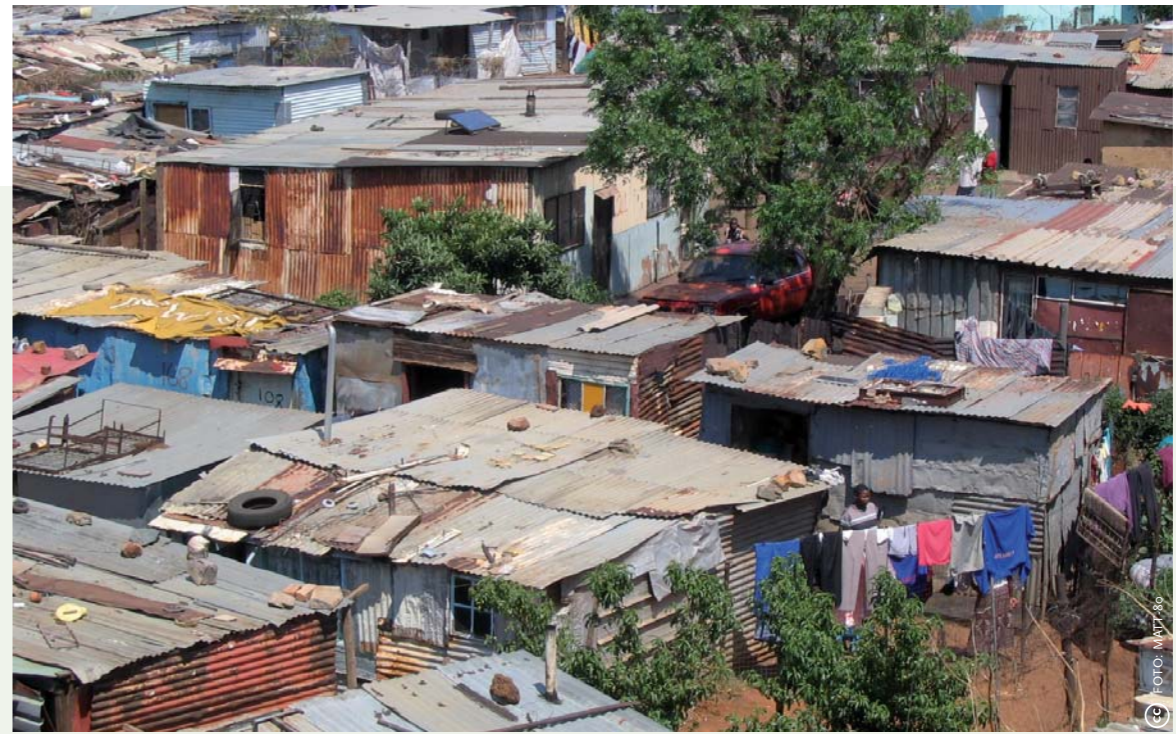
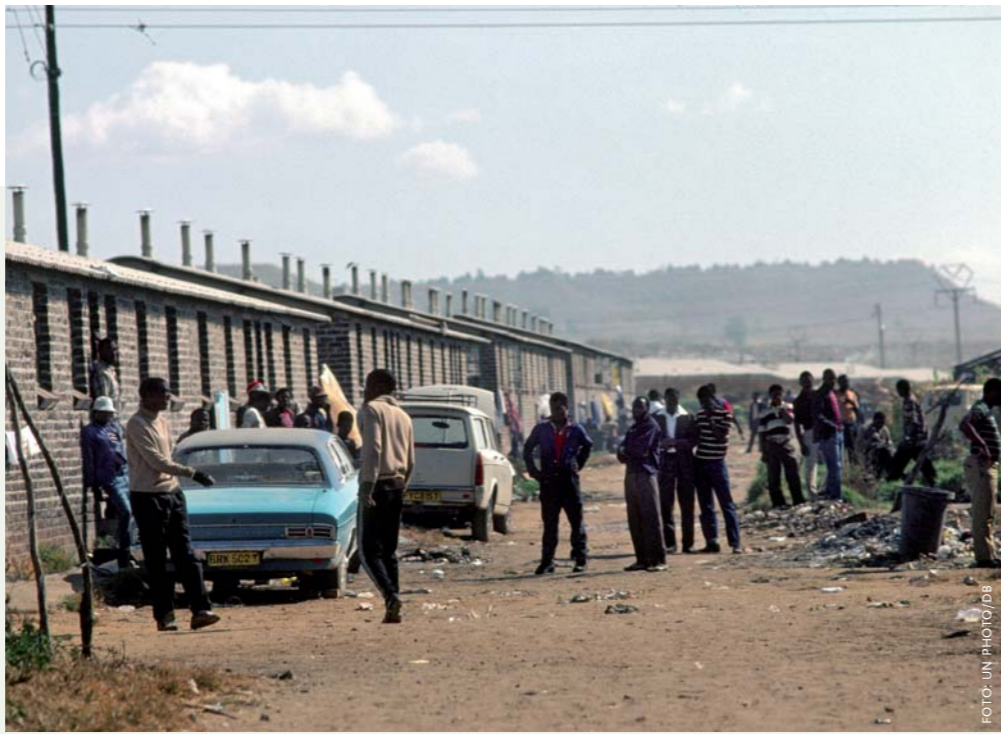


