’n Statusontleding van ramprisikobestuur in munisipaliteite in Suid-Afrika: ’n provinsiale vergelyking

G.J. Wentink

20105886

B.Com Hons. (Ontwikkelingskommunikasie)

Verhandeling voorgelê vir die *Magister Artium* in Ontwikkeling en Bestuur aan die Potchefstroomkampus van die Noordwes-Universiteit

Studieleier: Prof. dr. D. van Niekerk

Medestudieleier: Mev. D. Botha

September 2013

Dit begin alles hier

NORTH-WEST UNIVERSITY
YUNIBESITI YA BOKONE-BOPHIRIMA
NOORDWES-UNIVERSITEIT
POTCHEFSTROOMKAMPUS

Dankbetuiging

Ek wil graag my dank uitspreek aan prof. Dewald van Niekerk en mev. Doret Botha wat geduldig genoeg wat om aan my studieleiding te bied. Ek was nie die getrouste student nie en steeds het u nie moed verloor nie. Sonder u waardevolle insette sou ek sekerlik nie hierdie studie kon voltrek nie. Aan die personeellede van die Afrika Sentrum vir Rampstudies is ek ook dank verskuldig vir die begrip wat hulle het met studente en dat hulle verstaan het as die werk bietjie agter raak wanneer die studies voorkeur geniet.

Sonder die aanmoediging en volgehoue ondersteuning van my vrou Catrien, my ouers en skoonouers sou ek kwalik hierdie studie kon voltooi.

Psalm 36:10: *Want by U is die fontein van die lewe; in u lig sien ons die lig.*

Ps. 43:3 en 5 (Totius-beryming)

Send, HEER, uit hemelse geweste
u lig en waarheid neer op my!
Laat dié my bring na Sions veste,
want daar is 't my die allerbeste,
waar ek, u woning ingelei,
my in u diens verbly.

My siel, wat treur jy nog verslae
en is onrustig in jou lot?
Berus slegs in Gods welbehae;
strek uit jou hoop na beter dae.
Verrys, herleef op sy gebod –
my redder is my God!

Opsomming

Sedert 1994 het fundamentele transformasie in Suid-Afrika plaasgevind in terme van ramprisikobestuur. Die transformasieproses het aanleiding gegee tot die promulgering van die Wet op Rampbestuur (57/2002) wat 'n nuwe era vir ramprisikobestuur in Suid-Afrika ingelei het. Gevolglik het die Nasionale Rampbestuursraamwerk van 2005 duidelike riglyne gestel vir die implementering van die genoemde wet. Die Nasionale Rampbestuursraamwerk beklemtoon die belangrikheid van die integrering en koördinasie van ramprisikobestuursaktiwiteite in alle sfere van regering.

Die Wet op Rampbestuur (57/2002) vereis die oprigting van sekere ramprisikobestuurstrukture soos interdepartementele komitees, rampbestuursentrums, rampbestuursraamwerke en rampbestuursadviesforums. Voorts bied die Nasionale Rampbestuursraamwerk ook sekere riglyne ter voldoening aan die Wet op Rampbestuur (57/2002). Munisipaliteite in Suid-Afrika het sedert die promulgering van die wet in 2003 tyd gehad om al die genoemde strukture in plek te kry.

Hierdie studie het gepoog om die mate te bepaal waarin munisipaliteite aan die vereistes in die Wet op Rampbestuur (57/2002) voldoen. Die munisipaliteite is per provinsie hanteer en die navorsing is gebaseer op 'n 20% verteenwoordigende steekproef van al die munisipaliteite in Suid-Afrika. 'n Gemengde metode van navorsing is gevolg. Daar is met ander woorde van kwalitatiewe (telefoniese en semi-gestruktureerde onderhoude) en kwantitatiewe (vraelyste met Likerskaalvrae) navorsing gebruik gemaak.

Die resultaat van hierdie navorsing is dat daar nog groot gebreke is in terme van die implementering van die Wet op Rampbestuur (57/2002) regoor die land. In sekere provinsies gaan dit wel beter as in ander maar van geen van die provinsies kan gesê word dat aan al die vereistes voldoen word nie.

Sleutelwoorde: ramprisikobestuur, ramprisikovermindering, Suid-Afrikaanse munisipaliteite, Wet op Rampbestuur (57/2002), Nasionale Rampbestuursraamwerk

Abstract

Title: A status assessment of disaster risk management in municipalities in South Africa: a provincial comparison.

Since 1994 fundamental transformation has taken place in South Africa in terms of disaster risk management. The transformation process gave rise to the promulgation of the Disaster Management Act (57/2002) that heralded a new era for disaster risk management in South Africa. Consequently the National Disaster Management Framework, published in 2005, set clear guidelines for the implementing of the mentioned act. The National Disaster Management Framework emphasises the importance of the integration and coordination of disaster risk management activities in all spheres of government.

Die Disaster Management Act (57/2002) calls for the establishment or certain disaster risk management structures like interdepartmental commitees, disaster management centers, disaster management frameworks, and disaster management advisory forums. Furthermore the National Disaster Management Framework sets certain guidelines in compliance with the Disaster Management Act (57/2002). Municipalities in South Africa have had time since the promulgation of the act in 2003 to get all the mentioned structures in place.

This study tried to deretmine the degree in which municipalities complied with the requirements of the Disaster Management Act (57/2002). The municipalities were handles per procvince and the research is based on a 20% representative sample of all the municipalities in South Africa. A mixed method of research was followed. That means that qualitative (telephonic and semi-structured interviews) and quantitative (questionnaires with Likert scale questions) research was used.

The result of this research is that there are big failings in terms of the implementing of the Disaster Management Act (57/2002) across the country. In certain provinces the situation is better than in others, but of none of the provinces it can be said that they comply with all the recuirements of the act.

Keywords: disaster risk management, disaster risk reduction, South African municipalities, Disaster Management Act (57/2002), National Disaster Management Framework

Inhoudsopgawe

Lys van tabelle ..... **viii**

Lys van figure ..... **ix**

Hoofstuk 1: Oriëntasie en probleemstelling **1**

1. Agtergrond en oriëntasie **1**
2. Probleemstelling **5**
3. Navorsingsvrae **5**
4. Navorsingsdoelwitte **6**
5. Navorsingsmetodologie **6**
5.1 Literatuurstudie 7
5.2 Navorsingsontwerp 7
5.3 Empiriese ondersoek 8
5.3.1 Vraelyste 8
6. Etiese oorwegings **8**
7. Hoofstukindeling **9**

Hoofstuk 2: Ramprisikobestuur in Suid-Afrika: 'n Literatuuroorsig **10**

1. Inleiding **10**
2. Ramprisikobestuur as fenomeen **11**
3. Die ontwikkeling van ramprisikobestuur **14**
3.1 Die ontwikkeling van ramprisikobestuur in die internasionale arena 14
3.1.1 Internasionale Dekade vir die Vermindering van Natuurlike Rampe (IDNDR) 17
3.1.2 Millenniumontwikkelingsdoelwitte (MOD's) 18
3.1.3 Wêreldberaad vir Volhoubare Ontwikkeling (WBVO) 18
3.1.4 Tweede Wêreldkongres oor Rampvermindering (WKRV) 19
3.1.5 Verenidge Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering (UNISDR) 21
3.2 Die ontwikkeling van ramprisikobestuur in Afrika 21
3.2.1 Nuwe Vennootskap vir Afrika se Ontwikkeling (NEPAD) en Afrika Unie (AU) 24
3.2.2 Afrika Ministeriële Kongres oor Ramprisikovermindering 25
3.2.3 Die Nairobi-Aksieplan vir Parlementariërs in Afrika oor Ramprisikovermindering en Klimaatsveranderingsaanpassing 26
3.2.4 Statusverslag oor ramprisikovermindering in Afrika suid van die Sahara 27
3.2.5 Vierde Afrika Streeksplatform vir ramprisikovermindering 28
3.3 Die ontwikkeling van ramprisikobestuur in Suid-Afrika 28

4. Vergelyking tussen die Filippyne, Indië en Suid-Afrika 35
4.1 Ramprisikovermindering en -bestuur in die Filippyne 35
4.1.1 Wetgewing, rampbestuurstrukture en rampverminderingstrategieë 36
4.2 Ramprisikovermindering en -bestuur in Indië 37
4.2.1 Wetgewing, rampbestuurstrukture en rampverminderingstrategieë 37
5. Samevatting 39

Hoofstuk 3: Institusionele instellings vir Ramprisikobestuur in Suid-Afrika 40

1. Inleiding 40
2. Ramprisikobestuur voor 1994 40
2.1 Ramprisikobestuurstrukture op die Nasionale Regeringsfeer 44
2.1.1 Die Nasionale Interregeringskomitee oor Rampbestuur 45
2.1.2 Die Nasionale Rampbestuursadviesforum 46
2.1.3 Die Nasionale Rampbestuursraamwerk 47
2.1.4 Die Nasionale Rampbestuursentrum 49
2.1.5 Die Nasionale Interdepartementele Rampbestuurskomitee 51
2.2 Ramprisikobestuurstrukture in die Provinsiale Regeringsfeer 51
2.2.1 Die Provinsiale Politieke Forum vir Ramprisikobestuur 52
2.2.2 Die Provinsiale Rampbestuursadviesforum 52
2.2.3 Die Provinsiale Rampbestuursraamwerk 54
2.2.4 Die Provinsiale Rampbestuursentrum 55
2.2.5 Die Provinsiale Interdepartementele Rampbestuurskomitee 55
2.3 Die Ramprisikobestuurstrukture in die Plaaslike Regeringsfeer 56
2.3.1 Die Munisipale Politieke Forum wat Ramprisikobestuur hanteer 57
2.3.2 Die Munisipale Rampbestuursadviesforum 58
2.3.3 Die Munisipale Rampbestuursraamwerk 59
2.3.4 Die Munisipale Rampbestuursentrum 60
2.3.5 Die Munisipale Interdepartementele Rampbestuurskomitee 61
2.4 Gevolgtrekking 62

Hoofstuk 4: Navorsingsmetodologie en empiriese bevindinge 63

1. Inleiding 63
2. Navorsingsontwerp 63
2.1 Filosofiese benadering 64
2.2 Kwalitatiewe navorsing 65
2.2.1 Eienskappe van kwalitatiewe navorsing 65
2.2.2 Sterk en swak punte van kwalitatiewe navorsing 67
2.3 Kwantitatiewe navorsing 68

2.3.1 Eienskappe van kwantitatiewe navorsing 68
2.3.2 Sterk en swak punte van kwantitatiewe navorsing 69
2.4 Ontwerp van die empiriese studie 69
3. Data-insameling 70
3.1 Semi-gestruktureerde onderhoude 71
3.2 Telefoononderhoude 72
3.3 Vraelyste 72
4. Geldigheid, betroubaarheid en triangulasie 72
5. Empiriese bevindinge 73
5.1 Institusionele maatreëls vir die verskillende tipes munisipaliteite 74
5.1.1 Strukture vir Ramprisikobestuur 74
5.1.1.1 Rampbestuursentrums 74
5.1.1.2 Rampbestuursadviesforums 75
5.1.1.3 Interdepartementele Rampbestuurskomitee 76
5.1.1.4 Integrering van GOP en Ramprisikobestuursplanne 76
5.1.1.5 Hoof van die Rampbestuursentrum 77
5.1.1.6 Vrywilligereenheid 78
5.1.1.7 Intermunisipale Rampbestuurskoördineringsmeganisme 78
5.1.2 Personeel 78
5.1.3 Hulpbronne 81
5.1.3.1 Toerusting 82
6. Bespreking 83
6.1 Ramprisikobestuurstrukture 84
6.1.1 Rampbestuursentrums 84
6.1.2 Rampbestuursadviesforums 85
6.1.3 Interdepartementele Rampbestuurskomitees 85
6.1.4 Rampbestuursplanne 87
6.1.5 Vrywilligereenhede 88
6.2 Personeel 89
6.3 Hulpbronne 91
7. Samevatting 92

Hoofstuk 5: Gevolgtrekkings en aanbevelings 95

1. Inleiding 95
2. Navorsingsvrae en doelwitte van die studie 95
3. Vernaamste bevindinge 96
4. Aanbevelings 98
5. Moontlikhede vir verdere navorsing 99

Bronnelys **100**

Aanhangsel A **116**

Aanhangsel B **119**

Aanhangsel C **121**

Aanhangsel D **124**

Lys van tabelle

Tabel 2.1: Die evolusie van rampbestuur in Suid-Afrika 31
Tabel 4.1: Uiteensetting van steekproef 70
Tabel 4.2: Eenvoudig ewekansige steekproef per provinsie 70
Tabel 4.3: Rampbestuursadviesforums opgerig per provinsie 75
Tabel 4.4: Interdepartementele Rampbestuurskomitees opgerig per provinsie 76
Tabel 4.5: Geïdentifiseerde areas van vaardigheidstekorte 80
Tabel 4.6: Toerusting benodig vir effektiewe uitvoering van die ramprisikobestuursfunksie op plaaslike regeringsvlak 82
Tabel 4.7: Aantal vrywilligers per munisipaliteit 89

Lys van figure

Figuur 4.1: Persentasie van munisipaliteite met 'n gevestigde Rampbestuursentrum 74
Figuur 4.2: Personeel in rampbestuursentrums met tersiêre kwalifikasies per tipe munisipaliteit 79
Figuur 4.3: Ramprisikobestuurstoerusting in munisipaliteite 82
Figuur 4.4: Funksionering van rampbestuursentrums 84
Figuur 4.5: Funksionering van rampbestuursadviesforums 85
Figuur 4.6: Funksionering van interdepartementele rampbestuurskomitees 85
Figuur 4.7: Betrokkenheid van munisipale belanghebbendes 86
Figuur 4.8: Integrering van munisipale rampbestuursplanne by munisipale GOP's 87
Figuur 4.9: Funksionering van rampbestuursplanne 87
Figuur 4.10: Funksionering van vrywilligereenhede 88
Figuur 4.11: Gemiddelde aantal personeel (voltyds en tydelik) per munisipaliteit 90
Figuur 4.12: Hoeveel personeellede beskik oor tersiêre opvoeding in rampbestuur of 'n relevante area? 90
Figuur 4.13: Het munisipaliteite toepaslike en relevante toerusting om hul rampbestuursfunksie te kan uitvoer? 91
Figuur 4.14: Begroot ander lynfunksies in die munisipaliteit vir rampbestuur in hul daaglikse bedrywighede? 92

Hoofstuk 1: Oriëntasie en probleemstelling

1. Agtergrond en oriëntasie

Ramprisikobestuur is die konseptuele raamwerk van elemente wat oorweeg word met die doel om deurgaans kwesbaarhede en ramprisiko's in 'n gemeenskap te verminder om die negatiewe oorsake van gevare te vermy of te beperk en om volhoubare ontwikkeling te stimuleer (UNISDR, 2007:2). Volgens die UNISDR (2007:2) is ramprisikobestuur 'n ingewikkelde proses wat bestaan uit politiese, tegniese, deelnemende en hulpbronmobilisasie-komponente. Ramprisikobestuur vereis dus gemeenskaplike pogings van die nasionale beleid saam met besluitnemers van verskeie regeringsektore en verteenwoordigers van die burgery, waarvan akademiese instellings, die privaatsektor en die media belangrike rolspelers is. Dit beteken dat daar onder meer wetgewing moet wees, veral rakende rampbestuur en ramprisikobestuur. Pelling en Holloway (2006:7) is juis van mening dat dit fundamenteel is vir versterking van die veiligheid van mense dat daar wetgewing vir ramprisikobestuur is.

Sedert 1994 het baie aspekte in Suid-Afrika verander, waarvan een die besluit was om ramprisikobestuur deel van die hoofstroomaktiwiteite te maak deur wetgewing op te stel en ramprisikobestuur te integreer by ontwikkelingsinisiatiewe op nasionale, provinsiale en plaaslike vlak. Dit was nodig om ramprisikobestuur in Suid-Afrika vaartbelyn te maak deur wetgewing te belyn met internasionale standaarde en aktiwiteite. Op hierdie manier word ramprisikobestuur ook 'n prioriteit in Suid-Afrika gemaak (NDMC & Reid, 2008a:6).

Pelling en Holloway (2006:4) identifiseer drie fases in die geskiedenis van Suid-Afrika se wetgewing oor ramprisikobestuur. Die eerste fase, van 1994 tot 1999, is gekenmerk deur beleidvorming en uitgebreide beraadslaging met belangegroepe. NDMC en Reid (2008a:4-5) merk ook op dat die hervormingsproses in 1994 na die verkiesing begin het. In 1998 is 'n Groenskrif oor Rampbestuur ontwikkel (Suid-Afrika, 1998) en dit is in 1999 opgevolg deur 'n Witskrif oor Rampbestuur wat die regering se beleid vir ramprisikobestuur in Suid-Afrika bevat het.

Die tweede fase, van 1999 tot 2003, het toegesien dat die besprekings omskep is in 'n formele status vir ramprisikobestuur (Pelling & Holloway, 2006:4). Die Witskrif van 1999 het die basis gevorm vir die Konsepwet op Rampbestuur wat in 2000 vir openbare debat beskikbaar gestel is. Nadat die konsepwet die lig gesien het, is die Wet op Rampbestuur (57/2002) in

2003 gepromulgeer (NDMC & Reid, 2008a:4-5; Pelling & Holloway, 2006:4). Die Wet op Rampbestuur is, nadat dit gepromulgeer is, internasionaal verwelkom as 'n uitmuntende voorbeeld van nasionale wetgewing wat ramprisikobestuur bevorder (Pelling & Holloway, 2006:4). Verder word die Wet op Rampbestuur internasionaal erken as 'n 'goeie gebruiksmodel' omdat dit ramprisikobestuur in die hoofstroom plaas deur die proses te integreer met ontwikkelingsinisiatiewe deur middel van wetgewing. Die wet plaas ook statutêre verantwoordelikheid vir ramprisikovermindering op elke deel van die staat in al drie regeringsfere en gee 'n mandaat vir die daarstelling van ramprisikobestuursentra op nasionale, provinsiale en plaaslike vlak (NDCM & Reid, 2008a:4-5).

Tydens die derde fase, van 2003 tot 2005, is pogings aangewend om te beweeg van die bou van wetgewing na die skepping en befondsing van 'n nasionale implementeringsraamwerk (Pelling & Holloway, 2006:4).

Die wet maak dus voorsiening vir 'n vertrekpunt vir die proses van ramprisikobestuur met die aanvanklike verantwoordelikheid wat by die regering lê. Soos reeds genoem, is dit baie belangrik om te onthou dat dit nie slegs by wetgewing moet bly nie. Dit is nodig dat gemeenskappe met die regering saamwerk om te verseker dat risiko's verminder word (Shaw *et al.*, 2010:10; UNISDR, 2010b:3). Die regering moet, met ander woorde, die betrokke gemeenskappe by die ramprisikobestuursproses betrek om te verseker dat gemeenskappe inkoop op die aktiwiteite van die proses (*cf.* Kemp, 2008:99; PDR-SEA, 2008:3; Pelling, 2007; Pridabi & Mariany, 2007; UNISDR, 2004a:4).

Wette en beleidsdokumente is bloot net die beskrywing van wat bedoel word met verskeie aktiwiteite. Hierdie tipe dokumente bevat gewoonlik sekere kriteria en standaarde waaraan die aktiwiteite moet voldoen. Dit is soms moeilik vir departemente en instansies wat hierdie wetgewing moet implementeer om te weet waar om te begin en wat presies om te doen (Benson *et al.*, 2001:205).

As gevolg daarvan dat daar verskeie rolspelers in die ramprisikobestuursproses moet wees, is die versekering van konsekwentheid een van die uitdagings wat ervaar word. Dit is as gevolg van die diversiteit van al die rolspelers wat betrokke moet wees in die proses van effektiewe ramprisikobestuur, dat die wet ook 'n nasionale rampbestuurraamwerk voorskryf (NDMC & Reid, 2008a:6). Dit is belangrik dat alle rolspelers in die proses presies moet weet wat hulle te doen staan en wat die doelwitte van aktiwiteite, projekte en programme moet wees. Hierdie

aspek bewys die vorige stelling dat die proses van ramprisikobestuur nie 'n eenvoudige proses is nie, maar 'n uiters ingewikkelde een. Dit kan ook deelname van groepe anders as regeringsdepartemente bemoeilik, daarom is goeie kommunikasie belangrik en die uiteensetting van stappe noodsaaklik. Dit is waar die nasionale rampbestuurraamwerk sy doel dien.

Die nasionale rampbestuurraamwerk sit 'n samehangende, deursigtige en allesomvattende beleid oor ramprisikobestuur vir Suid-Afrika uiteen (Suid-Afrika, 2003). Een van die kernvoorvereistes vir die nasionale rampbestuurraamwerk is dat die raamwerk die ontwikkeling en implementering van ramprisikobestuur moet lei, na aanleiding van wat die Wet op Rampbestuur voorskryf (NDMC & Reid, 2008a:7). Nadat die nasionale rampbestuurraamwerk ontwikkel is, was dit nodig om prioriteitriglyne daar te stel wat regeringsinstansies verder lei in die proses van ramprisikobestuur.

Ramprisikobestuur in Suid-Afrika is dus gestig as 'n funksie van die openbare sektor binne elk van die drie sfere van regering (d.w.s. nasionaal, provinsiaal en munisipaal) (Suid-Afrika, 2003). Ramprisikobestuur gaan egter verder as net 'n lynfunksieverantwoordelikheid. Ramprisikobestuur as 'n aktiwiteit van alle sfere van regering hou verband met 'n geïntegreerde, multi-sektorale, multi-dissiplinêre benadering wat daarop gemik is om die risiko's wat verband hou met gevare en kwesbaarheid, te verminder (Suid-Afrika, 2003; Suid-Afrika, 2005a; Van Niekerk, 2005:12; Van Niekerk, 2006:97-98; Yodmani, 2001:9). Vir ramprisikobestuur om suksesvol te wees behoort dit daarom 'n integrale deel van die ontwikkelingsbeplanningsproses uit te maak. Om hierdie rede behoort ramprisikobestuursplanne 'n implisiete deel uit te maak van die Geïntegreerde Ontwikkelingsplan van elke munisipaliteit in Suid-Afrika (Suid-Afrika, 2000; Suid-Afrika, 2003).

Die Hyogo Aksieraamwerk (HFA), Afrika Streekstrategie vir Ramprisikovermindering, die konsep vir die Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap se Streeksramprisikoverminderingstrategie, tesame met die Suid-Afrikaanse Nasionale Rampbestuursbeleidraamwerk (NDMF) en wetgewing, beklemtoon die belangrikheid van politieke wil/begeerte om ramprisikobestuur toe te pas en ook vir die implementering van toepaslike institusionele instellings vir ramprisikobestuur. Daar is ook die kwessie van politieke aansporing om dienste te lewer. In 'n demokrasie behoort amptenare en politici beloon te word – bv. bevordering in 'n staatsdepartement of herverkiesing tydens 'n plaaslike verkiesing – vir die mate waartoe hy/sy 'n bydrae gelewer het tot die kiesers se materiële belange en welstand (dit sluit sosiale

beskerming en ander goedere en dienste waaronder ramprisikovermindering, in) (Wisner *et al.*, 2011:4).

Vir ramprisikobestuur om suksesvol te wees, bly die plaaslike toepassing van ramprisiko-verminderingsmaatreëls gebiedend. Die Wet op Rampbestuur het verder 'n infaserings-periode vir die vereistes van die wet voorgestel. Die tyd vir infasering is reeds lankal verstreke en die meerderheid van plaaslike en distriksmunisipaliteite het steeds nie voldoende ramp-risikobestuursmaatreëls in plek nie. Dit maak nie net die implementering van die Wet op Rampbestuur en die NDMF onmoontlik nie, maar dit dra ook grootliks by tot die bestaande ramprisikoprofiel van baie plaaslike gemeenskappe, wat veroorsaak dat die risiko dat rampe kan plaasvind, aansienlik vergroot.

Freeman *et al.* (2003) lig die verskeie rolle wat vir ramprisikovermindering/ramprisikobestuur verlang word uit met 'n verduideliking van verskillende aspekte van ramprisikobestuur, soos die versagting van en voorbereiding op rampe. Versagting verwys na beleide en aktiwiteite wat daarop gemik is om 'n area se kwesbaarheid teen toekomstige rampe te verminder en dit kan struktureel en nie-struktureel van aard wees. Wanneer dit struktureel van aard is, verwys dit na kwessies rakende ingenieurswese, wat verseker dat strukture in die infrastruktuur in die algemeen verskeie tipes skokke kan verduur. Nie-strukturele vermindering verwys na maat-reëls wat nie met die ingenieurswese te make het nie. Voorbeelde hiervan sluit grondgebruik-bestuur, bou-ordonnansies en -kodes, opvoeding en opleiding in (Freeman *et al.*, 2003). Hierdie maatreëls kan deur verskeie regeringsdepartemente en ander organisasies soos nie-regeringsorganisasies geïmplementeer word.

Volgens Van Riet en Diedericks (2009) het ramprisikobestuur in Suid-Afrika egter teen 'n baie lae tempo ontwikkel sedert die aanvaarding van die Wet op Rampbestuur in 2002. Baie munisipaliteite en veral die distriksmunisipaliteite het nie eens die mees basiese ramprisiko-bestuurstrukture in plek nie. Daar blyk ook 'n groot mate van onkundigheid in verband met die basiese beginsels van ramprisikobestuur onder die meeste regeringsdepartemente te wees (NDMC, 2010:9; Van Riet & Diedericks, 2009). Van Riet en Diedericks (2009) het ook gevind dat rampbestuursentra in die algemeen oor 'n ontoereikende kapasiteit beskik en dat die algemeenste probleme 'n tekort aan personeel, toerusting en befondsing is.

Ramprisikobestuur moet dus op plaaslike vlak aandag kry omdat die lede van die gemeenskap, en nie die parlementslede of besluitnemers oor befondsing vir rampverligting nie, die hardste

getref word deur 'n ramp. Indien ramprisikobestuur nie op plaaslike vlak duidelik en effektief toegepas word nie, gaan die slagoffers van die rampe in die eerste plek nooit daartoe in staat wees om werklik op 'n ramp voorbereid te wees nie, en in die tweede geval gaan hulle waarskynlik reeds self hulp moet gaan soek voordat die befondsing vir rampverligting goedgekeur is.

Indien ramprisikobestuur op plaaslike vlak effektief toegepas word, kan dit meebring dat regeringsagente wat help met rampverligting vinniger gemobiliseer kan word. Die regeringsagente sal ook beter inligting aan die lede van 'n rampgeteisterde gemeenskap kan verskaf (Wêreldbank, 2008). Vir ramprisikobestuur om effektief toegepas te word, is daar sekere strukture nodig.

2. Probleemstelling

Die tekort aan basiese ramprisikobestuurstrukture in die Suid-Afrikaanse munisipaliteite, tesame met die mate van onkundigheid met betrekking tot die basiese beginsels van ramprisikobestuur in regeringsdepartemente is geensins bevorderlik vir ramprisikobestuur in Suid-Afrika nie.

Volhoubare, doeltreffende, ekonomiese en effektiewe implementering van die nasionale rampbestuurraamwerk en die Wet op Rampbestuur se strategiese prioriteite, programme en projekte is noodsaaklik om sosiale en ekonomiese groei, wat gepaard gaan met verbeterde dienslewering, te verseker. Dit wil egter voorkom of hierdie strategie nie effektief en doeltreffend in die praktyk geïmplementeer word nie (Hoogstad & Kruger, 2008; NDMC, 2007:27; NDMC, 2008:82-87; Van Riet & Diedericks, 2009:11-12). Die navorsingsprobleem wat deur hierdie studie ondersoek gaan word, is daarom: Wat is die huidige stand van sake met betrekking tot die implementering van die Wet op Rampbestuur binne die plaaslike sfeer van regering?

3. Navorsingsvrae

Die primêre navorsingsvraag van hierdie studie is:

- Wat is die stand en status van ramprisikobestuur in Suid-Afrika en in watter mate is die nasionale rampbestuurraamwerk en ramprisikobestuur in die munisipaliteite in Suid-Afrika geïmplementeer?

Die sekondêre navorsingsvrae van hierdie studie is:

- Wat is ramprisikobestuur en wat behels die wetgewing daaromtrent in Suid-Afrika?
- Tot watter mate is die vereistes van die Wet op Rampbestuur (57/2002) deur munisipaliteite in verskillende provinsies in Suid-Afrika geïmplementeer?
- Watter gapings bestaan tussen die voorgestelde implementering van ramprisikobestuur en die werklike situasie op plaaslike regeringsvlak?
- Watter aanbevelings kan gemaak word met betrekking tot ramprisikobestuur op munisipale vlak in die verskillende provinsies van Suid-Afrika?

4. Navorsingsdoelwitte

Na aanleiding van die navorsingsvrae is die volgende navorsingsdoelwitte geformuleer:

Die primêre navorsingsdoelwit van hierdie studie is om

- die stand en status van ramprisikobestuur in Suid-Afrika te bepaal, asook in watter mate die nasionale rampbestuurraamwerk en ramprisikobestuur in die munisipaliteite in Suid-Afrika geïmplementeer is?

Die sekondêre navorsingsdoelwitte van hierdie studie is om

- te bepaal wat ramprisikobestuur is en wat die Suid-Afrikaanse wetgewing daaromtrent behels;
- te bepaal in watter mate die vereistes van die Wet op Rampbestuur (57/2002) deur die munisipaliteite in verskillende provinsies in Suid-Afrika geïmplementeer is;
- te bepaal watter gapings daar tussen die voorgestelde implementering van ramprisikobestuur en die werklike situasie op plaaslike regeringsvlak bestaan; en
- aanbevelings te maak met betrekking tot ramprisikobestuur op munisipale vlak in die verskillende provinsies van Suid-Afrika.

5. Navorsingsmetodologie

In 'n poging om die bogenoemde navorsingsdoelwitte te bereik, is inligting ingesamel deur van primêre en sekondêre bronne gebruik te maak. Dit is gedoen word deur 'n literatuurstudie en 'n empiriese studie. Vraelyste is aangewend word in die uitvoering van die empiriese studie.

5.1 Literatuurstudie

Volgens Creswell (2003:30) lewer 'n deeglike literatuurstudie 'n bydrae tot die fokus- en oriënteringsraamwerk van 'n navorsingstudie. Vir Blanche *et al.* (2006:22) bestaan 'n literatuurstudie hoofsaaklik uit twee komponente, nl. die identifisering van sleutelkonsepte wat die grense van die navorsingsontwerp bepaal en die identifisering van relevante inligtingsbronne vir navorsing.

'n Aansienlike hoeveelheid inligting en data bestaan reeds binne al drie regeringsfere met betrekking tot ramprisikobestuur. In 'n poging om die empiriese ondersoek te rig, is 'n deeglike oorsig van die bestaande dokumente gemaak. Beskikbare literatuur van die regering wat betrekking het op die navorsingsvrae is bestudeer.

5.2 Navorsingsontwerp

Die navorsingsbenadering wat gevolg is, is gemengd (kwantitatief en kwalitatief) van aard en is gebaseer op empiriese bevindinge. Volgens Tesch (1990) hoef navorsing nie noodwendig 'n keuse te wees tussen kwantitatief en kwalitatief nie en kan die navorser 'n kombinasie van die navorsingsontwerpe gebruik. Volgens De Vos *et al.* (2011) verwys ontwerp in navorsing na al die besluite wat 'n navorser neem gedurende die proses van die navorsingsprojek, dit wil sê welke data-insamelings- en data-ontledingsmetodes gebruik gaan word. Hoofstuk 4 bied 'n groter oorsig oor die navorsingsontwerp.

'n Sekondêre ontleding is van die ingesamelde data gedoen. Hakim (1982:1) definieer sekondêre ontleding as enige verdere ontleding van 'n bestaande datastel wat interpretasies, gevolgtrekkings of kennis bied wat 'n bydrae maak tot, of verskil van, dit wat in die eerste verslag oor die ondersoek bekend gemaak is. Hyman (aangehaal in Dale *et al.*, 1988:3) verduidelik 'n sekondêre ontleding as die onttrekking van kennis oor onderwerpe wat verskil van dit wat die fokus van die aanvanklike opnames was.

'n Sekondêre ontleding van data stel die navorser in staat om sekere areas van belang te bestudeer sonder om die veldwerk vir data-insameling te doen (Winch *et al.*, 2009). Winch *et al.* (2009) noem ook dat 'n voordeel van 'n sekondêre ontleding van data is dat die data deur 'n lukrake steekproef bepaal is, wat die navorser in staat stel om die populasie te veralgemeen. Volgens Kiecolt en Nathan (1985:11) is verdere voordele van sekondêre data-ontleding dat dit meer koste-effektief is – dit bespaar tyd en menslike insette. Nog 'n voordeel van die gebruik van sekondêre data is dat dit die probleme wat met data-insameling gepaard gaan, omseil.

5.3 Empiriese ondersoek

Die data vir die studie is reeds deur die loop van 2010 ingesamel deur middel van 'n empiriese studie deur die gebruik van vraelyste. Die navorser was deel van die navorsingspan en het 'n groot aandeel gehad in die data-insamelingsproses. Aangesien die steekproefpopulasie nie 'n gemeenskaplike moedertaal het nie, is van Engels in die onderhoude en vraelyste gebruik gemaak omdat die meeste respondente Engels magtig is.

5.3.1 Vraelyste

Volgens Babbie (2007:246) is 'n vraelys 'n dokument wat vrae en ander items bevat wat ontwerp is om inligting wat geskik is vir ontleding, aan te vra. Wanneer vrae gestel word, het 'n navorser twee keuses. Die navorser kan oop vrae stel waarin die respondent(e) hul eie antwoord op die vraag moet verskaf, of die navorser kan geslote vrae stel waarin die respondent(e) gevra word om 'n antwoord uit 'n voorafopgestelde lys te kies (Babbie, 2007:246). Struwig en Stead (2001:51) stel voor dat 'n vraelys opgestel word wat gebaseer is op 'n model wat tydens die literatuurstudie gevestig is.

Die vraelyste het bestaan uit 'n mengsel van geslote vrae (oorwegend Likertskaalvrae) en oop vrae (waar daar 'n motivering verskaf moet word vir die antwoord op die voorafgaande Likertskaalvraag). Die vrae is ingedeel in onderafdelings (biografiese inligting, institusionele opstelling, implementering van wetlike raamwerke, rolle en verantwoordelikhede en finansiële verpligtinge) na gelang van die aanvanklike studie.

Belanghebbendes wat deur middel van vraelyste by die studie betrek is, is die amptenare in die onderskeie munisipaliteite wat aan die hoof van rampbestuur in hul betrokke munisipaliteite staan asook die provinsiale rampbestuurders en, in die geval van sekere provinsies, die LUR vir Koöperatiewe Regering en Tradisionele Sake.

6. Etiese oorwegings

Omdat die navorsing deur middel van vraelyste ingesamel is, is daar verskeie etiese oorweging waaraan aandag gegee moet word. Volgens Fontana en Frey (2003:89) is die drie belangrikste etiese oorwegings waaraan aandag geskenk moet word oorwoë toestemming, die reg op privaatheid en vrywaring teen skade. Punch (soos in Fontana & Frey, 2003:90) meen dat veldwerkers gesonde verstand en verantwoordelikheid moet openbaar. Respondente in die studie is daarvan in kennis gestel dat deelname aan die studie vrywillig en anoniem is en dat geheimhouding gehandhaaf sal word.

7. Hoofstukindeling

Die mini-verhandeling word aangebied in vyf hoofstukke. Hierdie hoofstukke word hieronder opgesom.

Hoofstuk 2 bied die literatuuroorsig aan. Hierdie hoofstuk ondersoek die literatuur oor die huidige teorieë, beginsels, wetgewing, beleide en goeie-praktyk-strategieë met betrekking tot ramprisikovermindering en ramprisikobestuur op 'n internasionale en nasionale vlak.

Hoofstuk 3 ondersoek die huidige implementering van ramprisikovermindering en ramprisiko-bestuur in die nasionale Departement van Plaaslike Regering. Probleme en uitdagings wat die implementering van ramprisikovermindering en ramprisikobestuur raak, word uitgelig en bespreek.

Hoofstuk 4 bespreek die empiriese ondersoek van die studie. Die kritiese assessering van die Departement van Plaaslike Regering word bespreek, soos weerspieël in die resultate wat uit die onderhoude en vraelyste verkry is. Hierdie hoofstuk skets ook 'n afleiding van die analise, interpretasies en bevindinge van die studie en lei daarvolgens die gevolgtrekkings wat op die bevindinge gebaseer is, af.

Hoofstuk 5 sal die hoofbevindinge van die studie opsom, gebaseer op die bevindinge van Hoofstuk 4. Aanbevelings sal gemaak word vir die Departement van Plaaslike Regering om sake meer effektief, doeltreffend, ekonomies en volhoubaar te implementeer.

Hoofstuk 2: Ramprisikobestuur in Suid-Afrika: 'n Literatuuroorsig

1. Inleiding

In breë terme sluit die ramprisikobestuursraamwerk pogings in om nasionale, provinsiale en plaaslike prioritisering en koördinering van ramprisikobestuurstrategieë te kweek en te ondersteun. Dit sluit ook die insamel van data oor natuurlike en mensgemaakte gevare in om vroeë waarskuwingstelsels, opleiding en verhoogde bewustheid oor ramprisikovermindering te bevorder. Daarbenewens sluit dit ook die versagting van die impak van gevare in deur die diversifikasie van lewensbestaan soos om geboue te versterk, die omgewing beter te beskerm, mikrofinansiering, die beplanning van grondgebruik en enige ander aktiwiteite wat weerbaarheid kan verhoog. Ander pogings is verwant aan rampgereedheid, insluitend gebeurlikheidsbeplanning, noodreaksie en ontruimingsplanne (UNISDR, 2008a:1; AUSAid, 2009:iii).

In die afgelope jare het ramprisikovermindering toegeneem in belangrikheid op die internasionale agenda. Natuurlike gevare soos vloede, droogtes, aardbewings, tsoenami's, asook epidemies, het 'n toenemende impak op mense se lewens gehad. Ander aspekte wat 'n invloed op die lewe en lewensbestaan van mense het, is die toename van die wêreld se bevolking, verstedeliking van mense regoor die wêreld, toenemende armoede en die koms van globale omgewingsveranderinge, waaronder klimaatsverandering, grondverwering en ontbossing (IISD, 2007:1). Praktisyns en navorsers erken oor die algemeen dat die genoemde onderliggende faktore kwesbaarheidstoestande skep wat tot gevolg het dat onvoldoende kapasiteit of maatstawwe daargestel word wanneer die moontlike negatiewe gevolge van gevare verminder moet word (IISD, 2007:1). Kwesbaarheid dra dus net soveel by tot die omvang van ramprisiko's as die natuurlike gevare self. Baie kundiges is van mening dat dit nou noodsaaklik is om stappe te neem om volhoubare ontwikkelingspogings te beskerm en om die Millennium Ontwikkelingsdoelwitte te bereik (Cannon, 2007; DFID, 2004; IISD, 2007).

Andersyds veroorsaak die proses van ontwikkeling, en dikwels ook die tipe ontwikkelingskeuses wat gemaak word, die ramprisiko's. Wanneer ramprisikoverminderings-oorwegings nie in die projekontwerp van die ontwikkelingsaktiwiteite verskyn nie, kom risiko's voor en neem die negatiewe impak van die rampe op die sosio-ekonomiese instellings van die land

drasties toe. Rampe beskadig infrastruktuur en beïnvloed produktiwiteit en groei. Dit gebeur selde dat rampe "net plaasvind". Dit is dikwels as gevolg van die tekortkominge van ontwikkeling waardeur kwesbaarheid verhoog word. Daarom is dit van kardinale belang dat die vermindering van ramprisiko's die middelpunt van ontwikkeling en humanitêre werk moet wees (ADPC, 2006; AU/NEDAP, 2004; AUSAid, 2004; Cannon, 2007; DFID, 2006).

Rampe het 'n groot impak op ontwikkeling (Da Silva & Cernat, 2012). Met elke ramp is daar 'n beduidende impak op die verskeie faktore van ontwikkeling soos landbou, behuising, gesondheid, opvoeding en infrastruktuur. Die gevolg hiervan is 'n ernstige sosiale en ekonomiese terugslag vir die ontwikkelings- en armoedeverligtingsprioriteite van die ontwikkelende lande, en hou 'n bedreiging in vir die bereiking van die Millennium Ontwikkelingsdoelwitte (ADPC, 2006:1). Om hierdie krisis te voorkom, word die skaars hulpbronne wat geoormerk is vir ontwikkeling, dikwels herlei en aangewend as verligting- en rehabilitasie-strategieë. Ontwikkelingsaktiwiteite en ramprisikovermindering, wat twee kante van dieselfde munt verteenwoordig, moet dus in ooreenstemming hanteer word deur ramprisikobestuur in die hoofstroom van ontwikkelingsbeleide, -beplanning en -implementering te plaas (ADPC, 2006; Rego & Roy, 2004; UNISDR, 2002).

Hierdie hoofstuk gaan poog om 'n ondersoek en evaluasie van die ontwikkeling van die konsep ramprisikovermindering in die internasionale omgewing te verskaf deur die beskrywing van internasionale en nasionale inisiatiewe en protokols wat fokus op die verbetering van die ramprisikobestuursprofiel. Hierdie hoofstuk gaan dus fokus op die belangrikste internasionale ontwikkelinge en ooreenkomste. Dit bespreek ook wetgewing en protokols wat die integrasie van ramprisikobestuur in die beplanning van ontwikkelingsbeleide bevorder.

2. Ramprisikobestuur as fenomeen

Ramprisikovermindering het te doen met die praktyk van die vermindering van ramprisiko's deur stelselmatige pogings om die oorsaaklike faktore van hierdie rampe te ontleed en te bestuur (ECO Flores, s.a.; UNDP, 2010:11; UNICEF, 2009?; UNISDR, 2009c). Dit sluit die vermindering van blootstelling aan gevare, verminderde kwesbaarheid van mense en eiendom, effektiewe bestuur van grond en die omgewing en verbeterde voorbereidheid vir ongunstige gebeure in (UNISDR, 2009c:10). Dit is daarop gemik om rampbestande gemeenskappe op te bou deur bewustheid te vermeerder oor die belangrikheid van rampvermindering as 'n integrale bestanddeel van volhoubare ontwikkeling, met die doel om menslike, sosiale,

ekonomiese en omgewingsverliese, as gevolg van natuurlike gevare en verwante tegnologiese en omgewingsrampe, te verminder (AU/NEPAD, 2004; DFID, 2006; UNISDR, 2009c).

Regerings het 'n kernverantwoordelikheid om 'n gunstige klimaat te skep waarbinne mense bemagtig kan word om natuurlike ramprisiko's te voorkom of te verminder (Barnett, 1999; Blench & Marriage, 1998; Henstra & McBean, 2004). Mense in Afrika is egter hoogs kwesbaar vir ramprisiko's weens gebrekkige of afwesige ontwikkelingsbeplanningsaktiwiteite wat kan ontstaan, deels as gevolg van 'n ongunstige klimaat (AU/NEPAD, 2004:6). Belangrike sektorale beleide, soos voedsel en landbou, landelike en stedelike ontwikkeling en ondernemingsontwikkeling, oorweeg byvoorbeeld nie voldoende hoe dit 'n invloed op mense se kwesbaarheid teen gevare beïnvloed nie (AU/NEPAD, 2004:6).

Volgens Rahman (2002) moet ramprisikobestuur, om effektief te wees, gebaseer wees op 'n soliede institusionele en regsraamwerk wat moet verseker dat alle segmente van die gemeenskap betrokke is. Regerings moet die primêre verantwoordelikheid vir die welsyn van hul gemeenskappe aanvaar deur hulle te voorsien van 'n regs- en institusionele raamwerk vir ramprisikobestuur. Hulle moet allereers duidelike verantwoordelikhede definieer en verseker dat die verskeie agentskappe op nasionale, provinsiale en plaaslike vlakke hulle rolle verstaan en hul pogings koördineer (Briceño, 2006:8). Ramprisikobestuur is egter meer effektief indien dit aangedryf word met die bystand of betrokkenheid van die gemeenskappe op plaaslike vlak (UNISDR, 2010a:29; Van Riet & Van Niekerk, 2012). Volgens Buckland en Rahman (1999) word gemeenskapsdeelname aangemoedig in baie ontwikkelingsareas, insluitend rampbestuur. In werklikheid is praktiese leiding en die betrokkenheid van gemeenskappe egter relatief beperk, alhoewel die realiteit is dat plaaslike mense en organisasies die hoofrolspelers in risikovermindering en rampreaksie is (GNDR, 2009:3; Mercer *et al.*, 2008:174; Pelling, 2011:394; Twigg, 2004:104).

