

**DIE PROSES VAN GEÏNTEGREERDE
ONTWIKKELINGSBEPLANNING (GOB) VAN DIE NGWATHE
MUNISIPALITEIT: 'N KRITIESE EVALUERING**

ANNELISE VENTER

voorgelê vir die graad

PHILOSOPHIAE DOCTOR

In Politieke Studies

aan die

**POTCHEFSTROOMSE UNIVERSITEIT VIR CHRISTELIKE HOËR
ONDERWYS**

**PROMOTOR: PROF. G VAN DER WALDT
MEDE-PROMOTOR: PROF. CJ COETZEE**

NOVEMBER 2003

Ek verklaar dat: **DIE PROSES VAN GEÏNTEGREERDE
ONTWIKKELINGSBEPLANNING (GOB) VAN DIE NGWATHE
MUNISIPALITEIT: 'N KRITIESE EVALUERING** my eie werk is, dat al die bronne
wat geraadpleeg en aangehaal is volledige verwysings het en dat hierdie proefskrif nie
voorheen deur my vir 'n graad by 'n ander universiteit voorgelê is nie.



A. Venter

DANKBETUIGINGS

My opregte dank aan die volgende persone en instansies sonder wie se hulp ek nie hierdie studie sou kon voltooi nie:

- My mede-promotor, prof. Poen Coetzee, vir sy volgehoute aanmoediging, leiding en hulp waarsonder hierdie studie nie moontlik sou wees nie.
 - My promotor, prof. Gerrit van der Waldt, vir sy doelgerigte en insiggewende leiding tydens die afrondingsfase van hierdie studie.
 - LMV Konsortium, vir hul insette en vriendelike ondersteuning.
 - Parys Openbare Biblioteek, vir hul moeite met die verkryging van studiemateriaal.
 - My Moeder, vir haar volgehoute aanmoediging en besondere geduld.
 - Aan my familie en vriende vir hul volgehoute belangstelling.
-

INHOUDSOPGAWE

BLADSY

INHOUDSOPGAWE

i - vii

OPSOMMING

viii – ix

ABSTRACT

x – xi

HOOFSTUK 1: INLEIDING

1. ORIËNTERING EN PROBLEEMSTELLING

1 - 7

2. NAVORSINGSDOELSTELLINGS

7

3. SENTRALE TEORETIESE DOELSTELLING

7 - 8

4. KONSEPTUALISERING VAN KERNKONSEPTE

4.1 Volhoubare ontwikkeling

8

4.2 Ontwikkelingsbeplanning

9

4.3 Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning

9

5. NAVORSINGSMETODES

5.1 Literatuur

9

5.2 Metodologie

10 - 11

5.2 Bydrae

11

6. HOOFSTUKINDELING

12

7. SAMEVATTING

13

HOOFSTUK 2: GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING AS PROSES: 'N TEORETIESE FUNDERING

1. INLEIDING	14
2. KONSEPTUALISERING VAN KERNKONSEPTE	
2.1 Volhoubare ontwikkeling	15 – 17
2.1.1 <i>Vereistes vir volhoubare ontwikkeling</i>	17 - 18
2.2 Strategiese bestuur en beplanning	19 – 21
2.2.1 <i>Eiesoortigheid van openbare sektor strategiese bestuur</i>	21 - 22
2.3 Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning	22 - 24
2.4 Gevolgtrekking	24 - 25
3. HISTORIESE OORSIG OOR ONTWIKKELINGSBEPLANNING	
3.1 Ekonomiese ontwikkelingsbeplanning	26 - 29
3.2 Mensgesentreerde ontwikkeling	29 - 30
3.3 Multi-dimensionele benadering	31 - 33
3.4 Gevolgtrekking	34
4. VOLHOUBARE ONTWIKKELING	
4.1 Die teorie van volhoubare ontwikkeling	34 - 35
4.1.1 <i>Sosiale volhoubaarheid</i>	35 - 36
4.1.2 <i>Ekonomiese volhoubaarheid</i>	36 - 37
4.1.3 <i>Omgewingsvolhoubaarheid</i>	37 - 39
4.1.4 <i>Institusionele volhoubaarheid</i>	39 - 42
4.2 Verskillende sieninge oor volhoubare ontwikkeling	
4.2.1 <i>Die tegnokratiese bestuurstandpunt</i>	42 - 44
4.2.2 Die alternatiewe of populistiese benadering	44 - 46
4.2.3 Diepte-ekologiese benadering	46 - 47
4.2.4 <i>Ekofeministiese benadering</i>	47 - 48

4.2.5 Ko-evolutionêre benadering	48 - 49
4.2.6 Gevolgtrekking	50
5. GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING AS BENADERING TOT VOLHOUBARE ONTWIKKELING	
5.1 Agtergrond	50 - 51
5.2 Voordele van GOB as benadering	
5.2.1 Gefokusde pro-aktiewe toekomsgerigte bestuur	51
5.2.2 Organisasoriese opname/analise	52
5.2.3 Prioritisering van behoeftes	52
5.2.4 Realistiese beplanning	53
5.2.5 Konsensus	53
5.2.6 Verandering	53 - 54
5.3 Gevolgtrekking	54
6. DIE PROSES VAN GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING	
6.1 Die formulering van 'n visie	55
6.2 Situasië-analise	56
6.3 Die formulering van doelwitte	56 - 58
6.4 Die formulering van strategieë	58
6.5 Strategie-implementering	59
6.6 Strategie-evaluasie en –beheer	59 - 60
6.7 Gevolgtrekking	60
7. GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING IN SUID-AFRIKA	
7.1 Agtergrond	61 - 63
7.2 Beginsels waarop die <i>IDP Guide Pack</i> gebaseer is	
7.2.1 Strategiese bestuur en beplanning	63 - 65
7.2.2 Die beginsel van integrasie	65 - 66
7.2.3 Die beginsel van ontwikkelingsgerigtheid	66
7.2.4 Die beginsel van desentralisasie van beplanning	67
7.2.5 Die beginsel van demokratisering van beplanning	67 - 69

<i>7.2.6 Die beginsel van 'n nuwe samelewingsorde</i>	70
<i>7.2.7 Moreel-etiese beginsels</i>	71
<i>7.2.8 Die beginsel van basiese behoeftebevrediging</i>	72
<i>7.2.9 Die beginsel van volhoubaarheid</i>	72 - 73
<i>7.2.10 Gevolgtrekking</i>	73

8. 'N NUWE HOLISTIESE LEWENS- EN WÊRELDBESKOUING	74 - 77
---	---------

9. SAMEVATTING	77 - 80
-----------------------	---------

HOOFSTUK 3: TRANSFORMASIE EN GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING

1. INLEIDING	81 - 82
---------------------	---------

2. BEGRIPSOMSKRYWING

2.1 Verandering	83 - 85
------------------------	---------

2.2 Ontwikkeling	85 - 87
-------------------------	---------

2.3 Transformasie	87 - 92
--------------------------	---------

2.4 Gevolgtrekking	92 - 93
---------------------------	---------

3. IDEOLOGIESE KENMERKE VAN TRANSFORMASIE	93 - 99
--	---------

4. TRANSFORMASIE EN PLAASLIKE REGERING

4.1 Agtergrond	99 - 100
-----------------------	----------

4.2 Historiese faktore wat aanleiding tot GOB gegee het	100 - 103
--	-----------

4.3 Gevolgtrekking	103 - 104
---------------------------	-----------

5. DIE SUID-AFRIKAANSE REGERING SE REGULERENDE EN STATUTÊRE RAAMWERK VIR TRANSFORMASIE EN ONTWIKKELING

5.1 Die Oorgangswet op Plaaslike Regering (209/1993)	105
---	-----

5.2 Die Heropbou en Ontwikkelingsprogram (HOP)(1994)	105 - 107
5.3 <i>Growth, Employment and Redistribution Programme (GEAR)</i>	107 - 109
5.4 Die Wet op Ontwikkelingsfasilitering (67/1995)	109 - 111
5.5 Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika (108/1996)	111 - 114
5.6 Die <i>White Paper on Local Government</i> (1998)	114 - 115
5.6.1 <i>Wetgewing vir die implementering van die White Paper on Local Government</i> (1998)	
5.6.1.1 <i>Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Afbakening (27/1998)</i>	116 - 117
5.6.1.2 <i>Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture (117/1998)</i>	117 - 118
5.6.1.3 <i>Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels (32/2000)</i>	118
5.6 Die <i>White Paper on Spatial Planning and Land Use Management</i> (2001)	119 - 122
6. SAMEVATTING	122 - 125

HOOFSTUK 4: DIE TRANSFORMASIE VAN DIE NGWATHE PLAASLIKE MUNISIPALITEIT MET BETREKKING TOT 'N GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNINGSPROSES

1. INLEIDING	126 - 129
2. DIE NGWATHE PLAASLIKE MUNISIPALITEIT	
2.1 Geografiese agtergrond	129 - 131
2.2 Topografiese kenmerke	131
2.3 Demografiese gegewens	131 - 134
3. DIE NGWATHE PLAASLIKE MUNISIPALITEIT: VEREISTES VIR GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING	
3.1 Holistiese wêreldbeskouing	134 - 135
3.2 Administratiewe en politieke kapasiteit	136

3.2.1	<i>Strategiese bestuurskapasiteit</i>	137 - 138
3.2.2	<i>Integrasiekapasiteit</i>	138
3.2.3	<i>Gemeenskapsoriëntasie</i>	138 - 139
3.3	Finansiële kapasiteit	139 - 141
3.4	Deelname en kommunikasie	141 - 145
3.5	Gevolgtrekking	145
4.	GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNINGSPROSES VAN DIE NGWATHE PLAASLIKE MUNISIPALITEIT	
4.1	Aanstelling van konsultante	146
4.2	GOB-prosesplan	146 - 148
4.3	Strukture vir publieke deelname	148 - 149
4.4	Metodologie van die GOB-proses	149 - 153
4.5	Gevolgtrekking	153
5.	DIE UITVOERING VAN DIE TRANSFORMASIE- EN ONTWIKKELINGSMANDAAT VAN DIE NGWATHE PLAASLIKE MUNISIPALITEIT MET BETREKKING TOT 'N GOB-PROSES	
5.1	Agtergrond	154 - 155
5.2	Institusionele en administratiewe transformasie	155 - 160
5.3	Politiese transformasie	160 - 162
5.4	Sosio-ekonomiese transformasie	162 - 164
6.	SAMEVATTING	164 - 167

HOOFTUK 5: EVALUERING EN AANBEVELINGS: ANALISE VAN NAVORSINGSBEVINDINGE: RIGLYNE TER VERBETERING VAN 'N GOB-PROSES

1. INLEIDING	168 - 171
2. BEPERKENDE FAKTORE MET BETREKKING TOT NGWATHE SE GOB-PROSES	
2.1 Aanstelling van konsultante	171 - 172
2.2 Deelname	172 - 175
2.3 Gebrek aan kapasiteit	175
2.4 Onduidelike wetgewing	175 - 176
2.5 Tydsfaktor	177
2.6 Taalgebruik	177 - 178
2.7 Reiskoste	178 - 179
2.8 Onvoldoende begripsverklaring	179 – 180
2.9 Gebrek aan transformerende denke	181
3. GUNSTIGE FAKTORE MET BETREKKING TOT NGWATHE SE GOB-PROSES	
3.1 Nakoming van wetlike vereistes	182
3.2 Nakoming van metodologiese vereistes	182
4. GEVOLGTREKKING	183 - 184
5. AANBEVELINGS	184 - 186
BIBLIOGRAFIE	187 - 196
BYLAE	

OPSOMMING

Suid- Afrika se eerste demokratiese regering, soos in 1994 verkies, het by aanvang voor 'n reeks uitdagings te staan gekom. Die mees dringende hiervan was waarskynlik die aanspreek van ongelykhede wat deur die vorige politieke bedeling geskep is. Die moontlike oplossing hiervoor was die herkonseptualisering van die staat, met spesifieke verwysing na plaaslike regering, as 'n instrument vir volhoubare ontwikkeling.

Die Suid-Afrikaanse Grondwet (108/1996) vertrou plaaslike regering toe met 'n transformasie- en ontwikkelingsmandaat. Plaaslike regering moet nie net poog om dienste aan alle landsburgers te voorsien nie, maar moet wesentlik ontwikkelingsgerig wees. In dié verband word geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning as 'n belangrike instrument beskou om die gaping tussen die huidige ontwikkelingsrealiteite en die visie van gelyke en volhoubare ontwikkeling en dienstelewering te oorbrug.

Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning het teoreties die potensiaal om 'n dryfkrag vir die transformasie van munisipaliteite na meer strategiese, inklusiewe, demokratiese, responsiewe en ontwikkelingsgerigte regeringsinstellings te word. Hierdie studie is aangepak om vas te stel op welke wyse hierdie potensiaal in die praktyk verwesenlik is.

Dit is binne hierdie konteks dat die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit 'n interessante gevalle-studie vorm. Die evaluering het aan die lig gebring dat daar nie wesentlike transformasie van die munisipaliteit was nie. In dié verband word daar tot die

gevolgtrekking gekom dat die transformasie- en ontwikkelingsmandaat op munisipaliteite afgedwing word, sonder dat die nasionale regering hulle met die nodige kapasiteit toe rus vir hierdie taak. Enkele aanbevelings word in hierdie verband gemaak.

ABSTRACT

South Africa's first democratic government, elected in 1994, faced a series of challenges. Seemingly the most urgent of these has been the addressing of the inequalities created by the previous political dispensation. A solution thereof has been the re-conceptualisation of the state, with specific reference to local government, as an instrument for sustainable development.

The Constitution (108/1996) has assigned local government with a transformation and development mandate. Local government must not only seek to provide services to all our citizens but to be fundamentally developmental in orientation. In this respect integrated development planning is regarded as an important tool for bridging the gap between the current development reality and the vision of equitable and sustainable development and service delivery.

Integrated development planning has theoretically the potential to become a driving force for the transformation of municipalities to more strategic, inclusive, democratic, responsive and developmental government institutions. This study was undertaken to determine the manner in which this potential was realised in practice.

It is within this context that the Ngwathe Local Municipality provides an interesting case study. The evaluation has established that this municipality has not transformed fundamentally with regard to an integrated development planning process.

In this respect it is concluded that the transformation and development mandate is being forced upon municipalities without preparing them for this task. A few recommendations to rectify the situation are made.

HOOFSTUK 1

INLEIDING

1. ORIËTERING EN PROBLEEMSTELLING

Die oorgang van apartheid na 'n inklusiewe demokrasie in Suid-Afrika het beduidende entoesiasme en belangstelling wêreldwyd gewek. Internasionale aandag is aan die land se eerste demokratiese verkiesing, gehou op 27 April 1994, geskenk. Die nuwe Regering (ANC) het homself daartoe verbind om alle gemeenskappe en hulpbronne te mobiliseer ten einde apartheid uit te wis, 'n demokratiese en nie-rassige toekoms te bou en 'n grootskaalse heropbou- en ontwikkelingsprogram van stapel te stuur. Dit moes geskied in ooreenstemming met die wêreldgemeenskap se visie van 'n nuwe samelewingsorde, waarin menseregte erkenning geniet. In dié verband het plaaslike regering 'n kritieke rol te speel, naamlik: die heropbou en ontwikkeling van gemeenskappe en die omgewing as die grondslag vir 'n demokratiese, geïntegreerde, vooruitstrewende en nie-rassige Suid-Afrikaanse samelewing.

Waar plaaslike regering in die verlede bloot as 'n verlenging van provinsiale en nasionale regering gefunksioneer het, geniet dit tans grondwetlike erkenning as 'n volwaardige sfeer van regering, toevertrou met 'n beduidende transformasie- en ontwikkelingstaak. Juis om bovermelde rede is plaaslike regering tans (2003) besig om 'n fundamentele transformasieproses te deurloop. Die transformasieproses het reeds begin met die inwerkingtreding van die Oorgangswet op Plaaslike Regering (209/1993) en die volgende fases vir transformasie is in dié wet uitgespel:

- Die pre-interim fase: die fase maak voorsiening vir die skepping van plaaslike onderhandelingsforums en die daarstelling van tydelike rade, verantwoordelik vir bestuur tot en met die eerste demokratiese plaaslike regeringsverkiesings (1994).
- Die interim fase: die periode het gestrek vanaf die plaaslike regeringsverkiesings in 1995 tot en met die periode waarin die ontwerp vir 'n nuwe plaaslike regering stelsel in wetgewing vervat is (1999).
- Die finale fase: die daarstelling van 'n ontwikkelingsgerigte, nie-rassige en demokratiese regeringstelsel in die toekoms (Kotzé, 1998:2).

Met die publisering van die *White Paper on Local Government* (voortaan WPLG) in Maart 1998 is die begin van die finale fase in die transformasieproses van plaaslike regering in Suid-Afrika ingelui. Dié Witskrif is eers na die algemene verkiesing van 1999 in wetgewing omskep aangesien plaaslike regeringsverkiesings in 2000 gehou is. Die Witskrif skep (binne die raamwerk van die Grondwet) 'n grondslag vir 'n ontwikkelingsgerigte, demokratiese en nie-rassige plaaslike regeringstelsel. Hierdie dokument is van kardinale belang aangesien dit op plaaslike regering en ontwikkeling fokus – wat die kern van sosiale, ekonomiese en politieke transformasie op plaaslike vlak vorm.

Die fases waarna in die Oorgangswet op Plaaslike Regering (1993) verwys word, verteenwoordig 'n progressiewe verskuiwing vanaf 'n gesegregerde en rigiede plaaslike regeringstelsel (wat bykans eksklusief gemoeid was met die voorsiening van infrastruktuur en dienste) na 'n ontwikkelingsgerigte plaaslike regeringstelsel

belas met die verbetering van lewensstandaard en –gehalte van die totale samelewing
- met spesifieke verwysing na agtergeblewe gemeenskappe.

Die verskuiwing van pligte en die herstrukturering van munisipaliteite behels 'n transformasieproses wat uit drie sub-prosesse bestaan, naamlik herstrukturering, herorganisasie en rasionalisasie. Herstrukturering behels die vervanging van bestaande strukture met nuwe strukture terwyl herorganisasie (wat meer omvattend is) verwys na die verandering van stelsels en praktyke waaruit plaaslike strukture en kulture bestaan. (Die Regeringstandpunt is dat indien dit nie verander nie, apartheidstrukture en –kulture sal voortleef). Rasionalisasie behels herorganisasieprosesse ten opsigte van grootte en produktiwiteit van personeel in munisipaliteite om te verseker dat menslike hulpbronne nie die waarde van die uitsette van 'n organisasie oorskry nie (Swilling & Wooldridge, 1997:490).

Die genoemde transformasieproses word gemotiveer en voortgesit deur die Regering se begeerte en beleid om staatsinstellings te bemagtig om uitvoering aan hulle grondwetlike mandaat te gee. Artikel 153 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika (108/1996) omskryf die ontwikkelingspligte van munisipaliteite en verplig elke munisipaliteit om sy administrasie en begrotingsproses sodanig te struktureer en te bestuur dat prioriteit aan basiese behoeftes verleen word; dat sosiale en ekonomiese ontwikkeling op plaaslike vlak gestimuleer word en dat gemeenskapsdeelname en –betrokkenheid aangemoedig word. Ontwikkeling is nie bloot meer 'n funksie van plaaslike regering nie, maar het die hoofrede vir sy bestaan

geword - dit wil sê, elke aktiwiteit wat onderneem word, moet op ontwikkeling gefokus wees (Smit, 1997:5). Uit bogenoemde is dit duidelik dat munisipaliteite as ontwikkelingsagente moet optree om volhoubare ontwikkeling op plaaslike vlak te bewerkstellig.

Die sukses van transformasie van plaaslike regering is afhanklik van die instelling van 'n nuwe beplanningsstelsel wat effektiewe dienstelewering en ontwikkeling op plaaslike vlak sal verseker. Hierdie nuwe stelsel word in artikel 3.1 van die WPLG as *geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning* (voortaan GOB) geïdentifiseer en gedefinieer as 'n proses waardeur 'n munisipaliteit 'n ontwikkelingsplan vir die kort-, medium- en langtermyn opstel. Munisipaliteite moet 'n geïntegreerde ontwikkelingsplan (voortaan GOP) opstel ten einde die implementering van herstrukturering en ontwikkeling te fasiliteer (Louw, 1998:5).

Ingevolge artikel 3.1.3 van die WPLG is die primêre oogmerke met 'n GOB-proses, die bepaling van die huidige gegewe ontwikkelingsrealiteite binne die regsgebied van die betrokke munisipaliteit; die bepaling van die behoeftes en prioriteite van plaaslike gemeenskappe; 'n opname van beskikbare bronne en kapasiteit; die ontwikkeling van doelstellings en strategieë om die behoeftes en prioriteite aan te spreek en die implementering van ontwikkelingsprojekte om die prioriteite en doelstellings te bereik. Hierdie proses sal die wetlike grondslag vir ontwikkeling binne plaaslike regeringsgebiede asook die grondslag vir die beoordeling van ontwikkeling vorm (Pycroft, 1998:158).

Die Noord-Vrystaatse munisipaliteit Ngwathe (voorheen Parys, Vredefort, Heilbron, Koppies en Edenville plaaslike oorgangrade) het sy geïntegreerde ontwikkelingsplan aan die einde van Oktober 2002 voltooi. Die GOB-proses van dié munisipaliteit het egter 'n aantal problematiese werklikhede na vore gebring. Dit was opvallend dat daar by amptenare sowel as raadslede van bogenoemde rade 'n gebrek aan konsensus oor die begrip *geïntegreerde ontwikkeling*, die onderliggende beginsels, die rasionaal daarvan asook die doelstellings van geïntegreerde ontwikkeling bestaan. Die oënskynlike rede hiervoor is nie net die gebrek aan kapasiteit nie, maar ook die uiteenlopende persepsies oor “geïntegreerde ontwikkeling” onder amptenare en raadslede. Hierdie toedrag van sake is verder vererger deurdat die kundige en ervare bestuurslui wat wel beskikbaar is, nie oor die nodige politieke legitimiteit beskik nie, terwyl die nuut-toegetrede raadslede en bestuurslui (hoofsaaklik afkomstig uit die vorige benadeelde gemeenskappe) oor die nodige legitimiteit beskik, maar dat hulle oor die algemeen aan kapasiteit ontbreek.

'n Verdere kompliserende faktor het betrekking op die finansiële posisie waarin die meeste munisipaliteite – ook Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit - hulself bevind. Nie alle sektore van die plaaslike gemeenskappe se behoeftes kan bevredig word nie en 'n beduidende persentasie blankes het 'n persepsie dat daar 'n verlaging van hul lewenstandaard ontstaan as gevolg van die gebrek aan effektiewe dienstelewering en ontwikkeling. As gevolg van hierdie druk word deurlopend ondervind dat daar 'n geneigdheid onder amptenare bestaan om 'n enger en bykans eksklusiewe fokus op die

praktiese probleem, naamlik die invordering van dienstegeelde, te plaas. In dié proses word egter belangrike ontwikkelingsbeginsels oorboord gegooi en kan die nodige organisatoriese vermoëns en ontwikkelingskapasiteit nie ontwikkel word om 'n meer holistiese benadering tot probleemoplossing en ontwikkeling te volg nie.

'n Verdere oorkoepelende probleem is die gebrek aan openbare belangstelling en deelname aan die beplanningsproses - wat in stryd is met die vereistes van die WPLG ten aansien van die opstel en implementering van 'n geïntegreerde ontwikkelingsplan. Die toedrag van sake kan lei tot toekomstige onnodige verdragings in en selfs mislukkings ten opsigte van die opstel en implementering van die geïntegreerde ontwikkelingsplanne. Die relevansie van die bestudering van die prosesse wat die geïntegreerde ontwikkelingsplan van Ngwathe voorafgegaan het, is voor die hand liggend.

In die lig van die grondwetlike mandaat van die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit en sy ontwikkelingsopgaaf aan die een kant en probleme in die praktyk aan die ander kant, kan die probleem waarop dié studie fokus soos volg gestel word:

Op welke wyse het die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit sy transformasie- en ontwikkelingsmandaat met betrekking tot 'n GOB-proses uitgevoer?

Hierdie sentrale vraag val uiteen in die volgende navorsingsvrae:

- Wat is die teoretiese basis en metodologiese vereistes vir geïntegreerde ontwikkeling as 'n ontwikkelingsbenadering?
- Wat is die verband tussen GOB en transformasie?
- Watter beperkende en gunstige faktore bestaan ten opsigte van die uitvoering van die transformasie- en ontwikkelingsmandaat van die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit met betrekking tot 'n GOB-proses?

2. NAVORSINGSDOELSTELLINGS

Die hoofdoel van die studie is om vas te stel op welke wyse die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit sy transformasie- en ontwikkelingsmandaat met betrekking tot 'n GOB-proses, kon uitvoer. Om dié doel te bereik is dit noodsaaklik dat die volgende subdoelstellings gestel word:

- Om die teoretiese grondslae en metodologiese vereistes vir geïntegreerde ontwikkeling as ontwikkelingsbenadering en -proses op plaaslike regeringsvlak te ontleed.
- Om die verband tussen GOB en transformasie te bepaal.
- Om te bepaal watter beperkende en gunstige faktore bestaan met betrekking tot die uitvoering van die transformasie en ontwikkelingsmandaat van die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit ten opsigte van 'n GOB-proses.

3. SENTRALE TOERETIESE DOELSTELLING

Vanweë die feit dat die transformasieproses ten opsigte van plaaslike regering in Suid-Afrika nog nie volkome afgehandel is nie en die munisipaliteit van Ngwathe

(soos ander munisipaliteite) oor die algemeen in 'n krisis verkeer, is die uitvoering van die genoemde mandaat – hoe belangrik ookal – moeilik haalbaar (IDASA, 2002:2). Benewens genoemde redes, bestaan daar konseptuele onduidelikheid en 'n gebrek aan konsensus oor wat geïntegreerde ontwikkeling is terwyl legitimiteitsprobleme en 'n gebrek aan kapasiteit en ervaring, bykomende faktore is wat die mandaat moeilik uitvoerbaar maak (IDASA, 2002:3).

4. KONSEPTUALISERING VAN KERNKONSEPTE

In enige studie is dit nodig dat daar aan relevante konsepte binne 'n bepaalde kontekstuele raamwerk, betekenis gegee word. Sodoende word begripsverwarring grotendeels uitgeskakel.

4.1 Volhoubare ontwikkeling

Volhoubare ontwikkeling kan kortliks gedefinieer word as 'n proses waardeur ekonomiese, sosiale, omgewings-, fiskale, handels-, energie-, landbou-, industriële en tegnologiese beleid ontwikkeling teweegbring wat ekonomies, sosiaal en omgewingsvolhoubaar is. Dit impliseer 'n nuwe idee van ontwikkeling, dit wil sê, ontwikkeling wat geregtigheid en geleentheid vir al die wêreld se inwoners (nie net die sogenaamde bevoorregtes nie) bevorder sonder om die globale lewensomstandighede op enige manier te benadeel (Roberts, 1996:276).

In hoofstuk 2 word volhoubare ontwikkeling breedvoerig gekonseptualiseer.

4.2 Ontwikkelingsbeplanning

Ontwikkelingsbeplanning kan volgens Kaiser & Godschalk (2000:141) gedefinieer word as die proses waardeur gemeenskapslede 'n gewenste toekoms identifiseer en poog om hierdie toekoms te bewerkstellig. Die primêre oorweging is om 'n beter toekoms, beide fisies en nie-fisies, vir die inwoners van 'n gemeenskap daar te stel sodat hulle op 'n volhoubare basis kan ontwikkel.

4.3 Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning

Coetzee (2000:9) definieer geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning as 'n proses waardeur munisipaliteite 'n strategiese plan vir 'n vyf jaar periode ontwikkel. Hierdie beplanning is die hoof strategiese beplanningsinstrument wat rigting en toeligting gee aan alle beplanning en ontwikkeling en alle besluite rakende beplanning, bestuur en ontwikkeling in die munisipaliteite ten einde volhoubare ontwikkeling op plaaslike vlak te verseker.

5. NAVORSINGSMETODES

5.1 Literatuur

Daar is hoofsaaklik van primêre bronne soos wetgewing, regeringsverslae, leërs en dokumente van verskeie regeringsdepartemente gebruik gemaak. Sekondêre bronne soos boeke, tydskrifartikels, verhandelings en proefskrifte is ook geraadpleeg.

5.2 Metodologie

In die navorsing is van erkende navorsingsmetodes gebruik gemaak om aan die vereistes van wetenskaplikheid te voldoen. Die metode van kwalitatiewe analise van literatuur is gebruik om relevante literatuur op die terrein van geïntegreerde ontwikkeling te analiseer. Verder is die histories-analitiese metode gevolg om die verloop en ontwikkeling van regeringsbeleid met betrekking tot plaaslike regering aan te toon.

‘n Duidelike bepaling, definiëring en omskrywing van tersaaklike konsepte soos volhoubare ontwikkeling, transformasie en verandering het die gebruikmaking van die konseptualiseringsmetode genoodsaak.

Die veldwaarnemingsmetode is gebruik om gegewens oor die skeppingsproses van die geïntegreerde ontwikkelingsplan van Ngwathe munisipaliteit te versamel. In dié verband het die navorser van die deelnemende waarnemingsmetode gebruik gemaak, aangesien sy deel was van die munisipale span wat belas was met die opstel van die geïntegreerde ontwikkelingsplan van Ngwathe. Dié evalueringsmetode is ook gebruik om te bepaal op welke wyse die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit sy transformasie- en ontwikkelingsmandaat kon uitvoer met betrekking tot ‘n GOB-proses.

Die navorser het verder gebruik gemaak van onderhoude. Gerigte of fokusonderhoude is met die konsultante wat by die opstel van die GOP van Ngwathe betrokke was, gevoer. Verder is gerigte onderhoude met mnr.. Chris Heymans

werksaam by die Ontwikkelingsbank van Suider Afrika, die strategiese bestuurder van Freloga (Vrystaatse Plaaslike Regerings Assosiasie) en met persone belas met GOB gevoer om 'n vollediger beeld van hierdie beplanning te bekom. Onderhoude is ook met politici en amptenare van die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit en die deelnemers aan die GOB-proses van Ngwathe gevoer.

Verskeie werkswinkels en seminare oor die opstelling en implementering van geïntegreerde ontwikkelingsplanne is die afgelope paar jaar in die Vrystaat deur die Vrystaatse Provinsiale Regering aangebied. Die bywoning hiervan het die navorser verder in staat gestel om relevante inligting te bekom.

5.3 Bydrae

Die studie het 'n oorspronklike bydrae tot die wetenskaplike kennis met betrekking tot ontwikkeling en plaaslike regering gelewer aangesien geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning (wat die taak van munisipaliteite geword het) 'n nuwe benadering op plaaslike vlak in Suid-Afrika is. Ngwathe munisipaliteit is 'n betreklik groot munisipaliteit en in die opsig is dit verteenwoordigend van 'n groot aantal munisipaliteite wat dieselfde mandaat moet uitvoer. Die klem val grootliks op die prosesse wat programontwikkeling voorafgaan en deurlopend deel daarvan vorm. Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning en die prosesse waarna verwys is, is regeringsbeleid en dit is vervat in aantal stukke wetgewing.

6. HOOFSTUKINDELING

Hierdie proefskrif bestaan uit vyf hoofstukke waarvan die eerste as die inleidende hoofstuk dien. Die inleiding vervat die probleemformulering, die doel van die studie asook die metodologiese vereistes wat relevant is vir hierdie studie.

Hoofstuk 2 fokus op die teoretiese en metodologiese vereistes van GOB as benadering tot volhoubare ontwikkeling. Hierdie ontleding kan dien as 'n verklaringsraamwerk en as maatstaf vir en waarteen die uitvoering van die transformasie- en ontwikkelingsmandaat van die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit geëvalueer kan word.

Een van die subdoelstellings van die studie is om die verband tussen GOB en transformasie aan te dui. In hoofstuk 3 word hierdie verband aangedui.

Hoofstuk 4 word gewy aan 'n uiteensetting van die GOB-proses van die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit.

'n Verdere subdoelstelling, naamlik die identifisering en bespreking van beperkende en gunstige faktore ten opsigte van die uitvoering van die transformasie- en ontwikkelingsmandaat van die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit met betrekking tot 'n GOB-proses, word in hoofstuk 5 geoperasionaliseer. Verder word die vernaamste bevindinge in die voorafgaande vier hoofstukke van die proefskrif geanaliseer en geëvalueer. Enkele riglyne ter verbetering van die GOB-proses word ook gegee.

7. SAMEVATTING

In hierdie hoofstuk is die probleemstelling, doelstellings, navorsingsmetodes, konseptualisering van kernkonsepte en hoofstukindeling uiteengesit. Daar sal nou oorbeweeg word na die volgende hoofstuk, waarin die teoretiese en metodologiese vereistes van GOB as benadering tot volhoubare ontwikkeling, bespreek word.

HOOFSTUK 2

GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING AS PROSES: 'N TEORETIESE FUNDERING

1. INLEIDING

In hierdie hoofstuk word een van die subdoelstellings van die studie, naamlik 'n ontleding van die teoretiese en metodologiese vereistes van GOB as benadering tot volhoubare ontwikkeling en as proses, geoperasionaliseer.

Eerstens word konseptualisering van kernkonsepte soos “volhoubare ontwikkeling”, “strategiese bestuur en beplanning” en “geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning” gedoen. Hierna word 'n historiese oorsig oor ontwikkelingsbeplanning gegee. Hierop volg 'n bespreking van die teorie en dominante sieninge van volhoubare ontwikkeling. Na afloop van hierdie bespreking word die metodologiese vereistes van GOB as benadering en proses ontleed. Hierbenewens word daar gekyk na GOB in Suid-Afrika met spesifieke verwysing na die *IDP Guide Pack*, wat as 'n handleiding vir die implementering van GOB deur munisipaliteite dien. Die hoofstuk word afgesluit met 'n bespreking van 'n nuwe lewens- en wêreldbeskouing waarvan GOB deel vorm.

Vervolgens dan 'n konseptualisering van bovermelde kernkonsepte.

2. KONSEPTUALISERING VAN KERNKONSEPTE

Die veranderlikes waarmee in hierdie analise gewerk word is “volhoubare ontwikkeling”, “strategiese bestuur en -beplanning” en “geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning”. Enige studie hieroor moet noodwendig verduidelikende notas ten opsigte van dié begrippe insluit.

2.1 Volhoubare ontwikkeling

In die ontwikkelingsliteratuur word talle definisies van “volhoubare ontwikkeling” aangetref. Die mees algemene en mees gepubliseerde definisie van “volhoubare ontwikkeling” is die van die *World Commission on Environment and Development* (WCED, ook bekend as die Brundtlandkommissie). Dié kommissie definieer volhoubare ontwikkeling soos volg: “Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (WCED, 1987:8).

Die *United Nations Environmental Programme* en die *World Wide Fund for Nature* (1991:10) definieer volhoubare ontwikkeling soos volg: “Improving the quality of life while living in the carrying capacity of supporting ecosystems.”

Die *International Council for Local Environmental Initiatives* het ‘n definisie vir volhoubare ontwikkeling vir gebruik deur plaaslike regerings, wat hulle rol as verskaffers

van omgewingsdienste, beklemtoon. Dié definisie lui soos volg: “Development that delivers basic environmental, economic and social services to all without threatening the viability of the natural, built and social systems upon which these services depend” (ICLEI, 1995:12).

In die breë gesien omvat die konsep “volhoubare ontwikkeling” die volgende elemente:

- Hulp aan die armes omdat hulle geen ander keuse gelaat word as om hulle omgewing nadelig te ontgin nie.
- Die idee van selfonderhoudende ontwikkeling binne natuurlike hulpbronbeperkings.
- Die idee van koste-effektiewe ontwikkeling waarvoor verskillende (ook ekonomiese) kriteria gebruik word. Dit wil sê, ontwikkeling moet enersyds nie die kwaliteit van die omgewing degradeer nie en andersyds moet dit nie produktiwiteit op die langtermyn verlaag nie.
- Kernaspekte soos gesondheidsdienste, toepaslike tegnologie, skoon water en beskutting vir almal.
- Die idee dat mens-gesentreerde inisiatiewe noodsaaklik is. Met ander woorde, mense staan sentraal in dié begrip (Elliot, 1994:3).

Ondanks die semantiek is die kern van volhoubare ontwikkeling die behoefte om ‘n beplannings- en bestuursbenadering in veral stedelike gebiede te ontwikkel, waardeur

ekonomiese groei/ontwikkeling voort kan gaan sonder om die natuurlike bronnebasis waarop dit berus, te vernietig of om die gemeenskappe nadelig te beïnvloed.

In die bestuur van stedelike gebiede moet twee belangrike aspekte verreken word. Die eerste aspek is die noodsaaklikheid om op ekonomiese, sosiale, gesondheids-, kulturele en politieke ontwikkelingsdoelwitte te konsentreer. Die tweede aspek is die noodsaaklikheid om op die beheer of beperking van skadelike invloede van menslike aktiwiteite op die omgewing te konsentreer, soos byvoorbeeld om te verseker dat daar geen uitputting of agteruitgang van omgewingskapitaal is sodat die ekologiese basis vir menslike aktiwiteite onbepaald gehandhaaf kan word. Die bereiking hiervan hang grootliks af van die vereistes soos hieronder uiteengesit.

2.1.1 Vereistes vir volhoubare ontwikkeling

- Toekomsgerigtheid (*futurity*). Dit behels 'n besorgdheid oor die welstand van toekomstige generasies. Dié beginsel wat ter sprake is, is dat huidige generasies nie toekomstige generasies moet ontnem van geleenthede, soos wat huidige generasies geniet nie. Toekomsgerigtheid vereis dat beleggings in gesondheid, behuising, basiese dienste en omgewingsinfrastruktuur van huidige stedelike gebiede gemaak moet word ten einde 'n sogenaamde “sosiale en omgewingsskuld” vir toekomstige generasies te verhoed (Local Government Management Board, 1993:7).

- 'n Gesonde omgewing. 'n Gesonde omgewing is van kardinale belang vir menslike welstand. Daar moet aanvaar word dat daar absolute beperkinge bestaan tot watter mate die omgewing menslike aktiwiteite kan dra alvorens natuurlike sisteme begin agteruitgaan – in sommige gevalle onomkeerbaar (Roberts, 1996:274).
- Lewenskwaliteit. Die begrip “lewendskwaliteit” impliseer dat daar meer in die lewe is as wat deur ekonomiese aanwysers of deur die groei van inkomste gemeet kan word. Etlke ander elemente is ook van belang vir menslike welstand, naamlik: fisiese gesondheid; die kwaliteit van gesins-, gemeenskaps-, sosiale en kulturele lewe; fisiese sekuriteit; sosiale kontinuïteit; geleenthede vir onderwys, persoonlike ontwikkeling, werkskepping en die kwaliteit van die natuurlike omgewing. Alhoewel dit moeilik is om sodanige elemente te definieer en te meet, is dit 'n essensiële komponent van enige volhoubare ontwikkelingsprogram (Roberts, 1996:276).
- Gelykheid. Dit impliseer dat enige besorgdheid oor toekomstige generasies met 'n besorgdheid oor regverdigheid teenoor huidige generasies gepaard moet gaan. In die huidige wêreldomstandighede is dit die armes, agtergeblewenes en kwesbare groepe (soos vroue) wat die meeste deur omgewingsprobleme geraak word en wat die minste daartoe instaat is om hierdie probleme op te los. Die vermindering van 'n negatiewe omgewingsimpak is slegs moontlik as hierdie mense groter toegang tot bronne en besluitneming gegee word (Local Government Management Board, 1993:11).