Een van de megaprojecten die de stedelijke structuur van apartheid moet doorbreken is de Gautrain Rapid Rail Link, een supersnelle treinverbinding annex ontwikkelingscorridor in Groot Johannesburg/Pretoria. De blanke reiziger lijkt echter als eerste te profiteren.



Geheel links: Troosteloze hostels voor zwarte arbeiders in het township Soweto, 16 km van Johannesburg (januari 1982). Na afloop van hun werkcontract moesten ze terug naar hun veraf gelegen thuisland.

Links: Shantytown in Soweto (2005).

De hervorming van de urbane structuur in Zuid-Afrika

Tijdens de apartheid werden de zwarte Zuid-Afrikanen systematisch achtergesteld en gemarginaliseerd, onder meer op het gebied van huisvesting, werkgelegenheid, openbaar vervoer en vrijetijdsbesteding. Het model van de Zuid-Afrikaanse 'apartheidsstad' (figuur 2) laat zien dat het apartheid-

beleid leidde tot een volstrekt disfunctionele stedelijke structuur, met uitzonderlijk lage bebouwingsdichtheden, extreme armoede en ongelijkheid en ruimtelijke segregatie puur gebaseerd op raciale kenmerken.

In het post-apartheidstijdperk staan de beleidsmakers voor de enorme taak de (plan-

nings)problematiek van het apartheiddenken effectief aan te pakken en om te buigen.

Herstructurering

De Development Facilitation Act (DFA) uit 1995 was de eerste wet expliciet bedoeld om een eind te maken aan de ruimtelijke structuur van de apartheidstad. De DFA was maatgevend bij het formuleren van algemene ruimtelijke plannen, zoals verkeers-, structuur- en lokale bestemmingsplannen. De basisprincipes van DFA zijn:

- 1) herstructurering van de stedelijke ruimtelijke geleding uit de apartheidperiode en vooral correctie van de op raciale uitsluiting gebaseerde nederzettingpatronen;
- 2) ontwikkeling van planningsprincipes die bijdragen aan de vorming van meer compacte steden en gemengd grondgebruik en die verdere *urban sprawl* tegengaan;
- 3) bevordering van de totstandkoming van duurzamere steden;
- 4) stimulering van de participatie van bewoners en andere partijen bij de totstandkoming van ruimtelijke plannen.

