Grond as ruimte van politieke stryd in Suid-Afrika

Land as a space of political contestation in South Africa

P W Heydenrych
Vakgroep Politieke Studie, Noordwes-Universiteit, Potchefstroom
pieter.heydenrych@nwu.ac.za

Pieter Heydenrych

Pieter W Heydenrych doseer Politieke Studie in die Skool vir Sosiale en Owerheidstudie aan die Potchefstroom Kampus van die Noordwes-Universiteit. Hy het die grade BA en BA Honneurs (beide met lof) aan die voormalige Potchefstroomse Universiteit vir Christelike Hoër Onderwys behaal en die grade LLB en LLM aan UNISA. Hy was voorheen werksaam by die Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering (nou Samewerkende Regering en Tradisionele Sake) waar hy veral gemoeid was met wetgewende aspekte van plaaslike regering; hy verlaat die staatsdiens in 2007 as direkteur om by die NWU aan te sluit. Sy huidige navorsing fokus op plaaslike regering en deelnemende demokrasie. Hy het reeds 'n aantal artikels gepubliseer wat met verskillende aspekte van verkiesings en openbare deelname in plaaslike regering verband hou.

Pieter W Heydenrych teaches Political Studies in the School of Social and Government Studies at the Potchefstroom Campus of the North-West University. He obtained the degrees BA and BAHonours (both with distinction) at the former Potchefstroom University for Christian Higher Education and the degrees LLB and LLM at UNISA. He was previously employed at the Department of Provincial and Local Government (now Co-operative Governance and Traditional Affairs) where he was primarily engaged with legislative aspects concerning local government. He leaves the civil service in 2007 as director in order to join the NWU. His current research is focused on local government and participatory democracy. He has published articles dealing with different aspects of elections and public participation in local government.

ABSTRACT

Land as a space of political contestation in South Africa

The so-called "land question" is a well known theme in South African political discourse. Much has been written on the subject in recent times, but also in the historical development of South African politics.

This article articulates thoughts concerning the political meaning of land by way of framing the land question as a space of political contestation in South Africa, simultaneously discussing it against a wider international background, acknowledging that the land question is not unique to South Africa and that it also relates to many historical and contemporary political struggles. It is suggested that such an approach possibly may contribute to contextualise the matter and to shed some of the emotional baggage that often pertains to it. The article contextualises land as

political contestation while suggesting an interpretation of what politics is. Attention is afforded to the understanding of politics as conflict, but also as reconciliation and compromise against an underlying context of power and its purposes. The latter determining in what kind of country political actors would want to live and relating to interests and values that political actors hold in common. The possibility exists that if reconciliation and compromise are not possible, politics will come to an end, which will not contribute to a sustainable democracy or a solution to the land question. The broader conflicting nature of positions and understandings of the land question in South Africa is further highlighted within the context of political contestation, after which attention is afforded to the positioning of political actors within this contestation.The position of the government and political parties is highlighted within this conflict based framework, noting the different understandings of the land question as well as the commonalities that parties share. Reference is briefly made to non party political actors (formal and informal) which represents the same conflictual positions, but which also alludes to other factors relevant to the land question whereafter these factors are highlighted. These include the broader social and economical issues (which are also understood as political), as well as an agricultural and rural bias in the land question, while it is also a matter of political and socio-economic rights within an urban context. The question is also asked whether solutions to the land question should not be found in a forward looking manner, rather than a romanticised understanding of land. The article concludes with a discussion in regard to the land question, when it is viewed from the perspective of political contestation, as defined in this article, as well as considering the possible outcome of the land question. A suggestion is made that consideration could be given to a re-negotiation of this space of political contestation, as land reform will remain unsuccessful if the politics thereof is not addressed; although this would also entail its own dangers for a democratic South Africa where democracy is not yet fully consolidated.

KEY CONCEPTS: land, land question, land reform, politics, political contestation, conflict, reconciliation, compromise, political actors, South Africa

TREFWOORDE: grond, grondvraagstuk, grondhervorming, politiek, politieke stryd, konflik, rekonsiliasie/versoening, kompromis/vergelyk, politieke akteurs, Suid-Afrika

OPSOMMING

Grond en die sogenaamde "grondvraagstuk" is 'n welbekende tema in die Suid-Afrikaanse politieke diskoers. Heelwat is reeds hieroor geskryf in die hedendaagse tydsgewrig, maar ook in die historiese verloop van die Suid-Afrikaanse politiek.