2.2 Strategiese bestuur en beplanning

Beplanning beteken verskillende dinge vir verskillende instansies of persone wat daarmee gemoeid is. Deur die byvoeging van byvoeglike naamwoorde soos fisiese, ruimtelike, staatkundige, strategiese, geïntegreerde, maatskaplike, ekonomiese, stads- en streeks- en ontwikkelings- word 'n spesifieke rigting aangedui. In hierdie studie word daar op die konsep strategiese en geïntegreerde beplanning gefokus.

Volgens Kroon (1995:136) is strategiese bestuur, in 'n streng kapitalistiese sin, die deurlopende beplanningsproses van die topbestuur van 'n instelling om in 'n veranderende omgewing 'n gepaste plan te ontwikkel en in werking te stel wat sal lei tot die bevrediging van die veranderende behoeftes van verbruikers. Dié proses het twee aspekte, naamlik strategiese beplanning of strategieformulering en strategie-implementering. Strategiese beplanning is gerig op die bepaling van 'n unieke ondernemingsmissie met inagneming van die eksterne omgewing (geleentheid en bedreigings) en die onderneming se vermoë (sterk en swak punte) om 'n strategie te ontwikkel wat sal lei tot die ontginning van die mark met die grootste potensiaal.

Strategie-implementering behels die inwerkingstelling van die strategiese plan met behulp van 'n gepaste organisasiestruktuur, leierskap, ondernemingskultuur en taktiese plan.

Aansluitend by bovermelde definisie definieer Smit en Cronje (1992:116-117) strategiese bestuur as die oorkoepelende proses wat nie alleen strategiese beplanning behels nie, maar ook die organisering, leiding gee en beheer van strategie verwante besluite en optrede in 'n onderneming. Met ander woorde, strategiese bestuur omvat die formulering (strategiese beplanning) sowel as die implementering van 'n strategie.

Goodstein *et al.* (1993:3) definieer strategiese bestuur, in 'n breë sin, as “the process by which the guiding members of an organization envision its future and develop the necessary procedures and operation to achieve that future”. Insgelyks definieer Fox *et al.* (1991:221) strategiese bestuur as “... the formulation, implementation and evaluation of actions that will enable the organization to achieve its objectives”.

Hunger en Wheelen (1993:7) definieer strategiese bestuur meer omvattend as “... the set of managerial decisions and actions that determines the long-run performance of an institution.” Dit sluit omgewingsanalise, strategieformulering, strategie-implementering, evaluasie en beheer in.

Bovermelde definisies van strategiese bestuur beklemtoon die belangrikheid van die analise van die eksterne en interne omgewing met die doel om strategieë te formuleer en te implementeer en sodoende organisatoriese doeltreffendheid te bevorder. Hierdie definisies beklemtoon ook dat bestuur 'n gesamentlike poging moet aanwend om

ondernemings strategies te lei om by 'n veranderende omgewing aan te pas (Van der Waldt & Knipe, 2001:5).

2.2.1 Eiesoortigheid van openbare sektor strategiese bestuur

Alhoewel strategiese bestuur reeds die afgelope twee dekades algemene praktyk in die privaatsektor is, het dit betreklik onlangs eers praktyk in die openbare sektor geword. Beide die openbare en privaatsektore is aan die vinnig veranderende behoeftes van die eksterne omgewing blootgestel. Daar is egter wesenlike verskille in die bestuursomgewing van die openbare en privaatsektore. Een van die mees fundamenteelste verskille is die doelwitte. Privaatinstellings poog om 'n wins te maak terwyl openbare instellings 'n diens moet lewer wat beteken dat die formulering van 'n missie en doelwitte aansienlik meer kompleks is. Die openbare instelling moet al die behoeftes en eise van gemeenskappe en alle ander rolspeleers verreken. In 'n privaatinstelling word daar nie van die strateë verwag om aandag aan die eise van alle groepe te gee nie (Van der Waldt & Knipe, 2001:12).

Verder funksioneer openbare instellings in 'n omgewing met meer wetlike beperkinge as privaatinstellings. Hierdie beperkinge word deur die wetgewer, houe en die uitvoerende en administratiewe hiërargie ingestel wat onder meer tot toenemende beperkinge op prosedures en aktiwiteite kan lei. Hierbenewens het politieke dinamika 'n groter invloed

op die aktiwiteite en besluitneming van openbare instellings as privaatinstellings, aangesien eersgenoemde met fundamentele openbare aangeleenthede te make het (Van der Waldt & Knipe, 2001:10; Reddy, 1996:96-97).

Uit die voorafgaande is dit duidelik dat vanweë die eiesoortigheid van die openbare bestuursomgewing sekere aanpassings aan die strategiese bestuursproses gemaak moet word ten einde dit effektief in die openbare sektor te implementeer. GOB is juis so 'n bestuursproses wat vir munisipaliteite – individuele strukture binne die plaaslike regeringsfeer - aangepas is (Development Bank of Southern Africa & National Business Initiative, 2000:4 – 5; Cameron, 1999:227)(Voortaan DBSA & NBI).

2.3 Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning

Volgens die DBSA en NBI (2000:4-5) is GOB 'n strategiese bestuurs- en beplanningsinstrument wat munisipaliteite in staat stel om 'n breë strategiese beeld van hulle gemeenskappe se ontwikkelingsvereistes te verkry en om al die kernontwikkelingsaspekte in 'n holistiese en geïntegreerde ontwikkelingsplan aan te spreek.

Volgens die *Inter-governmental Forum for Effective Planning* (aangehaal deur Coetzee, 2000:13) kan GOB gedefinieer word as "... a participatory planning process aimed at integrating sectoral strategies, in order to support the optimal allocation of scarce

resources between sectors and geographical areas and across the population, in a manner that promotes sustainable growth, equity and the empowerment of the poor and marginalised”.

Die Suid-Afrikaanse Departement Provinsiale en Plaaslike Regering (2001:4) (voortaan DPPR) definieer GOB as “... a process through which municipalities prepare a strategic development plan for a five year period ... and this process is meant to arrive at decisions on issues such as municipal budgets, land management, promotion of local economic development and institutional transformation in a consultative, systematic and strategic manner.”

Uit die voorafgaande definisies van GOB kan die volgende hoofkomponente geïdentifiseer word, naamlik:

- ‘n Konsulerende proses wat sinvolle betrokkenheid van alle rolspelers by verskeie fases van die analise en besluitnemingsproses vereis.
- ‘n Strategiese proses wat ‘n gefokusde benadering en ‘n sistematiese soeke na die toepaslikste en doeltreffendste oplossing verg, met inagneming van die hulpbronne, oorhoofse beleidsriglyne en –beginsels sowel as ‘n veranderende omgewing.
- ‘n Geïntegreerde proses wat holistiese denke en optrede vereis. Die volgende dimensies van integrasie kan in die proses onderskei word, naamlik:

- * **Omgewingsintegrasie:** koördinerings van beleide en programme binne 'n omgewingsraamwerk.
- * **Vertikale integrasie:** die integrering van nasionale, provinsiale, distriks- en plaaslike regeringsbeleide en programme en op 'n munisipale vlak die integrering van pogings van individue, inwoners, nie-regeringsorganisasies, die privaatsektor en ander rolspelers om sekere doelwitte te formuleer en om 'n plan van aksie te volg ter bereiking van die doelwitte in belang van die gemeenskap en die land as 'n geheel.
- * **Sektorale beleidsintegrasie:** die integrering van beleide en programme met omgewings-, ekonomiese, sosiale en tegnologiese impakstudies.
- * **Tydsintegrasie:** die oorweging van langtermyn dinamiese neigings, doelwitte en teiken oor ten minste 25 jaar.
- * **Tegniese integrasie:** die gebruik van inligtings- en kommunikasietegnologie met 'n geografiese inligtingstelsel (*computer-based mapping and geographical analysis*).
- * **Politieke integrasie:** die integrering van die deelname van belangegroepes en gemeenskappe (Ravetz, 2000:227-228).

2.4 Gevolgtrekking

Uit die voorafgaande blyk dit dat daar verskeie definisies van volhoubare ontwikkeling in die literatuur bestaan en dat hierdie definisies verskillend geïnterpreteer word. Daar word egter algemeen aanvaar dat volhoubare ontwikkeling aan die behoeftes van die huidige generasies moet voldoen sonder dat toekomstige generasies se lewensomstandighede op

enige manier benadeel word. Hierdie toedrag van sake vereis strategiese bestuur en beplanning wat as 'n deurlopende proses gedefinieer kan word, waarin die openbare en privaatsektor gepaste planne ontwikkel en in werking stel om aan die veranderende behoeftes te voldoen. Alhoewel daar verskillende strategiese bestuurs- en beplanningsbenaderings bestaan, is GOB 'n strategiese bestuurs- en beplanningsbenadering wat munisipaliteite in staat stel om pro-aktief te bestuur en veranderinge te antisipeer ten einde volhoubare ontwikkeling op plaaslike vlak te bewerkstellig. Die historiese aanloop tot hierdie nuwe ontwikkelingsbenadering word in die volgende afdeling bespreek.

3. HISTORIESE OORSIG OOR ONTWIKKELINGBEPLANNING

Ten einde die huidige aard van ontwikkelingsbeplanning te verstaan en in perspektief te plaas, is dit belangrik om 'n historiese oorsig oor ontwikkelingsbeplanning te gee.

In die meeste Derdewêreldlande is ontwikkelingsbeplanning 'n na-oorlogse - post 1945 - fenomeen. Na die Tweede Wêreldoorlog is ontwikkelingsbeplanning toenemend toegepas en teen die vroeë 1960's was daar weinig ontwikkelende lande wat nie ontwikkelingsbeplanning toegepas het nie (Conyers & Hills, 1984:42). Die vinnige groei van ontwikkelingsbeplanning in die Derdewêreldlande is grootliks toe te skryf aan die ontwikkelde lande se siening dat die ontwikkelende lande slegs in die ontwikkelde lande se voetspore moet volg ten einde deelgenote te kan wees in die sogenaamde "goeie lewe" van Amerikaanse welvarenheid (Stewart, 1997: 49).

Beplanning was beskou as die middel waardeur die ontwikkelingsproses bespoedig kon word. Ontwikkelingsbeplanning het gedurende dié tydperk hoofsaaklik op ekonomiese ontwikkeling gekonsentreer en in besonder op die kapitalistiese groei en struktuur van die nasionale ekonomie. Die twee mees algemene aanwysers van ontwikkeling - oftewel materiële welvaart - was die *per capita* inkomste en die gemiddelde tempo van groei in nasionale inkomste (Conyers & Hills, 1984: 43).

3.1 Ekonomiese ontwikkelingsbeplanning

Die 1950's en 1960's is deur ongekende ekonomiese groei gekenmerk. Singer (1989:10) beskryf dit as "one of the longest and most pronounced booms in world history". Daar het geen twyfel in ekonomiese en politieke kringe bestaan dat ekonomiese groei en ontwikkeling die oplossing vir Derdewêreldstate was nie (Singer, 1989:20).

Ontwikkeling is destyds met begrippe soos industrialisasie, verstedeliking, die invoer van grootskaalse kapitaal-intensiewe tegnologie van Westerse lande en gesentraliseerde ekonomiese beplanning geassosieer. Die klem op sentralisasie van ontwikkelingsbeleid, -beplanning en -implementering was grootliks as gevolg van die feit dat kapitaalintensiewe industrialisasie en die maksimalisering van produksie-uitset, staatsingryping met betrekking tot belegging en produksie-prosesse vereis het. Daar is geglo dat deur middel van sentrale beplanning sosiale en politieke veranderinge

bespoedig kon word en kapitaal vir verdere beleggings genereer kon word (Cheema & Rondinelli, 1983:11).

Die metodologiese benadering van sentrale ekonomiese ontwikkelingsbeplanning op daardie stadium (1950's tot die middel 1960's) het sekere tekortkominge gehad. Eerstens is te veel klem op die formulering van planne en die identifisering van projekte geplaas. Planne het dikwels ook onrealistiese doelwitte bevat. Die formulering van planne het 'n doelwit opsigself in plaas van 'n middel vir die bereiking van ontwikkeling geword. Tweedens was sodanige planne beswaarlik uitvoerbaar. Daar was 'n groot gaping tussen beplanning en implementering. Derdens was 'n beduidende hoeveelheid ekonomiese ontwikkelingsplanne rigied en voorskriftelik. Daar is geen voorsiening vir aanpassing by moontlike veranderinge in die ekonomiese omgewing gemaak nie. Vierdens was daar perspektiefverskille en onvoldoende kommunikasie tussen politici, beplanners en administrators (Conyers & Hills, 1984:45-46; Caiden & Wildavsky, 1974:308).

Die grootste enkele probleem met hierdie beplanningsbenadering was die basiese aanname dat modernisasie – dus die aanvaarding van die Amerikaanse model - die enigste en vinnigste oplossing vir ontwikkelingsprobleme in Derdewêreldstate is. Daar is idealisties en simplisties gemeen dat 'n “grootse nuwe wêreld” tot stand gebring sou kon word deur bloot die ervarings van die welvarende state na te boots (Higgot, 1983:9,16).

Ontwikkelingsbeplanning (soos wat dit destyds toegepas is), het weinig sukses in die praktyk gehad. Groot bedrae geld en mense is gebruik om hierdie omvattende uitgebreide beplanningsdokumente saam te stel. Die evaluering van vordering het aan die lig gebring dat slegs enkele van die doelwitte, soos gespesifiseer in die plan, bereik is en die wat wel bereik is, was as gevolg van blote toeval in plaas van doelbewuste handeling, gerig op die implementering van die plan.

Gedurende die 1960's was daar toenemende ontevredenheid met hierdie benadering tot ekonomiese ontwikkelingsbeplanning en teen die einde van dié dekade is alom aanvaar dat dit nie gestelde doelwitte bereik het nie. Met die bewuswording dat ontwikkeling meer behels as blote ekonomiese groei en dat dit in sommige gevalle selfs die bereiking van doelwitte soos sosiale gelykheid kan verhinder, het dit duidelik geword dat ontwikkelingsbeplanning 'n breër benadering moet volg (Conyers & Hills, 1984:47).

Hierdie toedrag van sake het daartoe gelei dat tydens 'n konferensie van ekonomiese ontwikkelingsbeplanners, gehou by die Universiteit van Sussex in 1969, besef is dat daar 'n krisis met beplanning is. Hierdie besef het uiteindelik tot betekenisvolle veranderinge in ontwikkelingsbeplanning gelei wat grootliks verband hou met veranderinge wat in die konsep "ontwikkeling" plaasgevind het. Die mees uitstaande kenmerk van die sogenaamde nuwe konsep van ontwikkeling is die klem wat toenemend op die "mens" komponent geplaas is. Ontwikkeling is gesien as 'n toestand van menslike welstand

eerder as 'n toestand van die nasionale ekonomie. Hierdie klemverskuiwing word weerspieël in die *Cocoyoc Declaration* wat aanvaar is tydens 'n seminar georganiseer deur die *United Nations Council on Trade and Development* (UNCTAD) en die *United Nations Environment Programme* (UNEP) in Cocoyoc, Mexiko in 1974 (Local Agenda 21 UK, 1998:2) Dié deklarasie stel die volgende: "Our first concern is to redefine the whole purpose of development. This should not be to develop things but to develop man. Human beings have basic needs: food, shelter, clothing, health, education. Any process of growth that does not lead to their fulfilment – or, even worse, disrupts them – is a travesty of the idea of development" (Local Agenda 21 UK, 1998:2).

3.2 Mensgesentreerde ontwikkeling

Twee belangrike komponente van mensgesentreerde ontwikkeling kan onderskei word. Eerstens fokus dit ook op die nie-ekonomiese aspekte van ontwikkeling. Ontwikkeling is gesien en gemeet nie net in ekonomiese terme nie, maar ook in terme van sosiale welstand, politieke strukture en die kwaliteit van die fisiese omgewing. Tweedens fokus dit op die verdeling van die voordele van ontwikkeling, met ander woorde die graad van ongelykheid tussen individue, sosiale groepe, streke insluitende die gaping tussen die platteland en stede. Die graad van ongelykheid word as 'n belangrike kriterium vir die meet van ontwikkeling beskou (Conyers & Hills, 1984:28).

Die belangstelling in die nie-ekonomiese aspekte van ontwikkeling word nie net weerspieël in die klem wat op sosiale, politieke, en omgewingsfaktore individueel geplaas word nie, maar ook in die konsep “geïntegreerde ontwikkeling” waarin die onderlinge verband van dié faktore beklemtoon word.

Een van die resultate van hierdie herevaluering van die doelwitte van ontwikkeling was die basiese behoefte-benadering (‘n mensgesentreerde benadering) wat in die 1970’s na vore getree het.

Volgens Coetzee (1996:141) behels mensgesentreerde ontwikkeling nie net die bevrediging van konkrete behoeftes nie, maar ook die reg tot ‘n betekenisvolle lewe. Dié skrywer omskryf die basis van mensgesentreerde ontwikkeling as ‘n proses “that includes all aspects of life within a community and in people’s relationships with other people”.

Mensgesentreerde benaderings illustreer die klemverskuiwing vanaf ontwikkeling as ‘n proses van ekonomiese groei na ontwikkeling as ‘n proses ter verbetering van die algemene lewenskwaliteit van die mens en veral ‘n proses vir die voorsiening in die basiese behoeftes van die armes.

3.3 Multi-dimensionele benaderings

In die 1980's het ontwikkeling 'n toenemende multi-dimensionele konsep geword wat verbeterings in die sosiale sowel as materiële welstand van almal in die samelewing beteken het. Gedurende dié tydperk (die 1980's) het belangstelling in omgewingsvraagstukke ook beduidend toegeneem. Veral die Brundtland-verslag (1987) het aangedui hoe die mens hoofsaaklik van die ryk industriële lande deur hoër verbruik en die armes hoofsaaklik van die Derdewêreld in hulle stryd om te oorleef, die aarde vernietig. In dié verslag word die gevolgtrekking gemaak dat die hedendaagse toestand van die wêreldomgewing die lot van toekomstige geslagte beïnvloed en bepaal hoedanig die toekomstige bronnebasis vir ontwikkeling gaan wees. Twee van die hulpbronne wat ongetwyfeld besig is om uitgeput te raak, is die bodembronne en verskillende spesies (diere en plante). Die verlies van spesies verteenwoordig 'n verlies aan ekonomiese potensiaal (Stewart, 1997:128). Die Brundtland-verslag (1987:146) stel dit soos volg: "The genetic variability and germplasm material of species make contributions to agriculture, medicine and industry of many billions of dollars per year."

Veranderinge in grondhulpbronne en genetiese diversiteit is slegs twee voorbeelde van permanente veranderinge in die wêreldomgewing wat die ontwikkelingspotensiaal beïnvloed. Hierdie nuwe siening van ontwikkeling kom daarop neer dat ontwikkeling aan pogings om die natuurlike omgewing te behou en te hernieu gekoppel moet word. 'n Nuwe dimensie is dus tot die ontwikkelingsteorie bygevoeg, naamlik volhoubaarheid.

Die Rio Aardeberaad, wat in 1992 gehou is, weerspieël die wêreldwye belangstelling in volhoubare ontwikkeling. Van die meer algemene temas tydens die beraad was die behoefte om omgewingskwessies in elke stap van beplanning en besluitneming in elke sektor te integreer. 'n Verdere belangrike tema was die betrokkenheid van sosiale groepe (insluitende vroue, jong mense, inheemse gemeenskappe, vakbonde, wetenskaplikes en boere). 'n Derde belangrike tema was die vrye vloeï van inligting, dit wil sê om die publiek meer bewus te maak van alle omgewingsaangeleenthede.

Daar is ook klem op die bou van endogene kapasiteit geplaas. Lande moes nie net met fondse en tegnologieë toegerus word nie, maar ook met die nodige kennis om programme en beleide te kies wat vir hulle unieke situasies toepaslik is. Hierbenewens moet die nodige vaardigheid ontwikkel word om hulle keuses te kan bepaal, aan te pas en op te volg. Bykans elke hoofstuk in hierdie dokument verwys na menslike hulpbronontwikkeling op terreine soos beplanning, evaluasie, dataversameling en analise (Barrett et al., 1993:18-19).

Een van die belangrikste uitvloeisels van dié konferensie is die Verenigde Nasies se *Local Agenda 21*-dokument wat 'n omvattende bloudruk vir volhoubare ontwikkeling is. Ingevolge dié dokument is regerings en veral plaaslike regerings verplig om planne of strategieë vir volhoubare ontwikkeling te formuleer (United Nations Conference on Environment and Development, 1992:9).

Sedert die Rio Aardeberaad het duisende plaaslike regerings wêreldwyd (insluitende Suid-Afrikaanse plaaslike regerings) 'n Agenda-21 proses van volhoubare ontwikkelingsbeplanning begin implementeer. Tydens die *World Summit on Sustainable Development* (WSSD) wat in 2002 in Johannesburg gehou is, is *The Local Government Session* (LGS) gehou wat onder andere ten doel gehad het om die vordering ten opsigte van die implementering van die *Local Agenda 21* die afgelope tien jaar te evalueer. Hierbenewens is die *Local Action 21* (wat 'n strategie vir 'n nuwe dekade van *Local Agenda 21* is) tydens dié sessie geloods. Die fokus het geval op die skepping van 'n nuwe kultuur van volhoubaarheid (South African Local Government Association, 2002:5).

Die verandering in die konsep ontwikkeling gaan gepaard met veranderinge in ontwikkelingsbeplanning, wat toenemend geïntegreerd en interdisiplinêr van aard word. Daar word algemeen aanvaar dat benewens ekonomie dissiplines soos sosiologie en verwante vakke, politieke wetenskap en die natuurlike wetenskappe 'n belangrike rol in ontwikkelingsbeplanning te speel het. Ontwikkelingsbeplanning word sedert die 1980's beskou as 'n volgehoue poging om die voortdurende proses van verandering te rig en te monitor en nie meer bloot as die opstel van ambisieuse of idealistiese beplanningsdokumente vir vasgestelde periodes nie (Conyers & Hills, 1984:59).

3.4 Gevolgtrekking

Uit die voorafgaande is dit duidelik dat die klem vanaf die plan na die beplanningsproses verskuif het. Hierdie proses verteenwoordig 'n meer holistiese beplanning en bestuursbenadering wat beide die sogenaamde “groen agenda” (omgewingskwaliteit) en “bruin agenda” (menslike kwaliteit) gelyktydig aanspreek. Die eerste en belangrikste stap in dié proses is die aanvaarding van volhoubare ontwikkeling as 'n kernbeplannings- en bestuursdoelwit wat 'n deelnemende beplanningsproses vereis waardeur alle rolspelers aktief betrokke raak (Roberts, 1996:274).

4. VOLHOUBARE ONTWIKKELING

In hierdie afdeling word die teorie van volhoubare ontwikkeling en die dominante sieninge ten opsigte hiervan bespreek.

4.1 Die teorie van volhoubare ontwikkeling

Gedurende die 1980's is toenemend besef dat die wêreld 'n grootskaalse krisis beleef wat deur armoede, ineenstorting van ekologiese stelsels en benepe sosiale ordes gekenmerk word. Dit word teenswoordig ook aanvaar dat die omgewing en ontwikkeling onskeibaar is (Muller, 1996:309; Adams, 1993:207).

Die idee van volhoubare ontwikkeling is gedurende dié periode geformuleer en is besig om 'n toenemende belangrike plek in regeringspolitiek en die sakewêreld in te neem.

Die goedkeuring van *Local Agenda 21* en *Local Action 21* het volhoubare ontwikkeling 'n belangrike komponent van internasionale strategiese beleid gemaak (Roberts, 1996:277; Global Forum, 1995:5).

Daar kan geargumenteer word dat die grootste uitdagings wat regerings in die gesig staar, is om 'n volhoubare toekoms vir almal te skep. Alhoewel dit betreklik kompleks is om volhoubare ontwikkeling te operasionaliseer, is dit belangrik om op sekere kernbegrippe binne die debat oor volhoubare ontwikkeling te fokus. Van dié kernbegrippe word hieronder bespreek.

4.1.1 Sosiale volhoubaarheid

Sosiale volhoubaarheid verwys na die onderhoud van alle morele bates van 'n gegewe samelewing en word bereik deur die deelname van gemeenskappe en 'n sterk burgerlike samelewing (Goodland, 1995:3). Dit behels die onderhoud van alle kulturelemente binne 'n gegewe samelewing. Die morele bates verwys na onder meer konsensus tussen gemeenskapslede, kulturele identiteit, diversiteit, solidariteit, simpatie, pluralisme, eerlikheid en 'n algemene aanvaarde lewenstandaard. Aangesien morele bates op abstrakte begrippe gebaseer is, is dit relatief moeilik om te meet en moet dit onderhou en aangevul word deur gemeenskapswaardes en gelyke regte. Menslike bates wat na beleggings in onderwys, gesondheid en voeding verwys is belangrik vir ekonomiese ontwikkeling (Goodland, 1995:3).

Sosiale volhoubaarheid kan bereik word deur onder andere die voorsiening van infrastruktuur, toeganklike paaie, skoon en toeganklike water en verbetering van onderwys- en gesondheidsdienste. Beleid moet geformuleer word wat die mobilisering van menslike bates bevorder en wat geleenthede vir werkskepping tussen lae-inkomstegroepe skep (Midgeley, 1996:6).

4.1.2 Ekonomiese volhoubaarheid

Dit is verstaanbaar dat ekonomiese groei 'n prioriteit vir alle lande met 'n hoë bevolkingsgroei is aangesien mense dikwels die verwagting het dat hulle daartoe in staat is om hulle lewenskwaliteit te verbeter. Volhoubare ontwikkeling impliseer egter nie onbeperkte ekonomiese groei nie. Die verskillende sieninge oor volhoubare ontwikkeling, wat later in dié afdeling volledig bespreek sal word, interpreteer die idee van toenemende ekonomiese groei verskillend (Treurnicht, 1997:34).

Die hoofidee in dié debat handel rondom die optimale benutting van hulpbronne en die inagneming van die beperkinge van die natuurlike omgewing (Treurnicht, 1997:34). Dit beteken dat verbruikspatrone ten opsigte van skaars hulpbronne verander moet word en dat alternatiewe vir die verbetering van lewenskwaliteit geïdentifiseer moet word. Dit is in teenstelling met die tradisionele beskouing van ekonomiese volhoubaarheid wat klem op die kapasiteit van die mark plaas ten einde die oordeelkundige allokering van skaars hulpbronne te bevorder. Volgens die tradisionele beskouing is daar geen perke aan die

voorsiening van natuurlike hulpbronne nie en bevorder ekonomiese groei die mag van die tegnologie, wat op sy beurt weer die natuurlike hulpbronne, wat in die proses verlore raak, help aanvul (Treurnicht, 1997:34).

Stygende inkomste gekombineer met doeltreffende omgewingsbeleid en instelings kan daarin slaag om beide omgewings- en ontwikkelingsprobleme aan te spreek. Die sleutel tot ekonomiese volhoubaarheid is nie om minder te produseer nie, maar om ander wyses van produksie te vind. Sommige doeltreffende omgewingsbeleid, soos die beskerming van woude, kan tot 'n korttermyn daling in ekonomiese groei lei, selfs al kan daar 'n styging in welvaart wees. Alhoewel die impak van ekonomiese groei op die omgewing nie altyd duidelik is nie, is dit wel duidelik dat indien daar nie geslaag word om ontwikkelingsuitdagings aan te spreek nie, die kapasiteit vir langtermynontwikkeling verminder sal word (World Bank, 1992:36).

4.1.3 Omgewingsvolhoubaarheid

Daar word teenswoordig algemeen erken dat ten einde ekonomiese volhoubaarheid te bereik, meer aandag aan omgewingsvolhoubaarheid geskenk moet word. Afgesien van materiële redes vir die bewaring van die natuurlike omgewing moet aandag geskenk word aan die feit dat 'n sekere tipe omgewing bevorderlik vir 'n sekere lewenskwaliteit is. Morele en etiese redes vir die bevordering van volhoubare ontwikkeling moet ook in ag

geneem word. Ander spesies en ander lewensvorme het ook die reg om die aarde met die mensdom te deel (Treurnicht, 1997:87).

Die hedendaagse toestand van die wêreldomgewing beïnvloed die lot van toekomstige geslagte en bepaal wat die toekomstige bronnebasis vir ontwikkeling gaan wees. Twee van die hulpbronne wat ongetwyfeld besig is om uitgeput te raak, is die bodem en die verskillende spesies. Indien die wêreld se bronne so vinnig uitgeput raak, is dit vanselfsprekend dat die wêreld se vermoë om homself te voed ook aangetas raak. Net so beteken die vernietiging van natuurlike habitate namate dorpe, plase en nywerhede uitbrei en ongerepte natuurgebiede kleiner word, ook dat die aantal plant- en dierespesies besig is om drasties te verminder (Stewart, 1997:128; Myers, 1985:154).

Veranderinge in grondhulpbronne en genetiese diversiteit is twee voorbeelde van permanente veranderinge in die wêreldomgewing wat die ontwikkelingspotensiaal nadelig beïnvloed. Daar is ook ander belangrike wêreldwye veranderinge, soos byvoorbeeld die hoë brandstof verbruik in sommige lande wat besig is om die hoeveelheid koolsuurgas in die lug te laat toeneem – 'n faktor wat die wêreldtemperatuur kan laat styg en die eksploitasie van nie-vervangbare energiebronne soos olie. Die vernietiging van tropiese woude kan die hoeveelheid suurstof in die lug beïnvloed. Heelwat van die Derdewêreldstede en geïndustrialiseerde lande het dieselfde probleme soos lugbesoedeling, stedelike en geraasbesoedeling, kanker en potensieel-toksiese

chemikalieë - om slegs enkele probleme te noem (Stewart, 1997:128; Huntley et al., 1989:33).

Bovermelde faktore moet benewens die sosiale en ekonomiese faktore in ag geneem word by die formulering van volhoubare ontwikkelingsbeleid en –programme. Namate bevolkingsgroei in die wêreld toeneem, neem die vraag na verbruik toe. Dit is egter geen maklike taak om in die vraag na verbruik te voldoen en terselfdertyd omgewingsverval tot die minimum te beperk nie.

4.1.4 Institusionele volhoubaarheid

Volhoubare ontwikkeling vereis 'n institusionele raamwerk wat sterk sentrale leiding gekombineer met inter-regerings en inter-agentskapsamewerking bevorder (World Bank, 1992:87). Gegewe die feit dat die skaarste hulpbron van regerings dikwels nie geld is nie, maar administratiewe kapasiteit en dat politieke druk die bepaling van omgewingsbeleide bemoeilik, moet regerings ernstig besin oor wat hulle doen en die wyse waarop hulle dit doen. Die sogenaamde “wat” van omgewingsbestuur behels die formulering van prioriteite, die koördinerings van aktiwiteite, konflikoplossing en die daarstelling van doeltreffende instellings. Die sogenaamde “wyse waarop” of modus behels die skepping van effektiewe wetgewende en administratiewe strukture, die voorsiening van die nodige vaardighede en die implementering van desentralisasie en devolusie (World Bank, 1992:87).

Wêreldwyd word wegbeweeg van gesentraliseerde beheer na plaaslike besluitneming en aktiewe deelname van mense op grondvlak as 'n reaksie teen hoë belastings, inflasie, burokrasie en oormatige beheer (Mahwood, 1993:VII).

Twee komponente van desentralisasie kan onderskei word, naamlik devolusie, waardeur ander liggame (benewens die nasionale regering) toegelaat word om volle verantwoordelikheid te neem vir hulle aksies, en delegasie waardeur 'n beperkte mate van magtiging aan ander liggame verleen word, maar die nasionale regering die reg behou om besluite op provinsiale, plaaslike en ander vlakke te veto (World Bank, 1997:208; Kegley & Wittkopf, 1999:178).

Die ideale situasie in 'n ontwikkelingskonteks is om nie desentralisasie te maksimaliseer nie, maar om dit te optimaliseer ten einde die korrekte balans tussen sentralisasie en desentralisasie te vind. Hierdie balans kan bewerkstellig word indien daar nie net 'n bevredigende vertikale koördinasie tussen sentrale en plaaslike vlakke is nie, maar ook 'n gunstige klimaat bestaan wat vir plaaslike besluitneming bevorderlik is (Kotzé, 1997:27).

In dié verband kan drie funksies van die staat onderskei word, naamlik:

- Die staat as voorsiener

Die staat is verantwoordelik vir die formulering van sosio-ekonomiese ontwikkelingsbeleid. Ander funksies sluit in die voorsiening van grootmaat infrastruktuur en ander funksies met betrekking tot nasionale soewereiniteit soos nasionale verdediging, buitelandse beleid en openbare orde (Picard & Garrity, 1997:76; Wallis, 1996:305).

- Die staat as fasiliteerder

Hierdie funksie het hoofsaaklik betrekking op die implementering van beleide en beheer en die skepping van 'n gunstige klimaat vir ontwikkeling. Verder moet die staat die privaatsektor en alle ander nie-openbare organisasies by ontwikkeling betrek (Picard & Garrity, 1997:76).

- Die staat in vennootskap

Die staat het 'n verantwoordelikheid om 'n klimaat van samewerking en vertroue tussen die openbare, privaat- en nie-regeringsektore te skep deur middel van formele konsultasie prosesse en beleidsforums.

Vir enige ontwikkelingsgerigte staat om suksesvol te wees moet dit ontwikkeling fasiliteer. Die staat moet toesien dat *governance* (definisie reeds in inleiding van dié

hoofstuk gegee) wyd onder alle rolspelers verdeel word en dat die klem op deelnemende besluitneming val (Picard & Garrity, 1997:78).

4.2 Verskillende sieninge ten opsigte van volhoubare ontwikkeling

Daar is verskillende sieninge ten opsigte van volhoubare ontwikkeling. Dit verteenwoordig 'n verdere stap in die proses van verfyning en meer spesifiek rigting in die debat oor volhoubare ontwikkeling. Volhoubare ontwikkeling is besig om weg te beweeg van 'n enkele universele model vir ontwikkeling na 'n model wat diversiteit en verskillende kontekste kan akkommodeer. Daar word tans wyd aanvaar dat daar verskillende kennissisteme vir volhoubare ontwikkeling is. In hierdie afdeling word van die belangrikste diverse sieninge bespreek.

4.2.1 Die Tegnokratiese Bestuurstandpunt

Een spesifieke standpunt oorheers al die internasionale forums waar volhoubare ontwikkeling bespreek word, naamlik dat die omgewingsprobleem *bestuur* moet word (Stewart, 1997:135; Treurnicht, 1997:89). Hierdie standpunt lê ten grondslag van die internasionale benadering en dit verwys na 'n rasonale beplanningsproses wat tot 'n groot mate op wetenskaplike studies steun. Dit is ook sterk verbind tot voortgesette ekonomiese groei. Hierdie spesifieke siening is waarskynlik die naaste aan die ou modernisasie-model. In dié model is dokumentasie oor die aard en omvang van die omgewingskrisis van groot belang. Die voorstanders van hierdie model glo dat

verhoogde ekonomiese groei die enigste manier is waarop sowel armoede- as die omgewingsprobleem opgelos kan word (Stewart, 1997:135-136).

Die maksimum ontginning van hulpbronne word beklemtoon ten einde in die behoeftes van die groeiende bevolking te voorsien - maar 'n prys moet betaal word vir hoë ekonomiese groei in die vorm van toenemende besoedeling. Derhalwe is die omgewing (volgens voorstanders van dié siening) 'n belangrike hulpbron wat doeltreffend bestuur en bewaar moet word. Die protagoniste van dié siening skenk egter nie voldoende aandag aan etiese kwessies vir die bewaring van die omgewing nie en is baie naïef oor die langtermyn-invloed van verhoogde ekonomiese groei op ekosisteme (Carley & Christie, 1992:77-78). Sommige protagoniste is selfs van mening dat die gat in die osoonlaag 'n natuurlike verskynsel is en dat ekonomiese groei nie onnodig ingeperk moet word as gevolg van dié toestand nie (Treurnicht, 1997:89; Stewart, 1997:135).

'n Tweede denkrigting het betrekking op sommige minder radikale voorstanders van bogenoemde siening. Hulle is wel ten gunste van die bewaring van hulpbronne, maar glo dat 'n streng bewaringsposisie nie prakties is nie. Hulpbronne verander voortdurend - selfs sonder verbruik. Pogings moet aangewend word om die impak op hulpbronne te minimaliseer deur meer gebruik te maak van hernubare hulpbronne (Treurnicht, 1997:89). Die Brundtland-verslag kan in hierdie kategorie geplaas word, aangesien dit

die bewaring van hulpbronne bepleit, maar sterk ten gunste van voortgesette ekonomiese groei is.

Kritiek teen die tegnokratiese siening is dat dit slegs op makro-ekonomiese kwessies fokus en bykans geen aandag aan grondvlak-kwessies skenk nie. Verder word geen ruimte gelaat vir ander kennissisteme vir ontwikkeling nie (Treurnicht, 1997:89).

4.2.2 Die alternatiewe of populistiese siening

Ondersteuners van dié benadering gee die meeste aandag aan die probleme van die Suide. Die uitgangspunt van dié benadering is dat mobilisasie van die mense op grondvlak, eerder as bestuur, die primêre taak is. Voorstanders van hierdie benadering is baie krities ten opsigte van die verhoging van ekonomiese groei ter bevordering van volhoubare ontwikkeling. Hulle glo dat hierdie model in die verlede reeds onsuksesvol in die bevordering van volhoubare ontwikkeling aangewend is. Hulle glo dat, indien meer aandag aan mikro-oplossings gegee word, die vermoë van die armes verhoog sal word om hulle situasie doeltreffend te kan hanteer. Op dié wyse sal hulpbronne van inheemse stelsels ontsluit word ter bevordering van volhoubare ontwikkeling. Die voorstanders van dié benadering glo dat mense “should act locally and think globally”. Plaaslike kennisstelsels moet gemobiliseer word met die oog op ontwikkeling (Stewart, 1997:137).

Mensgesentreerde ontwikkeling en 'n sterk ontwikkelingsfokus vorm die kern van die alternatiewe of populistiese benadering. David Korten is waarskynlik een van die vernaamste skrywers oor hierdie onderwerp. Korten (1990:67) omskryf mensgesentreerde ontwikkeling soos volg: "Development is a process by which members of a society increase their personal and institutional capacities to mobilise and manage resources to produce sustainable and justly distributed improvements in their quality of life consistent with their own aspirations."

Mense se deelname en vaardighede is van kardinale belang in die ontwikkelingsproses. Die deelname van die meerderheid van die bevolking, veral diegene wat voorheen uitgesluit was, soos vroue, die jeug en die ongeletterdes word beklemtoon. Mense is dus die teken sowel as die instrument van ontwikkeling (Roodt, 1996:317; Trainer, 1989:199-201).

Voorstanders (Trainer, Hettne en Korten) van hierdie benadering omskryf ontwikkeling as:

- Behoeftegerig – die voorsiening in sowel materiële as nie-materiële behoeftes.
- Endogeen (inheems) – voortspruitend uit die unieke aard van elke samelewing.
- Selfonderhoudend ("self-reliant") – die samelewing vertrou hoofsaaklik op sy eie kapasiteit en bronne.

- Ekologies korrek – die oordeelkundige benutting van bronne, met inagneming van sowel die potensiaal as die beperkinge daarvan (Hettne, 1995:171).

4.2.3 Diepte-ekologiese benadering

Bogenoemde benadering bevraagteken westerse reduksionistiese sieninge oor die omgewing en poog om 'n nuwe etiek te propageer wat bestaande waardes met nuwe waardes vervang met die klem op nuwe gedragpatrone. Aktivistiese groeperinge, wat die beskerming van individuele spesies of ekosisteme ten doel het, is verteenwoordigend van hierdie benadering. Hulle benadering is 'n radikalisering van omgewingsbewustheid se aandrag om die natuur te beskerm. Hulle het 'n vereenvoudigde beskouing van omgewingsprobleme en die mensdom word geblameer for “today’s crisis” (Chatterjee & Finger, 1994:71-72).