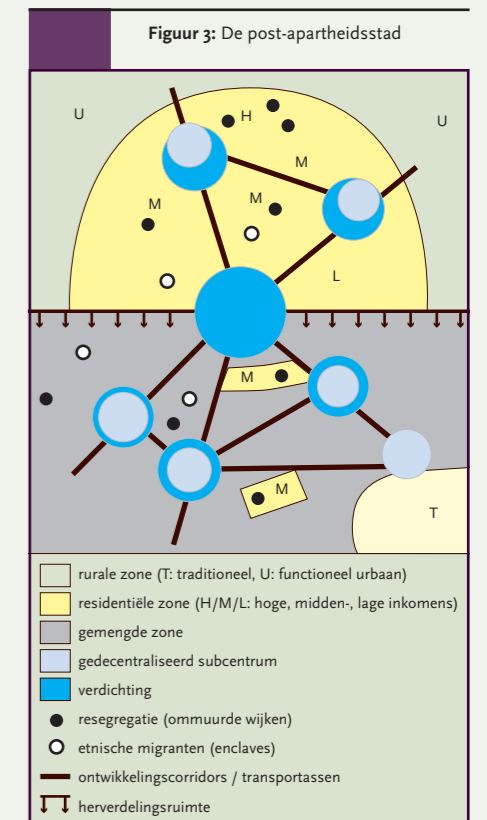
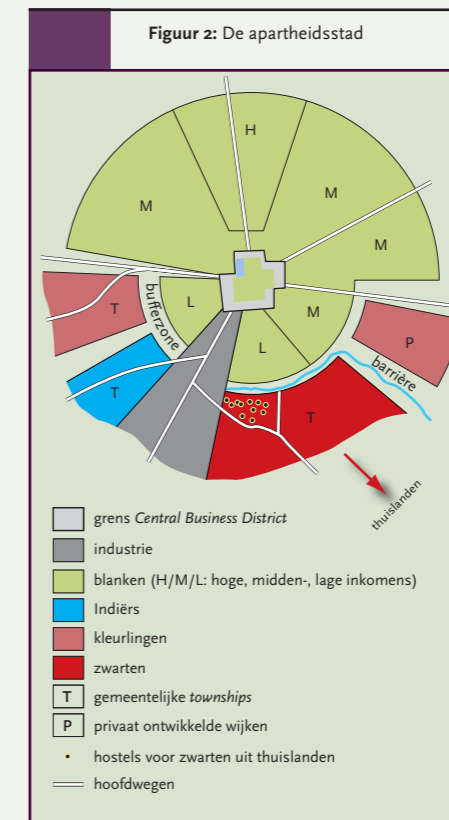
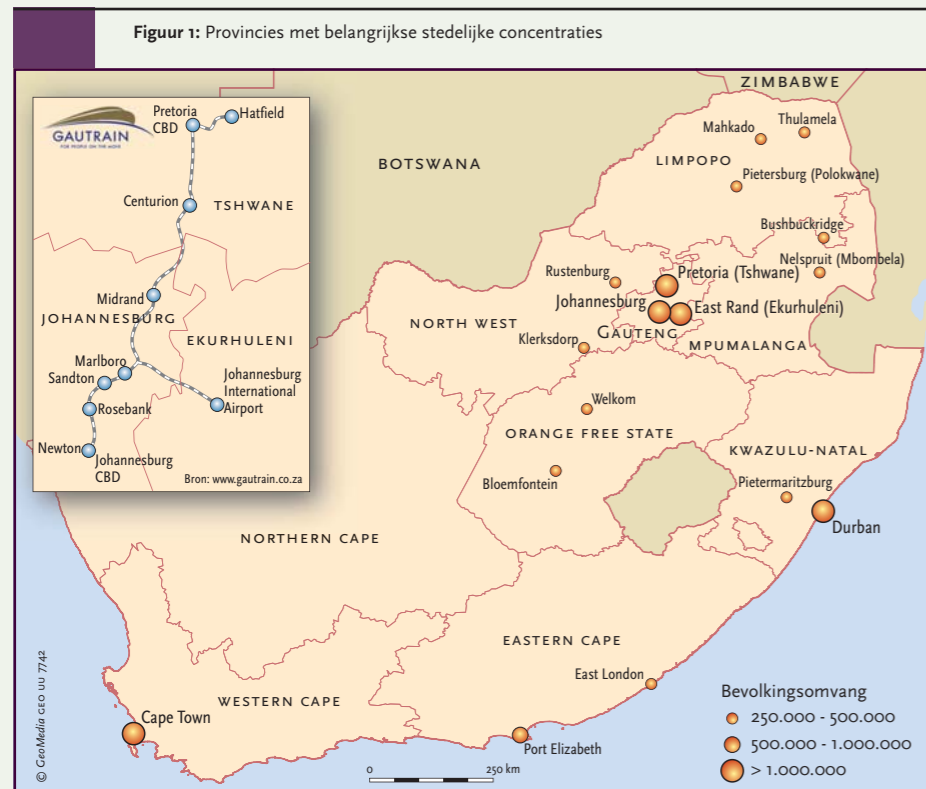
Er volgden allerlei aanvullende maatregelen, bijvoorbeeld op het gebied van transport en vervoer, ruimtelijke planning en grondgebruik, alsmede een nieuwe woningwet. Helaas zijn al deze plannen en maatregelen nooit samen gevoegd tot een samenhangende, nationale stedelijke ontwikkelingsstrategie, ook niet in de *National Spatial Development Perspectives*, de nationale ruimtelijke ontwikkelingsplannen.