Hierdie artikel artikuleer gedagtes rondom die betekenis van grond as politieke stryd (en ook binne die konteks van 'n bepaalde begrip van politiek) in Suid-Afrika, maar plaas dit ook teen 'n wyer internasionale doek. Moontlik kan so 'n benadering bydra om die saak te kontekstualiseer en te ontdaan van die emosionele bagasie wat dikwels daarmee gepaardgaan. Die benadering van die artikel is dat grond as politieke stryd hanteer word, waarna aandag geskenk word aan hoe politieke akteurs hulself posisioneer binne hierdie stryd. Daar word ook kortliks verwys na ander faktore wat 'n rol speel in hierdie politieke stryd. Die artikel sluit af met 'n gevolgtrekking ten opsigte van die grondvraagstuk, wanneer dit vanuit die perspektief van politieke stryd, soos in hierdie artikel omskryf, beskou word en die moontlike uitkoms van die grondvraagstuk oorweeg word.

1. INLEIDING

Grond en die sogenaamde "grondvraagstuk" is 'n welbekende tema in die Suid-Afrikaanse politieke diskoers. Heelwat is reeds hieroor in die hedendaagse tydsgewrig, maar ook in die historiese verloop van die Suid-Afrikaanse politiek, geskryf. Nietemin bly antwoorde op hierdie vraagstuk ontwykend en die stryd (kontestasie) daar rondom word selfs meer intens.

Die oogmerk van hierdie artikel is om gedagtes rondom die politieke betekenis van grond in Suid-Afrika te artikuleer, maar dit ook teen 'n wyer internasionale doek te skets. Moontlik kan so 'n benadering bydra om die saak op sowel lokale as globale vlak te kontekstualiseer en op hierdie wyse te ontdaan van die emosionele bagasie wat dikwels daarmee gepaardgaan. Die artikel beoog om grond as politieke strydvraag aan die orde te stel, waarna aandag geskenk sal word aan hoe politieke akteurs hulself daarbinne posisioneer. Daar sal ook kortliks verwys word na ander faktore wat 'n rol speel in hierdie politieke strydvrae. Die artikel sluit af met 'n gevolgtrekking ten opsigte van die grondvraagstuk, wanneer dit vanuit die perspektief van politieke stryd, soos in hierdie artikel omskryf, beskou word.

2. WAT WORD MET POLITIEK EN POLITIEKE STRYD BEDOEL?

Die vertrekpunt hier is dat grond 'n ruimte van politieke stryd is. Daarom is dit noodsaaklik om eerstens 'n bod in te sit ten opsigte van die betekenis van "politiek".

Ranney (1993:27) argumenteer dat politiek konflik inhou wat: "some form of struggle among people trying to achieve different goals and satisfy opposing interests", beteken. Magstadt (2011:4) beskryf politiek as: "The process by which a community selects rulers and empowers them to make decisions, takes action to attain common goals, and reconciles conflicts within the community". Hy plaas dan ook klem op die konsepte van mag, orde en geregtigheid.[1]

Veral van belang vir die verstaan en argumentering van politiek in hierdie artikel, verwys Johari (1987:12) daarna dat:

> Although politics comes into being as a result of these conflict *(sic)* of wills and interests, it presupposes the existence of certain interests and values in common, for without this basis for reconciliation there could be no politics. Politics has sometimes been defined as the technique of compromise. Persons are willing to make compromises only because they value some things more than they do the things which they are compromising. When a society no longer values common interests above personal interests, it disintegrates, compromise is no longer possible, and politics ceases.

Omoruyi (1983:10) meen ook dat:

> In short, we must understand politics as comprehending, at least equally with power as such, the *purposes* of power. And this means purposes not as mere givens, but purposes understood as people's ideas – their arguments and reasonings – about what sort of country they should be living in and the ideas of human excellence they proclaim and live by or betray. Indeed, the way politics presents itself empirically to our senses is precisely in the form of arguments made by politicians, governments, citizens, parties and the like, regarding virtue or justice or the common good.

[1] Sien ook verder Heywood (1997:4-12) met betrekking tot die omskrywing van politiek.

Daar kan sekerlik tientalle verdere verklarings van die konsep "politiek" aangebied word. Dit is egter duidelik dat die bogenoemde verklarings 'n raamwerk bied waarbinne kritieke aspekte van politiek verstaan kan word.