Diepte-ekologiese benadering tot handhawing is hoogs onkonvensioneel en filosofies van aard. Hulle kritiseer die dominante westerse paradigma deur op die mislukkinge van die tegno-industriële beskawing te wys. Die volgende beginsels is onderliggend aan hierdie benadering, naamlik:

- Alle lewensvorme is waardevol en die mens het geen reg om lewensvorme te verbruik nie, behalwe om slegs basiese behoeftes te bevredig.

- Die aarde is oorbevolk en derhalwe word te veel inbreuk op ander lewensvorme gemaak. Vir die aarde om in sy geheel doeltreffend te floreer is 'n wesentlike afname in die wêreldbevolking nodig.
- Sou bogenoemde realiseer moet radikale veranderinge in menslike kulture plaasvind, met die klem op handhawing eerder as verbruik.
- Lewenskwaliteit en nie 'n toenemende hoër lewenstandaard nie moet nagestreef word (Stewart, 1997:138; Naess & Sessions, 1995:49-50).

4.2.4 Ekofeministiese benadering

Bovermelde benadering het hoofsaaklik ontstaan as gevolg van die idee dat ontwikkeling slegs volhoubaar kan wees indien 'n inklusiewe benadering gevolg kan word, dit wil sê, vroue moet by ontwikkelingsaksies betrokke wees. Dit bemoei hom hoofsaaklik met kwessies wat nie hoog op die agenda van die diepte-ekologie voorkom nie, soos die hopelose situasie van armes (veral vroue) in talle lande. Soos die diepte-ekologie, kritiseer hierdie benadering ook 'n tweeledige benadering tot mens en natuur. Die mensdom is 'n onlosmaaklike deel van die omgewing en staan nie los daarvan nie. In dié verband gaan die voorstanders selfs 'n stap verder as die diepte-ekologiese benadering – hulle is van mening dat vroue nader aan die natuur as mans is. Dit is vroue wat geboorte skenk en kos voorsien en in baie tradisionele omgewings is dit vroue wat op die lande werk. Voorstanders van dié benadering glo dat vroue 'n grondige kennis van plante, diere en ekologiese prosesse het (Dankelman & Davidson, 1988:xi).

Volgens die feministiese benadering het vroue dwaroor die wêreld 'n gemeenskaplike belang om die omgewing te help bewaar vir hulle nageslagte (Stoesz, *et al.* 1999:164).

Om vroue dwaroor die wêreld te verenig en om mans se ingesteldheid jeens vroue te verander, is geensins 'n maklike taak nie. Dit behels penetrasie tot binne in die emosionele en kulturele wêreld van beide vroue en mans, asook die verandering van die mens se persepsie oor hom-/ haarself op 'n fundamentele wyse. Die eliminering van manlik- gedomineerde institusies en die bevryding van vroue beteken dat duisende jare se diep gewortelde gewoontes van mense ongedaan gemaak moet word (Susser, 1995:243).

4.2.5 Ko-evolutionêre benadering

Richard Norgaard, met sy opspraakwekkende boek *Development Betrayed* (1994), was die eerste wat omgewingskwessies vanuit die oogpunt van die evolusieteorie benader het (Treurnicht, 1997:91). Volgens Norgaard is westerse benaderings tot die omgewing en volhoubaarheid reduksionisties. Westerse reduksionisme verteenwoordig slegs een kennissistiem. Hy beweer dat hierdie benaderings nadelige invloede op die omgewing het en dat Westerse nasies en ook die wêreld van ander kennissisteme moet leer. Ontwikkeling moet as 'n onsekere en oop leerproses beskou word. Dié benadering verteenwoordig 'n nie-lineêre benadering tot volhoubare ontwikkeling en glo dat dominante patrone in die samelewing bestudeer moet word (byvoorbeeld

hulpbronverbruik) en dat bepaal moet word hoe die druk op die hoogs vergaanbare planeet verlig kan word (Stewart, 1997:139; Norgaard, 1994:92-93).

Norgaard verduidelik dat in die proses van sosiale evolusie 'n beter orde vir almal ontwikkel het tot en met die begin van die Industriële Revolusie met die ontwikkeling van kennis, sosiale organisasie en tegnologie. Die omgewing is sedertdien negatief beïnvloed maar daar is egter ruimte vir verdere ko-evolusie. Die mensdom moet die planeet as 'n geheel beskou en bestaande patrone wat die omgewing beïnvloed, bestudeer. Met die kennis van hierdie patrone moet die mensdom poog om hulle ko-evolutionêre potensiaal te verbreed deur voortdurend te leer en aan te pas (Norgaard, 1994: 92-97).

Kultuur is ook 'n integrale deel van hierdie siening. Dit word beskou as 'n belangrike bron vir ontwikkeling en daar moet ruimte wees vir verskillende kulture om te ko-evolueer en om inligting uit te ruil, dit wil sê, 'n gemeenskaplike leerproses vir almal (Treurnicht, 1997:91).

Dié benadering is nie noodwendig teen grootskaalse ekonomiese groei gekant nie, mits daar 'n sosiale stelsel bestaan om die nuwe-effekte te hanteer en daar geen beperkinge op opsies ter bevordering van volhoubare ontwikkeling op die langtermyn geplaas word nie (Stewart, 1997:140).

4.2.6 Gevolgtrekking

Omgewingskwessies het feitlik geen plek in en wesenlike invloed op die ontwikkelingsdebat in die 1960's en 1970's gehad nie. Die situasie het egter in die laat 1980's dramaties verander. Omgewingskwessies het die ontwikkelingsdebat begin domineer en volhoubare ontwikkeling het die hooftema in die ontwikkelingsdebat en – literatuur geword. Die verskillende benaderings tot volhoubare ontwikkeling, soos hierbo bespreek, verteenwoordig die wegbeweeg van 'n enkele universele model van ontwikkeling na 'n model wat diversiteit en verskillende kontekste kan akkommodeer.

5. GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING AS BENADERING TOT VOLHOUBARE ONTWIKKELING

5.1 Agtergrond

In die verlede was munisipaliteite wêreldwyd hoofsaaklik gemoeid met dienstevoorsiening en die implementering van regulasies. Die bekendstelling van die *Local Agenda 21* dokument het die rol van munisipaliteite aansienlik uitgebrei. Daar word tans van munisipaliteite verwag om ontwikkelingsgerig in hulle benadering te wees, ten einde volhoubare ontwikkeling op plaaslike vlak te verseker (Roberts, 1996:278). GOB is juis ontwikkel as 'n benadering tot volhoubare ontwikkeling.

Gedurende die 1980's het die idee van GOB wêreldwyd begin posvat as 'n reaksie op die gefragmenteerde, ad-hoc projekgebaseerde beplanningsbenaderings. Sedert die vroeë

1990's word GOB in Suid-Afrika toegepas. Die waarde van GOB vir munisipaliteite lê in die formulering van gefokusde planne wat op ontwikkelingsprioriteite gebaseer is. Die idee van 'n meer besigheidsgebaseerde benadering is nie om die munisipaliteit soos 'n besigheid te bestuur nie, maar om te verseker dat skaars hulpbronne doeltreffend benut word ten einde armoede aan te spreek en volhoubare ontwikkeling te bewerkstellig. (DBSA & NBI, 2000:3; DPPR, 2001:9).

5.2 Voordele van GOB as benadering

GOB as benadering tot volhoubare ontwikkeling hou verskeie voordele vir munisipaliteite in waarvan slegs die belangrikste voordele in dié afdeling bespreek sal word, naamlik:

5.2.1 Gefokusde pro-aktiewe en toekomsgerigte bestuur

Munisipaliteite kan dikwels so verstrengel raak in hulle daaglikse administratiewe en operasionele roetines dat hulle uit die oog verloor waar hulle is en waarheen hulle oppad is. GOB stel munisipaliteite in staat om hulleself onder meer te fokus, 'n toekomsgerigte visie te ontwikkel en om hulleself op 'n pro-aktiewe wyse in 'n veranderende omgewing te posisioneer om veranderinge wat hulle in die gesig staar, beter te verstaan en om maniere te identifiseer om hierdie veranderinge doeltreffend te hanteer (DBSA & NBI, 2000:9).

5.2.2 Organiseriese opname/analise

Een van die kernkomponente van die GOB proses is 'n interne organisatoriese opname of analise. Sodanige analise stel die munisipaliteit in staat om die interne werksaamhede te leer ken en te verstaan ten einde veranderinge wat vereis word vir die totstandkoming van die verlangde toekoms, beter te bestuur. Die doel van die analise is om die sterk punte en tekortkominge, insluitende die strukture, personeelsamestelling en –ontplooiing, die finansiële posisie en munisipale kultuur te identifiseer. Die doel is nie om gedateerde en onpraktiese strukture, prosedures en praktyke te verdedig nie, maar om 'n onbevooroordeelde beeld van die organisasie te verkry om probleme, tekortkominge, beperkinge en wanbalanse te herken en metodes te identifiseer om dit te oorbrug (DBSA & NBI, 2000:9).

5.2.3 Prioritering van behoeftes

GOB skep 'n geleentheid om die behoeftes, wat die munisipaliteit moet aanspreek, te identifiseer en te prioritiseer. Verder skep dit ook 'n geleentheid vir die munisipaliteit om die gemeenskap en alle ander rolspelers in te lig rakende die beskikbare bronne en om hulle te betrek by die prioritering van dienste en vlakke van dienste. Op dié wyse kan bronne ten opsigte van prioriteite geallokeer word (DBSA & NBI, 2000:10).

5.2.4 Realistiese beplanning

Die gemeenskap se visie van die toekoms mag idealisties wees maar deur alle deelnemers in die beplanningsproses te betrek en om hulle met kennis te bemagtig rakende die tekortkominge, sterk punte, bronne en verantwoordelikhede word die munisipaliteit in staat gestel om 'n realistiese bereikbare plan vir toekomstige ontwikkeling op te stel. As rolspelers by die prioritisering van hulle eie behoeftes betrokke is, is hulle verwagtinge van wat moontlik is, meer realisties (DBSA & NBI, 2000:10).

5.2.5 Konsensus

GOB skep geleenthede vir alle rolspelers om mekaar te leer ken en om te onderhandel en kompromieë aan te gaan. Die proses is nie sonder verskille en konflik nie, maar indien die proses doeltreffend bestuur word, kan dit konsensus bevorder en ruimte laat vir kompromieë en ooreenkomste rakende die gemeenskaplike ontwikkelingsdoelwitte wat bereik moet word (DBSA & NBI, 2000:10).

5.2.6 Verandering

Beplanning vir toekomsontwikkeling beteken ook beplanning vir verandering. GOB stel munisipaliteite in staat om verandering, wat met ontwikkeling gepaard gaan, te bestuur. Dit word algemeen aanvaar dat die moderne onderneming, en in die geval die munisipaliteit, nie die omgewing waarin dit funksioneer as 'n konstante faktor kan beskou nie maar moet aanvaar dat deel van sy oorlewing regstreeks verband hou met die

mate van sukses waarmee dit bestuur word in 'n veranderende wêreld. Gegewe dié situasie het dit 'n vereiste geword dat ondernemings en munisipaliteite verandering moet bestuur as deel van 'n totale bestuursproses (Kroon, 1996:520).

5.3 Gevolgtrekking

Uit die voorafgaande gedeelte is dit duidelik dat GOB as 'n benadering tot volhoubare ontwikkeling verskeie voordele vir munisipaliteite inhou. Die voordele wat in dié afdeling bespreek is, is slegs enkele van die belangrikstes. Kortliks kan al die voordele soos volg saamgevat word, naamlik dat 'n munisipaliteit deur GOB ingelig word oor die probleme in sy munisipale area en gelei word deur inligting oor beskikbare bronne, in staat gestel word om toepaslike ontwikkelingsstrategieë te formuleer, projekte te implementeer om probleme aan te spreek en om deelname van die gemeenskap en alle ander rolspelers te bewerkstellig.

6. DIE PROSES VAN GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING

Die beskouing dat GOB 'n proses is, het verskillende implikasies. Eerstens 'n verandering in enige fase sal veranderinge in sommige of alle ander fases teweegbring. In enige bestuursmodel word die vloei van inligting as wederkerig aangedui. Tweedens impliseer dit dat fases mekaar opvolg. Dit wil sê die proses begin met die formulering van 'n visie, gevolg deur 'n situasie-analise, wat dan gevolg word deur die volgende opeenvolgende fases, naamlik: die formulering van kort- medium- en

langtermyndoelwitte, formulering van strategieë, implementering van strategieë en laastens evaluasie (Pearce & Robinson, 1991:16).

‘n Verdere implikasie is die noodsaaklikheid om dit as ‘n dinamiese sisteem te beskou. Die begrip “dinamies” impliseer die voortdurend veranderende omstandighede wat onderling verbandhoudende en interafhanklike strategieë beïnvloed oftewel affekteer (Pearce & Robinson, 1991:17).

Aangesien GOB ‘n strategiese beplannings- en bestuursinstrument is, is die proses van GOB geskoei op die proses van strategiese beplanning en bestuur. Hierdie proses bestaan uit die volgende duidelike identifiseerbare fases, wat mekaar opvolg. Die uiteensetting van die fases mag blyk ‘n oorvereenvoudiging van die beplannings- en bestuursproses te wees, maar die feit dat dit ‘n komplekse, langsame en dinamiese proses is wat beduidende eise aan die openbare en private sektore stel, kan nie oorbeklemtoon word nie.

6.1 Die formulering van ‘n visie

Volgens Kroon (1996:142) omvat visie waagmoed en versindheid oor waarheen ‘n munisipaliteit op pad moet wees en wat om te doen om dié doel te bereik. ‘n Visiestelling het twee funksies. Eerstens stel dit die bestuurders in staat om doelwitte, drome, uitdagings en idees sinvol te integreer. Tweedens dien dit as ‘n konstitusie, oftewel openbare dokument, waaruit geen dubbelsinningheid mag voortspruit nie.

6.2 Situasië-analise

Die situasië-analise is meer gedetailleerd en gefokus as die visiëstelling. Hierdie fase behels die ontleding van die eksterne en interne omgewing. Die ontleding van die eksterne omgewing geskied met behulp van omgewingsverkenning en scenarios. Dit behels 'n ontleding van die veranderings en neigings in die internasionale, ekonomiese, tegnologiese, maatskaplike, fisiese, politieke en institusionele omgewings (Kroon, 1995:143; Van der Waldt & Knipe, 2001:17).

Die analise van die interne omgewing behels 'n ondersoek na die volgende interne sleutelfaktore:

- **Ondernemingsfunksies.** Algemene bestuur sowel as funksionele bestuur, insluitende menslike hulpbron-, administratiewe en finansiële bestuur en die bestuur van eksterne betrekkinge.
- **Hulpbronne.** Mense, kapitaal, grondstowwe en masjiene.
- **Spesifieke kundigheid.** Besondere tegnologie en goeie bestuur (Kroon, 1995:144).

6.3 Die formulering van doelwitte

Nadat 'n ontleding van die eksterne en interne omgewings gedoen is, is dit belangrik om duidelike doelwitte vir die munisipaliteit te formuleer. Die doelwitte moet die teikens, wat oor die kort-, medium en langtermyn bereik moet word, weerspieël. Verder moet dit

realisties en uitvoerbaar wees en in ooreenstemming met beperkte hulpbronne geformuleer word (Van der Waldt & Knipe, 2001:82).

Volgens Smit & Cronje (1992:74-76) moet doelwitte aan sekere vereistes voldoen, naamlik:

- **Spesifiekheid**

Doelwitte moet spesifiek wees en moet aandui waarmee hulle verband hou, die tydraamwerk waarbinne hulle bereik kan word en die spesifieke gewenste resultate.

- **Buigsaamheid**

Die veranderende omgewing waarin munisipaliteite en hulle gemeenskappe moet funksioneer maak dit noodsaaklik dat doelwitte buigsaam moet wees sodat hulle geredelik aangepas kan word.

- **Bereikbaarheid**

Doelwitte moet realisties wees ten einde dit bereikbaar te maak. Doelwitte moet op so 'n wyse gestel word dat dit tred hou met die realiteit.

- **Kongruensie**

Doelwitte moet kongruent wees, dit wil sê inpas by mekaar. Dit beteken dat die bereiking van een doelwit nie die bereiking van 'n ander doelwit moet uitskakel nie.

Doelwitte wat nie kongruent is nie, kan maklik tot wrywing en konflik lei.

- **Aanvaarbaarheid**

Doelwitte moet nagestreef word in ooreenstemming met die gemeenskap se persepsies en voorkeure. Aanvaarbaarheid impliseer en lei ook tot toewyding onder alle rolspelers. Doelwitte moet op 'n jaarlikse basis hersien word aangesien prioriteite voortdurend verander.

6.4 Die formulering van strategieë

Die strategieë beskryf in breë trekke al die aktiwiteite wat die munisipaliteit wil uitvoer. Dit dui die rigting aan vir aktiwiteite en toedeling van hulpbronne in die toekoms (Kroon, 1995:147-148; Du Toit *et al.* 1998:223).

Fox *et al.*(1991:227) stel die volgende analitiese raamwerk vir strategieformulering voor.

Hierdie raamwerk behels drie fases van besluitneming:

- 'n Insetfase wat inligting gebruik om realistiese alternatiewe te ontwikkel.
- 'n Fase waarin praktiese en realistiese alternatiewe strategieë geformuleer word.
- 'n Besluitnemingsfase waarin die relatiewe aanvaarbaarheid van alternatiewe gekwantifiseer word en 'n objektiewe basis vir strategiese besluitneming geskep word.

'n Strategie wat nie in ooreenstemming met die munisipaliteit se ontwikkelingsmandaat is nie, moet verwerp word. 'n Strategie moet 'n meganisme wees wat die munisipaliteit in staat stel om sy doelwit te bereik (Van der Waldt & Knipe, 2001:23).

6.5 Strategie-implementering

Strategieformulering word opgevolg deur strategie-implementering. Laasgenoemde kan die vorm aanneem van 'n reeks stappe, programme en projekte (Pearce & Robinson, 1991:367).

Dit is hoofsaaklik 'n operasionele proses en behels die bestuur van stelsels om die effektiëste integrasie van menslike hulpbronne, organisatoriese strukture, prosedures, take en ander hulpbronne te verseker ten einde die strategiese doelwitte van 'n munisipaliteit te bereik (Van der Waldt & Knipe, 2001:24).

6.6 Strategie-evaluasie en -beheer

Die laaste fase van die strategiese bestuur- en beplanningsproses is die evaluering en beheer van werksaktiwiteite ten einde te verseker dat die munisipaliteit sy gestelde doelwitte bereik het. Hunger & Wheelen (1993:297) beskou hierdie proses as 'n terugvoeringsmodel bestaande uit vyf stappe, naamlik:

- Die bepaling van dit wat gemeet moet word
- Die daarstelling van prestasiestandaarde
- Die meting van werklike prestasie
- Die vergelyking van werklike prestasie teen die standaard
- Die neem van korrektiewe stappe

Beheer behels hoofsaaklik die instandhouding en verbetering van funksies en aktiwiteite. Die doeltreffendheid van alle kort- en langtermynprogramme wat die oorhoofse strategie steun word beheer. Dit vereis deurlopende terugvoering en korrektiewe stappe (Du Toit *et al.* 1998:224).

Die afwesigheid van prestasie-evaluasie kan tot organisatoriese konflik lei. Sonder prestasie-evaluasie kan die doeltreffendheid van alternatiewe strategieë, die allokering van hulpbronne, die organisatoriese ontwerp en die verdeling van gesag nie geëvalueer word nie (Van der Waldt & Knipe, 2001:25).

6.7 Gevolgtrekking

Uit die voorafgaande is dit duidelik dat GOB as 'n strategiese bestuurs- en beplanningsproses beskou kan word en dat hierdie proses in 'n aantal logies opeenvolgende fases uiteengesit kan word. Die fases, soos hierbo uiteengesit, moet nie as fases beskou word wat nie verander en aangepas kan word nie. Aanpassing by plaaslike omstandighede is van kardinale belang. Dit moet in gedagte gehou word dat dit 'n teoretiese uiteensetting is wat by 'n gegewe situasie in die praktyk aangepas moet word.

7. GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING IN SUID-AFRIKA

7.1 Agtergrond

In die meeste munisipaliteite het die geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsprosesse, die resultate daarvan en die beplanningsdokumente tekort geskiet ten opsigte van die basiese vereistes van geïntegreerde en strategiese ontwikkelingsbeplanning, wat outomaties tot aansienlike verwarring en frustrasie onder rolspelers gelei het. Hierdie munisipaliteite het gebruik gemaak van ontwikkelingskonsultante om hulle GOP's op te stel. Hierbenewens was die meeste munisipaliteite en hulle konsultante nie in staat om publieke deelname op 'n sinvolle wyse te organiseer nie, omdat basiese riglyne ontbreek het. Die enigste GOB-handleiding wat destyds wel beskikbaar was, was die handleiding wat in 1998 deur die Departement Staatkundige Ontwikkeling opgestel is. Hierdie handleiding het geblyk te ingewikkeld te wees. In dié handleiding is 'n meer meganistiese benadering tot ontwikkelingsbeplanning en –bestuur aangemoedig wat 'n breë en oop strategiese besprekingsproses oor die “werklike probleme” en die toepaslikste wyses om hierdie probleme aan te spreek, totaal ontmoedig het (DPPR, 2001:7).

In 'n poging om hierdie tekortkominge en struikelblokke te oorbrug het die DPPR, gerugsteun deur die *German Agency for Technical Cooperation* (GTZ) die sogenaamde *IDP (Integrated Development Planning) Guide Pack* saamgestel om munisipaliteite met GOB behulpsaam te wees. Die primêre doel van hierdie handleiding is om te verseker

dat alle rolspelers die ontwikkeling van instrumente, die doel van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning, die verdeling van rolle en verantwoordelikhede en die beplanningsprosedures verstaan ten einde rolspelers in staat te stel om strategiese en realistiese besluite rakende prioriteitskwessies op 'n konsulerende en geïntegreerde wyse te neem en maatreëls rakende probleemoplossings vinniger en doeltreffender te implementeer (DPPR, 2001:7).

In teenstelling met die vorige GOB handleiding wat in 1998 deur die Departement Staatkundige Ontwikkeling saamgestel is, poog die nuwe handleiding om meer gebruikersvriendelik te wees deur:

- Die inligting in dié dokument in ses konteks- en teikengroep spesifieke gidspakette (beter bekend as *guide packs*) te verdeel, wat onafhanklik van mekaar gebruik kan word, naamlik:
 - Gids 1: Algemene GOB-riglyne.
 - Gids 11: Voorbereiding vir die GOB-proses.
 - Gids 111: GOB-metodologie.
 - Gids IV: GOB-“gereedskapskas”.
 - Gids V: Sektorale en kruissnydende beleidsaangeleenthede.
 - Gids VI: Implementering en monitering.

- Gekompliseerde beplanningsterminologie sover moontlik te vermy.

- Minimumvereistes vir elke metodologiese fase te beklemtoon om sodoende duidelik tussen die “moets” (wetlike en beleidsvereistes) en die nie-voorskriftelike aanbevelings ten opsigte van beplanningsaktiwiteite te onderskei.
- Kort antwoorde op die volgende vrae vir elke beplanningsaktiwiteit te verskaf:
 - **Hoekom** moet dit gedoen word? (Die doel van elke beplanningsaktiwiteit word verduidelik.)
 - **Wat** moet die resultaat van die beplanningsaktiwiteit wees? (Die uitset word gespesifiseer.)
 - **Hoe** moet die prosedure of proses wees om die uitset te bereik?
 - **Wie** moet in beheer en betrokke wees?
 - **Hoe lank** moet dit duur? (DPPR, 2001:3).

7.2 Beginsels waarop die *IDP Guide Pack* gebaseer is

Die navorser het sekere beginsels waarop dié handleiding gebaseer is, geïdentifiseer. Slegs die belangrikste beginsels word in hierdie afdeling bespreek.

7.2.1 *Strategiese bestuur en beplanning*

Die omvattende en komplekse aard van verandering noodsaak munisipaliteite om totaal te transformeer. Hierdie toedrag van sake vereis ‘n strategiese en nie bloot ‘n taktiese reaksie nie. In die literatuur word strategiese bestuur gewoonlik omskryf as ‘n sikliese proses wat uit die volgende hoof fases bestaan:

- **Bepanning:** Die identifisering van probleme, doelwitte en strategieë.
- **Hulpbronnalokering.**
- **Implementering:** Die implementering van projekte wat die doelwitte aanspreek.
- **Evaluering:** Gedurende dié fase moet prestasie-aanwysers geformuleer word om die implementering en die impak daarvan te monitor.

In die handleiding word 'n soortgelyke proses voorgestel. Die fases waaruit hierdie proses bestaan, sal slegs kortliks bespreek word, naamlik:

- **Fase 1: Analise**

Hierdie fase fokus op die huidige situasie. Tydens dié fase moet probleme geïdentifiseer en geprioretiseer word. Die kernoorzaak van probleme en nie bloot die simptome nie is veronderstel om aangespreek te word. Prioretisering van probleme is belangrik aangesien geen munisipaliteit oor voldoende hulpbronne beskik om al die probleme gelyktydig aan te spreek nie. Die munisipaliteit moet ditself deeglik vergewis van bestaande en benutbare bronne asook bronbeperkinge ten einde op realistiese oplossings te besluit.

- **Fase 2: Strategieë**

Gedurende dié fase moet die oplossings vir probleme, soos geïdentifiseer in fase 1, geformuleer word. In die handleiding word dit duidelik gestel dat tydens hierdie fase 'n visie, ontwikkelingsdoelwitte en – strategieë geformuleer moet word. Laasgenoemde lei tot die identifisering van projekte.

- Fase 3: Projekte

Tydens dié fase moet munisipaliteite toesien dat die projekte wat geïdentifiseer word, ooreenstem met die prioriteite en doelwitte. Duidelikheid moet verkry word oor die teikengroep, plek van die projek, die aanvangs- en voltooiingsdatum van die projek, die verantwoordelike persoon/persone vir die bestuur van die projek, die koste en die wyse waarop finansiering bewerkstellig sal word. Verder moet prestasie-aanwysers geformuleer word om die vordering en impak van projekte te meet.

Fase 4: Integrasie

Nadat die projekte geïdentifiseer is, moet die munisipaliteit toesien dat dit ooreenstem met die doelwitte en strategieë asook met die hulpbronraamwerk en dat dit aan al die wetlike vereistes voldoen. Hierdie fase bied ook 'n geleentheid om gekonsolideerde en geïntegreerde programme op te stel. Gedurende dié fase moet 'n gekonsolideerde moniterings-/prestasiestelsel ontwerp word wat 'n munisipaliteit in staat stel om projekte deurlopend te moniteer en te hersien.

7.2.2 Die beginsel van integrasie

Die internasionale strewe na integrasie is gebaseer op die aanname dat verbeterde integrasie tot effektiewer en doeltreffender benutting van skaars hulpbronne sal lei. Die soeke na integrasie in Suid-Afrika, bekend vir sy erfenis van ongelyke groei en ontwikkeling, hoë eise en beperkte hulpbronne, is waarskynlik meer kompleks en

prominent as elders in die wêreld. Suid-Afrika kan dus kwalik duur ontwikkelingsfoute bekostig. Die handleiding is onder meer geskryf om integrasie deur middel van GOB te bewerkstellig met die doel om die land se skaars hulpbronne optimaal te benut. Die GOB-proses is 'n kruissnydende proses wat alle ontwikkelingsdimensies, -sektore en regeringsfere integreer. Plaaslike vlak beplanning moet deur nasionale en/of provinsiale beleide, beginsels, strategieë en standarde toegelig word maar die programme van ander regeringsfere moet op plaaslike vlak geïntegreer en gekoördineer word - met inagneming van plaaslike behoeftes, prioriteite en bronne.

7.2.3 Die beginsel van ontwikkelingsgerigheid

In terme artikels 152 en 153 van die Grondwet (108/1996) het die rol van munisipaliteite aansienlik uitgebrei. Daar word tans van munisipaliteite verwag om ontwikkelingsgerig in hulle benadering en aktiwiteite te wees, ten einde die lewenskwaliteit van hulle gemeenskappe binne hulle gebiede te verbeter. Die nuwe rol van munisipaliteite sluit onder meer die voorsiening van basiese dienste, skepping van werksgeleenthede, bevordering van demokrasie en rekenpligtigheid en die verligting van armoede in. GOB is een van die sleutel beplannings- en bestuursinstrumente wat 'n munisipaliteit in staat stel om sy ontwikkelingsrol te vervul.

7.2.4 Die beginsel van desentralisasie van beplanning

Ware demokrasie en ontwikkelingsgerigte plaaslike regering behoort 'n toenemende rol in beplanning, bestuur en implementering van ontwikkeling op plaaslike vlak te speel. Die internasionale tendens van "*thinking globally and acting locally*" is duidelik waarneembaar aangesien die desentralisasie van regering oor die algemeen en spesifiek ten opsigte van beplanning van kritieke belang is. Die handleiding is juis geskryf vir munisipaliteite om hulle in staat te stel om doeltreffende beplanning op plaaslike vlak te doen.

7.2.5 Die beginsel van demokratisering van beplanning

Die handleiding beklemtoon die behoefte aan die regverdige en gelyke verdeling van bronne en dienste aan plaaslike gemeenskappe wat by die wêreldwye tendens van demokratisering aansluiting vind. Kenmerkend van demokrasie is deelnemende beplanning wat impliseer dat individue, groepe en organisasies toegang tot inligting met betrekking tot ontwikkeling moet hê en ook in staat moet wees om aan die besluitnemingsprosesse vir die gebiede waarin hulle werk en woon, deel te neem. Sodanige beplanning verteenwoordig 'n klemverskuiwing van die konsep "*government*" na "*governance*".

Die nuwe demokrasie in Suid-Afrika verteenwoordig 'n sintese tussen die stelsel van 'n verteenwoordigde demokrasie en 'n korporatiewe onderhandelde demokrasie, waardeur

besluite deur middel van openbare besprekings en onderhandelingsprosesse geneem word. Binne die konteks van GOB beteken demokrasie die volgende: Die GOB-proses is nie bloot 'n beplanningsproses binne munisipale regering nie maar is ook 'n forum vir besprekings en onderhandelings van alle munisipale rolspelers. Die finale besluit en rekenpligtigheid berus by die munisipale raad, as die verkose liggaam wat verantwoordelik is aan die publiek vir die benutting van openbare bronne (DPPR, 2001:13).

'n Beduidende deel van die handleiding word aan die volgende aspekte van publieke deelname gewy:

- Die funksies en konteks van openbare deelname in die geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsproses.
- Prosedures en meganismes vir 'n geïnstusionaliseerde en 'n gestruktureerde proses vir openbare deelname.
- Riglyne vir die skepping van 'n gunstige klimaat vir openbare deelname.
- Riglyne vir die bevordering van openbare deelname.
- Riglyne vir die aard en omvang van openbare deelname vir elke beplanningsfase (DPPR, 2001:36-39).

Uit die voorafgaande is dit duidelik dat een van die hoofkenmerke van GOB die betrokkenheid van rolspelers is. Die handleiding (2001:32) definieer rolspelers as

amptenare, raadslede en die burgerlike samelewing. Laasgenoemde bestaan uit gemeenskappe en sogenaamde “*stakeholders*” (belangegroep). Deelname van alle rolspelers spreek die werklike aangeleenthede aan wat in ‘n spesifieke munisipale gebied ervaar word.

Deelname aan die samestelling van GOB-planne vervul die volgende hoof funksies:

- Dit is behoefte-georiënteerd - wat verseker dat die mense se behoeftes en probleme verreken word.
- Dit fokus op toepaslike oplossings deur die kennis en ondervinding van die plaaslike inwoners en gemeenskappe te gebruik om toepaslike en volhoubare oplossings vir probleme te vind.
- Gemeenskapseienaarskap word bewerkstellig deur die plaaslike inwoners en gemeenskappe se inisiatiewe en bronne te mobiliseer en deur vennootskappe tussen die munisipaliteit en sy inwoners aan te moedig vir implementering en instandhouding.
- Bemagtiging word bewerkstellig aangesien GOB ‘n openbare gebeurtenis en forum is waarop botsende belange onderhandel kan word en kompromieë en gemeenskaplike gronde gevind kan word om sodoende die basis vir toenemende deursigtigheid en rekenpligtigheid te skep (DPPR, 2001:23).

7.2.6 Die beginsel van 'n nuwe samelewingsorde

GOB word as 'n strategiese en beplanningsinstrument gesien om transformasie na 'n nuwe Suid-Afrikaanse samelewingsorde te bewerkstellig wat deur die uitwissing van armoede, die bereiking van gelykheid, natuurbewaring, demokrasie en sosiale geregtigheid gekenmerk word. Die voormalige apartheidsbedeling het 'n erfenis nagelaat gekenmerk deur sosiale, ekonomiese en politieke wanbalanse wat, gesien in die lig van die wêreldwye klem op gelykheid en sosiale geregtigheid, dringend reggestel moet word.

In dié verband stel die handleiding dit soos volg: "Integrated development planning helps to overcome apartheid legacy ... helps to strengthen democracy ... is a mechanism to promote social equality... is a fight against poverty... assists a municipality in allocating its scarce resources in a focused and sustainable way" (DPPR, 2001:5).

Suid-Afrika se strewe na 'n nuwe getransformeerde samelewing vorm deel van die wêreld se strewe na 'n nuwe sogenaamde Groen Wêreldorde waarin besorgheid oor die behoud van die planeet, menseregte, bevrediging van basiese behoeftes en sosiale geregtigheid seëvier (Stoesz *et al.* 1999:x; Elliot, 1998:256).

7.2.7 Moreel-etiese beginsels

Moreel-etiese norme het nie net te make met mense nie, maar sluit ook die netwerke van institusies, organisasies, strukture, wette en regulasies in wat deur mense geskep word. Hierdie sogenaamde menslike konstruksies is ook aan moreel-etiese kritiek onderworpe aangesien dié konstruksies op 'n onbillike wyse in 'n samelewing kan funksioneer. Wette en regulasies is veronderstel om onder meer orde en stabiliteit te waarborg. Dit is egter nie noodwendig die geval nie. In sommige gevalle kan dit juis onstabiliteit en wanorde veroorsaak - veral as hierdie wette en regulasies nie vir mense moreel aanvaarbaar is nie (Esterhuysen, 1991:9-10).

Binne die konteks van die handleiding impliseer etiese beginsels onder andere die besorgdheid oor die erfenis van apartheid, besorgdheid oor die land se skaars hulpbronne, die skepping van organisatoriese strukture verantwoordelik vir die gelyke en regverdige verdeling van en toegang tot bronne. Dit is belangrik om spesifiek op die benutting en verbruik van hulpbronne te fokus ten einde volhoubaarheid van hulpbronne te verseker. Munisipaliteite moet toesien dat stappe om die benutting, verbruik en verdeling van hulpbronne te beheer op sodanige wyse geneem moet word dat dit deur die gemeenskap as moreel regverdigbaar beskou word.

7.2.8 Die beginsel van basiese behoeftebevrediging

Die beginsel van basiese behoeftebevrediging is nòg 'n onlangse nòg 'n gesofistikeerde beginsel. Dit het sy oorsprong in die beskouing dat ontwikkeling met die uitskakeling van absolute armoede gemoeid moet wees (Stewart, 1985:1).

Armoede is waarskynlik die enkele grootste las wat Suid-Afrika moet dra. Na raming is daar sowat ± 17 miljoen mense wat onder die minimum lewensvlak leef en ongeveer 11 miljoen hiervan woon in landelike gebiede met die gevolg dat 'n beduidende gedeelte basiese behoeftes nie bevredig word nie (ANC, 1994:14).

Die handleiding (2001:19) beklemtoon die bevrediging van basiese behoeftes soos volg: “IDP’s can become a useful tool for sustainable municipal development that addresses the most urgent needs (through explicit consideration of the basic needs of the poor)”.

In ooreenstemming met wetlike vereistes moet die GOB-plan die basiese behoeftes/probleme van die munisipaliteit en sy inwoners reflekteer (DPPR, 2001:34).

7.2.9 Die beginsel van volhoubaarheid

Die belangrikheid van die integrasie van omgewingskwessies met ander ontwikkelingskwessies word in dié handleiding beklemtoon. Ekonomiese ontwikkeling kan nie volhoubaar wees indien dit nie deur ekologiese en gemeenskapsontwikkeling gesteun word nie. GOB moet gemeenskapslewe en –mag ondersteun en die voordele

van ontwikkeling gelyk verdeel ten einde volhoubaarheid oor die langtermyn te verseker (DPPR, 2001:11).

7.2.10 Gevolgtrekking

Suid-Afrika het vir die eerste keer 'n omvattende GOB-handleiding wat munisipaliteite in staat stel om volhoubare ontwikkeling in hulle munisipale gebiede te bewerkstellig. Hierdie handleiding is op sekere internasionale beginsels van ontwikkelingsbestuur- en beplanning geskoei waarvan slegs van die belangrikste beginsels in dié afdeling geïdentifiseer is. Die proses van GOB, soos uiteengesit in die handleiding, stem grootliks ooreen met die proses van strategiese bestuur- en beplanning wat in die literatuur aangetref word.

GOB, as 'n holistiese en geïntegreerde ontwikkelingsbenadering, vorm deel van 'n nuwe lewens- en wêreldbeskouing wat die wêreld as 'n dinamiese geheel waarvan die dele onderling verbind is, beklemtoon. Hierdie beskouing bied 'n alternatief vir die gefragmenteerde en meganistiese lewens- en wêreldbeskouing van die Newtoniaanse wetenskapparadigma wat as basis vir die formulering van vroeëre ontwikkelingsteorieë gedien het. Vervolgens word hierdie nuwe lewens- en wêreldbeskouing bespreek.

8. 'N NUWE HOLISTIESE LEWENS- EN WÊRELDBESKOUING

Die wêreldbeskouing en waardesisteem wat die basis van die hedendaagse Westerse kultuur vorm, is in die sestiende en sewentiende eeu (rasionalisme) gevorm. Die wêreld is as 'n masjien beskou en hierdie wêreldmasjien het die dominante metafoor van die moderne era geword en was die gevolg van rewolusionêre veranderinge in die fisika en astronomie - wat 'n hoogtepunt bereik het met die prestasies van Copernicus, Galileo en Newton. Die sestiende en sewentiende eeu het ook as die Eeu van Wetenskaplike Rewolusie bekend gestaan vanweë die kritieke rol wat die wetenskap en die rede begin speel het. Die doel van wetenskap is gesien as die verkryging van kennis wat ingespan kan word om die natuur te beheer en te domineer (Capra, 1991:41).

Verskeie wetenskaplike gebeure in en om die 1900's het daartoe gelei dat bovermelde Newtoniaanse wetenskapsbeskouing begin bevraagteken is. Hierdie tydperk is gekenmerk deur veral drie belangrike gebeure wat die mens se wêreldbeskouing fundamenteel begin beïnvloed en verander het, naamlik:

- 1859: Darwin publiseer sy *Origin of Species*.
- 1896: Becquerel ontdek radio-aktiwiteit.
- 1915: Einstein publiseer sy *General Theory of Relativity*.

Saam met bogenoemde formuleer Planck in 1900 die kwantumteorie. Hierdie deurbrake op veral die vakgebied Fisika veroorsaak dat die Newtoniaanse wetenskapparadigma se geldigheid al hoe meer in twyfel getrek is. In kontras met hierdie meganistiese Newtoniaans-Cartesiese werkliheidsbeskouing het 'n nuwe benadering begin ontwikkel wat gekenmerk word deur woorde soos organies, holisties, ekologies, vloeibaarheid, interafhanklikheid van verhoudinge, kreatiwiteit en deel-geheel verhoudinge (Capra, 1991:41).