Compacte stad

Sinds 1994 richt het beleid zich sterk op het scenario van de *compacte stad*, als oplossing voor de tekortkomingen van de *apartheidstad*. Er zijn zogenaamde ontwikkelingscorridors voorzien, belangrijke verbindingen tussen economische knooppunten, die moeten leiden tot de ontwikkeling van residentiële en commerciële clusters met hoge dichtheden. Veel Zuid-Afrikaanse gemeenten hebben hun ruimtelijke plannen hierop aangepast. Zij gebruiken de ontwikkelingscorridor met zijn hoge dichtheden en gemengd grondgebruik en de verbetering van het (openbaar) vervoer zouden moeten leiden tot een efficiënter gebruik van infrastructuur en hulpbronnen, de vorming van nieuwe commerciële clusters, de versterking van *linkages* tussen bedrijven en een forse verbetering van de toegankelijkheid. En dat kan weer een tegenwicht vormen tegen de voortschrijdende *urban sprawl*. Ook in de lage-inkomensgebieden – met name de voormalige zwarte woongebieden – is de verbetering van het wegennet van belang. Enerzijds levert het een bijdrage aan de ruimtelijke integratie en incorporatie van deze wijken in het stedelijk milieu. Anderzijds kunnen die wegen zich op microniveau ontwikkelen tot corridors van (kleinschalige) bedrijvigheid, wat dan weer zorgt voor meer economische kansen.

Figuur 3 laat zien hoe de 'post-apartheidsstad' eruit ziet. Een wezenlijk kenmerk is de opkomst van nieuwe, gedecentraliseerde (commerciële) subcentra, vooral in de vorm van moderne *shopping malls*. Ze moeten vooral door het corridorbeleid ontstaan, met

een sterk verdicht en gemengd grondgebruik, waaronder ook woonfuncties. Velen beschouwen deze nieuwe subcentra als 'steden binnen de stad'. Ze bevinden zich vooral in de sub-urbane sfeer en zullen vooral bevolkt worden door blanken, met uitzondering van inkomens. Het corridorbeleid zorgt ervoor dat deze nieuwe subcentra aan elkaar gekoppeld worden. Tegelijkertijd worden aan de corridors ook nieuwe woningbouwprojecten ontwikkeld, vooral gericht op lagere-inkomensgroepen. Allerlei vormen van sociaal beleid moeten de



Dit luxe winkelcentrum, de Irene Village Mall bij Pretoria, is in 2007 geopend. Het ligt aan de afrit van een snelweg, heeft ruim 1900 parkeerplaatsen en is volledig afgestemd op klanten die met de auto komen.



integratie tussen de bevolkingsgroepen bevorderen. Ook in de vroegere *Black, Coloured* en *Indian townships* wordt getracht nieuwe subcentra te ontwikkelen, zij het op een andere manier. In deze gebieden, waar planning voorheen totaal ontbrak, zijn er volop kansen om te investeren, vooral door samenwerkingsverbanden tussen overheid en het midden- en kleinbedrijf. Goede voorbeelden zijn de winkelcentra en hotels die in Soweto, het grootste township van het land, zijn gerealiseerd.

Snelle verbindingen

Behalve door zeer lage dichtheden en stricte segregatie werd de apartheidstad ook gekenmerkt door relatief lange woon-werkafstanden, vaak ook voor degenen die in de steden woonden. De ruimtelijke planning had ten tijde van de apartheid een uitgesproken dualistisch karakter. De blanke bevolking koesterde haar *American way of life*, die gepaard ging met zo'n extensief ruimtebeslag dat het gebruik van de auto onvermijdelijk was. Het leidde tot een enorme tegenstelling in de (stedelijke) vervoerssystemen. Terwijl de particuliere auto voor zo'n 90% van de

blanke bevolking hét vervoermiddel was, gold dat maar voor zo'n 10% van de zwarte bevolking. Die was voornamelijk aangewezen op een inefficiënt openbaarvervoersysteem. De verbetering van de stedelijke vervoerssystemen speelt nu samen met de verandering en verdichting van het grondgebruik een cruciale rol bij de hervorming van de stedelijke structuur. Het Gautrain-megaproject in Groot Johannesburg/Pretoria is een duidelijk voorbeeld van zo'n ingrijpende verandering.