Stryd is die eerste kernaspek wat na vore tree en 'n beeld daarstel van hoe politiek empiries manifesteer. Die implikasie is dus een van verskil en opposisie, 'n gebrek aan eenheid en 'n verwydering tussen politieke akteurs en 'n verdeeldheid gebaseer op verskillende oogmerke. Naas hierdie stryd word egter ook verwys na die rekonsiliasie of versoening van konflik in die gemeenskap. Dit is dus na my mening belangrik om die standpunt in te neem dat 'n soms vereenvoudigde omskrywing van slegs "politiek as konflik" eensydig is. Politiek is (minstens) tweekantig en voorveronderstel rekonsiliasie. Waar daar politieke stryd is, moet daar tog ook 'n ruimte van versoening tussen konflikterende belange wees. Johari (1987) beskryf hierdie tweekantigheid suksesvol. Onderliggend aan hierdie stryd en versoening is 'n gemeenskaplikheid as samelewing en gemeenskap wat dan die vermoë of gewilligheid tot kompromie veronderstel. Belangrik van hierdie benadering is dan ook dat wanneer die samelewing nie meer gemeenskaplike belange waardeer nie, politiek tot 'n einde kom. Hieruit wil mens aflei dat selfs die samelewing soos dit tot op daardie punt bestaan het, tot 'n einde kom. Laasgenoemde hoef nie noodwendig letterlik vertolk te word nie, maar kan ook aanduidend wees van die einde van 'n politieke (of grondwetlike) bestel. Die einde van politiek as stryd en versoening met die tegniek van kompromie is dus 'n suurstoflose en angswekkende vakuum. Omoruyi (1983) bied ons 'n mate van insig in dit wat onderliggend aan die politiek is. Hy koppel sy argument aan mag – wat so sentraal in die politiek staan – maar hy beklemtoon dit wat onderliggend is aan mag, en volgens hom is dit daardie idees wat politieke akteurs verwoord ten opsigte van die soort land waarin hulle wil leef en ten opsigte van deugsaamheid, geregtigheid en die gemene belang.

Indien hierdie siening nou in ag geneem word, is dit wat verder onderliggend is ten opsigte van stryd, rekonsiliasie en kompromie die magspel van politieke akteurs ten opsigte van die aard van die staat waarbinne hulle hulself bevind en dit wat as geregtigheid (die geskied van reg aan ander, regverdigheid en billikheid) en in die gemene belang sal wees.

Indien ons hierdie beskrywing van politiek en politieke stryd in wisselwerking met die grondvraagstuk wil plaas, kan dit gestel word dat die grondvraagstuk as 'n politieke stryd tussen politieke akteurs manifesteer met minstens 'n tweekantige (maar waarskynlik eerder 'n veelkantige) konflik wat sentraal daarin staan en wat dui op verdeeldhede in die samelewing en wat teenoorgestelde uitkomste as oogmerk het. Maar eweneens belangrik is die begrip van rekonsiliasie van hierdie konflik deur vergelyk of kompromie ten einde geregtigheid, billikheid en die gemene belang van die samelewing te dien. Indien sodanige skikking met betrekking tot die Suid-Afrikaanse grondvraagstuk nie bereik kan word nie, sal politiek en politieke stryd ophou om te bestaan aangesien daar nie gemeenskaplike belang sal wees nie. Dit hou die implikasie in van die einde van die Suid-Afrikaanse samelewing soos dit tans binne demokratiese konteks gekonstitueer is. In die verdere verloop van hierdie artikel sal daarop gewys word hoe hierdie konflik verwoord word, maar ook op die noodsaak van rekonsiliasie/versoening en kompromie/vergelyk/skikking. Vervolgens sal oorsigtelik na grond as politieke stryd in die internasionale konteks verwys word.

3. OPMERKINGS TEN OPSIGTE VAN GROND EN GRONDHERVORMING IN DIE INTERNASIONALE KONTEKS

Alvorens verder na die Suid-Afrikaanse konteks verwys word, is dit nodig om by wyse van enkele opmerkings die saak van 'n grondvraagstuk globaal te kontekstualiseer. Die grondvraagstuk is nie uniek aan Suid-Afrika nie en grond as 'n ruimte van politieke stryd is 'n verskynsel wat die

geskiedenis deur die eeue heen gekenmerk het. Senior (1958:1) stel dit byvoorbeeld in die konteks van die Westerse wêreld dat die meeste van die fundamentele veranderinge wat die Westerse kultuur in Europa en Noord-Amerika gevorm het, met aspekte van grondhervorming te make gehad het. Hy verwys na die val van die Romeinse ryk, kleinboeroorloë, die protestantse reformasie, die landbourevolusie wat drie eeue in Engeland geduur het en ongeveer drie dekades in Frankryk, waar dit volgens hom die oorsprong van die Franse revolusie was, die Amerikaanse revolusie, die Industriële revolusie, die Amerikaanse burgeroorlog en die Russiese revolusie, om slegs 'n breë oorsig te bied. Een akademikus (volgens Senior) sou 1,622 kleinboeropstande in die middeleeue en moderne tye getel het wat almal die "grondprobleem" as basis gehad het. Indien Senior (1958) dus gelyk gegee word, sou meeste van die grootste en mees saakmakende internasionale politieke gebeure met grond te make gehad het.

