskyn, die tweede in 1966 en die derde in 1976.

'n Ander wêreldbekende aspek van die ontwikkelingsprogram van Nederland is die drooglegging van seegebiede. Daar word eerstens dyke gebou en sodoende word binnelandse mere gevorm. Dan volg die drooglegging van hierdie mere waarmee die sogenaamde polders gevorm word wat dan vir ontwikkeling aangewend word. Een van hierdie projekte, die drooglegging van 'De Zuidezee' wat later die Ijsselmeer genoem is, vorm vandag 'n belangrike skakel in die uitvoering van die nasionale fisiese ontwikkelingsbeleid.

In 1919 is die 'Dienst der Zuiderzeewerken' as 'n onderdeel van die 'Ministerie van Verkeer en Waterstaat' gestig met die doel om 'waterboukundige werke' aan te pak. In 1927 is begin met die bou van 'n 30 kilometer 'afsluitdijk' en sodoende is die Ijsselmeer gevorm. In 1930 is die eerste polder Wieringermeer van 20 000 ha drooggelê wat gevolg is deur die Noord Oost Polder (1942/48 000

ha) en Flevoland wat in twee gedeeltes is naamlik Oostelike Flevoland (1957 54 000 ha) en Suidelike Flevoland (1968/44 000 ha).

2.1 Bevolkingsverspreiding

Die bevolking van Nederland (± 15 miljoen) is baie oneweredig versprei oor die nasionale bodem. Omtrent 40% (6 miljoen) is gevestig in die drie westelike provinsies van Utrecht, Noord- en Suid Holland, waar die Randstad aangetref word. Ten spyte van die bepalings van die Verslae oor Ruimtelike Ordening het dit hier teen die middel sewentigerjare duidelik geblyk dat die ruimtelike strategie van desentralisasie na ander sentrums v r buite die Randstad en die opvang van die "oorloop" bevolking by hierdie sentrums nie geslaagd was nie. Bevolkingstatistieke het aan die lig gebring dat die groeikerns wat in die Tweede Verslag oor Ruimtelike Ordening (1966) uitgewys is, asook die bestaande stede, stadiger ontwikkel het as wat beplan was. Aan die ander kant het die sentrums in die groenhart heelwat vinniger gegroei. Die soeke na 'n woning in die landelike omgewing wat ook binne trefaf-

stand van die werkgeleenthede in die Randstad is, het die owerheid se vestigingstrategie in die wiele gery. Die plaaslike owerhede in die groenhart het dit ook makliker gevind om kleiner uitbreidings finansiëel te akkommodeer as die uitgewysde groeisentra.

2.2 Groeisentrums en Groeistede

Nieteenstaande die feit dat die fisiese ontwikkelingspatroon nie geskied het volgens die nasionale ontwikkelingsstrategie nie word volhard met die beleid van desentralisasie van ontwikkeling van groeipunte. Die probleme waarmee die beplanner van die nasionale strategie te doen gehad het was dat die ou stede van die stadstreke soos Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht bevolking verloor het soos hieronder getoon:

	1960	1978
Amsterdam	869 000	728 000
Rotterdam	729 000	590 000
Den Haag	606 000	464 000
Utrecht	254 000	220 000

Dit is hoofsaaklik te wyte aan die volgende faktore:

- (i) Die kwaliteit van die behuising en

die omgewing in die ou sentrale stede is swak.