Sinds het midden van de jaren negentig behoren de Johannesburg-Pretoria-corridor en de corridor naar Johannesburg International Airport tot de snelst groeiende gebieden van Zuid-Afrika. De overheid van de provincie Gauteng ziet de ontwikkeling van een snelle railverbinding dan ook als essentieel voor de herstructurering van de metropolitane ruimte (kader). De grootschalige economische ontwikkeling wordt gekoppeld aan een ingrijpend sociaal integratieproces; de werkzaamheden zullen zo'n 18.000 arbeidsplaatsen opleveren, gedurende zo'n twintig jaar!

De plannen voorzien in de aanleg van een supermoderne snelle treinverbinding, die de reistijden aanzienlijk verkort. Met de auto kan de reistijd tussen Pretoria en Johannesburg in de spits oplopen tot twee uur. De Gautrain zal er zo'n veertig minuten over doen, met naar verwachting zo'n 64.000 passagiers per dag. De belangrijkste stations van de Gautrain zijn de CBD's van Pretoria en Johannesburg, en Johannesburg International Airport. Daarnaast komen er zes andere stations, elk bij een subcentrum. In Johannesburg ligt het tracé goeddeels onder de grond, de Pretoriasectie zal vooral bovengronds lopen.

Te optimistisch

Het plan van de provincie Gauteng om een ontwikkelingsas te creëren langs een snel treintracé is niet nieuw: Hong Kong, Singapore en Sao Paulo zijn er ook mee bezig –

steden waar compacte bouw in hoge dichtheden al een factor van betekenis is. De planners van het Gautrain-project gaan ervan uit dat het railvervoer in Groot Johannesburg/Pretoria rendabel zal worden door het verdichtingsproces. De argumenten daarvoor ontlenen ze onder andere aan de (toekomstige) concentraties van wonen en werken in de ontwikkelingsas, aan het voortgaande verdichtingsproces en aan veranderingen in de ruimtelijke mobiliteitspatronen.

In eerste instantie richt het Gautrain-project zich vooral op (blanke, goed verdienende) reizigers die op loopafstand van de stations wonen of gebruikmaken van de aanvoerlijnen naar de stations dan wel hun auto bij het station parkeren. Of het zo gaat werken



De 90% van de zwarte bevolking die niet over een auto beschikt, is aangewezen op het inefficiënte openbaarvervoersysteem (Kaapstad, 2004).

is echter de vraag. Het huidige suburbanisatiepatroon met sterk verspreide wijken en lage dichtheden voldoet immers volstrekt niet aan het beeld dat de planners schetsen. Of, en zo ja in hoeverre, grote groepen bewoners bereid zijn te gaan wonen in, of te verhuizen naar de ontwikkelingsas met zijn sterk verdichte woningaanbod is volstrekt onduidelijk. Bovendien vragen de critici zich af of het *Park and Ride*-systeem van de Gautrain-planners wel zal aanslaan. Dan is er nog het probleem dat de stations ver uit elkaar liggen. Zo ver, dat ze voor velen niet op 'slechts vijf minuten lopen' van de woning zullen liggen. Ten slotte is een aantal stationslocaties in het licht van de bestaande woon- en werkdichtheden ongelukkig gekozen. De verwachte reizigersaantallen van de Gautrain-organisatie lijken dan ook te optimistisch.

Andere critici wijzen erop dat veel Zuid-Afrikanen niet van de stad houden en niet zitten te wachten op dicht opeengepakte, gestapelde hoogbouw. Zij wonen veel liever in monofunctionele, suburbane gebieden met lage woondichtheden. Ervaringen elders (onder andere in China) hebben al laten zien hoe belangrijk het is om bij verdichtingsprocessen nadrukkelijk uit te gaan van leefstijlen en cultureel bepaalde voorkeuren.

Neo-apartheid

Het Gautrain-project mikt in eerste instantie op een relatief klein deel van de stedelijke bevolking, de 'geautomobiliseerde' blanken, die een reële prijs kunnen betalen. Het is de vraag of de arme (zwarte) bevolking dat ook kan – het Gautrain-project wordt namelijk op commerciële basis geëxploiteerd. Onderzoek elders toont aan dat de armere bevolkingsgroepen maar weinig gebruik maken van ongesubsidieerde metro's of treinen. Daarnaast is het onduidelijk of de lage inkomensgroepen profijt zullen hebben van het project. In de constructiefase levert het project weliswaar veel werkgelegenheid op (ook voor laag-

Critici vinden dat het Gautrain-project typische neo-apartheidstrekken vertoont

geschoolden), maar wat moeten zij als die werkzaamheden zijn afgerond? In dit verband wordt erop gewezen dat grondprijstijging rondom de stations gemakkelijk verdrijvingsmechanismen kan veroorzaken, waarvan de armen uit de meer centrale stadsdelen het slachtoffer worden.