Grond is dus samelopend met ander kritieke terreine van politieke stryd soos die klassestryd, religieuse konflik, ideologiese konflik en ook die stryd rondom bevryding, demokratisering en menseregte. Op die ou einde tree die verdeeldhede van "ons en hulle" en tussen "die wat het en die wat nie het nie", na vore.

In aansluiting hierby, plaas Dorner (1992:4) grondhervorming in politieke konteks en meen dat enige hervorming wat werd is om as ware hervorming beskou te word, 'n baie moeilike politieke onderneming is. Dit behels 'n herskikking van ekonomiese en politieke mag (vergelyk ook die beskrywings van politiek hierbo). Dorner (1992) meen verder dat alhoewel dit nie as geheel 'n zero som spel is nie, sommige groepe beslis verloor terwyl ander daarby baat vind. Hy haal Galbraith (1951) ter ondersteuning aan:

> Unfortunately some of our current discussion of land reform in the undeveloped countries proceeds as though this reform were something that a government proclaims on any fine morning – that it gives land to the tenants as it might give pensions to old soldiers or as it might reform the administration of justice. In fact, a land reform is a revolutionary step; it passes power, property and status from one group in the community to another. If the government of the country is dominated or strongly influenced by the landholding group – the one that is losing its prerogatives – no one should expect effective land legislation as an act of grace…. The world is composed of many different kinds of people, but those who own land are not so different – whether they live in China, Persia, Mississippi, or Quebec – that they will meet and happily vote themselves out of its possession. (Dorner 1992:4)

Changuion en Steenkamp (2011:304-307) verwys ook na die wêreldwye konteks van grondhervorming en die feit dat wat in Suid-Afrika gebeur, nie uniek is nie. Hulle meen voorts dat 'n historiese konteks van imperialisme en koloniale veroweringe van die 19de eeu van toepassing is en dat grondhervorming in die moderne tyd in verskeie lande plaasgevind het, soos onder meer in Brasilië, Kanada, Guatemala, Burkino Faso, Ethiopië, Indonesië, Kenia, Maleisië en Colombië.

In politieke verband stel Changuion en Steenkamp (2011: 306) dat:

> Feitlik sonder uitsondering het grondhervorming nog altyd ná 'n politieke omwenteling plaasgevind. Die mees daadwerklike totale hervormings het gevolg ná 'n rewolusie soos in China, Oos-Europa en in Kuba, of okkupasie ná militêre oorwinnings soos in Japan, Taiwan en Korea. Voorbeelde van minder gewelddadige grondhervorming is dié wat gevolg het na koloniale bewinde tot 'n einde gekom het soos in Algerië, Kenia en Mexiko, en in sekere sin ook in die VSA en Kanada. Suid-Afrika se grondhervorming is eintlik in 'n sekere sin uitsonderlik aangesien dit plaasvind ná 'n vrywillige oorgawe van mag.

Wat uit bogenoemde van belang is vir die benadering wat in hierdie artikel gevolg word, is eerstens die kontekstualisering van die grondvraagstuk op 'n wyse wat uitstyg bo die onmiddellike en plaaslike konflikte waarbinne politieke akteurs betrokke raak. Grond as ruimte van politieke stryd is nie iets nuuts of (slegs) emosioneel nie, dit is wel 'n saak van ernstige politieke belang, soos wat internasionale voorbeelde ook illustreer, veral in terme van mag, konflik rekonsiliasie, kompromie of selfs die einde van politiek. Tweedens, bied hierdie kontekstualisering van die grondvraagstuk in politieke terme bevestiging daarvan dat dit inderwaarheid samelewings en gemeenskappe maak of breek en grootskaalse gevolge inhou. Maar dit is ook potensieel die beginpunt van totale herskikking wanneer politiek soos deur Johari (1987) hierbo beskryf, verstaan word. Rekonsiliasie as vrede en versoening van (politieke) konflik is op hierdie wyse die beginpunt van 'n hoërorde politiek.

In die volgende gedeelte sal gepoog word om die konflikterende posisies met betrekking tot die politiek van grond te verwoord en daardeur aan te toon wat die sake is ten opsigte waarvan rekonsiliasie nodig is.