Dit is nodig dat 'n betekenisvolle skakel gekweek word tussen die ontwikkeling van die nasionale beleid en die gebruik van meganismes wat rampverminderingsbeginsels kan omskakel in volgehoue en buigsame plaaslik-gedrewe aktiwiteite (UNISDR, 2004b:189). Dit kan bereik word deur te verseker dat plaaslike regerings, plaaslike gemeenskappe, burgerlike groepe en tradisionele strukture aangemoedig en gefinansier word sodat hulle kwesbaarheid kan verminder en plaaslike kapasiteite versterk (UNISDR, 2004b:189). Bestaande gemeenskapsgebaseerde organisasies, insluitend vroue- en jeugorganisasies, behoort versterk te word (Forbes-Biggs & Van Niekerk, 2011; Maartens, 2011; Your City, 2008). Meganismes vir

gemeenskapsbetrokkenheid in inligting, soos die regering se gemeenskapsdeelnameprogram (DPPR, 2007), besluitneming en hulpbronbestuur om risiko's te verminder, behoort dus versterk te word op maniere wat alle gemeenskapsgroepe insluit. Dit moet in 'n gelyke mate op mans en vroue gemik wees (UNISDR, 2004b:189) en groepe met spesiale behoeftes (soos sekere tradisionele of geloofsoorwegings) behoort ook ernstig in ag geneem te word (Roos *et al.*, 2010:2).

Hoewel regerings daarvoor verantwoordelik is om die bevorderlike omgewing te skep waarin mense bemagtig kan word om ramprisiko's te voorkom of te verminder, behoort die gemeenskappe op 'n deelnemende manier betrokke te wees en nie slegs op 'n manier waar inligting deurgesyfer word en voorskriftelik is nie. Hierdie sentimente word bevestig deur die Filippyne Program verteenwoordigend van die Deelnemende Kapasiteits- en Kwesbaarheids-assessering (DKKA). In die Filippynse projekverslag het die skrywer gemeld:

> "Maar die DKKA het ook gevind dat mense se gebrek aan kapasiteit in die voorbereiding vir en reaksie op rampe was as gevolg van die feit dat die plaaslike regering hulle grootliks geïgnoreer het in die meeste stadiums van die rampbestuursbeplanningsproses. Mense is nie in kennis gestel van die gevare en kwesbaarhede in die provinsie nie en hulle was nie bewus van hul eie rol in rampbestuurbeplanning nie. Hulle is aan hul eie lot oorgelaat wat verder bygedra het tot hul fatalistiese houding jeens ramprisiko-aktiwiteite" (De Dios, 2002:13).

Die projek in die Filippyne is aangedui as 'n voorbeeld omdat dit demonstreer dat DKKA die belangrikheid erken van plaaslike kennis wat gebou is op hoe mense rampe ervaar en van arm mense wat leiding neem in die aanspreek van hul eie kwesbaarhede (De Dios, 2002:voorwoord).

Die rol van gemeenskapsdeelname en mense se algemene selfredsaamheid (*coping capacity*) word ook erken as kerneienskappe in die verduideliking van ramprisiko. Die kreatiewe skakel tussen die negatiewe toestande waarin mense lewe, asook die positiewe kenmerke wat dikwels vergeet word, onderstreep die belangrikheid van die sosio-ekonomiese dimensies van risiko (UNISDR, 2004b:31). Enige stelsel van plaaslike of gemeenskapsbeplanning en -beskerming moet geïntegreer word in die groter administratiewe en hulpbronfunksies soos nasionale, provinsiale en plaaslike rampplanne of verwante risikoverminderingstrategieë omdat gemeen-skappe nie hul eie gemeenskapsgebaseerde rampversagtingsplanne kan implementeer nie.

Lewensvatbare gemeenskapsgebaseerde rampversagting is afhanklik van 'n gunstige politieke omgewing wat die gemeenskapsdeelnameproses verstaan, bevorder en ten volle ondersteun (UNISDR, 2004b:178).

Volgens Benson (2009) behoort instellings op plaaslike, provinsiale en nasionale vlak hul ontwikkelingsbeplanning in so 'n mate toe te pas dat ramprisikovermindering 'n integrale deel daarvan uitmaak. Benson (2009) het, in haar studie van toestande in die Filippyne, ook gevind dat 'n gemeenskapsgebaseerde benadering noodsaaklik is om kwesbare gemeenskappe betrokke te kry by ramprisikovermindering. Volgens die Wêreldbank (2012) is dit nie eksklusief beperk tot ontwikkelende lande nie, maar ontwikkelde lande kan ook grootliks hierby baat vind. Verder maak Chen *et al*. (2003) en Gopalakrishnan en Okoda (2007) ook 'n sterk saak uit ten gunste van die integrering van ramprisikovermindering by ontwikkelingsbeplanning.

In die volgende afdeling sal die ontwikkeling van ramprisikobestuur kortliks bestudeer word. Dit is ook belangrik om te bepaal of ramprisikovermindering by internasionale, kontinentale en nasionale ontwikkelingsbeplanning geïntegreer is.

3. Die ontwikkeling van ramprisikobestuur

Vervolgens sal gekyk word na die ontwikkeling van ramprisikobestuur, eerstens in die internasionale arena en daarna sal spesifiek op Afrika gefokus word en uiteindelik sal die ontwikkeling en uitbreiding van ramprisikobestuur in Suid-Afrika behandel word.

3.1 Die ontwikkeling van ramprisikobestuur in die internasionale arena

Wat is 'n ramp? Daar is verskeie antwoorde op die vraag, en praktisyns en akademici regoor die wêreld gebruik verskillende definisies (VRDTCA, 2004), soos opgeteken deur Kelman en Pooley (2004). Binne die rampstudiewetenskap bestaan daar groot onenigheid oor 'n enkele definisie (Perry, 2005:312-313; Quarantelli, 1998). Perry (2006:12) het egter voorgestel dat daar algemene temas voorkom in die sosiale definisies van 'n ramp. Perry (2006:12), asook Quarantelli (1992), Café (2010) en Anon (s.a.), meen eerstens dat rampe inherent 'n sosiale fenomeen is. Die rukwind of tornado is slegs die oorsprong van die skade. Die ramp wat daarmee gepaard gaan, is die impak op indiwiduele beveiligingspatrone en die insette en uitsette van sosiale verandering. Tweedens is die ramp gewortel in die sosiale struktuur en weerspieël dit die prosesse van sosiale verandering. Dit is vanuit hierdie eienskappe van die

sosiale stelsel waarin kwesbaarheid tot die spesifieke bron gevind word (Perry, 2006:12; Quarantelli, 1992; Café, 2010; Anon, s.a.).

Vir die doel van hierdie studie word die volgende definisie van 'n ramp voorgehou: 'n Ramp is 'n skielike, katastrofiese gebeurtenis wat die funksionering van 'n gemeenskap of 'n samelewing ernstig ontwrig en wat menslike, materiële, ekonomiese en omgewingsverliese veroorsaak wat die gemeenskap of samelewing se selfredsaamheid in die gebruik van sy eie hulpbronne tot so 'n mate oortref dat hulle hulp van buite-partye benodig (*cf.* Deep Centre, 2007; IFRC, s.a.; Karimganj District, s.a.; Suid-Afrika, 2003). Die UNISDR (2004c) meen dat 'n ramp plaasvind wanneer die volgende drie omstandighede op dieselfde oomblik voorkom: mense woon in 'n gevaarlike omgewing, 'n gevaarlike fenomeen vind plaas en die fenomeen veroorsaak baie skade.

Burton en Kates (1964:413) definieer 'n gevaar as "daardie elemente van die fisiese omgewing wat skadelik is vir die mens wat veroorsaak word deur kragte van buite," met die gevolg dat gevare tradisioneel gesien is as "handelinge van God" of as eksoteriese magte waarteen die mensdom geen verdediging gehad het nie. Mense het in die algemeen geen verantwoordelikheid aanvaar vir die skep van natuurlike gevare nie en is ook gesien as onmagtig om baie min, indien enigiets, te doen om dit te versag. Toenemend is rampspoedige gebeure wat geassosieer is met natuurlike gevare gesien as 'natuurlike' rampe. Hoewel tegnologiese vooruitgang in die 20ste eeu dit moontlik gemaak het om die impakte van rampe te verminder (deur versagting/verligting[1], weerbaarheid en noodlenigingsmaatreëls), het die klem op die natuurlikheid van rampgebeure gebly. O'Keefe *et al.* (1976) meen egter dat rampe eerder 'n gevolg is van sosio-ekonomiese en nie natuurlike faktore nie.

Die gevolg hiervan was dat 'n tegnosentriese benadering ontstaan het waar wetenskap en tegnologie gesien is as die enigste manier om natuurlike gevare te hanteer. Die toepassing van metings- en moniteringstegnieke, ingewikkelde bestuurstrategieë en ingenieurstrukture (soos damme en oewerwalle) is gesien as die enigste opsie wat die mensdom gehad het om die nukke van die natuur te weerstaan (Fara, 2001:48, IDNDR, 1994). Wetenskaplike inspanning is gewy aan die studie van omgewingsfaktore, eerder as op menslike aksies, met sterk

[1] Versagting/verligting verwys na die maatreëls wat geneem kan word om die verwoestende en steurende effekte van gevare te minimaliseer en sodoende die omvang van 'n ramp te verminder. Versagtende maatreëls kan verskillende vorme aanneem, van fisiese maatreëls soos vloedverdediging of veilige gebou-ontwerpe, tot wetgewing en openbare bewustheid. Versagting is 'n aktiwiteit wat enige tyd kan plaasvind: voordat 'n ramp gebeur, gedurende die nood van 'n ramp of gedurende herstel of heropbouing (Von Kotze & Holloway, 1996:7).

aandag op geo-tektonika en klimatologiese of biologiese aktiveringsgebeurtenisse wat uit die natuur voortvloei (Bolt *et al.*, 1977; Bryant, 1991; Smith, 2004). Die gevaarwetenskap en risikovakgebied was dus die dryfveer vir navorsing vir die grootste gedeelte van die 20ste eeu. Hierdie wetenskaplike fokus, en die feit dat die vakgebied tradisioneel deur die Noordelike Halfrond gedryf is, het tot gevolg gehad dat die meerderheid van die literatuur gemoeid is met grootskaalse skielike gebeurtenisse en die impak daarvan op infrastruktuur. Die beleidskepping van agentskappe wat met rampe werk was en is steeds sterk beïnvloed deur hierdie benadering (Fara, 2001:48).

Die afgelope 20 jaar is daar 'n bewuswording dat die meerderheid van rampe nie uitsluitlik die uitvloeisel is van interaksies tussen mense en die tegnologiese en omgewingsisteme nie. Hierdie bewuswording van die feit dat rampe ook die uitvloeisel is van interaksies tussen mense onder mekaar het gelei tot die ontstaan van verskillende teorieë. Volgens Fara (2001:48) fokus die strukturele benadering, gebaseer op ervaringe van die ontwikkelende wêreld, op die menslike dimensie en herken sosiale, politiese en ekonomiese faktore as die hoofoorsake van rampe aangesien dit die kwesbaarheid van gemeenskappe direk raak. 'n Belangrike leerstelling van hierdie stroming is die klem op die verhouding tussen armoede en mense se kwesbaarheid teen gevare. Dit is die arm mense wat hulself dikwels in die pad van 'n ramp bevind en wat ook min, indien enige, middele het om die impak van rampgebeure te verminder (Torry, 1979). Navorsing het ook gefokus op die kwessies van hulp en noodhulp aan ontwikkelende lande, vlugtelingbeheer, gesondheidsorg en voeding (Cuny, 1983; D'Souza & Crisp, 1985).

Daar het in die afgelope ±20 jaar (1990-2012) baie plaasgevind om die profiel van ramprisikovermindering binne die noodlenigings- en ontwikkelingsprosesse te bevorder. Daar is egter baie wat nog bereik moet word voordat dit die vlak van aandag en befondsing kry wat nodig is om die vermybare verlies aan lewens, lewensbestaan en eiendom te verminder en die vooruitgang in ontwikkeling te verseker. Soos wat die druk van populasiegroei, verstedeliking en globale klimaatsverandering die wêreld al hoe meer onveilig maak, is dit nodig om ramprisikoverminderingsmaatreëls te vergroot om die omvang van toekomstige rampe te verminder of te vermy (La Trobe & Faleiro, 2007:8). In die oorweging van al hierdie ongerusthede het die internasionale gemeenskap en veral die Verenigde Nasies noemenswaardige stappe geneem wat erken word as belangrike mylpale wanneer die vermindering van mense se kwesbaarheid of die broosheid van hulle lewensbestaan aangespreek word. Volgens

Wisner *et al.* (2004:323) is hierdie stappe met algemene goedkeuring aanvaar deur die meeste lande. Hoewel daar erkenning is dat noemenswaardige stappe geneem is, is daar nog veel meer wat bereik kan word (AUSAid, 2009:iii).

Vervolgens sal 'n paar van die belangrikste internasionale inisiatiewe wat deur ramprisiko-vermindering teweeg gebring is, kortliks bespreek word.

3.1.1 Internasionale Dekade vir die Vermindering van Natuurlike Rampe (IDNDR)

Die term "ramprisikovermindering" het in die 1990's ontstaan gedurende die Internasionale Dekade vir die Vermindering van Natuurlike Rampe (IDNDR), 'n kongres gehou by die Algemene Vergadering van die Verenigde Nasies toe die Vergadering die dekade 1990-1999 aanvaar het as die dekade vir die vermindering van natuurlike rampe (Resolusie 44/236 van 22 Desember 1989) (GFMC, s.a.; Xie, 2000?). Die doelwitte van die IDNDR was om lewens-verlies, eiendomsvernietiging en sosiale ekonomiese versteurings te verminder wat veroorsaak is deur natuurlike rampe soos aardbewings, tsoenami's, vloede, grondverskuiwings, vulkaniese uitbarstings, droogtes, springkaanpeste en ander rampe van natuurlike oorsprong (UNISDR, 2004a; UN, 1988).

Terwyl die IDNDR aanvanklik 'n streng tegnosentriese en wetenskaplike benadering gevolg het, het die Yokohama-kongres in 1994 sosio-ekonomiese aspekte as 'n komponent van effektiewe rampvoorkoming in perspektief geplaas. Een van die hoofuitkomstes van die IDNDR was die Yokohama Strategie vir 'n Veiliger Wêreld en die gepaardgaande Plan van Aksie (GFMC, s.a.; IDNDR, 1994). Die Yokohama Strategie het riglyne vir aksie van voor-koming, voorbereidheid en versagting van ramprisiko voorgestel. Hierdie riglyne is gebaseer op 'n stel beginsels ten opsigte van die belangrikheid van risiko-assessering, rampvoorkoming, voorbereidheid, die vermoë om rampe af te weer, te verminder en te versag en vroeë waarskuwingstelsels (GFMC, s.a.). Die riglyne wat uit die Yokohama-kongres gespruit het, het ontstaan uit die erkenning dat voorkomingsmaatreëls die effektiefste is wanneer belang-hebbendes op alle vlakke betrokke is en dat kwesbaarheid verminder kan word deur die toe-passing van "juiste ontwerp" en "patrone van ontwikkeling" wat gemik is op die belanghheb-bendes. Die beginsels het ook beklemtoon dat die internasionale gemeenskap tegnologie behoort te deel om rampe te voorkom, verminder en versag en dat daar ook 'n ernstige politieke oortuiging in die veld van rampvermindering openbaar behoort te word (GFMC, s.a.).

Die IDNDR Programforum wat in Julie 1999 in Genève gestig is, het 'n belangrike skakel opgerig tussen armoedeverligting en rampversagting. Die forum het beklemtoon dat die armes die kwestbaarste is omdat hulle beperkte hulpbronne het om rampe te voorkom. Omgewingsdegradering as gevolg van armoede vererger die impak van 'n ramp. Innoverende benaderings is nodig en die klem behoort te val op programme wat gemeenskapsbenaderings bevorder (Wisner *et al*., 2004:323).

Vervolgens sal die Millenniumontwikkelingsdoelwitte wat voortgespruit het uit die Millenniumberaad, en na afloop van die IDNDR, behandel word.

3.1.2 Millenniumontwikkelingsdoelwitte (MOD's)

Die Millenniumontwikkelingsdoelwitte (MOD's) is die armoedeverligtingsteikens wat deur die meeste lande ondersteun word. Die agt MOD's is tydens die Millenniumberaad in 2000 deur 191 lidlande van die Verenigde Nasies onderteken (Concord, 2010). Volgens die MOD's moet die agt spesifieke doelwitte teen 2015 bereik word en dit beoog ook om uitermatige armoede te bestry (UN, 2010). Met die ondertekening van die MOD's was daar egter geen woord in oor strategieë vir ramprisikovermindering nie. Die MOD's het egter erken dat rampe ontwikkeling in gevaar kan stel en het daarmee saam 'n toewyding ingesluit "om ons gesamentlike pogings te verskerp om die getal en effekte van natuurlike en mensgemaakte rampte te verminder" (Cannon, 2007:2).

Hoewel rampe 'n direkte of indirekte negatiewe invloed het op die bereiking van die MOD's, kan ramprisikovermindering positief bydra tot die bereiking van die doelwitte. Deur ramprisikovermindering met ontwikkeling te integreer kan die 'bose kringlope' van mislukte ontwikkeling, die opeenhoping van risiko's en rampverliese omgeskakel word in 'goeie kringlope' van ontwikkeling, rampvermindering en effektiewe rampreaksie (DFID, 2004).

In die volgende afdeling sal die Wêreldberaad vir Volhoubare Ontwikkeling (WBVO) behandel word. Die WBVO het kronologies gevolg op die Millenniumberaad waartydens die MOD's ontwikkel is.

3.1.3 Wêreldberaad vir Volhoubare Ontwikkeling (WBVO)

Die Wêreldberaad vir Volhoubare Ontwikkeling (WBVO) is in Augustus en September 2002 in Johannesburg, Suid-Afrika, gehou, tien jaar na afloop van die Verenigde Nasies se Kongres oor die Omgewing en Ontwikkeling (ook bekend as die Rio Aardeberaad). Hierdie beraad

was 'n gepaste herinnering aan die internasionale gemeenskap dat die gebrekkige ontwikkeling en die ongepaste gebruik van hulpbronne bydra tot natuurrampe (UN, 2003).

Die politieke verklaring wat deur die staatshoofde aangeneem is, stel dit duidelik dat natuurrampe 'n globale uitdaging is aangesien dit gereelder plaasvind en al hoe erger is en dat ontwikkelende lande al hoe kwesbaarder is. Natuurrampe is ook erken as 'n ernstige bedreiging vir volhoubare ontwikkeling en benodig daarom prioriteitsaandag (UN, 2004a).

In die aanloop tot die WBVO het 'n waardevolle getuigskrif ontstaan. Dit was die amptelike Agtergrondgetuigskrif No. 5 getiteld "*Natural disasters and sustainable development: understanding the links between development, environment and natural disasters*" en is in Januarie 2002 aan die voorbereidingskomitee voorgedra. Dit is deur die Sekretariaat van die UNISDR saamgestel in samewerking met kundiges, praktisyns en ander VN-agentskappe soos UNDP (Ontwikkelingsprogram van die Verenigde Nasies), UNEP (Omgewingsprogram van die Verenigde Nasies), UN-Habitat (Verenigde Nasies Program vir Menslike Nedersettings), WMO (Wêreld Meteorologiese Organisasie), UNDESA (Verenigde Nasies Departement van Ekonomiese en Sosiale Sake) en UNOCHA (Buro vir die hantering van humanitêre sake) (UNISDR, 2002). Hierdie getuigskrif het gefokus op risiko-assessering, opvoeding, gemeenskapsaksie en vroeë waarskuwing en het nuwe idees ontwikkel oor die aanbevelings vir die plan van aksie, implementering en toekomstige verpligtinge (UNISDR, 2002). Die finale dokument wat ontstaan het vanuit die WBVO-beraad het egter minimale verwysing na die oorsaak, gevolg en vermindering van kwesbaarheid teen 'n ramp (Wisner *et al.*, 2004:327).

Na die WBVO in Suid-Afrika is daar 'n Wêreldkongres oor Rampvermindering gehou. Die volgende afdeling sal die genoemde wêreldkongres kortliks behandel.

3.1.4 Tweede Wêreldkongres oor Rampvermindering (WKRV)

In Desember 2003 het die Algemene Vergadering van die Verenigde Nasies Resolusie 58/124 aanvaar, waarin besluit is om 'n tweede Wêreldkongres oor Rampvermindering byeen te roep (UN, 2004b). Die resolusie het gelei tot die tweede kongres waarvan die oorhoofse doelwit was om die toewyding tot die implementering van ramprisikobestuur op alle vlakke, en in besonder die integrasie daarvan in ontwikkelingsbeplanningsprosesse, te vermeerder.

Die Tweede Wêreldkongres oor Rampvermindering, wat van 18 tot 22 Januarie 2005 in Kobe in die Hyogo Prefektuur in Japan gehou is, het die gedagte van die noodsaaklikheid om te belê in voorkomende aksie om huidige ramptendense te hanteer, verder bevorder. Gedurende

die kongres is erkenning gegee aan vooruitgang wat reeds gemaak is, maar daar is ook toegegee dat veel meer gedoen kan word. In reaksie hierop het regerings- en ontwikkelingsagentskappe ingestem tot die Hyogo Aksieraamwerk (HFA) 2005-2015: Die bou van die Weerbaarheid van Nasies en Gemeenskappe teen Rampe. Hierdie aksieraamwerk het vyf prioriteite geïdentifiseer.

Die vyf prioriteite was die volgende (UN, 2005:8):

I. Om saam te vat en te rapporteer oor die oorsig van die Yokohama Strategie en die gepaardgaande Plan van Aksie, met die oog op die opdatering van die rigtinggewende raamwerk oor rampvermindering vir die 21ste eeu.
II. Om spesifieke aktiwiteite te identifiseer wat gemik is op versekering van die implementering van tersaaklike bepalings van die Johannesburg Plan van Implementering van die WBVO.
III. Om goeie praktyke en lesse wat geleer is te deel tot bevordering van rampvermindering binne die konteks van die bereiking van volhoubare ontwikkeling, en om enige leemtes en uitdagings te identifiseer.
IV. Om bewustheid van die belangrikheid van rampverminderingsbeleide te verhoog en sodoende die bevordering van die implementering van die beleid te fasiliteer.
V. Om die betroubaarheid en beskikbaarheid van toepaslike rampverwante inligting aan die publiek en rampbestuursagentskappe te verhoog, soos uiteengesit in die relevante bepalings van die Johannesburg Plan van Implementering van die WBVO.

Volgens UNISDR (2005:75) is die burgerlike samelewing, waaronder vrywilligers en gemeenskapsgebaseerde organisasies, die wetenskapsgemeenskap en die privaatsektor almal essensiële belanghebbendes in die ondersteuning van die implementering van ramprisikobestuur op alle vlakke. Dit impliseer egter dat state self die primêre verantwoordelikheid het vir hulle eie ekonomiese en sosiale ontwikkeling, maar dat 'n bemagtigende internasionale omgewing belangrik is vir die bevordering en stimulering van die kennis, kapasiteite en motivering wat nodig is om weerbare nasies en gemeenskappe te ontwikkel (UNISDR, 2005:18).

Oorkoepelend tot afdeling 3.1.2 tot 3.1.4 was die Internasionale Strategie vir Rampvermindering (UNISDR), wat opgerig is om te dien as plaasvervanger vir die IDNDR. In die volgende afdeling sal die UNISDR kortliks bespreek word.

3.1.5 Verenidge Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering (UNISDR)

Hoewel die doel van die IDNDR was om noemenswaardige verminderings in die verlies van lewens en die beskadiging van eiendom as gevolg van natuurrampe teweeg te bring teen die einde van die dekade (dus teen 1999), het die statistiek getoon dat, ten spyte van die vermindering in lewensverlies, die hoeveelheid rampe en verwante ekonomiese verliese aan die toeneem was. In baie gevalle is sulke verliese toegeskryf aan die tekort aan samehangende rampverminderingstrategieë deur internasionale en streeksorganisasies, regerings en besluitnemers en die ontwikkeling van 'n kultuur van voorkoming onder die breë publiek (UNISDR, 2004b:ix). Die UNISDR is in 2000 gestig as die Verenigde Nasies Internasionale Strategie vir Rampvermindering, om die struktuur van die IDNDR te vervang.

Die UNISDR is die globale platform vir ramprisikovermindering en die hoof globale forum vir volgehoue en daadwerklike nadruk op rampvermindering. Deur oop te wees vir alle lande is die doel van die UNISDR hoofsaaklik om bystand te bied aan en evaluering te doen oor die vooruitgang wat gemaak is ten opsigte van die implementering van die Hyogo Aksieraamwerk (HFA). Dit bevorder ook bewustheid van ramprisikovermindering, deel ervarings, leer uit goeie praktyke en dit identifiseer oorblywende gapings en nodige aksies om nasionale en plaaslike implementering te bespoedig (PreventionWeb, 2011).

Hoewel die afkorting UNISDR gebruik word, staan dié strategiese raamwerk bekend as die VN Kantoor vir Ramprisikovermindering. In November 2008 het Ban Ki-Moon, sekretarisgeneraal van die VN, vir Margaretha Wahlström aangestel as Spesiale Verteenwoordiger van die Sekretaris-Generaal vir Ramprisikovermindering. As hoof van die UNISDR is Wahlström verantwoordelik vir die strategiese en operasionele samehang tussen rampvermindering en humanitêre rampgereedheids- en -responsaktiwiteite, asook sosio-ekonomiese aktiwiteite van die VN-sisteem en streeksorganisasies (UNISDR, 2013c).

3.2 Die ontwikkeling van ramprisikobestuur in Afrika

Soos reeds genoem is die meeste literatuur in die ramprisikoveld geformuleer vir die ontwikkelde wêreld en wanneer dit na Afrika (en onderontwikkelde lande elders) oorgedra is, is die geldigheid daarvan in twyfel getrek (Alexander, 1991). Die groot fokus op grootskaalse, skielike gebeure (siklone, vulkaniese uitbarstings, aardbewings of vloede) en hul impakte op infrastruktuur het min waarde vir 'n kontinent waar die risikoprofiel aansienlik anders lyk. Hoewel groot dele van Afrika ook hierdie tipe gebeure in die gesig staar, is die meeste

natuurlike gevare in Afrika nie dramatiese skielike gebeure nie, maar dit gebeur relatief stadig. Droogtes, gronddegradasie, verwoestyning en MIV/Vigs (en ander siektes) is verantwoordelik vir die eindelose verlies aan lewens, gewasse, vee en die omgewing (Holloway, 1999). In baie gevalle was die toepassing van wetenskap en tegnologie nie in staat om sogenaamde 'natuurlike' rampe, wat dikwels veroorsaak is deur sosio-ekonomiese omstandighede, te voorkom of versag nie. Rampbestuurders probeer die 'normaliteit' herstel en werk gewoonlik met die veronderstelling dat "rampe 'n normaal-funksionerende gemeenskap se sosiale, ekonomiese en politieke realiteit ontwrig" (Von Kotze, 1999). In 'n kontinent met 'n lang geskiedenis van ongelyke verspreiding van hulpbronne is dit dikwels daardie 'normale' sosiale, ekonomiese en politiese toestande wat mense aan risiko blootstel.

Daar is gewoonlik min aandag gegee aan veelvuldige kleinskaalse gebeure wat deel uitmaak van die daaglikse bestaan in landelike Afrika. Die meeste rampintervensies word gekenmerk deur noodlenigingsgeoriënteerde humanitêre bystand op 'n nasionale of internasionale skaal. Rampbystand word gewoonlik aan die gang gesit deur rampspoedige gebeure en dit gebeur selde dat noodbestuursagentskappe en nie-regeringsorganisasies rampvoorkoming, die struktuur en funksionering van ekonomiese en sosiale sektore, versagting en kwesbaarheidsvermindering aanspreek (Alexander, 1997; Binder, 1999). Die gevolg hiervan is dat navorsing hoofsaaklik gefokus het op oorlog, vlugtelinge en voedselhulp. Hoewel die uitgebreide rol van eksterne agentskappe wat noodleniging verskaf noodsaaklik was in die verligting van lyding, was daar ook negatiewe gevolge. Langdurige hulp het nie net 'n kultuur van afhanklikheid geskep nie, dit het ook 'n gevoel van ontmoediging geskep by gemeenskappe en regerings en die opkoms van inheemse kennis belemmer (Bräutigam, 1999:1).

Internasionale noodlenigingsagentskappe beskik gewoonlik oor die kundigheid en hulpbronne en hulle is geneig om 'beheer' te neem oor die situasie. Hulle sien ook die plaaslike populasie as passief en dikwels ook as 'naïewe' slagoffers (Anderson & Woodrow, 1991). Eksterne sowel as nasionale intervensies was geneig om te fokus op noodbeplanning, verligting en reaksie en het dit gewoonlik beskou as duur, tegniese intervensies wat daarop gemik is om die gevaar te bedwing. Besluite gedurende verligtingsondernemings word gewoonlik deur Westerse kundiges geneem wat fokus op die tegniese/wetenskaplike aspekte van die saak. Die gevolg is dat inheemse kennis en begrip gewoonlik oor die hoof gesien word en dat tradisionele hanteringsmeganismes dikwels versteur word deur die wyse waarop gehelp word (Anderson & Woodrow, 1991). Gemeenskappe regdeur suidelike Afrika beskou byvoorbeeld

droogtes as "herhalende gebeure wat die lewens van die voorvaders gedomineer het soos dit ook vandag se mense domineer" en is 'n reeks hanteringsmeganismes ontwikkel wat maklik deur die verkeerde eksterne intervensies versteur kan word (Von Kotze, 1999:36). Die teenwoordigheid van internasionale noodlenigingsagentskappe lei ook daartoe dat resultate in die literatuur geskep word deur 'eksterne' navorsers wat gewoonlik in hul land van oorsprong gepubliseer word. Dit het die ontstaan van inheemse kennis en begrip van risiko ingeperk, wat 'n belangrike faktor is in kwesbaarheidsvermindering (wat nie ekstern nie maar plaaslik gedryf behoort te word). Origens is die taal wat gebruik word binne die gevaar- en rampverminderingsvakgebiede volgens Von Kotze (1999:36) nie maklik verstaanbaar binne die raamwerk van die verskillende Afrikatale nie. Soos Holloway (1999) en Von Kotze (1999) aangedui het, bestaan die konsepte in die betekenisstelsels van die meeste inheemse tale, maar onderskei dit nie tussen die woorde risiko, gevaar en ramp wanneer dit letterlik vertaal word nie. Groter inspanning word dus verlang van die risikoverminderingspraktisyns om konseptuele en perseptuele brûe tussen wetenskaplike en inheemse interpretasies van risiko te bou. In hierdie verband is weinig moeite bestee in Afrika in vergelyking met Asië of Latyns-Amerika (Holloway, 1999).

Terwyl ander ontwikkelende lande in Asië en Latyns-Amerika hul eie wetenskap ontwikkel het, word navorsing in Afrika gewoonlik nie aangemoedig nie tensy dit deur buitelandse hulp befonds is, en dan is die klem gewoonlik op voorbereidings- en noodlenigingswerk. Armoede en etniese verskille in Afrika lei tot onstabiliteit op die kontinent (Ballet *et al.*, 2008:486) en gevolglik lei die ontstaan van inheemse kennis daaronder. Volgens Holloway (2000:81) is kwessies rakende ontwikkeling en nasionale beveiliging in Afrika se nuutgevormde demokrasieë histories "geassosieer met die stryd om onafhanklikheid en vryheid van politieke, militêre en ander vorme van onderdrukking". Dit beteken dat Afrikalande, anders as ander lande, nie voorkeur gegee het aan volhoubare pogings om die impak van natuurlike gevare te verminder nie. Voorts is die boodskap van die IDNDR geassosieer met die voorkoming van grootskaalse natuurlike gebeure wat moontlik in die toekoms kan gebeur. In 'n gebied waar dringende oorlewingskwessies mense se lewens oorheers en waar skielike groot voorvalle relatief skaars is, is rampvermindering skaars as 'n prioriteit geag deur die media, opvoeders en beleidsmakers (Holloway, 1999).

Die kwesbaarheidsassesserings wat in verskeie Afrikalande uitgevoer is, het in die algemeen slegs gefokus op kwesbaarheid teenoor voedselveiligheid (Vogel, 1997) eerder as om multi-

sektoraal te wees soos in ander gebiede (soos Asië en Latyns-Amerika). Dit is omdat die konsep van kwesbaarheid in Afrika ontwikkel het uit die noodlenigingsliteratuur oor voedselsekuriteit. Dit het beteken dat voedselsekuriteit gelykgestel is aan voedselverligting gedurende noodgevalle en intervensies (asook literatuur) het gefokus op die voorkoming van wydverspreide wanvoeding en die verlies van lewens gedurende noodgevalle, eerder as op die verstaan en beskerming van die bestaansmiddele van diegene wat in gevaar is (Fara, 2001:52; Van Riet, 2007). Kwesbaarheid buite hierdie konteks is selde aangespreek deur besluitnemers en rampbestuurders. Dit gebeur dikwels omdat oorsaaklike faktore van kwesbaarheid beskou is as te verspreid of diepgeworteld om aan te spreek of omdat hierdie kwessies die status quo van die regerende elite uitdaag. Op nasionale en plaaslike vlak is daar gewoonlik min politieke wilskrag om kwessies van langtermynrampvermindering deur die implementering van risikobeperkende maatstawwe aan te spreek, veral wanneer enige nuwe rampe tot die invloei van befondsing lei (Fara, 2001:52).

Vervolgens sal verskillende noemenswaardige ramprisikoverminderingsinisiatiewe in Afrika onder vier opskrifte beskryf en omskryf word.

3.2.1 Nuwe Vennootskap vir Afrika se Ontwikkeling (NEPAD) en Afrika Unie (AU)

Ramprisikobestuursbeleide en institusionele meganismes bestaan in verskillende grade van volledigheid. Die effektiwiteit van die beleide is in baie gevalle beperk en daarom bestaan daar 'n behoefte aan 'n strategiese benadering om die effektiwiteit en doeltreffentheid van die beleide te verbeter deur die nadruk op ramprisikovermindering te plaas. Die Afrika Unie (AU) en die Nuwe Vennootskap vir Afrika se Ontwikkeling (NEPAD) bied die geleentheid om sulke strategiese veranderinge te bevorder (AU/NEPAD, 2004:2).

Die doel van NEPAD was om armoede uit te roei en om volhoubare ontwikkeling te bevorder. Dit het die vermindering van lewensbestaans- en ontwikkelingsrisiko's as gevolg van rampe en ander gevare in Afrika ingesluit. Die behoefte om hierdie kwessies van rampe breedvoerig aan te spreek het na vore gekom tydens die ontwikkelingsproses van NEPAD se operasionele programme deur die Sekretariaat van NEPAD. Dit het die stukrag vir die ontwikkeling van die Afrika Streekstrategie vir Ramprisikovermindering gebied. 'n Besluit is geneem om die Streekstrategie in twee fases te ontwikkel: (i) 'n basislynstudie is gedoen om die status van ramprisikovermindering in Afrika te vestig; en (ii) die Streekstrategie vir Ramprisikovermindering is opgestel (AU/NEPAD, 2004:3). Die Afrika Streekstrategie vir

Ramprisikovermindering is geskoei op bestaande ramprisikoverminderingsinstellings en -programme wat in Afrikalande en die Uitvoerende Streekskomitees te vinde was, en is daarop gemik om die instellings en programme in ontwikkeling te integreer sodat dit meer effektief kan bydra tot ramprisikovermindering (AU/NEPAD, 2004:4).

Die volgende afdeling behandel die Ministeriële Kongres oor Ramprisikovermindering wat in 2006 plaasgevind het ter verdere versterking van ramprisikovermindering in Afrika.

3.2.2 Afrika Ministeriële Kongres oor Ramprisikovermindering

Volgens die verslag van die Afrika-unie se Ministeriële Kongres oor Ramprisikovermindering (AU, 2006:1) het die kongres erken dat Afrika die enigste kontinent is waar die aandeel van gerapporteerde rampe in die wêreldtotaal oor die voorafgaande dekade toegeneem het, ten spyte daarvan dat Afrika die kwesbaarste en minste weerbaar teen rampe is, en gegewe die feit dat die vermindering van ramprisiko's 'n absolute noodsaaklikheid is indien Afrika volhoubare ontwikkeling wil bereik. Die kongres het 26 aanbevelings aanvaar met betrekking tot die implementering van ramprisikovermindering in Afrika, waarvan 'n paar van die belangrikstes hieronder genoem word (AU, 2006:2-4):

I. *Beleide en regulatoriese raamwerk*: Hersien bestaande beleide, wetgewing en strategieë om leiding en rigting vir die integrasie van ramprisikovermindering in ontwikkelingsbeplanning te verskaf en om die verantwoordelikhede van alle belanghebbendes in ramprisikovermindering te omskryf.
II. *Institusionele bepalinge*: Vestig nasionale platforms vir verskillende belanghebbendes met die oog op die verkryging van al die vaardighede en kennis wat benodig word om risikovermindering in ontwikkelingsprosesse aan te spreek.
III. *Kapasiteitsbou*: Sluit ramprisikovermindering in skoolleerplanne op verskillende vlakke in ten einde 'n kultuur van voorkoming teen rampe te kweek.
IV. *Inligtings- en kennisbestuur*: Vestig omvattende vroeë waarskuwingstelsels en -netwerke op nasionale, sub-streeks- en kontinentale vlakke, insluitend die noodsaaklikheid om gevorderde tegnologieë soos geografiese inligtingstelsels en afstandswaarneming daarby in te skakel.
V. *Beskikbaarstelling van hulpbronne*: Toewysing van voldoende hulpbronne vir die vestiging en handhawing van vroeë waarskuwingstelsels en die integrasie van ramprisikovermindering in ontwikkelingsprosesse.

VI. *Vennootskap*: Verken middele ter versterking van die vennootskap met relevante VN-instellings en andere om die implementeringsproses van ramprisikovermindering te ondersteun sodat konkrete en dinamiese resultate verkry kan word.

VII. *Monitering en evaluering*: Vestig meganismes wat vooruitgang in die implementering van ramprisikovermindering kan naspoor en afmeet.

In aanvulling tot NEPAD en die Ministeriële Kongres oor Rampvermindering is daar in 2009 in Nairobi, Kenia, 'n Aksieplan vir Parlementariërs in Afrika oor Ramprisikovermindering en Klimaatsveranderingsaanpassing gehou om die twee genoemde brandpunte in Afrika te bevorder. Dit word in die volgende afdeling kortliks bespreek.

3.2.3 Die Nairobi-Aksieplan vir Parlementariërs in Afrika oor Ramprisikovermindering en Klimaatsveranderingsaanpassing

Op 20 Februarie 2009 het parlementariërs van verskeie Afrikalande in Nairobi, Kenia, byeengekom om vermindering in ramprisiko en klimaatsverandering te bespreek met die doel om ramprisikovermindering in Afrika te bevorder (CAPWIP, 2009). Om ramprisikovermindering in Afrika te bevorder, is die volgende toewydings gemaak:

- Om ramprisiko en klimaatsverandering te verminder deur van streeksliggame gebruik te maak om die agendas van ramprisikovermindering en klimaatsverandering te bevorder.
- Om ambassadeurs vir ramprisikovermindering en kampvegters op plaaslike vlak te wees en om 'n bloudruk vir goeie praktyk te ontwikkel.
- Om relevante wetgewing te ontwikkel om sodoende die kapasiteit vir rampbestuur in Afrika te versterk.
- Om 'n bemagtigende omgewing vir klimaatsveranderingsaanpassing te bied.
- Om die konsepte van klimaatsverandering en ramprisikovermindering op te helder deur strukture en instellings met 'n siening van toenemende doeltreffendheid, effektiwiteit en die deel van inligting in plek te kry sodat mense se kwesbaarheid teen klimaatverwante rampe verminder kan word.
- Om ramprisikoverminderings- en klimaatsveranderingsaanpassingsprogramme in skoolleerplanne te inkorporeer om 'n kultuur van ramprisikovermindering te kweek.
- Om 'n bemagtigende omgewing te bevorder sodat koöperatiewe en gemeenskaplik voordelige verhoudings tussen ramprisikovermindering en klimaatsveranderingsaanpassing op streeks-, nasionale en internasionale vlakke gevestig kan word.

3.2.4 Statusverslag oor ramprisikovermindering in Afrika suid van die Sahara

Die statusverslag is gebaseer op verslae van die Hyogo Aksieraamwerk (HFA) wat van 24 Afrikalande ontvang is. Volgens UNISDR (2009b:69) dui die HFA se verslae vir 2007-'09 aan dat onlangse veranderinge aan rampbestuurswetgewing, beleidsraamwerke en instellings die paradigmaskuif na ramprisikovermindering in 'n beduidende persentasie van lande in hierdie omgewing begin reflekteer.

Die HFA se verslae van Prioriteit 1 vir 2007-'09 het gevind dat baie nasionale ramprisikoverminderingsinstellings in Afrika suid van die Sahara 'n tekort aan hulpbronne en meganismes het om direk betrokke te raak by gemeenskappe wat risiko's loop. Tweedens is gevind dat baie nasionale platforms in Afrika suid van die Sahara nog nie die deelname van al die relevante sektore in die gemeenskap bevorder het nie (UNISDR, 2009b:69).

Volgens UNISDR (2009b:70) het die HFA se verslae van Prioriteit 2 vir 2007-'09 aangedui dat daar lande is waar multi-gevaar en multi-vlak risiko-assesserings uitgevoer word. Voorts is gevind dat gespesialiseerde regionale klimaatsmoniteringsdienste, wat gepaard gaan met toepaslike tegnologie en opgeleide menslike hulpbronne op nasionale vlak, effektiewe vroeë waarskuwingstelsels in sommige lande ondersteun. Die gaping wat geïdentifiseer is, was dat baie lande in Afrika suid van die Sahara nog nie omvattende kwesbaarheidsontledings in hul risiko-assesserings inkorporeer nie (UNISDR, 2009b:70).

Die HFA se verslae van Prioriteit 3 vir 2007-'09 het aangedui dat openbare bewusmakingstrategieë vir ramprisikovermindering in die meeste lande wat deelgeneem het aan die verslag bestaan. Dit het ook aangedui dat verskeie lande ramprisikovermindering in hulle opvoedkundige leerplanne op primêre, sekondêre en, in sommige gevalle, tersiêre vlakke geïntegreer het. Die uitdaging wat geïdentifiseer is, was dat baie openbare bewusmakingstrategieë beperkte geografiese of sektorale dekking het. Tweedens het baie lande nog nie ramprisikovermindering in hul opvoedkundige leerplanne en streekshulpbronne om ramprisikokennis te ontwikkel, geïntegreer nie. Gevolglik is hulle kapasiteit onderontwikkel (UNISDR, 2009b:71).

Volgens UNISDR (2009b:72) het die HFA se verslae van Prioriteit 4 vir 2007-'09 aangedui dat die meeste lande wat deelgeneem het, reeds begin het om ramprisikovermindering in hul sleutel-ontwikkelingsbeleide en -planne te integreer. Verder is sommige lande besig om

maatreëls wat kern-industrieë teen ramprisiko's beskerm, te implementeer. Die belangrikste uitdaging wat in die verslae na vore gekom het, is dat kapasiteitsbeperkinge en die voorsiening van hulpbronne die integrasie van ramprisikovermindering in ontwikkelingsprogramme in baie Afrikalande belemmer. Daarbenewens word wetgewing om die risiko's in baie lande se stedelike nedersettings te verminder, nie stelselmatig toegepas nie (UNISDR, 2009b:72).

In terme van die HFA se verslae van Prioriteit 5 is gevind dat gebeurlikheidsbeplanning vir rampreaksie in baie lande in sub-Sahara Afrika verbeter het (UNISDR, 2009b:73). Die belangrikste uitdaging wat egter geïdentifiseer is, was dat gemeenskappe wat risiko's loop nie voldoende betrek word in voorbereidingsplanne nie (UNISDR, 2009b:73).

3.2.5 Vierde Afrika Streeksplatform vir ramprisikovermindering

In Februarie 2013 is die vierde Afrika Streeksplatform vir ramprisikovermindering in Arusha in Tanzanië gehou. Dit is georganiseer deur die UNISDR se Afrika Streekskantoor. Daar was meer as 45 lande betrokke en die meer as 250 bywoners was verteenwoordigend van nasionale regerings, interregeringstreeksorganisasies, skenkerorganisasies, die Verenigde Nasies, akademiese en tegniese instellings, nie-regeringsorganisasies, plaaslike regerings, gemeenskapsleiers, die media en die privaatsektor (UNISDR, 2013b).

Tydens hierdie geleentheid is belangrike kwessies soos institusionele, wetgewende en beleidsraamwerke, risiko-identifisering en -assessering, openbare bewustheid en kennisbestuur, opvoeding en onderliggende risikofaktore bespreek. Die platform het ook uiteindelik die klem daarop geplaas dat alle relevante belanghebbendes die implementering van die Afrika Streekstrategie en die Program van Aksie vir Ramprisikovermindering in lyn met die Hyogo Aksieraamwerk effektief moet aanspreek (UNISDR, 2013a).

Die bostaande paragrawe het die feit beklemtoon dat bydraes deur verskeie Afrika-inisiatiewe gemaak is om ramprisikovermindering te bevorder en om die uitdagings daarvan tegemoet te kom. Die volgende afdeling sal die aandag vestig op die inisiatiewe wat ramprisikovermindering in Suid-Afrika gevorm het.