Die wêreld word nie meer as 'n masjien beskou nie, maar as 'n dinamiese geheel waarvan die dele onderling verbind is en wat verstaan kan word as slegs patrone van 'n kosmiese proses (Capra, 1991:43).

Die holistiese beskouing met betrekking tot die wêreld beklemtoon die intieme verhouding tussen alle dinge: verstand, liggaam en gees en tussen die mens, planeet en die heelal (Harvey, 1986:9).

Aansluitend by die nuwe holistiese wêreldbeskouing kan die Gaia-hipotese genoem word wat deur James Lovelock in die 1960's ontwikkel is. Volgens hierdie hipotese word die aarde as 'n lewende organisme beskou wat in staat is om toestande soos onder meer gaskonsentrasies, klimaat en bakteriële groei self te reguleer ten einde 'n aanvaarbare geskikte omgewing te skep vir alle lewe om te floreer. Sedertdien word Gaia (aarde)

gedefinieer as 'n komplekse entiteit bestaande uit die aarde se biosfeer, atmosfeer, oseane en grondoppervlak (Visser, 2001:16; Lovelock, 1991:264-268).

Omgewingsbewustheid en omgewingsbewustes is een van vele bewegings en groepe wat betreklik onlangs ontstaan het in 'n poging om die omgewing te red en wat op die beginsels van die nuwe wêreldbeskouing geskoei is. As ideologie bied dit 'n alternatief vir die antroposentriese oftewel mens-gesentreerde standpunt wat bykans alle ideologieë inneem. Dit beskou nie die natuurlike wêreld as 'n bloot gerieflike bron wat beskikbaar is ter bevrediging van menslike behoeftes nie. Dit bied 'n ekosentriese perspektief waarin die menslike spesies as deel van die natuur uitgebeeld word (Heywood, 1997:60).

Susser (1995:254-256) is van mening dat omgewingsbewustheid die enigste werklike nuwe ideologiese skepping die afgelope 150 jaar is. Dit bied 'n nuwe morele visie wat die gepaste verhouding tussen menslike lewe, ander vorme van lewe en die planeet uitspel, in teenstelling met ander kontemporêre ideologieë met die visie dat die mensdom die natuur moet bemeester vir sy eie doeleindes. Die klem val op besorgdheid, nederigheid, mededeelsaamheid, verdraagsaamheid en liefde ten einde 'n volhoubare samelewing te verseker. Hierdie beginsels is ook vervat in die Islamitiese Deklarasie oor volhoubare ontwikkeling wat tydens die Johannesburgeraad (2002) voorgelê is (First Islamic Conference of Environment Ministers, 2002:1-11).

Die strewe na volhoubare ontwikkeling is sekerlik een van die belangrikste doelwitte van die ontwikkelingsproses. Om volhoubaarheid te bewerkstellig is dit nodig om 'n gefragmenteerde wêreldvisie met 'n holistiese wêreldvisie te vervang wat die gereedskap bied om die hedendaagse ontwikkelingsrealiteite te verstaan, te verklaar en te kan hanteer. Die holistiese benadering tot ontwikkelingsbeplanning en -bestuur is 'n benadering wat kruissnydend en geheelgeldend toegepas kan word. Hierbenewens is dit vloeibaar en kreatief en in staat om 'n wye reeks uitdagings aan te spreek.

Ontwikkeling is kompleks en multi-dimensioneel en omvat aspekte van die politiek, ekonomie, religie, kultuur, asook die sosiale en sielkundige aard van die mens. Soos vroeër aangedui is hierdie aspekte individueel en gefragmenteerd aangespreek. Daar was min ruimte gelaat vir 'n kruissnydende, interaktiewe benadering waar die onderskeie aspekte van 'n sosiale sisteem in die geheel aangespreek is nie. Die impak van ontwikkeling op die omgewing is ook nie volledig verreken nie. 'n Holistiese benadering kan 'n sintese tussen al die aspekte wat van belang is in die ontwikkelingsproses bewerkstellig. GOB is juis 'n holistiese benadering wat fokus op die geheel en die interaktiewe bande wat bestaan.

9. SAMEVATTING

Die proses van GOB as strategiese bestuurs- en beplanningsinstrument om volhoubare ontwikkeling op plaaslike vlak te verseker, het die fokuspunt van dié hoofstuk gevorm en

is daar gepoog om die teorie van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning so aan te bied, dat dit met die praktyk in verband gebring kan word en dat die ontwikkelingspraktyk in Suid-Afrika aan die hand hiervan getoets kan word.

In Suid-Afrika is besef dat ten einde by die snelveranderende omgewing aan te pas en die ongelykhede wat deur die vorige politieke bestel geskep is reg te stel, 'n nuwe bestuurs- en beplanningsbenadering noodsaaklik is in 'n poging om volhoubare ontwikkeling op plaaslike vlak te verseker.

GOB is 'n nuwe beplanningsbenadering en verteenwoordig 'n totale breuk met beplanningsbenaderings van die verlede. Dit is 'n meer holistiese bestuurs- en beplanningsbenadering, met volhoubare ontwikkeling as 'n primêre doelwit.

Die nuwe GOB-handleiding wat in 2001 gepubliseer is, verskil radikaal van die GOB-handleiding wat in 1998 deur die Departement Staatkundige Ontwikkeling saamgestel is aangesien dit 'n meer gebruikersvriendelike dokument is wat omvattende riglyne oor elke aspek van GOB gee. Verder is dit op die beginsels van hedendaagse ontwikkelingsbestuur en -beplanning geskoei, waarvan slegs die belangrikste in dié hoofstuk geïdentifiseer is.

Vir die eerste keer in Suid-Afrika word gemeenskappe die geleentheid gebied om aktief betrokke te raak en deel te neem aan die proses van GOB. Hierdie proses kan in 'n aantal logies opeenvolgende fases uiteengesit word en veronderstel 'n sistematiese, wetenskaplike en geordende wyse waarvolgens omgewings- en ontwikkelingsprobleme opgelos en/of voorkom kan word. Alhoewel dié fases, soos in hierdie hoofstuk uiteengesit, verfyn en uitgebrei kan word, volstaan die navorser hierby.

Gedurende die 1980's het die teorie van volhoubare ontwikkeling die ontwikkelingsdebat begin oorheers. Die kern van dié teorie is die behoefte aan die ontwikkeling van 'n beplannings- en bestuursbenadering waardeur ontwikkeling op ekonomiese, sosiale en politieke terreine bewerkstellig kan word sonder om die natuurlike hulpbronnens, waarop sodanige ontwikkeling berus, te vernietig en menslike gemeenskappe negatief te beïnvloed. Die toenemende omgewingsdegradasie en maniere om dit te stop vorm die fokus van hierdie teorie. Ontwikkeling moet dus gekoppel word aan pogings om die omgewing te behou en te hernieu.

Die prominente posisie wat die teorie van volhoubare ontwikkeling tans in die ontwikkelingsdebat beklee, word deur die verskillende benaderings wat tot volhoubare ontwikkeling bestaan, geïllustreer. Die onderskeie benaderings het verskillende rolspelers in gedagte. Sommige sien die regering en landsburgers as hoofrolspelers en andere sien organisasies, nie-regeringsorganisasies, vroue, minderhede en werkers as die

sleutelrolspelers in volhoubare ontwikkeling. Dié benaderings het egter een faktor gemeen, naamlik die hoë premie wat op deelname en grondvlakaktivisme geplaas word.

Die besorgdheid oor die omgewing vorm deel van 'n nuwe lewens- en wêreldbeskouing wat tans besig is om te voorskyn te kom en wat die wêreld as 'n dinamiese geheel sien, waarvan die dele onderling verbind en interafhanlik is. Omgewingsbewustheid as 'n ideologie bied 'n alternatief vir die verbetering van lewenskwaliteit, wat blyk 'n aanvaarbare alternatief te wees gesien in die lig van die dringende noodsaaklikheid om die toenemende omgewingsagteruitgang, toenemende armoede en die uitbuiting van natuurlike hulpbronne te stuit.

GOB kan instrumenteel wees in die realisering van bovermelde alternatief. Dit moet egter in gedagte gehou word dat GOB nie noodwendig oplossings vir alle ontwikkelingsprobleme kan bied nie maar dat dit immers die rigting vir volhoubare ontwikkeling aandui.

In die volgende hoofstuk word 'n oorsig oor die Suid-Afrikaanse Regering se transformasie- en ontwikkelingsbeleid gegee om aan te toon waar GOB in die huidige bedeling inpas.

HOOFSTUK 3

TRANSFORMASIE EN GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING

1. INLEIDING

In die vorige hoofstuk is die teoretiese en metodologiese vereistes van GOB as benadering tot volhoubare ontwikkeling volledig bespreek. Dit kan dien as verklaringsraamwerk vir en as maatstaf waarteen die uitvoering van die transformasie- en ontwikkelingsmandaat van die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit geëvalueer kan word.

In hierdie hoofstuk word die verband tussen transformasie en GOB, wat as een van die subdoelstellings van hierdie studie gestel is, aangedui. Eerstens word die konsepte verandering, ontwikkeling en transformasie kortliks uiteengesit. Hierna word die ideologiese kenmerke van transformasie bespreek. Verder word gefokus op die ontwikkelingsgerigte rol van die nuwe demokratiese regering met spesifieke verwysing na plaaslike regering en geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning. Laastens word die ontwikkelingsbeleid en –wetgewing as deel van die Suid-Afrikaanse Regering se transformasiebeleid ontleed.

Ontwikkelingsbeleid en –wetgewing is belangrike meganismes vir die bestuur, beplanning en implementering van die ontwikkelingsproses. Alle beleid en wette beïnvloed die ontwikkelingsproses in Suid-Afrika op die een of ander wyse. Sommige

beleid en wette is slegs indirek van toepassing op ontwikkeling, terwyl ander direk die ontwikkelingsproses beïnvloed. Beleid en wette vorm die raamwerk waarin die ontwikkelingsproses, -projekte en –programme bestuur word. Binne dié raamwerk word die instellings, meganismes, instrumente, prosedures en reëls wat ontwerp is om die ontwikkelingsproses in die rigting van volhoubaarheid te stuur, gedefinieer en beskryf (Scheepers, 2000:33).

‘n Beduidende aantal beleidsdokumente en wette beklemtoon geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning as ‘n belangrike instrument vir munisipaliteite om volhoubare ontwikkeling in hulle gebiede te bewerkstellig. Munisipaliteite soos gestel is die regeringsinstellings naaste aan die mense en word daarom as die hoeksteen van demokrasie in Suid-Afrika beskou. Beleide en wette, gemik op ontwikkeling en verandering, word deurgaans as deel van die transformasie van Suid-Afrika voorgehou.

2. BEGRIPSOMSKRYWING

Ter wille van duidelikheid word ‘n aantal begrippe binne die kontekstuele raamwerk van hierdie studie verder gespesifiseer. Begripsverwarring is veral prominent rondom die begrippe “verandering”, “ontwikkeling” en “transformasie”.

2.1 Verandering

Volgens Duvenage (2000:9) is verandering die omvattendste van die drie begrippe. Verandering in die breedste sin van die woord is 'n beplande, maar meer dikwels 'n onbeplande reaksie op stimuli in die omgewing. Begripsmatig dui verandering bloot op die wegbeweeg van 'n gegewe orde, stelsel, strukture, benadering en waardes na 'n ander "nuwe" toestand. Verandering verwys nie na enige algemeen aanvaarde voorgeskrewe orde nie. Daar is verskeie faktore soos tegnologiese, sosiale, ekonomiese, politieke en institusionele as bronne van verandering wat instellings tot optrede dwing. Verandering is nie 'n moderne verskynsel nie, maar wat verandering anders maak is dat die tempo daarvan dramaties toeneem het. Dit maak van verandering een van die mees dinamiese samelewingskragte (Kroon, 1996:507).

In die literatuur word daar tussen verskillende tipes verandering onderskei, onder andere tussen sikliese en strukturele verandering. Eersgenoemde behels die verandering van byvoorbeeld die bemarkingstrategie van 'n organisasie, die wyse waarop vergaderings gehou word en die bestuurstyl. Sikliese veranderinge raak slegs die bedryf van 'n organisasie en nie die basiese strukture van die organisasie nie (Esterhuyse, 1996:2). Volgens dié skrywer (1996:2) verwys strukturele verandering na die totale transformasie van 'n organisasie, dit wil sê die struktuur, kultuur en kernwaardes.

Verder word ook onderskei tussen eerste-orde en tweede-orde verandering. Eersgenoemde verwys na veranderinge byvoorbeeld van gedragspatrone binne die sisteem, wette, personeel en ander elemente van die sisteem. Die sisteem en kultuur verander egter nie. Begrippe soos aanpassing, wysiging en evolusionêre hervorming verwys na eerste-orde verandering (Esterhuyse, 1996:3).

Tweede-orde verandering verskil egter radikaal van eerste-orde verandering. Dit impliseer 'n nuwe denkwyse oor die wêreld. Dit behels 'n paradigmaskuif oftewel 'n nuwe denkwyse wat gepaard gaan met fundamentele verandering van sisteme, strukture en kultuur. Dit is 'n tipe verandering wat die sogenaamde "ou spelreëls" verwerp en diepe ontevredenheid met die status quo openbaar. Begrippe soos transformasie, heropbou en strukturele verandering verwys na hierdie vlak van verandering (Esterhuyse, 1996:3).

Volgens Esterhuyse (1996:3) is Suid-Afrika tans besig om deur 'n tweede-orde veranderingsproses te gaan wat paradigmaskuif en transformasie van die politieke, ekonomiese en ander sisteme sowel as die strukture, kultuur en simbole van hierdie sisteme behels.

Uit die voorafgaande blyk dit dat verandering 'n begrip met 'n baie wye en algemene betekenis het wat na die vloeibaarheid van omstandighede verwys waarin die mens hom/haar bevind.

2.2 Ontwikkeling

Die begrip ontwikkeling is inherent multi-dimensioneel en kompleks en juis om dié redes maak dit definiëring hiervan moeilik. Ontwikkelingsteorieë staan verskillende interpretasies voor. Dit moet aanvaar word dat ontwikkeling waardegeleë en subjektief is. Inderdaad, soveel outeurs soveel definisies. Desnieteenstaande hiervan sal daar in dié afdeling gepoog word om die werklike doel en wese van ontwikkeling vas te stel en 'n werkbare definisie daarvan te formuleer.

Volgens Palmer (1989:14) is ontwikkeling 'n gespesifiseerde tipe verandering. Palmer (1989:14) definieer ontwikkeling as "... a purposeful change that moves towards the attainment of a specific goal".

Coetzee (1996:157) argumenteer dat ontwikkeling gekonseptualiseer word as 'n proses van gerigte verandering wat sal lei na ekonomiese groei, politieke outonomie en wye sosiale verbetering en selfs heropbou. Hierdie veranderingsproses word gestimuleer deur dit te koppel aan die oortuigings van diegene wat betrokke is by die proses wat beteken

dat dit plaasvind in terme van hulle definisie van behoeftes en binne die grense van wat vir hulle aanvaarbaar is (Coetzee, 1996:157).

Coetzee (1996:141) beweer verder dat die soeke na 'n geskikte definisie van ontwikkeling fokus op die prosesse wat politieke, ekonomiese en sosiale transformasie voorafgaan. Dit verwys na veranderinge in persepsies en houdinge wat eers moet plaasvind alvorens veranderinge in die politieke, ekonomiese en sosiale lewe kan plaasvind. 'n Geskikte definisie van ontwikkeling sal dus komponente insluit wat voorsiening maak vir persoonlike ontwikkeling van elke individu. Dit sluit ook die bevrediging van basiese behoeftes in, nie net voedsel, klere, beskutting en ander konkrete behoeftes nie, maar ook die reg op 'n sinvolle lewe. Selfwaarde is 'n belangrike onderliggende aspek van ontwikkeling. Ontwikkelingspogings moet gebaseer wees op die veronderstelling dat alle mense as waardige individue behandel wil en moet word. Dit is die basis van mens-gesentreerde ontwikkeling – 'n proses wat alle aspekte van lewe binne 'n gemeenskap insluit (Coetzee, 1996:141).

Coetzee (1996:145) beweer dat indien aanvaar word dat alle mense die geleentheid tot 'n waardige lewe wil hê, ontwikkeling dus te make het met die verbetering van die totale menslike welstand. Ontwikkeling word dus nie net beskou as 'n meganisme waardeur materiële omstandighede verbeter word nie, maar word ook beskou as 'n visie van transformasie en redding. Dit word die fokus van menslike verwagtinge. Juis daarom

moet mense aan die maak van fundamentele keuses deelneem. Geen ontwikkeling is moontlik sonder deelname (wat die geleentheid vir keuses impliseer) nie. Alle ontwikkelingsaktiwiteite moet kennis neem van die voorvereiste, naamlik dat mense moet deelneem in die vorming van hulle eie bestaan en toekoms. Sosiale strukture kan getransformeer word, maar transformasie moet begin by die basis van sinvolheid en 'n sinvolle bestaan. Die sinvolle ervaring van die werklikheid is die basis van ontwikkeling (Coetzee, 1996:145).

Samevattend kan ontwikkeling gedefinieer word as die proses waardeur die mens in staat gestel word om sy totale welstand en menswees, geestelik en fisies, te ontwikkel en te onderhou.

2.3 Transformasie

Die begrip “transformasie” is afkomstig van die Latynse woord *transformare* wat beteken om van vorm te verander (Webster’s Third International Dictionary:2427).

Binne die konteks van wêreldpolitiek definieer Kegley en Witkopf (1999:4) transformasie as “... a change in the characteristic pattern of interaction among the most active participants in world politics of such magnitude that it appears that one ‘global system’ has replaced another”. Uit dié definisie is dit duidelik dat transformasie binne

die konteks van wêreldpolitiek die vervanging van een globale sisteem deur 'n ander sisteem beteken.

Raubenheimer (1996:8) definieer transformasie in 'n breë sin as situasies waarin individue en groepe hulleself bevind waar die eise van die tyd sekere herdefiniërings (let wel nie ongeldigverklarings nie) van uitgangspunte, beskouinge en doenwyses noodsaak ter wille van optimale aanpassing en selfs oorlewing. Volgens die navorser gebeur dit in die praktyk dat sekere uitgangspunte, beskouinge en doenwyses wel ongeldig verklaar word. Suid-Afrika is 'n tipiese voorbeeld hiervan. Apartheid is deur die *African National Congress* (ANC) as totaal ongeldig verklaar. Die uitdagings aan openbare en privaatsektore wat fundamentele verandering wil bewerkstellig, lê in die erkenning en kundige bestuur van transformasie as 'n menslike deurlewingsproses.

Senge (1999:15) gee 'n omvattende definisie van transformasie as "... profound change...that combines inner shifts in peoples' values, aspirations and behaviors with "outer" shifts in processes, strategies, practices and systems". Die begrip *profound* is afkomstig van die Latynse woord *fundus* wat basis of *foundation* beteken, wat letterlik beteken "moving toward the fundamental". Dit is nie voldoende om strategieë, strukture en sisteme te verander nie behalwe as die denke wat hierdie strategieë, strukture en sisteme geproduseer het, ook verander nie (Senge, 1999:15).

Venter (1998:34) definieer transformasie as die soort verandering wat 'n nuwe denkwysie of paradigma nastreef en onlosmaaklik prosesmatig is. Die begrip "paradigmaskuif" is die eerste keer deur Thomas Kuhn aangewend. In sy werk toon Kuhn (1962) aan hoe alle betekenisvolle deurbrake in die veld van die wetenskap eers 'n breuk met tradisie, met ou denkwyses en met ou paradigmas behels het. Nie alle paradigmaskuiwe is positief nie. Of dit in 'n positiewe of negatiewe rigting is, of skuiwe oombliklik of evolusionêr of revolusionêr, paradigmaskuiwe stel die mens in staat om die wyse waarop hy/sy die wêreld sien, te verander na 'n ander manier waarop die wêreld gesien word. Om anders te sien, moet die mens anders dink. Paradigmas oftewel kernwaardes is dus onskeibaar in karakter. Die mens moet sy/haar wese verander om in staat te wees om sy/haar persepsies te verander (Pretorius, 1996:26).

Aansluitend hierby kan die toespraak van dr. ZST Skweyiya, voormalige minister van Staatsdiens, genoem word wat hy tydens die ANC Nasionale Konferensie oor transformasie, gehou op 17 September 1998, gelewer het. In hierdie toespraak het hy transformasie gedefinieer as "... a process of rapid and radical change in all the facets of an organization. These changes are so significant that they result in a new identity. Transformation is thus a process of becoming that re-organises organisational knowledge and operations. Transformation is also a process of invention. It requires new visions, new ways of thinking and a new language."

Die ANC dokument *Ready to Govern* (1992:2) definieer transformasie as die proses waardeur die apartheidsamelewing met 'n verenigde, nie-rassige, nie-seksistiese en demokratiese samelewing vervang word. Hierdie proses behels die bevryding van Afrikane in die besonder en swartmense oor die algemeen van politieke en ekonomiese onderdrukking. Dit behels die opheffing van die lewensgehalte van alle Suid-Afrikaners, veral die armes (ANC, 1997:11).

In 1994 het die ANC die Heropbou en Ontwikkelingsprogram (voortaan HOP) aanvaar as die basiese beleidsraamwerk wat die ANC sou lei in die transformasie van Suid-Afrika. Jay Naidoo (1995:24), die voormalige minister verantwoordelik vir hierdie program, het die volgende oor dié program gesê: “Changing the minds of people, transforming the way people think, work and deliver, transforming our budget to meet the new priorities we have set out, transforming how we spend money, transforming attitudes is what the RDP is all about”.

Uit bovermelde definisies is dit duidelik dat transformasie 'n nuwe denkwyse oftewel paradigmaskuif behels.

Ingevolge 'n besprekingsdokument oor die kernwaardes van die Heropbou en Ontwikkelingsprogram (voortaan HOP) is transformasie 'n mensgesentreerde en mensgedrewe proses. Dit is 'n mensgesentreerde proses aangesien die bevrediging van

basiese menslike behoeftes (materieel en nie-materieel) van alle Suid-Afrikaners as eerste prioriteit beskou word. Die mensgedrewe proses word gekenmerk deur die mobilisering van alle burgers om aktief aan regeringsprosesse ten opsigte van ontwikkeling en transformasie deel te neem. Sonder die kombinasie van doeltreffende regering en die mobilisering van Suid-Afrikaners sou die taak van transformasie onmoontlik wees (ANC, 1995:6).

In die lig van die voorafgaande bespreking kan daar nou gepoog word om 'n hersiene definisie vir transformasie te formuleer wat soos volg sou kon lei: Transformasie kan gedefinieer word as 'n fundamentele veranderingsproses wat nie net op 'n fisiese (strategie, sisteme en praktyke) vlak nie, maar ook op 'n psigiese vlak van 'n samelewing se waardes en norme (fundamentele skuif in denke, waardes en persepsies) plaasvind.

Hierdie definisie kan volgens die skrywer dien as 'n algemene en oorsigtelike omskrywing van die begrip transformasie.

Die klem wat op transformasie en ontwikkeling in Suid-Afrika geplaas word, word duidelik geïllustreer in die toespraak wat die voormalige president, Nelson Mandela, in 1994 tydens die ANC se *National Conference on Reconstruction and Strategy*, waarin hy onder meer die volgende gesê het: "... implement our vision of transformation, reconstruction and development."

Die afleiding kan gemaak word dat ontwikkeling onlosmaaklik deel van transformasie in Suid-Afrika is.

2.4 Gevolgtrekking

Uit die voorafgaande gedeelte blyk dit dat alhoewel die begrippe verandering, ontwikkeling en transformasie nou verwant is en ook in 'n mate ten opsigte van betekenis oorvleuel, daar wel wesenlike verskille tussen dié begrippe bestaan. Verandering is die omvattendste van die drie begrippe en verwys na die vloeibaarheid van omstandighede waarin die mens hom bevind. Beide begrippe ontwikkeling en transformasie impliseer verandering. Uit die voorafgaande ontleding van die begrippe is dit duidelik dat die mens sentraal in beide die begrippe ontwikkeling en transformasie staan inteenstelling met vroeër beskouings dat ontwikkeling slegs op ekonomiese ontwikkeling gefokus het en die mens totaal op die agtergrond geskuif is. Daar kan nie sprake wees van transformasie van strukture indien die individu/gemeenskap nie die werklikheid as sinvol ervaar nie. Dit vereis 'n verandering in die denkraamwerk van die individu. Ontwikkeling en transformasie gaan dus hand aan hand. Alhoewel transformasie ook 'n spesifieke verandering veronderstel, veronderstel dit nie bloot oppervlakkige of kosmetiese verandering nie, maar wel omvattende en fundamentele verandering wat gewoonlik, nie noodwendig nie, 'n nuwe orde of benadering tot geleentheid skep. Verder is transformasie 'n komplekse dinamiese proses wat aanpassing of hersiening van

die mens se persepsies, houdings, waardes en normes vereis, dit wil sê dit 'n paradigmaskuif, soos ook in die geval van ontwikkeling.

Die Suid-Afrikaanse regering koppel spesifieke doelwitte aan transformasie. Hierdie doelwitte word pertinent in die HOP uitgespel. Indien verandering en transformasie nie duidelike doelwitte uit spel nie kan dit in sekere gegewe omstandighede in 'n doellose proses ontaard.

3. IDEOLOGIESE KENMERKE VAN TRANSFORMASIE

Aangesien transformasie oor idees gaan, is die vraag of transformasie 'n ideologie is en indien so, watter ideologiese kenmerke dit het.

'n Ideologie is 'n politieke term, alhoewel dit van toepassing gemaak kan word op ander kontekste (Baradat, 2000:9). Die term transformasie is 'n alombekende politieke term aangesien dit die amptelike regeringsbeleid van Suid-Afrika is. In bykans al die ANC dokumente word stellings gemaak oor die apartheidsamelewing en hoe 'n getransformeerde samelewing daar moet uitsien. Die ANC het vir jare die transformasie van die Suid-Afrikaanse samelewing bepleit. Vir nege dekades het die ANC die stryd teen rassisme en verdrukking gelei deur middel van georganiseerde massa-teenstand, die mobilisering van die internasionale gemeenskap en die opneming van die gewapende

stryd teen apartheid (ANC, 2000:1). Die Vryheidsmanifes wat in 1955 deur die ANC aangeneem is, vorm steeds die fondament van die transformasiebeleid van die ANC.

Volgens Esterhuyse (1987:313) vervul 'n ideologie 'n kognitief-normatiewe funksie. Ideologieë vervul 'n kognitiewe funksie in die sin dat dit 'n bepaalde blik op 'n status quo verskaf. Dit verskaf die aanhangers daarvan 'n interpretasieraamwerk in terme waarvan die omringende wêreld verstaan kan word (Esterhuyse, 1987:313). Die voormalige Suid-Afrikaanse samelewing en waardes is deur die ANC kognitief geïnterpreteer as kolonialisme, rassisme, apartheid, seksisme en diskriminerende beleide wat tot wanbalanse in elke sfeer van hierdie samelewing gelei het. In die ANC-dokument *Strategy and Tactics* (1997:6) word apartheid vertolk "... as illegal and illegitimate, the apartheid state's practices eroded the moral fibre of the South African society."

Transformasie as ideologie bied nie net 'n interpretasie van die werklikheid nie, maar bied ook 'n visie vir die toekoms gebaseer op ander norme (Baradat, 2000:9). Normatief is die ANC se visie op 'n verenigde, nie-rassige, nie-seksistiese en demokratiese samelewing, waarin die lewenskwaliteit van alle Suid-Afrikaners veral die armes opgehef moet word. Die meerderheid hiervan is Afrikane en vroue (ANC, 1997:5).

Ideologie is egter nie bloot 'n blik op die werklikheid nie, maar verskaf ook 'n normatiewe lewensbeleid en program van optrede. Dit voorsien 'n leidraad vir optrede,

‘n praktiese modus om die visie te realiseer om sin van die lewe te maak (Esterhuyse, 1987:313). Verskeie beleidsdokumente en wetgewing wat deur die ANC aanvaar is, vorm die normatiewe raamwerk waarvolgens transformasie en ontwikkeling moet geskied ten einde ‘n omgewing te skep wat as sinvol deur Suid-Afrikaners ervaar word. Hierdie raamwerk word later in die hoofstuk volledig bespreek.

Om enige ideologie te implementeer moet dit legitimiteit (aanvaarding en steun) geniet. Daarsonder bly dit ‘n sterk kritiek, ‘n visie en ‘n blote plan van aksie en kan nie gerealiseer word nie. Volgens Ackron (1988:51) verwys legitimiteit (in beginsel) na die vermoë van die politieke stelsel om die oortuiging te skep dat die voorgestelde politieke instellings die mees doelmatige en korrekte instellings vir die bepaalde samelewing is. Sedert 1912 het die ANC toenemende legitimiteit vir sy idees (waarde-oordele, visie en planne) opgebou. Sedert 1994 poog die ANC om legitimiteit onder alle Suid-Afrikaners (ook Blankes, Kleurlinge en Indiërs) vir transformasie te werf. In dié verband poog die ANC-regering om die Suid-Afrikaanse samelewing te oortuig dat die demokratisering van instellings die enigste weg is vir die eliminerings van politieke, ekonomiese en sosiale ongelykhede, wat deur die apartheidsbedeling geskep is. In die verslag van die *Presidential Review Commission on the Reform and Transformation of the Public Service in South Africa* (1998:1) word dit duidelik gestel dat dit noodsaaklik is om staatsinstellings te transformeer “... from an instrument of discrimination, control and

domination to an enabling agency which serves and empowers in an accountable and transparent way.”

Ideologieë is onder andere ook aksie-georiënteerd. Dit beskryf nie bloot die realiteit en bied ‘n beter toekoms nie. Trouens, dit omskryf die stappe wat geneem moet word om ‘n beter toekoms te skep, dit wil sê ‘n program van aksie (Baradat, 2000:9). In die ANC-dokument *Strategy and Tactics* (1997:16) word dit soos volg gestel: “It is one of the most central tasks of the ANC, at each stage of transformation, to elaborate a programme of transformation in line with the strategic perspective of a united, non-racial, non-sexist and democratic society. For the current phase, the framework of this is to be found in the Reconstruction and Development Programme...” Hierdie program spel al die aksies uit wat uitgevoer moet word om transformasie van die Suid-Afrikaanse samelewing te bewerkstellig.

Enige program van aksie benodig die aktiewe ondersteuning en organisering van die grootste moontlike aantal mense, dit wil sê massamobilisasie. Die doeltreffendheid van ideologieë word bepaal deur hul vermoë om die massa te mobiliseer (Esterhuyse, 1987:316). Die sukses van laasgenoemde is geïllustreer in die 1999-verkiesings waartydens die ANC die meerderheidstem verwerf het. In dié verband maak President Thabo Mbeki (2001:2) die volgende stelling: “The present reality is that the ANC-led

broad democratic movement is the most powerful political force in our country, with the strongest and most extensive mass base.”

Ideologieë vervul verder ‘n konsolideringsfunksie wat die integrasie van individuele belang tot groepsbelang ten doel het en is om hierdie rede op die kollektiwiteit gerig (Esterhuyse, 1987:317). Die retoriek, die simbole asook die identifisering van ‘n gemeenskaplike vyand het ten doel die hegte konsolidering van die kollektiwiteit. In die beleidsdokumente van die ANC word kolonialisme en apartheid as die “gemeenskaplike vyand” voorgehou en word ‘n situasie geskets waarin die Afrikane deur kolonialisme en apartheid onderdruk en uitgebuit is. Die meerderheid Suid-Afrikaners word saamgesnoer om ‘n gemeenskaplike doel, naamlik die vernietiging van ‘n rassediskriminerende orde en die skepping van ‘n demokratiese orde waarin alle Suid-Afrikaners die reg tot vryheid, gelykheid en beter lewenskwaliteit het.

Ideologieë wil nie alleen menslike gedrag in ‘n bepaalde rigting stuur nie en ‘n gevoel van samehorigheid verskaf nie, maar terselfdertyd ook kollektiewe gevoelens van eiewaarde en identiteit genereer. Juis daarom sluit dit alles uit wat hierdie doelwit in die wiele kan ry of kollektiewe binding kan versteur (Esterhuyse, 1987:318). Hierdie aspek vat President Thabo Mbeki treffend saam in sy volgende stelling (2001:3): “... as we engage in the struggle to overcome the legacy of colonialism and apartheid a critical part

of that struggle must be the reaffirmation of the culture, identity and pride of the African people which racism sought to obliterate.”

Volgens Baradat (2000:12) eis ideologieë dat omgewings sodanig verander moet word dat dit aan die vereistes van die mense moet voldoen. Die ANC-regering poog om die Suid-Afrikaanse omgewing op so ‘n wyse te verander dat dit aan die post-apartheidsvereistes van die samelewing moet voldoen in ‘n poging om meer sin van die omgewing te maak. Een van die programme van aksie om die omgewing meer sinvol te maak is die transformasie van staatsinstellings met spesifieke verwysing op plaaslike vlak wat in die volgende afdeling bespreek sal word.

Ideologieë se doelwitte is dikwels utopies en toon ‘n diepe vertrouwe in die mensdom se potensiaal om sukses te behaal en geluk te vind (Baradat, 2000:8). Transformasie word as die antwoord op alle probleme in die Suid-Afrikaanse samelewing voorgelê. In die ANC dokument *Strategy and Tactics* (1997:14) word transformasie gekoppel aan die soeke na ‘n nuwe wêreldorde wat deur demokratiese waardes en ‘n kultuur van menseregte gekenmerk word. Die ANC besef egter dat transformasie nie oornag kan geskied nie. In die ANC dokument *Ready to govern* (1992:3) word dit soos volg gestel:

“It is critical, however, that we honestly face up to the extent of the problems confronting our country. They are not going to be solved overnight and there are no easy or quick solutions. The problems run deep and resources are limited.”

Uit die voorafgaande is dit duidelik dat transformasie sekere ideologiese kenmerke het. Dit beteken egter nie dat transformasie 'n ideologie *per se* is nie, maar wel sekere kenmerke vertoon.

4. TRANSFORMASIE EN PLAASLIKE REGERING

4.1 Agtergrond

Die transformasie van die Suid-Afrikaanse samelewing behels uiteraard die transformasie van staatsinstellings op die nasionale, provinsiale en plaaslike vlak ten einde die behoeftes van 'n post-apartheid samelewing aan te spreek. Outoritêre en geslote beleidsisteme moet getransformeer word na 'n demokratiese, deursigtige en oop sisteem wat nie op eksklusiewe besluitnemingsprosesse nie, maar wel op inklusiewe, populistiese, egalitariese en deelnemende besluitnemingsprosesse gebaseer is (Cloete, 1996:224-225).

Dit is noodsaaklik om die beheergeïentende apartheidsinstellings met ontwikkelingsgeïentende instellings te vervang. Ontwikkeling moet hoofsaaklik gefokus wees op die verbetering van die lewenskwaliteit van veral die vorige benadeelde gemeenskappe. Munisipaliteite is van kritieke belang vir die sukses van heropbou en ontwikkeling. Die nuwe rol van plaaslike regering sluit in die voorsiening van basiese dienste, die skepping van werksgeleenthede, bevordering van demokrasie en rekenpligtigheid en die verligting van armoede. GOB is juis die beoogde instrument wat

plaaslike regering in staat moet stel om sy ontwikkelingsgerigte verantwoordelikhede na te kom.

4.2 Historiese faktore wat tot GOB aanleiding gegee het

Munisipale beplanning was vir meer as vyf dekades onder andere slegs op die geïdentifiseerde behoeftes van die sogenaamde bevoorregte groep, naamlik die Blankes gebaseer. Aangesien alle regerings voor 1994 deur 'n minderheid verkies was, het die identifisering van behoeftes en die beplanningstelsels wat geskep is om hierdie behoeftes aan te spreek, hoofsaaklik die belange van die minderheid gereflekteer (DPPR, 2001:8). Die behoeftes van ander bevolkingsgroepe (veral die Swartes) is geïgnoreer aangesien beplanning op plaaslike vlak op die toepassing van afsonderlike ruimtelike, sosiale en ekonomiese ontwikkeling gefokus het. Munisipale beplanning in Blanke gebiede was hoofsaaklik met fisiese ontwikkeling gemoeid, sonder daadwerklike inagneming van omgewingsvolhoubaarheid en ekonomiese lewensvatbaarheid. Die sosiale en ekonomiese dimensies van ontwikkeling soos armoedeverligting, sosiale gesondheid en welsyn is grootliks geïgnoreer (DPPR, 2001:9). Hierbenewens was munisipale beplanning tegnies van aard met weinig of geen deelname van gemeenskappe nie. Programme en projekte is deur die plaaslike regering geïmplementeer, dit wil sê 'n bloudrukbenadering is gevolg wat beteken het dat daar weinig ruimte vir aanpassing deur plaaslike regering by veranderende omstandighede was (DPPR, 2001:9).

Armoede, 'n lae ekonomiese groeikoers, hoë vlakke van werkloosheid en 'n hoë bevolkingsgroei (veral onder Swart bevolkingsgroepe) het nuwe beplanningsvorme vereis (Van der Waldt & Helmbold, 1995:177).

Eers gedurende die vroeë 1990's het verskeie forums soos die Plaaslike Onderhandelingsforum en die Nasionale Behuisingsforum begin fokus op GOB as reaksie op die gedateerde en ondoeltreffende wyse van beplanning. Terselfdertyd het die idee van GOB wêreldwyd veld begin wen as reaksie op die gefragmenteerde, *ad hoc*-gebaseerde benadering tot beplanning in die 1980's. 'n Meer holistiese perspektief op ontwikkeling het ter sprake gekom (DPPR, 2001:9).

Die ANC se dokument *Ready to govern: The ANC policy guidelines for a democratic South Africa* (1992:12-13) het voorgestel dat 'n nuwe stelsel van munisipale beplanning onder meer die maksimum betrokkenheid van alle gemeenskappe en rolspelers moet verseker. Dit moes op diegene gerig wees wat die grootste behoeftes het. Verder moes dit op geïntegreerde en volhoubare ontwikkeling fokus ten einde die ongelykhede van apartheid aan te spreek.

Plaaslike regering word as 'n integrale deel van die Suid-Afrikaanse transformasiebeleid beskou. In bovermelde dokument (1992:13) word dit pertinent gestel dat die transformasie van plaaslike regering onlosmaaklik deel van die aftakeling van apartheid

vorm. Geen betekenisvolle transformasie op plaaslike vlak kan plaasvind as dit nie deel van 'n proses van nasionale transformasie is nie. Volgens die ANC-regering is doeltreffende, effektiewe en deursigtige plaaslike regering nodig aangesien die stelsel van plaaslike regering onder apartheid gefaal het om aan die basiese behoeftes van die meerderheid van Suid-Afrika te voldoen. GOB is 'n instrument wat plaaslike regering bemagtig om progressief te beweeg na die sosiale en ekonomiese opheffing van gemeenskappe en die voorsiening van basiese behoeftes aan mense en in besonder dié armes en agtergeblewenes.

Vir die ANC-regering het plaaslike regering ook 'n belangrike rol te speel in die bou van demokrasie. Dit is die regeringsvlak wat die neem van besluite oor sake wat die inwoners van plaaslike gemeenskappe se daaglikse lewe raak, nader aan hulle te bring. Dit bied die inwoners die geleentheid om aktief betrokke te raak in besluitnemings- en beplanningsprosesse wat hulle direk raak (ANC, 1992:12).