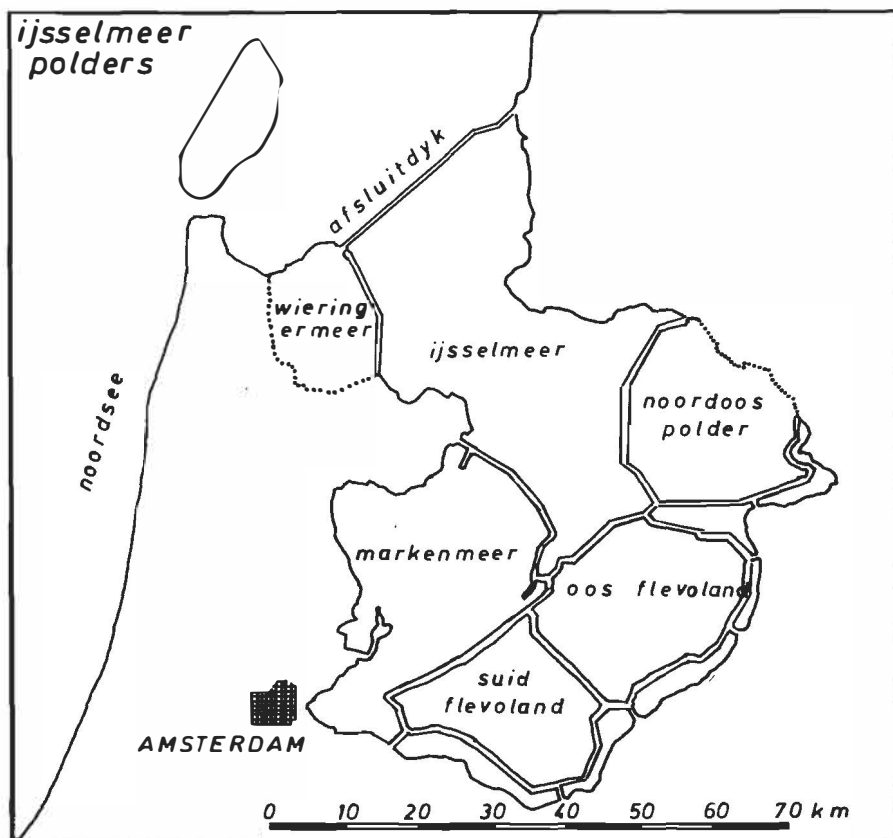
- (ii) Die gesinsgrootte neem af sowel as die gemiddelde huisbesetting.
- (iii) Met die rehabilitasie van die ou dele word die besettingsdigtheid verlaag.
- (iv) Die emigrasie vanuit die ou stede word ook aangehelp deur die sterk groei wat die kleiner sentra in die groenhart en in ander streke ondervind.
- (v) Die gemiddelde afstand tussen woon- en werkplek het vergroot.
- (vi) Die mobiliteit van die bevolking het ook drasties verhoog terwyl publieke vervoerdienste in die ou stede agteruit gegaan het.

Om hierdie probleme die hoof te bied is die volgende oplossings aangebied soos vervat in die Derde Verslag oor Ruimtelike Ordening van 1976. (Goedgekeur in 1979)

- (i) Die woon-werk afstand moet verminder word. Woningbou moet gekonsentreer word binne die stadstreke rondom die vier grootste stede — Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Nuwe residensiële areas moet nie verder as 35 minute met publieke vervoer vanaf die stadsentrums geleë wees nie.
- (ii) Binne die stadstreke moet die residensiële funksie van die sentrale stad versterk word deur rehabilitasie en rekonstruksie.
- (iii) Waar die volume van die oorloopbevolking dit noodsaak moet groeisentrums geskep word binne die stadstreke, maar sorg moet gedra word dat die groenhart van die Randstad oop bly.
- (iv) Die migrasiestroom vanaf die weste na ander dele van die land moet gerig word na groeistreke wat die hoofsentrum van hul eie stadstreek is of kan word.

Die Derde Verslag het 12 groeisentrums en 4 groeistede aangewys.

Die groeisentrums is veronderstel om die oorloopbevolking van 'n spesifieke stad of stede in dieselfde stadstreek te absorbeer. In elkeen van hulle moet 6 000 wooneenhede tussen 1980 en 1990 opgerig word.



Groei-stede is die hoofsentrum van stadstreke en hulle is veronderstel om die migrasie vanaf die weste te akkommodeer. Hulle is middel-grootte dorpe en in elkeen van hulle moet ten minste 10 000 wooneenhede in die 10 jaar periode opgerig word.

Die groeisentrums en -stede is, met die uitsondering van twee groeisentrums, almal bestaande dorpe. Hulle kan dus volgens die Britse terminologie as "expanded towns" beskou word. Die enigste twee werklike "new towns" is in die polder Flevoland geleë, naamlik Lelystad en Almere.