3.3 Die ontwikkeling van ramprisikobestuur in Suid-Afrika

Volgens Van Niekerk (2007:238) het Suid-Afrika tot Junie 1994 geen holistiese benadering tot rampe en risikokwessies gehad nie. Tot daardie datum het Suid-Afrika die tradisionele neiging gevolg wat rampe beskou as oorsake van 'natuurlike gebeure' wat onvermydelik en onvoorspelbaar was. As gevolg van hierdie siening het die benadering van hantering van sulke

gebeurtenisse uitsluitlik op reaksionêre aksies gefokus. Van Niekerk (2006:98) meen verder die term rampbestuur het eers in die 1990's algemeen in gebruik geraak in Suid-Afrika en dit het dan ook verwys na die rigtinggewende beginsels van die bestuur van 'n rampspoedige situasie. In die vroeë verskyning het die korpus van kennis en kundigheid wat vir die beskerming van lewens verantwoordelik was ten tyde van 'n ramp, bekend gestaan as burgerlike beskerming of verdediging (Cronjé, 1993; De Wet, 1979; Potgieter, 1980; Van der Westhuizen, 1986).

Potgieter (1980:12) is van mening dat burgerlike beskerming in Europa ontstaan het. In 1931 is pogings aangewend om burgerlike beskermingsaktiwiteite op 'n globale skaal te vestig (Van der Westhuizen, 1986:1). Na die bombardering van Londen gedurende die Tweede Wêreldoorlog (WOII) deur die Duitse magte, het die Suid-Afrikaanse regering gevrees dat soortgelyke aanvalle op Suid-Afrika ernstige gevolge sou hê. Suid-Afrika sou nie in staat wees om sy burgers te beskerm nie, maar onmiddellik na die ontstaan van burgerlike verdediging het dit byna verdwyn aangesien Suid-Afrika geen bombardemente gedurende WOII ervaar het nie. Kort na die einde van die oorlog is die burgerlike dienste ontbind (Potgieter, 1980; Van der Westhuizen, 1986:2).

Op 1 Februarie 1957 is burgerlike beskerming weer gestig onder die beskerming van die Minister van Justisie. In 1959 is die Raad vir Burgerlike Beskermingsdienste gestig maar is in 1962 ontbind om plek te maak vir die Direktoraat vir Noodbeplanning. In 1963 is hierdie direktoraat vervang deur die Direktoraat vir Burgerlike Beskerming. Dit het duidelik geword dat die regering van die dag nie geweet het wat om te doen met burgerlike beskerming nie. Eers in 1966 is wetgewing (die Wet op Burgerlike Beskerming 39 van 1966) deur die parlement gepromulgeer wat burgerlike beskerming beheer het. Hierdie wet het hoofsaaklik gefokus op burgerlike beskerming as 'n funksie van die nasionale regering en dienooreenkomstig het heelwat plaaslike en provinsiale owerhede burgerlike beskermingsdienste weerhou. In 1977 is die Wet op Burgerlike Beskerming (39/1966) herroep en vervang met die Wet op Burgerlike Beskerming (67/1977). Hierdie wet het voorsiening gemaak vir die bevordering van burgerlike beskerming op alle vlakke van regering (Smith & Wallis, 2011:xv-xvi). Die 1977-wet het 'rampbestuursaktiwiteite' in Suid-Afrika tot Januarie 2003 beheer.

Vanaf 1978 het burgerlike beskermingsdienste geressorteer onder die Wet op Burgerlike Beskerming (67/1977) en die Wet op Fondsinsameling (107/1978). Die eerste wet het voorsiening gemaak vir die aktiwiteite van burgerlike beskerming terwyl die Wet op Fonds-

insameling meganismes verskaf het vir die befondsing van ramprehabilitasie en heropbouing (Smith & Wallis, 2011:xvi).

In 1989, volgens Smith en Wallis (2011:xvi), het 'n algemene sitting van die Verenigde Nasies verklaar dat 1990 tot 2000 die Internasionale Dekade van Natuurlike Rampvermindering (IDNDR) sou wees. Die IDNDR was daarop gemik om oplossings vir ramprisiko's teen natuurlike gevare te bevorder (UNISDR, 2004b:44), en was ook 'n internasionale oproep aan alle lidlande om hul rampbestuur/burgerlike beskermingstrukture te hersien om rampvoorkoming, -versagting, -noodleniging en -voorbereidheid te verseker. Hierdie nuutgevonde belangstelling in die studieveld van rampbestuur het stadig maar seker uitgeloop op 'n paradigmaskuif van burgerlike beskerming na 'n meer holistiese benadering tot rampbestuur in Suid-Afrika (Smith & Wallis, 2011:xvi).

Die vernietigende vloede wat die Kaapse Vlakte in 1994 getref het, tesame met die opkoms van 'n nuwe politieke bedeling, was die katalisators wat die paradigmaskuif in Suid-Afrika ingelui het (Pelling & Holloway, 2006:19). As gevolg van die geweldige ontbering wat die armstes onder die armes moes verduur, het die nuwe regering besluit om sterk standpunt oor die aangeleentheid in te neem. Dit het gelei tot 'n kabinetsresolusie om internasionale tendense te volg in terme van die konsep van burgerlike beskerming (Smith & Wallis, 2011:xvi). In 1996 is 'n Nasionale Rampbestuurskomitee deur die regering saamgestel, maar dit was nooit ten volle funksioneel nie. In 1997 het die regering 'n Interministeriële Komitee vir Rampbestuur gestig om die Nasionale Rampbestuurskomitee te vervang. Dit het nie net die regering se toegewydheid teenoor rampvermindering getoon nie, maar dit was ook in lyn met die nuwe Suid-Afrikaanse grondwet.

Vir die eerste keer in Suid-Afrika het 'n proses van wye konsultasie oor die hele benadering tot die bestuur van rampe gevolg wat uitgeloop het op die publisering van die Groenskrif oor Rampbestuur in Februarie 1998. Die groenskrif het 'n behoefte aan 'n holistiese meganisme vir die bestuur van rampe in Suid-Afrika beklemtoon. Die volgende jaar, in Januarie 1999, is die Witskrif oor Rampbestuur gepubliseer en hiermee het Suid-Afrika vir die eerste keer 'n nasionale beleid oor die bestuur van rampe gehad (Smith & Wallis, 2011:xvi-xvii).

Vroeg in 2000 is die Wetsontwerp oor Rampbestuur vir openbare bespreking beskikbaar gestel. In September 2001 is openbare verhore in die parlement gehou en die Wet op Rampbestuur (57/2002) is deur President Mbeki geteken en op 15 Januarie 2003 gepromul-

geer sonder enige noemenswaardige teenkanting van die verskeie politieke partye (Buys, 2003).

Tabel 2.1: Die evolusie van rampbestuur in Suid-Afrika

Die evolusie van rampbestuur in Suid-Afrika	
1957	• Direkteur vir burgerlike beskerming aangestel onder die Departement van Justisie
1959	• Raad vir Burgerlike Beskermingsdienste gestig
1962	• Raad vir Burgerlike Beskermingsdienste ontbind om plek te maak vir die Direktoraat vir Noodbeplanning
1963	• Direktoraat vir Noodbeplanning vervang deur die Direktoraat vir Burgerlike Beskerming
1966	• Promulgering van die Wet op Burgerlike Beskerming (39/1966) • Direktoraat vir Burgerlike Beskerming ingestel
1969	• Direktoraat vir Burgerlike beskerming word geskuif na Departement van Verdediging
1977	• Wet op Burgerlike Beskerming (39/1966) word teruggetrek en vervang deur die Wet op Burgerlike Beskerming (67/1977)
1978	• Promulgering van die Wet op Fondsinsameling (107/1978)
1990	• Wysigingswet op Burgerlike Beskerming (82/1990)
1994	• Taakspan aangestel om na rampbestuur te kyk
1995	• Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering administreer die Wet op Burgerlike Beskerming (67/1978)
1996	• Nasionale Rampbestuurskomitee
1997	• Nasionale Rampbestuurskomitee vervang deur die Interministeriële Komitee vir Rampbestuur om die ontwikkeling van 'n groenskrif te fasiliteer
1998	• Groenskrif oor Rampbestuur
1999	• Witskrif oof Rampbestuur • Stigting van die Nasionale Rampbestuursentrum • Stigting van die Interdepartementele Komitee oor Rampbestuur om alle rampbestuursaktiwiteite te koördineer oor alle nasionale departemente en provinsies
2000	• Eerste Wetsontwerp oor Rampbestuur • Tweede Wetsontwerp oor Rampbestuur • September: Openbare verhore oor die Rampbestuurswetsontwerp
2001	• Rampbestuurswetsontwerp gestuur na die Fiskale en Finansiële Kommissie vir assessering
2003	• 15 Januarie: Promulgering van die Wet op Rampbestuur (57/2002)
2004	• 28 Mei: Ontwerp van die Nasionale Rampbestuursraamwerk gepubliseer vir openbare kommentaar • 1 Julie: Hoofstukke 1 (Uitleg, Toepassing en Administrasie van die Wet), 5 (Munisipale Rampbestuur), 6 (Befondsing van Na-ramp Herstel en Rehabilitasie), 7 (Rampbestuursvrywilligers) en 8 (Diverse) van die Wet op Rampbestuur tree in werking • Interdepartementele Rampbestuurskomitee-werkswinkel om kommentaar oor en veranderinge aan die Nasionale Rampbestuursraamwerk te aanvaar

2005	• Mei: Publikasie van die finale Nasionale Rampbestuursraamwerk
2011	• Hersieningsproses van die Wet op Rampbestuur (57/2002) begin

Bron: aangepas uit Van Niekerk, 2007:241

In aansluiting by die voorafgaande nasionale inisiatiewe het tersiêre instellings in Suid-Afrika ook opleidingsprogramme ontwikkel wat gemik is op die uitbou van kapasiteit vir rampbestuur en ramprisikovermindering.

Die Technikon Suid-Afrika was die eerste tersiêre inrigting in Suid-Afrika wat formele kursusse aangebied het in rampbestuur. Dit is gedoen in samewerking met die Cranfield Universiteit in Engeland en die Universiteit van Wisconsin-Maddison se Rampbestuursentrum in die Verenigde State. Volgens Van Niekerk (2012) was dit UNDP-modules wat deur kundiges opgestel is vir die Rampbestuursopleidingsprogram. Dit was hoofsaaklik daarop gemik om praktisyns in die veld van rampbestuur op te lei met die Universiteit van Wisconsin wat die vraestelle opgestel het en Cranfield-Universiteit wat die vraestelle gemodereer het.

Na die inkorporering van die Technikon Suid-Afrika en Vista-universiteit met die Universiteit van Suid-Afrika is die samewerking met Cranfield en Wisconsin gestaak en die eienaarskap van die UNDP-modules word nou deur Cadri (Kapasiteit vir Rampvermindering Inisiatief) behartig met Unisa wat nou 'n jaarkursus in rampbestuur aanbied deur die Sentrum vir Openbare Administrasie en Bestuur. Die inhoud van die kursus is gebaseer op die Nasionale Rampbestuursraamwerk en die Wet op Rampbestuur (57/2002), sowel as internasionale goeie praktyk. Die hoofdoel van die kursus is om indiwidue in openbare en privaatinstellings op te lei in verskeie kwessies wat verband hou met rampbestuur (Unisa, 2011). Besondere klem word gelê op die spesifieke rampprofiel van elke streek/provinsie en kwessies wat verband hou met kwesbaarheid en risiko-assessering, voorkoming, versagting voorbereidheid, rehabilitasie, heropbouing en betrokke wetgewing.

In Augustus 1996 is die Rampbemiddeling vir Volhoubare Lewensbestaansprogram (DiMP) ontwikkel binne SADEP (Suider Afrikaanse Ontwikkelingsonderwys- en Beleidsnavorsing) van die Universiteit van Wes-Kaapland. In 1998 het DiMP verhuis na die Departement Omgewings- en Geografiese Wetenskappe aan die Universiteit van Kaapstad (Fortune, 2011b). Sedert Desember 2010 bevind DiMP hom by die Departement Geografie en Omgewingstudie van die Universiteit Stellenbosch (Fortune, 2010). DiMP bestuur tans twee projekte naamlik Periperi en Mandisa.

- Periperi (Vennote vir die Verbetering van die Weerbaarheid van Mense wat aan Risiko's Blootgestel is) is 'n platform vir universiteitsvennootskappe om ramprisiko's in Afrika te verminder (Fortune, 2011a). Periperi se belangrikste taak is dus om die impak van natuurlike en ander bedreigings in risikogemeenskappe te verminder.
- Mandisa (Monitering, kartering en ontleding van rampvoorvalle in Suid-Afrika) is DiMP se primêre navorsingsinisiatief. Dit is 'n strategie om inligting omtrent rampvoorvalle te konsolideer om strategiese ontwikkelingsbeplanning te fasiliteer (Fordham, 2005).

In Januarie 2002 het die Skool vir Sosiale- en Owerheidstudies van die Potchefstroomse Universiteit vir Christelike Hoër Onderwys (nou die Noordwes-Universiteit se Potchefstroomkampus) die Afrika Sentrum vir Rampstudies (ASR) gestig. Die ASR is in Oktober 2006 geskuif na die Navorsingsfokusarea: Volhoubare Sosiale Ontwikkeling (nou bekend as Sosiale Transformasie) in die Fakulteit Geesteswetenskappe. Die ASR het ten doel om die navorsing sowel as die opleidings- en opvoedkundige behoeftes in ramprisiko in Suider-Afrika en die breëre vasteland aan te spreek (ASR, 2009).

Sedert 2002 het die sentrum verskeie navorsings-, opleidings- en konsultasieprojekte van stapel gestuur op plaaslike, provinsiale, nasionale en internasionale vlak. Die opleidingsfokus van die sentrum is op nagraadse vlak met studente wat hul navorsing fokus op kwessies rakende ramprisiko's. Deur hierdie trans-dissiplinêre fokus poog die ASR om die feit tuis te bring dat ramprisiko almal raak.

Die Universiteit van die Vrystaat het die Sentrum vir Rampbestuuropleiding en Onderrig vir Afrika (DiMTEC) in 2001 op die been gebring. Die doel van die sentrum is om opleiding te bied in die studiearea van rampstudies. Die sentrum se eerste kursus is in 2001 deur die Suid-Afrikaanse Kwalifikasie-owerheid goedgekeur en geregistreer en in 2002 het die sentrum aangesluit by die Departement Landbou-ekonomie van die universiteit. In 2006 het die sentrum 'n onafhanklike eenheid binne die Fakulteit Natuur- en Landbouwetenskappe geword (UV, 2011).

Nog 'n inisiatief was die samestelling van 'n spesialiseenheid by die Universiteit van die Witwatersrand in 2006 genaamd ReVAMP (Kwesbaarheid, Aanpasbaarheid, Versagting en Beplanning) wat fokus op Afrika met besondere klem op Suider-Afrika. Die breë navorsingsdoelwitte van ReVAMP is om verskeie dimensies van volhoubaarheid na te vors, insluitend

kwesbaarheid teen globale omgewingsveranderinge, aanpassing, versagting en hoe bevindinge van hierdie brandpunte omgeskakel kan word in beplanning en beoefening (Wits, 2011).

Die universiteit Monash Suid-Afrika bied ook 'n kursus aan wat gemik is op direkteure en bestuurders van ramprisikobestuur, gesondheidswerkers, openbare administrateurs, noodpersoneel, veiligheidspersoneel, taakspanlede en beleidsmakers wat praktiese en teoretiese opleiding in ramprisikovermindering wil opdoen (Monash, 2010). Opleiding word gebied in vier trosse nl.: 1) Inleiding tot ramprisikobestuur; 2) Rampprojekbestuur; 3) Ramprisiko-assessering en rampverminderingsbeplanning; en 4) Strategiese ramprisikobestuur vir skarebeheer (*crowd management*).

Die bostaande paragrawe hou slegs geselekteerde instellings en hul rampbestuursopleidingsprogramme voor. Hierdie instellings het baanbrekerswerk verrig in terme van die formalisering van rampbestuursopleiding. Sedert 2005 word daar deur talle ander instellings kapasiteitsbou en ander formele kursusse aangebied in die studiearea van ramprisikobestuur.

Die uitsette van hierdie tersiêre instellings behoort in die praktyk neerslag te vind. Praktisyns in ramprisikobestuur behoort hulself voortdurend te bekwaam in die nuutste wetenskap en verwikkelinge in die wêreld van ramprisikobestuur. Die tersiêre instellings kom hier tot hul reg wanneer praktisyns opleiding ontvang. Vanuit die bespreking hierbo blyk dit duidelik dat die inisiatiewe van veral tersiêre instellings in Suid-Afrika 'n prominente rol gespeel het in die bevordering van ramprisikovermindering in Suid-Afrika.

Die volgende afdeling sal die aandag vestig op 'n vergelyking van ramprisikowetgewing in Suid-Afrika, Indië en die Filippyne. Volgens 'n studie van Llosa en Zodrow (2011) het Suid-Afrika en die Filippyne in naastenby dieselfde tyd 'n wetlike raamwerk vir ramprisikovermindering ontwikkel en Pelling en Holloway (2006:10) het aangedui dat die ontwikkeling van 'n wetlike raamwerk vir Indië ook naastenby in dieselfde tyd plaasgevind het as dié van Suid-Afrika. Aangesien hierdie drie lande ooreenstemming toon in terme van die ontwikkeling van wetgewing vir ramprisikovermindering, is besluit om deur middel van vergelyking te bepaal in watter mate Suid-Afrika vordering gemaak het met betrekking tot die implementering van die wetgewing.

4. Vergelyking tussen die Filippyne, Indië en Suid-Afrika

Nadat die bostaande gedeelte bestudeer is, kan 'n idee gevorm word van Suid-Afrika se rampbestuurstrukture, -wetgewing en -beleide. Wanneer dieselfde inligting van die Filippyne en Indië kortliks weergegee word, kan 'n vergelyking getref word tussen die drie genoemde lande in terme van ramprisikovermindering en -bestuur sodat bepaal kan word of Suid-Afrika uniek is in terme van sy rampbestuurswetgewing.

4.1 Ramprisikovermindering en -bestuur in die Filippyne

Die Filippyne is 'n argipel van ongeveer 7 100 eilande in die westelike Stille Oseaan. Die eilande strek 1 850 km van noord (naby Taiwan) na suid (naby noordelike Borneo) en het 'n kuslyn van 17 500 km (Filippyne, 2007). Die Filippyne lê op die westelike rand van die sg. Ring van Vuur in die Stille Oseaan. Dit is die seismies-aktiefste deel op aarde omdat dit die skeidingslyn tussen verskeie tektoniese plate is met die Filippyne wat tussen die Filippynse tektoniese plaat aan die ooste en die Eurasiese tektoniese plaat aan die weste is (Bird, 2003). Omdat die Filippyne op hierdie spesifieke plek geleë is, is die land veral kwesbaar vir vulkaniese uitbarstings (ADPC, 2001; DRRNetPhils, 2009). Verder is die land ook baie kwesbaar vir tifone, stormvloede en tsoenami's weens sy ligging (Punongbayan & Tayag, 1999).

Volgens 'n sterftesyferindeks van die UNISDR is die Filippyne twaalfde uit 'n lys van 200 lande waarvan die populasies blootgestel is aan natuurlike gevare soos aardbewings, oorstromings, tifone en aardverskuiwings (UNISDR, 2009a). Andersyds toon die *Annual Disaster Statistical Review 2008* aan dat die Filippyne, naas Sjina en die VSA, die meeste rampgebeure in 2008 ondervind het (Rodriguez *et al*., 2009:8). Uit hierdie verslae is dit duidelik dat die Filippyne een van die rampgevoeligste lande ter wêreld is. Na aanleiding van die CDRC (2010:3) is 202 rampe in 2010 aangemeld wat veroorsaak is deur mense en/of die natuur. Hierdie rampe het 239 lewens geëis en nagenoeg 7 miljoen mense geaffekteer (CDRC, 2010:3).

Dit blyk dus duidelik dat die Filippyne goeie wetgewing, rampbestuurstrukture en rampverminderingstrategieë behoort te hê. Vervolgens gaan die wetgewing, strukture en strategieë van die Filippyne ondersoek word.

4.1.1 Wetgewing, rampbestuurstrukture en rampvermindering-strategieë

Die Nasionale Burgerbeskermingsadministrasie (NBBA), wat in 1954 gestig is, is 'n formele regeringsorganisasie wat basiese bystand bied in tye van 'n nasionale noodgeval in die Filippyne. Na die stigting van die NBBA is verskeie ander instellings gestig wat vroeë waarskuwings oor dreigende gevare gebied het en die verskillende regeringsinstellings in tye van rampe gekoördineer het. In 1970 het die Kantoor van die President 'n interdepartementele beplanningsgroep gestig om die verskillende aksies wat verband hou met rampbestuur te koördineer en om 'n omvattende noodlenigingstruktuur op alle regeringsvlakke (van nasionaal tot munisipaal) saam te stel. Die beplanningsgroep staan bekend as die Rampspoed- en Rampgereedheidsplan (RRGP) (Marianti, 2007:27).

Bankoff (2003:85) voer aan dat die Nasionale Rampkoördineringsraad (NRKR) wat in 1978 deur die presidensiële bevel no. 1566 gestig is, volgens die bepalings van die NBBA die vernaamste liggaam is wat belas is met rampbestuur in die geval van 'n ramp. Die lede van die NRKR bestaan hoofsaaklik uit die uitvoerende hoofde van die 14 regeringsdepartemente wat betrokke is in die hantering van noodomstandighede saam met verteenwoordigers van die Kantoor van die President, die gewapende magte en die Filippynse Nasionale Rooikruis. Die NRKR het wye magte en pligte en kan die besluit neem om 'n ramptoestand in enige gebied van die land af te kondig en om die rampgebied se bystandshulpbronne vir noodleniging te evalueer. Die NRKR neem 'n 'multi-gevaar multi-agentskap'-benadering aan ten opsigte van noodbestuur en skakel onder meer met plaaslike regeringseenhede wat gestig is om 'n netwerk van rampkoördineringsrade op munisipale vlak te vorm wat in tye van nood geaktiveer kan word. Die klem is op die selfstandigheidsontwikkeling onder die bevelvoerders van plaaslike regeringseenhede wat magtiging het om ramp-operasiesentra te organiseer (Bankoff, 2003:85).

Volgens Bollin *et al*. (2003) het die presidensiële bevel no. 1566 van 1978 die basis gevorm vir die Nasionale Plan vir Gemeenskapsgereedheid. As gevolg van die IDNDR is ook toenemende politieke klem geplaas op risikovermindering met verdere wetlike en programmatiese ontwikkelings wat rampvoorkoming aan verskillende ontwikkelingsareas bekend gestel het. Verder is plaaslike regerings versterk deur die skepping van die Nasionale Rampbestuurstelsel wat wetlike ontwikkelinge inkorporeer in areas soos armoedeverligting, grondgebruik en gebou- en struktuurvoorskrifte.

Die uitvoerende tak van die regering op elke vlak is verantwoordelik vir die verskillende aktiwiteite rakende voorkoming, versagting, voorbereidheid, reaksie en heropbouing. Die funksie van die nasionale regering is die ondersteuning van plaaslike regerings tydens nood-omstandighede (Bollin *et al.*, 2003). Elke staatsagentskap moet sy eie hulpbronne gebruik om sy verantwoordelikhede na te kom. Daarmee saam moet streeksregerings hulpbronne vir versagting en voorbereidheid in hul jaarlikse beplanning insluit. Volgens wet moet elke streek ook 5% van sy normale hulpbronne oormerk vir die Plaaslike Rampfonds wat die uitsluitlike doel het om te reageer op post-rampsituasies in sy grondgebied. Die plaaslike fonds word bestuur deur die plaaslike regering en word gesubsidieer deur die sentrale regering deur die Nasionale Rampfonds (Bollin *et al.*, 2003).

Volgens Bollin *et al.* (2003) vestig die Nasionale Plan vir Gemeenskapsgereedheid die meganismes van koördinering tussen die verskillende staatagentskappe met die privaatsektor en die burgerlike samelewing. Op territoriale vlak is daar 'n Rampkoördineringsraad onder voorsitterskap van die hoof van die streeksregering met die doel om daardie regering te adviseer en institusionele koördinering te waarborg.

In die volgende afdeling sal oorsigtelik na Indië se sosiale omgewing en rampbestuursplanne gekyk word.

4.2 Ramprisikovermindering en -bestuur in Indië

Indië is 'n land in Suid-Asië met 'n bevolking van meer as 1,2 miljard mense (naas Sjina is dit die digsbevolkte land ter wêreld). In terme van geografie is Indië die sewende grootste land ter wêreld. Volgens Gupta (2011) is Indië een van die rampsensitiefste lande in die wêreld met van die ergste droogtes, hongersnode, siklone, aardbewings en chemiese rampe.

Gupta (2011) meen dat Indië tot onlangs nog reaktief opgetree het teenoor rampe en dat hulle slegs noodleniging gebied het na afloop van 'n katastrofe. Dit was 'n rampbestuurstelsel wat deur noodleniging gedryf is. Hoewel Indië van die wêreld se oudste wette vir hulp teen hongersnood het, het daar slegs onlangs 'n paradigmaskuif plaasgevind met Indië wat al hoe meer proaktief begin optree ten opsigte van rampvoorkoming, -versagting en -voorbereidheid.

4.2.1 Wetgewing, rampbestuurstrukture en rampvermindering-strategieë

Gedurende koloniale oorheersing het die Britse bewind sekere risikobeperkende maatreëls ingestel wat grootliks reaksionêr was en gerig was op die versagting van rampe (Ray-Bennett,

2009:280). Tussen 1850 en 1939 is verskeie komitees ingestel in reaksie op gebeure soos siklone, droogtes en vloede met belangrike verslae soos die Harriskomiteeverslag, J.P. Beadle se Verslag en kol. Arthur Cotton se Verslag (Bhatta soos aangehaal in Ray-Bennett, 2009:280) wat onder meer maatreëls soos die oprigting van 'n meteorologiese departement en die uitbreiding van die vroeë waarskuwingstelsel voorgestel het.

Na die hongersnode aan die einde van die 19de eeu in Indië is die eerste Indiese Hongersnoodkommissie in 1880 op die been gebring. Hierdie kommissie het gelei tot die aanvaarding van die Voorskrifte vir Hongersnoodverligting (Gupta, 2011). Ray-Bennett (2011:287) meen die tweede Indiese Hongersnoodkommissie van 1898 het rampversagting as 'n belangrike aspek van rampbestuur geag en die derde Indiese Hongersnoodkommissie van 1901 het spoedige noodleniging beklemtoon. In 1948 het die Indiese Eerste Minister, J.N. Nehru, die Eerste Minister se Nasionale Verligtingsfonds gestig. Sedertdien het Indië verskeie Vyf-jaar Nasionale Planne gevolg maar geen van die planne het rampbestuur aangeraak nie totdat die Tiende Vyf-jaar Nasionale Plan van 2002-2007 'n hoofstuk getiteld "Rampbestuur: die ontwikkelingsperspektief" daaroor bevat het. Dié plan het beklemtoon dat ontwikkeling nie volhoubaar kan wees sonder dat versagting ingebou word in die ontwikkelingsproses nie (Gupta, 2011).

Die herhaalde voorkoms van verskillende tipes rampe het egter die Indiese regering genoodsaak om talle komitees en kommissies te stig om met voorstelle vorendag te kom om die probleem te hanteer. Die belangrikste en mees resente was die stigting van die Hoëmagkomitee vir Rampbestuur (HMK) in 1999 om aanbevelings te maak vir die voorbereiding van Rampbestuursplanne en voorstelle vir effektiewe versagtingsmeganismes (Gupta, 2011). In Oktober 2001 het die HMK sy voorstel ingedien waarin 'n konsep van die wet op rampbestuur, 'n Nasionale Reaksieplan, 'n skuif van reaksie na voorbereiding en die stigting van 'n Nasionale Rampbestuursowerheid vervat is (Gupta, 2011).

Volgens Gupta (2011) het die tsoenami in 2004 die nodige druk op die Indiese regering geplaas om 'n finale besluit te neem oor 'n Nasionale Rampbestuursowerheid en op 23 Desember 2005 is die Wet op Rampbestuur (2005) deur die Indiese regering verorden. Hierdie wet het die oprigting van 'n Nasionale Rampbestuursowerheid beveel, met die Eerste Minister as die voorsitter en die Staatsrampbestuursowerhede onder leiding van die onderskeie hoofministers, wat 'n holistiese en geïntegreerde benadering tot rampbestuur in Indië

moes implementeer. Die wet het ook voorsiening gemaak vir die oprigting van 'n Nasionale Instituut vir Rampbestuur (Gupta, 2011).

Na bestudering van Afdelings 4.1 en 4.2 hierbo, kan 'n mens aflei dat die situasie rakende ramprisikobestuur in Suid-Afrika nie uniek is in die wêreld nie en dat ander ontwikkelende lande in die afgelope ±20 jaar ook meer klem begain plaas op die belangrikheid van ramprisikobestuur op alle vlakke van regering. In Suid-Afrika is daar boonop talle tersiêre opvoedingsinstansies wat navorsing doen oor die Suid-Afrikaanse situasie met betrekking tot rampe en wat moeite doen om staatsamptenare en ander rampbestuurspraktisyns op te lei.

5. Samevatting

Hierdie hoofstuk het die belangrikste teoretiese ontwikkelinge in die vakgebied van ramprisikobestuur bespreek. Die belangrikste internasionale strategieë in ramprisikovermindering, spesifiek die Internasionale Dekade vir Natuurlike Rampvermindering, die Millennium-ontwikkelingsdoelwitte, die Wêreldberaad vir Volhoubare Ontwikkeling, die Tweede Wêreldkongres oor Rampvermindering en die Verenigde Nasies se Internasionale Strategie vir Rampvermindering, is bespreek. Daarna is gefokus op die Afrika-vasteland, waar die Nuwe Vennootskap vir Afrika se Ontwikkeling en die Afrika-Unie, die Afrika Ministeriële Kongres oor Ramprisikovermindering, die Nairobi-Aksieplan vir Parlementariërs in Afrika oor Ramprisikovermindering en Klimaatsveranderingsaanpassing en die Statusverslag oor ramprisikovermindering in Afrika suid van die Sahara, bespreek is. Daarna is gekonsentreer op die ontwikkeling van ramprisikobestuur in Suid-Afrika. Laastens is 'n kort vergelyking getref tussen die ontwikkeling van rampbestuur in die Filippyne en Indië om aan te toon dat Suid-Afrika nie uniek is in terme van sy rambestuurswetgewing nie.

Die volgende hoofstuk sal die wetlike vereistes vir ramprisikobestuur in Suid-Afrika, op nasionale, provinsiale en plaaslike vlak, bespreek.

Hoofstuk 3: Institusionele instellings vir Ramprisikobestuur in Suid-Afrika

1. Inleiding

Die historiese konteks van die ontwikkeling van ramprisikobestuur in Suid-Afrika het vir baie jare grootliks gefokus op 'n reaksionêre benadering. Dit is as gevolg van die feit dat die strukture en wetgewende raamwerk wat bestaan het, totaal onvoldoende en in die meeste gevalle onbruikbaar was (Van Niekerk, 2005:124).

Die sukses van enige vorm van ramprisikovermindering hang af van die noodsaaklikheid wat die staat daaraan heg. Die vorige hoofstuk het aangedui dat die regering 'n verpligting het om die veiligheid en welstand van sy burgers te verseker. Die tekort aan politieke wilskrag en duidelike beleidsriglyne om te verseker dat ramprisikobestuursmaatreëls geïmplementeer word, kan lei tot gedrag wat risiko's skep en onvolhoubare ontwikkelingspraktyke beïnvloed. Ramprisikobestuur behoort beliggaam te word in alle regeringsvlakke, maar ook in die privaatsektor.

Hoofstuk 2 het 'n inleiding tot die konsep van ramprisikobestuur in die internasionale arena gebied. Hierdie hoofstuk sal die begrip van ramprisikobestuur binne die Suid-Afrikaanse konteks aan die leser voorlê. Die hoofstuk begin met 'n bondige oorsig van die geskiedenis en ontwikkeling van ramprisikobestuur in Suid-Afrika. Daarna word die institusionele maatreëls, beleide en wetlike vereistes en huidige strukture vir ramprisikobestuur bespreek. Die volgende afdeling sal oorsig gee oor die geskiedenis en ontwikkeling van ramprisikobestuur in Suid-Afrika, asook oor die ramprisikobestuurstrukture, -wetgewing en -beleide.

2. Ramprisikobestuur voor 1994

Die geskiedenis van die struktuur en beleidsaspekte van ramprisikobestuur in Suid-Afrika voor die nuwe grondwetlike bedeling is oorheers deur burgerlike beskerming en die meegaande wetgewing en beleide. Dit wil sê, dat Suid-Afrika se "ramprisikobestuur" gegrond is in "burgerlike beskerming" – 'n funksie van die staat wat ontwikkel is om burgers voor 1994 te beskerm (Cabane, 2010:6) (hoofstuk 2 gee 'n meer volledige vertelling hiervan). In die 1950's het die kwessie van burgerlike beskerming baie aandag van die Suid-Afrikaanse regering geniet.

Dit het uitgeloop op 'n vergadering van die verskeie departemente wat in 1956 in Kaapstad gehou is. Die idee van burgerlike beskerming het baie aandag geniet (Van Niekerk, 2007:238). Die volgende jaar (1957) is 'n direkteur vir burgerlike beskerming aangestel onder die Departement van Justisie. Dit is gevolg deur die aanstelling van die Raad vir die Burgerlike Beskermingsdiens. In 1962 is hierdie raad ontbind om plek te maak vir die Direktoraat vir Noodbeplanning. Nadat die Wet op Burgerlike Verdediging (36/1966) gepromulgeer is, is die Direktoraat vir Burgerlike Beskerming gestig. Van Niekerk (2007:238) dui aan dat die wet primêr gefokus het op die vasstelling van burgerlike beskerming as 'n funksie van die nasionale regering. Die provinsies en plaaslike regerings is nie toegelaat om enige burgerlike beskermingsdiens te lewer nie.

In 1977 is 'n nuwe Wet op Burgerlike Beskerming (67/1977) aanvaar as 'n funksie binne die sfeer van plaaslike regering – met die doel om sekere maatreëls (buiten die bepalings vervat in die Wet op Openbare Veiligheid (1953), Verdedigingswet (1957) en Polisiewet (1958)) met betrekking tot brandbestryding, reddings- en ontruimingswerk, mediese behandeling, gesondheids- en versorgingsdienste, instandhouding van noodsaaklike dienste en bedrywe, ens., te tref met die oogmerk om gedurende en na grootskaalse rampe lewens en eiendom te red, nood te lenig en noodsaaklike dienste aan die gang te hou (Viljoen, 1975:1323; Cabane, 2010:15).

Die ontwikkeling van burgerlike beskerming is gekenmerk deur twee hoof-eienskappe. Eerstens, ten spyte van die oordrag van die funksie na die plaaslike vlak en die definiëring daarvan as 'n nie-strydlustige mag, is burgerlike beskerming gemilitariseer as 'n afdeling van die "nasionale veiligheidsbestuurstelsel" (Seegers, 1991). Daarbenewens het baie van die lede vanuit die veiligheidsektor, wat onder beheer van die militêre inrigting was, gekom. In dieselfde trant is die eerste kursus in burgerlike beskerming in 1986 ontwikkel deur die Instituut vir Kriminologie (aan UNISA) – nóg 'n aanduiding van die fokus op veiligheidskwessies (Van der Westhuizen, 1986).

Die tweede verwante eienskap, wat die beweegrede en die hoofbeperking tot die ontwikkeling van burgerlike beskerming was, was die verpolitisering daarvan. Burgerlike beskerming is ontwerp vir die beskerming van burgers en is dit ook verbind aan burgerlike onrus en die beskerming van landsburgers teen invalle van politieke opponente van die regering van die dag. Hoewel daar ook burgerlike beskermingsorganisasies in Kleurling- en Swartgebiede was, was dit òf beperk òf onder hoë sekuriteitsbeheer (Cabane, 2010:16).

In die 1980's was burgerlike beskerming gemoeid met die bestryding van terrorisme van die African National Congress (ANC) en verwante verbode politieke organisasies. Weens hierdie beperkinge het burgerlike beskerming 'n klein en kragtelose regeringsorganisasie geword. Dit het bestaan uit gekoördineerde strukture met 'n paar amptenare en 'n bevel- en beheerkamer; die grootste kapasiteit van die organisasie het gekom van vrywilligers of self-georganiseerde kommando's in landelike gebiede (Cabane, 2010:12). Hierdie beperkte kapasiteit was deel van 'n beleid waar burgers die verantwoordelikheid gedra het om hulself te beskerm en, wanneer die kapasiteit van die plaaslike regering oorskry is, het leniging aan slagoffers van rampe grootliks staatgemaak op die weermag of humanitêre organisasies soos die Rooikruis.

In die vroeë 1990's het Suid-Afrika 'n oorgangsproses ondergaan. 'n Uniekheid van die Suid-Afrikaanse oorgang was die onderhandelde reëling wat die vooruitgang van institusionele verandering teweeg gebring het. Die deel van die ou administrasie wat agtergebly het, moes ook deelneem aan die prosesse van transformasie. In die geval van ramprisikobestuur was die eerste element die demilitarisering wat van binne die sektor gedryf is. Die naam is in 1990 verander van Burgerlike Verdediging na Burgerlike Beskerming in 'n poging om afstand te doen van die verbintenis met die weermag. Dit was egter onsuksesvol aangesien die nuwe naam te veel herinner het aan 'n ander struktuur binne die Buro vir Intelligensie (Cabane, 2010:8). In 1990 het Suid-Afrika haarself belyn met wêreldwye ontwikkelings wat gefokus het op risikoverminderingstrategieë ter uitbouing van weerbaarheid en bevordering van volhoubare lewensbestane onder indiwidue, huishoudings, gemeenskappe en omgewings wat aan risiko's blootgestel is (Pelling & Holloway, 2006).

Die manier waarop ramprisikovermindering in Suid-Afrika sedert 1994 benader is, het drasties verander toe die regering besluit het om weg te doen van die gebruiklike waarneming dat rampe onvermydelik was. Vir ramprisikobestuur in Suid-Afrika om effektief te wees, is daar strukturele reëlings nodig wat spesifiek met die probleem van rampvermindering werk. Die post-1994 regering het die belangrikheid besef van die oprigting van strukture wat sou dien as platforms vir ramprisikovermindering. 'n Breë konsultasieproses is onderneem wat uitgeloop het op die publikasie van die Groenskrif oor Rampbestuur in 1998.

Voorts is die Groenskrif oor Rampbestuur in Suid-Afrika (Suid-Afrika, 1998) die eerste formele dokument oor rampbestuur wat van die regering verskyn het. Die Groenskrif het verskeie uitdagings vir die regering geïdentifiseer wat tans (2013) steeds geldig is. Sommige

van hierdie uitdagings wat die implementering van ramprisikobestuursbeleide, -strategieë en -planne in Suid-Afrika geaffekteer het, sluit argumentshalwe die volgende in:

- Die tekort aan befondsing vir opleiding of die aanskaf en onderhoud van toerusting.
- Die tekort aan enige werklike ondersteuning van sentrale en provinsiale regering.
- Verskillende departemente het verskillende afbakenings vir dieselfde operasionele areas.
- Geen formele strukture of koördineringsmeganismes is in sekere areas in plek nie.
- Die tekort aan toewyding van vrywilligers – en sommige vrywilligers wat teen betaling wil werk.
- Die tekort aan opleiding vir amptenare en die gemeenskap.
- Die burokratiese stelsel wanneer ander nasionale departemente om hulp genader word.
- Geen toegewyde personeel of tekort aan befondsing om voltydse ramprisikobestuurs-personeel aan te stel.
- Sommige munisipaliteite ag ramprisikobestuur nie as 'n prioriteit nie en het gevolglik nie daarvoor begroot nie.
- Geen behoorlike kommunikasiestelsel is in plek nie.
- Die meeste gebeurlikheidsplanne sluit slegs plaaslike agentskappe in en geen provinsiale administrasies nie.
- Daar is byvoorbeeld geen noodsirenes of radiokommunikasiestelsel in plek nie en ander toerusting is verouderd en in 'n swak toestand.

Om sommige van die bogenoemde uitdagings aan te spreek, het die Wet op Rampbestuur (57/2002) voorsiening gemaak vir die vestiging van ramprisikobestuurstrukture in alle regeringsfere (Van Niekerk, 2006:95). Ramprisikobestuur is nou as sodanig gevestig as 'n openbare funksie binne elke sfeer van die regering (Van Niekerk, 2006:95, Van Niekerk, 2010:1, Visser & Van Niekerk, 2009:6).

Die volgende afdeling sal 'n bespreking bied oor die funksie van ramprisikobestuur in die konteks van Suid-Afrika op al drie regeringsfere. Die bespreking sal fokus op primêre politieke asook administratiewe uitvoerende verantwoordelikheid vir ramprisikobestuur in Suid-Afrika in terme van die Wet op Rampbestuur (57/2002). Die fokus gaan eerstens wees op die ramprisikobestuurstrukture op die Nasionale Regeringsfeer.

2.1 Ramprisikobestuurstrukture op die Nasionale Regeringsfeer

Die Groenskrif oor Rampbestuur dui aan dat die tekort aan enige duidelike koördinasie op die politieke en departementele vlakke gelei het tot ondoeltreffende stelsels vir rampbestuur (Suid-Afrika, 1998:38). Dit word dikwels gereflekteer in die swak reaksievermoë om rampe te hanteer en in die teenstrydighede van bronne met kundige inligting. Om sulke twyfelagtige praktyke te voorkom, stel die Groenskrif voor dat verandering plaasvind wat sal uitloop in 'n permanente risikoverminderingsfokus en ramprisikovermindering of -koördinasie op nasionale, provinsiale en plaaslike vlakke (Suid-Afrika, 1998:38).

Dit is nodig om te verseker dat beplanning, data-insameling, mobilisering van kundigheid en die oprigting van ramprisikobestuurstrukture spoedig gedoen kan word, eerder as wat dit in 'n reaktiewe wyse afgehandel word. Die verwagting is dat die vorming van voldoende institusionele kapasiteit vir ramprisikobestuur die vermoë van die Suid-Afrikaanse regering sal verbeter wanneer dit kom by die hantering van rampe.

Die Wet op Rampbestuur (57/2002) is redelik spesifiek met betrekking tot die verskillende strukture wat op 'n nasionale vlak geskep moet word. Daarbenewens dui die Wet op Interregeringsverhoudingsraamwerk (13/2005) aan dat alle sfere van regering effektiewe, doeltreffende, deursigtige, verantwoordbare en samehangende regering vir die land moet bied om die welsyn van die mense en die progressiewe verwesenliking van hul grondwetlike regte te verseker (Suid-Afrika, 2005b:2).

In dieselfde gedagtegang dui Artikel 24 van die Suid-Afrikaanse Grondwet (108/1996) aan dat elke mens die reg het tot 'n omgewing wat nie skadelik vir hul gesondheid of welsyn is nie, dat die omgewing beskerm word ter wille van huidige en toekomstige geslagte, deur redelike wetgewing en ander maatreëls wat besoedeling en ekologiese agteruitgang voorkom, bewaring bevorder en ekologies volhoubare ontwikkeling verseker deur die aanwending van natuurlike hulpbronne terwyl dit regverdigbare ekonomiese en sosiale ontwikkeling bevorder (Suid-Afrika, 1996). Indien die Wet op Rampbestuur (57/2002) nagevolg word, sal daar vanselfsprekend gehoor gegee word aan die genoemde Artikel 24.

Die volgende afdeling sal die ramprisikobestuurstrukture in die nasionale sfeer van regering bespreek, soos vereis in die Wet op Rampbestuur (57/2002) en die Nasionale Rampbestuursraamwerk (2005). Die nasionale strukture behoort op provinsiale en munisipale vlak

weerspieël te word en daarom is dit belangrik dat alle strukture op alle regeringsvlakke bestudeer word.

2.1.1 Die Nasionale Interregeringskomitee oor Rampbestuur

In terme van Artikels 9 en 15 van die Wet op Rampbestuur (57/2002) behoort die Nasionale Rampbestuursentrum effektiewe institusionele bepalinge vir die ontwikkeling en goedkeuring van geïntegreerde ramprisikobestuursbeleide te vestig. Een manier om dit te bereik, is deur interregeringsstrukture. In hierdie verband vereis die Wet op Rampbestuur (57/2002) die stigting van 'n Interregeringskomitee oor Rampbestuur (NIRKR).

Die NIRKR moet deur die president gestig word en dit moet verteenwoordigers van al drie sfere van die regering insluit (Suid-Afrika, 2005a:8; Suid-Afrika, 2003:10; UNISDR, 2004b:103; UNISDR, 2004d:35). Die voorsitter van die NIRKR moet 'n kabinetsminister wees wat deur die president aangestel is om die Wet op Rampbestuur (57/2002) te administreer.