Teen 1995 is GOB deur die regering erken as 'n doeltreffende benadering tot volhoubare ontwikkeling in Suid-Afrika. GOB is in die Grondwet (108/1996) gekonkretiseer en verder geartikuleer in 'n reeks beleidsdokument insluitend die *White Paper on Local Government* (1998) en die *White Paper on Spatial Planning and Land Use Management* (2001). Dit het ook wetlike status verkry deur wetgewing soos die Wet op Ontwikkelingsfasilitering (67/1995), die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale

Afbakening (27/1998), die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture (117/1998) en die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels (32/2001), wat later in die hoofstuk in meer besonderhede bespreek sal word.

4.3 Gevolgtrekking

Uit die voorafgaande gedeelte is dit duidelik dat daar vir dekades geen gestruktureerde multidimensionele ontwikkelingsbeleide en –strategieë vir die swart gemeenskappe in Suid-Afrika bestaan het nie. Regeringsbeleide was hoofsaaklik polities van aard wat daarop gerig was op die voortsetting en bevordering van segregasie, later apartheid en afsonderlike ontwikkeling. Die klem het op ekonomiese groei in belang van die ontwikkelde kommersiële Blanke sektor geval. Die ontwikkelingsbeplanning wat wel in Blanke gebiede toegepas is, was hoofsaaklik op fisiese beplanning gefokus en ander dimensies van ontwikkeling soos sosiale aspekte en omgewingsvolhoubaarheid is totaal geïgnoreer. Toenemende armoede in die 1990's het egter nuwe beplanningsvorme vereis. Die resultaat was GOB as 'n instrument waarmee plaaslike regering volhoubare ontwikkeling in hulle gebiede kan bewerkstellig. Volgens die ANC-regering het apartheid 'n erfenis van gefragmenteerde plaaslike regering nagelaat wat deur ondoeltreffendheid gekenmerk is. Vir die ANC-regering was die transformasie van staatsinstellings op die nasionale, provinsiale en in besonder die plaaslike vlak van kritieke belang om die wanbalanse wat deur apartheid veroorsaak is, veral deur middel van GOB reg te stel. Die feit dat GOB nie net in sekere beleidsdokumente nie, maar ook

in wetgewing vervat is, illustreer die erns waarmee die huidige regering hulle transformasie- en ontwikkelingstaak bejeën.

5. DIE SUID-AFRIKAANSE REGERING SE REGULERENDE EN STATUTÊRE RAAMWERK VIR TRANSFORMASIE EN ONTWIKKELING

Die beplanning van 'n ontwikkelingsprogram of –projek is 'n belangrike stap in enige ontwikkelingsproses. Sonder beplanning is dit onmoontlik om volhoubare ontwikkeling te bereik. Die doel van ontwikkelingsbeplanning is om te verseker dat alle projekte en programme die behoeftes van die mense aanspreek en om 'n bydrae tot die verbetering van hulle lewenskwaliteit te lewer, sonder die vernietiging van die omgewing en die uitputting van nie-hernubare bronne (Scheepers, 2000:220).

Aangesien die fokus van ontwikkelingsprojekte altyd op die verbetering van die lewensstandaard van diegene betrokke val, moet die ontwikkelingsprobleme van die mense as 'n integrale deel van die ontwikkelingsbeplanningsproses aangespreek word. Dit word geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning genoem (Scheepers, 2000:220).

Die beginsels van Suid-Afrikaanse ontwikkelingswetgewing en –beleide van toepassing op die beplanning van ontwikkelingsprojekte en –programme sal vervolgens uiteengesit word. Alhoewel daar 'n verskeidenheid wette en beleid ter sprake is, sal slegs die

belangrikste wette en beleid wat spesifiek vir plaaslike regering van belang is, kortliks ontleed word.

5.1 Die Oorgangswet op Plaaslike regering (209/1993)

Hierdie wet, soos gewysig deur die Tweede Wysigingswet op die Oorgangswet op Plaaslike Regering (97/1996) is aangeneem om die transformasieproses op plaaslike vlak te reël plaas wat oor drie fases sou strek, naamlik die pre-interim, interim en die finale fase ten einde volwaardige demokratiese plaaslike regering tot stand te bring (einde 1999). Vir dié doel het die wet voorsiening gemaak vir onder andere die instelling van Provinsiale Komitees vir plaaslike regering ten opsigte van die onderskeie provinsies; vir die instelling van forums vir die onderhandeling van transformasie van plaaslike regering; vir die instelling van benoemde oorgangsrade in die pre-interim fase; vir die afbakening van regsgebiede en die verkiesing van oorgangsrade in die interim fase.

Alhoewel die meeste van die inhoud van hierdie wet binnekort geskiedenis sal wees, is dit belangrik om te meld dat hierdie wet 'n totale nuwe ontwikkelingsparadigma in plaaslike regeringswetgewing in Suid-Afrika bekend gestel het, met spesifieke verwysing na die konsep geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning, soos vervat in artikel 10(b) en (d).

5.2 Die Heropbou en Ontwikkelingsprogram (HOP) (1994)

Voor die nasionale verkiesing in April 1994 het die ANC met 'n heropbou- en ontwikkelingsplan vorendag gekom waarmee Suid-Afrika se ontwikkelingsvraagstukke

aangespreek kon word. Sedertdien is vele insette van rolspelers soos die privaatsektor, ontwikkelingsinstellings en nie-regeringsorganisasies verkry wat aan die plan 'n toepaslikheidswaarde verleen het (Van der Waldt & Helmbold, 1995:178).

Hierdie plan wat as die HOP bekend staan is seker een van die omvattendste transformasie dokumente van die Suid-Afrikaanse regering. Dit is een van die mees sentrale take van die regering, om in alle stadia van transformasie, 'n program saam te stel wat in ooreenstemming is met die strategiese perspektief van 'n verenigde, nie-rassige, nie-seksistiese en demokratiese samelewing. Die HOP is die program vir die eerste fase van transformasie (ANC, 1997:16).

Die ontwikkelingsparadigma wat tans in Suid-Afrika heers en waarvolgens ontwikkeling beplan moes word, word in bovermelde program, wat die belangrikste beleidsdokument oor ontwikkeling en ontwikkelingsbeplanning in 'n post-apartheid Suid-Afrika is, uiteengesit. Dié program kombineer strategieë om al die land se hulpbronne op 'n doeltreffende en samehangende wyse te mobiliseer ten einde volhoubaarheid te verseker. Hierdie strategieë word nie net op nasionale, provinsiale en plaaslike vlak deur die regering geïmplementeer nie, maar ook deur nie-regeringsinstellings, dit wil sê instellings wat binne die burgerlike samelewing bestaan. Hierdie strategieë kan nie sonder beplanning geïmplementeer word nie. Dié program beskou heropbou en ontwikkeling as deel van 'n geïntegreerde proses (Scheepers, 2000:221).

Die eerste prioriteit is om die basiese behoeftes van mense aan te spreek. Basiese behoeftes sluit werk, grond, behuising, water, elektrisiteit, telekommunikasie, vervoer, 'n skoon omgewing, voedsel, gesondheidsorg en sosiale welsyn in (ANC, 1994:16).

Plaaslike regering is van kritieke belang vir die sukses van die HOP. Dit is die vlak van verteenwoordigende demokrasie wat die naaste aan die gemeenskap is. Plaaslike regering is dikwels gemoeid met die toewysing van hulpbronne wat die gemeenskap direk raak en dit is daarom nodig dat hulle op 'n demokratiese, nie-rassige en nie-seksistiese wyse gestruktureer moet word (ANC, 1994:129).

Opsommenderwys kan die program as 'n strategie beskou word om Suid-Afrika se ekonomiese, sosiale, politieke, morele, kulturele en omgewingsvraagstukke aan te spreek. Weens die omvang van hierdie vraagstukke en die hoë koste verbonde aan die aanspraak daarvan, hang die sukses daarvan af van toegewyde staatsinstellings met spesifieke verwysing na plaaslike regeringsinstellings.

5.3 *Growth, Employment and Redistribution Programme (GEAR)(1996)*

Bovermelde dokument is in Junie 1996 gepubliseer in 'n poging om ekonomiese groei te stimuleer en om die verwesenliking van die doelwitte soos vervat in die HOP (1994) te bevorder (Scheepers, 2000:227).

Onmiddellik nadat dié dokument gepubliseer is, het die Minister van Finansies, Trevor Manuel, aangekondig dat hierdie dokument nie-onderhandelbaar was nie, alhoewel die Regering bereid was om detail met sy vennote te onderhandel. Daar was nie sprake van konsultasie deur die vennote met die ANC voor die publikasie van dié dokument nie. Die GEAR is hoofsaaklik deur ekonome saamgestel en is deur besigheidsleiers verwelkom maar het menige in die ANC-alliansie geskok vanweë die neo-liberale karakter van die dokument – soos dit bestempel is. Desondanks het die GEAR die amptelike makro-ekonomiese strategie vir Suid-Afrika geword (Marais, 1998:160-161).

Die GEAR verskaf aan die ontwikkelingsbeplanner riglyne oor aspekte van ekonomiese transformasie as deel van die regering se transformasiebeleid. In dié verband geld die volgende aspekte: naamlik armoedsverligting, sosiale ontwikkeling, werkskepping, belegging in infrastruktuur en menslike hulpbronontwikkeling, sistematiese vermindering van die begrotingstekort, die uitskakeling van oorspandering deur die regering, die bevordering van beleggings en verslapping van valutabeheer (Department van Finansies, 1996:2-3).

Ontwikkelingsbeplanners moet op nasionale, provinsiale of plaaslike regeringsvlak binne die makro-ekonomiese strategiese raamwerk werk wat die volgende ten doel het, naamlik:

- herverdeling van inkomste en sosio-ekonomiese geleenthede ten gunste van armes;

- 'n samelewing waarin gesondheids-, onderwys- en ander dienste vir almal beskikbaar is, en
- 'n omgewing waarin woonplekke veilig is en werksplekke tot toenemende produksie sal lei (Departement van Finansies, 1996:1).

Enige ontwikkelingsprojek of –program moet sodanig beplan word dat dit voorsiening maak vir 'n beduidende toename in sosio-ekonomiese infrastruktuurbelegging met die doel om produktiwiteit te verbeter en 'n hoër groeikoers te bewerkstellig. Grondhervorming, onderwys, gesondheid, welsyndienste, behuising, landbou ontwikkeling, tegnologiese verbetering, misdaadvoorkoming, stedelike infrastruktuur, water en sanitasie is slegs enkele areas wat in harmonie met ekonomiese beginsels en waardes, soos vervat in die GEAR program, beplan moet word (Scheepers, 2000:228).

5.4 Die Wet op Ontwikkelingsfasilitering (67/1995)

Bovermelde wet is nie net van toepassing op nasionale, provinsiale en plaaslike regeringsinstellings nie maar ook op alle ander instellings wat met ontwikkeling gemoeid is. Die doel van hierdie wet (67/1995) is om onder meer buitengewone maatreëls in te stel om die implementering van heropbou en ontwikkelingsprogramme en –projekte met betrekking tot grond te fasiliteer en te bespoedig; om algemene beginsels neer te lê wat grondontwikkeling dwarsdeur Suid-Afrika reël en om die formulering en implementering van grondontwikkelingsdoelwitte aan die hand waarvan die prestasie van munisipaliteite

in die bereiking van sodanige doelwitte gemeet kan word, te fasiliteer. Hierdie wet vorm deel van die regering se transformasiebeleid met spesifieke verwysing na die transformasie van die ruimtelike aspek van ontwikkelingsbeplanning in Suid-Afrika.

Artikel 3 van hierdie wet lê sekere beginsels vir ruimtelike ontwikkeling neer, waarvan slegs die belangrikstes genoem word, naamlik:

- geïntegreerde en bewoonbare vestigings;
- die ontwikkeling van meer kompakte dorpe en stede om die verskynsel van onbeheerde stedelike uitbreiding te ontmoedig;
- maksimum gebruik van bestaande infrastruktuur en dienste, en
- fasilitering van ontwikkeling van beide formele en informele vestigings.

Beplanning op plaaslike vlak sowel as alle ontwikkeling rakende grond moet volgens die ontwikkelingsbeginsels, soos voorgeskryf in artikel 3 van hierdie wet, geskied. Volgens Scheepers (2000:63) verteenwoordig hierdie beginsels die sleutelwaardes van die ontwikkelings- en ontwikkelingswetgewing paradigma wat besig is om in post-apartheid Suid-Afrika te ontvou.

In die geïntegreerde ontwikkelingsplanne moet ruimtelike aspekte aandag geniet. Hierdie planne moet duidelik die wyse waarop ontwikkeling ingevolge bovermelde beginsels bevorder moet word, aandui (DPPR, 2001:19). Grondontwikkelingsdoelwitte, soos

voorgeskryf in hoofstuk 4 van dié wet, is op hierdie beginsels gebaseer en vorm deel van geïntegreerde ontwikkelingsplanne (Scheepers, 2000:232).

5.5 Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika (108/1996)

Die Grondwet is nie net die belangrikste dokument rakende transformasie nie maar ook die eerste ontwikkelingsgeïntegreerde Grondwet van Suid-Afrika en is 'n kritieke komponent van die regstelsel en van die wetlike institusionele raamwerk waarbinne transformasie en ontwikkeling moet plaasvind. Ontwikkelingsfunksies van die regering moet ingevolge die grondwetlike beginsels en waardes uitgevoer word. Die verhouding tussen regeringsliggame en die burgerlike samelewing, alle rolspelers en deelnemers in die ontwikkelingsproses is op hierdie beginsels en waardes gegrond (Scheepers, 2000:36-37).

Die deelname van alle burgers aan die verkiesing van regeringsliggame en die proporsionele verteenwoordiging van politieke partye in die parlement en provinsiale wetgewende liggame, beklemtoon die beginsel van betrokkenheid van alle mense by die regerings- en besluitnemingsproses en gevolglik by implikasie ook by besluitneming oor ontwikkeling (Scheepers, 2000:37).

Die Handves vir Menseregte (Hoofstuk 2) is die hart en siel van die Grondwet – die hoeksteen van demokrasie. Dit bevestig die demokratiese waardes van menswaardigheid,

gelykheid en vryheid. Die Grondwet beskerm die regte van elke persoon. Een van die regte, wat vir ontwikkeling belangrik is, is die reg van elke persoon op gelykheid, gelyke beskerming en voordele van die reg. Dit is ook deel van die reg op ontwikkeling, wat onder andere insluit die reg van elke persoon dat sy/haar waardigheid gerespekteer en beskerm moet word. Die regte in die Handves, spesifiek van toepassing op ontwikkeling, word in artikels 9-34 vervat.

Verskeie artikels in die Grondwet het implikasies vir omgewingsbestuur en volhoubare ontwikkeling. Vir die eerste keer in die geskiedenis van Suid-Afrika word die omgewingsregte van burgers in die Grondwet (artikel 24) gewaarborg. Hierdie artikel verskaf die raamwerk vir die formulering en interpretasie van ander wetgewing met betrekking tot omgewingsbestuur (Henderson, 1996:4).

Benewens bovermelde artikel is artikels 152 en 153 van die Grondwet ook belangrik. In artikel 152 word die volgende vyf doelwitte vir plaaslike regering gestel, naamlik:

- Die voorsiening van demokratiese en verantwoordbare regering vir plaaslike gemeenskappe.
- Die bevordering van sosiale en ekonomiese ontwikkeling.
- Die voorsiening van dienste aan gemeenskappe op 'n volhoubare wyse.
- Die bevordering van 'n veilige en gesonde omgewing.

- Die aanmoediging van gemeenskapsbetrokkenheid in plaaslike regering.

Hierdie mandaat moet binne die konteks van die Handves vir Menseregte, vervat in hoofstuk 2 van die Grondwet, uitgevoer word. Die Handves vir Menseregte bevestig die demokratiese waardes van menswaardigheid, gelykheid en vryheid. Plaaslike regering moet die fundamentele regte van die mens respekteer, beskerm en bevorder.

Artikel 152 moet saam met artikel 153 gelees word. Hierin word die ontwikkelingspligte van plaaslike regering duidelik omskryf. Ingevolge hierdie dokument word elke munisipaliteit verplig om sy administrasie, beplannings- en begrotingsproses sodanig te struktureer en te bestuur dat prioriteit aan basiese behoeftes verleen word, dat sosiale en ekonomiese ontwikkeling op plaaslike vlak gestimuleer en gemeenskapsdeelname en –betrokkenheid aangemoedig word. Verder word daar van plaaslike regering verwag om aan beide nasionale en provinsiale ontwikkelingsprogramme, in die gees van koöperatiewe regering, deel te neem. Die nasionale en provinsiale regering moet op hulle beurt die kapasiteit van plaaslike regerings versterk om hulle eie sake te bestuur, hulle magte en hulle funksies uit te voer (Ismail & Mphaisha, 1997:11). Die Suid-Afrikaanse Regering bestaan uit nasionale, provinsiale en plaaslike regeringsfere, wat van mekaar onderskei word, maar onderling afhanklik en verbonde is. Daarmee bevestig en verskans die Grondwet die bestaan van drie regeringsfere (Rautenbach & Malherbe, 1998:21).

Plaaslike regering het in terme van artikels 152 en 153 van die Grondwet 'n nuwe uitgebreide rol om te vervul aangesien daar van dié regeringsvlak verwag word om as ontwikkelingsagente op te tree. Dié regering, tesame met nasionale en provinsiale regering se taak is om armoede te verlig, plaaslike ekonomiese ontwikkeling aan te moedig, werksgeleenthede te skep en die proses van heropbou en ontwikkeling voort te sit.

5.6 Die *White Paper on Local Government* (1998)

Die *White Paper on Local Government*, wat in 1998 gepubliseer is, stippel 'n raamwerk en program uit in terme waarvan die transformasie van die plaaslike regeringstelsel moet geskied. Dit lê die grondslag vir 'n plaaslike regerinstelsel wat hoofsaaklik gemoeid is om met plaaslike burgers en gemeenskappe te werk ten einde volhoubare maniere te vind om hulle behoeftes aan te spreek en hulle lewensstandaard te verbeter.

Verder stel dié witskrif dit dat GOB een van die belangrikste meganismes/instrumente vir munisipaliteite is om geïntegreerde en gekoördineerde dienslewering en ontwikkeling in hulle areas te fasiliteer. Benewens die koppeling van GOB met ontwikkelingsgerigte resultate, wat grootliks ooreenstem met die doelwitte van die Grondwet (108/1996), gee dié witskrif duidelike redes waarom GOB 'n noodsaaklike instrument is om die konstitusionele doelwitte te bereik. Kragtens artikel 10 van die Tweede Wysigingswet op Plaaslike Regering (97/1996) moet munisipaliteite geïntegreerde ontwikkelingsplanne saamstel met inagneming van die algemene beginsels vervat in die Wet op

Ontwikkelingsfasilitering (1995). Van die belangrikste redes vir GOB is dat dit munisipaliteite in staat stel om sistematies programme te prioretiseer en bronne te allokeer. Binne die konteks van ongelykhede dien die plan as 'n raamwerk vir die prioretisering van munisipale aksies wat daarop gemik is om dringende behoeftes aan te spreek, terwyl die bestaande ekonomiese, munisipale en sosiale infrastruktuur in stand gehou word. Verder help dit munisipaliteite om op volhoubare ontwikkeling te fokus, met inagneming van ekologiese en gemeenskapstelsels en om 'n holistiese strategie vir die verligting van armoede te ontwikkel (WPLG, 1998:28).

Sterk en bevoegde ontwikkelingsgerigte plaaslike regering het 'n kritieke bydrae te lewer ter verbetering van die lewenstandaard van alle Suid-Afrikaners en tot die ontwikkeling van die nasie. Binne die raamwerk van die Grondwet lê dié witskrif 'n grondslag vir 'n nuwe stelsel van ontwikkelingsgerigte plaaslike regering wat daartoe verbind is om saam met groepe, gemeenskappe en burgers te werk ten einde volhoubare menslike vestigings te skep wat 'n behoorlike lewenskwaliteit kan verskaf en die sosiale, ekonomiese en materiële behoeftes van gemeenskappe op 'n holistiese wyse kan bevredig (WPLG, 1998:ix).

5.6.1 Wetgewing vir die implementering van die White Paper on Local Government (1998)

Uit die WPLG (1998) het drie stukke wetgewing voortgevloei ten einde die transformasie van plaaslike regerings te bewerkstellig en munisipaliteite in staat te stel om hulle ontwikkelingsmandaat uit te voer, naamlik die:

- a) Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Afbakening (27/1998)
- b) Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture (117/1998)
- c) Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels (32/2000)

5.6.1.1 Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Afbakening (27/1998)

Die suksesvolle transformasie van munisipaliteite na ontwikkelingsgerigte plaaslike regeringsinstellings, sowel as die suksesvolle implementering van ontwikkelingsbeleide en –planne hang grootliks van die lewensvatbaarheid van munisipaliteite af. Ingevolge artikel 25 van hierdie wet is dit die doel om die totale aantal munisipaliteite te verminder om effektiewe en volgehoue dienslewering, finansiële lewensvatbaarheid en makro-ekonomiese stabiliteit te verseker. Die vermindering moet geskied met inagneming van die interafhanklikheid van mense, gemeenskappe en ekonomieë; die behoefte aan samehangende, geïntegreerde en ongefragmenteerde gebiede; die behoefte aan gekoördineerde munisipale, provinsiale en nasionale programme en dienste; die behoefte om finansiële en administratiewe hulpbronne te deel en te herversprei en met inagneming

van topografiese, omgewings- en fisiese kenmerke van die gebied (artikel 25) - om slegs enkele belangrike kriteria te noem.

5.6.1.1 Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture (117/1998)

Dit word algemeen aanvaar dat plaaslike regering van kritieke belang vir demokrasie, ontwikkeling en nasiebou in Suid-Afrika is. Die plaaslike regeringsfeer bestaan uit munisipaliteite wat vir die hele gebied van Suid-Afrika ingestel word. Die belangrike rol wat munisipaliteite in die ontwikkelingsproses speel is duidelik uit die pligte en doelwitte, soos vervat in artikel 151 van die Grondwet. Dit is vanweë hierdie belangrike rol van munisipaliteite dat die WPLG na ontwikkelingsgerigte plaaslike regering verwys.

Die kategorieë, soorte, funksies en magte van munisipaliteite word in hierdie wet aangedui. Munisipale areas word verdeel in areas wat 'n kategorie A, metropolitaanse munisipaliteit het en areas wat beide kategorieë B en C munisipaliteite het – onderskeidelik distriks- en plaaslike munisipaliteite (artikel 3). 'n Distriksmunisipaliteit verwys na 'n munisipaliteit wat uitvoerende en wetgewende gesag het in 'n gebied wat meer as een munisipaliteit insluit.

Artikels 83 en 84 beskryf die belangrikste ontwikkelingsfunksies van distriks- en plaaslike munisipaliteite. Distriksmunisipaliteite moet onder meer GOB vir 'n bepaalde distrik doen asook 'n raamwerk skep vir geïntegreerde ontwikkelingsplanne vir die

plaaslike munisipaliteite in sy gebied. Ingevolge artikel 88 moet beide die distriks- en plaaslike munisipaliteite binne die gebied van daardie distriksmunisipaliteit met mekaar saamwerk deur mekaar te help en te ondersteun.

5.6.1.3 Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels (32/2000)

Hierdie wet gee betekenis aan die begrippe “geïntegreerde ontwikkeling”, “ontwikkelingsgerigte plaaslike regering” en “volhoubaarheid”. Alhoewel die Oorgangswet op Plaaslike Regering van 1993 die begrip “geïntegreerde ontwikkelingsplan” bekend gestel het, het dié begrip eers ware betekenis in Hoofstuk 5 van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels verkry. Artikel 35 van hierdie wet omskryf geïntegreerde ontwikkelingsplanne as ‘n hoof beplanningsinstrument wat rigting en toeligting gee aan alle beplanning, ontwikkeling en alle besluite rakende beplanning, bestuur en ontwikkeling in die munisipaliteit.

Benewens ‘n volledige uiteensetting van GOB in hoofstuk 5 word aandag ook gegee aan prestasiebestuur (hoofstuk 6); munisipale dienste en die voorsiening daarvan deur middel van diensleweringsooreenkomste met eksterne meganismes (hoofstuk 8); kredietbeheer en skuldinvordering (hoofstuk 9) en gemeenskapsdeelname met inbegrip van die ontwikkeling van ‘n kultuur van gemeenskapsdeelname, meganismes, prosesse en prosedures vir gemeenskapsdeelname (hoofstuk 4).

5.7 Die White Paper on Spatial Planning and Land Use Management (2001)

Bovermelde witskrif (voortaan WPSPLUM), wat in 2001 gepubliseer is, het die *Green Paper on Development and Planning* opgevolg. Die eindresultaat van hierdie witskrif wat in die vooruitsig gestel word is 'n nuwe nasionale wet rakende grondgebruik. Dié nuwe wet sal onder andere die wette rakende fisiese beplanning en die Wet op Ontwikkelingsfasilitering (1995) vervang. Die uiteindelige doel is 'n wetlike en beleidsraamwerk wat veral plaaslike regering in staat stel om beleide, planne en strategieë vir grondgebruik en –ontwikkeling te formuleer wat die ruimtelike, ekonomiese, sosiale en omgewingsprobleme van die land aanspreek (WPSPLUM, 2001:4).

'n Belangrike begripsverskuiwing in die nuwe beplanningstelsel is dat die rol van veral plaaslike regering met betrekking tot ruimtelike beplanning, grondgebruik, bestuur en grondontwikkeling nie meer bloot die beheer van ontwikkeling is nie, maar ook die fasilitering van toepaslike ontwikkeling. In dié verband moet twee aspekte besondere aandag geniet, naamlik: eerstens is daar 'n behoefte aan om vennootskappe tussen regeringsinstellings en nie-regeringsinstellings toe te laat wat spesifiek toegerus is vir die fasilitering van grondontwikkeling en tweedens is daar 'n behoefte om munisipaliteite se onderhandelingsmagte met die privaatsektor te versterk (WPSPLUM, 2001:7).

Verder bevat hoofstuk 2 van die witskrif beginsels en norme vir grondgebruik en bestuur. Hierdie beginsels en norme is veronderstel om 'n visie vir grondgebruik en ontwikkeling in die land te vorm. Hulle vorm ook 'n enkele verwysingspunt en 'n oorkoepelende stel beleidsriglyne wat grondontwikkeling, beplanning en besluitneming in alle regeringsfere, insluitende ander openbare agentskappe betrokke by grondgebruik, rig en stuur sodat die resultate hiervan ooreenstem met die nasionale doelwitte. In die praktyk is hierdie beginsels en norme veronderstel om onder andere die voorbereiding van geïntegreerde ontwikkelingsplanne veral die ruimtelike ontwikkelingsraamwerk komponent daarvan te rig (WPSPLUM, 2001:1).

Die wetlike en beleidsraamwerk wat in hierdie afdeling bespreek is, definieer en beskryf die instellings, meganismes, prosedures en reëls wat ontwerp is om die ontwikkelingsproses in die rigting van volhoubaarheid te stuur. Dit vorm 'n normatiewe raamwerk vir die inhoud van GOB wat munisipaliteite in staat stel om volhoubare ontwikkeling in hulle gebiede te bewerkstellig.

Vir enige ontwikkelingsplan om volhoubare ontwikkeling as resultaat te hê, moet dit voldoen aan die volgende voorgeskrewe vereistes en beginsels, naamlik:

- Volhoubare menslike (of sosiale) ontwikkeling.
- Volhoubare benutting van natuurlike hulpbronne
- Finansiële volhoubaarheid (Scheepers, 2000:220).

Hierdie beleidsriglyne, beginsels en wette kan soos volg opgesom word, naamlik:

- inagneming van basiese menslike behoeftes;
- armoedeverligting met spesifieke inagneming van benadeelde groep;
- omgewingsvolhoubare ontwikkeling en 'n veilige en gesonde omgewing;
- ekonomiese groei met die skepping van inkomste en werksgeleenthede;
- betrokkenheid van inwoners, gemeenskappe en rolspelers; en
- volhoubaarheid van dienste, munisipaliteite en vestigings.

Mensgesentreerde waardes word as beleidsbeginsels in die ontwikkelingswetgewing geakkommodeer ten einde voorsiening te maak vir harmonie en samehang tussen die wetlik-institusionele en waarde-komponente van 'n nuwe ontwikkelingsraamwerk vir Suid-Afrika. Alle mense, gesinne, organisasies en gemeenskappe funksioneer binne 'n waarde-raamwerk. Hierdie raamwerk bevat reëls rakende kultuur, gewoontes, godsdiens en idees oor wat aanvaarbaar en onaanvaarbaar is (Scheepers, 2000:25).

In 'n multi-kulturele samelewing soos Suid-Afrika bestaan verskillende kultuur en geestelike waardes. Enige ontwikkelingsaktiwiteit, soos beplanning of bestuur van projekte en programme, wat nie in harmonie met die bestaande waarde-raamwerk van 'n samelewing is nie sal gewoonlik nie deur die mense aanvaar word nie. Geen ontwikkelingsproses kan volhoubaar wees as dit nie deur hierdie waarde-raamwerk ondersteun word nie.

Die waarde-raamwerk waarbinne die ontwikkelingsproses ontvou is 'n kritieke suksesfaktor wat saam met die wetlik-institusionele raamwerk die resultaat van die proses en/of projekte en programme bepaal.

Die wetlike en beleidsraamwerk rig die transformasie van mense en organisasies, die bestuur van projekte en programme, die ekonomiese groeiproses, die herverdeling van natuurlike en ander hulpbronne sowel as die monitering van die ontwikkelingsproses wat uiteindelik tot sinvolle en langdurige verbetering van lewenskwaliteit sal lei (Scheepers, 2000:25).

6. SAMEVATTING

Die ANC het reeds vir jare die transformasie van die apartheidsbedeling bepleit. Dit is juis in 1912 gestig om fundamentele politieke, ekonomiese en sosiale verandering in Suid-Afrika teweeg te bring. Die Vryheidsmanifes wat in 1955 deur die ANC aangeneem is, vorm steeds die basiese beleidsdokument van die ANC.

Gegewe die feit dat daar deurgaans in die studie met die begrippe transformasie en ontwikkeling gewerk word, was dit noodsaaklik om die verskille asook die verwantskap tussen dié twee begrippe aan te dui. Aangesien hierdie begrippe 'n sekere tipe van verandering impliseer, was die begripsverklaring van verandering ook essensieel. Transformasie is 'n fundamentele veranderingsproses wat op beide die fisiese (strategieë,

strukture en praktyke) en psigiese (fundamentele skuif in in denke, waardes en perspesies) vlakke van 'n samelewing plaasvind. Daar kan egter nie sprake wees van verandering van strukture indien 'n samelewing nie die omgewing as sinvol ervaar nie. Sinvolle ervaring van die omgewing impliseer verandering in persepsies en waardes, met ander woorde 'n paradigmaskuif in menslike denke wat 'n belangrike komponent van transformasie is. Transformasie en ontwikkeling kan dus nie van mekaar geskei word nie aangesien die mens sentraal in beide begrippe staan.

In 1994 het die ANC die HOP aanvaar as die basiese beleidsraamwerk wat die ANC sou lei in die transformasie van Suid-Afrika van 'n ondemokratiese en rassediskriminerende samelewing na 'n nie-rassige, nie-seksistiese en demokratiese samelewing, waarin die lewenskwaliteit van almal opgehef moet word. Laasgenoemde aspek beklemtoon die belangrikheid waarmee die Regering ontwikkeling as deel van hulle transformasiebeleid bejeën. Die ANC se visie van transformasie is 'n visie van heropbou en ontwikkeling ten einde die erfenis van omvangryke armoede, ongelykhede in munisipale dienste ontwigde ruimtelike, sosiale en ekonomiese omgewings uit te wis.

Die ANC-regering poog om deur middel van transformasie sin van die Suid-Afrikaanse omgewing te maak. Transformasie kan as 'n ideologie gesien word deur dit voor te hou as die antwoord op die probleme wat apartheid veroorsaak het. Die steun van die meerderheid Suid-Afrikaners is saamgesnoer rondom die ideaal van 'n vrye, regverdige

en gelyke samelewing in ooreenstemming met die grondidee van hedendaagse ideologieë. Verder skryf transformasie voor wat as “normgewend” behoort te geld. Ideologieë verskaf nie bloot konseptuele denkmiddele nie, maar ook gedragrigtende ideë. Wat transformasie betref vind hierdie gedragrigtende ideë neerslag in die wetlike en beleidsraamwerk vir ontwikkeling in Suid-Afrika wat in hierdie hoofstuk volledig ontleed is.

Die beleidsdokumente en wetgewing rakende transformasie en ontwikkeling in Suid-Afrika, wat in hierdie hoofstuk bespreek is, vorm ‘n normatiewe raamwerk vir munisipaliteite wat geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning in hulle gebiede moet toepas. Uit die raamwerk is dit duidelik dat ontwikkelingsbeplanning van ‘n beheer-georiënteerde benadering tot ‘n normatief-georiënteerde benadering beweeg het, wat beteken dat beplanningstelsels om sekere kernbeginsels en waardes wentel.

Dit is egter belangrik om te meld dat ingevolge die wetlike en beleidsraamwerk, soos uiteengesit in dié hoofstuk, GOB nie ‘n doel op sigself is nie, maar wel ‘n noodsaaklike instrument wat munisipaliteite in staat stel om hulle ontwikkelingsgerigte resultate en doelwitte te bereik.

In die volgende hoofstuk sal daar na die proses van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning, as deel van die transformasieproses, in die praktyk gekyk

word. Ngwathe Munisipaliteit is een van die plaaslike munisipaliteite in die Noord-Vrystaat wat einde Oktober 2002 sy geïntegreerde ontwikkelingsplan voltooi het. In die volgende hoofstuk sal daar gepoog word om vas te stel op welke wyse die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit sy transformasie- en ontwikkelingsmandaat met betrekking tot 'n GOB-proses uitgevoer het. Hierdie proses sal aan die hand van wetlike en beleidsvereistes, soos in dié hoofstuk vervat, asook teoretiese en metodologiese vereistes, soos in hoofstuk 2 vervat, geëvalueer word.

HOOFSTUK 4

DIE TRANSFORMASIE VAN DIE NGWATHE PLAASLIKE MUNISIPALITEIT MET BETREKKING TOT 'N GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNINGSPROSES

1. INLEIDING

Die sentrale probleemstelling van die studie is: Op welke wyse het Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit sy transformasie- en ontwikkelingsmandaat met betrekking tot 'n geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsproses uitgevoer? In hierdie hoofstuk word aan die hand van die teoretiese, metodologiese en wetlike vereistes, soos in Hoofstuk 2 en 3 uiteengesit, gepoog om vas te stel op welke wyse Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit sy transformasie- en ontwikkelingsmandaat met betrekking tot 'n geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsproses uitgevoer het.

Die WPLG (1998:17) definieer ontwikkelingsgerigte plaaslike regering as "... government committed to working with citizens and groups within the community to find sustainable ways to meet their sosial, economic and material needs and improve the quality of their lives." Dit is in die belang van die totale Suid-Afrikaanse samelewing dat plaaslike regering bemagtig en getransformeer moet word ten einde 'n ontwikkelingsgerigte rol te speel.

Transformasie en ontwikkeling is nie 'n nie-politieke aktiwiteit nie. Die staat speel 'n definitiewe rol in die transformasie en ontwikkeling van 'n samelewing. Suksesvolle

transformasie en ontwikkeling vereis 'n sterk regeringsverbintenis. Sonder 'n nasionale regeringsverbintenis, wat in 'n nasionale beleid weerspieël word, is daar geen basis of bindende faktor vir ontwikkeling nie (Swanepoel, 2001:87).

Transformasie is nie 'n keuse nie maar 'n verpligting wat op munisipaliteite geplaas is om hulle grondwetlike mandaat suksesvol uit te voer. Die transformasie van die apartheidstaat na 'n nie-rassige, nie-seksistiese en demokratiese staat wat volledig in hoofstuk 3 bespreek is, berus op die volgende waardes, naamlik gelykheid, vryheid, wedersydse respek, menswaardigheid en die bevordering van basiese menseregte (ANC, 1992:4). Een van die belangrikste take van die nuwe regering is die demokratisering van die staat en samelewing. Demokratisering verteenwoordig 'n klemverskuiwing van die begrip *government* na die begrip *governance* wat op die beginsels van deelname, deursigtigheid en verantwoordingspligtigheid gebaseer is (DPPR, 2001:10).

Die nuwe mandaat vir plaaslike regering in Suid-Afrika is in ooreenstemming met die doelwitte vir plaaslike regering soos in die Grondwet (108/1996) uiteengesit. Die vorige plaaslike regeringstelsel en –metodes het tot ongelyke verspreiding van bronne en verwronge, gefragmenteerde patrone van ontwikkeling gelei. Die uitwissing hiervan is seker een van die grootste uitdagings wat huidige munisipaliteite in die gesig staar.

Ontwikkelingsgerigte plaaslike regering moet 'n strategiese, kreatiewe en geïntegreerde benadering volg om hierdie uitdaging aan te spreek. Dit behels die aktiewe betrokkenheid en deelname van alle deelnemers binne die munisipale gebied.

GOB word beskou as 'n instrument wat die gaping tussen die huidige ontwikkelingsrealiteit en die visie van gelyke en volhoubare ontwikkeling kan oorbrug. GOB is 'n transformasie-agent wat die munisipaliteit in staat stel om na 'n ontwikkelingsgerigte instelling te transformeer. Die GOB-proses en die transformasie van plaaslike regering is tot 'n sekere mate die spreekwoordelike “hoender en eier situasie”. Sekere institusionele transformasie word vereis ten einde die suksesvolle voorbereiding en implementering van die GOB-proses te verseker. Die beplanningsproses behels egter die bepaling van strategieë en funksies wat sekere wysigings van die munisipale struktuur en vorm vereis. Die GOB-proses is veronderstel om operasionele strategieë as resultaat te hê wat sal verseker dat munisipaliteite in staat sal wees om die projekte en programme, soos in die GOB-proses geïdentifiseer, doeltreffend te implementeer. Die GOB-proses bevorder institusionele transformasie in ooreenstemming met ooreengekome prioriteite en doelwitte ten einde uitvoering te gee aan die ontwikkelingsmandaat van munisipaliteite (DPPR, 2001:15).

Die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit, soos alle ander munisipaliteite in Suid-Afrika, staan voor die uitdaging om onder andere sy ontwikkelingsmandaat deur middel van 'n

GOB-proses suksesvol uit te voer. Alhoewel GOB 'n belangrike instrument vir ontwikkeling en transformasie is, beteken dit nie noodwendig sukses in die praktyk nie.

2. NGWATHE PLAASLIKE MUNISIPALITEIT

Dit is belangrik om die geografiese, topografiese en demografiese kenmerke van bogenoemde munisipaliteit te bespreek aangesien hierdie kenmerke in ag geneem moes word in terme van artikel 25 van die Munisipale Afbakeningswet (27/98) by die afbakening van Ngwathe se munisipale grense.

2.1 Geografiese agtergrond

Die jurisdiksiegebied van Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit is geleë in die noordelike deel van die Noord Vrystaatse Distriksmunisipaliteit se streek. Die Ngwathe munisipale gebied bestaan uit die voormalige Parys, Vredefort, Heilbron, Koppies en Edenville Plaaslike Oorgangrade en 'n gedeelte van die voormalige Koepel, Kroonkop en Vaaldam Landelike Oorgangrade. (*Sien Bylaag A vir geografiese besonderhede*).

Parys is ongeveer 38 km wes van Sasolburg en 60 km suid van die Gauteng metropolitaanse gebied geleë. Dié dorp is langs die Vaalrivier geleë wat 'n grens tussen die Vrystaat en Noordwes vorm (GOP Loodskomitee & LMV Konsortium, 2002:2).