3. UITVOERING VAN DIE BELEID

Daar is geen spesiale of nuwe regering of semi-regering organisasie geskep vir die uitvoering van die ontwikkelingsbeleid nie. Dit moet binne die huidige opset geskied. Die munisipaliteite ('gemeente Raden') wat as groeisentrum/stad aangewys is moet die ontwikkeling uitvoer. Die provinsies behou ook hul wetlike beheer en administrasie van plaaslike planne (Struktuur- en Bestemmingsplanne) en die finansiële situasies van die munisipaliteite.

Die Sentrale Owerheid het geen spesiale magte in verband met die uitvoer van die groeisentrum/stad-beleid nie, behalwe natuurlik in die geval van die twee polder groeisentrums — Lelystad en Almere. Die sentrale owerheid verleen finansiële ondersteuning aan die munisipaliteite vir die uitvoering van hul taak.

Die Departement van Behuising en Fisiese Beplanning is verantwoordelik vir die groeisentrum/stad-beleid maar ander departemente is ook betrokke by sommige aspekte van die beleid soos byvoorbeeld indiensneming, verkeer, publieke vervoer, finansies ens. Die nodige koördinasie vir uitvoering word deur die Interdepartementale Komitee vir Groeisentrums en -streke (ICOG) wat in 1972 gestig is, gelewer. Al die departemente wat iets te doen het met die uitvoering van die groeisentrum/stad-beleid is op hierdie komitee verteenwoordig.

Verskeie finansiële hulpprogramme word beskikbaar gestel vir die ontwikkeling van groeisentrums en groei-stede. Hulle is kortliks die volgende:

(a) Die hoofpadinfrastruktuur word

in geheel deur die sentrale regering gefinansier. Die munisipaliteit moet 'n volledige plan van die hoofpaaie en toebehore aan die ICOG voorlê vir die toekenning van die subsidie.

(b) Spesiale subsidies vir gedeeltes van die ontwikkelingsproses soos byvoorbeeld

(i) vir die opstel van struktuurplanne,

(ii) vir voorsiening van fasiliteite soos skole, mediese en welsynsklinieke, winkels ens.,

(iii) vir die skepping van werkgeleenthede ens., die voorsiening van infrastruktuur in die nywerheidsgebiede asook vir die aankoop van nywerheidspersele.

(iv) vir die beplanning van grond vir laekostebehuising.

Hierdie subsidies is oor die algemeen beskikbaar vir stedelike ontwikkeling oral in Nederland, maar dit word deesdae veral toegespits, en is ook groter, op die ontwikkeling van groeisentrums en -stede.

(c) Die dertde tipe van subsidie het te doen met groter toekennings uit die sogenaamde Munisipale Fonds aan die groeisentrummunisipaliteite. Alle munisipaliteite kry geld uit hierdie fonds maar die groeisentrum se toekennings is groter in verhouding tot die aantal wooneenhede wat volgens die plan opgerig moet word. As die groeisentrum nie die beplande woning bouprogram voltooi nie moet 'n deel van die toekenning terug betaal word. Hierdie is 'n goeie aansporing om die bouprogram te voltooi.

4. NUWE DORPE

Die bouprogramme in Lelystad en Almere word deur die 'Rijksdienst voor die IJsselmeerpolders' behartig wat ook verantwoordelik is vir die landboukundige ontwikkeling van die polders en die skepping van ontspanningsfasiliteite. Die 'Rijksdienst' is ook deel van die Departement van Verkeer en Waterstaat en tree op as die agent van die sentrale owerheid wat die finansiële ondersteuning gee.

Bouwerke is in 1965 in Lelystad begin en teen 1980 was die inwonertal reeds 40 000. Volgens die Struktuurplan van

Lelystad word daar voorsiening gemaak vir 100 000 tot 120 000 mense. Die stedelike struktuur bestaan uit woonbuurtes van 5 000 tot 6 000 inwoners elk, drie stadsentrums en 14 buurtsentrums, twee spoorwegstasies, ontspanningsareas en drie nywerheids-terreine. Die vervoerstelsel is ook so beplan dat voetgangers- en fietsroetes geheel en al geskei is van motorroetes. Waar die roetes kruis word oorbruë voorsien. Munisipale status is in 1980 aan Lelystad verleen.