Die NIRKR verskaf die politieke meganisme vir die toepassing van die beginsel van koöperatiewe regering deur politieke verteenwoordigers van die drie sfere van die regering byeen te bring. Die NIRKR moet aan die Kabinet verantwoording doen om te verseker dat toepaslike meganismes en institusionele reëlings in plek is om gestalte te gee aan koöperatiewe regering (soos in Hoofstuk 3 van die Grondwet) oor kwessies rakende ramprisikobestuur (Suid-Afrika, 2003:10). Verder moet die NIRKR ramprisikobestuur koördineer en is dit ook verplig om die Kabinet te adviseer oor kwessies betreffende ramprisikobestuur – soos ramprisikobestuursbeleide, -planne, -strategieë, -gebeurlikheidsplanne en -raamwerke (Suid-Afrika, 2005a:13).

In verband met beleidsontwikkeling en aanpassing verskaf die Nasionale Rampbestuursraamwerk duidelike riglyne wat gevolg behoort te word. Vir die wetgewing om deurgevoer te word en die implementering daarvan om bevorder te word, behoort die Nasionale Rampbestuursentrum, die Nasionale Rampbestuursadviesforum, 'n kabinetsgroep en die NIRKR deur breë konsultasiebeleide gerig te word.

Ramprisikobestuur is 'n multidissiplinêre en multisektorale fokus wat die betrokkenheid van 'n aantal professionele beroepslui van binne én buite die owerheidsinstelling noodsaak (Anon, 2006?). Om breë deelname van al die verskillende rolspelers te verseker, doen die Wet op Rampbestuur (57/2002) 'n oproep vir die instelling van 'n nasionale ramprisiko-

bestuursforum. Die volgende afdeling sal die instelling van die Nasionale Rampbestuurs-adviesforum (NRAF) bespreek.

2.1.2 Die Nasionale Rampbestuursadviesforum

Volgens die UNISDR (2008b:26) is die integrasie van ramprisikobestuur in ontwikkeling 'n gesamentlike poging wat afhang van die deelname van 'n wye verskeidenheid van rolspelers. In dieselfde trant wys Twigg (2009:2) uit dat rampe ingewikkelde probleme is wat 'n gesamentlike reaksie van verskillende dissiplinêre en institusionele groepe vereis.

Van Niekerk (2006:96) asook Visser en Van Niekerk (2009:6) meen dat ramprisikobestuur in Suid-Afrika bestaan uit 'n doolhof van kruissnydende fasette wat die deelname van 'n groot aantal sektore en dissiplines vereis – nie net van binne die drie regeringsfere nie, maar ook van die privaatsektor, die burgerlike samelewing, nie-regeringsorganisasies, gemeenskaps-gebaseerde organisasies, navorsingsinstellings en tersiêre onderwysinstellings. Al hierdie rolspelers is belangrik omdat ramprisikovermindersing so 'n wye verskeidenheid van aktiwiteite, soos kwesbaarheids- en risiko-assessering, kapasiteitbou, oprigting van sosiale en ekonomiese infrastrukture en die gebruik van vroeë waarskuwingstelsels verg (Van Riet & Diedericks, 2009:2). Gevolglik kan geen enkele groep of organisasie elke aspek van ramp-risikovermindering aanspreek nie.

In die konteks van die bostaande is daar in Suid-Afrika (Artikel 5 van die Wet op Rampbestuur (57/2002)) 'n beroep op die Minister verantwoordelik vir die administrasie van die Wet op Rampbestuur, om 'n Nasionale Rampbestuursadviesforum (NRAF) te skep. Die forum is 'n liggaam waarbinne nasionale, provinsiale en plaaslike regering met ander rolspelers in ramprisikobestuur konsulteer en hul aksies koördineer oor sake rakende ramprisikobestuur (Suid-Afrika, 2003:12; Suid-Afrika, 2005a:33; UNISDR, 2004d:37).

Om die koördinering vaartbelyn te maak behoort vergaderings van die NRAF voorafgegaan te word deur 'n vergadering van die hoof van die Nasionale Rampbestuursentrum, die hoofde van die Provinsiale Rampbestuursentrums en 'n verteenwoordiger van die groep in die Suid-Afrikaanse Plaaslike Regeringsvereniging (SALGA) wat werk met ramprisikovermindering (Suid-Afrika, 2005a:44).

Die hoof van die Nasionale Rampbestuursentrum is die voorsitter van die forum. Die forum bestaan uit die hoof van die Nasionale Rampbestuursentrum, 'n senior verteenwoordiger van elke nasionale departement, waarvan die Minister 'n lid van die NIRKR is, 'n senior

verteenwoordiger van elke provinsiale regering, waarvan die LUR 'n lid van die NIRKR is, en munisipale amptenare wat deur SALGA aangewys is. Daarbenewens behoort 'n wye verskeidenheid belanghebbendes en rolspelers, waaronder besigheids-, arbeids-, professionele en godsdienstige organisasies, tradisionele leiers, nie-regeringsorganisasies en gemeenskaps-gebaseerde organisasies verteenwoordig te word. Die forum behoort aanbevelings rakende die Nasionale Rampbestuursraamwerk aan die NIRKR te maak. Daarnaas behoort die forum ook staatsinstellings, statutêre funksionarisse, nie-regeringsorganisasies, gemeenskappe en die privaatsektor te adviseer oor aangeleenthede met betrekking tot ramprisikobestuur (Suid-Afrika, 2003:13; UNISDR, 2004d:37).

Suid-Afrika is nie die enigste Afrikaland wat omvattende deelname aan ramprisiko-bestuurs-kwessies bevorder nie. Baie ramprisikoverminderingsorganisasies in ander Afrikalande erken die belangrikheid van omvattende verteenwoordiging. Ander lande regoor die kontinent wat 'n duidelike bevordering van omvattende verteenwoordiging aangetoon het, sluit Ethiopië (DPPC, 2004), Lesotho (Mojaki, 2010), Uganda (Uganda, 2010) en Djiboeti (Hove *et al.*, 2011) in. Hul beleidsraamwerke en koördineringsmeganismes sluit die privaatsektor, nie-regeringsorganisasies en maatskaplike organisasies in hul strukture in (UNISDR, 2004d:38). Die bogenoemde professionele dissiplines behoort binne die beleidsraamwerk te funksioneer. Die volgende afdeling sal die beleidsraamwerk vir ramprisikovermindering bespreek.

2.1.3 Die Nasionale Rampbestuursraamwerk

Die Wet op Rampbestuur (57/2002) erken die uitgebreide geleenthede om rampverliese in Suid-Afrika te voorkom en te verminder deur gesamentlike pogings van alle regeringsfere, die burgerlike samelewing en die privaatsektor (Suid-Afrika, 2005:2). Dit erken ook die kritieke behoefte vir eenvormigheid in die benadering van so 'n diversiteit van rolspelers en vennote. Ten einde voorsiening te maak vir eenvormige benaderings wanneer ramprisiko-bestuurs-kwessies in Suid-Afrika hanteer word, dring die Wet op Rampbestuur (57/2002) aan op die ontwikkeling van 'n beleidsdokument wat rigting moet bied aan die bestuur van ramprisiko's. Met ander woorde, ramprisikobestuur vereis 'n bemagtigende en ondersteunende institu-sionele raamwerk (Yodmani, 2001:5).

Op 'n nasionale vlak is die Nasionale Rampbestuursraamwerk die regsinstrument wat deur die Wet op Rampbestuur (57/2002) gespesifiseer word om sulke behoeftes vir eenvormigheid oor veelvuldige belangegroepe aan te spreek deur 'n samehangende, deursigtige en inklusiewe beleid oor ramprisikobestuur te voorsien wat vir die Republiek as geheel geskik is (Suid-

Afrika, 2005a:2-3; Suid-Afrika, 2003:14; UNISDR, 2004b:103; Van Niekerk, 2005:131). Insgelyks, ten einde konsekwentheid in die benadering en eenvormigheid in die toepassing van ramprisikobestuur te verwesenlik, gee Artikel 6 van die Wet op Rampbestuur (57/2002) 'n mandaat aan die Minister om 'n Nasionale Rampbestuursraamwerk voor te skryf. In ooreenstemming met hierdie mandaat is die Nasionale Rampbestuursraamwerk in April 2005 in die Staatskoerant gepubliseer.

Die Nasionale Rampbestuursraamwerk is opgedeel in vier Sleutel Prestasie-gebiede (SPG's) en drie "instaatstellers" (Suid-Afrika, 2005a:4). Elk van die SPG's word gevul deur spesifieke doelwitte soos uiteengesit in die Wet op Rampbestuur (57/2002). Net so word elke instaatsteller gevul deur spesifieke doelwitte, soos vereis deur dieselfde wet. Van Niekerk (2005:132) én Suid-Afrika (2005a:4) dui aan dat Sleutel Prestasie-aanduiders (SPA's) vir elk van die SPG's nodig is sodat die vordering in die implementering van die verskillende SPG's gemeet kan word.

Die Nasionale Rampbestuursraamwerk (van 2005) bestaan uit die volgende Sleutel Prestasie-gebiede en instaatstellers:

- SPG 1: Geïntegreerde institusionele kapasiteit vir ramprisikobestuur. Dit fokus op die totstandkoming van noodsaaklike institusionele reëlings vir die implementering van Ramprisikobestuur binne die drie regeringsfere.
- SPG 2: Ramprisiko-assessering. Dit spreek die behoefte van ramprisiko-assesserings en -moniterings aan na gelang van vasgestelde prioriteite en dit lei risikoverminderingsaksies en die monitering van die effektiwiteit van rampbestuur.
- SPG 3: Ramprisikovermindering. Dit stel ramprisikoverminderingsbeplanning en -implementering bekend sodat ontwikkelingsgeoriënteerde benaderings, planne, programme en projekte wat ramprisiko's verminder, ingelig kan word.
- SPG 4: Reaksie en herstel. Dit bied die implementeringsprioriteite wat gemoeid is met rampreaksie en herstel en rehabilitasie aan.
  - Instaatsteller 1: Inligtingsbestuur en kommunikasie.
  - Instaatsteller 2: Onderwys, opleiding, publieke bewustheid en navorsing.
  - Instaatsteller 3: Befondsingsreëling vir ramprisikobestuur.

In hierdie konteks erken die Nasionale Rampbestuursraamwerk 'n verskeidenheid van risiko's en rampe wat in suider-Afrika voorkom en verleen dit prioriteit aan ontwikkelingsmaatreëls

wat die kwesbaarheid van rampsensitiewe gebiede, gemeenskappe en huishoudings verminder. In ooreenstemming met internasionale goeie praktyke plaas die Nasionale Rampbestuursraamwerk uitdruklike klem op die ramprisikoverminderingskonsepte van rampvoorkoming, -voorbereidheid en -versagting as die kernbeginsels wat ramprisikobestuur in Suid-Afrika moet aandryf (Van Riet & Diedericks, 2009:1). Die Suid-Afrikaanse ramprisikoverminderingsbeleidsraamwerk is min of meer dieselfde as in lande soos Ethiopië, Lesotho en Uganda deurdat deelnemende en gedesentraliseerde beplanning en implementering beklemtoon word as die spil waarom ramprisikoverminderingstrategieë draai (UNISDR, 2008b).

Die raamwerk help om die verskeie elemente wat benodig word vir omvattende ramprisikovermindering te harmoniseer en te orden. Volgens UNISDR (2004d:27) dien die raamwerk as 'n stel kriteria waarvolgens die effektiwiteit van ramprisikovermindering gemeet kan word én 'n werktuig vir die monitering van vordering. Die Nasionale Rampbestuursraamwerk lig ook die daaropvolgende ontwikkeling van provinsiale en munisipale ramprisikobestuursraamwerke en -planne, wat nodig is om aksies in al die regeringsfere te lei, in. Die volgende afdeling bespreek die totstandkoming van die Nasionale Rampbestuursentrum.

2.1.4 Die Nasionale Rampbestuursentrum

Die Wet op Rampbestuur (57/2002) maak voorsiening vir die totstandkoming van 'n Nasionale Rampbestuursentrum (NRBS) om die doelwit van bevordering van 'n geïntegreerde en gekoördineerde stelsel vir ramprisikobestuur te bereik. Die NRBS is die vernaamste funksionele eenheid vir ramprisikovermindering in die nasionale regeringsfeer. In wese is die NRBS verantwoordelik vir die ontwikkeling van raamwerke vir die regering se ramprisikobestuursbeleid en -wetgewing, die fasilitering en monitering van die implementering daarvan en die fasilitering en rigtinggewing oor funksionele en multi-dissiplinêre ramprisikobestuursaktiwiteite onder die verskeie staatsinstellings.

Die take van die NRBS sluit die volgende take in:

- Vestiging en handhawing van institusionele reëlings wat die implementering van die bepalings van die wet in staat stel.
- Monitering van vordering met die voorbereiding en opdatering van ramprisikobestuursplanne en -strategieë deur staatsinstellings wat betrokke is by ramprisikobestuur.
- Monitering van die integrering van ramprisikoverminderingsinisiatiewe met ontwikkelingsplanne.

- Ondersteuning aan provinsiale en munisipale rampbestuursentrums om bewustheidsprogramme te implementeer met die doel van ramprisikovermindering in gemeenskappe wat aan spesifieke gevare blootgestel is.
- Gee rigting aan die ontwikkeling van 'n omvattende inligtingsbestuur- en kommunikasiestelsel.
- Ontwikkeling, implementering en instandhouding van dinamiese ramprisikovermin-deringsmoniteringsprogramme, -evalueringsprogramme en -verbeteringsprogramme.
- Monitor nakoming van die Wet, in besonder Artikels 21, 56 en 57 asook SPI's wat in die Nasionale Rampbestuursraamwerk uiteengesit is.
- Maak aanbevelings oor die bevondsing van ramprisikobestuur en inisieer en fasiliteer pogings om hierdie befondsing beskikbaar te stel (Suid-Afrika, 2005a:20-21).

Op nasionale vlak is ramprisikobestuur in Suid-Afrika geleë binne die Ministerie van Koöperatiewe Regering en Tradisionele Sake (voorheen bekend as die Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering). Die ligging van die NRBS binne hierdie departement is nie uniek tot Suid-Afrika nie. In Indië word dit gevind in die Departement van Binnelandse Sake, in Gaboen in die Departement van Sosiale Aangeleenthede, in Zimbabwe in die Departement van Arbeid, Mannekrag en Sosiale Welsyn en in Mosambiek in die Departement van Buitelandse Sake (UNISDR, 2008b).

In lande soos Kenia, Namibië, Botswana, Nigerië, die Seychelle, Uganda en Zambië is die kantoor vir ramprisikobestuur egter geleë in die kantoor van die President of Eerste Minister of van die persoon wat tweede in beheer van die land is. Volgens InterWorks (1998:4), UNISDR (2008b) en Van Riet en Diedericks (2009:17) het die ligging van 'n rampbestuursentrum of -kantoor belangrike gevolge vir die effektiewe implementering van rampbestuursbeleide en horisontale verbindings oor departemente.

Die hoof van die NRBS word deur die Minister aangestel. Die hoof is verantwoordelik daarvoor om te verseker dat die NRBS sy magte uitoefen en sy pligte nakom soos uiteengesit in Artikel 15 van die Wet op Rampbestuur (57/2002). Hierdie persoon moet ook alle besluite met betrekking tot die sentrum neem. Die behoefte aan interne reëlings vir die nasionale sfeer word ook vereis. Om die NRBS by te staan in sy pligte het hy hulp van 'n verskeidenheid van rolspelers nodig. Van die belangrikste rolspelers is waarskynlik besluitnemende politici, vir wie daar 'n interdepartementele rampbestuurskomitee bestaan. Die volgende afdeling sal dan die interne reëlings vir nasionale staatsinstellings bespreek.

2.1.5 Die Nasionale Interdepartementele Rampbestuurskomitee

Die Groenskrif én die Witskrif oor Rampbestuur beklemtoon die belangrikheid van die oprigting van 'n Nasionale Interdepartementele Rampbestuurskomitee (NIRK), hoewel dit nie 'n wetlike vereiste is nie. Die interdepartementele komitees – bestaande uit senior personeellede van elke nasionale departement – moet gereeld vergader en besluite fasiliteer rakende sake verwant aan ramprisikovermindering (Van Riet & Diedericks, 2009:5; Van Niekerk, 2005:139), soos die voorbereiding van ramprisikobestuursplanne.

Verder moet die NIRK ook funksioneer as 'n administratiewe uitvoerende forum vir alle interne ramprisikoverminderingsbeplanning en -aktiwiteite. Volgens Van Niekerk (2005: 139) en die UNISDR (2004b:102) stel die komitee tegnokrate in staat om beter koördinering onder regeringsdepartemente te verseker en om ramprisikobestuursplanne en -strategieë saam te stel. Die forum dien ook as voertuig vir rekenpligtigheid tussen die verskeie departemente. Die NIRK vorm dan ook die basis van die NRAF waar die NRAF slegs 'n raadgewende liggaam is (Van Niekerk, 2005:135; Van Niekerk, 2007:246). Andersyds behoort die NIRK as uitvoerende liggaam op te tree.

Die provinsies het ook 'n belangrike rol te speel in die implementering van ramprisiko-bestuursplanne. Die Wet op Rampbestuur (57/2002) is duidelik in verband met die verskillende strukture wat op provinsiale vlak geskep moet word. Hierdie strukture op provinsiale vlak gaan hier onder bespreek word.

2.2 Ramprisikobestuurstrukture in die Provinsiale Regering-sfeer

Baie aspekte soos omgewings- en landbousake, wat die verantwoordelikheid van die nasionale regering is, is ook "gelyktydige bevoegdheid" (gesamentlik uitgeoefen deur die nasionale en provinsiale liggame) in terme van die Grondwet van Suid-Afrika (180/1996). Om hierdie rede is die rol van die provinsiale regering in sekere velde goed gevestig terwyl dit in andere nie is nie. Volgens die Groenskrif oor Rampbestuur (Suid-Afrika, 1998:51) mag die provin-siale regering kies om sy eie gekoördineerde strukture aan te wys of te vestig om te verseker dat daar 'n geïntegreerde benadering tot ramprisikobestuur op provinsiale vlak is. Van Niekerk (2006:107) verwys hierna deur aan te dui dat die strukture wat op nasionale vlak ontwikkel is, ook op provinsiale vlak ontwikkel moet word sodat kontinuïteit in ramprisiko-bestuurswerkswyses en -beginsels dwarsoor Suid-Afrika verseker kan word.

Die volgende afdelings sal die organisatoriese strukture wat op 'n provinsiale regeringsfeer belangrik is in die implementering van die Wet op Rampbestuur (57/2002) bespreek. Die bespreking sal fokus op politieke en administratiewe bestuur aangesien dit verwant is aan ramprisikobestuur.

2.2.1 Die Provinsiale Politieke Forum vir Ramprisikobestuur

Die Wet op Rampbestuur (57/2002) en die Nasionale Rampbestuursraamwerk is onduidelik oor die struktuur wat verantwoordelik behoort te wees vir die ontwikkeling en aanneming van 'n ramprisikobestuursbeleid op die provinsiale regeringsfeer. Artikel 41 van die Wet op Rampbestuur (57/2002) verleen egter die mag aan die premier van 'n provinsie om 'n provinsiale ramptoestand te verklaar. Weens die politieke verpligting om met ramprisiko-vermindering in die provinsie te werk, maak dit sin om aan die premier van 'n provinsie die verantwoordelikheid van die hantering van ramprisikobestuursbeleide te verleen.

Die premier kan 'n provinsiale ramptoestand verklaar nadat daar gekonsulteer is met ander LUR'e in die betrokke provinsie. Die beste forum waar hierdie konsultasie kan plaasvind, is die premier se Interregeringsforum. Hierdie Interregeringsforum is 'n raadplegende forum vir die premier van 'n provinsie en plaaslike regerings in die betrokke provinsie (Suid-Afrika, 2005b:18). Dit bestaan dan uiteraard uit die premier van die provinsie, die LUR wat gelas is met Koöperatiewe Regering, enige ander LUR wat deur die permier aangewys is, die burgemeesters van die metropolitaanse en distriksmunisipaliteite in die provinsie, 'n munisipale raadslid wat aangewys is deur georganiseerde plaaslike regering in die provinsie en die administrateur van enige van die metropolitaanse of distriksmunisipaliteite indien die munisipaliteit onderhewig is aan 'n intervensie in terme van Artikel 139 van die Grondwet. Die premier tree op as voorsitter van die forum. Die forum vervul 'n politieke rol en gee politieke rigting in sake wat die provinsie raak, waarvan ramprisikobestuur een is.

Met hierdie agtergrond in gedagte, is dit noodsaaklik dat die provinsiale regeringsfeer geskikte strukture oprig vir die konsultasie van eksterne en interne belanghebbendes oor die kwessie van ramprisikobestuur.

2.2.2 Die Provinsiale Rampbestuursadviesforum

Volgens Twigg (2009:1) en Twigg (2004:61) kan die omvang, frekwensie en kompleksiteit van rampe, soos fisiese en sosiale fenomene, slegs aangespreek word deur 'n wye ver-skeidenheid vaardighede en hulpbronne te ontplooi in ontwikkelingsprogramme sowel as in

ramprisikobestuursplanne. Terselfdertyd moet ramprisikobestuursinisiatiewe multidissiplinêre vennootskappe wees wat 'n verskeidenheid van belanghebbendes betrek. Vermaak en Van Niekerk (2004:556) meen dat ramprisikobestuur multidissiplinêr van aard is. As gevolg van die wye verskeidenheid van aktiwiteite wat deur ramprisikovermindering vereis word, soos kwesbaarheids- en risiko-assesserings, kapasiteitsbou, die oprigting van sosiale en ekonomiese infrastruktuur en die gebruik van vroeë waarskuwingstelsels, kan dit nie deur een enkele regeringsdepartement of sub-afdeling beheer word nie (Vermaak & Van Niekerk, 2004:556; Van Riet & Diedericks, 2009:2).

Om die verskeidenheid van belanghebbers op 'n provinsiale vlak te akkommodeer, mag die LUR wat verantwoordelik is vir ramprisikovermindering 'n Provinsiale Rampbestuursadviesforum (PRAF) saamstel, ingevolge Artikel 37 van die Wet op Rampbestuur (57/2002). Die samestelling van die PRAF word egter nie deur die wet vereis nie, maar daar is 'n algemene instemming in Suid-Afrika (NDMC & Reid, 2008b:28; Suid-Afrika, 2005a:34; Van Niekerk, 2006:107) dat dit belangrik is om PRAF's op te rig. PRAF's kan opgerig word met die oog op konsekwentheid tot en eenvormigheid met die vereistes van die Nasionale Rampbestuursraamwerk van 2005.

'n PRAF is 'n liggaam waarbinne 'n provinsiale regering en die relevante rolspelers in ramprisikobestuur in die provinsie mekaar raadpleeg en hul aksies koördineer oor sake rakende ramprisikobestuur in die provinsie (NDMC & Reid, 2008b:28; Suid-Afrika, 2003:44). Daarbenewens bied die PRAF ook 'n verdere meganisme vir koöperatiewe regering deur 'n forum vir insette te voorsien, insluitend tegnologiese en kundige insette van 'n wye verskeidenheid van belanghebbendes van die burgerlike samelewing en die privaatsektor.

Die samestelling van die PRAF behoort uit die volgende persone te bestaan: die hoof van die provinsiale rampbestuursentrum, 'n senior verteenwoordiger van elke provinsiale departement wat deur die betrokke provinsie se premier aangewys is, die hoofde van die onderskeie munisipale rampbestuursentrums in die provinsie, verteenwoordigers van georganiseerde plaaslike regering in die provinsie en verteenwoordigers van ander rolspelers in ramprisikobestuur. Laasgenoemde kan enige van die volgende insluit:

- Tradisionele leiers
- Mediese en paramediese organisasies in die provinsie
- Tersiêre onderwysinstellings in die provinsie

- Godsdienstige en welsynsorganisasies in die provinsie
- Georganiseerde landbou, arbeid en sake-instellings in die provinsie
- Die versekeringsbedryf

Adviesforums is egter nie strukture vir besluitneming nie (Van Riet & Diedericks, 2009:5). Dit beteken dat forums raad kan gee aan relevante regeringstrukture betreffende ramprisiko-verminderingsverwante kwessies, maar hulle het geen mandaat om bestuursbesluite in hierdie verband te neem nie. Indien dit sou gebeur dat 'n provinsie nie 'n PRAF oprig nie, behoort die provinsie te verseker dat toepaslike alternatiewe strukture geïdentifiseer is vir die doel van ramprisikobestuur en dat alle rolspelers binne die konteks van die provinsiale rampbestuurs-raamwerk te werk gaan (Suid-Afrika, 2005a). Die volgende afdeling bespreek die toepaslike beleidsraamwerk op die provinsiale vlak.

2.2.3 Die Provinsiale Rampbestuursraamwerk

In die nastrewing van die nasionale doelwit moet elke provinsie 'n beleidsraamwerk vir ramp-risikobestuur in die provinsie vestig en implementeer. Volgens Van Niekerk (2005:142) behoort dit gemik te wees op die versekering van 'n geïntegreerde en eenvormige benadering tot ramprisikobestuur in die provinsie deur alle provinsiale staatsinstellings, provinsiale statutêre funksionarisse, nie-regeringsorganisasies wat betrokke is by ramprisikovermindering in die provinsie en laastens ook deur die privaatsektor (sien Artikel 28 van die Wet op Rampbestuur) (Suid-Afrika 2003:34-35).

'n Provinsiale Rampbestuursraamwerk moet ooreenstemmig met die baplings van die Wet op Rampbestuur (57/2002) en die Nasionale Rampbestuursraamwerk van 2005 wees. Dit beteken dat die struktuur van die Provinsiale Rampbestuursraamwerk ook moet bestaan uit vier SPG's en drie instaatstellers wat betrekking het op die provinsiale regeringsfeer (sien 2.1.3 hierbo). Om integrasie en koördinasie van ramprisikobestuursaktiwiteite op die provin-siale regeringsfeer te verseker, moet die nasionale regeringsfeer, ooreenkomstig die Wet op Rampbestuur (57/2002) en die Nasionale Rampbestuursraamwerk, meganismes oprig vir die geïntegreerde rigting en uitvoering van ramprisikobestuursbeleide en -wetgewing in die onderskeie provinsies. Die volgende afdeling sal die oprigting en rol van 'n ander institusionele meganisme, die Provinsiale Rampbestuursentrum, bespreek.

2.2.4 Die Provinsiale Rampbestuursentrum

Die Wet op Rampbestuur (57/2002) asook die Nasionale Rampbestuursraamwerk vereis die integrasie en koördinasie van ramprisikobestuursaktiwiteite in die provinsie (NDMC & Reid, 2008b:18). Vervolgens dwing afdeling 1.2.4 van die Nasionale Rampbestuursraamwerk elke provinsie se LUR wat belas is met ramprisikobestuur, om institusionele kapasiteit vir ramprisikovermindering in die provinsie op te rig. Dit beteken dat elke provinsie 'n Provinsiale Rampbestuursentrum moet oprig. 'n Provinsiale Rampbestuursentrum maak deel uit van en funksioneer binne 'n departement wat deur die premier van die provinsiale administrasie aangewys is. Sodanige reëling moet konsekwent wees met die Nasionale Regering en moet verder ook die toepaslike voertuig verskaf om voorsiening te maak vir die toepassing van koöperatiewe regering sodat interregerings- en provinsiale interdepartementele verhoudings, met die oog op ramprisikovermindering in Suid-Afrika, gefasiliteer kan word (Suid-Afrika, 2005a:25).

Net soos met die Nasionale Rampbestuursentrum het al die provinsies reeds rampbestuursentrums binne hul administrasies opgerig (Van Niekerk, 2006:107; PMG, 2009). Die funksies en verantwoordelikhede van die Provinsiale Rampbestuursentrum is soortgelyk aan dié van die Nasionale Rampbestuursentrum maar het uiteraard betrekking op 'n provinsiale vlak (Van Niekerk, 2005:145; Van Niekerk, 2006:107). Daarbenewens moet die Provinsiale Rampbestuursentrum 'n strategiese oorsig van ramprisikoverminderingsprojekte en -programme in die provinsie in stand hou. Die Provinsiale Rampbestuursentrum moet geïntegreerde en holistiese beplanning en beoefening volbring. Ten einde die kwessie van ramprisikovermindering op provinsiale vlak te hanteer, veral wanneer dit die kernfunksie betref, kan van die Provinsiale Rampbestuursentrum verwag word om 'n interne meganisme op te rig wat die integrering van planne en werkswyses onder die sleutel institusionele rolspelers binne die provinsie kan bewerkstellig (NDMC & Reid, 2008b:26). Die volgende afdeling sal die daarstelling van interne meganismes vir die integrering van beplanning en werkswyses binne die provinsiale departemente bespreek.

2.2.5 Die Provinsiale Interdepartementele Rampbestuurskomitee

Volgens NDMC & Reid (2008b:26) is die grootste uitdagings in die implementering van die Wet op Rampbestuur (57/2002) en die Nasionale Rampbestuursraamwerk om geïntegreerde en holistiese beplanning en werkswyses binne die departementele struktuur van die regering te bewerkstellig. Om hierdie uitdagings te oorbrug, is dit in die konteks van provinsiale

regeringsdepartemente noodsaaklik vir elke departement en die openbare entiteite om 'n Provinsiale Interdepartementele Rampbestuurskomitee (PIRK) te stig.

Die PIRK is nie 'n wetlike verpligting nie (Van Niekerk 2005:144). NDMC & Reid (2008b:26), asook Van Niekerk (2006:107) en Van Niekerk (2005:144), is van mening dat dit gter vir die provinsiale departemente noodsaaklik is om 'n PRIK op te rig. Die PIRK is 'n struktuur wat die provinsiale departemente van 'n interne reëling rakende ramprisikobestuur voorsien. Die komitee bestaan uit al die regeringsdepartemente wat op die PIRK (of 'n soortgelyke struktuur) dien.

Volgens Van Riet en Diedericks (2009:5) is die PIRK 'n komitee wat bestaan uit senior lede van elke provinsiale departement wat gereeld vergader (een keer per kwartaal) om besluite met betrekking tot ramprisikobestuur en verwante aangeleenthede te bespreek en te fasiliteer. Hiermee saam is die kernfunksies en -verantwoordelikhede van die PIRK soortgelyk aan dié van die NIRK, maar dan met betrekking tot die provinsiale regeringsfeer. Dit wil sê dat die PIRK die betrokkenheid verseker van alle tegniese kundigheid van die relevante dissiplines in die departemente en openbare entiteite in die provinsie en dat dit 'n platform vir samewerking, integrasie en koördinasie in die implementering van ramprisikobestuursplanne bied.

Die provinsiale strukture waarna hierbo verwys is, behoort ook op 'n plaaslike regeringsvlak opgerig te word. Hierdie strukture in die plaaslike regeringsfeer word hieronder bespreek.

2.3 Die Ramprisikobestuurstrukture in die Plaaslike Regeringsfeer

Van Niekerk (2005:144) en Van Niekerk (2007:242) dui aan dat die plaaslike regeringsfeer die belangrikste sfeer is vir die effektiewe implementering van ramprisikobestuur in Suid-Afrika. UNISDR (2004b:127) verwys ook hierna deur uit te wys dat munisipale strukture goed geposisioneer is om die menslike en finansiële koste van rampe te verminder. Die rede hiervoor is dat die plaaslike regering meer direk gekoppel is aan belangrike dienste wat aan die gemeenskap gelewer word. As sodanig behoort dit só goed georganiseer te wees dat die kwessie van ramprisikovermindering deel uitmaak van die breë ontwikkelingsdoelwitte.

Daarbenewens behoort die toepaslike institusionele reëlings vir ramprisikobestuur te verseker dat die plaaslike regeringsfeer in staat is om strategieë, beleide, programme en projekte in 'n wyse te implementeer waarop ontwikkeling kan bydra tot die vermyding van gevare en die vermindering van kwesbaarheid van huishoudings en gemeenskappe (Wêreldbank, 2005).

Buiten die provinsiale strukture waarna hierbo verwys is, word ramprisikobestuur ook gemanifesteer as 'n funksie in die plaaslike regeringsfeer. Die volgende afdeling sal die rol van ramprisikobestuurstrukture in distriksmunisipaliteite, soos vereis deur die Wet op Rampbestuur (57/2002) en die SPG 1 van die Nasionale Rampbestuursraamwerk, bespreek.

2.3.1 Die Munisipale Politieke Forum wat Ramprisikobestuur hanteer

Om kontinuïteit in ramprisikobestuurswerkswyses en -beginsels regoor Suid-Afrika te verseker, word strukture, wat op die provinsiale en nasionale vlakke opgerig is, ook op die plaaslike vlak van regering geïmplementeer (Van Niekerk, 2006:107). Met ander woorde, om konsekwent te wees met die reëlings in die nasionale en provinsiale regeringsfere, is dit noodsaaklik om institusionele reëlings te hê wat uitvoering gee aan dieselfde verantwoordelikhede in die metropolitaanse en die distriksmunisipaliteitsfere, as dié in die NIRK en die PIRK.

Die ideaal is dat die metropolitaanse en distriksmunispaliteite 'n intermunisipale komitee oprig met die spesifieke doel van ramprisikobestuur wat ooreenstemmig in doel en samestelling is met die komitee in die nasionale en provinsiale sfere (NDMC & Reid, 2008b:9). Alternatiewelik kan die metropolitaanse en distriksmunisipaliteite die bestaande strukture wat dieselfde doel dien, soos die Burgemeesterskomitee en die distriksinter-regeringsforum, gebruik.

Artikel 50(1) van die Wet op Rampbestuur (57/2002) verplig die Munisipale Rampbestuursentrum om jaarliks aan die raad terugvoer te gee. Hierdie terugvoer behoort gedoen te word deur die toepaslike portefeulje op die Burgemeesterskomitee (Van Niekerk, 2005:1446; Van Niekerk, 2007:243). Die rade van die metropolitaanse en distriksmunisipaliteite (onderskeidelik Artikels 54(a) en 54(b) van die Wet op Rampbestuur (57/2002)) dra die primêre verantwoordelikheid vir die koördinasie van gebeure in die geval van 'n plaaslike ramptoestand. Die distriksmunisipaliteit hanteer die koördineringsverantwoordelikheid na oorlegpleging met die relevante plaaslike munisipaliteite (Suid-Afrika, 2003:63).

Volgens Iwele Investments (2010) is die rol van die plaaslike munisipaliteit in rampbestuurs-aktiwiteite om 'n rampbestuurskomitee saam te stel bestaande uit munisipale bestuurders, plaaslike besighede, vrywilligers, ens.; om die gemeenskapsvennootskappe te vestig wat toegang tot en eienskappe van alle rolspelers in rampweerstand kombineer; om spesiale

opleidingsprogramme vir vrywilligers te fasiliteer en te onderneem waarin kwessies soos versagting, voorkoming, kwesbaarheidsassesserings en groter bewustheid van risiko's en gevare asook algemene paraatheid en reaksies aangespreek word; en om die rampbestuursplan van die plaaslike munisipaliteit te belyn met dié van die distriksmunisipaliteit.

In die geval van herstel en rehabilitasie na 'n ramp sal enige finansiële bystand wat gelewer is deur enige nasionale of provinsiale staatsinstelling aan die plaaslike vlak van regering, volgens Van Niekerk (2005:146-157) en Van Niekerk (2007:243), die aanwesigheid van enige voorkoming- en versagtingsmaatreëls in ag neem. Indien gevind is dat dit tekort skiet, sal die betrokke munisipaliteit verantwoordelik gehou word vir die verhaling van die verliese (sien Artikel 56 van die Wet op Rampbestuur (57/2002)). Die plaaslike regeringsfeer kan ook struktureel toepaslike meganismes vir interne én eksterne konsultasie aan verskillende rolspelers binne die munisipaliteit verskaf. Die volgende afdeling sal die reëling vir deelname van belanghebbendes en die betrokkenheid van tegniese advies in ramprisikobestuurs-beplanning en -bedrywighede verduidelik.

2.3.2 Die Munisipale Rampbestuursadviesforum

Die Wet op Rampbestuur (57/2002) plaas geen wetlike verpligting op die plaaslike regeringsfeer om 'n Munisipale Rampbestuursadviesforum (MRAF) op te rig nie (sien Artikel 51(1)). Met ander woorde, Artikel 51(1) van die Wet op Rampbestuur (57/2002) laat dit oor aan die diskresie van 'n metropolitaanse of distriksmunisipaliteit om formele strukture soos 'n MRAF saam te stel. Die MRAF word opgerig om interaksie te bied tussen interne en eksterne belanghebbendes oor die kwessie van ramprisikobestuur binne die plaaslike regeringsfeer (Suid-Afrika, 2005a:35).

Om ooreenstemmigheid met die nasionale slagspreuk vir ramprisikobestuur, nl. "Ramprisiko-bestuur is almal se besigheid… na 'n veerkragtige Suid-Afrika!" (DPPR, 2008:3), te verseker, is die aanbeveling dat 'n MRAF opgerig word wat 'n platform bied waar almal wat betrokke is by ramprisikobestuur, verteenwoordig kan word. Dit sal in lyn wees met die internasionale gebruike en Wilkinson (2009:2) en UNISDR (2004b:137) argumenteer dat die vennootskaps-benadering die mees doeltreffende en effektiewe manier is om ramprisiko's te verminder. Omdat ramprisikovermindering 'n sektoroorskrydende beleidsdomein is, bestaan daar 'n behoefte vir die betrokkenheid van verskillende belanghebbendes.

'n MRAF soos deur Artikel 51 van die Wet op Rampbestuur (57/2002) beoog, is 'n struktuur waarin 'n distriksmunisipaliteit en die relevante rolspelers met mekaar oorleg kan pleeg en hul aktiwiteite ten opsigte van ramprisikobestuursaktiwiteite kan koördineer. 'n Aantal studies (Botha *et al.*, 2011; Suid-Afrika, 2005a:35; Van Niekerk, 2005:149; Van Niekerk, 2007:247; Van Niekerk & Visser, 2010:6) bevraagteken egter die uitvoerbaarheid van die implementering van ramprisikobestuursaktiwiteite binne die plaaslike regeringsfeer in die afwesigheid van 'n MRAF. Van Niekerk (2005:149) en Suid-Afrika (2005a:6) is van mening dat dit noodsaaklik is vir die plaaslike regeringsfeer om so 'n struktuur op te rig. In die geval waar plaaslike regerings kies om nie 'n MRAF op te rig nie, is dit noodsaaklik om toepaslike alternatiewe strukture te gebruik.

Artikel 51 van die Wet op Rampbestuur (57/2002) dui die samestelling van 'n MRAF aan. Voorts is die struktuur, samestelling en pligte van die MRAF soortgelyk aan dié van 'n PRAF en die NRAF. Alle rampbestuursverwante aktiwiteite behoort steeds binne die rampbestuursraamwerk plaas te vind. Die volgende afdeling gaan die beleidsraamwerk bespreek wat nodig is vir ramprisikobestuur.

2.3.3 Die Munisipale Rampbestuursraamwerk

Artikel 42 van die Wet op Rampbestuur (57/2002) dring daarop aan dat elke metropolitaanse en distriksmunisipaliteit 'n Munisipale Rampbestuursraamwerk vir ramprisikobestuur ontwikkel en implementeer, wat daarop gemik is om 'n geïntegreerde en eenvormige benadering tot ramprisikovermindering te verseker (Suid-Afrika, 2003:50). 'n Distriksmunisipaliteit moet sy ramprisikobestuursraamwerk ontwikkel na oorlegpleging met die plaaslike munisipaliteite wat in sy geografiese area val. Daarbenewens moet 'n munisipale rampbestuursraamwerk konsekwent wees met die bepalings in die Wet op Rampbestuur (57/2002), die Nasionale Rampbestuursraamwerk en die rampbestuursraamwerk van die provinsie waarbinne die munisipaliteit val (Suid-Afrika 2003:51).

Die Munisipale Rampbestuursraamwerk moet bedryfsriglyne gee aan die bestuur van ramprisikobedrywighede in die munisipaliteit deur munisipale en statutêre funksionarisse van die munisipaliteit, insluitend, in die geval van 'n distriksmunisipaliteit, die plaaslike munisipaliteite en die statutêre funksionarisse van die plaaslike munisipaliteite in sy area, alle nie-regeringsinstellings wat by rampbestuur betrokke is en die privaatsektor. Van Niekerk (2005:147) dui aan dat die Munisipale Rampbestuursraamwerk die beleidsdokument vir die plaaslike regering is wat die aktiwiteite van die munisipale rampbestuursentrum sal aandryf.

Elke metropolitaanse, distriks- en plaaslike munisipaliteit moet meganismes oprig om die deel van kundigheid oor ramprisikobestuur moontlik te maak. Die volgende afdeling sal die munisipale struktuur wat die fondament vir die uitvoering van rampverminderingskwessies bied, bespreek.

2.3.4 Die Munisipale Rampbestuursentrum

Die oprigting van 'n rampbestuursentrum word deur Artikel 43 van die Wet op Rampbestuur (57/2002) vereis. Elke metropolitaanse en distriksmunisipaliteit moet in hul owerheidsgebied 'n rampbestuursentrum vir die munisipaliteit oprig (Suid-Afrika, 2003:51; Van Niekerk, 2005:148). Die sleutelverantwoordelikheid van so 'n Munisipale Rampbestuursentrum is om ondersteuning te bied aan die relevante Provinsiale Rampbestuursentrum en die Nasionale Rampbestuursentrum oor kwessies rakende ramprisikobestuur. Dit sluit onder andere in om te verseker dat die plaaslike rampbestuursbeleid geïmplementeer is en dat die doelwitte en prioriteite van die provinsiale en nasionale rampbestuur haalbaar is.

Op distriksvlak moet 'n Munisipale Rampbestuursentrum opgerig word na oorlegpleging met die plaaslike munisipaliteite binne sy gebied (sien Artikel 43(2)(a)) en die distrik kan so 'n sentrum bedryf in samewerking met daardie plaaslike munisipaliteite (sien Artikel 43(2)(c)) (Suid-Afrika, 2003:51). Die verantwoordelikheid om seker te maak dat die geskikte institusionele kapasiteit vir ramprisikobestuur vir die implementering van die Wet op Rampbestuur (57/2002) gevestig word, lê by die Munisipale Rampbestuursentrum (Van Niekerk, 2005:148). Die Munisipale Rampbestuursentrum moet ook toesien dat die institusionele reëlings konsekwent is met dié op provinsiale en nasionale vlak.

In terme van Artikel 44(a-j) van die Wet op Rampbestuur (57/2002) moet 'n Munisipale Rampbestuursentrum spesialiseer in probleme wat betrekking het op rampe en ramprisikobestuur in sy munisipale gebied. Dit moet ook 'n geïntegreerde en gekoördineerde benadering tot ramprisikobestuur in die munisipale area bevorder – met besondere klem op voorkoming en versagting (Suid-Afrika, 2003:51). Verder moet dit ook dien as 'n opslagplek van en geleier vir inligting met betrekking tot rampe, naderende rampe en rampbestuur in sy munisipale gebied. Die Munisipale Rampbestuursentrum moet aanbevelings maak oor die befondsing vir ramprisikobestuur in die munisipale gebied en dit moet ook pogings om befondsing beskikbaar te stel, inisieer en fasiliteer. Daarbenewens moet die Munisipale Rampbestuursentrum die werwing, opleiding en deelname van vrywilligers in ramprisikobestuur in die munisipale gebiede bevorder.

Die munisipaliteit kan ook optree as 'n raadgewende en raadplegende liggaam oor kwessies met betrekking tot rampe en ramprisikobestuur in die munisipale gebied. Die Munisipale Rampbestuursentrum mag dan ook aanbevelings maak aan enige relevante staatsorgaan of statutêre funksionaris oor kwessies rakende konsepwetgewing wat die Wet op Rampbestuur (57/2002), die Nasionale Rampbestuursraamwerk of enige ander rampbestuurskwessies in Suid-Afrika beïnvloed (Suid-Afrika, 2003:52).

Die Munisipale Rampbestuursentrum moet met die Nasionale Rampbestuursentrum en die relevante Provinsiale Rampbestuursentrum skakel en sy aktiwiteite koördineer. 'n Munisipale Rampbestuursentrum moet formele en informele inisiatiewe wat risikovermydende gedrag by staatsorgane, die privaatsektor, nie-regeringsorganisasies, gemeenskappe, huishoudings en indiwidue in die munisipale gebied aanmoedig, bevorder. Die volgende afdeling sal die interne strukture wat binne die distrik met ramprisikoverminderinskwessies moet werk, bespreek.

2.3.5 Die Munisipale Interdepartementele Rampbestuurskomitee

Soos in die voorafgaande afdelings aangedui, is die grootste uitdagings in die implementering van die bepalinge van die Wet op Rampbestuur (57/2002) en die riglyne van die Nasionale Rampbestuursraamwerk, om geïntegreerde en holistiese beplanning en werkswyses te bereik. Volgens NDMC en Reid (2008c:25) (*cf.* Van Niekerk, 2005:149; Van Niekerk, 2006:108; Van Niekerk, 2007:340) is die oprigting van 'n interne meganisme om die integrasie van planne en werkswyses onder die sleutelrolspelers binne die metropolitaanse of distriks-munisipaliteit te fasiliteer, een manier om die bovermelde uitdagings te oorbrug, veral wanneer dit kernfunksies betref.