Vredefort is ongeveer 50 km wes van Sasolburg en 72 km suid van die Gauteng metropolitaanse gebied geleë. Die voormalige N1 primêre toegangsroete tussen Kroonstad en Parys loop deur Vredefort (GOP Loodskomitee & LMV Konsortium, 2002:2).

Heilbron is ongeveer 53 km suid van Sasolburg en 320 km noordoos van Bloemfontein geleë. Groter stedelike sentra soos Vereeniging, Vanderbijlpark en Kroonstad is ongeveer 100 km van Heilbron af. Die primêre toegangsroete tussen Sasolburg en die Oos-Vrystaat loop langs Heilbron verby (GOP Loodskomitee & LMV Konsortium, 2002:2).

Koppies is ongeveer 70 km suid van Sasolburg, 61 km noord van Kroonstad en 280 km noord van Bloemfontein geleë. Bovermelde stedelike sentra is ongeveer 90 km van Koppies af. Die nasionale spoorlyn van die Kaapprovinsie na Gauteng loop deur Koppies (GOP Loodskomitee & LMV Konsortium, 2002:2).

Edenville is ongeveer 42 km noordoos van Kroonstad en 40 km suidwes van Heilbron geleë. Dorpe soos Steynsrus, Lindley en Petrus Steyn (wat nie binne die grense van Ngwathe val nie) is ongeveer 50 km van Edenville geleë (GOP Loodskomitee & LMV Konsortium, 2002:2).

Uit bovermelde gegewens is dit duidelik dat Ngwathe 'n relatief groot munisipale gebied (7079.09 km²) is met dorpe wat ver van mekaar geleë is.

2.2 Topografiese kenmerke

Die Vaalrivier vorm die noordelike grens van die Ngwathe gebied en dien ook as die grens tussen die Vrystaat en Gautengprovinsie. Benewens die Vaalrivier is die Renosterrivier 'n belangrike waterbron in die Ngwathe gebied. Hierdie rivier vloei in die Weltevrede-, Rooikop- en Koppiesdamme wat in die Koppiesgebied geleë is. Ander prominente topografiese kenmerke sluit die bekende Koepel Berglandbewaararea wat deel is van die geskiedkundige Vredefort-Koepel wat wêreldwyd deur geoloë erken word as een van die oudste en duidelik sigbaarste impakkraters ter wêreld (GOP Loodskomitee & LMV Konsortium, 2002:3).

2.3 Demografiese gegewens

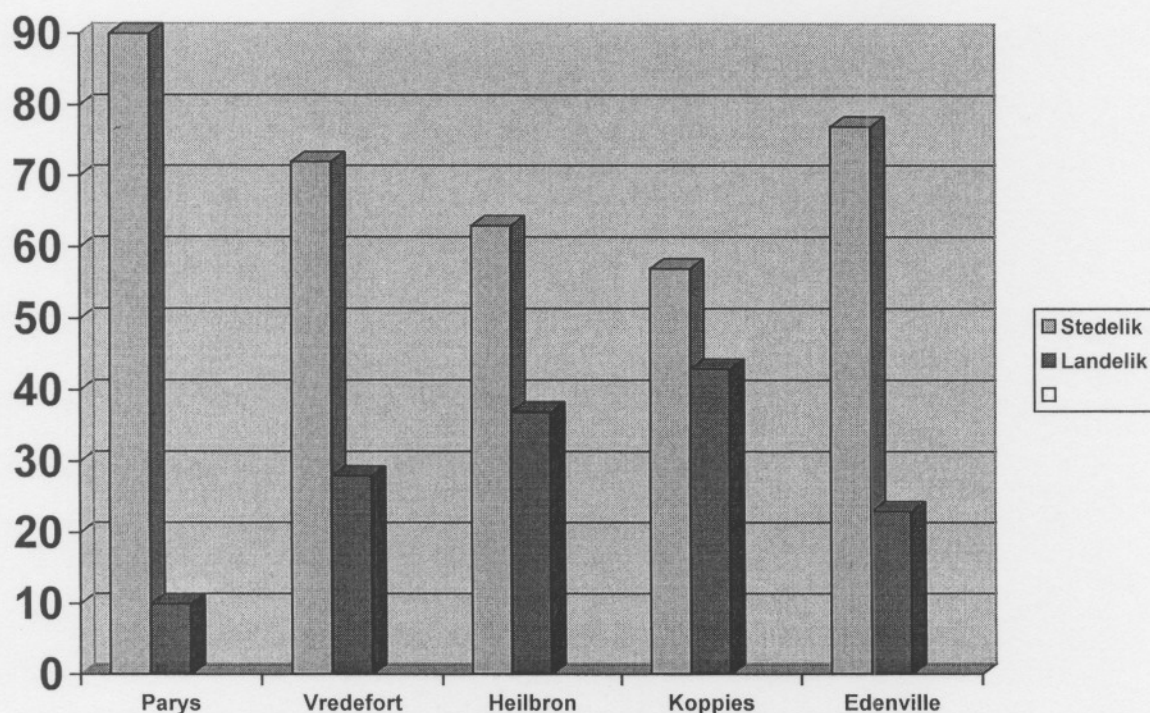
Ngwathe gebied het 'n totale stedelike bevolking van 143 883. Die onderstaande tabel dui die bevolkingsgetalle sowel as die bevolkingsgroeipersentasie van al die residensiële gebiede binne Ngwathe aan:

Tabel 4.1 Bevolkingsgetalle en –groeipersentasie van Ngwathe

RESIDENSIELE GEBIED	BEVOLKING	BEVOLKINGSGROEI %
PARYS	10 950	0,5
TUMAHOLE	61 160	5
SCHONKENVILLE	840	5
SUB TOTAAL	72 950	
VREDEFORT	1 300	1,2
MOKWALLO	13 340	8
VREDESHOOP	460	5
SUB TOTAAL	15 100	
HEILBRON	2 700	2,59
PHIRITONA	30 912	4,65
SANDERSVILLE	2 100	5,95
SUB TOTAAL	35 712	
KOPPIES	927	0,5
KWAKWATSI	15 500	5
SUB TOTAAL	16 427	
EDENVILLE	402	-2,7
NGWATHE	3292	3,7
SUB TOTAAL	3 694	
TOTAAL	143 883	

Die onderstaande grafiek dui die stedelike en landelike verspreidingspersentasie van bovermelde dorpe aan:

Grafiek 4.1 Stedelike en landelike verspreidingspersentasie van Ngwathe



Uit bogenoemde persentasies blyk dit duidelik dat die grootste gedeelte van die bevolking in die stedelike gebiede woon. Die gemiddelde persentasie stedelike en landelike bevolking in die Vrystaat is onderskeidelik 66% en 34%. Verstedeliking in Parys, Vredefort en Edenville se bevolking is dus hoër as die gemiddeld in die Vrystaat as geheel. Die ruimtelike verspreiding van Ngwathe se bevolking is kenmerkend van die

meeste Suid-Afrikaanse dorpe en stede – sekere rasse-groepe bewoon sekere spesifieke areas. Swart- en Kleurlingdorpe is ‘n paar kilometers buite die Blanke dorpe geleë.

3. NGWATHE PLAASLIKE MUNISIPALITEIT: VEREISTES VIR GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING

Die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit moet soos alle ander munisipaliteite in Suid-Afrika geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning onderneem ten einde te verseker dat hulle gevolg gee aan hulle ontwikkelingspligte soos deur artikel 153 van die Grondwet vereis word. Daar is egter sekere vereistes wat vir suksesvolle geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning gestel word. Die belangrikste van hierdie vereistes sal vervolgens bespreek word.

3.1 Holistiese werklikheidsbeskouing

Die strewe na volhoubare ontwikkeling is sekerlik een van die gesogste doelwitte van die ontwikkelingsproses. Weens die feit dat ontwikkeling tot dusver vanuit ‘n gefragmenteerde Westerse perspektief bestuur is, is die mate van volhoubaarheid ernstig belemmer. Ontwikkeling wat uit hierdie perspektief onderneem is, het oorsaaklike verhoudinge tussen die mens en sy omgewing veronderstel wat radikaal verskil van ‘n Derdewêreldperspektief waar daar ‘n noue mens-omgewing dialoog bestaan (Norgaard, 1988:613).

Die holistiese benadering tot ontwikkeling kan egter volhoubaarheid laat realiseer omdat so 'n benadering dit onder andere moontlik maak om die betekenisgewende konteks van die Derdewêreld te herstel en op te bou. Volhoubaarheid in sy hedendaagse formaat veronderstel juis die verrekening van mens en omgewing. Dit dien gemeld te word dat volhoubaarheid en omgewingsbewaring tans nie eksklusief 'n "derdewêreldmodel" is nie. Nie alle derdewêreldmodelle is per definisie volhoubaar nie.

Om volhoubare ontwikkeling op plaaslike vlak in Suid-Afrika te bewerkstellig is dit nodig vir munisipaliteite om 'n klemverskuiwing in benadering met betrekking tot ontwikkeling te bewerkstellig ten einde 'n gefragmenteerde werklikheidsvisie te vervang deur 'n holistiese visie wat die betekenisgewende konteks van die Derdewêreld en van volhoubaarheid erken en verreken. Die agtergeblewe gemeenskappe verteenwoordig die Derdewêreldkomponent van die Suid-Afrikaanse samelewing wat uit beide Eerste- en Derdewêreldkomponente bestaan.

Enige verandering wat deur die munisipaliteit aangebring word moet in die lig van die bestaande betekenisgewende konteks van daardie spesifieke plaaslike gemeenskappe binne die munisipale gebied gedoen word.

3.2 Administratiewe en politieke kapasiteit

Transformasie met betrekking tot ontwikkelingsgerigte plaaslike regering vereis 'n verdere proses van administratiewe transformasie om munisipaliteite in staat te stel om die uitdaging van sosio-ekonomiese ontwikkeling in die gemeenskappe te voltrek. Munisipaliteite moet kapasiteit ontwikkel vir basiese dienstelewering ten einde in die basiese behoeftes van gemeenskappe te voorsien. Basiese dienste verhoog nie net die lewenskwaliteit van gemeenskappe nie maar ook hulle sosiale en ekonomiese geleentheid deur die bevordering van gesondheid, veiligheid en die fasilitering van toegang (tot werk, opleiding en rekreasie) en die stimulering van nuwe produktiewe aktiwiteite (WPLG, 1998:92).

Munisipaliteite het 'n wye reeks diensleweringsopties. Hulle moet op 'n strategiese wyse die toepaslikste vorme van dienslewering vir hulle gebiede bepaal en beplan. Hulle administrasies moet toegerus wees om die gekose diensleweringsopties op die doeltreffendste wyse te implementeer en die maksimum voordeel aan die gemeenskappe verseker (WPLG, 1998:92).

Munisipaliteite moet die volgende kapasiteite ontwikkel ten einde 'n doeltreffende ontwikkelingsgerigte rol te speel en beter dienste te lewer, naamlik:

3.2.1 Strategiese bestuurskapasiteit

Artikel 30 van die Munisipale Stelsels Wet (32/2000) bepaal onder andere dat die Uitvoerende Komitee of Uitvoerende Burgemeester of (indien die munisipaliteit nie sodanige komitee of Uitvoerende Burgemeester het nie), 'n komitee van raadslede wat deur die munisipale raad aangestel word, die opstelproses van die GOP moet bestuur. Die Uitvoerende Komitee kan hierdie bestuurstaak aan die Munisipale Bestuurder of Geïntegreerde Ontwikkelingsbeplanningbestuurder opdra. Aangesien hierdie bestuurstaak 'n wetlike vereiste is, is dit dus noodsaaklik dat die munisipaliteit bestuurskapasiteit moet ontwikkel.

Strategiese bestuurskapasiteit is noodsaaklik om innoverende programme te beplan, te ontwikkel en te bestuur om in plaaslike behoeftes te voorsien. Strategiese bestuurskapasiteit behels die ontwikkeling van die vermoë by raadslede sowel as amptenare om ontvanklik te wees vir nuwe eise en die oordeelkundige prioretisering met inagnome van bestaande bronne en medium- tot langtermyn doelwitte (WPLG, 1998:102). In dié verband is dit belangrik om te meld dat amptenare en bestuurslui uit twee kategorieë bestaan naamlik: persone uit die apartheidsbedeling en nuwe aanstellings in terme van gelyke indiensneming en regstellende aksie. Beide hierdie groepe moet by die nuwe veranderende omstandighede van plaaslike regering kan aanpas.

Dit is belangrik dat politici en amptenare 'n strategiese visie vir die gemeenskap wat dit dien, moet hê. Gesamentlike begrip van vraagstukke en doelwitte gee nie net 'n verenigde visie van die toekoms nie maar help ook om alle beskikbare hulpbronne te mobiliseer ten einde effektief vir verandering voorsiening te maak (Van der Waldt & Helmbold, 1995:108).

3.2.2 Integrasiëkapasiteit

Integrasiëkapasiteit behels die integrering en koördinerings van insette buite en binne die administrasie om ontwikkelingsgerigte uitsette te verseker. Binne enige munisipale gebied is daar verskillende ontwikkelingsagente - insluitende nasionale en provinsiale departemente, vakbonde, gemeenskapsgroepe en privaatsektor-institusies. Die munisipaliteit moet 'n leidende transformasievisie aan al hierdie ontwikkelingsagente verskaf. Swak koördinasie tussen diensverskaffers kan die ontwikkelingspoging ondermyn. Munisipaliteite moet maniere vind om bronne en beleggings van beide die openbare en privaatsektore sodanig aan te wend dat ontwikkelingsdoelwitte bereik word (WPLG, 1998:19).

3.2.3 Gemeenskapsoriëntasie

Munisipaliteite speel 'n sentrale rol in die bevordering van plaaslike demokrasie. Raadslede moet die betrokkenheid van burgers en gemeenskapsgroepe by die ontwerp en lewering van munisipale programme aanmoedig. In die verlede was munisipaliteite se

betrokkenheid by gemeenskappe gekenmerk deur die eensydige beheer of regulering van gemeenskappe. Alhoewel beheer en regulering steeds 'n belangrike funksie bly, moet dit aangevul word deur leierskap, aanmoediging, ondersteuning en die verskaffing van hulpbronne vir gemeenskapsaksie. Munisipaliteite kan baie vermoë deur individuele en gemeenskapsinisiatiewe te ondersteun en om gemeenskappe direk by projekte en programme te betrek wat die munisipale gebied as 'n geheel bevoordeel.

Munisipaliteite moet op politieke en administratiewe vlakke bewus wees van verdeeldheid binne plaaslike gemeenskappe en moet poog om deelname van die vorige benadeelde groepe in die transformasieprosesse aan te moedig. 'n Inklusiewe benadering tot gemeenskapsdeelname moet gevolg word en strategieë moet ontwikkel word wat op die eliminerings van struikelblokke in die deelnameproses gerig is (WPLG, 1998:20).

Indien bovermelde ingesteldhede en kapasiteite ontbreek, kan nuwe benaderings tot tradisionele munisipale funksies nie volhoubaar wees nie (WPLG, 1998:102).

3.3 Finansiële kapasiteit

Die transformasie van plaaslike regering in Suid-Afrika het tot gevolg dat die nuutgestigte munisipaliteite voor 'n aantal finansiële uitdagings te staan gekom het. Van die uitdagings sluit in 'n toename in diensteleweringsverantwoordelikhede; styging in administratiewe kostes; styging in salarisse; vermindering in subsidies en 'n

vermindering van ervare en professionele personeellede - veral in die finansiële afdeling (WPLG, 1998:127).

Hierdie uitdagings plaas aansienlike druk op munisipaliteite se kontantvloei en lê dienslewering tot 'n groot mate aan bande. Desondanks hierdie toedrag van sake kan munisipaliteite sekere daadwerklike stappe neem om hulle finansiële kapasiteit te verbeter deur onder andere gebalanseerde begrotings op te stel - dit wil sê begrote uitgawes moet nie die begrote inkomste oorskry nie. Verder vereis die nuwe wetlike beleidsraamwerk dat 'n munisipaliteit sy begroting in ooreenstemming met sy geïntegreerde ontwikkelingsplan moet opstel. Hierdie plan moet die ontwikkeling wat vir 'n minimum periode van vyf jaar vereis word, uiteensit. Die kapitale begroting moet dus die verskillende projekte, soos in die geïntegreerde ontwikkelingsplan geïdentifiseer, inkorporeer terwyl die lopende begroting die verwagte inkomste en uitgawes verbonde aan hierdie projekte, moet insluit. Beide die kapitale en lopende begrotings moet geïntegreerde ontwikkelingsprioriteite reflekteer (DBSA & NBI, 2000:80).

Munisipaliteite moet ook toesien dat alle inkomstebronne (eiendomsbelasting en diensteheffings) optimaal benut word. Artikel 95 van die Munisipale Stelselwet (32/2000) gee duidelike riglyne met betrekking tot die heffing van eiendomsbelasting en munisipale dienste. Munisipaliteite kan hulle belastingsbasis verbreed deur te belê in

projekte wat ekonomiese groei en werkskepping stimuleer (International Republican Institute & National Business Initiative 1998:58).

Munisipale begrotings vereis 'n proses van hoogs verantwoordelike politieke besluitneming aangesien raadslede verantwoordelik is vir die goedkeuring van begrotings. In dié verband moet raadslede onder andere besluite neem rakende munisipale prioriteite, fondsallokering vir elke prioriteit en die verkryging van fondse (Yorke et al. 2001:25).

3.4 Deelname en kommunikasie

Die internasionale tendens van demokratisering en desentralisasie met betrekking tot beplanning beteken in die praktyk die deelname van gemeenskappe aan munisipale ontwikkelingsaktiwiteite en dus aan politieke besluitneming. Die Munisipale Stelselwet (32/2000) reflekteer die toenemende belangrikheid van gemeenskapsdeelname (populêre demokrasie). Trouens artikel 2 van hierdie wet definieer 'n munisipaliteit as 'n staatsorgaan (polities) wat uit die politieke en administratiewe strukture sowel as die gemeenskap van 'n munisipaliteit bestaan. Hierdie definisie plaas gemeenskappe sentraal in plaaslike regeringsaangeleenthede en impliseer dat deelname aan die GOB-proses (politieke beleid en besluitneming) hernieuwe beklemtoning sal geniet. Dit noodsaak 'n verandering in van die organisatoriese en prosedurele aspekte van beplanning ten einde die deelnameproses te institusionaliseer; die formulering van uitsette doeltreffend te

bestuur en toegang aan alle deelnemers te bied vir die lewering van bydraes tot die besluitnemingsproses (DPPR, 2001:18).

Alhoewel die aantal politieke en administratiewe strukture en die samestelling daarvan van munisipaliteit tot munisipaliteit kan verskil, beveel die DPPR (2001:18) aan dat deelname op die volgens beginsels moet berus, naamlik:

- Publieke deelname moet geïnstusionaliseer word om te verseker dat alle inwoners 'n gelyke reg tot deelname het en
- Gestruktureerde deelname moet spesifiseer wie die deelnemers is, namens watter groep/saak en deur watter organisatoriese meganismes.

Die wyse waarop deelname gestruktureer en geïnstusionaliseer word, moet voldoende voorsiening maak vir diversiteit. Dit wil sê vir verskillende deelname-style, belange, kulture, geletterheidsvlakke en tale (DPPR, 2001:37).

Vir deelname aan die geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsproses word die volgende strukture/persone in die *IDP Guide Pack* aanbeveel:

- 'n Munisipale Bestuurder of Geïntegreerde Ontwikkelingsbeplanningbestuurder.

Die keuse van 'n geskikte persoon om die opstelproses van die plan te bestuur is van kritieke belang vir die sukses van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning en moet ook

die eerste stap wees in die voorbereiding van die Prosesplan aangesien die Munisipale Bestuurder of Geïntegreerde Ontwikkelingsbeplanningbestuurder die verantwoordelike persoon is vir die ontwerp van die Prosesplan (DPPR, 2001:20).

- 'n Loodskomitee

Die Loodskomitee moet 'n tegniese werkspan wees wat uit hoofde van munisipale departemente en senior amptenare bestaan wat die Munisipale Bestuurder of Geïntegreerde Ontwikkelingsbeplanningbestuurder ondersteun. In munisipaliteite waar daar kundige raadslede met betrekking tot ontwikkeling aanwesig is, kan hierdie raadslede op die Loodskomitee dien (DPPR, 2001:21).

Die lede van die Loodskomitee moet toepaslike tegniese, sektor en finansiële inligting verskaf wat geanaliseer moet word vir die bepaling van prioriteite. Die tegniese kundigheid van die lede moet ingespan word by die oorweging en finalisering van strategieë en by die identifisering van projekte. Hierbenewens is die lede ook verantwoordelik vir die voorbereiding van projekvoorstelle, die integrasie van projekte en sektorprogramme en die wysiging van die GOB-konsepplan, indien nodig, vir voorlegging aan die munisipale raad (DPPR, 2001:17).

- 'n Verteenwoordigende Forum

Hierdie forum is veronderstel om verteenwoordigende deelname in die beplanningsproses te institusionaliseer en te waarborg. Die kriteria vir die verkiesing van lede moet op sosiale en geografiese verteenwoordiging gebaseer wees. Daar word aanbeveel dat raadslede, lede van die Uitvoerende Komitee van die Raad, wykskomitees, Hoofde van Departemente/senior amptenare, verteenwoordigers van georganiseerde en ongeorganiseerde belangegroepes en gemeenskapsvertenwoordigers op hierdie Forum moet dien (DPPR, 2001:22).

Artikel 16 van die Munisipale Stelselwet (32/2000) vereis dat munisipaliteite gunstige toestande vir publieke deelname (populêre demokrasie) moet word deur onder andere alle gemeenskappe en belangegroepes in te lig oor die munisipaliteit se voorneme om met 'n geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsproses te begin. In dié verband kan toepaslike mediavorme (radio en inligting op munisipale rekening) gebruik word. Benewens die skepping van gunstige toestande vir deelname moet munisipaliteite openbare deelname aanmoedig. Aktiewe aanmoediging moet in besonder op daardie sosiale groepe fokus wat nie goed georganiseerd is nie en wat nie by magte is om hulle belange te artikuleer nie, soos byvoorbeeld vroue, gestremdes, bejaardes en ander benadeelde groepe. Een van die meganismes om deelname van hierdie groepe te verseker, is om nie-regeringsorganisasies of bevoegde persone te mobiliseer om hulle belange te bevorder (DPPR, 2001:28).

Toepaslike taalgebruik is essensieel ten einde alle rolspelers in staat te stel om vrylik deel te neem. 'n Tolk moet oorweeg word in omstandighede waar sommige deelnemers ongemaklik is met die gebruik van 'n sekere taal. Verder moet die vergaderplek vir publieke deelname toeganklik wees vir alle rolspelers. Hierbenewens moet die tyd vir vergaderings aanvaarbaar vir die meerderheid van die lede van die Loodskomitee en Verteenwoordigende Forum wees (DPPR, 2001:27).

3.5 Gevolgtrekking

Desentralisasie en demokratisering vorm 'n integrale deel van die Suid-Afrikaanse regeringsbeleid. In die praktyk beteken dit die implementering van GOB wat 'n proses is wat deelnemend van aard is en wat voorsiening maak vir plaaslike prosesse vir demokratisering, bemagtiging en sosiale transformasie. In die voorgaande afdeling is van die belangrikste vereistes vir suksesvolle GOB bespreek soos 'n holistiese werklikheidsbeskouing, administratiewe, politieke en finansiële vermoëns en deelname en kommunikasie.

4. DIE GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNINGSPROSES VAN NGWATHE PLAASLIKE MUNISIPALITEIT

In hierdie afdeling word die feitlike gegewens van die GOB-proses van die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit uiteengesit. Die evaluering van hierdie proses geskied eers in die slothoofstuk.

4.1 Aanstelling van LMV Konsortium

Die eerste stap in die GOB-proses was die aanstelling van LMV Konsortium (Louw Muller & Vennote Raadgewende Ingenieurs en Fairchild & McMorran Bestuurskonsultante) deur die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit in Junie 2001 om die opstelproses van 'n GOP vir Ngwathe te fasiliteer (Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit, 2001:5).

4.2 GOB-prosesplan

Daar is sekere voorbereidingswerk wat gedoen moet word alvorens die GOB-proses kan begin. Voorbereiding behels die opstel van 'n GOB-prosesplan ten einde die behoorlike bestuur van die beplanningsproses te verseker. Die prosesplan vervul die funksie van 'n besigheidsplan of 'n operasionele plan vir die GOB-proses wat die beplanning, opstel, aanneem en hersiening van die GOP rig. Die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit het tydens 'n raadsvergadering gehou op 29 Junie 2001 die volgende lede vir die prosesplankomitee aangewys (Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit, 2001:6). ('n Bestuursplan vir die munisipaliteit was op daardie stadium nog nie aangestel nie).

- Speaker
- Burgemeester
- 1 Raadslid
- Waarnemende Munisipale Bestuurder
- Hoof Parys Administratiewe Eenheid

- Stadsingenieur: Parys Administratiewe Eenheid
- Stadstesourier: Parys Administratiewe Eenheid
- Stadsekretaris: Parys Administratiewe Eenheid

Hierdie komitee het in samewerking met LMV Konsortium die GOB-prosesplan vir die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit opgestel. Die gemeenskap en belangegroepe was op daardie stadium nog nie betrek nie aangesien dié plan onder meer duidelik die meganismes en prosedures vir gemeenskaps- en belangegroepdeelname moet uitspel.

Hierdie komitee het aan die hand van die *IDP Guide Pack* die volgende aspekte in die Prosesplan uiteengesit:

- Verdeling van rolle en verantwoordelikhede van alle deelnemers.
- Ontwerp van organisatoriese strukture en institusionele reëlins vir die institusionalisering van die deelnameproses en vir die bestuur van die formulering van uitsette.
- Aksieprogramme (programme wat aandui wat gedoen moet, wanneer, deur wie en watter bronne vereis word).
- Meganismes en prosedures vir konsultasie en deelname van plaaslike gemeenskappe, staatsinstellings, tradisionele owerhede en ander belangegroepe.
- Meganismes vir koördinasie en integrasie van die beplanningsprosesse tussen die verskillende regeringsfere.

- Identifisering van nasionale & provinsiale ontwikkelingswetgewing en beplanningsvereistes soos van toepassing op munisipaliteite.
- Begroting vir die beplanningsproses.

4.3 Strukture vir openbare deelname

Die eerste stap wat LMV Konsortium geneem het na voltooiing van die prosesplan was om inleidende vergaderings gedurende die periode 5 November tot 9 November 2001 in elke dorp binne die regsgebied van Ngwathe te hou. Die algemene publiek en gemeenskapsgebaseerde organisasies is deur middel van kennisgewings na bovermelde inleidende vergaderings genooi. Hierdie kennisgewings is in die volgende koerante in beide Engels en Afrikaans geplaas:

- *The Sowetan*
- *The Citizen*
- *Heilbron Herald* (plaaslik)
- *Noord-Vrystaatse Gazette* (plaaslik)

Die hoofdoel van die vergaderings was om:

- die begrip GOB aan gemeenskapstrukture bekend te stel en te verklaar;
- konsensus rakende die deelnemende struktuur vir die GOB-proses te verkry;
- verteenwoordigers vir die Verteenwoordigende Forum en Loodskomitee aan te wys en
- die ontwikkelingsbehoefte van die plaaslike gemeenskappe te bepaal.

Die Verteenwoordigende Forum het uit lede van die algemene publiek asook lede van die wykskomitees bestaan. Die Loodskomitee het uit die volgende lede bestaan:

- Lede van die Prosesplan Komitee
- 9 verkose lede van die Verteenwoordigende Forum
- 18 Wyksraadslede

Die Loodskomitee moes alle besluite wat tydens die beplanningssessies geneem is aan die Verteenwoordigende Forum kommunikeer. Laasgenoemde moes op sy beurt weer alle besluite aan die lede van hulle onderskeie organisasies kommunikeer. Hierdie forum moes dan weer die bydraes van die verskeie organisasies aan die Loodskomitee kommunikeer. Die Konsultante het besluit om nie deelname aan die proses tot slegs die verkose lede van die Loodskomitee te beperk nie, maar dit oop te stel vir alle persone wat belangstel om deel te neem in 'n poging om optimale deelname te verseker (Onderhoud: Raadgewende Ingenieur: Mnr. H du Plooy, 2003). Daar sal voortaan na die persone wat die Loodskomitee vergaderings bygewoon het, verwys word as die deelnemers.

4.4 Metodologie van die GOB-proses

LMV Konsortium het die metodologie soos deur die *IDP Guide Pack* voorgestel word, gevolg. Eerstens is 'n situasie-analise rakende institusionele, ekonomiese, sosiale, infrastrukturele en ruimtelike en omgewingsprobleme en -behoeftes gedoen. Tydens dié

fase het die deelnemers die probleme en behoeftes geprioretiseer. Behuising, watervoorsiening, sanitasie, strate & stormwater, elektrisiteitsvoorsiening, vullisverwydering, sport & rekreasie en begraafplase is as kernprioriteite deur die deelnemers geïdentifiseer (GOP Loodskomitee & LMV Konsortium, 2002:8).

Benewens kernprioriteite is nie-kern prioriteite asook sektorale prioriteite tydens hierdie fase deur die deelnemers geïdentifiseer. Rampbestuur, openbare vervoer, VIGS, armoedsverligting en geslagsgelykheid, plaaslike ekonomiese ontwikkeling en die omgewing is as sektorale prioriteite geïdentifiseer (Ngwathe IDP, 2002:8).

Tydens fase 2 het die deelnemers 'n visie vir die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit geformuleer. Met die prioriteite wat geïdentifiseer is en 'n gemeenskaplike visie wat geformuleer is, is doelwitte in terme van elke ontwikkelingsprioriteit deur die deelnemers geïdentifiseer. Na afloop hiervan is tydens fase 3 strategieë deur die deelnemers geïdentifiseer ten einde die doelwitte te bereik. Hierdie doelwitte en strategieë het die basis gevorm vir die identifisering van ontwikkelingsprojekte wat oor die volgende vyf jaar in Ngwathe behoort geïmplementeer te word.

Tydens fase 4 het die deelnemers finale besluite oor die projekvoorstelle geneem. Die individuele projekvoorstelle is in terme van inhoud, ligging en tyd geïntegreer om

uiteindelik by die volgende gekonsolideerde en geïntegreerde programme uit te kom wat deur LMV Konsortium met behulp van spesialiste opgestel is:

- Ruimtelike Ontwikkelingsraamwerk

Hierdie is 'n raamwerk wat die ruimtelike doelwitte en strategieë vir Ngwathe regsgebied bevat en dien as 'n basis vir die ruimtelike koördinerende van aktiwiteite en besluite rakende grondgebruikbestuur.

- Omgewingsprogram

Hierdie program dien as 'n instrument waarmee die resultate van Ngwathe se GOB-proses in terme van hulle omgewingsimplikasies geëvalueer kan word.

- Rampbestuursplan

Dit is 'n plan wat die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit se gereedheid rakende die hantering van enige moontlike ramp aandui.

- Plaaslike Ekonomiese Ontwikkelingsprogram

Hierdie program bevat maatstawwe rakende die bevordering van ekonomiese ontwikkeling en werkskepping binne die regsgebied van Ngwathe.

- Armoedsverligting- en geslagsgelykheidsprogram

Hierdie program bevat maatstawwe rakende armoedsverligting en die bevordering van geslagsgelykheid in die munisipaliteit.

- HIV/VIGS Program

Hierdie program bevat maatstawwe rakende die bekamping van HIV/VIGS en die hantering van die gevolge hiervan.

- **Institusionele Program**

Hierdie program dien as 'n uiteensetting van die bestuurshervorming en organisatoriese reëlins wat nodig is om die GOP doeltreffend te implementeer.

- **Monitering en Prestasiebestuurstelsel**

Hierdie stelsel bevat sleutelprestasie-aanwysers as 'n maatstaf vir die meet van prestasie, insluitende resultate en impak, met betrekking tot die munisipaliteit se ontwikkelingsprioriteite en –oogmerke wat in die GOP uiteengesit is.

- **5 Jaar Finansiële Plan**

Hierdie plan bevat 'n begrotingsvooruitskatting vir die volgende vyf jaar.

- **5 Jaar Kapitale Beleggingsprogram**

Hierdie program bevat die beplande kapitale projekte sowel as die finansieringsbronne daarvan vir die volgende vyf jaar.

- **5 Jaar Aksieprogram**

Hierdie program is 'n uiteensetting van die hoofaktiwiteite wat uit die GOP voortvloei, die verantwoordelike persone vir die uitvoering van die aktiwiteite en die teikendatum waarop die aktiwiteite afgehandel moet word.

- **Waterdienste Sektorplan**

Hierdie plan bevat die water- en sanitasiesektorprioriteite en –vereistes vir die munisipaliteit.

Fase 5 het die goedkeuring van die finale plan behels. Ngwathe Raad het tydens sy raadsvergadering gehou op 14 Maart 2003 die geïntegreerde ontwikkelingsplan goedgekeur (Ngwathe Munisipaliteit, 2003:3). Alvorens hierdie plan goedgekeur is, is 'n advertensie deur die Konsultante in die koerante, wat onder 4.2 bespreek is, geplaas waarin die publiek uitgenooi is om kommentaar te lewer op die konsepplan. Die konsepplan is ook gestuur aan al die provinsiale departemente en diensteverskaffers (Telkom, Eskom en Rand Water) vir kommentaar. Na aanleiding van die kommentare is die konsepplan gewysig en aan die Ngwathe Raad vir goedkeuring voorgelê (LMV Konsortium, 2002:18).

4.5 Gevolgtrekking

Uit die bespreking van die fases wat deur LMV Konsortium gevolg is, is dit duidelik dat dit grootliks ooreenstem met die fases wat deur die *IDP Guide Pack* voorgestel word. Dit beteken egter nie noodwendig dat die suksesvolle deurloop van hierdie fases Ngwathe munisipaliteit institusioneel, administratief en polities sodanig transformeer dat hierdie munisipaliteit in staat was om sosio-ekonomiese transformasie van sy gemeenskap te bewerkstellig nie. Op welke wyse die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit sy ontwikkelings- en transformasiemandaat met betrekking tot 'n GOB-proses uitgevoer het, sal vervolgens bespreek word.

5. DIE UITVOERING VAN DIE ONTWIKKELINGS- EN TRANSFORMASIEMANDAAT VAN DIE NGWATHE PLAASLIKE MUNISIPALITEIT MET BETREKKING TOT 'N GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNINGSPROSES

5.1 Agtergrond

Transformasie van ontwikkelingsgerigte plaaslike regering vereis 'n proses van institusionele, administratiewe en politieke transformasie om munisipaliteite in staat te stel om die uitdagings van sosio-ekonomiese transformasie en ontwikkeling in hulle gemeenskappe aan te spreek.

Om vas te stel op welke wyse die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit sy ontwikkelings- en transformasiemandaat met betrekking tot 'n GOB-proses uitgevoer het, het die navorser gestruktureerde maar oop onderhoude gevoer met lede van die Loodskomitee, wat in die volgende kategorieë ingedeel kan word:

- Amptenare
- Politici
- Verteenwoordigers van gemeenskapsgebaseerde organisasies

Onderhoude is ook gevoer met enkele senior persone van LMV Konsortium en provinsiale senior amptenare op direkteursvlak van die Vrystaat wat met GOB gemoeid

is. Hierbenewens is vorderingsverslae en toepaslike dokumentasie van die Vrystaat Provinsie en LMV Konsortium met betrekking tot GOB in die Vrystaat en spesifiek in Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit geraadpleeg. Hierdie bronne tesame met die feit dat die navorser op die Loodskomitee gedien het, het dit moontlik gemaak dat 'n globale beeld verkry kon word oor hoe dié munisipaliteit met sy ontwikkelings- en transformasiemandaat betrekking tot 'n GOB-proses uitgevoer het.

5.2 Institusionele en administratiewe transformasie

Wêreldwyd word die noodsaaklikheid van doeltreffende instellings vir ontwikkeling opnuut beklemtoon (Kotze & Kotze, 1997:71). Munisipaliteite is van die belangrikste instellings vir demokrasie, ontwikkeling en transformasie. Volgens Huntington (1965:394) is politieke ontwikkeling, politieke orde en politieke stabiliteit nou verwant aan institutionalisering. Laasgenoemde kan gedefinieer word as die proses deur middel waarvan instellings en prosedures waarde en stabiliteit verkry. Die vlak van instellings word gedefinieer deur die aanpasbaarheid, kompleksiteit, outonomie en samehangendheid van die instellings en hulle prosedures. Indien die uitbreiding van politieke deelname sonder 'n gepaardgaande versterking van politieke instellings geskied, kan dit tot politieke wanorde en selfs politieke verval lei (Olivier, 1984:169). Die institusionele transformasie van munisipale instellings is dus noodsaaklik om die uitbreiding van deelname van plaaslike gemeenskappe aan die politieke besluitnemingsprosesse te hanteer.

Binne die Suid-Afrikaanse konteks verwys institusionele transformasie na die instelling van nuwe munisipaliteite ooreenkomstig die vereistes van die Munisipale Strukturewet (117/1998) met betrekking tot verskillende kategorieë en soorte munisipaliteite. Ngwathe is 'n kategorie B munisipaliteit wat die Grondwet (108/1996) definieer as 'n plaaslike munisipaliteit wat wetgewende en uitvoerende gesag deel met 'n distriksmunisipaliteit (Kategorie C munisipaliteit) wat binne sy gebied val. Een van die onmiddellike uitdagings na die stigting van die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit was die integrasie van alle aspekte van die munisipaliteit soos byvoorbeeld die organisatoriese strukture, die plasing van bestaande personeel, hersiening van beleide, praktyke en prosedures en die konsolidering van kontraktuele verpligtinge, bates en laste - om slegs enkele belangrike aspekte te meld.

Tot op datum (April 2003) het die Ngwathe Raad nog nie 'n organigram (personeelstruktuur) goedgekeur nie. Met die stigting van Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit is slegs 'n munisipale bestuurder op 15 Desember 2000 vir 'n interim periode aangestel. Eers op 1 November 2001 is die pos van munisipale bestuurder permanent gevul en die direkteursposte geskep wat tydelik deur amptenare gevul is. Met die permanente aanstellings van direkteure op 1 November 2002 is die bestuurstruktuur gefinaliseer. Alhoewel die pos van 'n Geïntegreerde Ontwikkelingsbeplanningsbestuurder deel van die bestuurstruktuur vorm, het die munisipaliteit tot op datum (2003) nog nie hierdie pos gevul nie.

'n Arbeidsmag van 676 persone regverdig 'n menslike hulpbronaafdeling in die munisipaliteit wat verantwoordelik is vir al die programme, tegnieke, praktyke en prosedures wat moet verseker dat geskikte personeel bekom, opgelei, ontwikkel en in stand gehou word sodat dit 'n bydrae tot die bereiking van die munisipaliteit se doelstellings lewer. Gegewe die feit dat 'n nuwe organigram nog nie opgestel en goedgekeur is nie, het die munisipaliteit een van die amptenare van Koppies Administratiewe Eenheid na Parys (hoofkantoor) tydelik herontplooï om die werk van 'n menslike hulpbronbeampte te verrig. Hierdie herontplooïing het eers aan die einde van Oktober 2002 geskied – reeds na die GOB-proses afgehandel is. Die implikasie hiervan is dat geen spesialis insette rakende menslike hulpbronbeplanning en-bestuur tydens die GOB-proses gelewer kon word nie.