Almere word tans gebou en dit word beoog dat daar teen die jaar 2000 125 000 tot 250 000 mense sal woon, verspreid in vyf verskillende woonkerne — elkeen 'n kleiner stad. Almerestad wat die hoofkern sal wees (80 000 tot 100 000) word alreeds bebou (10 000 in 1980) terwyl Almere-Haven wat beplan word vir 20 000 mense ook alreeds begin bou is. Almere-Buiten, die derde kern sal 50 000 mense huisves terwyl die res van die verwagte bevolking versprei sal word tussen die twee ander kerne Almere-Pampus en Stichtse Brug.

Net soos in Lelystad word daar hier ook in die stadsuitleg 'n duidelike skeiding gemaak tussen voetganger, fiets en motorverkeer. 'n Sentrale buslaan is beplan en rondom die bushaltes word die bewoningsdigtheid hoër naamlik 45 wonings per hektaar. In Almere word die 'woonerf' konsep toegepas waarin voetgangers voorkeur het bo motors. Aan die noordelike rand van die stad en aangrensend aan die IJsselmeer is die groot nywerheids-terrein geleë waar heelwat nywerhede al gevestig is.

Wat die arbeidsituasie in die twee nuwe dorpe betref is gevind dat 51% van die arbeidsmag van Lelystad in 1980 plaaslik gewerk het en 45% daarbuite, veral in die Randstad, terwyl 40% van Almere se werkende inwoners plaaslik werk. Daar bestaan dus nog 'n wedersydse pendelering tussen die nuwe dorpe en die Randstad, maar die verwagting is dat soos die nuwe dorpe ontwikkel die verhouding meer gunstig sal word vir plaaslike indiensneming.

5. SUID-AFRIKA

Die Nasionale Fisiese Ontwikkelingsstrategie vir Suid-Afrika soos aange-

kondig tydens die Goeie Hoop Beraad in Kaapstad in 1981 stem baie ooreen met dié van Nederland. Suid-Afrika word hiervolgens in agt funksionele streke verdeel. Die ontwikkelingsprobleme in elkeen van die streke is ontleed en op grond daarvan is die ontwikkelingstrategie bepaal. Stedelike groei moet gelei word na dekonsentrasiepunte wat naby of binne die invloed sfeer van die bestaande metropoli taanse sentrums (stadstreke) geleë is. Hulle hoof funksie is om die oorloop bevolking van die metropole binne wie se streke hulle geleë is, op te vang en om werkgeleenthede en ander fasiliteite alhier te voorsien. Verder word nywerheidsontwikkelingspunte aangedui wat ver weg van die metropole geleë is om spesifieke ontwikkelingsprobleme hier op te los.

Die bestaande organisasies vir die uitvoering van hierdie ontwikkelingsbeleid word ook behou. Die Kabinetskomitee vir Groeipunte, die Groeipunte Komitee en die Nywerheidsdesentralisasieraad met interdepartementele en ander verteenwoordiging (almal wat betrokke is by die stedelike ontwikkelingsproses) is verantwoordelik vir die nodige koördinasie. Verskeie finansiële hulpprogramme word ook beskikbaar gestel.

BRONNE

Bekker, R., J. van der Jagt en J. Barendrecht: *Growth-centres and Growth-cities*: Paper presented at a congress of the International New Towns Association in Budapest. November 1976; Ministry of Housing and Physical Planning; The Hague, Netherlands.

Constandse, A.K.: *Planning en Vormgeving*; Rijksdienst voor die IJsselmeerpolders; Ministerie van Verkeer en Waterstaat; Den Haag, 1981.

Kantoor van die Eerste Minister — Afdeling Ekonomiese Beplanning: *Industriële Ontwikkelingsvoorstelle. 'n Deel van die gekoördineerde Streek Ontwikkelingsvoorstelle vir Suidelike Afrika*; Pretoria, 1981.

Ministry of Housing and Physical Planning: *The Randstad; The Urbanized Zone of the Netherlands*; The Hague, 1970.

Smits, H.: *Landontginning in de voormalige Zuiderzee in Nederland*; Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, Lelystad.