Hierdie meganisme word die Munisipale Interdepartementele Rampbestuurskomitee (MIRK) genoem. Die MIRK betrek interne rolspelers. Met ander woorde, die komitee voorsien die struktuur waar verskillende munisipale departemente hul aktiwiteite rakende ramprisikobestuur en -vermindering kan koördineer en integreer. Verder laat die komitee tegnokrate toe om ramprisikobestuursplanne en -strategieë te ontwerp en dit bied ook 'n stelsel van verantwoordbaarheid onder departemente binne die munisipaliteit (Van Niekerk, 2007:246).

Verder is die doel van die MIRK om gekoördineerde beplanning te fasiliteer deur 'n forum te bied vir samewerking op gesamentlike kruis-departementele planne en programme wat gemik

is op ramprisikovermindering en die integrasie daarvan in ontwikkelingsbeplanning. Dit tree ook ondersteunend op ten opsigte van die Distriksrampbestuursentrum en help met toesig oor die voorbereiding, koördinering, monitering en oorsig van rampbestuursplanne en die integrasie daarvan met die Geïntegreerde Ontwikkelingsbeplanningsprosesse. Die MIRK moet verder ook seker maak van die ontwikkeling en implementering van voorkoming- en versagtingstrategieë, noodgereedheid en 'n vinnige en effektiewe reaksie op rampe wat plaasvind of moontlik gaan plaasvind. Laastens behoort die MIRK ramprisikovermindering-strategieë en rampherstelprosedures te verseker.

In die geval waar 'n munisipaliteit besluit om nie die bogenoemde strukture op te rig nie, moet geskikte alternatiewe bestaande strukture geïdentifiseer word om te verseker dat die beginsels van koöperatiewe regering en gemeenskapsbetrokkenheid toegepas word binne die konteks van die Wet op Rampbestuur (57/2002) en in ooreenstemming met die Nasionale Rampbestuursraamwerk. Daarbenewens behoort plaaslike munisipaliteite hul eie ramp-bestuurskomitees op te rig wat sal verseker dat die oprigting van ramprisikobestuurskomitees of -forums in hul munisipale wyke ook sal plaasvind.

2.4 Gevolgtrekking

Hierdie hoofstuk het die literatuur oor institusionele reëlings vir ramprisikovermindering in Suid-Afrika bespreek. Die historiese ontwikkeling van ramprisikobestuur in Suid-Afrika is kortliks bespreek. Daarna het die bespreking in besonder gefokus op nasionale, provinsiale en plaaslike ramprisikobestuurstrukture. Dit het politieke en administratiewe bestuur, wat betrekking het op ramprisikobestuur in Suid-Afrika, ingesluit.

Hoofstukke 2 en 3 het gepoog om aan die leser 'n agtergrond tot die ontwikkeling van die konsep van ramprisikobestuur in die internasionale en Suid-Afrikaanse omgewings te bied. Verder het dit ook 'n fondament geskep vir die data-ontleding van Hoofstuk 4. Dit bly belangrik om te beklemtoon dat die ontleding wat volg in Hoofstuk 4 gemik is op die strategiese besluitnemingsvlak soos onderskryf in hierdie hoofstuk. Die ontleding van verskillende internasionale ramprisiko-bestuursraamwerke is beslissend in die bepaling van aanvaarbare maatstawwe in ramprisikobestuur. Deur so 'n ontleding kan gemeenskaplikhede en verskille geïdentifiseer word wat 'n bydrae kan lewer tot meer effektiewe implementering van ramprisikobestuur.

Hoofstuk 4: Navorsingsmetodologie en empiriese bevindinge

1. Inleiding

Die primêre navorsingsdoelwit van hierdie studie is om die stand en status van ramprisiko-bestuur in Suid-Afrika te bepaal, asook in watter mate die nasionale rampbestuurraamwerk en die Wet op Rampbestuur (57/2002) in munisipaliteite in Suid-Afrika geïmplementeer is. Die voorafgaande hoofstukke het die fondament vir die empirisie ondersoek wat in hierdie hoofstuk bespreek gaan word, gelê. In hierdie studie is 'n kwantitatiewe en kwalitatiewe navorsingsontwerp gebruik.

Die Suid-Afrikaanse Plaaslike Regeringsvereniging (SALGA) het 'n studie oor die huidige stand van ramprisikobestuur in plaaslike regering in Suid-Afrika aangevra en befonds. Die Afrika Sentrum vir Rampstudies aan die Noordwes-Universiteit is aangewys as 'n konsultant in hierdie verband. As werknemer van die Afrika Sentrum vir Rampstudies is die navorser betrek by die studie en het hy ook 'n integrale rol gespeel in die insameling en verwerking van die data wat uiteindelik ook as die basis vir hierdie studie gebruik is.

Die eerste gedeelte van hierdie hoofstuk sal aan die leser verduidelik welke navorsings-metodologie gevolg is. Die aard van die studie sal kortliks bespreek word en die navorsings-instrumente wat gebruik is vir die data-insameling en ontleding sal uitgelig word. Metodes om geldigheid en betroubaarheid te verseker, sal ook kortliks bespreek word. Daarna sal die bevindinge van die studie oor die status van ramprisikobestuur in Suid-Afrikaanse munisi-paliteite per provinsie bespreek word.

2. Navorsingsontwerp

Navorsingsontwerp, volgens Draper (2007), is 'n oorkoepelende term wat konsepte soos navorsingsmetodologie en -metodes insluit. Afsonderlik verwys metodologie na die gekose navorsingsbenadering, terwyl navorsingsmetode verwys na die praktiese werkswyse waarop die navorser besluit vir data-insameling en -ontleding.

In elke studie wat onderneem word, is daar spesifieke vrae wat 'n navorser homself behoort te vra. Hierdie vrae gee rigting aan en bepaal die uitkoms van die studie. Die meeste navorsers

staan uiteindelik voor die keuse van 'n kwantitatiewe of kwalitatiewe navorsingsontwerp, maar volgens Tesch (1990) hoef dit nie noodwendig 'n keuse tussen die twee te wees nie en kan die navorser van 'n kombinasie van die navorsingsontwerpe gebruik maak. In hierdie studie is gebruik gemaak van 'n kombinasie van die navorsingsontwerpe (kwantitatief en kwalitatief).

Die keuse van 'n kwantitatiewe of kwalitatiewe navorsingsontwerp hang grootliks af van wat die navorser wil bereik en wat die beste manier is om geldigheid en betroubaarheid te verseker (Lowhorn, 2007; De Vos *et al.*, 2011). Volgens De Vos *et al.* (2011) verwys ontwerp in navorsing na al die besluite wat 'n navorser neem gedurende die proses van die navorsings-projek, dit wil sê welke data-ontledingsmetodes of data-insamelingsmetodes gebruik gaan word.

Die kwalitatiewe navorsingsontwerp verskil van die kwantitatiewe ontwerp deurdat die kwalitatiewe ontwerp nie 'n formele stap-vir-stap benadering vir die navorser gee om te volg nie en die omvang is in die meeste gevalle ongedefinieerd, wat navorsers in staat stel om op 'n meer filosofiese wyse te werk te gaan (De Vos *et al.*, 2011). Dít laat die navorser met 'n groot verskeidenheid metodes en navorsingsontwerpe om van te kies. Weens die feit dat 'n kwalitatiewe navorsingsontwerp so 'n verskeidenheid van navorsingsmetodes omvat, kan dit gesien word as 'n interdissiplinêre, multiparadigmatiese en multimetodiese benadering tot navorsing (Struwig & Stead, 2001). Verder verwys 'n kwalitatiewe navorsingsontwerp dikwels na enige inligting wat nie gekwantifiseer kan word nie (Tesch, 1990). 'n Kwalitatiewe navorsingsontwerp is buigsaam deurdat dit die navorser die vryheid gee om die ontwerp aan te pas om by die situasie te pas en laat ook 'n minder gestruktureerde benadering toe (Struwig & Stead, 2001; De Vos, *et al.*, 2011).

In die volgende afdeling sal die filosofiese benadering van hierdie studie oorsigtelik bespreek word. Verder sal die eienskappe, sterk- en swakpunte van kwalitatiewe sowel as kwanti-tatiewe navorsing bespreek word.

2.1 Filosofiese benadering

Hierdie studie is onderneem binne 'n post-positiwistiese benadering waarin daar verskeie realiteite bestaan. Die post-positiwistiese benadering streef objektiwiteit na deur die moont-like effekte van persoonlike vooroordele te erken (Robson, 2002). Post-positiwiste glo ook dat 'n realiteit bestaan, maar dat dit slegs onperfek of in waarskynlikheid geken kan word (Robson, 2002) en dat die sosiale wetenskappe dikwels gefragmenteer is, dat kennis nie

neutraal is nie en dat alle kennis sosiaal gekonstrueer is (Henderson, 2011:342). Volgens Ryan (2006:12) beklemtoon post-positiwistiese navorsingsbeginsels die betekenis en die skep van nuwe kennis. Navorsing wat in die post-positiwistiese benadering gedoen word, vereis van die navorser om die gehele beeld te kan sien en om oorsigtelik na die navorsing te kan kyk (Ryan, 2006:18). Henderson (2011:343) meen verder dat die post-positiwistiese benadering voorsiening maak vir die gebruik van natuurlike omgewings- en situasionele/kontekstuele data en dat dit die moontlikhede vir die oplossing van belangrike probleme daarstel. In hierdie genoemde konteks is kwalitatiewe data en gemengde metodes dikwels noodsaaklik.

Volgens Sale *et al*. (2002:46) hou 'n gemengde metode van navorsing die voordeel in dat kwantitatiewe sowel as kwalitatiewe navorsingsmetodes 'n gemeenskaplike doel het om kennis te versprei ter wille van praktiese kennis. Die kombinasie van kwalitatiewe en kwantitatiewe navorsing bied aan die navorser die vryheid om die data vanuit verskeie perspektiewe te ontleed en dus by te dra tot die geloofwaardigheid van die studie. Die kwantitatiewe ontleding van hierdie studie is gedoen binne die raamwerk wat deur die kwalitatiewe analise gebied word. Dit lei daartoe dat die kwantitatiewe ontleding van die data ryk is aan konteks en nie bloot statisties van aard is nie.

2.2 Kwalitatiewe navorsing

Kwalitatiewe navorsing het ten doel om 'n begrip te kry van die sosiale werklikheid. Dit beteken dat daar dikwels eerder op kleiner voorbeelde of gevallestudies gefokus word ten einde data verklarend te kan analiseer (Struwig & Stead, 2001:17; Leedy & Ormrod, 2005:134).

Volgens Van der Merwe (1996:287) word daar in kwalitatiewe navorsing meestal van induktiewe logika gebruik gemaak in die sin dat daar gewoonlik vanaf spesifieke ervarings na algemene waarhede, vanaf feite na teorie, geredeneer word. Dit beteken dat die navorsingsprojek met geen eksplisiete konseptuele raamwerk begin word nie, maar dat die navorsing gewoonlik gelei word deur algemene vraagstellings, teoretiese stellings of vermoedens (Van der Merwe, 1996:287).

2.2.1 Eienskappe van kwalitatiewe navorsing

Struwig en Stead (2001:12-13) identifiseer vier kerneienskappe van kwalitatiewe navorsing (*cf*. Bryman, 1988):

I. *Die deelnemer en navorser se perspektief*: Tydens kwalitatiewe navorsing probeer die navorser deur die oë van die deelnemer kyk. Die navorser moet die navorsingsdata in samewerking met die deelnemer analiseer en interpreteer. Volgens Denzin en Lincoln (2005:12) is beide kwalitatiewe en kwantitatiewe navorsers wel gemoeid met die indiwidu se oogpunt. Kwalitatiewe navorsers meen egter hulle kan nader aan die perspektief van die akteur kom deur gedetailleerde onderhoudvoering en waarneming. Hulle redeneer dat kwantitatiewe navorsers selde in staat is om die perspektiewe van hul onderwerpe vas te vang, omdat hulle op meer afgesonderde empiriese metodes en hulpbronne staatmaak.

II. *Kontekstualisering*: Dit beklemtoon die verskeie makro- en mikrokontekste van 'n indiwidu en hoe hierdie kontekste in 'n dinamiese interaksie met mekaar verkeer. Die historiese konteks van die indiwidu kan ook van belang wees vir die navorser. Kwalitatiewe navorsers is dus meer geneig om die beperkinge van die daaglikse sosiale wêreld te konfronteer. Kwantitatiewe navorsers daarenteen som die wêreld op en bestudeer dit selde direk. Hulle soek 'n nomotetiese of etiese (*etic*) wetenskap wat gebaseer is op waarskynlikhede wat van die studie afgelei kan word waar kwalitatiewe navorsers verbind is tot 'n emiese ideografiese gevalle-gebaseerde posisie wat die aandag op besonderhede van die betrokke gevalle rig.

III. *Proses*: Prosesnavorsing ondersoek die interverwante gebeure langs die wêreldse- en ontwikkelingskontinuum. Dit is nodig om te verstaan hoe gebeure van die verlede 'n rol speel in 'n indiwidu se gedagtes en gedrag. In hierdie studie is die ontwikkeling van rampbestuurswetgewing in gedagte gehou.

IV. *Buigsaamheid en die gebruik van teorieë*: Kwalitatiewe navorsers verkies om navorsing op 'n oop en ongestruktureerde manier te begin en kan huiwerig wees om te veel op teorieë staat te maak om 'n navorsingsraamwerk te verskaf. So 'n ongestruktureerde benadering kan die navorser aanmoedig om sensitief te wees vir onverwagte gebeure. Soos wat die navorsing vorder kan die navorsingsmetode aangepas word om aan die vereistes van die navorsingsvrae te voldoen.

Volgens Beylefeld (2005) word kennis sosiaal gekonstrueer deur 'n indiwiduele of 'n kollektiewe definiëring van 'n situasie. Om hierdie rede word daar grootliks op teks eerder as numeriese data gesteun. Aansluitend hierby word die vermoë om dit wat in 'n natuurlike situasie gebeur, te analiseer, as een van die sterkpunte van kwalitatiewe navorsing beskou (Silverman, 2006). In kwalitatiewe navorsing is dit ook opvallend dat die navorser verkies om op die agtergrond te bly en nie betrokke te raak by die gebeure of 'voorwerpe' van die ondersoek nie (Van der Merwe, 1996:291). Van der Merwe (1996:291) meen verder ook dat die

kwalitatiewe metodologie hom leen tot die beskrywing van opinies en houdings en die vasstelling van die invloed van een gebeure of veranderlike op 'n ander.

'n Sekondêre ontleding is van die ingesamelde data gedoen. Hakim (1982:1) definieer sekondêre ontleding as enige verdere ontleding van 'n bestaande datastel wat interpretasies, gevolgtrekkings of kennis bied wat 'n bydrae maak tot of verskil van dit wat in die eerste verslag oor die ondersoek bekend gemaak is. Hyman (aangehaal in Dale *et al*., 1988:3) verduidelik 'n sekondêre ontleding as die onttrekking van kennis oor onderwerpe wat verskil van dit wat die fokus van die aanvanklike opnames was.

'n Sekondêre ontleding van data stel die navorser in staat om sekere areas van belang te bestudeer sonder om die veldwerk vir data-insameling te doen (Winch *et al*., 2009). Winch *et al*. (2009) noem ook dat 'n voordeel van 'n sekondêre ontleding van data is dat die data deur 'n lukrake steekproef bepaal is, wat die navorser in staat stel om die populasie te veralgemeen. Volgens Kiecolt en Nathan (1985:11) is verdere voordele van sekondêre data-ontleding dat dit meer koste-effektief is – dit bespaar tyd en menslike insette. Nog 'n voordeel van die gebruik van sekondêre data-analise is dat dit die probleme wat met data-insameling gepaard gaan, omseil.

2.2.2 Sterk en swak punte van kwalitatiewe navorsing

Die sterkste punt van kwalitatiewe navorsing, volgens Babbie en Mouton (2005:321), is die diepte van begrip wat dit toelaat. Waar ander navorsingsbenaderings soms beskryf word as simplisties, kan dit selde toegeskryf word aan kwalitatiewe navorsing. Buigsaamheid is nog 'n voordeel van kwalitatiewe navorsing omdat hierdie tipe navorsing op enige tydstip aangepas kan word. Kwalitatiewe navorsers glo dat die diep beskrywings van die sosiale wêreld waardevol is waar kwantitatiewe navorsers, met hul eties-nomotetiese verbintenis, minder omgee oor sulke detail. Kwantitatiewe navorsers is opsetlik ongeërg met diep beskrywings omdat sulke detail die proses van veralgemening onderbreek (Denzin & Lincoln, 2005:12).

Daarbenewens is kwalitatiewe navorsing dikwels relatief goedkoop in vergelyking met ander navorsingsmetodes wat duur toerusting of navorsingspersoneel benodig (Babbie & Mouton, 2005:321). Vir hierdie studie was die voordeel van kwalitatiewe navorsing daarin dat vraelyste uitgestuur is en telefoononderhoude gevoer is.

Betroubaarheid kan egter 'n swak punt wees in kwalitatiewe navorsing (Babbie & Mouton, 2005:322) aangesien die navorser nie toesig kan hou oor wie werklik die vraelyste ingevul het

nie. 'n Ander swak punt van kwalitatiewe navorsing kan wees dat dit langer neem om die data in te samel as vir ander navorsingsmetodes en dat die resultate beïnvloed kan word deur die navorser se persoonlike voorkeure en vooroordele (USA, 2009).

2.3 Kwantitatiewe navorsing

Kwantitatiewe navorsing word gebruik om die teorieë te toets, feite vas te stel, statistiek te beskryf en die verbande tussen veranderlike en voorspelling te tipeer (Van der Merwe, 1996). Dit behels 'n gestruktureerde data-insamelingsproses (Struwig & Stead, 2001) en leen hom tot die beskrywing van opinies en houdings en die vasstelling van die invloed van een gebeure of veranderlike op 'n ander.

Volgens Mouton & Marais (1985) word oorwegings rakende eksterne geldigheid (veralgemeenbaarheid) as een van die belangrikste vereistes gestel. Kwantitatiewe navorsing kan breedweg beskryf word as 'n benadering wat meer geformaliseerd is met 'n reikwydte wat meer presies afgebaken is (Mouton & Marais, 1985).

2.3.1 Eienskappe van kwantitatiewe navorsing

Struwig en Stead (2001:12-13) identifiseer vyf kerneienskappe van kwantitatiewe navorsing (*cf.* Bryman, 1988):

1. *Konstrukte en die meting daarvan*: Kwantitatiewe navorsing bestudeer die konstrukte (veranderlikes) wat gebaseer is op die hipotese wat afgelei is van 'n teoretiese skema. Konstrukte is die kernfokus van kwantitatiewe navorsing en die meting daarvan word dikwels onderneem deur die gebruik van vraelyste.
2. *Kousaliteit*: Dit probeer 'n kousale verband trek tussen konstrukte. Die gereelde gebruik van afhanklike en onafhanlkike veranderlikes getuig van die wydverspreide neiging om kousale verbande tussen veranderlikes (konstrukte) te vestig. 'n Kousale verband tussen konstrukte verduidelik waarom iets is soos dit is deur die oorsaak daarvan te spesifiseer.
3. *Veralgemening*: Die resultate van die data word dikwels buite die beperkinge van die steekproef veralgemeen. Baie aandag word geskenk aan kwessies rondom 'n steekproef en in besonder op die verteenwoordigendheid van die steekproef. Dit is belangrik dat die steekproef verteenwoordigend van die populasie is, sodat die resultate oor die hele populasie veralgemeen kan word.
4. *Replisering*: Die replisering van 'n studie is 'n manier om die omvang waartoe die bevindinge op ander kontekste van toepassing is, te bepaal. Dit dien ook as 'n manier om

die partydigheid van die navorser na te gaan. 'n Studie is repliseerbaar wanneer die navorsingsproses duidelik en akkuraat beskryf is. Dit stel ander navorsers in staat om die studie te herhaal.

5. *Indiwidu as fokus*: Die indiwidu is fokus van die empiriese ondersoek. ie instrumente vir opnames word aan indiwidue uitgedeel en die response van die indiwidu (nie 'n groep nie) word verlang. Die indiwidualistiese element in kwantitatiewe navorsing het te doen met die manier waarop die ondersoek uitgevoer word waardeur die indiwidu as databron gebruik word.

2.3.2 Sterk en swak punte van kwantitatiewe navorsing

Kwantitatiewe navorsing bied resultate wat in getalle uitgedruk kan word. Die sterkste punt van kwantitatiewe navorsing, volgens Madrigal en McClain (2012), is dat die data beskrywend is en dat dit die navorser in staat stel om 'n momentopname van 'n gemeenskap te maak. Verder is die ontleding van die data nie so tydrowend soos in kwalitatiewe navorsing nie en dit kan gebruik word om 'n relatief akkurate veralgemening van 'n groot populasie te maak. Die kwantitatiewe studie, indien die navorsingsproses duidelik en akkuraat beskryf is, kan gerepliseer word om die studie te toets (Newman & Benz, 1998).

Die swakpunte van kwantitatiewe navorsing sluit in dat daar nie beheer oor die respondent se omgewing uitgeoefen kan word nie, dat dit resultate voortbring wat beperk is in omvang as gevolg van die tipe vrae wat gevra word en die gestruktureerde formaat daarvan. Dit staan ook nie die navorser by om 'n aaneenlopende ondersoek van 'n navorsingsfenomeen te ondersoek nie (Newman & Benz, 1998).

2.4 Ontwerp van die empiriese studie

Die ontwerp van die empiriese gedeelte van hierdie studie bestaan uit 'n oorsig van die relevante literatuur en verordeninge, telefoniese onderhoude, semi-gestruktureerde onderhoude en vraelyste wat hoofsaaklik via e-pos maar ook via slakkepos en faks versprei is.

'n Uitgebreide literatuuroorsig (sien hoofstukke 2 en 3 van hierdie studie) is onderneem. Dit het insig gegee in globale tendense in die ontwikkeling van ramprisikobestuur, asook waaraan die Suid-Afrikaanse wetgewing sy ontstaan te danke het. Die literatuuroorsig het ook aanduidings van goeie praktyk in meetinstrumente asook bystand in die interpretasie van die resultate gegee (De Wet *et al.*, 1981).

Vir die pos- en faksstukke is 'n vraelys opgestel. Hoewel dit moeilik en tydrowend is om die antwoorde op oop vrae te ontleed (Welman & Kruger, 1999), was dit noodsaaklik in hierdie studie om die respondente die geleentheid te gee om hul opinies vrylik weer te gee. Die vraelyste is aan amptenare in geselekteerde Munisipale (metropolitaanse en distriksmunisipaliteite) Rampbestuursentrums, plaaslike munisipaliteite, asook verteenwoordigers van munisipale departemente in Suid-Afrika gestuur in 'n poging om operasionele inligting te verkry rakende die huidige status van Rampbestuur binne alle munisipaliteite.

3. Data-insameling

Die aard en omvang van hierdie navorsing het gesteun op die volle betrokkenheid van die teikenpopulasie. Weens tydsbeperkinge is die navorsing gebaseer op 'n verteenwoordigende steekproef van die totale populasie. 'n Eenvoudig ewekansige steekproef, waarby elke element van die populasie presies dieselfde kans by elke trekking het om gekies te word vir die steekproef, is geneem. In hierdie geval is wel seker gemaak dat al die provinsies verteenwoordig word.

Data-insameling het 'n aanvang geneem nadat die teikenpopulasie geïdentifiseer is. Die totale populasie het bestaan uit ses metropolitaanse munisipaliteite, 46 distriksmunisipaliteite en 231 plaaslike munisipaliteite in Suid-Afrika. Uit die totale populasie is 'n 20% verteenwoordigende steekproef geïdentifiseer. Die steekproef het dus bestaan uit 6 metropolitaanse munisipaliteite, 17 distriksmunisipaliteite en 55 plaaslike munisipaliteite. Sien Tabel 1 vir 'n uiteensetting van die steekproef.

Tabel 4.1: Uiteensetting van steekproef

	Plaaslik	Metro	Distrik
Totale populasie	231	6	46
Steekproef	55	6	17
Totale respondente	36	5	12

Tabel 2 gee 'n aanduiding van hoe die steekproef onder die verskeie provinsies in Suid-Afrika versprei is.

Tabel 4.2: Eenvoudig ewekansige steekproef per provinsie

Provinsie	Distrik	Metro	Plaaslik	Steekproef-persentasie	Steekproef-telling
Gauteng	1	3	2	7,69%	6
KwaZulu-Natal	3	1	11	19,23%	15
Limpopo	2	0	6	10,26%	8
Mpumalanga	2	0	4	7,69%	6
Noord-Kaap	1	0	5	7,69%	6
Noordwes	2	0	7	11,55%	9

Oos-Kaap	3	1	7	14,1%	11
Vrystaat	2	0	8	12,82%	10
Wes-Kaap	1	1	5	8,97%	7
Totaal	**17**	**6**	**55**	**100%**	**78**

3.1 Semi-gestruktureerde onderhoude

In kwalitatiewe studies is die aard van onderhoude volgens Leedy en Ormrod (2005) meer ontspanne, informeel en vriendelik as in kwantitatiewe studies waar onderhoude dikwels meer formeel van aard is. Die semi-gestruktureerde onderhoud is 'n kombinasie van gestruktureerde en ongestruktureerde onderhoude (Struwig & Stead, 2001). Wanneer 'n semi-gestruktureerde onderhoud gevoer word, berei die navorser oop vrae voor wat logies gesorteer word (Richards & Morse, 2007).

Die semi-gestruktureerde metode gee aan die navorser die vryheid om die onderwerpe te sorteer op 'n manier wat dit vir hom nodig is en daarom kan verskeie respondente in onderhoude dieselfde vrae kry maar nie noodwendig altyd in dieselfde volgorde nie (Richards & Morse, 2007; Greeff, 2007). Hierdie tipe onderhoud is ook besonder buigsaam en laat die navorser toe om ander interessante onderwerpe wat gedurende die onderhoud mag opduik, op te volg. Dit laat ook die ondervraagde toe om meer uitgebreide detail te verskaf (Greeff, 2007). Hierdie tipe onderhoud word normaalweg gebruik wanneer die onderwerp nie heeltemal duidelik is nie, of wanneer insig in 'n spesifieke gebeurtenis of gedrag of in 'n ondervraagde se persoonlike oortuigings, persepsies of weergawe verlang word (Greeff, 2007). Dit is egter steeds belangrik dat, hoewel die vrae voor die tyd voorberei is, die gesprek natuurlik moet vloei soos tydens 'n ongestruktureerde onderhoud. Boonop moet die vrae só gestel word dat diepgaande en gedetailleerde antwoorde aangemoedig word (Richards & Morse, 2007).

Semi-gestruktureerde onderhoude is gevoer met verteenwoordigers van die Departement van Koöperatiewe Regering en Tradisionele Sake (Cogta) en die Suid-Afrikaanse Plaaslike Regeringsvereniging (Salga) op 'n nasionale vlak (sien Aanhangsel A vir 'n voorbeeld van hierdie vraelys).

Daar is ook telefoniese semi-gestruktureerde onderhoude gevoer met een nie-regeringsorganisasie per provinsie en met die verteenwoordigers van semi-staatsinstellings soos Eskom en Telkom, om inligting in te win oor die organisasies se fokus op ramprisikobestuur (sien Aanhangsel B vir 'n voorbeeld van hierdie vraelys). Die fokus van hierdie studie val op

ramprisikobestuur in plaaslike regering en daarom is besluit op slegs een nie-regerings-organisasie en semi-staatsinstelling per provinsie.

3.2 Telefoononderhoude

In die geval van telefoononderhoude vra die onderhoudvoerder die vrae vanaf 'n vooraf-opgestelde vraelys oor die telefoon en teken die respondent se antwoorde aan.

Telefoononderhoude is gehou met die LUR'e (Lid van die Uitvoerende Raad van die Provinsie) van drie provinsies en 17 raadslede van al nege provinsies in 'n poging om inligting in te win oor die politieke toesig en oorsig van ramprisikobestuursbeleide en -strategieë (sien Aanhangsel C vir 'n voorbeeld van die vraelys wat vir hierdie onderhoud gebruik is). Elk van die 20 respondente was verantwoordelik vir ramprisikobestuur in hul onderskeie regerings-domeine.

3.3 Vraelyste

Volgens Babbie (2007:246) is 'n vraelys 'n dokument wat vrae en ander items bevat wat ontwerp is om inligting, wat geskik is vir ontleding, aan te vra. Wanneer vrae gestel word, het 'n navorser twee keuses. Die navorser kan oop vrae stel waarin die respondent(e) hul eie antwoord op die vraag moet verskaf, of die navorser kan geslote vrae stel waarin die respondent(e) gevra word om 'n antwoord uit 'n voorafopgestelde lys te kies (Babbie, 2007:246). Struwig en Stead (2001:51) stel voor dat 'n vraelys opgestel word wat gebaseer is op 'n model wat tydens die literatuurstudie gevestig is.

Die vraelys wat vir hierdie studie gebruik is, het bestaan uit 'n mengsel van geslote vrae (oorwegend Likertskaalvrae) en oop vrae (waar daar 'n motivering verskaf moet word vir die antwoord op die voorafgaande Likertskaalvraag). Die vrae is ingedeel in onderafdelings (biografiese inligting, institusionele opstelling, implementering van wetlike raamwerke, rolle en verantwoordelikhede en finansiële verpligtinge) sodat die vrae van verskillende afdelings maklik onderskeibaar is (sien Aanhangsel D vir 'n voorbeeld van die vraelys).

4. Geldigheid, betroubaarheid en triangulasie

Geldigheid en betroubaarheid is twee aspekte wat nie onderskat of verwaarloos mag word in 'n studie nie aangesien 'n gebrek aan deeglike oorweging van hierdie twee aspekte, 'n studie se bevindinge nietig kan maak (Struwig & Stead, 2001). Enersyds word betroubaarheid gedefinieer as die graad waartoe resultate konsekwent, akkuraat of stabiel is; andersyds word

geldigheid gedefinieer as die graad waartoe 'n navorser kan staatmaak op die teorieë en konsepte in 'n studie (Struwig & Stead, 2001). Geldigheid binne kwalitatiewe navorsing verwys na betroubaarheid en/of geloofwaardigheid (Struwig & Stead, 2001). Dit kom daarop neer dat die instrument(e) wat gebruik word vir data-insameling moet meet wat dit veronderstel is om te meet (Cohen *et al.*, 2002). Geldigheid en betroubaarheid in kwalitatiewe navorsing word bepaal deur die sinvolheid en ooreenstemming deur diegene wat betrek word by die uitvoering van die navorsing (Burns, 2000).

In hierdie studie is gepoog om in alle aspekte getrou te bly aan die kwalitatiewe navorsingsontwerp in terme van tegnieke en metodes. Daar is ook gepoog om te alle tye so objektief moontlik te bly en om geen van die data of respondente onbehoorlik te beïnvloed om by die doel van die studie te pas nie. Origens is data van verskeie bronne wat verskillende posisies in die onderskeie munisipaliteite beklee, hetsy as politieke of staatsamptenare, ingesamel deur verskillende data-insamelingsmetodes sodat die geldigheid en betroubaarheid van die bevindinge verseker kan word.

Triangulasie word deur verskeie navorsers (Woods, 1992; Corbin & Holt, 2005; Denzin & Lincoln, 2005; Silverman, 2006; Badenhorst, 2008; Fraenkel & Wallen, 2008) beskou as die toepassing van 'n verskeidenheid van data-insamelingstegnieke wat 'n meer volledige en objektiewe verteenwoordiging van die studie-onderwerp kan waarborg. Triangulasie in hierdie studie is versterk deur semi-gestruktureerde onderhoude te kombineer met 'n kwalitatiewe navorsingsontwerp en 'n literatuurstudie. Dit kom daarop neer dat triangulasie in hierdie studie gedoen is deur kwalitatief te werk te gaan deur middel van semi-gestruktureerde onderhoude, kwantitatief deur middel van onderhoude en 'n literatuurstudie te doen.

5. Empiriese bevindinge

Die empiriese bevindinge is in sleuteltemas ingedeel sodat 'n gestruktureerde benadering tot die aanbieding van die bevindinge verskaf kan word. Die temas is ontwikkel volgens die uitkomste wat SALGA van die studie verlang het. Die sleuteltemas is soos volg:

- Institusionele maatreëls vir die verskillende tipes munisipaliteite
- Personeel
- Hulpbronne

Die volgende afdelings sal 'n in-diepte ontleding van die bogenoemde sleuteltemas bied.

5.1 Institusionele maatreëls vir die verskillende tipes munisipaliteite

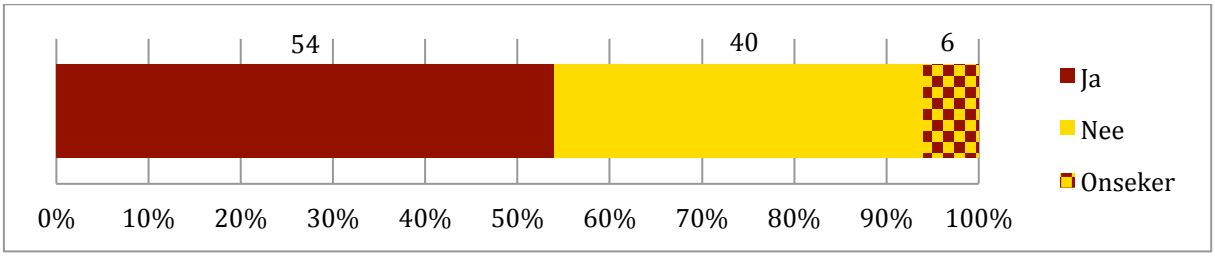
Dit is belangrik vir munisipaliteite om institusionele maatreëls vir ramprisikobestuur in plek te hê. Dit gee ook 'n aanduiding van die mate waartoe munisipaliteite aan die vereistes van die Wet op Rampbestuur (57/2002) voldoen.

5.1.1 Strukture vir Ramprisikobestuur

In 'n poging om ramprisikobestuursentiteite op alle vlakke van regering by te staan om hul wetlike mandaat uit te voer, vereis die Suid-Afrikaanse Nasionale Rampbestuurbeleidsraamwerk en die Wet op Rampbestuur die oprigting van sekere institusionele strukture. Die volgende afdelings sal die resultaat bespreek soos wat dit op munisipaliteite van toepassing is.

5.1.1.1 Rampbestuursentrums

Die oprigting van rampbestuursentrums op 'n plaaslike regeringsvlak is 'n wetlike vereiste van die distriks- en metropolitaanse munisipaliteite. Vier-en-vyftig persent (54%) van die respondente het bevestig dat hul plaaslike, distriks- of metropolitaanse munisipaliteit wel 'n rampbestuursentrum in die hiërargiese struktuur van die munisipaliteit het. Van die 40% van respondente wat genoem het dat daar geen rampbestuursentrum is nie, was 56% vanuit plaaslike munisipaliteite. Dit is egter nie verbasend nie aangesien die Wet op Rampbestuur (57/2002) nie uitdruklik voorsiening maak vir die oprigting van institusionele maatreëls vir rampbestuur op plaaslike regeringsvlak nie. Daarbenewens het 6% van die respondente genoem dat hulle nie seker is of daar 'n rampbestuursentrum in hul betrokke munisipaliteite bestaan nie (sien Figuur 4.1).



Figuur 4.1: Persentasie van munisipaliteite met 'n gevestigde Rampbestuursentrum

In terme van die funksionering van hierdie rampbestuursentrums het 40% van die plaaslike munisipaliteite gesê dat hul sentrums op 'n baie lae vlak funksioneer en 46% van distriksmunisipaliteite het aangedui dat hul sentrums ten dele funksioneer, maar dat daar ruimte vir verbetering is. Andersyds het 75% van die metropolitaanse munisipaliteite aangedui dat hul sentrums goed funksioneer en die oorblywende 25% dat dit baie goed funksioneer. Hierdie

teenstrydigheid kan toegeskryf word aan die feit dat rampbestuur in Suid-Afrika meer aandag in die stedelike gebiede geniet en dat die metropolitaanse munisipaliteite 'n heelwat groter inkomstebasis het as plaaslike munisipaliteite in landelike en stadsrandgebiede.

5.1.1.2 Rampbestuursadviesforums

Soos verwag kan word, het die gebrek aan rampbestuursentrums 'n domino-effek op die bestaan van 'n Rampbestuursadviesforum (RAF). In hierdie opsig het 68% van die plaaslike munisipaliteite aangedui dat hulle geen RAF in plek het nie. Dit blyk ook 'n uitdaging op distriksvlak te wees aangesien 25% van die respondente aangedui het dat, hoewel dit 'n wetlike vereiste is, daar geen RAF in plek is nie. Al die metropolitaanse munisipaliteite het wel 'n RAF in plek.

Wanneer dit kom by die effektiewe funksionering van die Rampbestuursadviesforums was 53% van die plaaslike munisipaliteite van mening dat hul RAF op distriksvlak op 'n baie lae vlak funksioneer en 36% van die distriksmunisipaliteite het aangedui dat hul RAF ten dele funksioneer, maar dat daar ruimte vir verbetering is. Die metropolitaanse munisipaliteite het in gelyke mate aangedui dat hulle òf 'n deels funksionerende RAF het met ruimte vir verbetering (40%) òf dat die RAF op 'n lae vlak funksioneer (40%). Die implementering van institusionele maatreëls vir ramprisikobestuur, soos 'n RAF, blyk dus een van die swak punte van metropolitaanse munisipaliteite te wees. Die lae vlak van funksionering van die RAF op distriksvlak is moontlik toe te skryf aan die feit dat rampbestuursentrums min hulp kry vir die oprigting en bestuur van hierdie tipe strukture. In vele gevalle benut die distriksrampbestuur-sentrums nie die RAF om belanghebbendes te betrek (deur advies te gee of in te win) nie maar eerder om die belanghebbendes in te lig van oppervlakkige ramprisikobestuurskwessies (soos aantal gebeurtenisse in die verlede). Baie min ramprisikobestuursverwante inligting word in hierdie forums gedeel en/of bespreek.

Tabel 4.3: Rampbestuursadviesforums opgerig per provinsie

	Provinsie								
	Gauteng	KwaZulu-Natal	Limpopo	Mpuma-langa	Noord-Kaap	Noordwes	Oos-Kaap	Vrystaat	Wes-Kaap
Ja	3	6	0	1	0	3	6	3	3
Nee	1	5	3	3	2	3	2	2	5

5.1.1.3 Interdepartementele Rampbestuurskomitee

Volgens die data wat ingewin is, skiet die oprigting van Interdepartementele Rampbestuurskomitees (IRK) ver tekort op alle vlakke van regering. Vyf-en-vyftig persent (55%) van die distriksmunisipaliteite, 60% van die metropolitaanse munisipaliteite en 73% van die plaaslike munisipaltieite het aangedui dat daar nog geen IRK opgerig is nie. 'n Moontlike rede vir hierdie verskynsel kan wees omdat die IRK nie 'n wetlike vereiste is nie, hoewel die Nasionale Rampbestuursraamwerk duidelike nadruk op so 'n komitee plaas. Die afwesigheid van 'n IRK belemmer die vermoë van plaaslike regerings om die geïntegreerde multisektorale benadering wat deur die Wet op Rampbestuur (57/2002) in die vooruitsig gestel word, te bereik. Van die munisipaliteite wat aangedui het dat daar wel so 'n komitee bestaan, het 62% van die plaaslike munisipaliteite en 50% van die metropolitaanse munisipaliteite aangedui dat hierdie komitees op 'n baie lae vlak funksioneer. In terme van die distriksmunisipaliteite het 30% aangedui dat die komitee op 'n baie lae vlak funksioneer en 40% het aangedui dat die komitee ten dele funksioneer maar dat daar ruimte vir verbetering is.

Die Nasionale Rampbestuursraamwerk vereis uitdruklik dat elke munisipale staatsorgaan 'n brand- of knooppunt vir ramprisikovermindering in hul hiërargie moet identifiseer. Hierdie brandpunt sal die betrokke departement se verteenwoordiger op die IRK word. Gegewe die belangrikheid van die IRK, kan geargumenteer word dat hierdie departementele brandpunte aanstellings volgens artikel 57 van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels (32/2000) behoort te wees. Ramprisikovermindering vereis van indiwidue met mandate om bystand te verleen in die besluitnemingsproses. Vir hierdie artikel 57-aanstellings om verantwoordelik gehou te word vir ramprisikovermindering in hul departemente, maak dit sin om ramprisikovermindering as deel van die diensooreenkoms en werksbeskrywing van alle artikel 57-aanstellings in te sluit.

Tabel 4.4: Interdepartementele Rampbestuurskomitees opgerig per provinsie

	Provinsie								
	Gauteng	KwaZulu-Natal	Limpopo	Mpuma-langa	Noord-Kaap	Noordwes	Oos-Kaap	Vrystaat	Wes-Kaap
Ja	3	6	0	1	0	3	6	3	3
Nee	1	5	3	3	2	3	2	2	5

5.1.1.4 Integrering van GOP en Ramprisikobestuursplanne

Distriks- en metropolitaanse munisipaliteite maak goeie vordering met die integrering van rampbestuursplanne in hul Geïntegreerde Ontwikkelingsbeplanning. Drie-en-sewentig

persent (73%) van die distriks- en 80% van die metropolitaanse munsipaliteite het positiewe vordering getoon.

Hoewel plaaslike munisipaliteite 'n mate van vordering met die integrasie getoon het (58%), het 38% van plaaslike munisipaliteite nog nie aan hierdie vereiste voldoen nie. 'n Onreëlmatigheid word waargeneem in verband met ramprisikobestuursplanne as deel van die bestaande GOP, veral op metropolitaanse en distriksmunisipale vlak. Hoewel albei hierdie vlakke goeie vordering toon in terme van die integrasie van ramprisikobestuursplanne in die bestaande GOP's, het 36% van die distrikte aangedui dat hierdie planne nie beduidend geïntegreer is in die GOP nie en minder as die helfte (40%) van die metropolitaanse munisipaliteite het 'n goeie vlak van integrasie aangedui. Hierdie tendens word ook in die plaaslike munisipaliteite bespeur waar 24% aangedui het dat daar 'n lae vlak van integrasie is en 28% dat daar 'n baie lae vlak van integrasie is met betrekking tot ramprisikobestuursplanne as deel van die GOP's.

5.1.1.5 Hoof van die Rampbestuursentrum

Volgens die Wet op Rampbestuur (57/2002) behoort 'n bestuurder aangestel te word vir elke Rampbestuursentrum in die land. Die hoof van die sentrum moet dan ook die dryfkrag wees agter van die ramprisikobestuursaktiwiteite binne sy/haar jurisdiksie. Die Wet op Rampbestuur (57/2002) stel dan ook voor dat die hoof van die sentrum 'n artikel 57-aanstelling moet wees. Dit is egter in die meeste munisipaliteite haas nooit die geval nie.

Van die distriksmunisipaliteite het 58% en van die plaaslike munisipaliteite 84% aangedui dat daar geen persoon aangestel is in die spesifieke rol van hoof van die rampbestuursentrum nie. In 40% (distriksmunisipaliteite) en 33% (plaaslike munisipaliteite) van die gevalle het die huidige hoof van die rampbestuursentrum ook 'n ander pos beklee. Die dubbele verantwoordelikheid wat die hoofde van rampbestuursentrums het, word as kommerwekkend gesien. Dit is nie prakties om te verwag dat 'n indiwidu die verantwoordelikhede van twee verskillende posisies moet dra en steeds die strategiese doelwitte van albei poste doeltreffend en effektief moet bereik nie. Wanneer die gedetailleerde omskrywing van die take van die hoof van die rampbestuursentrum volgens die Wet op Rampbestuur (57/2002) en die Nasionale Rampbestuursraamwerk in oënskou geneem word, is dit kommerwekkend dat munisipaliteite nie die belangrikheid van hierdie pos besef nie.

5.1.1.6 Vrywilligereenheid

Die oprigting van 'n vrywilligereenheid is nog 'n area van groot kommer op plaaslike en distriksmunisipale vlak. Vrywilligers dien as 'n belangrike skakel tussen die plaaslike regering en die gemeenskappe. Indien 'n vrywilligereenheid nie bestaan nie, word die samewerking in terme van ramprisikovermindering tussen plaaslike regerings en gemeenskappe dus beperk. Dit is egter nie 'n wetlik afdwingbare vereiste om 'n vrywilligereenheid op te rig nie, en daarom is dit nie vreemd dat 72% van plaaslike munisipaliteite en 50% van distriksmunisipaliteite aangedui het dat hulle geen vrywilligereenheid het nie. Alle metropolitaanse munisipaliteite het egter aangedui dat hulle wel vrywilligereenhede in plek het. Van die plaaslike en distriksmunisipaliteite wat aangedui het dat hulle wel vrywilligerstrukture in plek het, het 43% (distriksmunisipaliteite) en 65% (plaaslike munisipaliteite) aangedui dat die genoemde strukture op 'n baie lae vlak funksioneer. Andersyds het 80% van die metropolitaanse munisipaliteite aangedui dat hul vrywilligereenhede goed funksioneer. Dit is duidelik dat meer klem geplaas behoort te word op die verbetering van strukture vir vrywilligers op plaaslike en distriksmunisipale vlak.