In die onderstaande tabel word die beleid/planne/stelsels wat geformuleer moet word en wat reeds geformuleer en goedgekeur is, aangedui:

Tabel 4.2 Beleid/planne/stelsels van Ngwathe

Beleid/planne/stelsels wat geformuleer moet word	Beleid/planne/stelsels wat reeds geformuleer is
1. Menslike Hulpbron beleid	1. Skuldinvorderingsbeleid
2. Regstellende aksiebeleid	2. Vaardigheidsontwikkelingsbeleid
3. Tenderbeleid	3. Integrasie van finansiële rekenaarsstelsels
4. Bemarkingsbeleid	
5. Beleggingsbeleid	

6. Voertuie: Instandhouding- en vervangingsbeleid	
7. Taalbeleid	
8. Prestasiebestuursbeleid/stelsel	
9. Personeelplasingbeleid	
10. Plaaslike ekonomiese beleid	

Bostaande tabel dui aan dat Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit weinig vordering met betrekking tot transformasiebeleid, -planne en stelsels, wat op 'n holistiese en geïntegreerde grondslag gebaseer is, gemaak het.

Alhoewel Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit 'n skuldinvorderingsbeleid reeds goedgekeur het, kan dit nie ten volle toegepas word vanweë 'n ernstige personeeltekort in die skuldinvorderingsafdeling (Onderhoud met Stadstesourier: mnr. HJJ Raijmakers, 2003). Dit dra nog verder by tot die lae betalingsyfer – die gemiddelde betalingsyfer per maand is ongeveer 62% (Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit, 2003:12).

Die onderstaande tabel gee 'n duidelike beeld van die ernstige finansiële situasie van die munisipaliteit.

Tabel 4.3 Finansiële syfers van Ngwathe

ITEM	2002/2003 FINANSIËLE JAAR
	Rand
Krediteure	33 450 003
Beleggings	4 615 824
Oortrokke bankrekening	3 000 000
Debiteure	73 747 582
Lenings	24 142 197

Die syfers in bogenoemde tabel het 'n direkte invloed op die kontantvloei. Vanweë die kontantvloei-probleme kan die munisipaliteit onder andere nie sy voertuie en toerusting in stand hou nie wat weer dienslewering ernstig belemmer. Hierbenewens kan die munisipaliteit ook nie die skepping van addisionele kantoorruimte by die Hoofkantoor (Parys) bekostig nie. Gevolglik deel sommige amptenare kantore wat nie ruim genoeg vir twee of meer persone is nie. In dié verband is onderhoude gevoer met twee administratiewe beamptes, mnr. J Mosala en S Tsabalala wat beide 'n kantoor met 'n administratiewe klerk deel. Tydens die onderhoudvoering (2003) het hulle hul ontevredenheid hieroor uitgespreek en dit pertinent gestel dat hulle totaal gedemotiveerd is.

Die Blankes wat reeds jare (vorige bedeling) in die munisipaliteit werksaam is, bevind hulle in 'n situasie waar daar weg beweeg word van die bekende na die onbekende. Uit onderhoude met 'n aantal Blanke senior en junior amptenare (2003) het dit geblyk dat hulle wonder of hulle benodig sal word in die toekomssituasie en of hulle kennis en vaardighede in die algemene permanente plasing van amptenare verreken sal word. Tot op datum word sommige amptenare op 'n tydelike basis in poste geplaas sonder behoorlike omskrywings van pligte en addisionele vergoeding (Onderhoud met Waarnemende Menslike Hulpbronbestuurder, mnr. C van Greunen, 2003). Volgens die navorser kan hierdie situasie tot onsekerheid, frustrasies, swak prestasie en weerstand teen verandering lei.

Die feit dat bestuursposte aanvanklik intern op 'n tydelike basis gevul is en eers aan die begin van November 2002 permanent gevul is deur eksterne aanstellings en in gevalle met persone wat in die privaatsektor gewerk het en dus geensins oor die ervaring en kennis rakende ontwikkelingsgerigte plaaslike regeringsbestuur beskik nie, kan volgens die navorser die situasie aansienlik vererger.

5.3 Politieke transformasie

Politieke transformasie verwys na die transformasie van politieke stelsels (die munisipale raad, komiteestelsels, delegasie van magte, wyksafbakening en die soort munisipaliteit binne elke kategorie van munisipaliteit).

Wat die soort munisipaliteit aanbetref, het die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit 'n gesamentlike uitvoerende stelsel wat met 'n wyk deelnemende stelsel gekombineer is. Die munisipale raad bestaan uit 18 proporsioneel verkose raadslede en 18 wyksraadslede om doeltreffende besluitneming binne die munisipaliteit se regsgebied moontlik te maak.

Tydens die eerste Raadsvergadering van die nuwe munisipaliteit gehou op 15 Desember 2000 is die Speaker, Burgemeester en die sewe lede van die Uitvoerende Komitee aangewys (Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit, 2000:2).

Tydens die daaropvolgende Raadsvergadering gehou op 27 Maart 2001 is die volgende komitees ingevolge artikel 79 van die Munisipale Strukture Wet (117/98) tot stand gebring:

- Menslike Hulpbronskomitee
- Finansiële komitee
- Sosiale dienstekomitee

Bovermelde komitees het 'n kombinasie van gedelegeerde en adviserende magte wat die doelmatigheid en doeltreffendheid van die uitvoering van munisipale funksies verseker.

Hierbenewens het die Raad ook 'n Ouditkomitee ingevolge artikel 125 van die Standaard Reglement van Orde 2000 ingestel.

'n Munisipale raad moet ingevolge artikel 32 van die Munisipale Strukturewet (117/1998) 'n stelsel van delegasie ontwikkel wat administratiewe en operasionele doeltreffendheid sal verhoog. Die munisipale raad van Ngwathe het toepaslike bevoegdhede gedelegeer aan sy:

- Uitvoerende komitee,
- Staande komitees (soos hierbo vermeld), en
- Munisipale bestuurder en direkteur.

Einde November 2001 is die 18 wykskomitees ingevolge artikel 72 van die Munisipale Strukture Wet (117/1998) ingestel om deelnemende demokrasie op plaaslike vlak te bevorder.

5.4 Sosio-ekonomiese transformasie

Die voorsiening van infrastruktuur en basiese dienste (water, sanitasie, elektrisiteit, paaie en stormwaterdreinerings) is die eksklusiewe bydrae van Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit tot sosiale en ekonomiese ontwikkeling op hierdie stadium. Die kernprioriteite wat tydens die analise-fase geïdentifiseer is, bevestig hierdie stelling. (*Sien Bylaag B vir projekidentifisering*).

Alhoewel die GOB-plan van Ngwathe sekere sektorprogramme soos 'n Plaaslike Ekonomiese Ontwikkelingsprogram bevat, beskik die munisipaliteit op hierdie stadium

nie oor die nodige administratiewe en finansiële vermoëns om hierdie programme doeltreffend te implementeer nie. Soos reeds aangedui in tabel 4.2 het die munisipaliteit nie 'n plaaslike ekonomiese beleid geformuleer wat onder meer insentiewe vir plaaslike belegging, fasilitering van volhoubare gemeenskapsprojekte en fasilitering van toegang tot befondsing en opleiding aan klein, medium en mikro-ondernemings insluit nie.

Die GOB-plan bevat ook 'n Armoedeverligtingprogram. Die verligting van armoede hou ook direk verband met plaaslike ekonomiese ontwikkeling. Om te verseker dat die verligting van armoede 'n kernfokus van beplanning en dienstelewering vorm, is dit noodsaaklik om te omskryf wat armoede in die Ngwathe area beteken. Dit kan geskied deur die toestande en armoedsvlakke wat ondervind word, te identifiseer en te spesifiseer nie net in terme van inkomste nie, maar ook in terme van toegang tot sosio-ekonomiese bronne en geleenthede sowel as lewensonderhoudende dienste soos beskutting, basiese dienste en 'n gesonde omgewing. Op hierdie wyse kan die beplanningsproses meer gefokus en goed begrond wees ten opsigte van die ontwikkelingsbehoefte van hierdie komponent van die samelewing (DPPR, 2002:30).

Die armoedsvlakke in Ngwathe-gebied is slegs in terme van inkomste deur die konsultante geïdentifiseer. Geen beduidende moeite is gedoen om die werklike vlak van armoede in hierdie gebied te bepaal nie. Die konsultante het bevestig dat dit 'n leemte in die beplanningsproses was (Onderhoud met Bestuurskonsultant: mnr. G Dey, 2003).

Ekonomiese ontwikkeling hou ook verband met ruimtelike ontwikkeling. Hoe meer kompak en geïntegreerd die dorpe is hoe makliker en goedkoper is dienslewering. Die skepping van bewoonbare geïntegreerde dorpe en landelike gebiede is een van die belangrikste doelwitte van GOB ten einde spesifiek die ruimtelike ongelykhede van die verlede te herstel. Ruimtelike integrasie is egter as 'n nie-kernprioriteit tydens die analise-fase geïdentifiseer.

Verder het die konsultante bevestig dat al die sektorprogramme, soos vervat in die GOB-plan, nie die realiteit met betrekking tot die kapasiteit en kwaliteit van bronne binne die Ngwathe gebied verreken het nie (Onderhoud met Bestuurskonsultant: mnr G Dey, 2003).

6. SAMEVATTING

In hierdie hoofstuk het die fokus geval op welke wyse die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit sy ontwikkelings- en transformasiemandaat met betrekking tot 'n GOB-proses uitgevoer het. Hierdie munisipaliteit, soos alle ander munisipaliteite in Suid-Afrika, het 'n transformasietask waarvan nie ontsnap kan word nie.

Die hoofdoelwit van die Suid-Afrikaanse regeringsbeleid is die transformasie van die plaaslike regeringstelsel na 'n demokratiese en ontwikkelingsgerigte stelsel wat deelname van elke burger aan die beluitemingsprosesse op plaaslike vlak verseker. Hierdie beleid

is in ooreenstemming met die wêreldwye tendens van desentralisasie en demokratisering van beplanning. Ontwikkelingsgerigte plaaslike regering beteken dat munisipaliteite hulleself daartoe moet verbind om saam met plaaslike gemeenskappe te werk om volhoubare maniere te vind om die gemeenskappe se behoeftes aan te spreek en hulle lewenskwaliteit te verbeter. GOB is een van die belangrikste benaderings wat deur munisipaliteite gevolg kan word om ontwikkelingsgerig te word. Suksesvolle GOB vereis die doeltreffende samewerking tussen en betrokkenheid van politici, munisipale amptenare en die publiek in die proses van beleidsformulering en –implementering; administratiewe, politieke en finansiële vermoëns en ‘n holistiese werklikheidsbeskouing - om slegs enkele belangrike vereistes te noem.

Alvorens ‘n munisipaliteit sosio-ekonomiese transformasie in sy gebied kan bewerkstellig moet dit institusioneel, administratief en polities transformeer. Hoe ideaal die beginsels van ontwikkelingsgerigte plaaslike regering mag klink, verseker dit nie noodwendig sukses in die praktyk nie - soos in die geval van Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit nie. Die institusionele en administratiewe transformasie wat wel plaasgevind het, was die amalgamering van die voormalige Parys, Vredefort, Heilbron, Koppies en Edenville Plaaslike Oorgangsrade en ‘n gedeelte van die voormalige Koepel, Kroonkop en Vaaldam Landelike Oorgangsrade en die totstandkoming van die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit (kategorie B munisipaliteit) wat ‘n gesamentlike uitvoerende

stelsel gekombineer met 'n wyk deelnemende stelsel het, instelling van staande komitees en die instelling van 'n bestuurstruktuur.

Beleid/planne/stelsels, wat op 'n holistiese en geïntegreerde grondslag geformuleer moes word, ontbreek. Verder ontbreek 'n nuwe organigram met die gevolg dat amptenare op 'n tydelike basis in poste geplaas word sonder behoorlike posbeskrywings en aangepaste vergoeding. 'n Menslike hulpbronbestuursfunksie word ook nie uitgevoer nie aangesien 'n menslike hulpbronafdeling nog tot op datum nog nie gestig is nie. Hierdie bestuursfunksie is belangrik vir die realisering van nie-diskriminerende en regverdige menslike hulpbronpraktyke in die munisipaliteit.

Dit is dus duidelik dat daar nie sprake is van fundamentele institusionele en administratiewe transformasie nie. Die totstandkoming van die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit is 'n belangrike stap in die institusionele transformasieproses.

Die politieke transformasie wat wel plaasgevind het was die aanwysing van 'n Speaker en 'n Burgemeester, instelling van 'n uitvoerende komiteestruktuur, instelling van staande komitees, instelling van wykskomitees en die ontwikkeling van 'n delegasiestelsel.

Dit is uit bovermelde gegewens duidelik dat alhoewel institusionele, administratiewe en politieke transformasie van die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit wel plaasgevind het daar nie sprake is van fundamentele institusionele, administratiewe en politieke transformasie nie wat implikasies het vir die sosio-ekonomiese transformasie van die plaaslike gemeenskappe binne die regsgebied van Ngwathe. Alhoewel die GOP van Ngwathe sekere sektorprogramme met betrekking tot sosio-ekonomiese ontwikkeling bevat, beskik die munisipaliteit op hierdie stadium nie oor die nodige administratiewe en finansiële vermoëns om hierdie programme doeltreffend te implementeer nie.

Die feit dat daar nie sprake is van fundamentele transformasie nie kan aan 'n aantal faktore toegeskryf word wat in die slothoofstuk geïdentifiseer en bespreek sal word.

HOOFSTUK 5

EVALUERING EN AANBEVELINGS: ANALISE VAN NAVORSINGSBEVINDINGE: RIGLYNE TER VERBETERING VAN 'N GOB-PROSES

1. INLEIDING

Regerings wêreldwyd word gekonfronteer met die realiteit om bronne optimaal te benut op 'n innoverende en koste-effektiewe wyse ten einde die magdom behoeftes wat bestaan aan te spreek. Die impak van globalisering en toenemende eise vir groter doeltreffendheid en effektiwiteit vereis nuwe benaderings en stel enorme uitdagings aan moderne regerings. Hierdie toedrag van sake het regerings genoop om nuwe maniere waarop hulle tradisionele funksies verrig, te bedink en om ander alternatiewe ter bereiking van hulle doelwitte te oorweeg.

Dit het dus noodsaaklik geword om die wyse waarop regerings funksioneer sodanig te transformeer dat dit voldoen aan die behoeftes, vereistes en verwagtinge van die gemeenskappe wat hulle dien en dat dit volhoubare dienstelewering verseker. Desentralisasie en demokratisering is van die belangrikste transformasiemeganismes aangesien dit regverdige en gelyke verspreiding van volhoubare dienstelewering moontlik maak.

Gemeenskapsverwagtinge is oor die algemeen hoog en dit vereis die optimale ontplooiing van institusionele, materiële en menslike hulpbronne. In dié verband het

munisipale institusies 'n kritieke rol te speel aangesien hulle as grondvlakregering direkte assosiasie met gemeenskappe op 'n plaaslike vlak het. Daar word van nasionale, provinsiale en plaaslike regerings wêreldwyd verwag om eksterne bedreigings te beperk, gebruik te maak van geleenthede en om op 'n pro-aktiewe wyse op vraagstukke en probleme te reageer. Strategiese bestuur is 'n vereiste in die hedendaagse regeringsbestel met sy hoë gemeenskapsverwagtinge en die ingewikkeldheid van interafhanklike veranderlikes.

Die Suid-Afrikaanse Regering het op bovermelde tendens gereageer deur plaaslike regering in die Grondwet (108/1996) as 'n volwaardige en selfstandige regeringsvlak met 'n belangrike ontwikkelingsmandaat te erken en te verskans. Een van die sleutelinstrumente vir die nuwe vorm van ontwikkelingsgerigte plaaslike regering is GOB wat 'n holistiese bestuurs- en beplanningsbenadering is met volhoubare ontwikkeling as 'n primêre doelwit. GOB vorm deel van die soeke na 'n nuwe benadering wat meer holisties en geïntegreerd van aard is as die gefragmenteerde denkwyses van die Newtoniaanse wetenskapparadigma in 'n poging om oplossings te vind vir die huidige ontwikkelingsprobleme wat die mensdom in die gesig staar.

Transformasie van die Suid-Afrikaanse plaaslike regeringstelsel het 'n dringende noodsaaklikheid geword aangesien hierdie regeringstelsel onder apartheid gefaal het om volhoubare dienstelewering aan alle Suid-Afrikaners met spesifieke verwysing na die

arnes te verseker. Aangesien Suid-Afrikaanse munisipaliteite wetlik verplig is om hulle transformasie- en ontwikkelingsmandaat deur middel van GOB uit te voer, is dit belangrik om vas te stel of dit wel in die praktyk uitvoerbaar is.

Die hoofdoel van die studie was dan juis om vas te stel op welke wyse die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit sy transformasie- en ontwikkelingsmandaat met betrekking tot 'n GOB-proses uitgevoer het. Hierdie munisipaliteit is deur die navorser gekies aangesien dit 'n betreklike groot munisipaliteit is en dus verteenwoordigend is van 'n groot aantal munisipaliteite wat dieselfde mandaat moet uitvoer. Die feit dat die navorser as Stadsekretaris by hierdie munisipaliteit werksaam is en op die GOB-Loodskomitee gedien het, het 'n grondige analisering en evaluering van die Ngwathe GOB-proses moontlik gemaak.

Na die identifisering van die probleem en formulering van die doel van die studie in hoofstuk 1 is die tersaaklike teoretiese aspekte van volhoubare ontwikkeling en van die GOB as benadering tot volhoubare ontwikkeling in hoofstuk 2 toegelig. In laasgenoemde hoofstuk is die Suid-Afrikaanse GOB-handleiding, beter bekend as die *IDP Guide Pack* ook volledig bespreek. Tersaaklike begrippe soos *volhoubare ontwikkeling*, *strategiese bestuur en beplanning* en *geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning* is ook in hierdie hoofstuk verklaar.

In hoofstuk 3 is 'n oorsig oor die Suid-Afrikaanse regering se ontwikkelingsbeleid gegee om aan te toon waar GOB in die huidige bedeling inpas. Hierbenewens is die verskille asook die verwantskap tussen die begrippe *transformasie*, *ontwikkeling* en *verandering* aangedui.

Met hoofstuk 4 is daar oorbeweeg na die feitelike uiteensetting van die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit se GOB-proses. Uit die feitelike gegewens kon duidelik afgelei word dat daar nie sprake is van fundamentele transformasie van die munisipaliteit nie. Volgens die navorser kon hierdie toedrag van sake aan die volgende beperkende faktore toegeskryf word. Hierdie faktore word in die volgende afdeling toegelig.

2. BEPERKENDE FAKTORE MET BETREKKING TOT DIE GOB-PROSES

2.1 Aanstelling van Konsultante

Die Munisipale Stelselwet (32/2000) en die *IDP Guide Pack* stel dit pertinent dat munisipaliteite self die GOB-proses moet inisieer en bestuur. GOB is volgens ontwikkelingswetgewing 'n normale munisipale funksie. In dié verband stel die WPLG (1998:28) dit soos volg: "IDPs are not 'add-ons' and should not be 'farmed out' to consultants." Indien die beplanningsproses deur die munisipaliteit bestuur word, bied dit die geleentheid vir die munisipaliteit om sy strategiese beplanningskapasiteit te versterk, organisatoriese vennootskappe tussen bestuur en amptenare te sluit en sinergie tussen lynfunksies te versterk. Verder bied dit die geleentheid vir die munisipaliteit om 'n

kultuur van munisipale regering te ontwikkel wat verteenwoordigende regering aanvul met die deelname van die plaaslike gemeenskappe aan onder meer die voorbereiding, implementering en hersiening van sy GOP.

Dit blyk dat die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit GOB as 'n aparte funksie beskou het deur dit aan konsultante oor te laat. Die gevaar hieraan verbonde is dat GOB 'n skrale kans het om 'n bruikbare instrument vir die desentralisasie en demokratisering van beplanning te word. Dit verhinder ook munisipaliteite om strategiese kapasiteit te bou om aan die eise van 'n veranderende omgewing te voldoen. Dit is belangrik dat politici en amptenare 'n strategiese visie vir die gemeenskap wat dit dien, moet hê. 'n Gesamentlike begrip van ontwikkelingsvraagstukke en –doelwitte gee nie net 'n verenigde visie van die toekoms nie, maar help ook om alle beskikbare hulpbronne te mobiliseer ten einde doeltreffende voorsiening te maak vir verandering.

Verder bestaan die gevaar dat die munisipaliteit nie eienaarskap van die GOB-proses aanvaar nie wat daartoe kan lei dat die GOP net nog 'n dokument soos vele ander munisipale dokumente word wat geliasseer word om net nooit weer gebruik te word nie.

2.2 Deelname

Seker een van die mees problematiese van Ngwathe se GOB- proses was deelname. Die grootte van die munisipale gebied het die regstreekse deelname van elke inwoner aan die

beplanningsproses egter bemoeilik. Vir die navorser is dit prakties onmoontlik dat elke inwoner binne die munisipale gebied op 'n betekenisvolle wyse aan die proses kon deelneem. Direkte deelname is slegs geskik vir klein munisipale gebiede. Dit verklaar waarom 'n Verteenwoordigende Forum en Loodskomitee aangewys is in 'n poging om die groter gemeenskap van Ngwathe te verteenwoordig. Beide dié forum en komitee kon egter nie aktiewe betrokkenheid by en deelname van hulle lede waarborg nie aangesien nie alle belangegroepes en gemeenskapsgebaseerde organisasies afgevaardigdes na die registrasiesessies gestuur het nie. In dié verband kan vroue, gestremdes, armes en persone van die landelike areas genoem word (LMV Konsortium, 2003:9).

Dit het beteken dat bovermelde groepe se behoeftes dus nie in die beplanningsproses verreken kon word nie en daar dus nie bewustelik aandag gegee kon word aan die welstand en ontwikkeling van hierdie groepe nie wat juis een van die hoofdoelwitte van GOB is.

'n Verdere probleem was die gebrekkige deelname van die politici van Ngwathe (LMV Konsortium, 2003:10). Die Speaker en Burgemeester het slegs twee van die elf beplanningsessies bygewoon. Wyksraadslede en hulle wykskomitee lede het ook nie op 'n deurlopende basis die sessies bygewoon nie (Presensielyste van die beplanningsessies). Dit dien gemeld te word dat bywoning nie noodwendig aktiewe betrokkenheid en deelname impliseer nie. Die sessies wat van die politici wel bygewoon

het, het hulle bykans nie 'n woord geuiter nie. Die implikasie hiervan is dat die wyksbehoefte van Ngwathe nie verreken is nie. Met die uitsondering van een Blanke wyksraadslid het die ander 17 wyksraadslede nie hulle onderskeie wyke geraadpleeg en gekonsulteer om hulle behoeftes te identifiseer wat in die GOB-proses verreken moes word nie.

Dit is belangrik om die behoeftes van veral die minder goeie wyke te verreken aangesien hulle behoeftes aansienlik van die meer goeie wyke verskil om rede hulle voortdurend worstel met probleme soos behuising, toegang tot skoon water, voeding – om slegs enkele ernstige probleme te noem.

'n Verdere probleem was dat die bestuurspan van die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit (Munisipale Bestuurder en Direkteure) nie die sessies bygewoon het nie. Slegs die Stadsingenieur, Stadsekretaris en Hoof Gemeenskapsdienste van onderskeidelik Parys en Vredefort se administratiewe eenhede het die sessies deurgaans bygewoon. Gevolglik is die institusionele en administratiewe behoeftes van Heilbron, Koppies en Edenville se administratiewe eenhede nie verreken nie.

Een van die grootste struikelblokke wat deur die Konsultante geïdentifiseer is, was dat diegene wat wel die beplanningssessies bygewoon het nie terugvoering van besluite, wat tydens hierdie sessies geneem is, aan hulle organisasies of groepe wat hulle

verteenvoordig gegee het nie. Gevolglik kon die breër publiek nie ingelig word oor die vordering met betrekking tot die GOB-proses nie.

2.3 Gebrek aan kapasiteit

Die konsultante het in hulle evalueringsverslag rakende die GOB-proses van Ngwathe die gebrek aan kapasiteit onder die amptenare, politici en ander deelnemers as 'n groot struikelblok in die proses ervaar. Slegs een kapasiteitsbousessie is vir die amptenare en politici deur die Konsultante gehou. Die registrasiesessies het ook as kapasiteitsbousessies vir die ander deelnemers gedien. Die konsultante het besef dat hierdie sessies nie voldoende was nie maar as gevolg van tydsdruk het hulle geen ander keuse gehad as om dit so spoedig moontlik af te handel nie (LMV Konsortium, 2003:19).

Hierdie probleem word vererger deur die aanstelling van nuwe direkteure wat uit die privaatsektor afkomstig is en dus oor geen ervaring en insig rakende die nuwe plaaslike regeringstelsel en hulle transformasie- en ontwikkelingsmandaat beskik nie. Vir die navorser is die gebrek aan kapasiteit onder die bestuur een van die grootste struikelblokke in die uitvoering van Ngwathe se transformasie- en ontwikkelingsmandaat.

2.4 Onduidelike wetgewing

Die afgelope paar jaar (1994-2003) is gekenmerk deur 'n beduidende aantal nuwe wetgewing wat voorgelê word as die vertrekpunte vir 'n getransformeerde verbeterde

plaaslike regeringstelsel. Onduidelike antwoorde, indien enige, word verskaf vir vrae soos: Hoe moet deelname op plaaslike vlak bewerkstellig word? en, Hoe moet kapasiteitsbou binne die munisipaliteit plaasvind?

Daar word gladweg in die Munisipale Stelselwet (32/2000) na die noodsaaklikheid van gemeenskapsbetrokkenheid en –deelname verwys maar die meganismes, prosedures en prosesse wat munisipaliteite moet instel, word nie uitgespel nie. Artikel 16(b) van hierdie wet stipuleer dat munisipaliteite moet bydra tot die kapasiteitsbou van raadslede, amptenare en gemeenskappe. Die wyse waarop munisipaliteite te werk moet gaan om kapasiteit te bou word egter nie gemeld nie.

Soos reeds vroeër gemeld is daar op hierdie stadium (2003) nog nie ervare bestuurslui binne die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit wat oor die nodige kennis beskik rakende plaaslike regeringsbestuur met spesifieke verwysing na die korrekte interpretering van plaaslike regeringswetgewing nie.

Die gebrek aan administratiewe, strategiese bestuurs- en finansiële kapasiteit van munisipaliteite is 'n realiteit wat die nuwe wetgewing rakende plaaslike regeringsaangeleenthede nie verreken nie. Trouens, wetgewing aanvaar dat hierdie kapasiteit wel bestaan om toenemende nuwe munisipale funksies doeltreffend te verrig.

2.5 Tydsfaktor

Artikel 25(1) van die Munisipale Stelselwet (32/2000) bepaal dat elke munisipale raad binne 'n voorgeskrewe tydperk na die begin van sy gekose termyn 'n GOP moet aanneem. Die Vrystaatse Departement Plaaslike Regering en Behuising het in oorlegpleging met die Nasionale Departement Provinsiale en Plaaslike Regeringsaangeleenthede bepaal dat die Vrystaatse munisipaliteite binne 9 maande hulle GOP moes opstel. Die Konsultante was onder druk geplaas om die GOB-proses binne hierdie kort tydsbestek af te handel. Tydsdruk laat nie ruimte vir goed deurdagte beplanning en besinning oor ernstige ontwikkelingsprobleme nie.

Hierbenewens is dit onmoontlik om 'n kultuur van deelname en transformasionele denke by amptenare, politici en inwoners van gemeenskappe binne 'n periode van nege maande te bewerkstellig. Verder bestaan die gevaar ook dat vanweë die tydsdruk die Konsultante nie na behore hulle rol as fasiliteerders kon vertolk nie en dat hulle die opstelproses van die GOP bloot as 'n kontraktuele verpligting beskou wat so spoedig moontlik afgehandel moet word.

2.6 Taalgebruik

Tydens die eerste beplanningssessie is die voorstel van die Konsultante dat Engels die voertaal sou wees deur al die deelnemers teenwoordig aanvaar aangesien Engels vir die meerderheid van die deelnemers verstaanbaar is. Volgens die navorser waarborg

verstaanbaarheid egter nie dat inligting wat oorgedra word korrek deur die deelnemers vertolk word nie. Dit moet aanvaar word dat selfs twee persone binne een taalgemeenskap nie dieselfde betekenis aan 'n betrokke boodskap heg nie.

Gegewe die feit dat verskillende taalgroepe (Sotho, Afrikaans, Tswana en Zoeloe) die sessies bygewoon het en dat daar nie gebruik gemaak is van tolke nie was dit moontlik dat inligting deur die deelnemers verkeerd vertolk kon word.

Aangesien GOB gekenmerk word deur 'n besonder gespesialiseerde taalvorm, deurspek met spesialisterme, verhoog dit die graad van onverstaanbaarheid (wanbegrip). Dit is dus vanselfsprekend dat, aangesien die meerderheid van die deelnemers wat hierdie spesialisterme in Engels moes aanhoor wat nie hulle moedertaal is nie, kommunikasiegapings tussen die deelnemers en Konsultante ontstaan het. Hierbenewens kon die konsultante wat Afrikaanssprekend is, maar die sessies in Engels aangebied het, waardevolle en essensiële inligting onbewustelik verkeerdelik aan die deelnemers oorgedra het.

2.7 Reiskoste

Die konsultante het in 'n poging om toeganklikheid vir al die deelnemers aan die beplanningsproses te verseker die beplanningsessies op 'n rotasiebasis in al vyf dorpe binne die munisipale gebied gehou. Die probleem was egter dat die Ngwathe Plaaslike

Munisipaliteit nie die deelnemers vir hulle reiskostes vergoed het nie. Van die deelnemers het tydens onderhoudvoering hulle misnoeë uitgespreek oor hierdie situasie en het ruiterslik erken dat dit hulle totaal ontmoedig het.

2.8 Onvoldoende begripsverklaring

Alvorens enige beplanningsproses onderneem kan word, is dit essensieel om tersaaklike begrippe te verklaar. Die Konsultante het begrippe soos *vision*, *priorities*, *objectives*, *strategies* en *stakeholders* aan die deelnemers probeer verduidelik.

Tersaaklike begrippe soos *transformation*, *holism* en *sustainability* is nooit aan die deelnemers verduidelik nie (Onderhoud met Bestuurskonsultant: mnr. G Dey, 2003). Verklaring van hierdie begrippe is noodsaaklik aangesien daar aanvaar kan word dat dié begrippe nie sonder meer in die woordeskate van deelnemers bestaan nie. Uit onderhoude gevoer met van die deelnemers (2003) het dit geblyk dat hulle hierdie begrippe geensins verstaan nie en verskillende interpretasies aan hierdie begrippe heg. Dit kan rampspoedige gevolge vir die beplanningsproses hê aangesien dit die implementering van ontwikkeling op 'n sinvolle en betekenisvolle wyse bemoeilik.

Betekenisvolle en sinvolle ontwikkeling beteken dat persepsies, ekologieë van idees, werklikheidsbeskouinge en betekenisgewende kontekste van individue en gemeenskappe deur die Konsultante en/of die munisipaliteit verreken moet word. 'n Holistiese

benadering tot ontwikkeling slaag daarin om die mens bewus te maak van 'n gemeenskap se betekenisgewende konteks. Deur hierdie konteks te verreken word die ontwikkelingsfasiliteerder in staat gestel om die gemeenskap se ontwikkelingsprobleme deur hulle oë te sien.

Gegewe die feit dat daar 'n duidelike definieerbare basis van waar gewerk kon word ontbreek het, was dit dus bykans onmoontlik om die deelnemers volledig korrek in te lig oor en te oortuig van die waarde van holisme, volhoubaarheid en transformasie binne 'n ontwikkelingskonteks wat rampspoedige gevolge vir die implementering van projekte, soos in die GOP geïdentifiseer, kan hê.

Daar kan nie juis sprake wees van transformerende denke van die deelnemers as hulle nie ingelig is oor die werklike betekenis van die begrip “transformasie” nie. In hoofstuk 3 is transformasie gedefinieer as 'n fundamentele veranderingsproses wat op beide die fisiese vlak (strukture, strategieë en praktyke) en psigiese vlak (paradigmaskuif in denke, waaardes en persepsies) plaasvind. Laasgenoemde impliseer binne die Suid-Afrikaanse konteks 'n aflegging van die ou werklikheid (apartheidswerklikheid), apartheidsideentiteit en 'n apartheidsdenkraamwerk. 'n Skuif in denke is 'n langsame, dikwels pynlike, proses wat beslis nie oornag kan geskied nie. Selfs met 'n duidelike verklaring van die begrip “transformasie” beteken dit nie dat die deelnemers onmiddellik die proses sal internaliseer nie.

2.9 Gebrek aan transformerende denke

Soos reeds vroeër in hierdie hoofstuk vermeld, was Blanke deelnemers in die minderheid. Vanweë die feit dat Blankes as gevolg van apartheid hulleself in 'n besonder bevoorregte posisie bevind het en sommige daardeur verwen geraak het, is dit oor die algemeen moeilik om hulle van die noodsaaklikheid van transformasie te oortuig. Die besef moet eers posvat dat apartheid misluk het en dat dit in elk geval nie moreel regverdigbaar in vandag se wêreld is nie. Die geloof in apartheid en individualisme moet plek maak vir gemeenskaps- en welsynsgeoriënteerde denke met 'n besondere klem op menseregte.

Daar kan nie verwag word dat 'n fundamentele skuif in denke by Blankes sowel as Swartmense oornag moet plaasvind nie. Soos wat sommige Blankes wil vasklou aan die verlede sien sommige Swartmense transformasie as 'n geleentheid om alle Swartmense te bevoordeel – ongeag of dit ten koste van ander bevolkingsgroepe mag geskied. Die gevaar bestaan dat apartheid net omgekeer kan word. Uit onderhoude (2003) wat met van die Blanke deelnemers gevoer is, blyk dit dat hulle transformasie as 'n geleentheid sien waardeur Swartmense van Blankes wil ontslae raak en uit onderhoude met van die Swart deelnemers blyk dit dat transformasie as 'n geleentheid gesien word waardeur hulle posisie verbeter (meer werksgeleenthede) kan word.

3. GUNSTIGE FAKTORE MET BETREKKING TOT DIE GOB-PROSES

Volgens die navorser is daar slegs enkele gunstige faktore wat bestaan ten opsigte van die uitvoering van die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit se transformasie- en ontwikkelingsmandaat met betrekking tot 'n GOB-proses. Die volgende kan as begunstigde faktore beskou word.

3.1 Nakoming van wetlike vereistes

Alhoewel die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit nie self die GOP opgestel het nie, maar dit aan Konsultante oorgelaat het, het hierdie munisipaliteit wel sy wetlike verpligting nagekom deur oor 'n GOP te beskik soos wat Hoofstuk 5 van die Munisipale Stelselwet (32/2000) vereis.

3.2 Nakoming van metodologiese vereistes

Die metodologiese vereistes, soos in die *IDP Guide Pack* uiteengesit, is deur die Konsultante met die opstelproses van die GOP streng nagekom. Hierdie metodologie stem grootliks ooreen met die metodologie van strategiese bestuur en beplanning oor die algemeen.

Die beperkende en gunstige faktore word in die onderstaande tabel aangedui.

Tabel 5.1 Beperkende en gunstige faktore met betrekking tot 'n GOB-proses

Beperkende faktore	Gunstige faktore
Aanstelling van konsultante	Nakoming van wetlike vereistes
Gebrek aan deelname	Nakoming van metodologiese vereistes
Gebrek aan kapasiteit	
Onduidelike wetgewing	
Tydsdruk	
Slegs Engels as voertaal tydens beplanningssessies	
Geen vergoeding vir reiskostes vir deelnemers	
Onvoldoende begripsverklaring	
Gebrek aan transformerende denke	

4. GEVOLGTREKKING

Gesien in die lig van bovermelde beperkende faktore is dit duidelik dat die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit, nie hulle transformasie- en ontwikkelingsmandaat ten opsigte van 'n GOB-proses suksesvol kon uitvoer nie. Die desentralisasieproses lei tot meer omvattende funksies wat op plaaslike vlak uitgevoer moet word. Hierdie afwenteling van funksies gaan egter nie gepaard met die afwenteling van fondse nie. Dit tesame met die enorme agterstande in dienste, armoede en herverdelingsbehoefte plaas Suid-Afrikaanse munisipaliteite in 'n benouende situasie. Dit is dus totaal onrealisties om van munisipaliteite te verwag om hulle transformasie- en ontwikkelingsmandate uit te voer.

Die Suid-Afrikaanse regering moet daarmee rekening hou dat indien 'n taak, soos in dié geval 'n transformasie- en ontwikkelingstaak, op munisipaliteite afgedwing word sonder om hulle toe te rus vir hierdie enorme taak dit rampspoedige resultate tot gevolg kan hê. In dié verband kan enkele aanbevelings gemaak word.

5. AANBEVELINGS

Alhoewel daar 'n beduidende hoeveelheid kursusse en werksinkels rakende plaaslike bestuursaangeleenthede vir amptenare en politici aangebied word, fokus die inhoud van hierdie kursusse en werksinkels kwalik op die verklaring van tersaaklike begrippe soos *transformasie, volhoubare ontwikkeling, geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning en strategiese bestuur*. Daar kan nie van munisipaliteite verwag word om hulle ontwikkelingsmandaat uit te voer as hulle nie die werklike betekenis en waarde van hierdie begrippe verstaan nie. Kursusse en werksinkels van hierdie aard is belangrik ten einde gespreksvoering te stimuleer sodat wanopvattinge, vrese en verwagtinge rakende die transformasie- en ontwikkelingsmandaat in die ope kan kom.

Aangesien munisipale bestuur 'n besondere rol in die bestuur van die transformasieproses te speel het, moet bestuurskursusse ook aangebied word. Die inhoud van hierdie kursusse moet fokus op die ontwikkeling van strategiese bestuursvermoëns ten einde die bestuur in staat te stel om met 'n veranderende munisipale omgewing tred te hou. Strategiese bestuur is 'n belangrike alternatief vir tradisionele owerheidsbeplanning.

Benewens bovermelde aanbevelings is kwalifikasievereistes en ervaring 'n belangrike faktor wat by die aanstelling van Munisipale Bestuurders en GOB-bestuurders in ag geneem moet word. Strategiese bestuurs- en ontwikkelingsbeplanningsopleiding onderskeidelik behoort 'n vereiste te wees.

Samevattend kan gesê word dat, alhoewel die Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit ernstige probleme ondervind het met die uitvoering van sy transformasie-en ontwikkelingsmandaat, daar wel 'n begin, hoe gering ook al, gemaak is met die implementering van GOB. Alhoewel GOB sekerlik nie die laaste woord in ontwikkelingsdenke sal wees nie, is dit egter 'n benadering wat ons nader bring aan 'n realistiese oplossing vir die Suid-Afrikaanse ontwikkelingsproblematiek. Daar kan nie van munisipaliteite verwag word om onmiddellik en met sukses in hulle ontwikkelingsrol in te stap nie. Probleme kan te wagte wees aangesien Suid-Afrika 'n nuwe era tegemoet gaan wat 'n holistiese en geïntegreerde werklikheidsbeskouing verg.

Benewens finansiële en administratiewe kapasiteit is dit belangrik dat paradigmaskuiwe in die denke van munisipale amptenare, politici en plaaslike gemeenskappe moet plaasvind. Hierdie groepe moet as't ware hulleself uit hulle ou denkraamwerk na 'n kreatiewe, inklusiewe, geïntegreerde en holistiese denkraamwerk verplaas.

Die Suid-Afrikaanse Regering het reeds 'n grondwetlike paradigmaskuif gemaak.

Die regering moet in gedagte hou dat 'n grondwetlike paradigmaskuif nie noodwendig paradigmaskuiwe in menslike denke teweeg bring nie. Sonder laasgenoemde paradigmaskuiwe is dit egter nie moontlik om 'n ware getransformeerde, demokratiese samelewing die lig te laat sien nie.