Voor de provinciale overheid en de projectorganisatie is het Gautrain-project een essentieel instrument voor de herstructurering en modernisatie van Gautengs metropolitane milieu. Sommige critici hebben er geen goed woord voor over. Beavon meent zelfs dat het Gautrain-project uitgesproken neo-apartheidstrekken vertoont, doordat hoofdzakelijk blanken ervan zullen profiteren.

Er is dus veel kritiek op het Gautrain-project en die kritiek wordt breed gedragen, ook binnen de Zuid-Afrikaanse bevolking. De enorme kosten van het project, het relatief geringe aantal passagiers en de wazige perspectieven voor de herstructurering van de stedelijke ruimte tasten de geloofwaardigheid van het project aan. Het risico bestaat zelfs dat het Gautrain-project, bedoeld als een symbool van moderniteit en welvaart, verwordt tot een project dat vooral sociale uitsluiting laat zien.

De provinciale overheid bestrijdt dat beeld met kracht. Het project is niet voor de (blanke) elite, zo heeft Jeff Radebe (Gautengs minister van Transport) benadrukt, maar biedt een degelijke en betrouwbare vorm van massavervoer voor 'workers and business people, civil servants and scholars, shoppers and leisure seekers to get them where they

want to be – safely, securely and affordably'. Daarnaast verwachten de beleidsmakers dat de snelle treinverbinding de spil zal worden van een machtige ontwikkelingscorridor. Maar ook daarover blijven veel vragen bestaan. Inmiddels klinken er stemmen om rondom de stations van de Gautrain lagere- en middeninkomensgroepen te huisvesten, omdat de beter gesitueerden vooralsnog de voorkeur zullen blijven geven aan suburbanisatie. Of de huidige plannen daarvoor ruimte laten is echter onduidelijk. Tot nu toe overheerst de gedachte dat er rondom de stations hoogwaardige, gestapelde woningbouw voor de hogere inkomens ontwikkeld zal worden. Er wordt met geen woord gerept over andere sociaaleconomische groepen. Terwijl de bouw van het spoortracé gestaag vordert, is er nog niet veel zicht op het verdere ontwikkelingsproces. Terwijl in talloze Zuid-Afrikaanse overheidsdocumenten gepleit wordt voor verbetering van de positie van de armen, onder andere op het gebied van werkgelegenheid en huisvesting, blijven er ook in dit verband veel vragen onbeantwoord. •

Bronnen

- Beavon, K.S.O. 2000. Northern Johannesburg: a part of the 'rainbow' or neo-apartheid city in the making? *Mots Pluriels*, 13: <http://www.arts.uaw.edu.au/MotsPluriels?MP1300kb.html>. Geraadpleegd op 14 juni 2006.
- Cullinane, S. 2003. Hong Kong's low car dependence: lessons and prospects. *Transport Geography*, 11(1): 25-35.
- Donaldson, R. & I.J. van der Merwe 2000. Urban restructuring outcomes during transition: a model for South African urban development in the 21st century? *Africa Insight*, 30(1): 45-57.
- Emdon, E. 1994. The Development Facilitation Act. *Urban Forum*, 5(2): 91-96.
- Fox, H. 2000. *World Bank urban transport strategy review - Mass Rapid Transit in Developing Countries*. www.worldbank.org/transport/utstr/background_papers/uk_mass_transit_halcrow.pdf. Geraadpleegd op 20 augustus 2006.
- Kenworthy, J.R. & F. Laube 2002. Urban transport patterns in a global sample of cities and their linkages to transport infrastructure, land use, economics and the environment. *World Transport Policy and Practice*, 8(3): 5-19.
- Schoonraad, M.D. 2000. Cultural and institutional obstacles to compact cities in South Africa. In: Jenks, M., R. Burgess (Eds.). *Compact Cities. Sustainable Urban Forms for Developing Countries*. Fon Press, London.
- UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements) 1997. *Transport and Communications for Urban Development*. Report of the Habitat 2 Global workshop, Nairobi, UNCHS.