5.1.1.7 Intermunisipale Rampbestuurskoördineringsmeganisme

Vier-en-sestig persent (64%) van distriksmunisipaliteite en 66% van plaaslike munisipaliteite het aangedui dat hulle wel meganismes in plek het om operasionele ramprisikobestuur tussen die twee vlakke van regering te koördineer. Ten opsigte van die funksionering van hierdie meganismes het 44% van die distriksmunisipaliteite aangedui dat dit ten dele funksioneer met ruimte vir verbetering. Plaaslike munisipaliteite het aangedui dat hierdie meganismes doeltreffend op plaaslike munisipale vlak funksioneer met meer as die helfte (57%) wat òf goed (27%) òf baie goed (30%) funksioneer.

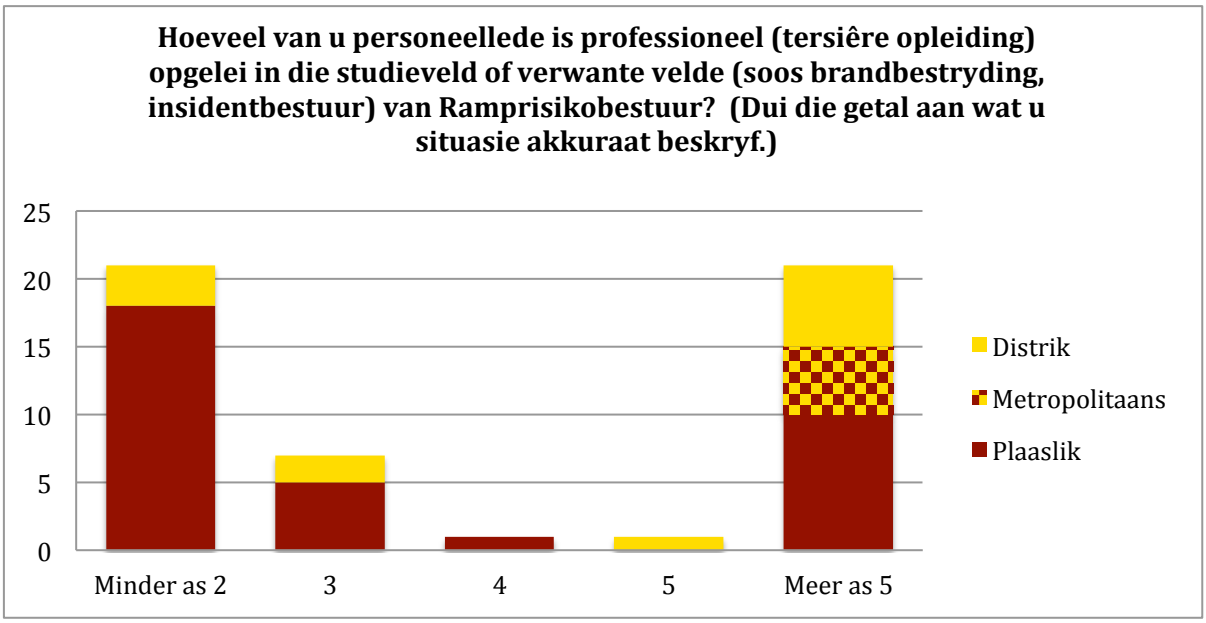
5.1.2 Personeel

Vir ramprisikobestuur om as wetlike mandaat uitgevoer te word, vereis dit nie alleen fisiese hulpbronne nie, maar ook goed opgeleide personeel. Die volgende afdeling sal die verskeie kwessies rakende personeel en hul vlak van opleiding in oënskou neem soos wat dit verband hou met plaaslike regering in Suid-Afrika.

Volgens die ingesamelde data het 27,3% van munisipale rampbestuursentrums meer as tien personeellede tot hul beskikking. Gesamentlik het 54,6% egter aangedui dat daar tussen een en tien personeellede is. Dit wil sê dat daar baie gevalle is waar rampbestuursentrums met klein getalle funksioneer; dit kan uiteindelik die vermoë om hul pligte na te kom, belemmer.

Vrywilligers skiet egter ver tekort in die meeste sentrums waar 69,4% van departemente geen vrywilligers het nie en slegs 27,7% wat meer as tien vrywilligers het. Deeltydse personeel kom in 65,8% van die respondente se rampbestuursentrums voor. 'n Tekort aan ondersteunende personeel stel verdere probleme vir die implementering van rampverminderingsaktiwiteite en die daaglikse funksionering van sentrums. Die teenwoordigheid van meer ondersteunende personeel en vrywilligers kan baie bystand bied in die uitvoer van pligte, veral in rampgevalle waar mannekrag van kritiese belang is.

Kwalifikasies van personeellede wissel tussen 'n gesplete meerderheid (41,2% van respondente) wat enersyds aangedui het dat minder as twee personeellede professionele opleiding het en andersyds dat meer as vyf personeellede professionele (tersiêre) opleiding ontvang het. Daar is 'n teenstrydigheid in kapasiteit rakende rampbestuurpersoneel. Dit blyk dat groter klem geplaas behoort te word op opleiding en kapasiteitsbou in 'n poging om hierdie gaping te oorbrug. 'n Klein meerderheid van respondente op plaaslike regeringsvlak (58,5%) het aangedui dat hulle personeel nie voldoende opgelei is nie. Dit is in 'n meerdere mate op provinsiale vlak bevestig waar 100% van die respondente aangedui het dat rampbestuursamptenare nie genoegsame opleiding ontvang het om rampbestuurspligte uit te voer nie.



Figuur 4.2: Personeel in rampbestuursentrums met tersiêre kwalifikasies per tipe munisipaliteit

In ooreenstemming met artikels 15 en 20(2) van die Wet op Rampbestuur (57/2002) is daar 'n erkende behoefte aan die versekering van opvoeding, navorsing en opleiding in alle velde van Ramprisikobestuur. Dit is die verantwoordelikheid van die Nasionale Rampbestuursentrum om 'n nasionale opvoeding-, opleiding-, en navorsingsbehoeftehulpbronassessering te onderneem (NETaRNRA). Hierdie assessering moet kan waarborg dat aan

opleiding- en opvoedingsbehoeftes voldoen word om die situasionele vraag van Ramprisiko-bestuur in Suid-Afrika te komplementeer. In Februarie 2010 is die *Nasionale Opvoeding-, Opleiding en Navorsingsbehoeftehulpbronontleding (NETaRNRA) vir Ramprisikobestuur in Suid-Afrika* voltooi. Daarin word die behoefte aan verbeterde opleiding en kapasiteitsontwikkeling onder werknemers binne die veld van Ramprisikobestuur weerspieël. Drie-en-sestig respondente (41%) van die steekproef in NETaRNRA het aangedui dat hulle die take wat hulle self gekies het, kon uitvoer. Nege-en-twintig respondente (19%) het aangedui dat hulle hulp en/of bystand benodig sodat hulle hul take kon uitvoer. Twee-en-sestig respondente (40%) het aangedui dat hulle opleiding nodig het om hulle in staat te stel om hul take uit te voer (NDMC, 2010).

In reaksie op hierdie opname het respondente van plaaslike regerings 'n tekort aan vaardighede aangedui in areas soos ontwikkeling van gebeurlikheidsplanne, ramprisiko-assessering, rampbestuur en insidentbestuur en -assessering. Tabel 4.5 gee 'n aanduiding van die vaardighede wat respondente in die huidige studie geïdentifiseer het as belangrik vir verteenwoordigers van die plaaslike regerings. Van besondere belang was die behoefte aan opleiding in die bogenoemde areas wat verenigbaar was met nasionale standaarde soos die Suid-Afrikaanse Kwalifikasie-owerheid en die Nasionale Kwalifikasieraamwerk. Die belang-rikheid van standaardisering en verenigbaarheid is ook in die NETaRNRA-verslag beklem-toon (NDMC, 2010).

Tabel 4.5: Geïdentifiseerde areas van vaardigheidstekorte

Noodreaksie- en Ramprisikobestuurs-onderwerpe	Professionele brandbestrydingsvaardighede
	Slagofferbestuursvaardighede
	Noodbestuursvaardighede
	Insidentbestuursopleiding (bv. xenofobiese geweld, siekte-uitbraak)
	Insidentassessering
	Radiokommunikasie
	Rampbestuur (algemeen en inleidend)
	Gebeurlikheidsplanontwikkeling
	Ramprisiko-assessering
	Programme vir die opleiding van gemeenskappe en opleiers
	Lewensveiligheidonderwys
	Veiligheidsbeplanning by verhooggebeurtenisse
	Hoe om beplanning- en bewustheidsveldtogte te voer
	Rampoperasiesentrumbestuursbeginsels en prosedures
	Gebruik van GIS
	Skakeling tussen ramprisiko en GOP
	Na-rampontleding
Administratiewe onderwerpe	Skryf van verslae
	Projekbestuur

Binne die ramprisikobestuurstruktuur is dit ook duidelik dat personeellede dikwels verantwoordelik is vir veelvuldige take soos dié wat met ramp(risiko)bestuur geassosieer word, asook die pligte van posisies hoofsaaklik binne die sfeer van nooddienste. Gevalle ontstaan waarin ramprisikobestuur en amptenare verantwoordelikhede deel in areas soos brandweerdienste, verkeerbeheer, openbare veiligheid, tegniese dienste, bemarking en gebeurebeplanning. Verdeling van tyd tussen veelvuldige verantwoordelikhede kan lei tot onvoldoende uitvoering van alle pligte. Dit plaas 'n onregverdige eis op beskikbare tyd en hulpbronne om die behoeftes van ramprisikobestuur in die streek voldoende te bedien. Volgens Suid-Afrika (2005a) moet elke nasionale staatsorgaan 'n indiwidu aanwys wat sal optree as die brand- of knooppunt vir Ramprisikobestuur en wat die orgaan ook sal verteenwoordig op die Nasionale Rampbestuursadviesforum. Hierdie getuienis openbaar en verklaar egter die veelsydige aard van ramprisikobestuur waaruit die interdissiplinêre vaardighede geput word. Dit is veral so in terme van noodbestuur en openbare veiligheid.

Volgens die bevindinge word personeel wat in eksterne velde werksaam is dikwels betrek by ramprisikobestuur. Persone wat werksaam is in gebiede soos brandbestryding, openbare veiligheid en verkeersdienste, parke en weë, strategiese en elektriese dienste, krisisbeheer, oproepversending, korporatiewe dienste, administrasie en superintendente word ook gewerf vir werk wat verband hou met ramprisikobestuur. Dit kan voordelig wees aangesien verskillende en diverse vaardighede na die tafel gebring word en dit kan ook help om te verseker dat interafhanklike aangeleenthede aangespreek word en in ramprisikobestuur erken word. Multisektorale betrokkenheid word beklemtoon en aangemoedig deur leidende internasionale raamwerke soos die Hyogo Aksieraamwerk (UNISDR, 2005), die Afrika Streekstrategie vir Ramprisikovermindering en die Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap (SAOG) se Ramprisikoverminderingstrategie. Daar is egter 'n inherente behoefte om ondersoek in te stel na die potensiaal vir befondsing van onafhanklike posisies vir rampbestuurders sodat hierdie bestuurders slegs kan fokus op pligte wat te doen het met ramprisikovermindering. Hierdeur kan die onpartydige samewerking met en koördinering van eksterne belanghebbendes moontlik gemaak word om openbare veiligheid te verseker deur die vermindering van risiko's.

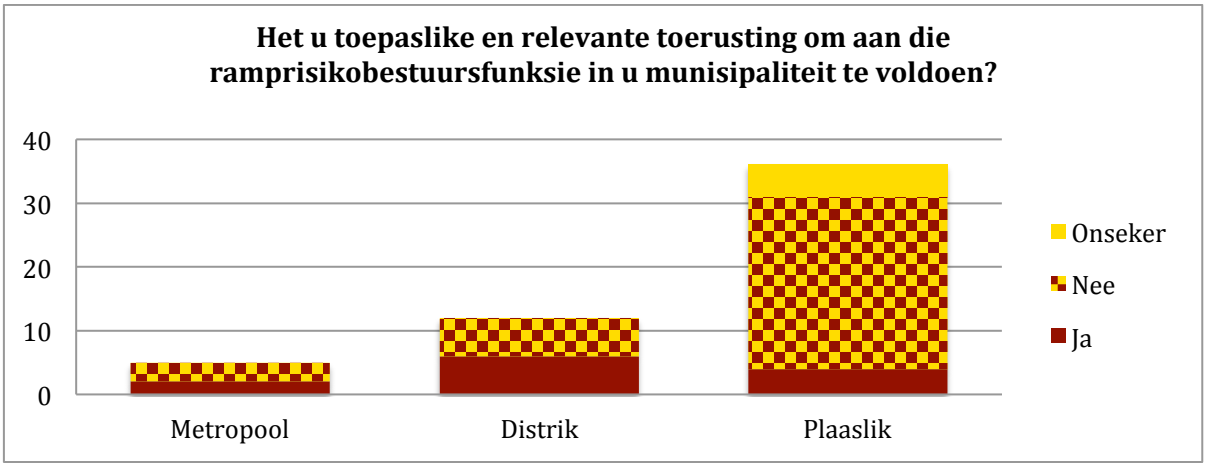
5.1.3 Hulpbronne

Wanneer 'n ramptoestand verklaar word, moet daar hulpbronne, insluitend voorraad, toerusting, voertuie en fasiliteite, beskikbaar wees op al drie vlakke van regering sodat die rampbestuursentrums hulp kan verleen waar dit nodig is. Vir munisipaliteite om hul wetlike pligte

na te kom, is dit dus nodig dat hulle oor geskikte fisiese hulpbronne en goed opgeleide personeel moet beskik.

5.1.3.1 Toerusting

Alle ramprisikobestuurstrukture benodig voldoende toerusting en fasiliteite om hul wetlike mandaat na te kom. Die volgende afdeling sal bepaal of die voorsiening van toerusting en fasiliteite op alle vlakke van regering voldoende is.



Figuur 4.3: Ramprisikobestuurstoerusting in munisipaliteite

Ten spyte van die relatiewe hoë getal werknemers wat in die gebied van ramprisikobestuur werk, het die resultate getoon dat 67,9% van die munisipaliteite 'n gebrek het aan die toepaslike en relevante toerusting om hul risikobestuursfunksie uit te voer. Respondente het in die besonder aangedui dat voertuie, noodreaksietoerusting, hersteltoerusting, tegnologiese toestelle en administratiewe toerusting sentraal staan in die vervulling van hul primêre behoeftes.

Tabel 4.6 verskaf 'n gedetailleerde lys van items wat deur respondente geïdentifiseer is as noodsaaklike toerusting vir die effektiewe aansporing van pligte in ooreenstemming met die rampbestuursfunksie. Hierdie sentiment word gereflekteer deur die data wat van respondente ingewin is waar 66,7% aangedui het dat kritiese toerusting nodig was vir die vervulling van die ramprisikobestuursfunksie op munisipale vlak.

Tabel 4.6: Toerusting benodig vir effektiewe uitvoering van die ramprisikobestuursfunksie op plaaslike regeringsvlak

Kategorie	Toerusting benodig
Voertuie	Brandbestrydingsvoertuie
	Waterwaens
	Gevaarlikestofeenheid
	Veldvoertuie
	Karavane
	Bosbrandbestrydingsvoertuie

Tegnologie	Tweerigtingradio's
	Inligtings- en kommunikasiestelsels
	GPS-eenhede
	Vroeë waarskuwingstelsels
	Digitale kameras
	Toerusting vir 'n oproepsentrum
	Rekenaars/skootrekenaars
	Multimedia-eenheid
	Sellulêre telefone
	Verkykers
Noodtoerusting	Kragopwekkers
	Brandblussers
	Noodhulptoerusting
	Die Kake van Lewe
	Noodbeligting
Herstel	Tente
	Nie-bederfbare voedsel
	Toerusting vir voedselvoorbereiding
	Verligtingspakkette
	Bergruimte vir hersteltoerusting
	Komberse
	Matrasse
Administratief	Kantoorspasie
	Bergspasie
	Skryfbehoeftes
	Kantoortoerusting (faksmasjien, rekenaar)
	Toegang tot noodfondse vir die aankoop van voedsel vir slagoffers

Vanuit die bostaande tabel is dit duidelik dat die meeste van die nodige toerusting verband hou met basiese noodsaaklikhede in die verskeie rampbestuursentrums. In baie beperkte gevalle is uiters duur tegnologie of stelsels (bv. kommunikasiestelsels of gevaarkartering deur Geografiese Inligtingstelsels) gemeld. Die behoefte aan die voormelde toerusting hou direk verband met afdeling 5.1.1 wat verwys na die teenwoordigheid van institusionele maatreëls vir ramprisikobestuur. Kruiskorrelasie dui aan dat die gebrek aan ramprisikobestuurstrukture in munisipaliteite die toedeling van die begroting negatief beïnvloed, so ook kapitale uitgawes op toerusting.

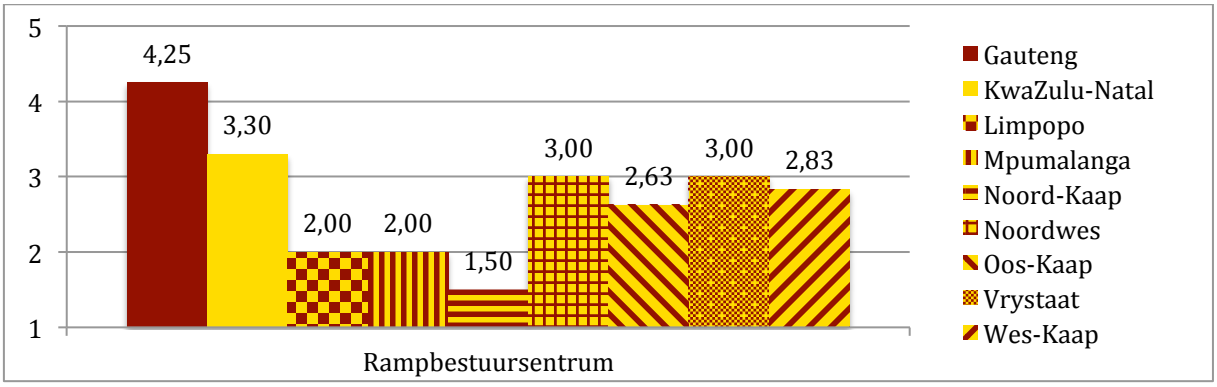
6. Bespreking

Uit die ingesamelde data is dit duidelik dat die institusionele reëlings vir die verskillende munisipaliteite in Suid-Afrika hemelsbreed verskil tussen die provinsies. Die volgende afdelings sal 'n vergelyking tussen provinsies se institusionele reëlings, personeel en hulpbronne bevat.

6.1 Ramprisikobestuurstrukture

Al die munisipaliteite wat deel uitgemaak het van die studie moes aandui of ramprisiko-bestuurstrukture soos rampbestuursentrums, rampbestuursadviesforums, interdepartementele rampbestuurskomitees, ramprisikobestuursbeplanning, die hoof van die rampbestuursentrum en vrywilligereenhede funksioneer op 'n skaal van 1 tot 5 (1 dui baie lae vlak van funksio-nering aan, 2 dui lae vlak van funksionering aan, 3 dui gedeeltelike funksionering met ruimte vir verbetering aan, 4 dui goeie vlak van funksionering en 5 dui baie goeie vlak van funksionering aan). Elk van die genoemde ramprisikobestuurstrukture sal in die volgende punte bespreek word.

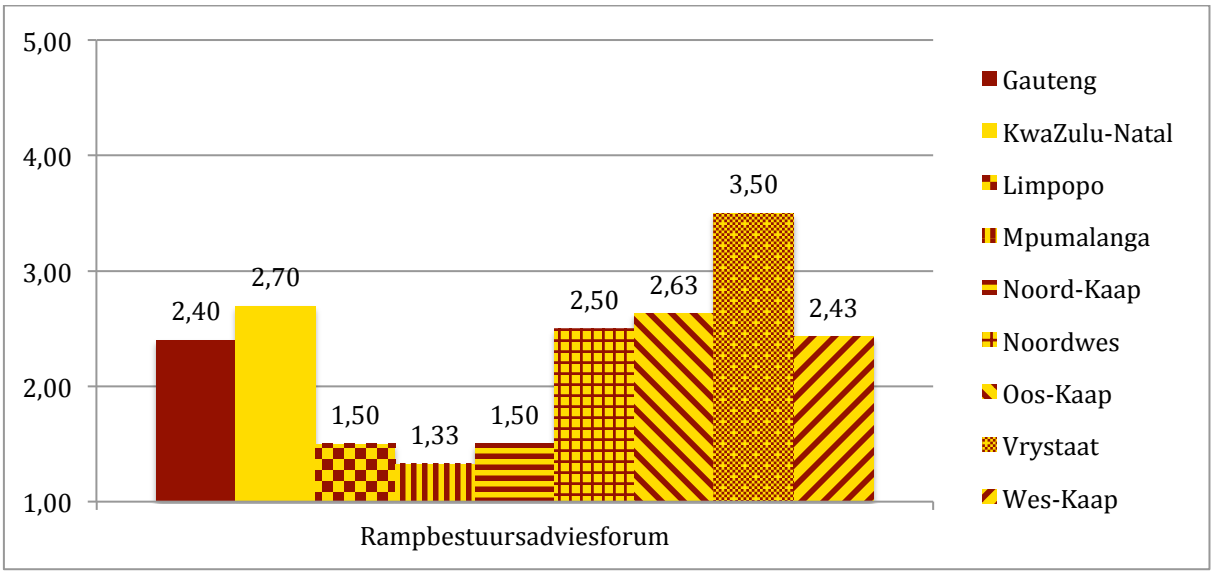
6.1.1 Rampbestuursentrums



Figuur 4.4: Funksionering van rampbestuursentrums

Soos uit Figuur 4.4 afgelei kan word, is dit duidelik dat slegs Gauteng en KwaZulu-Natal voel dat hulle rampbestuursentrums goed funksioneer. Die rampbestuursentrums in Noordwes en die Vrystaat funksioneer gedeeltelik met ruimte vir verbetering en die ander vyf provinsies, te wete Limpopo, Mpumalanga, die Noord-Kaap, die Oos-Kaap en die Wes-Kaap, het ramp-bestuursentrums wat nie na wense funksioneer nie. Dit wil voorkom of van die provinsies wat finansieel die sterkste is (soos Gauteng) se rampbestuursentrums goed funksioneer terwyl provinsies soos Limpopo, Mpumalanga en die Noord-Kaap wat finansieel minder sterk is, swak funksioneer. Dit is egter verblydend om te sien dat al die provinsies wel 'n rampbestuur-sentrum opgerig het soos vereis in die Wet op Rampbestuur (57/2002) (sien afdeling 2.2.4 van Hoofstuk 3 in hierdie verband).

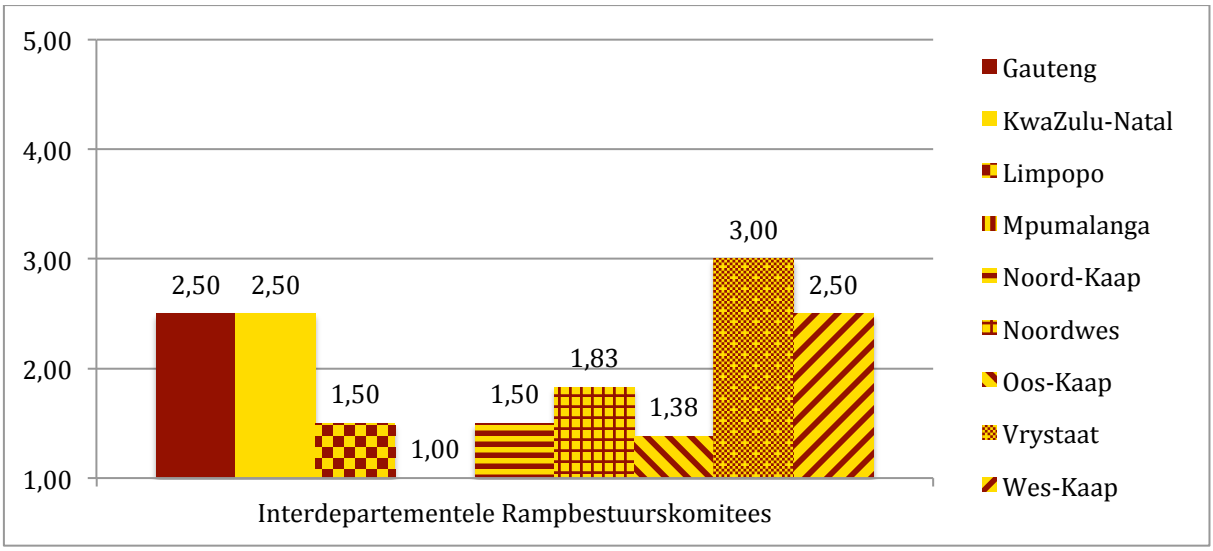
6.1.2 Rampbestuursadviesforums



Figuur 4.5: Funksionering van rampbestuursadviesforums

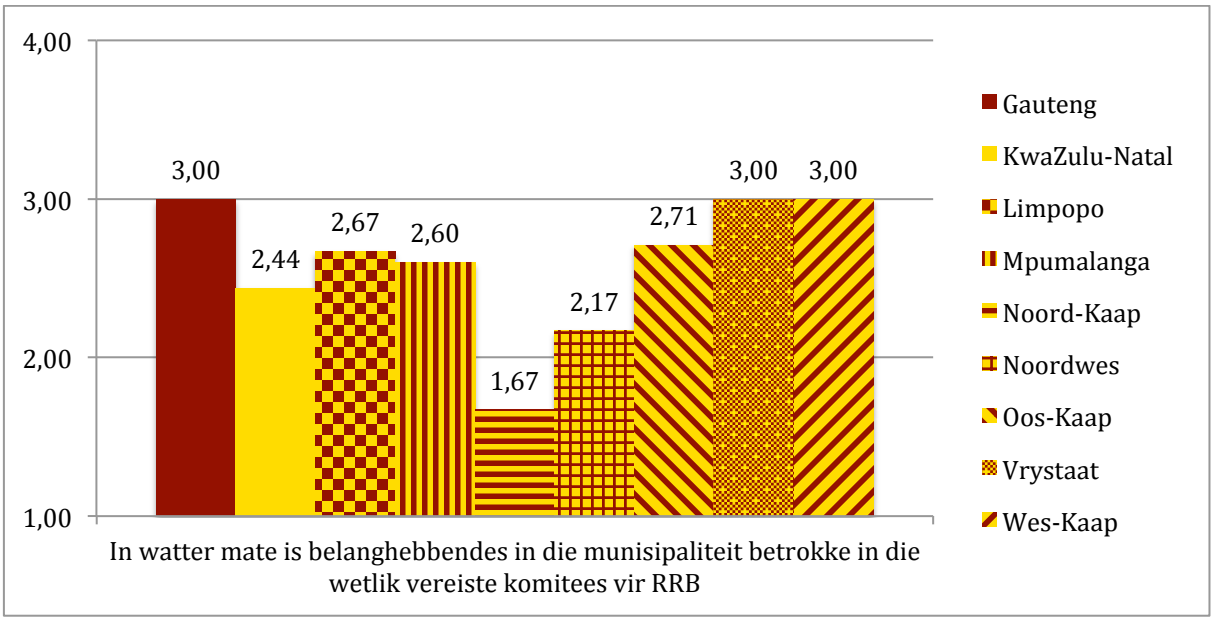
Wanneer Figuur 4.5 bestudeer word, is dit duidelik dat slegs die Vrystaat voel dat hulle relatief goed presteer in terme van die funksionering van hul RAF. KwaZulu-Natal, Noordwes, die Oos-Kaap, Gauteng en die Wes-Kaap het aangedui dat hulle 'n lae vlak van funksionering het in terme van die RAF. Limpopo, Mpumalanga en die Noord-Kaap het aangedui dat hul RAF's op 'n baie lae vlak funksioneer. Dit is kommerwekkend om te merk dat die provinsies so min aandag gee aan RAF's. 'n RAF is juis daar sodat relevante rolspelers in ramprisikobestuur met mekaar kan oorleg pleeg en hul aksies kan koördineer oor sake rakende ramprisikobestuur. Hoofstuk 3 se afdelings 2.1.2, 2.2.2 en 2.3.2 verwys in diepte na die funksies van 'n RAF op die verskillende vlakke van regering.

6.1.3 Interdepartementele Rampbestuurskomitees



Figuur 4.6: Funksionering van interdepartementele rampbestuurskomitees

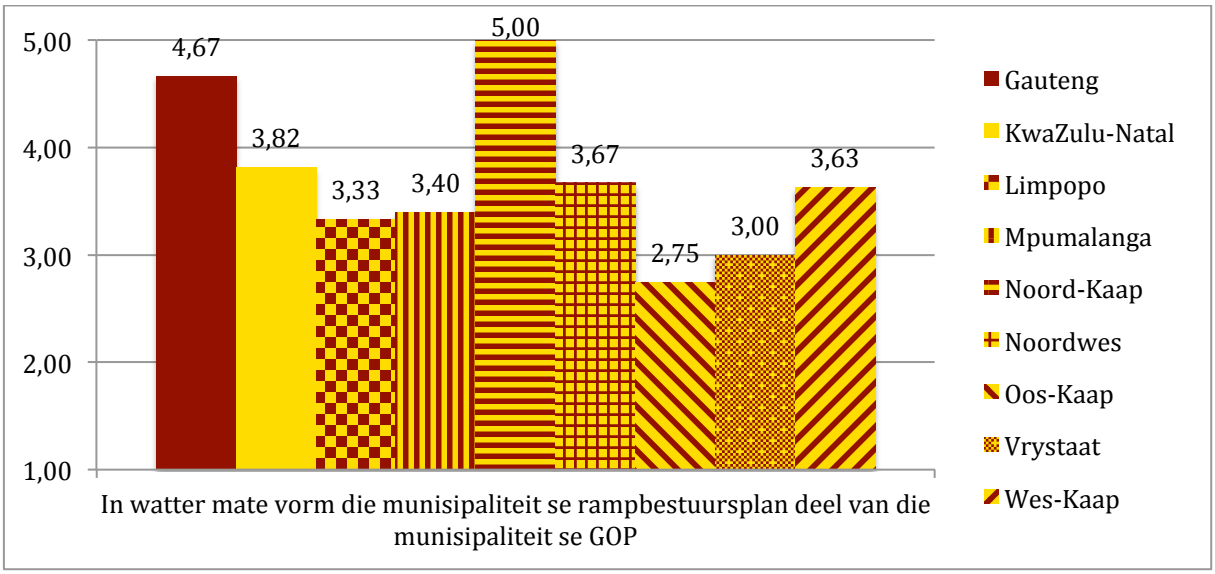
Soos uit Figuur 4.6 afgelei kan word, is die Vrystaat die enigste provinsie wat voel dat hul IRK's gedeeltelik funksioneer en dat daar nog ruimte vir verbetering is. Al agt die ander provinsies het aangedui dat hul IRK's ten beste 'n lae vlak van funksionering het. Die uitskieters is egter hier Limpopo, Mpumalanga, die Noord-Kaap en die Oos-Kaap waarvan al die respondente in Mpumalanga aangedui het dat hul IRK's op 'n baie lae vlak funksioneer. Daaruit kan 'n mens aflei dat Mpumalanga geen IRK het nie. Hoewel 'n IRK nie 'n wetlike verpligting is nie, maar omdat 'n IRK 'n struktuur is wat departemente van 'n interne reëling rakende ramprisikobestuur voorsien, word aanbeveel dat provinsiale en munisipale IRK's opgerig word (sien afdeling 2.2.5 en 2.3.5 van Hoofstuk 3 vir meer hieroor).



Figuur 4.7: Betrokkenheid van munisipale belanghebbendes

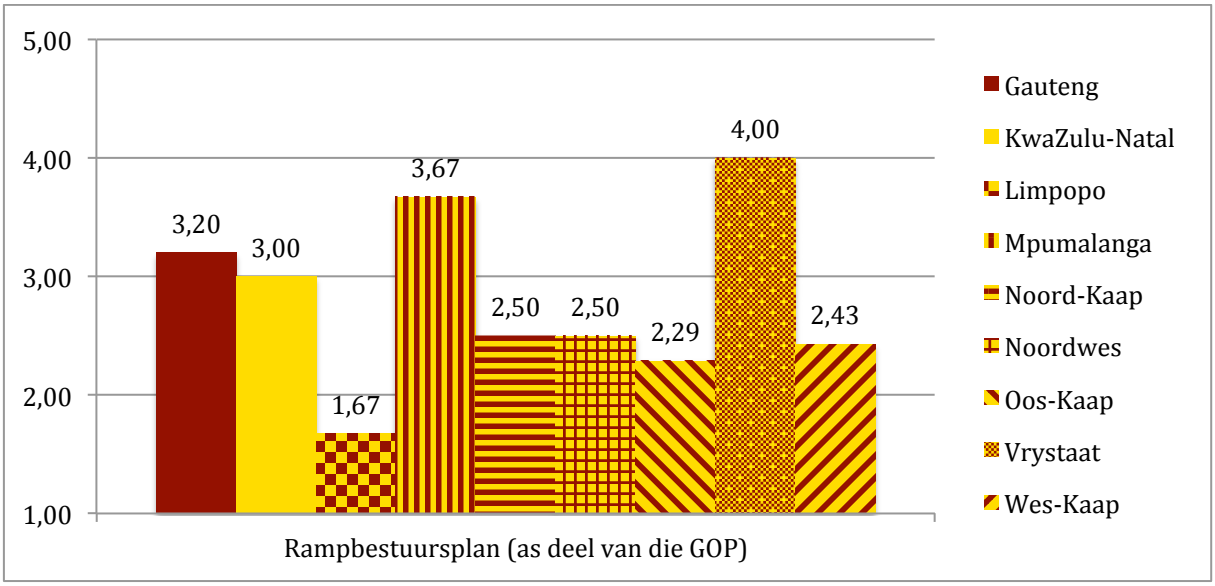
Die data het verder aangetoon dat slegs die Noord-Kaap aangedui het dat belanghebbendes in die betrokke munisipaliteite selde of nooit betrokke is in die wetlik vereiste komitees vir ramprisikobestuur. Noordwes het aangedui dat belanghebbendes in die algemeen selde betrokke is by die komitees. Gauteng, die Vrystaat en die Wes-Kaap het in hierdie geval die beste gevaar met KwaZulu-Natal, Limpopo, Mpumalanga en die Oos-Kaap wat almal aangedui het dat dit tussen soms en selde is dat belanghebbendes in die munisipaliteite betrokke is by die komitees vir ramprisikobestuur. Wanneer Figure 4.4, 4.5 en 4.6 in ag geneem word, is dit nie skokkend dat die Noord-Kaap in hierdie afdeling swak presteer nie. Die betrokkenheid van belanghebbendes by rampbestuur sal munisipaliteite help in die verwesenliking van die vereistes soos uiteengesit in die Wet op Rampbestuur (57/2002).

6.1.4 Rampbestuursplanne



Figuur 4.8: Integrering van munisipale rampbestuursplanne by munisipale GOP's

Al die provinsies buiten die Oos-Kaap en die Vrystaat het gevoel dat die munisipale rampbestuursplanne òf gedeeltelik òf ten volle deel uitmaak van die munisipaliteite se Geïntegreerde Ontwikkelingsplanne. Die inligting verskaf deur onder andere die Noord-Kaap is teenstrydig in terme van rampbestuursplanne en die integrering daarvan in die munisipale GOP's. Die Noord-Kaap dui byvoorbeeld in Figuur 4.8 aan dat die rampbestuursplanne ten volle geïntegreer is maar in Figuur 4.9 toon die data aan dat dieselfde munisipaliteite voel dat hulle rampbestuursplanne swak funksioneer. Buiten vir KwaZulu-Natal, waarvan die data in Figure 4.8 en 4.9 naastenby ooreenstem, kan 'n mens van die res van die munisipaliteite sê dat daar 'n diskrepansie is in die twee datastelle.

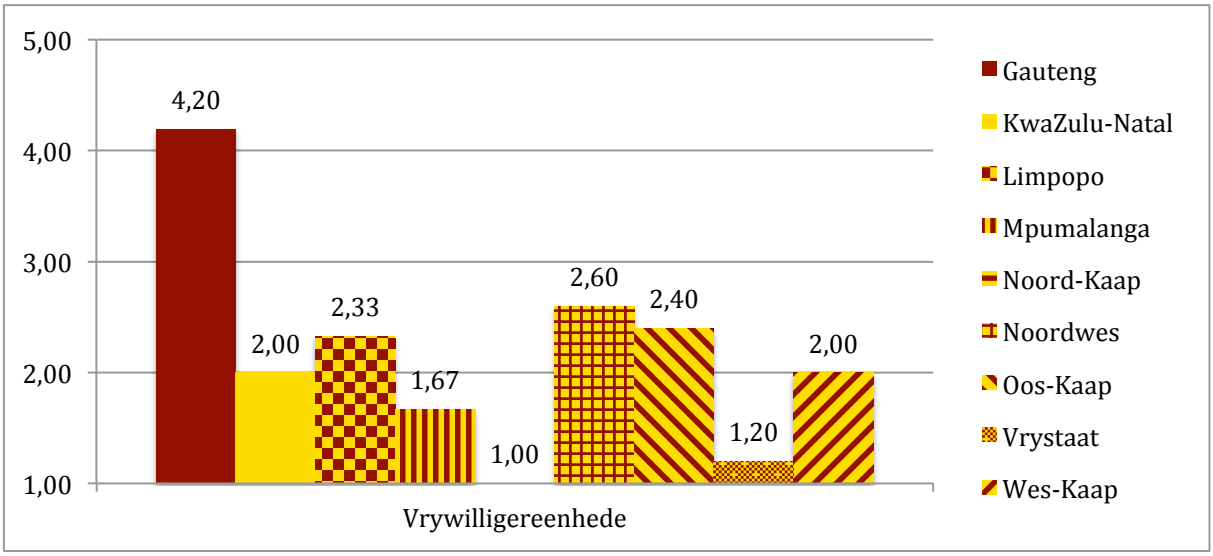


Figuur 4.9: Funksionering van rampbestuursplanne

Wat betref rampbestuursplanne as deel van die GOP het die Vrystaat hier ook die beste vertoon met die respondente wat gevoel het dat dié provinsie se rampbestuursplanne goed funksioneer. In teenstelling met die IKR'e het die respondente van Mpumalanga gevoel dat hul rampbestuursplanne as deel van die GOP 'n goeie vlak van funksionering het. Limpopo, die Noord-Kaap, Noordwes, die Oos-Kaap en die Wes-Kaap het gevoel dat hul rampbestuursplanne swak funksioneer met Limpopo wat die swakste van al die provinsies presteer het.

Buiten die verskeie ramprisikoverminderingsaktiwiteite waaroor die hoof van 'n rampbestuursentrum moet toesig hou, beïnvloed brandpunte soos klimaatsverandering en -aanpassing toenemend ons begrip van weerpatrone en verwante hidro- en meteorologiese gevare. Navorsing deur Faling *et al.* (2012) en Van Niekerk *et al.* (2009) het aangedui dat munisipaliteite klimaatsveranderings- en -aanpassingsbrandpunte behoort te oorweeg as deel van hul ontwikkelingsbeplanning en dit behoort ook 'n integrale deel van hul ramprisikoverminderingsmandaat uit te maak.

6.1.5 Vrywilligereenhede



Figuur 4.10: Funksionering van vrywilligereenhede

Die enigste provinsie wat gevoel het dat hul vrywilligereenhede goed presteer, was Gauteng. Al agt die ander provinsies het aangedui dat hul vrywilligereenhede swak funksioneer met die Noord-Kaap en die Vrystaat wat die swakste presteer het. Volgens die Wet op Rampbestuur (57/2002) moet die provinsiale en munisipale rampbestuursentrums die werwing, opleiding en deelname van vrywilligers in rampbestuur in die provinsie en munisipale gebied afsonderlik bevorder. Die data toon dus 'n situasie aan waar die oorgrote meerderheid van munisipaliteite nie aan hierdie wetlike vereiste voldoen nie.

Tabel 4.7: Aantal vrywilligers per munisipaliteit

	0	2	10+	Onseker	Totaal
Gauteng	1	0	3	0	4
KwaZulu-Natal	5	0	1	5	11
Limpopo	1	0	1	1	3
Mpumalanga	5	0	0	0	5
Noord-Kaap	1	0	0	2	3
Noordwes	3	0	2	1	6
Oos-Kaap	3	1	1	3	8
Vrystaat	3	0	0	2	5
Wes-Kaap	3	0	2	3	8
Totaal	25 (47%)	1 (2%)	10 (19%)	17 (32%)	53 (100%)

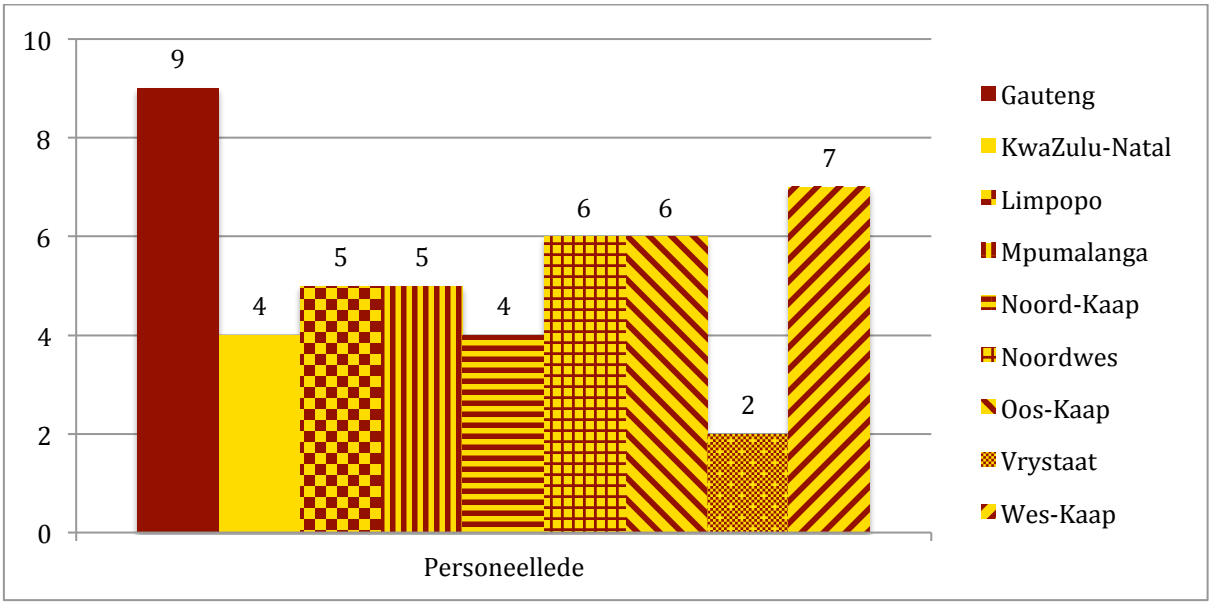
Wanneer Tabel 4.7 bestudeer word, is dit duidelik dat, buiten Gauteng, munisipaliteite in Suid-Afrika nie die Wet op Rampbestuur (57/2002) gehoorsaam in terme van vrywilligers nie. In totaal het 79% van die munisipaliteite òf gesê dat daar géén vrywilligers is nie òf hulle was onseker oor of daar hoegenaamd enige vrywilligers betrokke is. Slegs 19% van die munisipaliteite het aangedui dat daar tien of meer vrywilligers betrokke is by rampbestuur.

In Mpumalanga het al die munisipaliteite aangedui dat daar geen vrywilligers betrokke is nie. Indien aangeneem word dat munisipaliteite wat "Onseker" aangedui het geen betrokkenheid van vrywilligers geniet nie, is dit ook so dat die Noord-Kaap en die Vrystaat geen vrywilligers het vir rampbestuur nie. Vir KwaZulu-Natal, Limpopo, Noordwes, die Oos-Kaap en die Wes-Kaap lyk dit ook nie goed nie aangesien minder as 35% van dié provinsies se munisipaliteite vrywilligers in diens het. Gauteng is die enigste provinsie wat moeite doen om vrywilligers in diens te neem.