BIBLIOGRAFIE

- ACKRON, F.L. 1988. Die voorwaardes vir die demokrasie. (In Faure, A.M., Kriek, D.J., Labuschagne, G.S.L., du Plouw, A. & Venter, J., *reds.* Suid-Afrika en die demokrasie. Pinetown : Owen Burgess-Uitgewers. 39-57.)
- ADAMS, B. 1993. Sustainable development and the greening of development theory. (In Schuurman, F.J., *ed.* Beyond the impasse: New directions in development theory. Londen: Zed Books. p. 207-227.)
- AFRICAN NATIONAL CONGRESS. 1992. Ready to govern: ANC policy guidelines for a democratic South Africa adopted at the National Conference, 28-31 May 1992. [Web:] <http://196.14.83.132/ancdocs/history/readyto.html> [Datum van toegang: 14 April 2000].
- AFRICAN NATIONAL CONGRESS. 1994. The reconstruction and development programme: A policy framework.
- AFRICAN NATIONAL CONGRESS. 1995. The core values of the RDP: A discussion document. [Web:] <http://www.anc.org.za/ancdocs/discussion/rdp.html>. [Datum van toegang: 12 Julie 2002].
- AFRICAN NATIONAL CONGRESS. 1997. Strategy and Tactics as amended at the 50th National Conference, December 1997. [Web:] <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/conf/conference50/strategyamend.html> [Datum van toegang: 19 Oktober 1999].
- AFRICAN NATIONAL CONGRESS. 2000. Wat is die *African National Congress* ? [Web:] <http://www.anc.org.za/about/anc-afrikaans.html>. [Datum van toegang: 20 September 2002].
- AMPTENARE VAN DIE NGWATHE PLAASLIKE MUNISIPALITEIT. 2003. Mondelinge mededeling aan navorsers. Parys.
- ANC **kyk** AFRICAN NATIONAL CONGRESS.
- BARADAT, L.P. 2000. Political ideologies: Their origins and impact. New Jersey : Prentice Hall.
- BARRET, K., VAN DER MERWE, C & L'ANGE, J. 1993. Inside the Earth Summit: On the road to sustainable development. Auckland Park: Frontline Communications.
- CAIDEN, N & WILDAVSKY, A. 1974. Planning and budgeting in poor countries. New York: John Wiley & Sons.

- CAMERON, R. 1999. Democratisation of South African local government: A tale of two cities. Pretoria: J.L. van Schaik.
- CAPRA, F. 1991. The turning point. (*In* Dobson, A., *ed.* The Green Reader. London: Andre Deutch Limited. p. 40-45.)
- CARLEY, M & CHRISTIE, I. 1992. Managing sustainable development. London: Earthscan.
- CHATTERJEE, P & FINGER, M. 1994. The earth brokers: Power, politics and world development. London: Routledge.
- CHEEMA, G.S & RONDINELLI, D.A. 1983. Decentralisation and development: Policy implementation in developing countries. Beverly Hills: Sage.
- CLOETE, G.S. 1996. Avoiding square pegs in round holes: Towards an appropriate public policy study and practice in South Africa. (*In* Burger, A.P.J., Theron, F. & van Rooyen, A. *eds.* Challenges in Change. Stellenbosch: School of Public Management. p. 215-236.)
- COETZEE, J.K. 1996. A micro foundation for development thinking. (*In* Coetzee, J.K & Graaff, J., *eds.* Reconstruction, development and people. Halfway House: International Thomson Publishing. p. 139-159.)
- COETZEE, M.J. 2000. Developmental local government and integrated development planning. (*In* National Business Initiative. Democratic local government: A guide for councillors. Johannesburg. p. 12-16.)
- CONYERS, D & HILLS, P. 1984. An introduction to development planning in the Third World. New York: John Wiley & Sons.
- DANKELMAN, J & DAVIDSON, J. 1988. Women and environment in the Third World: Alliance for the future. London: Earthscan.
- DBSA & NBI **kyk** DEVELOPMENT BANK OF SOUTHERN AFRICA & NATIONAL BUSINESS INITIATIVE.
- DEPARTEMENT FINANSIES. 1996. Growth, Employment and Redistribution Programme. Pretoria.
- DEPARTEMENT PROVINSIALE EN PLAASLIKE REGERING. 2001. IDP Guide Packs. Pretoria: Department Provinsiale en Plaaslike Regering.
- DEVELOPMENT BANK OF SOUTHERN AFRICA & NATIONAL BUSINESS INITIATIVE. 2000. Integrated development planning: A strategic management approach for councillors and senior officials.

- DEY, G. 2003. 2003. Mondelinge mededeling aan navorser. Parys.
- DPPR kyk DEPARTEMENT PROVINSIALE EN PLAASLIKE REGERING.
- DU PLOOY, H. 2003. Mondelinge mededeling aan navorser. Kroonstad.
- DU TOIT, D.F.P., VAN DER WALDT, G., BAYAT, M.S & CHEMINAIS, J. 1998. Public administration and management for effective governance. Kenwyn: Juta.
- DUVENAGE, A. 2000. Political transformation and political management. Bloemfontein: Universiteit van die Vrystaat.
- ELLIOT, J.A. 1994. An introduction to sustainable development: The developing world. London: Routledge.
- ELLIOT, L. 1998. The global politics of the environment. New York: New York University Press.
- ESTERHUYSE, W. 1991. The nature and the role of ethics and morality in public life. (In Gildenhuys, J.S.H., ed. Ethics and the public sector. Kenwyn: Juta. p. 7-15.)
- ESTERHUYSE, W.P. 1987. Die funksies van ideologie. (In Esterhuyse, W.P., Du Toit, P.V.D.P. & Van Niekerk, A.A. reds. Moderne politieke ideologieë. Johannesburg: Southern Boekuitgewers. p. 309-322.)
- ESTERHUYSE, W.P. 1996. Challenges in change: The context. (In Burger, A.P.J., Theron, F. & Van Rooyen, A. Challenges in change. Stellenbosch: School of Public Management. p. 1-13.)
- FIRST ISLAMIC CONFERENCE OF ENVIRONMENT MINISTERS. 2001. General framework of Islamic Agenda for sustainable development. (Voordrag gelewer as deel van die *United Nations World Summit on Sustainable Development* tydens 26 Augustus tot 4 September 2002.) Johannesburg. (Ongepubliseer.)
- FOX, W., SCHWELLA, E & WISSINK, H. 1991. Public management. Kenwyn: Juta.
- GLOBAL FORUM. 1995. The Manchester report: Seeds of change. Manchester.
- GOODLAND, R. 1995. The concept of environmental sustainability. *Annual Review of Ecological systems*, 26:124.
- GOODSTEIN, L., NOLAN, T. & PFEIFFER, J.W. 1993. Applied strategic planning: How to develop a plan that really works. New York: McGraw Hill.

- GOP LOODSKOMITEE & LMV KONSORTIUM. 2002. Geïntegreerde ontwikkelingsplan van Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit.
- GRONDWET **kyk** SUID-AFRIKA. 1996.
- HARVEY, D., *red.* 1986. Thorsons complete guide to alternative living. Londen: Thorsons Publishing Group.
- HENDERSON, P.G.W. 1996. Environmental laws of South Africa. Kaapstad: Juta.
- HETTNE, B. 1991. Development theory and the three worlds. Essex : Longman Development Studies.
- HEYWOOD, A. 1997. Politics. London: Macmillan Press.
- HIGGOT, R.A. 1983. Political development theory. London: Croom Helm.
- HUNGER, J. D & WHEELLEN, T.L. 1993. Strategic management. New York: Addison-Wesley.
- HUNTINGTON, S.P. 1965. Political development and political decay. *World Politics*, XVII(2):386-430.
- HUNTLEY, B., SIEGFRIED, R & SUNTER, C. 1989. South African environments into the 21 st century. Kaapstad: Human & Rousseau.
- ICLEI **kyk** INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES.
- IDASA, 2002. Strategic planning for Ngwathe Local Municipality. 25 p. (Ongepubliseer.)
- INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES. 1995. Local Agenda 21: Handbook. Toronto.
- INTERNATIONAL REPUBLICAN INSTITUTE & NATIONAL BUSINESS INITIATIVE. 1998. The local authority's role in economic development: A handbook for councillors and officials. Johannesburg: IRI.
- ISMAIL, N. & MPHAISHA, C.J.J. The final Constitution of South Africa: Local Government Provisions and their implications. (*In Occasional Papers, January 1997, Die Konrad Adenauer Stiftung. P. 1-24.*)
- KAISER, E.J. & GODSCHALK, D.R. 2000. Development planning. (*In Hoch, C.J., Dalton, L. & So, F.S., eds. The practice of local government planning. Washington: ICMA University. p. 141-167.*)

- KEGLEY, C.W & WITTKOPF, E.R. 1999. World politics: Trend and transformation. London: Macmillan Press.
- KORTEN, D.C. 1990. Getting to the 21st century: Voluntary action and the global agenda. West Hartford: Kumarian.
- KOTZE, D.A. 1997. Decentralisation. (*In Kotze, D.A. ed. Development administration and management: A holistic approach. Pretoria: J.L. van Schaik. p. 25-34.*)
- KOTZÉ, H. 1998. Local Government in South Africa: Public and Opinion-Leader perceptions of selected issues. (*In Occasional Papers, September 1998, Die Konrad Adenauer Stiftung. p. 1-31.*)
- KOTZE, D.A. & KOTZE, P.M.J. 1997. Understanding communities: A holistic approach. (*In Kotze, D.A., ed. Development Administration and Management: A holistic approach. Pretoria : J.L. van Schaik. p. 61-69.*)
- KROON, J. 1996. Algemene bestuur. Kaapstad: Kagiso.
- LMV KONSORTIUM. 2002. Prosesplan van Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit. Parys.
- LMV KONSORTIUM. 2003. Progress report on the IDP of Ngwathe Local Municipality. (Ongepubliseer.)
- LOCAL AGENDA 21 UK. 1998. The history of Local Agenda 21. [Web:] <http://www.midlands21.org.uk/information/la21-history.htm> [Datum van toegang: 22 Augustus 2002].
- LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT BOARD. 1993. A framework for sustainability. Luton: Local Government Management Board.
- LOUW, H.A. 1998. The interface between local government and civil society: The case of integrated development plans and land development objectives. (Referaat gelewer op 14 April 1998 as deel van opleiding vir amptenare van plaaslike regering met betrekking tot die implementering van geïntegreerde ontwikkelingsplanne.) 12 p. (Ongepubliseer.)
- LOVELOCK, J. 1991. The Gaia hypothesis. (*In Dobson, A., ed. The Green Reader. Londen: Andre Deutsch Limited. p. 264-271.*)
- MAHWOOD, P. 1993. Local government in the Third World: Experience of decentralisation in tropical Africa. Pretoria: Africa Institute.
- MANDELA, N. 1994. Reconstruction and development. (Toespraak gelewer tydens die ANC se konferensie oor *reconstruction and strategy* op 21 Januarie 1994. Johannesburg.)

- KEGLEY, C.W & WITTKOPF, E.R. 1999. World politics: Trend and transformation. London: Macmillan Press.
- KORTEN, D.C. 1990. Getting to the 21st century: Voluntary action and the global agenda. West Hartford: Kumarian.
- KOTZE, D.A. 1997. Decentralisation. (*In Kotze, D.A. ed. Development administration and management: A holistic approach. Pretoria: J.L. van Schaik. p. 25-34.*)
- KOTZÉ, H. 1998. Local Government in South Africa: Public and Opinion-Leader perceptions of selected issues. (*In Occasional Papers, September 1998, Die Konrad Adenauer Stiftung. p. 1-31.*)
- KOTZE, D.A. & KOTZE, P.M.J. 1997. Understanding communities: A holistic approach. (*In Kotze, D.A., ed. Development Administration and Management: A holistic approach. Pretoria : J.L. van Schaik. p. 61-69.*)
- KROON, J. 1996. Algemene bestuur. Kaapstad: Kagiso.
- LMV KONSORTIUM. 2002. Prosesplan van Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit. Parys.
- LMV KONSORTIUM. 2003. Progress report on the IDP of Ngwathe Local Municipality. (Ongepubliseer.)
- LOCAL AGENDA 21 UK. 1998. The history of Local Agenda 21. [Web:] <http://www.midlands21.org.uk/information/la21-history.htm> [Datum van toegang: 22 Augustus 2002].
- LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT BOARD. 1993. A framework for sustainability. Luton: Local Government Management Board.
- LOUW, H.A. 1998. The interface between local government and civil society: The case of integrated development plans and land development objectives. (Referaat gelewer op 14 April 1998 as deel van opleiding vir amptenare van plaaslike regering met betrekking tot die implementering van geïntegreerde ontwikkelingsplanne.) 12 p. (Ongepubliseer.)
- LOVELOCK, J. 1991. The Gaia hypothesis. (*In Dobson, A., ed. The Green Reader. Londen: Andre Deutsch Limited. p. 264-271.*)
- MAHWOOD, P. 1993. Local government in the Third World: Experience of decentralisation in tropical Africa. Pretoria: Africa Institute.
- MANDELA, N. 1994. Reconstruction and development. (Toespraak gelewer tydens die ANC se konferensie oor *reconstruction and strategy* op 21 Januarie 1994. Johannesburg.)

[Web:] <http://www.anc.org.za/ancdocs/speeches/1994/> [Datum van toegang: 19 Oktober 1999].

MARAIS, H. 1998. South Africa: Limits to change: The political economy of transition. Kaapstad: Universiteit van Kaapstad.

MBEKI, T. 2001. Letter from the President: Peoples of the world unite for equality, justice and dignity. *ANC Today*, 1(29):1-3, Aug. 10.

MBEKI, T. 2001. Letter from the President: Transformation hinges on the ANC's ability to mobilise the people. *ANC Today*, 1(5):1-3, Feb. 23.

MIDGLEY, J. 1996. The development perspective in social welfare: transcending residual and institutional models. *Social Work Practice*, 2-8.

MOSALA, J. 2003. Mondelinge mededeling aan navorser. Parys.

MULLER, J.J. 1996. Natural resources management: Critical issues. (In Schwella, E., Burger, J., Fox, W & Muller, J.J. Public resource management. Kenwyn: Juta. p. 277-321.)

MYERS, N., ed. 1985. The Gaia atlas of planet management. Londen: Pan.

NAESS, A & SESSIONS, G. 1995. Platform principles of the Deep Ecology Movement. (In Drengson, A & Inoue, Y., reds. The Deep Ecology Movement: An introduction anthology. Berkeley: North Atlantic Books. p. 49-54.)

NAIDOO, J. 1995. Jay Walking. *Mail & Guardian*:24, Mei.

NGWATHE PLAASLIKE MUNISIPALITEIT. 2000. Uittreksel uit die agenda, 15 Desember. Parys. (Die 1ste raadsvergadering van Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit.)

NGWATHE PLAASLIKE MUNISIPALITEIT. 2001. Uittreksel uit die agenda, 27 Maart. Parys. (Die 6de raadsvergadering van Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit.)

NGWATHE PLAASLIKE MUNISIPALITEIT. 2001. Uittreksel uit die agenda, 29 Junie. (Die 7de raadsvergadering van Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit.)

NGWATHE PLAASLIKE MUNISIPALITEIT. 2003. Uittreksel uit die agenda, 14 Maart. (Die 10de raadsvergadering van Ngwathe Plaaslike Munisipaliteit.)

NGWATHE PLAASLIKE MUNISIPALITEIT. 2003. Finansiële verslag. Parys.

NORGAARD, R.B. 1988. Sustainable development: A co-evolutionary view. *Futures*, 20:606-620, Des.

- NORGAARD, R.B. 1994. *Development betrayed: The end of progress and a co-evolutionary revisioning of the future*. Routledge: Londen.
- OLIVIER, G.C. 1984. Huntinton. (*In Faure, A.M. & Kriek, D.J., eds. Die moderne politieke teorie*. Durban: Butterworth. p. 168-190.)
- PALMER, M. 1989. *Dilemmas of political development: An introduction to the politics of the developing areas*. Ithaca: Peacock.
- PEARCE, J.A & ROBINSON, R.B. 1991. *Competitive strategy: Formulation, implementation and control*. Boston: Irwin.
- PICARD, L.A & GARRITY, M. 1997. *Development management in Africa: Issues for South Africa*. (*In Fitzgerald, P., McLennan, A & Munslow, B., eds. Managing sustainable development in South Africa*. Kaapstad: Oxford University Press. p. 62-83.)
- PRESIDENTIAL REVIEW COMMISSION. 1998. *Developing a culture of good governance: Report of the Presidential Review Commission on the reform of and transformation of the Public Service in South Africa*. Pretoria.
- PRETORIUS, G. 1996. Die sielkundige noodsaaklikheid van kernwaardes en kernbeginsels in die nuwe Suid-Afrika. *Aambeeld*, 24(2):25-27, Nov.
- PYCROFT, C. 1998. Integrated development planning or strategic paralysis? Municipal development during the local government transition and beyond. *Development Southern Africa*, 13(2):151-163, Winter.
- RAIJMAKERS, H.J.J. 2003. *Mondelinge mededeling aan navorser*. Parys.
- RAUBENHEIMER, I. 1996. Transformasie: 'n Voorvereiste vir verandering. *Aambeeld*, 24(2):7-10, Nov.
- RAUTENBACH, I. M. & MALHERBE, E.F.J. 1998. *Wat sê die Grondwet?* Pretoria: J.L. van Schaik.
- RAVETZ, J. 2000. *City-region 2020: Integrated planning for a sustainable environment*. London: Earthscan.
- REDDY, P.S. 1996. The theory and practice of strategic management in local government. (*In Reddy, P.S., ed. Readings in local government management and development: A South African perspective*. Kenwyn: Juta. p. 94-109.)
- ROBERTS, D. 1996. *Urban Environmental Planning and Management: The challenge of sustainable development*. (*In Reddy, P.S., ed. Readings in local government management and development: A South African perspective*. Kenwyn: Juta. p.271-298.)

- ROODT, M.J. 1996. "Participatory development": A jargon concept? (In Coetzee, J.K. & Graaff, J., eds. *Reconstruction and Development*. Johannesburg : International Thomson Publishing Company. p. 312-323.)
- SOUTH AFRICAN LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION. 2002. Report on Johannesburg World Summit. *Voice*:4-5, Nov.
- SCHEEPERS, T. 2000. A practical guide to law and development. Kenwyn: Juta &
- SENGE, P. 1999. *The dance of change: The challenges of sustaining momentum in learning organizations*. London: Nicholas Brealey.
- SINGER, H.W. 1989. *Lessons of post-war development experience: 1945-1988*. Sussex: University of Sussex.
- SKWEYIYA, Z.S.T. 1998. The meaning of transformation. (Toespraak tydens die Nasionale Transformasie Konferensie gehou op 17 September 1998.) (Ongepubliseer.)
- SMIT, K. 1997. Councillor development programme: Companion to the Constitution of the Republic of South Africa 1996 (no 108 of 1996). Free State Local Government Association.
- SMIT, P.J & CRONJE, G.J., eds. 1992. *Bestuursbeginsels: 'n Eietydse Suid-Afrikaanse uitgawe*. Kenwyn: Juta.
- STEWART, P. 1997. *Ontwikkelingsadministrasie teorieë (OAD 201)*. Pretoria: UNISA. (Studiegids V/1/98-01.)
- STOESZ, D., GUZZETA, C & LUSK, M. 1999. *International development*. Boston: Allyn & Bacon.
- SUID-AFRIKA. 1993. *Die Oorgangswet op Plaaslike Regering, No. 207 van 1993*. Pretoria : Staatsdrukker.
- SUID-AFRIKA. 1993. *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, No.200 van 1993*. Pretoria : Staatsdrukker.
- SUID-AFRIKA. 1995. *Wet op Ontwikkelingsfasilitering, No.67 van 1995*. Pretoria : Staatsdrukker.
- SUID-AFRIKA. 1996. *Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, No.108 van 1996*. Pretoria : Staatsdrukker.
- SUID-AFRIKA. 1996. *Tweede Wysingswet op die Oorgangswet op Plaaslike Regering, No. 97 van 1996*. Pretoria: Staatsdrukker.

SUID-AFRIKA. 1998. Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Afbakening, No.27 van 1998. Pretoria : Staatsdrukker.

SUID-AFRIKA. 1998. Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture, No.117 van 1998. Pretoria : Staatsdrukker.

SUID-AFRIKA. 1998. The White Paper on Local Government. Die Ministerie van Provinsiale Aangeleenthede en Grondwetlike Ontwikkeling.

SUID-AFRIKA. 2000. Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels, No. 32 van 2000. Pretoria: Staatsdrukker.

SUID-AFRIKA. 2001. The White Paper on Spatial Planning and Land Use Management. Die Ministerie van Landbou en Grondsake.

SUSSER, B. 1995. Political ideology in the modern world. Boston: Allyn & Bacon.

SWANEPOEL, H. 2001. The state and development. (*In De Beer, F. & Swanepoel, H. eds. Introduction to development studies. Kaapstad: Oxford University Press. p. 86-95.*)

SWILLING, M. & WOOLDRIDGE, D. 1997. Governance, administrative transformation and development in South Africa: A normative approach. (*In Fitzgerald, P. , McLennan, A. & Munslow, B. , eds. Managing sustainable development in South Africa. Kaapstad : Oxford University Press. p. 487 – 512.*)

TRAINER, T. 1989. Developed to death: Rethinking Third World development. London: Green Print.

TREURNICHT, S. P. 1997. From modernisation to sustainable development. (*In Swanepoel, H. & De Beer, F., eds. Introduction to development studies. Halfway House: Thomson Publishing Company. p. 17-40.*)

TREURNICHT, S.P. 1997. Sustainable development. (*In Kotze, D.A., ed. Development administration and management: A holistic approach. Pretoria: J.L. van Schaik. p. 83-92.*)

TSABALALA, S. 2003. Mondelinge mededeling aan navorser. Parys.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. 1992. Earth Summit: Rio de Janeiro. Londen: Regency Press Corporation.

UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME & WORLD WIDE FUND. 1991. Caring for the earth: A strategy for sustainable development. Gland: Switzerland.

VAN DER WALDT, G. & HELMBOLD, R. 1995. Die Grondwet en 'n nuwe publieke administrasie. Kenwyn: Juta & Kie.

VAN DER WALDT, G. & KNIPE, A. 2001. Project management for strategic change and upliftment. Kaapstad: Oxford University Press.

VAN GREUNEN, C. 2003. Mondelinge mededeling aan navorser. Parys.

VENTER, T. 1998. Transformasie: Die regte en verkeerde manier. *Insig*:34-35, Nov.

VISSER, W. 2001. Connecting earth and sky. *Namaste*, 14(12):15-17, Nov/Dec.

WALLIS, M. 1996. Beyond local government transition: Towards an agenda for transformation. (*In Reddy, P.S. ed. Readings in local government management and development: A Southern Africa perspective. Kenwyn: Juta p. 299-307.*)

WCED **kyk** WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT.

WEBSTER'S THIRD INTERNATIONAL DICTIONARY. 1996. Londen: Encyclopedia Britannica.

WETTE **kyk** SUID-AFRIKA. 1996.

WORLD BANK. 1992. World Development Report: Development & the environment. New York: Oxford University Press.

WORLD BANK. 1997. World Development Report: The state in a changing world. Oxford: Oxford University Press.

WORLD BANK. 2000. World Development report: Entering the 21 st century. New York: Oxford University Press.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. 1987. Our common future. Oxford : Oxford University Press.

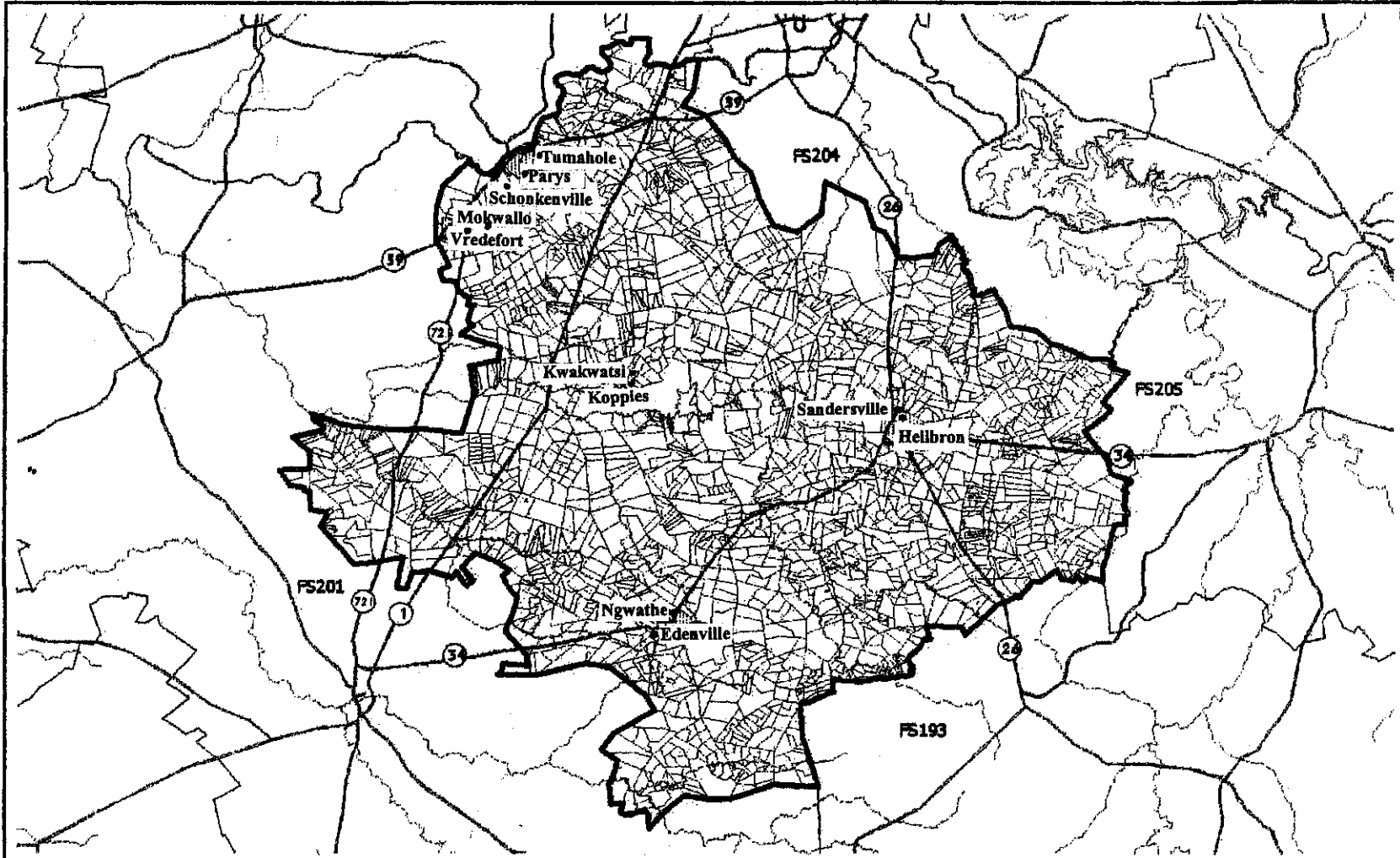
WPLG **kyk** WHITEPAPER ON LOCAL GOVERNMENT.

WPSLUM **kyk** WHITEPAPER ON SPATIAL PLANNING AND LAND USE MANAGEMENT.

YORKE, A., ROUX, M & DELOITTE AND TOUCHE. 2000. Municipal finance. (*In National Business Initiative. Democratic local government: A guide for councillors. Johannesburg. p. 24-25.*)

**BYLAAG A: GEOGRAFIESE
BESONDERHEDE VAN NGWATHE
MUNISIPALITEIT**

NGWATHE LOCAL MUNICIPALITY



Town
 Ward
 Road
 School
 Church
 Police Station

Re-determination of the outer boundary of Local Municipality FS203
in terms of Section 21(b) of the Local Government :
Municipal Demarcation Act, No 27 of 1998.

Date: February 2008
 Map No. 23
 Sheet No.

Additional information relating to this map may be obtained
 by contacting the Municipality of Danversburg Board of
 Municipalities
 Tel: 011-3432 466 | Fax: 011-3432 466
 Email: info@danversburg.co.za
 Website: www.danversburg.co.za
 Postal: Erasmus Rd 120, Harstede, 0420



BYLAAG B: PROJEKIDENTIFISERING

IDP IDENTIFIED PROJECTS – 5 YEAR PROJECT IMPLEMENTATION

Project No	Priority	Description	Amount	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5
1 STREETS AND STORM WATER								
1	A	Formulate master plan for construction, maintenance and upgrading of all roads including rural area (with reference to GIS)	500,000	500,000				
2	A	Maintenance and upgrading of all trafficable roads in and to all areas on a prioritized basis according to master plan	10,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000
3	A	Replace and upgrade adequate equipment	1,000,000	1,000,000				
4		To establish mobile weighbridges in identified areas by Provincial Government	-					
5		Improve accessibility of pavements and public facilities to disabled people	200,000		100,000	100,000		
6		Provision of more parking for disabled people	-					
7		Provision of bicycle lanes and signs	100,000		25,000	25,000	25,000	25,000
8		Provision of safe street pedestrian crossings	-					
9	A	Provision of street names, traffic signs to all streets	200,000	66,667	66,667	66,667		
10		Provision of traffic calming measures where applicable	50,000		16,667	16,667	16,667	
11		Provision of safe traffic measures at:	150,000		50,000	50,000	50,000	
		- Cnr Kruis and Bree street, Parys						
		- Voortrekker Street, Vredefort						
		- Langmark Street, Heilbron						
		- Cnr Stell and Long street, Heilbron						
		- Main access to Turnahole at Taxi rank						
12	A	Investigation of traffic intersections, upgrading etc of through routes	10,000	10,000				
13	A	To provide trafficable streets and storm water drainage networks according to master plan	15,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000
14		Construction of access roads as per spatial framework plan	5,000,000			1,666,667	1,666,667	1,666,667
15		Construction of collector and public transport routes as per spatial framework						
16		Provision and upgrading of adequate taxi ranks strategically situated in all town areas	300,000		75,000	75,000	75,000	75,000
SUB TOTAL			32,510,000	6,576,667	5,333,334	7,000,001	6,833,334	6,766,667

Project No	Priority	Description		Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5
2 SANITATION								
17		Installation of water borne sewer systems with a toilet structure to the following areas:						
	A	- Tumahole : 4000 erven	18,000,000	3,600,000	3,600,000	3,600,000	3,600,000	3,600,000
	A	- Phiritona : 1798 erven (inc 300 newly planned erven)	10,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000
	A	- Kwakwatsi : 876 erven	3,942,000	1,971,000	1,971,000			
	A	- Mokwallo : 3250 erven,	15,777,000	3,155,400	3,155,400	3,155,400	3,155,400	3,155,400
		- Edenville : 310 erven to replace the suction tank system	1,395,000			465,000	465,000	465,000
		- Ngwathe : 1448	6,516,000		1,629,000	1,629,000	1,629,000	1,629,000
18		Installation of water borne sewer systems for envisaged extensions that will address the current erven backlogs:						
		- Phiritona: 550 erven	2,475,000			825,000	825,000	825,000
		- Kwakwatsi: 800 erven	3,600,000			1,200,000	1,200,000	1,200,000
		- Ngwathe: 800 erven	3,600,000			1,200,000	1,200,000	1,200,000
19		Installation of water borne systems for future extensions according to the need	6,000,000					6,000,000
20		The upgrading of sewerage works:						
	A	- Investigation regarding capacity of sewerage works in Ngwathe	200,000	200,000				
		- Parys: Upgrading of the current sewerage works to cater for future extensions	8,000,000			8,000,000		
		- Heilbron : new sewer works	500,000		500,000			
		- Koppies : outfall sewer pipeline plus	3,500,000			3,500,000		
		- Koppies: upgrading present sewer systems	12,000,000				12,000,000	
		- Vredefort : Relocation of the existing sewer works for the long term including the maintenance of the pump stations						
		- Edenville : pending outcome of investigation						
21	A	The upgrading of bulk networks:						
		- Vredefort : upgrading of the Green street pipeline and Water Street pipeline	3,500,000	700,000	700,000	700,000	700,000	700,000
		- Heilbron: upgrading of the network along Langmark, President and Eerwaarde Kok Streets						
		- Phiritona : upgrading of existing system						
		- Sandersville : upgrade the network and pipeline due to continuous blockages						
		- Edenville : provision of pump station, bulk lines						
22		To provide public toilet facilities where required	500,000					
23		Upgrade current facilities	50,000					
24	A	To provide VIP sanitation systems in rural areas according to needs assessment	5,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
		SUB TOTAL	104,555,000	12,626,400	14,555,400	27,274,400	27,774,400	21,774,400

Project No	Priority	Description	Amount	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5
3		WATER						
25	A	Investigation to upgrade the water works at Parys	100,000	100,000				
26		Upgrading of the water purification works at Parys	10,000,000			5,000,000	5,000,000	
27		Upgrade of the pump equipment and pipe lines between the reservoirs in Parys (to be linked to Objective 2 to minimize water loss)	5,000,000			5,000,000		
28		Installation of 5 Ml reservoir at Vredfort and upgrading of existing equipment	3,600,000			3,600,000		
29		Installation of 4 Ml reservoir at Phiritona	2,600,000		2,600,000			
30		Improving of the water withdrawal system at Koppies	500,000			500,000		
31		Upgrade equipment at purification plant at Hellbron to improve the purification process	500,000		500,000			
32		Upgrading of water purification works at Koppies	3,000,000			3,000,000		
33		Installation of a reservoir at Koppies	2,600,000			2,600,000		
34	A	Installation of water meters to existing erven not provided with meters:	1,860,000	930,000	930,000			
		- Mokwallo: 1000 meters						
		- Phiritona: 1000 meters						
		- Tumahole: 200 meters						
		- Ngwathe (Edenville): 700						
		- Kwakwatsi: 200						
35	A	Implement audit system to monitor water usage and losses (including bulk water meters)	250,000	250,000				
36	A	Implementation of preventative maintenance programme	1,000,000	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000
37		Upgrading and improving the efficiency of an integrated 24 hour 7 days a week service call centre	200,000			200,000		
38	A	To provide a water reticulation network with house connections for the following erven to address the current backlogs:		2,285,000	2,285,000			
		- Phiritona: 300 newly planned erven						
		- Mokwallo: 1737 erven plus 500 newly planned erven						
39		Installation of a water reticulation network for envisaged extensions that will address the current erven backlogs	3,870,000		1,935,000	1,935,000		
40		Installation of water network for future extensions according to the need	4,500,000			1,500,000	1,500,000	1,500,000
41	A	Detail services assessment to determine the need for services in the rural area	80,000	40,000	40,000			

Project No	Priority	Description	Amount	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5
42	A	Provision of subsidies for water provision in rural areas and where required small holdings	1,000,000	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000
43	A	Implementation of a GIS	250,000	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000
44	A	Proper needs assessment of networks to be upgraded	20,000	20,000				
45	A	Upgrading of pipelines according to assessment	500,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000
46	A	Implement comprehensive awareness campaign system including water, sewerage, electricity, refuse removal, cemeteries and streets and storm water	10,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000
SUB TOTAL			41,440,000	4,195,000	8,860,000	23,905,000	7,070,000	2,070,000
4 CEMETERIES								
47	A	Establishment of new cemeteries in Heilbron, Mokwallo, Phiritona, Sandersville and Edenville including fencing and other facilities	200,000	100,000	100,000			
48	A	Systematic upgrade cemeteries including fencing, urban greening and walkways	800,000	200,000	200,000	200,000	200,000	
49	A	Provision of toilet facilities at all cemeteries	100,000	25,000	25,000	25,000	25,000	
50	A	Obtain adequate maintenance equipment	800,000	160,000	160,000	160,000	160,000	160,000
SUB TOTAL			1,900,000	485,000	485,000	385,000	385,000	160,000
5 SPORT AND RECREATION								
51		To upgrade and maintain all current sport facilities	1,000,000		250,000	250,000	250,000	250,000
52	A	To upgrade and maintain all current community halls	1,000,000	333,334	333,334	333,334		
53	A	- Needs investigation regarding sport facility; needs development of multi purpose sport facilities	50,000	50,000				
		- Provision of neighbourhood sport terrains in Tumahole Upgrading of Schonkenville sport complex	2,000,000		500,000	500,000	500,000	500,000
		- Provision of a future regional sport complex in larger Parys						
		- Development of the sport terrain in Phiritona						
		- Provision of a well developed centrally accessible regional sport facility in larger Koppies town areas						
		- Development of the existing sport terrain in Kwakwatsi as a neighbourhood sport facility						
		- Development of the sport terrain in Mokwallo						
		- Development of the existing sport terrain in Ngwathe						
SUB TOTAL			4,050,000	383,334	1,083,334	1,083,334	750,000	750,000

Project No	Priority	Description	Amount	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5
6 ELECTRICITY								
54	A	Upgrading of the bulk supply and network: - Parys – the upgrading of the bulk electricity network - Vredefort – upgrading of the bulk supply to the town and the upgrading of the network to Mokwallo including a ring feed system - Heilbron – Upgrading of the existing sub-station and Medium Voltage ring feed system - Koppies – upgrading of the network especially to meet the needs of the irrigation scheme - Edenville – according to existing Master Plan	15,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000
55	A	Implementation of a maintenance master plan	5,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
56	A	Provision of house connections to the following backlogs: - Mokwallo: 1133 erven - Kwakwatsi: 476 erven - Phiritona : 300 erven (newly planned)	3,500,000	875,000	875,000	875,000	875,000	
57		Installation of electricity networks for envisaged extensions that will address the current erven backlogs: - Phiritona: 550 erven - Kwakwatsi: 800 erven - Ngwathe : 800 erven	3,900,000			1,300,000	1,300,000	1,300,000
		Installation of electricity networks for future extensions according to the need	3,000,000					3,000,000
58	A	Provision of area lighting in Kwakwatsi, Tumahole, Phiritona, Mokwallo and Ngwathe (Edenville)	2,320,000	11,600,000	11,600,000	11,600,000	11,600,000	11,600,000
59		To establish additional pay points (reassess according to critical demands)	2,500,000		625,000	625,000	625,000	625,000
		SUB TOTAL	35,220,000	16,475,000	17,100,000	18,400,000	18,400,000	20,525,000
7 HOUSING								
60		Establishment of a housing support center for each town						
61	A	Identification and purchasing of land for future residential extension adjacent to Koppies	50,000	50,000				
62	A	Establishment of residential erven to address the following backlogs: - Phiritona: 550 stands - Kwakwatsi: 800 stands - Ngwathe Edenville : 800 stands	226,700	226,700				
63		Establishment of residential erven to address the envisaged future need	800,000		200,000	200,000	200,000	200,000
		SUB TOTAL	1,076,700	276,700	200,000	200,000	200,000	200,000

Project No	Priority	Description	Amount	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5
8 WASTE								
64		Implement a household recycling system	80,000		20,000	20,000	20,000	20,000
65	A	Obtain adequate equipment (compactor, load lugger)	2,000,000	2,000,000				
66	A	Identify, establish and legalize a new landfill site in Heilbron	300,000	300,000				
67		Proper management and fencing of existing landfill sites and legalizing thereof (permits)	500,000		250,000	250,000		
68	A	Rehabilitation of old landfill sites and quarries	75,000	75,000				
		- Vredefort						
		- Other town areas	75,000		37,500	37,500		
		SUB TOTAL	3,030,000	2,375,000	307,500	307,500	20,000	20,000
HOUSING								
60	A	Replacement of 10 621 temporary housing structures with permanent structures (2000 per year - only to appear on Municipal budget if housing support center is not established)	185,000,000	37,000,000	37,000,000	37,000,000	37,000,000	37,000,000
		SUB TOTAL	185,000,000	37,000,000	37,000,000	37,000,000	37,000,000	37,000,000