6.2 Personeel

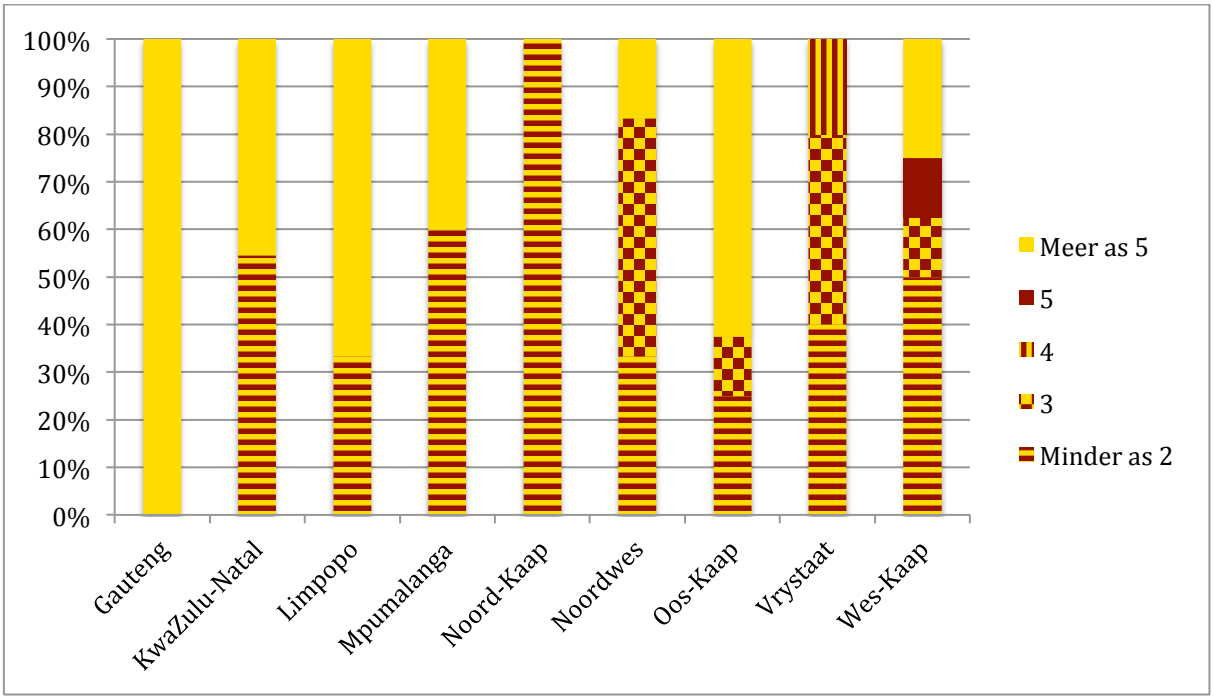
'n Ontleding van die data het aangedui dat 27% van munisipale rampbestuursentrums beskik oor meer as tien personeellede. Gesamentlik het net meer as 54% van die rampbestuursentrums tussen een en tien personeellede gehad. Dit beteken dat rampbestuursentrums in baie gevalle met klein getalle werk, wat uiteindelik die vermoë om hul pligte uit te voer, kan belemmer. Soos in 6.1.5 bespreek, is daar ook 'n noemenswaardige tekort aan vrywillige personeel waar 69% van die rampbestuursentrums aangedui het dat daar geen vrywillige personeel is nie en 28% wat aangedui het dat daar meer as tien vrywillige personeellede is. By 66% van die munisipaliteite is tydelike ondersteuningspersoneel werksaam. Die tekort aan ondersteuningspersoneel kan ook daartoe lei dat munisipale rampbestuursentrums nie hul pligte voldoende kan nakom nie. Indien daar meer ondersteuningspersoneel is, sal ramp-

bestuursentrums met groter gemak hul take kan voltooi, veral in noodsituasies waar mannekrag baie belangrik is.



Figuur 4.11: Gemiddelde aantal personeel (voltyds en tydelik) per munisipaliteit

Uit Figuur 4.11 is dit duidelik slegs Gauteng, en tot 'n mindere mate Noordwes, die Oos-Kaap en die Wes-Kaap se munisipaliteite, erns maak met die saak van personeel. Wat die munisipaliteite in KwaZulu-Natal, Limpopo, Mpumalanga, die Noord-Kaap en die Vrystaat betref, lyk dit egter sleg, veral in die Vrystaat waar die munisipaliteite gemiddeld slegs twee personeellede het vir die rampbestuursentrums.

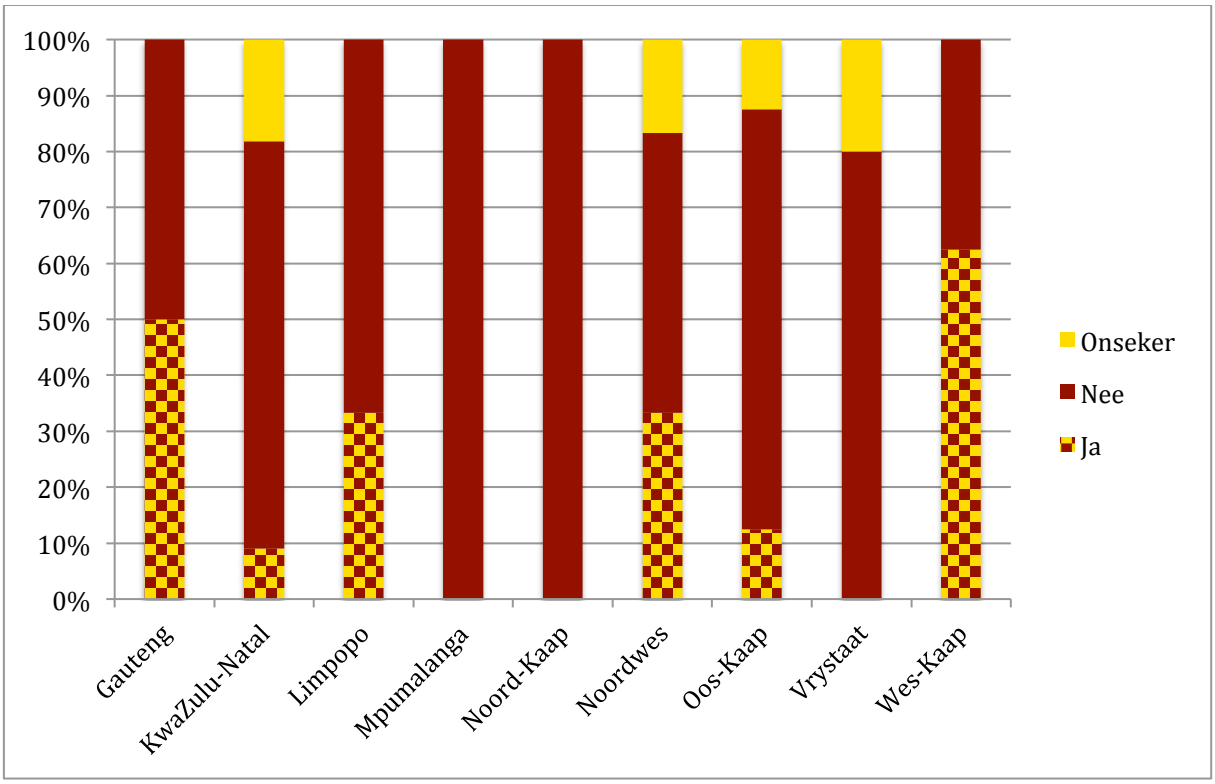


Figuur 4.12: Hoeveel personeellede beskik oor tersiêre opvoeding in rampbestuur of 'n relevante area?

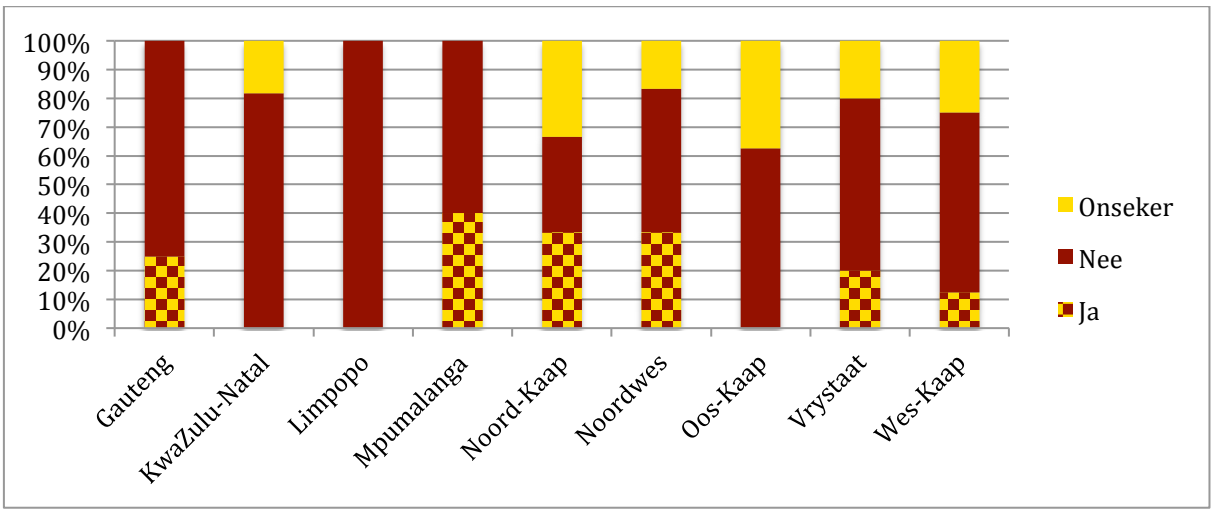
Wat personeelopleiding betref, lyk dit ook nie veel beter nie. Munisipaliteite is gevra hoeveel personeel professioneel opgelei is (tersiêre opvoeding) in ramprisikobestuur of verwante areas soos brandbestryding of insidentbestuur. Figuur 4.12 toon dat Gauteng enersyds uitstaan deurdat daar in al die munisipaliteite meer as 5 personeellede is wat professioneel opgelei is en die Noord-Kaap andersyds deurdat in al die munisipaliteite minder as 2 professioneel opgeleide personeellede is. Van die ander provinsies het Limpopo en die Oos-Kaap ook goeie terugvoer gelewer met meer as 50% van die munisipaliteite waar daar 5 of meer personeellede is wat professioneel opgelei is.

6.3 Hulpbronne

Vir munisipaliteite om hul wetlike mandaat na te kom, is dit noodsaaklik dat geskikte hulpbronne en fasiliteite beskikbaar gestel word. Ten spyte van die relatiewe hoë aantal personeel wat in rampbestuur werksaam is, het die navorsing aangetoon dat 68% van al die munisipaliteite nie oor die nodige toerusting beskik om hul werk behoorlik te kan doen nie. Respondente het veral aangetoon dat voertuie, noodresponstoerusting, herwinningstoerusting, tegnologiese toestelle en administratiewe toerusting die nodigste is om hul primêre take te kan uitvoer. Tabel 4.6 gee 'n meer volledige uiteensetting van die behoeftes van die munisipaliteite.



Figuur 4.13: Het munisipaliteite toepaslike en relevante toerusting om hul rampbestuursfunksie te kan uitvoer?



Figuur 4.14: Begroot ander lynfunksies in die munisipaliteit vir rampbestuur in hul daaglikse bedrywighede?

Uit Figuur 4.13 kan duidelik afgelei word dat in die meeste munisipaliteite nie voldoende hulpbronne is om hul rampbestuursfunksies te kan uitvoer nie. Hier staan veral Mpumalanga, die Noord-Kaap en die Vrystaat uit waar nie één munisipaliteit die nodige hulpbronne het nie. Die enigste vae ligpunte is Gauteng en die Wes-Kaap waar ten minste die helfte van die munisipaliteite aangedui het dat hulle wel genoegsame hulpbronne het.

Figuur 4.14 toon die resultate vir die vraag of die ander lynfunksies (buiten die rampbestuursentrums) van elke respondent se betrokke munisipaliteit begroot vir rampbestuur in hul daaglikse bedrywighede. Hier is dit ook duidelik dat nie genoegsame befondsing aan rampbestuur gewy word nie. Indien die ander lynfunksies in 'n munisipaliteit begroot vir rampbestuur soos wat die Nasionale Rampbestuursraamwerk voorstel, sal dit die rampbestuursentrums in staat stel om hul take makliker te kan uitvoer. Die volgende afdeling bied 'n kort samevatting van hoofstuk 4.

7. Samevatting

Hierdie hoofstuk het die veldwerk en bevindinge aangebied wat gemaak is gedurende die insameling van die data. Die hoofstuk bied ook 'n uitleg van die filosofiese benadering en navorsingsmetodes, gevolg deur 'n gedetailleerde ontleding van die data. Die ingesamelde data is in onderwerpe gekategoriseer. Met die kategorisering en die ontleding van die data het sleutelkonsepte wat inherent is tot die ontwikkeling van ramprisikovermindering en die institusionele kapasiteit van munisipaliteite in Suid-Afrika aan die lig gekom. Die kategorisering in hoofstuk vier hou direk verband met die uitleg van die Wet op Rampbestuur (57/2002) in Hoofstuk drie.

Die navorser het tot die gevolgtrekking gekom dat munisipaliteite in Gauteng, die Wes-Kaap en in 'n mindere mate in die Vrystaat, die meeste moeite gedoen het om aan die wetlike vereistes te voldoen. Dit het ook aan die lig gekom dat munisipaliteite in Limpopo, Mpumalanga en die Noord-Kaap die drie provinsies is wat by uitstek die minste vordering getoon het met die implementering van die wetlike vereistes. Munisipaliteite in KwaZulu-Natal, Noordwes en die Oos-Kaap het gemiddeld presteer hoewel dit steeds nie na wense is nie.

Die grootste swakpunt wat aan die lig gekom het in al die munisipaliteite is dat baie min munisipaliteite moeite doen om ramprisikobestuur in alle departemente te bevorder. Uit die studie is dit duidelik dat baie min munisipale departemente begroot vir ramprisikobestuur. Sonder voldoende finansies is daar geen manier waarop bekwame en opgeleide personeel, kapasiteitsbouprogramme, hulpbronne, vrywilligers, risikovermindering, voldoende noodhulpvoorrade en na-ramp herstel- en rehabilitasie-aktiwiteite befonds kan word nie.

Daarbenewens het die meeste munisipaliteite 'n skreiende tekort aan toerusting om die effektiewe uitvoering van hul rampbestuurspligte na te kom. Ten minste die helfte van die munisipaliteite in Gauteng en die Wes-Kaap het aangedui dat hulle oor toepaslike en relevante toerusting beskik. Nog 'n swakpunt wat aan die lig gekom het, is dat daar in die meeste gevalle 'n tekort aan opgeleide en vaardige personeel is wat met rampbestuur moet werk en dat daar 'n tekort aan politieke wilskrag van munisipale amptenare is.

Wat munisipaliteite nog verder kan doen om ramprisikobestuur en die funksionering daarvan te verbeter, is om gemeenskappe meer betrokke te kry by rampbestuursaktiwiteite. Die Nasionale Rampbestuursraamwerk beskryf die gemeenskap as "op die voorfront van ramprisikobestuur" omdat die aanvanklike reaksie teenoor 'n ramp wat plaasvind, of dreig om plaas te vind, direk kom van dié wat daardeur geraak word. Dit vra dus vir gemeenskapsdeelname in ramprisikobestuur om aktief voorgestaan en aangemoedig te word, veral in bedreigde gemeenskappe. Verder is dit ook belangrik om aan te hou om die vaardighede van die plaaslike gemeenskap te gebruik tot voordeel van bedreigde plaaslike gemeenskappe en om vir die amptelike optrede en effektiewe risikoverminderingstrategieë van hulp te wees. Daar is talle nie-regeringsorganisasies en navorsingsinstellings wat ook gebruik kan word indien die plaaslike vaardighede nie voldoende is nie.

Wat munisipaliteite in die uitvoering van hul ramprisikobestuurspligte kan help, is om rampe te karteer soos dit ontvou met die doel om as inset te dien vir toekomstige rampbestuursbeplanning. Dit kan geskep word vanuit inligting wat deur 'n verskeidenheid van regeringsorganisasies en burgerlike samelewingsorganisasies verkry is en dit stel ook rolspelers in staat om hoë-risiko-gebiede sowel as gemeenskapsbates te identifiseer om sodoende verbeterde ramprisikobestuur in die hand te werk. Kartering is nie bloot 'n oefening in kosteberaming nie; trouens, dit help met integrale en ruimtelike ontwikkelingsbeplanning deur aandag op kwesbare en blootgestelde areas te vestig, asook gebeurlikheidsbeplanning vir die toekoms.

Die enigste werklike positiewe wat genoem kan word, is die munisipaliteite in Gauteng. In die meeste kategorieë wat in hierdie studie behandel is, is Gauteng se munisipaliteite onder die top drie geplaas. Dit kan moontlik wees omdat Gauteng ekonomies die sterkste provinsie is en dus kan bekostig om geld en tyd aan ramprisikobestuur te bestee.

In die volgende hoofstuk sal aanbevelings gemaak word om munisipaliteite in Suid-Afrika by te staan om die wetlike vereistes kragtens die Wet op Rampbestuur (57/2002) te implementeer.

Hoofstuk 5: Gevolgtrekkings en aanbevelings

1. Inleiding

Die promulgering van die Wet op Rampbestuur (57/2002) in 2003 is aangekondig as 'n nuwe benadering in die hantering van ramprisikobetuur in Suid-Afrika. Die genoemde wet vereis 'n geïntegreerde en gekoördineerde ramprisikobestuursbeleid en die oprigting van ramprisikobestuurstrukture op nasionale, provinsiale en plaaslike regeringsvlak. Hierdie vereistes is daarop gemik om eenvormigheid te verkry in die manier waarop rampsituasies in Suid-Afrika hanteer word.

Gevolglik bied die publikasie van die Nasionale Rampbestuursraamwerk in 2005 verskeie riglyne en aanbevelings wat daarop gemik is om die implementering van die Wet op Rampbestuur (57/2002) by te staan, wat uiteindelik daartoe kan lei dat die onderliggende faktore wat gemeenskappe kwesbaar maak, aangespreek kan word. Daarbenewens beklemtoon die Nasionale Rampbestuursraamwerk die noodsaaklikheid vir die oprigting van 'n geïntegreerde institusionele kapasiteit vir ramprisikobestuur as die basis vir suksesvolle implementering van ander SPG's soos bepaal in die Nasionale Rampbestuursraamwerk. Die behoefte aan institusionele kapasiteit om die implementering van die ramprisikobestuursproses te ondersteun, kan nie hoog genoeg geag word nie. Hierdie hoofstuk bied die gevolgtrekkings en aanbevelings wat uit die studie afgelei is, aan.

2. Navorsingsvrae en doelwitte van die studie

Hierdie studie het ten doel gehad om die stand en status van ramprisikobestuur in Suid-Afrika te bepaal en om te bepaal in watter mate die Wet op Rampbestuur (57/2002) en die nasionale rampbestuursraamwerk in die munisipaliteite in Suid-Afrika geïmplementeer is.

In Hoofstuk 1 is die navorsingsvrae soos volg verwoord:

- Wat is ramprisikobestuur en wat behels die wetgewing daaromtrent in Suid-Afrika?
- Tot watter mate is die vereistes van die Wet op Rampbestuur (57/2002) deur munisipaliteite in verskillende provinsies in Suid-Afrika geïmplementeer?
- Watter gapings bestaan tussen die voorgestelde implementering van ramprisikobestuur en die werklike situasie op plaaslike regeringsvlak?

- Watter aanbevelings kan gemaak word met betrekking tot ramprisikobestuur op munisipale vlak in die verskillende provinsies van Suid-Afrika?

Die gepaardgaande navorsingsdoelwitte was om:

- te bepaal wat ramprisikobestuur is en wat die Suid-Afrikaanse wetgewing daaromtrent behels;
- te bepaal in watter mate die vereistes van die Wet op Rampbestuur (57/2002) deur die munisipaliteite in verskillende provinsies in Suid-Afrika geïmplementeer is;
- te bepaal watter gapings daar tussen die voorgestelde implementering van ramprisikobestuur en die werklike situasie op plaaslike regeringsvlak bestaan; en
- aanbevelings te maak met betrekking tot ramprisikobestuur op munisipale vlak in die verskillende provinsies van Suid-Afrika.

Die eerste en tweede navorsingsvrae en -doelwitte is beantwoord in Hoofstukke 2 en 3 waarin die belangrikste teoretiese ontwikkelinge in die vakgebied van ramprisikobestuur bespreek is. Daar is ook gefokus op die ontwikkeling van ramprisikobestuur in Suid-Afrika. Voorts is die wetlike vereistes vir ramprisikobestuur in Suid-Afrika op nasionale, provinsiale en plaaslike vlak bespreek.

Die derde navorsingsvraag en -doelwit is in Hoofstuk 4 beantwoord waarin die veldwerk en bevindinge aangebied is. In die hoofstuk is die ingesamelde data in sleutelkonsepte gekategoriseer en daarvolgens ontleed. Die sleutelkonsepte is inherent tot die ontwikkeling van ramprisikovermindering en die institusionele kapasiteit van munisipaliteite.

Die aanbevelings waarna die vierde navorsingsvraag en -doelwit verwys, word in hierdie hoofstuk aangespreek. Die volgende twee afdelings sal 'n oorsig oor die bevindinge bied en daarna aanbevelings maak oor hoe munisipaliteite die Wet op Rampbestuur (57/2002) en die Nasionale Rampbestuursraamwerk beter kan implementeer sodat ramprisikovermindering meer aandag geniet.

3. Vernaamste bevindinge

Vir ramprisikobestuur om suksesvol te wees, is die plaaslike toepassing van ramprisikovermindering 'n noodsaaklikheid. Hoewel die Wet op Rampbestuur (57/2002) 'n infaseringstydperk vir die vereistes van die wet voorgestel het, het hierdie tydperk reeds lankal verstryk en tog het die meeste distriks- en plaaslike munisipaliteite steeds nie voldoende ramprisiko-

bestuursmaatreëls in plek nie. Dit maak nie net die implementering van die Wet op Rampbestuur (57/2002) en die Nasionale Rampbestuursraamwerk problematies nie, dit dra ook by tot die bestaande ramprisikoprofiel van talle gemeenskappe. Die studie het die volgende belangrike hoofpunte in terme van rampbestuurstrukture per munisipaliteite bevestig:

- Hoewel al die munisipaliteite wat deel uitgemaak het van die studie wel rampbestuursentrums in plek het, is dit slegs Gauteng en die Wes-Kaap wat oor die algemeen relatief goed funksioneer. Munisipaliteite in Limpopo, Mpumalanga en die Noord-Kaap het aangedui dat hul rampbestuursentrums nie na wense funksioneer nie.
- In terme van die data wat ingesamel is oor rampbestuursadviesforums het dit geblyk dat slegs die Vrystaat goed funksioneer. Soos met die vorige punt het munisipaliteite in Limpopo, Mpumalanga en die Noord-Kaap die swakste van al die provinsies gevaar.
- Wat die Interdepartementele Rampbestuursforums betref, was dit weer die Vrystaat se munisipaliteite wat relatief goed gefunksioneer het, met die munisipaliteite in Limpopo, Mpumalanga, die Noord-Kaap en die Oos-Kaap wat onder-gemiddelde funksionering aangedui het.
- In teenstelling met die bostaande drie punte het al die provinsies gevoel dat hul rampbestuursplanne goed by die geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning geïntegreer is. Dit is hier slegs die Oos-Kaap wat, na aanleiding van die inligting wat ingesamel is, 'n realistiese antwoord gegee het.
- Die wetlik verpligte vrywilligereenhede het die slegste gevaar deurdat dit slegs Gauteng was wat kon aandui dat die vrywilligereenhede funksioneel is. Al die ander provinsies het onder-gemiddeld presteer met die Noord-Kaap en die Vrystaat wat die swakste van almal gevaar het.

Die bostaande bevindinge gee 'n goeie aanduiding dat daar nog baie werk voorlê voordat munisipaliteite regoor Suid-Afrika aan die vereistes van die Wet op Rampbestuur (57/2002) voldoen. Dit is bemoedigend om te sien dat daar wel provinsies is wat moeite doen om die wet na te kom maar dit is kommerwekkend dat soveel munisipaliteite nog nie aan die basiese vereistes van die wet voldoen nie. Die volgende afdeling sal moontlike aanbevelings aan munisipaliteite in Suid-Afrika rig om te help met die implementering van die wetlike vereistes.

4. Aanbevelings

Om die gapings tussen die voorgestelde implementering en die werklike situasie van ramprisikobestuur te bowe te kom, was een van die navorsingsdoelwitte in Hoofstuk 1 om aanbevelings te maak oor hoe ramprisikobestuur op munisipale vlak kan verbeter. Ten spyte van die vooruitgang van ramprisikobestuur op nasionale regeringsvlak in Suid-Afrika, bly die grootste uitdagings om dieselfde strukture op provinsiale en plaaslike regeringsvlak opgerig te kry. Die afwesigheid van geskikte strukture op plaaslike regeringsvlak het grootliks bygedra tot die swak prestasies in die aansienlike vermindering van rampverliese. Om hierdie uitdaging van rampbestuurstrukture op plaaslike regeringsvlak aan te spreek, word die volgende aanbevelings voorgestel:

- Munisipaliteite wat nog nie aan die wetlike vereistes voldoen nie, moet ernstig vermaan word indien hulle nog nie aan die vereistes van die Wet op Rampbestuur (57/2002), soos om 'n rampbestuursentrum te hê, om rampbestuursadviesforums in plek te hê, om interdepartementele rampbestuurskomitees te hê, om rampbestuursplanne te hê, en om vrywilligereenhede te hê, voldoen nie. Dit is al meer as tien jaar sedert die wet gepromulgeer is in 'n poging om gemeenskappe se kwesbaarheid teen rampe soos vloede, droogtes en ander soortgelyke rampe, te hanteer en tog voldoen die meerderheid van munisipaliteite nie aan die wetlike vereistes nie.
- Munisipaliteite wat nog nie die genoemde strukture opgerig het nie, moet daadwerklik daarvoor beplan en spesifiek daarvoor begroot. Dit kos geld om die strukture in plek te kry maar op die lang duur is dit vir 'n goeie doel. Omliggende munisipaliteite wat reeds strukture in plek het, behoort sukkelende munisipaliteite te help, veral met beplanning en waar dit kan ook met finansiële of ander hulpbronne.
- Die rampbestuursentrum moet 'n aangestelde hoof kry wie se enigste werk is om rampbestuur in die munisipaliteit te behartig. Dit het ook aan die lig gekom dat in talle munisipaliteite, die hoof van die rampbestuursentrum eintlik 'n ander pos beklee en dat die persoon slegs in naam hoof van die rampbestuursentrum is. Daarbenewens behoort personeel in die sentrum aangestel te word wat sal help om te verseker dat die relevante bepalinge van die Wet op Rampbestuur (57/2002) en die Nasionale Rampbestuursraamwerk geïmplementeer kan word.
- Die munisipale rade moet verseker dat toepaslike institusionele reëlings in plek is vir die uitvoering van die munisipaliteit se verantwoordelikhede. Dit sal munisipaliteite in staat stel om ramprisikobestuursaktiwiteite in hul jurisdiksie te koördineer. Voorts sal dit die

integrasie, koördinasie en 'n eenvormige ramprisikobestuursplan in die munisipaliteit verseker en ook voorsiening maak vir die deelname van alle belanghebbendes.

- Tersiêre instellings wat kursusse in ramprisikobestuur aanbied, kan munisipaliteite help deur 'n poel van geskikte kandidate daar te stel sodat poste in die rampbestuursentrum met bekwame personeel gevul kan word.
- Taakomskrywings vir elke munisipale struktuur wat in ramprisikobestuur werk, behoort ontwikkel te word. Die taakomskrywings bied 'n beleid waaronder elke struktuur sal kan funksioneer.
- Rampbestuursentrums kan self-evalueringsoefeninge onderneem om hul effektiwiteit te meet. Deur dit te doen kan rampbestuurspraktisyns self sien waar die tekortkominge is en in welke areas die rampbestuursentrums goed doen.
- Munisipale rampbestuursentrums kan ook daarin belê om ramprisiko's te karteer om te help met rampbestuursbeplanning. Die kartering van ramprisiko's kan help met integrale en ruimtelike ontwikkelingsbeplanning deur die aandag op kwesbare en blootgestelde areas te vestig.

5. Moontlikhede vir verdere navorsing

Om 'n beter beeld van die stand ramprisikobestuur in Suid-Afrikaanse munisipaliteite te kry, kan verdere navorsing moontlik aangepak word wat meer munisipaliteite by die studie betrek. Voorts kan meer indiepte navorsing gedoen word oor die moontlike redes vir talle munisipaliteite se nie-nakoming van die wetlike vereistes. Daar kan selfs 'n behoeftebepaling gedoen word in munisipaliteite om te bepaal welke opleidings-, toeristings-, finansiële- en ander behoeftes bestaan en hoe te werk gegaan kan word om hierdie behoeftes aan te spreek.

Bronnelys

ADPC (Asiatiese Rampgereedheidsentrum). 2001. The Philippine disaster management story: issues and challenges. http://www.adpc.net/pdr-sea/publications/9-phildms.pdf Datum van gebruik: 10 Jan. 2012.

ADPC (Asiatiese Rampgereedheidsentrum). 2006. Mainstraming disaster risk reduvtion into development policy, planning and implementation in Asia. http://www.preventionweb.net/files/2302_adpcdevelopmentnov06.pdf Datum van gebruik: 28 Mrt. 2012.

Alexander, D. 1991. Natural disasters: a framework for research and teaching. *Disasters*, 15(3):209-226, Sep.

Alexander, D. 1997. The study of natural disasters, 1977-1997: some reflections on a changing field of knowledge. *Disasters*, 21(4):284-304, Des.

Anderson, M.B. & Woodrow, P.J. 1991. Reducing vulnerability to drought and famine: developmental approaches to relief. *Disasters*, 15(1):43-54, Mrt.

Anon. 2006?. Disaster mitigation for sustainable livelihoods programme (DiMP). http://www.socialresponsiveness.uct.ac.za/usr/social_resp/activities/sustaindev/sustainablelivelihoods.docx Datum van gebruik: 17 Okt. 2012.

Anon. s.a. Behavior for change. http://desastres.usac.edu.gt/documentos/pdf/eng/doc4265/doc4265-2a.pdf Datum van gebruik: 31 Jul. 2012.

ASR (Afrika Sentrum vir Rampstudies). 2009. About. http://acds.co.za/index.php?page=about Datum van gebruik: 13 Des. 2011.

AU (Afrika-unie). 2006. Report of the AU ministerial conference on disaster risk reduction. http://www.unep.org/roa/Amcen/Docs/ReportoftheAU.pdf Datum van gebruik: 7 Des. 2011.

AU/NEPAD (Afrika-unie/Nuwe Vennootskap vir Afrika se Ontwikkeling). 2004. Disaster risk reduction for sustainable development in Africa: Africa regional strategy for disaster risk reduction. http://www.unisdr.org/files/13093_AFRICAREGIONALDRRSTRATEGYfullPDF.pdf Datum van gebruik: 21 Nov. 2011.

AUSAid (Australië se Hulpprogram). 2009. Investing in a safer future: a disaster risk reduction policy for the Australian aid program. 34 p. http://www.ausaid.gov.au/publications/pdf/disasterriskreduction.pdf Datum van gebruik: 21 Nov. 2011.

Babbie, E.R. 2007. The practice of social research. 11de uitg. Belmont: Thompson Wadsworth. 511 p.

Babbie, E.R. & Mouton, J. 2005. The basics of social research. 3rd ed. Belmont, CA: Thomson/Wadsworth. 519 p.

Badenhorst, C. 2008. Dissertation writing: a research journey. Pretoria: Van Schaik. 232 p.

Ballet, J., Bazin, D. & Mahieu, F-R. 2008. On genocide, economic reasons vs. ethnic passion. *Panoeconomicus*, 55(4):485-496.

Bankoff, G. 2003. Cultures of disaster: society and natural hazard in the Philippines. Londen: Routledge. 256 p.

Barnett, B.J. 1999. US government natural disaster assistance: historical analysis and a proposal for the future. *Disasters*, 23(2):139-155.

Benson, C., Twigg, J. & Myers, M. 2001. NGO initiatives in risk reduction: an overview. *Disasters*, 25(3):199-215, September.

Benson, C. 2009. Mainstraiming disaster risk reduction into development: challenges and experiences in the Philippines. Genève: ProVention Consotrium. 56 p.

Beylefeld, A.A. 2005. The challenge of creating knowledge through action research. *South African Journal of Higher Education*, 19(5):1321-1333.

Binder, S.O. 1999. Risk: Comments. Ongepubliseer.

Bird, P. 2003. An updated digital model of plate boundaries. *Geochemistry Geophysics Geosystems*, 4(3). http://peterbird.name/publications/2003_PB2002/2003_PB2002.htm Datum van gebruik: 10 Jan. 2012.

Blanche, M.T., Durrheim, K. & Painter, D. 2006. Research in practice: applied methods for the social sciences. 2de uitg. Kaapstad: Paarl Print. 594 p.

Blench, R. & Marriage, Z. 1998. Climatic uncertainty and natural resource policy: what should the role of government be? *ODI Natural Resource Perspective*, 31, April.

Bollin, C., Cárdenas, C., Hahn, H. & Vatsa, K.S. 2003. Disaster risk management by communities and local governments. Washington, D.C.: IADB. 92 p.

Bolt, B.A., Horn, W.L., MacDonald, G.A. & Scott, R.F. 1977. Geological hazards: earthquakes, tsunamis, volcanoes, avalanches, landslides, floods. 2de uitg. New York, NY: Springer-Verlag. 330 p.

Botha, D., Van Niekerk, D., Wentink, G.J., Coetzee, C., Forbes, K., Maartens, Y., Annandale, E., Tshona, T. & Raju, E. 2011. Disaster risk management status assessment at municipalities in South Africa. Verslag voorgelê aan die Suid-Afrikaanse Plaaslike Regerinsowerheid. Potchefstroom: NWU. 108 p.

Bräutigam, D. 1999. Aid dependence and governance. http://www.sti.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap404.pdf Datum van gebruik: 14 Jun. 2012.

Briceño, S. 2006. Vision without action is a daydream, but action without vision is a nightmare – a global framework for reducing risk. (*In* Griffiths, J. & Ingleton, T., *eds*. Real risk. London: Tudor Rose. pp. 8-13.)

Bryant, E.A. 1991. Natural hazards. Cambridge: Cambridge University Press. 294 p.

Bryman, A. 1988. Quantity and quality in social research. Londen: Routledge. 198 p.

Buckland, J. & Rahman, M. 1999. Community-based disaster management during the 1997 Red River Flood in Canada. *Disasters*, 23(2):174-191.

Burns, R.B. 2000. Introduction to research methods. 4de uitg. Londen: Sage. 613 p.

Burton, I. & Kates, R.W. 1964. Perception of natural hazards in resource management. *Natural Resources Journal*, 3(3):412-441, Jan.

Buys, L.J. 2003. The disaster management act of South Africa. Referaat gelewer by die Interregeringskonferensie vir Rampbestuur gehou in Johannesburg op 21-23 Mei.

Cabane, L. 2010. The circulation of risk governance: crafting disaster management in South Africa, Working papers du Programme Villes & Territoires, 2010-9 Paris, Sciences Po. http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/files/2010/12/WP-Cabane.pdf Datum van gebruik: 13 Aug. 2012.

Café, D.P. 2010. The social construction of disasters: Typhoon Ondoy in the context of Sagrada Familia and Inquirer.net. Referaat gelewer tydens die 4de Asië Landelike Sosiologiese Vereniging Internasionale Kongres, gehou in Legazpi, die Filippyne op 6-10 September.

Cannon, T. 2007. Integrating disaster risk reduction into the Millennium Development Goals: review of activities up to the present. http://www.unisdr.org/files/766_Desk_Review_Report_MDGs_HFA_Oct07_ActionAid[1].pdf Date of access: 21 Nov. 2011.

CAPWIP (Sentrum vir Vroue in Politiek in die Asië-Stille Oseaangebied). 2009. The Nairobi Action Plan for African Parlementarians on Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation. http://www.capwip.org/NAIROBI%20ACTION%20%20PLAN%20DRR%20CCA.pdf Datum van gebruik: 6 Des. 2011.

CDRC (Burgerrampreaksiesentrum). 2010. Philippine disaster report: disaster statistics 2010. http://www.cdrc-phil.com/wp-content/uploads/2009/08/PDR-2010.pdf Datum van gebruik: 10 Jan. 2012.

Chen, K. Blong, R. & Jacobson, C. 2003. Towards an integrated approach to natural hazards risk assessment using GIS: with reference to bushfires. *Environmental Management*, 31(4):546-560, Apr.

Cohen, L., Manion, L. & Morrison, K. 2002. Research methods in education. Londen: Crook Helm. 446 p.

Concord (Europese NRO-konfederasie vir Verligting en Ontwikkeling). 2010. Towards the UN MDG review summit 2010: recommendations to the EU. Londen: Bond. 28 p. http://www.concordeurope.org/Files/media/0_internetdocumentsENG/3_Topics/Topics/MDGS/NEWDOCUMENTS/NEWNEWNEW/Concord-MDG-complete.pdf Date of access: 21 Nov. 2011.

Corbin, J. & Holt, N.L. 2005. Grounded theory. (*In* Somekh, B. & Lewin, C., *eds*. Research methods in the social sciences. Londen: Sage. p. 49-63).

Creswell, J.W. 2003. Research design: qualitative, quantitative and mixed methods approach. 2de uitg. Thousand Oaks, CA.: Sage. 246 p.

Cronjé, J.A. 1993. Die bestuur en administrasie van burgerlike beskerming in Suid- Afrika. Stellenbosch: US. (Verhandeling – M.A.)

Cuny, F.C. 1983. Disasters and development. New York, NY: Oxfam and Oxford University Press. 272 p.

Da Silva, J.A. & Cernat, L. 2012. Coping with loss: the impact of natural disasters on developing countries' trade flow. http://www.voxeu.org/article/trade-effects-natural-disasters-new-evidence-developing-countries Datum van gebruik: 2 Apr. 2013.

Dale, A., Arber, S. & Procter, M. 1988. Doing secondary analysis. Londen: Unwin Hyman. 241 p.

De Dios, H.B. 2002. Participatory capacities and vulnerabilities assessment: finding the link between disasters and development. Quezon Stad: Oxfam GB. 78 p.

De Vos, A.S., Strydom, H., Fouché, C. & Delport, C.S.L. 2011. Research at grass roots: for the social sciences and human service professions. 4de uitg. Pretoria: Van Schaik. 547 p.

De Wet, J.J., Monteith, J.L. de K., Venter, P.A. & Steyn, H.S. 1981. Navorsingsmetodes in die opvoedkunde: 'n inleiding tot empiriese navorsing. Durban: Butterworths.

De Wet, P.D. 1979. Die provinsiale administrasie, sy rol en plek in burgerlike beskerming. Referaat gelewer gedurende 'n vergadering van die Hoofde van Nasionale Verdediging gehou op 30 Januarie in Kaapstad.

Deep Centre. 2007. What do we mean by disaster? http://www.deep.med.miami.edu/x314.xml Datum van gebruik: 1 Mei 2012.

Denzin, N.K. & Lincoln, Y.S., *eds*. 2005. The Sage handbook of qualitative research. 3de uitg. Thousand Oaks, CA: Sage. 1210 p.

DFID (Departement vir Internasionale Ontwikkeling). 2004. Disaster risk reduction: a development concern. A scoping study on links between disaster risk reduction, poverty and development. Norwich: Overseas Development Group. 65 p. http://www.preventionweb.net/files/1070_drrscopingstudy.pdf Datum van gebruik: 21 Nov. 2011.

DFID (Departement vir Internasionale Ontwikkeling). 2006. Reducing the risk of disasters – helping to achieve sustainable poverty reduction in a vulnerable world: a policy paper. Londen: DFID. 30 p. http://ocha.unog.ch/drptoolkit/Funding/DFID%20disaster-risk-reduction-policy.pdf Datum van gebruik: 28 Mrt. 2012.

DPPC (Kommissie vir Rampvoorkoming- en Voorbereidheid). 2004. Report for the world conference on disaster reduction. http://www.preventionweb.net/files/856_Ethiopia-report.pdf Datum van gebruik: 16 Okt. 2012.

DPPR. kyk Suid-Afrika. Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering.

Draper, J. 2007. The relationship between research question and research design. (*In* Crookes, P.A. & Davies, S., *eds*. Research into practice: essential skills for reading and applying research in nursing and health care. 2de uitg. Londen: Elsevier. p. 69-84).

DRRNetPhils (Ramprisikoverminderingsnetwerk Filippyne). 2009. The disaster risk reduction and management bill. http://www.pacificdisaster.net/pdnadmin/data/original/The_DRR_Mgt_bill.pdf Datum van gebruik: 10 Jan. 2012.

D'Souza, F. & Crisp, J. 1985. The refugee dilemma. 3de uitg. London: Minority Rights Group. 20 p.

ECO Flores. s.a. Disaster risk reduction. http://www.ecoflores.org/en/disaster+risk+reduction/ Datum van gebruik: 19 Jun. 2012.

Faling, C.W., Tempelhoff, J.W.N. & Van Niekerk, D. 2012. Denial, rhetoric or action: are South African munisipalities planning for climate change? *Development Southern Africa*, 29(2):241-257, Jun.

Fara, K. 2001. How natural are 'natural disasters'? vulnerability to drought in southern Namibia communal areas. *Risk Management*, 3(3):47-63.

Filippyne. 2007. General information. http://web.archive.org/web/20071022221129/http://www.gov.ph/aboutphil/general.asp Datum van gebruik: 10 Jan. 2012.

Fontana, A. & Frey, J.H. 2003. The interview: from structured questions to negotiated text. (*In* Denzin, N.K. & Lincoln, Y.S., *eds*. Collecting and interpreting qualitative materials. 2de uitg. Thousand Oaks, CA: Sage. p. 61-106.)

Fordham, M. 2005. Disaster mitigation for sustainable livelihoods programme. http://www.radixonline.org/resources/dmi-flyer.doc Datum van gebruik: 13 Des. 2011.

Forbes-Biggs, K. & Van Niekerk, D. 2011. The Girls in Risk Reduction Leadership (G.I.R.R.L.) project: the emerging role of adolescent girls as change agents in disaster risk reduction. (Ingedien vir publikasie in *Youth and Society*).

Fortune, G. 2010. DiMP word verplaas na die Universiteit van Stellenbosch. http://riskreductionafrica.org/en/announcements/71-dimp-word-verplaas-na-die-universiteit-van-stellenbosch Datum van gebruik: 13 Des. 2011.

Fortune, G. 2011a. About Periperi U. http://riskreductionafrica.org/en/rra-ddr-per/rra-whatisperiperi Datum van gebruik: 13 Des. 2011.

Fortune, G. 2011b. Introducing DiMP. http://riskreductionafrica.org/en/rra-ddr-per/rra-periperi-partners/55 Datum van gebruik: 13 Des. 2011.

Fraenkel, J.R. & Wallen, N.E. 2008. How to design and evaluate research in education. 7de uitg. New York, NY: McGraw-Hill. 642 p.

Freeman, P.K., Martin, L., Linnerooth-Bayer, J., Mechler, R., Georg, P. & Warner, K. 2003. Disaster risk management: national systems for the comprehensive management of disaster risk and financial strategies for natural disaster reconstruction. Washington D.C.: Inter-American Development Bank Sustainable Development Department Environment Division Integration and Regional Programs Department Regional Policy Dialogue.

GFMC (Globale Brandmoniteringsentrum). s.a. Fire disasters and the International Decade for Natural Disaster Reduction (IDNDR). http://www.fire.uni-freiburg.de/programmes/un/idndr/idndr2.html Datum van gebruik: 21 Nov. 2011.

GNDR (Globale Netwerk van Burgerlike Organisasies vir Rampvermindering). 2009. Clouds but little rain… Views from the frontline: a local perspective of progress towards implementation of the Hyogo Framework for Action. http://www.preventionweb.net/files/10129_VFLsummaryreport0609.pdf Datum van gebruik: 25 Jun. 2012.

Gopalakrishnan, C. & Okoda, N. 2007. Designing new institutions for implementing integrated disaster risk management: key elements and future directions. *Disasters*, 31(4):353-372.

Greeff, M. 2007. Information collection: interviewing. (*In* De Vos, A.S., Strydom, H., Fouché, C.B. & Delport, C.S.L., *eds*. Research at grass roots: for the social sciences and human service professions. Pretoria: Van Schaik.)

Gupta, K. 2011. Disaster management and India: reponding internally and simultaneously in neighboring countries. Referaat gelewer by die 14de Jaarlikse FEMA Noodbestuur Hoër Onderwys Kongres in Emmitsburgh, MD op 6-9 Junie.

Hakim, C. 1982. Secondary analysis in social research. Londen: Allen and Unwin. 202 p.

Henderson, K.A. 2011. Post-positivism and the pragmatics of leisure research. *Leisure Science: An Interdisciplinary Journal*, 33(4):341-346, Jun.

Henstra, D. & McBean, G. 2004. The role of government in services for natural disaster mitigation. http://www.iclr.org/images/The_Role_of_Government_in_Services_for_Natural_Disaster_Mitigation.pdf Datum van gebruik: 22 Jun. 2012.

Holloway, A. 1999. Disaster awareness and public education in Africa: the problems here are different – an invited comment. *Natural Hazards Observer*, XXIII(6), Jul. http://www.colorado.edu/hazards/o/archives/1999/july99/july99a.html Datum van gebruik: 29 Aug. 2011.

Holloway, A. 2000. Rising vulnerability – increasing disaster risk? *African Mirror*, 1:80-84.

Hoogstad, W. & Kruger, C. 2008. The link between development planning and disaster risk management in selected municipalities. ACDS Navorsingsverslag. Potchefstroom:

ACDS. 30 p. http://acds.co.za/uploads/research_reports/drm_idp_ndmc.pdf Datum van gebruik: 24 Mrt. 2011.

Hove, H., Echevarría, D. & Parry, J. 2011. Review of current and planned adaptation action: East Africa. http://www.adaptationpartnership.org/images/stories/documents/africa%20-%20east%20africa%20regional%20and%20country%20profile%202.pdf Datum van gebruik: 16 Okt. 2012.

IDNDR (Internasionale Dekade vir die Vermindering van Natuurlike Rampe). 1994. Yokohama strategy and plan of action for a safer world: guidelines for natural disaster prevention, preparedness and mitigation. http://www.preventionweb.net/files/8241_doc6841contenido1.pdf Datum van gebruik: 17 Okt. 2012.

IFRC (Internasionale Federasie van Rooikruis en Rooi Sekelmaan Vereniginge). s.a. What is a disaster? http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster/ Datum van gebruik: 1 Mei 2012.

IISD (Internasionale Instituut vir Volhoubare Ontwikkeling). 2007. A brief history of UN disaster risk reduction. *Global Platform for Disaster Risk Reduction Bulletin*, 141(1):1-12, 11 Jun. http://www.iisd.ca/download/pdf/sd/ymbvol141num1e.pdf Datum van gebruik: 28 Mrt. 2012.

InterWorks. 1998. Model for a national disaster management structure, preparedness plan, and supporting legislation. http://www.preventionweb.net/files/5142_US01MH840-Ft.pdf Datum van gebruik: 15 Aug. 2012.

Iwele Investments. 2010. Nongoma Disaster Management Plan. http://nongoma.org.za/static/data/document/2012/03/disaster_management_plan.pdf Datum van gebruik: 17 Okt. 2012.

Karimganj District. s.a. What is disaster? http://karimganj.nic.in/disaster.htm Datum van gebruik: 1 Mei 2012.

Kelman, I. & Pooley, S., *eds*. 2004. Disaster definitions. 2de weergawe, 24 Julie. http://www.ilankelman.org/miscellany/DisasterDefinitions.rtf Datum van gebruik: 7 Mei 2012.

Kemp, R.B. 2008. Public participatory GIS in community-based disaster risk reduction. *tripleC*: 6(2):88-104.

Kiecolt, K.J. & Nathan, L.E. 1985. Secondary analysis of survey data. Sage University paper series on quantitative applications in the social sciences. Beverly Hills, CA: Sage.

La Trobe, S. & Faleiro, J. 2007. Why advocate for disaster risk reduction? Teddington: Tearfund. 15 p. http://www.tearfund.org/webdocs/Website/Campaigning/Policy%20and%20research/Why%20DRR%20A5.pdf Datum van gebruik: 27 Sep. 2011.

Leedy, P.D. & Ormrod, J.E. 2005. Practical research: planning and design. Upper Saddle River, NJ: Pearson/Merril Prentice Hall. 319 p.

Llosa, S. & Zodrow, I. 2011. Disaster risk reduction as a basis for effective adaptation. http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Llosa_&_Zodrow_2011.pdf Datum van gebruik: 10 Mei 2012.

Lowhorn, G.L. 2007. Qualitative and quantitative research: how to choose the best design. Referaat gelewer by die Academic Business World International Conference, gehou in Nashville, Tennessee op 26-28 Mei.

Maartens, Y. 2011. Development communication in disaster risk reduction: The G.I.R.R.L. (Girls in Risk Reduction Leadership) Project. Potchefstroom: NWU. (Verhandeling – M.A.) 158 p.

Madrigal, D. & McClain, B. 2012. Strengths and weaknesses of quantitative and qualitative research. http://www.uxmatters.com/mt/archives/2012/09/strengths-and-weaknesses-of-quantitative-and-qualitative-research.php Datum van gebruik: 7 Nov. 2012.

Marianti, R. 2007. What is to be done with disasters? A literature survey on disaster study and response. Konsep van die SMERU Navorsingsinstituut Djakarta. http://www.smeru.or.id/report/workpaper/disastermanagement/disastermanagement_eng.pdf Datum van gebruik: 10 Jan. 2012.

Mercer, J., Kelman, I., Lloyd, K & Suchet-Pearson, S. 2008. Reflections on use of participatory research for disaster risk reduction. *Area*, 40(2):172-183.

Mojaki, M. 2010. National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2009-2011). http://www.preventionweb.net/files/15955_lso_NationalHFAprogress_2009-11.pdf Datum van gebruik: 16 Okt. 2012.

Monash (Monash Suid-Afrika). 2010. Disaster risk management (5 days per module). http://www.monash.ac.za/prospective/short_courses/drm/ Datum van gebruik: 1 Februarie 2012.

Mouton, J. & Marais, H.C. 1985. Metodologie van die geesteswetenskappe: basiese begrippe. Pretoria: RGN. 303 p.

NDMC (Nasionale Rampbestuursentrum). 2007. National Disaster Manegement Centre Inaugural annual report 2006/2007. Pretoria: Staatsdrukker. 169 p.

NDMC (Nasionale Rampbestuursentrum). 2008. National Disaster Management Centre Annual report 2007/2008. Pretoria: Staatsdrukker. 128 p.

NDMC (Nasionale Rampbestuursentrum). 2010. National education, training and research needs and resources analysis (NETaRNRA) – Consolidated Report. http://www.ndmc.gov.za/Documents/NETaRNRAReport/tabid/295/ctl/ViewDocument/mid/678/ItemID/143/Default.aspx Datum van gebruik: 18 Apr. 2011.

NDMC (Nasionale Rampbestuursentrum) & Reid, P.M. 2008a. South African disaster risk management handbook series (Metropolitan Municipalities): Handbook 1 – Introducing the South African disaster risk management handbook series: Scoping the implementation process. Pretoria: NDMC. 34 p.

NDMC (Nasionale Rampbestuursentrum) & Reid, P.M. 2008b. South African disaster risk management handbook series (District Municipalities): Handbook 2 – Establishing foundational institutional arrangements for disaster risk management. Pretoria: NDMC. 46 p.

NDMC (Nasionale Rampbestuursentrum) & Reid, P.M. 2008c. South African disaster risk management handbook series (Metropolitan Municipalities): Handbook 2 – Establishing foundational institutional arrangements for disaster risk management. Pretoria: NDMC. 44 p.

Newman, I. & Benz, C.R. 1998. Qualitative-quantitative research methodology. Carbondale, IL: Southern Illinois University. 218 p.

O'Keefe, P., Westgate, K. & Wisner, B. 1976. Taking the naturalness out of natural disasters. *Nature*, 260(5552):566-567, Apr.

PDR-SEA (Vennootskap vir Rampvermindering-Suidoos-Asië). 2008. Monitoring and reporting progress on community-based disaster risk management in Indonesia. Bangkok: UNESCAP.

Pelling, M. 2007. Learning from others: the scope and challenges for participatory disaster risk assessment. *Disasters*, 31(4):373-385.

Pelling, M. 2011. Urban governance and disaster risk reduction in the Carribean: the experiences of Oxfam GB. *Environment & Urbanization*, 23(2):383-400.

Pelling, M. & Holloway, A. 2006. Legislation for mainstreaming disaster risk reduction. Teddington: Tearfund. 32 p.

Perry, R.W. 2005. Disasters, definitions and theory construction. (*In* Perry, R.W. & Quarantelli, E.L., *eds*. What is a disaster? New answers to old questions. New York, NY: International Research Committee on Disasters. p. 311-324).

Perry, R.W. 2006. What is a disaster? (*In* Rodríguez, H., Quarantelli, E.L. & Dynes, R.R., *eds*. Handbook of disaster research. New York, NY: Springer. pp. 1-15.)

PMG (Parlementêre Moniteringsgroep). 2009. Vrae en antwoorde 751-775. http://www.pmg.org.za/node/17945 Datum van gebruik: 18 Aug. 2012.

Potgieter, H.P. 1980. Burgerlike beskerming. Instituut vir Strategiese Studies. Pretoria: Universiteit van Pretoria. 128 p.

PreventionWeb. 2011. ISDR system mechanisms. http://www.preventionweb.net/english/hyogo/isdr/mechanisms/ Datum van gebruik: 24 Nov. 2011.

Pribadi, K.S. & Mariany, A. 2007. Implementing community-based disaster risk reduction in Indonesia: the role of research institutions and religious-based organizations. Report from CDM-ITB. UNDP.

Punongbayan, R. & Tayag, J. 1999. Living safely with natural hazards. Manila: Mary Jo Publishing. 287 p.

Quarantelli, E.L. 1992. The importance of thinking of disasters as social phenomena. DRC Preliminary Paper #184. Newark, DE: University of Delaware.

Quarantelli, E.L., *ed*. 1998. What is a disaster? London: Routledge. 312 p.

Ray-Bennett, N.S. 2009. Multiple disasters and policy responses in pre- and post-independance Orissa, India. *Disasters*, 33(2):274-290.

Ray-Bennett, N.S. 2011. History of disaster relief, India. (*In* Penuel, K.B. & Statler, M., *eds*. Encyclopedia of disaster relief. 2 vols. pp. 287-289.)

Rahman, H. 2002. Community based disaster information management system: perspective Bangladesh. Paper presented at the Regional Workshop on Best Practices in Disaster Mitigation: Lessons learned from the Asian Urban Disaster Mitigation Program held on 24-26 September in Bali, Indonesia.

Rego, L. & Roy, A.S. 2004. Mainstreaming disaster risk management into development policy, planning and implementation. http://nirapad.org/admin/soft_archive/1308221414_Mainstreaming%20Disaster%20Risk%20Reduction%20into%20Development%20Policy,%20Planning%20and%20Implementation.pdf Datum van gebruik: 28 Mrt. 2012.

Richards, L. & Morse, J.M. 2007. Readme first for a user's guide to qualitative methods. Thousand Oaks, CA: Sage.

Robson, C. 2002. Real world research. A resource for social scientists and practitioner-researchers. 2nd ed. Malden, MA: Blackwell. 624 p.

Rodriguez, J., Vos, F., Below, R. & Guha-Sapir, D. 2009. Annual disaster statistical review 2008: the numbers and trends. Brussel: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters. 25 p.

Roos, V., Chigeza, S. & Van Niekerk, D. 2010. Coping with drought: indigenous knowledge application in rural South Africa. *Indilinga: African Journal of Indigenous Knowledge Systems*, 9(1):1-13.

Ryan, A.B. 2006. Post-positivist approaches to research. (*In* Antonesa, M., Fallon, H., Ryan, A.B., Ryan, A., Walsh, T. & Borys, L., *eds*. Researching and writing your thesis: a guide for postgraduate students. Maynooth, Ierland: MACE, Nasionale Universiteit van Ierland.)

Sale, J.E.M., Lohfeld, L.H. & Brazil, K. 2002. Revisiting the quantitative-qualitative debate: implications for mixed-methods research. *Quality & Quantity*, 36(1):43-53.

Seegers, A. 1991. South Africa's national security management system, 1972-90. *The Journal of Modern African Studies*, 29(2):253-273, Jun.

Shaw, R., Matsuoka, Y. & Tsunozaki, E. 2010. A guide for implementing the Hyogo Framework for Action by local stakeholders: consultation version. http://www.preventionweb.net/files/13101_ImplementingtheHFA.pdf Datum van gebruik: 8 Mrt. 2011.

Silverman, D. 2006. Interpreting qualitative data. 3de uitg. Thousand Oaks, CA: Sage. 428 p.

Smith, K. 2004. Environmental hazards: assessing risk and reducing disaster. 4de uitg. London: Routledge. 306 p.

Smith, W. & Wallis, L. 2011. Introduction to disaster medicine. (*In* Wallis, L. & Smith, W., *eds*. Disaster Medicine. Kaapstad: Juta.)

Struwig, F.W. & Stead, G. 2001. Planning, designing and reporting research. Kaapstad: Maskew Miller Longman. 279 p.

Suid-Afrika. Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering. 2007. National policy framework for public participation. http://www.capetown.gov.za/en/PublicParticipation/Documents/DPLG_Public_Participation_Policy_Final_5_July(2).pdf Datum van gebruik: 23 Apr. 2012.

Suid-Afrika. Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering. 2008. Project Directive National Education, Training and Research Needs and Resources Analysis (NETaRNRA) for Disaster Risk Management in South Africa DPLG (T) 17/2008. http://www.ndmc.gov.za/Documents/NETaRNRAReport/tabid/295/ctl/ViewDocument/mid/678/ItemID/142/Default.aspx Datum van gebruik: 15 Okt. 2012.

Suid-Afrika. 1996. Grondwet van Suid-Afrika. Pretoria: Staatsdrukker.

Suid-Afrika. 1998. Groenskrif oor Rampbestuur. Pretoria: Staatsdrukker.

Suid-Afrika. 2000. Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels 32 van 2000. Pretoria: Staatsdrukker.

Suid-Afrika. 2003. Wet op Rampbestuur 57 van 2002. Pretoria: Staatsdrukker.

Suid-Afrika. 2005a. Nasionale Rampbestuursraamwerk. Pretoria: Staatsdrukker.

Suid-Afrika. 2005b. Wet op Interregeringsverhoudingsraamwerk. Pretoria: Staatsdrukker. http://cgta.mpg.gov.za/documents/act_Intergovernmental%20Relations%20Framework%20Act.pdf Datum van gebruik: 17 Aug. 2012.

Tesch, R. 1990. Qualitative research: analysis types and software tools. New York: Falmer Press. 330 p.

Torry, W.I. 1979. Hazards, hazes and holes: a critique of the environment as hazard and general reflections on disaster research. *Canadian Geographer*, 23(4):368-383, Des.

Twigg, J. 2004. Disaster risk reduction – mitigation and preparedness in development and emergency programming. London: HPN. 365 p. (Good practice review, 9).

Twigg, J. 2009. Identifying partnership needs and opportunities. Disaster studies Working Paper 18. http://www.abuhc.org/Publications/Working%20Paper%2018.pdf Datum van gebruik: 15 Aug. 2012

Uganda. 2010. The national policy for disaster preparedness and management. http://www.preventionweb.net/files/21032_ugandanationalpolicyfordisasterprep.pdf Datum van gebruik: 16 Okt. 2012.

UN (Verenigde Nasies). 1988. Besluite wat goedgebeur is tydens die Algemene Vergadering tydens sy 44ste sessie. http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/549/95/IMG/NR054995.pdf?OpenElement Datum van gebruik: 1 Mei 2012.

UN (Verenigde Nasies). 2003. Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction: report of the Secretary-General. http://unisdr.org/files/resolutions/N0346734.pdf Datum van gebruik: 24 Nov. 2011.

UN (Verenigde Nasies). 2004a. Johannesburg declaration on sustainable development: from our origins to the future. http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm Datum van gebruik: 24 Nov. 2011.

UN (Verenigde Nasies). 2004b. Resolution adopted by the general assembly 58/124 International Strategy on Disaster Reduction. http://www.unisdr.org/2005/wcdr/back-docs/docs/a-res-58-214-eng.pdf Datum van gebruik: 9 Des. 2011.

UN (Verenigde Nasies). 2005. Report of the World Conference on Disaster Reduction: Kobe, Hyogo, Japan, 18-22 January 2005. http://www.preventionweb.net/files/17671_finalreportconference1.pdf Datum van gebruik: 9 Des. 2011.

UN (Verenigde Nasies). 2010. What's going on? http://www.un.org/millenniumgoals/ Datum van gebruik: 21 Nov. 2011.

UNDP (Verenigde Nasies Ontwikkelingsprogram). 2010. Community-based best practices for disaster risk reduction. http://www.undp.org.mz/waterswindsfires/content/download/2127/12880/file/Community%2520based%2520BP.pdf Datum van gebruik: 19 Jun. 2012.

UNICEF (Verenigde Nasies Kinderfonds). 2009? UNICEF and disaster risk reduction. http://www.unicef.org/files/DDR_final.pdf Datum van gebruik: 19 Jun. 2012.

Unisa (Universiteit van Suid-Afrika). 2011. Disaster Management brochure 2012. http://www.unisa.ac.za/contents/faculties/ems/docs/DM_Brochure2012.doc Datum van gebruik: 13 Des. 2011.

UNISDR (Verenigde Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering). 2002. Natural disasters and sustainable development: understanding the links between development, envorinment and natural disasters. http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/backgrounddocs/unisdr%20report.pdf Datum van gebruik: 24 Nov. 2011.

UNISDR (Verenigde Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering). 2004a. Disaster Risk Reduction for sustainable development in Africa: programme of action for the implementation of the Africa Strategy for Disaster Risk Reduction (2005 - 2010). Genève: UNISDR.

UNISDR (Verenigde Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering). 2004b. Living with risk: a global review of disaster reduction initiatives. Genève: ISDR Secreteriat. 429 p.

UNISDR (Verenigde Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering). 2004c. Learning from today's disasters for tomorrow's hazards: 2004 World disaster reduction campaign. http://www.unisdr.org/2004/campaign/booklet-eng/Pagina5ing.pdf Datum van gebruik: 1 Mei 2012.

UNISDR (Verenigde Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering). 2004d. Disaster risk reduction, governance and development, ISDR Africa education series. 2 vols. http://www.unisdr.org/files/8546_governacedevelopment1.pdf 56 p. Datum van gebruik: 15 Aug. 2012.

UNISDR (Verenigde Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering). 2005. World conference on disaster reduction 18-22 January 2005, Kobe, Hyogo, Japan: proceedings of the conference – Building the resilience of nations and communities to disasters. Genève: UNISDR. 136 p. http://www.unisdr.org/files/3800_WCDRproceedings1.pdf Datum van gebruik: 12 Des. 2011.

UNISDR (Verenigde Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering). 2007. Guidelines: National platforms for disaster risk reduction. Genève: UNISDR. 17 p.

UNISDR (Verenigde Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering). 2008a. Indicators of progress: guidance on measuring the reduction of disaster risks and the implementation of the Hyogo Framework for Action. Genève: UNISDR. 50 p. http://www.preventionweb.net/files/2259_IndicatorsofProgressHFA.pdf Datum van gebruik: 28 Mrt. 2012.

UNISDR (Verenigde Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering). 2008b. Report on the status of disaster risk reduction in the sub-Saharan Africa region. http://www.unisdr.org/files/2229_DRRinSubSaharanAfricaRegion.pdf Datum van gebruik: 15 Aug. 2012

UNISDR (Verenigde Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering). 2009a. Mortality risk index. http://www.preventionweb.net/files/9929_MRIA3.pdf Datum van gebruik: 10 Jan. 2012.

UNISDR (Verenigde Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering). 2009b. Status report on disaster risk reduction in sub-Saharan Africa: contributing to the implementation of the Hyogo Framework for Action and the Africa Regional Strategy. http://www.unisdr.org/preventionweb/files/12061_UpdatedAfricaStatusReport17Sept09.pdf Datum van gebruik: 8 Des. 2011.

UNISDR (Verenigde Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering). 2009c. Terminology. http://www.unisdr.org/we/inform/terminology Datum van gebruik: 29 Mrt. 2012.

UNISDR (Verenigde Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering). 2010a. Local governments and disaster risk reduction: good practices and lessons learned. Genève: UNISDR. 69 p.

UNISDR (Verenigde Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering). 2010b. Strategy outline for the 2010-2011 World Disaster Reduction Campaign on making cities resilient,

addressing urban risk. Campaign Document. Genève: UNISDR. 15 p. http://www.unisdr.org/english/campaigns/campaign2010-2011/documents/230_CampaignStrategy.doc Datum van gebruik: 8 Mrt. 2011.

UNISDR (Verenigde Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering). 2013a. 4th Africa ragional platform for disaster risk reduction: executive summary. http://www.unisdr.org/files/30143_annex1summaryoftheafricastatusrepor.pdf Datum van gebruik: 2 Apr. 2013.

UNISDR (Verenigde Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering). 2013b. Fourth Africa regional platform for disaster risk reduction. http://www.unisdr.org/we/inform/events/30143 Datum van gebruik: 2 Apr. 2013.

UNISDR (Verenigde Nasies Kantoor vir Ramprisikovermindering). 2013c. UNISDR in the UN system. http://www.unisdr.org/who-we-are/unisdr-in-un Datum van gebruik: 2 Apr. 2013.

USA (Universiteit van Suid-Alabama). 2009. Strengths and weaknesses of qualitative research. http://www.southalabama.edu/coe/bset/johnson/oh_master/Ch14/Tab14-02.pdf Datum van gebruik: 28 Okt. 2009.

UV (Universiteit van die Vrystaat). 2011. Disaster management training and education centre for Africa. http://natagri.ufs.ac.za/content.aspx?DCode=123 Datum van gebruik: 13 Des. 2011.

Van der Merwe, H. 1996. Die navorsingsproses: probleemstelling en navorsingsontwerp. (*In* Garbers, J.G., *ed*. Doeltreffende geesteswetenskaplike navorsing. Pretoria: Van Schaik. p. 285-300.)

Van der Westhuizen, J., *ed*. 1986. Management course in civil defence – part 1: strategy. Instituut vir Kriminologie. Pretoria: University of South Africa.

Van Riet, G. 2007. 'n Analise van Suidelik-Afrikaanse voedselsekuriteit met spesifieke verwysings na die Nuwe Variant Hongersnood-hipotese. *Koers: Bulletin vir Christelike Wetenskap*, 72(2):283-302.

Van Riet, G. & Diedericks, M. 2009. An investigation into the 'optimal' location of the disaster management function, within district, metropolitan and provincial government in South Africa. Potchefstroom: ACDS. 30 p.

Van Riet, G. & Van Niekerk, D. 2012. Capacity development for participatory disaster risk assessment. *Environmental Hazard*, 11(3):213-225.

Van Niekerk, D. 2005. A comprehensive framework for multi-sphere disaster risk reduction in South Africa. Potchefstroom: NWU. (Verhandeling – Ph.D.) 349 p.

Van Niekerk, D. 2006. Disaster risk management in South Africa: the function and the activity – towards an integrated approach. *Politeia*, 25(2):95-115.

Van Niekerk, D. 2007. Local government disaster risk management. (*In* Van der Waldt, G., *ed*. Municipal management: serving the people. Kaapstad: Juta. pp. 227-250.)

Van Nierkerk, D. 2010. More rhetoric and less action? A look at the outcomes of the second ministerial conference on disaster risk reduction. *Disaster Management: Southern Africa*, 6.

Van Niekerk, D. 2012. Ramprisikovermindering. [persoonlike onderhoud]. 9 Mei, Potchefstroom.

Van Niekerk, D., Tempelhoff, J.W.N., Faling, C.W., Thompson, L., Jordaan, D., Coetzee, C. & Maartens, Y. 2009. The effects of climate change in two flood laden and drought stricken areas in South Africa: responses to climate change – past, present and future. Pretoria: NDMC. 127 p.

Vermaak, L. & Van Niekerk, D. 2004. Disaster risk reduction initiatives in South Africa. *Development South Africa*, 21(3):555-574, Sept.

Viljoen, C.E.M. 1975. Inligtingslêer: burgerlike beskerming. *SA Mediese Tydskrif*, 1323-1325, 26 Jul. http://archive.samj.org.za/1975%20VOL%20XLIX%20Jul-Dec/Articles/07Jul/5.14%20MEDICAL%20ASSOCIATION%20OF%20SOUTH%20AFRICA.pdf Datum van gebruik: 13 Aug. 2012

Visser, R. & Van Nierkerk, D. 2009. A funding model for disaster risk management functions of municipalities. Verslag vir die Suid-Afrikaanse Nasionale Rampbestuursentrum. Potchefstroom: ACDS. http://acds.co.za/uploads/research_reports/drm_funding_ver1.pdf Datum van gebruik: 14 Aug. 2012.

Vogel, C.H. 1997. Drought management best practice: lessons for Namibia. Windhoek: National Drought Task Force.

Von Kotze, A. 1999. A new concept of risk? (*In* Holloway, A., *red.* Risk, sustainable development and disasters: southern perspectives. Kaapstad: Periperi Publications.)

Von Kotze, A. & Holloway, A. 1996. Reducing risk: participatory learning activities for disaster mitigration in southern Africa. Oxford: Oxfam Publishing. 300 p.

VRDTCA (Vereniging van Vanuatuaanse Landelike Ontwikkeling- en Opleidingsentrums). 2004. Disaster preparedness module. http://www.pacificdisaster.net/pdnadmin/data/original/vrdtca_rtc_disaster.pdf Datum van gebruik: 7 Mei 2012.

Welman, J.C. & Kruger, S.J. 1999. Research methodology for the business and administrative sciences. Kaapstad: Oxford University Press.

Wêreldbank. 2005. Natural disaster risk management in the Philippines: enhancing poverty alleviation through disaster reduction. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8748/338220REPLACEM1aster0Report1combine.pdf?sequence=1 Datum van gebruik: 18 Aug. 2012

Wêreldbank. 2008. Disaster risk reduction. World Bank good practice notes. http://siteresources.worldbank.org/CHINAEXTN/Resources/318949-1217387111415/Disaster_Risk_en.pdf Datum van besoek: 23 Mrt. 2011.

Wêreldbank. 2012. Sendai dialogue advances global consensus on disaster risk management. http://www.worldbank.org/en/news/2012/10/10/sendai-dialogue-advances-global-consensus-on-disaster-risk-management Datum van gebruik: 18 Okt. 2012.

Wette *kyk* Suid-Afrika

Wilkinson, E. 2009. Building a 'culture of prevention': challenges to institutionalising disaster risk reduction in local development in Mexico. http://www.abuhc.org/Publications/Working%20Paper%2021.pdf Datum van gebruik: 20 Aug. 2012.

Winch, C., Todd, M., Baker, I., Blain, J. & Smith, K. 2009. Approaching the dissertation: appropriate methodologies. http://www.socscidiss.bham.ac.uk/s9.html Datum van gebruik: 22 Mrt. 2011.

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. & Davis, I. 2004. At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters. 2de uitg. Londen: Routledge. 471 p.

Wisner, B., Kent, G., Carmalt, J., Cook, B., Gaillard, J.C., Lavell, A., Oxley, M., Gibson, T., Kelman, I., Van Niekerk, D., Lassa, J., Willison, Z.D., Bhatt, M., Cardona, O., Benouar, D. & Narvaez, L. 2011. Political will for disaster reduction: what incentives build it, and why is it so hard to achieve? A contribution to the review of the draft GAR 2011, Chapters 5, 6 & 7.

Wits (Universiteit van die Witwatersrand). 2011. Vulnerability, adaptation, mitigation and planning. http://www.wits.ac.za/academic/science/geography/research/revamp/5624/revamp_home.html Datum van gebruik: 13 Des. 2011.

Woods, P. 1992. The handbook of qualitative research in education. San Diego: Academic Press.

Xie, L. 2000? How do we evaluate IDNDR? http://www.iitk.ac.in/nicee/wcee/article/2818.pdf Datum van gebruik: 1 Mei 2012.

Yodmani, S. 2001. Disaster risk management and vulnerability reduction: protecting the poor. Paper presented at the Asia and Pacific Forum on Poverty. http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.129.7873&rep=rep1&type=pdf Datum van gebruik: 18 Apr. 2011.

Your City. 2008. Disaster risk reduction girls taking the lead. http://www.news.yourcity.co.za/newnewsletter_253/YC_newsletter_253.htm#DISASTER_RISK_REDUCTION_GIRLS_TAKING_THE_LEAD Datum van gebruik: 17 Okt. 2012.

SALGA COUNCILLORS' QUESTIONNAIRE:

Instructions:

- Be VERY professional when you talk to a councillor!
- BRIEFLY explain who you are and what you want.
- Keep the interview short and concise, do not waste the councillor's time.
- Mark the appropriate block but take notes should the councillor choose to elaborate on an issue. If he/she wants clarity on a question, do your best to explain.
- If you are not sure if a question was answered appropriately as a follow-up question for clarification.
- Thanks them for their time and effort to supply us with information!

1. To what degree does disaster risk reduction enjoy attention within the Council of your municipality?

Completely	Partially	Uncertain	Seldom	Not at all

2. To what degree does your municipality comply with the requirements of the Disaster Management Act and National Disaster Management Framework?

Completely	Partially	Uncertain	Seldom	Not at all

3. In the case of district municipality: are you satisfied with the division of roles and responsibilities between the district and local municipalities?

5=*very satisfied*	**4**= *satisfied*	**3**=*partial satisfied*	**2**= *unsatisfactory*	**1**= *very unsatisfactory*

4. Are you satisfied with the financial commitment towards disaster risk reduction within your municipality?

5=*very satisfied*	**4**= *satisfied*	**3**=*partial satisfied*	**2**= *unsatisfactory*	**1**= *very unsatisfactory*

5. Are you satisfied with the role which local government politicians play in disaster risk reduction?

5=*very satisfied*	4= *satisfied*	3=*partial satisfied*	2= *unsatisfactory*	1= *very unsatisfactory*

•

6. What do you think are the challenges in implementing disaster risk reduction at local government level?

……

……

……

……

……

……

……

……

7. Do you give regular political feedback on disaster risk reduction issues to your province?

Yes	No	Unsure

8. If Yes, how regular do you give feedback?

……

……

……

9. If No, do you feel it necessary for a formal mechanism to ensure feedback on disaster risk reduction from local government to provincial government?

•

Yes	No	Unsure

•

10. What role would you like to see SALGA play in terms of disaster risk reduction at local government level?

……

……

……

……

……

……

……

SALGA NGO/PARASTATAL QUESTIONNAIRE:

Instructions:

- Be VERY professional when you talk to the NGO/Parastatal!
- BRIEFLY explain who you are and what you want.
- Keep the interview short and concise, do not waste time.
- Mark the appropriate block but take notes should the interviewee choose to elaborate on an issue. If he/she wants clarity on a question, do your best to explain.
- If you are not sure if a question was answered appropriately as a follow-up question for clarification.
- Thanks them for their time and effort to supply us with information!

1. Are you involved in the disaster risk management structures at local and/or provincial government level?

Yes	No	Unsure

1a. If Yes, please give more detail.

……

……

……

……

2. If No, do you have a need to become involved in formal disaster risk management structures?

Yes	No	Unsure

-

-

3. Do you have any knowledge of the Disaster Management Act and National Disaster Management Framework?

Yes	No	Unsure

-

4. What role do you think your institution can play in disaster management at local government level.

……

……

……

……

……

……

SALGA MECs QUESTIONNAIRE:

Instructions:

- Be VERY professional when you talk to a MEC!
- BRIEFLY explain who you are and what you want.
- Keep the interview short and concise, do not waste the MECs time.
- Mark the appropriate block but take notes should the MEC choose to elaborate on an issue. If he/she wants clarity on a question, do your best to explain.
- If you are not sure if a question was answered appropriately as a follow-up question for clarification.
- Thanks them for their time and effort to supply us with information!

1. To what degree does disaster risk reduction enjoy attention within the Executive Committee of your Province?

Completely	Partially	Uncertain	Seldom	Not at all

2. To what degree does the district and/or metropolitan municipalities in your Province comply with the requirements of the Disaster Management Act and National Disaster Management Framework?

Completely	Partially	Uncertain	Seldom	Not at all

3. Are you satisfied with the division of roles and responsibilities between the provincial and local sphere of Government

5=*very satisfied*	**4**= *satisfied*	**3**=*partial satisfied*	**2**= *unsatisfactory*	**1**= *very unsatisfactory*

4. Are you satisfied with the financial commitment towards disaster risk reduction within the local sphere of Government in your Province?

5=*very satisfied*	**4**= *satisfied*	**3**=*partial satisfied*	**2**= *unsatisfactory*	**1**= *very unsatisfactory*

5. Are you satisfied with the role which local government politicians play in disaster risk reduction?

5=*very satisfied*	**4**= *satisfied*	**3**=*partial satisfied*	**2**= *unsatisfactory*	**1**= *very unsatisfactory*

•

6. What do you think are the challenges in implementing disaster risk reduction at local government level in your province?

……

……

……

……

……

……

……

……

7. Do you obtain regular political feedback on disaster risk reduction issues from local municipalities in your province?

Yes	No	Unsure

8. If Yes, how regular do you obtain feedback?

……

……

……

9. If No, do you feel it necessary for a formal mechanism to ensure feedback on disaster risk reduction from local government?

•

Yes	No	Unsure

•

10. What role would you like to see SALGA play in terms of disaster risk reduction in your Province?

……

……

……

……

……

……

……

DISASTER RISK MANAGEMENT STATUS ASSESSMENT IN SOUTH AFRICA

QUESTIONNAIRE

General information:

1. Firstly we would like to thank you for giving us some of your valuable time to complete this questionnaire.
2. This research questionnaire forms part of a joint research project between SALGA and the African Center for Disaster Studies.
3. The purpose of the questionnaire is to assess the current status of Disaster Risk Management in South Africa. Specifically, the questionnaire will focus on the following issues, the status of institutional arrangements, the implementation of legal frameworks, roles and responsibilities relating to Disaster Risk Management and financial commitments. These broad categories aim to give a holistic as possible picture of the status of Disaster Risk Management on all levels of Local Government.
4. The person directly responsible for Disaster Risk Management activities within the specific local municipality should complete this questionnaire.
5. In cases where the person directly responsible cannot complete the questionnaire, a subordinate should complete it.
6. Please complete this questionnaire in full and provide all supporting documents as requested.
7. SALGA and the ACDS thanks you for you cooperation.

SALGA
South African Local Government Association

NORTH-WEST UNIVERSITY
YUNIBESITI YA BOKONE-BOPHIRIMA
NOORDWES-UNIVERSITEIT

•

(A) BIOGRAPHICAL INFORMATION: Individual responsible for Disaster Risk Management in the municipality

- Please write your answers in the appropriate space or mark your answer with an "X" (where applicable):
- Please complete all questions
- All information provided in this questionnaire will remain completely confidential;
- Please be as honest as possible.

Type of municipality (indicate with an x):

District	Metro	Local

Are you the appointed head of the disaster risk management centre/structure in your municipality?	Yes	No
If not, what is your current position?		
1. Gender	**M**	**F**
2. Age in years		
3. Ethnicity		

4. Qualifications (Mark highest)	GR 1-Gr 11	**Matric + Diploma**	**Matric + Higher Diploma or degree – BA**	**Matric + Higher Diploma + Degree – Hons BA, B.Ed)**	**Post graduate education**

5. Job Description	

6. Home Language

Afrikaans	1	English	2	Sepedi	3
Sesotho	4	Setswana	5	isiSwati	6
Tshivenda	7	IsiNdebele	8	isiXhosa	9
isiZulu	10	isiTsonga	11		

(B) INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS

•

1. **Have the following institutional arrangements, as indicated by the Disaster Management Act 57 of 2002 and the National Disaster Management Policy Framework been established or developed for your municipality?**

•

Structure	**Yes (if yes, please provide documented evidence such as minutes of meetings of DRMAF or job description of the years of the disaster risk management centre.**	**No**	**Uncertain**
Disaster Risk Management Centre			
Disaster Risk Management Advisory Forum			
Interdepartmental Disaster Risk Management Committee			
Disaster Risk Management Plan (as part of the IDP)			
Head of the Centre is appointed and holds no other portfolio			
Head of the Centre is appointed and holds other portfolio (e.g. fire chief or chief of traffic etc)			
Volunteer unit			
(In the case of local or district municipalities:) A coordinating mechanism for operational disaster risk management between the local and district municipality has been set-up			

2. **All Disaster Risk Management structures (e.g. interdepartmental advisory forums) are functioning effectively within the municipality (*Indicate on a scale of 1-5 to which degree the specific structure is functioning*.)**

Structure	*1= very low level of functioning*	*2= low level of functioning*	*3=partial function with room for improvement*	*4= good level of function*	*5=very good level of function*
Disaster Risk Management Centre					
Disaster Risk Management Advisory Forum					
Interdepartmental Disaster Risk Management Committee					
Disaster Risk Management Plan (as part of the IDP)					
Head of the Centre is appointed and holds not other portfolio					
Head of the Centre is appointed and holds other portfolio (e.g. fire chief or chief of traffic etc)					
Volunteer unit					

(In the case of local or district municipalities:) A coordinating mechanism for operational disaster risk management between the local and district municipality has been set-up.					

3. **Do you feel that the following equipment and facilities are adequately provided for within your municipality** ***(Tic box, agree, disagree or uncertain where relevant)?***

Equipment	Agree	Disagree	Uncertain
Disaster Operations Centre			
Integrated Information Management and Communication system			
Central Communication Centre			
Media and public information service			
Education, training and research centre			
Office Accommodation			
Facilities for Operational Personnel			
Vehicles			

STAFF

4. **We have an adequate number of staff at our DMC for effective service delivery with regards to Disaster Risk Management in our Municipality**

Totally Agree	Agree	Not Sure	Disagree	Totally Disagree

-

5. **How many part-time and full-time staff are employed in the disaster risk management department by your municipality?**

Type of Employee	*Number (indicate number below)*
Total number of employees in department	
Full-Time	
Part-time	
Volunteers	

6. **How many of your staff is professionally *(tertiary education)* trained in the field or fields relating (*such as fire fighting or incident management*) to Disaster Risk Management? *(Indicate the number which accurately describes your situation)***

Less than 2	3	4	5	More than 5

7. **How many of your staff members currently perform one or more functions within the municipality (*e.g. fire chief and disaster management official*) (*indicate relevant number of employees with x, and name alternate role*)?**

Employee	Alternate role in municipality
1 *e.g. fire chief*	*Disaster management official*
2	
3	
4	
5	

- ***RESOURCES***

8. **Do you have appropriate and relevant equipment to fulfill your disaster risk management function in the municipality?**

Yes	No	Unsure

If you answered no to the above question, which equipment do you require to carry out your disaster management function effectively?

_____

_____

_____

_____

_____

_____

9. **Is your staff adequately trained?**

Yes	No	Unsure

•

9.1 If not, which skills shortages can you identify? (*e.g. disaster risk assessment, contingency plan development, etc.*)

_____

_____

_____

_____

_____

_____

10. **Do you have a budget for disaster risk management purposes?**

Yes	No	Unsure

11. **Is this budget appropriate for your needs?**

Yes	No	Unsure

11.1 **If you answered no to the above question, please explain in more detail why your budget is not adequate**

_____

_____

_____

_____

_____

_____

12. Do other line functions budget for disaster risk management in their day-to-day operations in your municipality ?

Yes	No	Unsure

-

- *REPORTING*

13. Reports relating to disaster management issues are produced and submitted to relevant council or authority on an annually basis?

Yes	No	Unsure

(C) IMPLEMENTATION OF LEGAL FRAMEWORKS

14. **The municipalities approach to Disaster Risk Management is mostly geared towards prevention and mitigation (*Indicate to which degree you agree or disagree with the statement made*)**

Always	Sometimes	Seldom	Never

15. All staff members in the disaster management centre/municipal entity responsible for disaster management have adequate knowledge of the national Disaster Management Act and Policy Framework? (*Indicate to which degree you agree or disagree with the statement made*)

Totally Agree	Agree	Not Sure	Disagree	Totally Disagree

16. All procedures required by legislation has been followed in order to set up the Disaster Management Centre (*Indicate to which degree you agree or disagree with the statement made*)

Totally Agree	Agree	Not Sure	Disagree	Totally Disagree

17. What other municipal departments within the municipality have the disaster risk management centre approached in order to facilitate a co-coordinated approach to disaster risk management within the district? (*List these departments*)

Department Name

18. To what extent have you experienced other municipal departments involvement and participation in Disaster Risk Management platforms?

Very Good	Good	Acceptable with room for improvement	Unacceptable	Extremely unacceptable

- **19. To what degree are stakeholders (*e.g. communities, response agencies, municipal departments*) within the municipality involved in the legally required committees for Disaster Risk Management?**

Always	Sometimes	Seldom	Never

- **20. To what degree have you experienced co-operation between your municipality and provincial and national level disaster risk management structures? (*Mark appropriate box with an x*)**

	Very Good	Good	Acceptable with room for improvement	Unacceptable	Extremely Unacceptable
Provincial					
National					

- **21. To what degree does your municipality play a leading role in the education of communities with regard to issues of disaster risk?**

Always	Sometimes	Seldom	Never

In the case of local and district municipalities:

- **22. Projects exist where the district municipality cooperates with local level disaster management, in educating communities in Disaster Risk Management principles (*e.g. fire safety, risk reduction*)**

Totally Agree	Agree	Not Sure	Disagree	Totally Disagree

- **23. Formal disaster management projects i.e. *those projects initiated by your municipal DMC* have been established within your municipality?**

Yes	No	Unsure

- **24. Informal disaster management projects i.e. *those projects initiated by communities, have been established within your municipality?***

Yes	No	Unsure

- **25. To what degree have mechanisms been put in place to monitor the progress of formal (*those projects initiated by you municipal DMC*) and informal (*those projects initiated by communities themselves*) response, mitigation and prevention initiatives within the municipality?**

Completely	Partially	Uncertain	Seldom	Not at all

- **26. To what degree does your municipality's Disaster Risk Management Plan form part of the municipality's IDP?**

Completely	Partially	Uncertain	Seldom	Not at all

- **27. To what degree has your municipality's Disaster Risk Management Plan been integrated into the Municipality's IDP?**

Always	Sometimes	Seldom	Never

- **27.1 If you answered always or sometimes, please attach some explanatory documentation in this regard (*i.e. IDP document/report*)**
-

(D) ROLES AND RESPONSIBILITIES

- **28. Are you satisfied with the level of involvement in disaster risk management by other role-players in your municipality? (*Indicate your level of satisfaction on a scale of 1-5*)**

5=*very satisfied*	**4= *satisfied***	**3=*partial satisfaction***	**2= *unsatisfactory***	**1= *very unsatisfactory***

Please explain why you are satisfied/unsatisfied.

_____
_____
_____
_____
_____
_____

- **29. To what degree is there a clear definition of roles and responsibilities between the various role-players in the municipality relating to disaster risk management?**

Completely	Partially	Uncertain	Seldom	Not at all

- **30. To what degree, according to you, do politicians understand their role in disaster risk management?**

Completely	Partially	Uncertain	Seldom	Not at all

- **31. To what degree have politicians communicated effectively with the disaster risk management officials on issues relating to disaster risk management?**

Completely	Partially	Uncertain	Seldom	Not at all

- **32. To what degree do different departments of your municipality take disaster risk reduction into consideration when planning and budgeting for different activities and projects for which they are responsible?**

Completely	Partially	Uncertain	Seldom	Not at all

(E) FINANCIAL COMMITMENTS

- **33. To what degree has your municipality received grants, including conditional grants or subsidies from national or provincial government for the establishment of a disaster risk management unit/function at the municipality?**

Always	Sometimes	Seldom	Never

- **34. To what degree has your municipality received grants, including conditional grants or subsidies from national or provincial government for the maintenance (*ongoing operations*) of a disaster management unit/function at the municipality?**

Always	Sometimes	Seldom	Never

-
- **35. To what degree has your municipality's budget been augmented by the application for funding to the NDMC or PDMC for special national or provincial priority risk reduction projects**

Always	Sometimes	Seldom	Never

-
- **35.1 State the time period of this funding**

- _____

35.2 If you have received funding, provide proof of this additional funding

- **36. To what degree do you know how to access the contingency funding provided by the provincial or national government once the threshold of 0,5% to 1.0% of own revenue collected by the municipality has been exceeded for response, recovery and rehabilitation and construction efforts in the case of disasters?**

Completely sure	Sure	Uncertain	Unsure	Completely unsure

- **37. Has your municipality accessed the contingency funding option mentioned in question 36 in the past?**

Yes	No	Uncertain

38. If you answered yes to question 37, provide proof of your application for contingency funding?

39. To what degree have budgetary funds been used to cover the costs of education, training and capacity building for disaster risk management in your municipality?

Completely	Partially	Uncertain	Seldom	Not at all

-

40. To what degree has SETA (Sector Education and Training Authorities) funding been used to cover the costs of education, training and capacity building for disaster risk management in your municipality?

Completely	Partially	Uncertain	Seldom	Not at all

-

41. If either SETA or Budgetary funds have been used for training please provide a progress and budgetary report of these projects

42. In the case of district municipalities: To what degree have local municipalities contributed funding to the maintenance of the disaster management center and of disaster risk reduction in their geographic area of responsibility?

Completely	Partially	Uncertain	Seldom	Not at all

43. To what degree have resources been leveraged from private sector for the maintenance of the disaster management center?

Always	Sometimes	Seldom	Never

44. To what degree have resources been leveraged from private sector for the maintenance of disaster risk reduction projects?

Always	Sometimes	Seldom	Never

-

45. To what degree have funds for Disaster Management activities been attained from other organisations or institutions/public entities, such as the Development Bank of South Africa?

Always	Sometimes	Seldom	Never

46. To what degree have Municipal Infrastructure and facilities within the municipal area been insured with an insurance company against disaster risks?

Completely	Partially	Uncertain	Not at all

47. Have you ever declared a local state of disaster?

Yes	No	Unsure

48. If yes, what procedures did you follow to obtain funding from the provincial or national government/disaster management center for response, recovery and rehabilitation, as well as for reconstruction efforts?

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____