4. KONFLIKTERENDE GEDAGTES TEN OPSIGTE VAN DIE SUID-AFRIKAANSE GRONDVRAAGSTUK

In 'n weergawe van die historiese ontwikkeling van die Suid-Afrikaanse grondvraagstuk, lei Du Pisani (2011:180) sy bespreking in deur te stel dat:

> Vir blanke Suid-Afrikaners en spesifiek die kommersiële boeregemeenskap is die huidige Suid-Afrikaanse grondkwessie 'n saak van aktuele belang. Almal is bewus daarvan dat die proses van grondhervorming en restitusie 'n prioriteit vir die ANC-regering is en dat 'n mikpunt van 30% swart grondeienaarskap teen 2014 gestel is. In die lig van wat in die afgelope jare in Zimbabwe met grond gebeur het, verskyn alarmistiese uitsprake van tyd tot tyd in Suid-Afrikaanse koerante. Dit is verder aangeblaas deur die onteieningswetgewing wat in 2008 onder oorweging gekom het en toe weer teruggetrek is, en wat in sekere kringe as ongrondwetlik bestempel word.[2]

Deur ag te slaan op Du Pisani (2011) se opmerkings hierbo, word sleutelaspekte van die grondvraagstuk in Suid-Afrika as ruimte van politieke stryd duidelik. In die eerste plek word die vraagstuk binne die konteks van die rassevraagstuk, wat sentraal staan in die Suid-Afrikaanse politieke geskiedenis en hede, gekontekstualiseer. In hierdie opsig word die blank/swart-verdeeldheid en -kenmerk van die vraagstuk duidelik aan die orde gestel. Samelopend hiermee is die saak van dié wat het en dié wat nie het nie, wat ook 'n klassevraagstuk impliseer, en wat soos reeds vroeër betoog is, ook 'n politieke stryd is wat internasionaal van aard is. Die grondvraagstuk is ook kenmerkend van die politieke stryd tussen regering en opposisie en die teenoormekaaropstelling van die African National Congress (ANC) regering teenoor sy opposisie, wat in hierdie konteks aansluit by die rassevraagstuk, waar dit algemene kennis is dat die meerderheid ondersteuners van die ANC en die regering swart is, teenoor die oorwegend blanke ondersteuning van die formele politieke opposisie in die vorm van die Demokratiese Alliansie (DA). Die aard van blanke posisionering teenoor die grondvraagstuk word ook gekenmerk deur 'n tipe vreespsigose wat so kenmerkend van die apartheidpropaganda was. In hierdie verband is Du Pisani (2011) se opmerking ten opsigte van "swart grondeienaarskap", die dreigendheid van die Zimbabwe-voorbeeld, waar die leser beelde van gewelddadige plaasbesettings deur dreigende massas, fisiese aanvalle op blanke

[2] Sien ook Changuion en Steenkamp (2011) vir 'n uitgebreide bespreking van die grondvraagstuk vanuit 'n redelik behoudende en 'n grondeienaarskap/blanke perspektief.

boere en selfs die tydperk van die Rhodesiese oorlog en die karikatuur van die Zimbabwiese president, Robert Mugabe, kan oproep, paslik. Samelopend hiermee is ’n media wat alarmisties borduur op hierdie prentjie, die onteiening van mense se grond en ’n aanval op die politieke heiligheid (“sanctity”) van die eindproduk van die einde van apartheid, naamlik die Grondwet.

Wat dus uit hierdie beeld van die een kant van politieke stryd rondom grond duidelik is, is die konflikterende aard daarvan wat geëkstrapoleer kan word tot die verhardende verdeeldheid in groot politieke konflikte. Hier kan byvoorbeeld gedink word aan die dekadelange stryd tussen die VSA en die voormalige USSR en hoe albei mekaar as die boosheid self beskou het. Dieselfde tipe voorbeelde kan gevind word in die stryd tussen Katolieke en Protestante, en miskien meer aktueel vandag, tussen Westerse samelewings en ekstremistiese Moslemgroeperings. Hierdie verhardende verdeeldhede maak dus skikking en versoening al moeiliker.

Hierteenoor staan die ander kant van die konflik. Ntsebeza (2006:78) meen dat:

> Starting from the seventeenth century, white settlers in South Africa appropriated more than 90 per cent of the land surface, a process that was formalised with the passing of the notorious Native Land Act of 1913. Compared to other countries on the Continent, the extent of land plunder in South Africa was extraordinary.
>
> While colonialism and apartheid systematically undermined African agriculture, white farmers on the other hand benefitted from substantial state subsidies. Apart from the state subsidies, white capitalist agriculture has flourished as a result of the availability of a captured cheap black labour. There are currently about 55 000 white commercial farmers in South Africa, with varying degrees of concentration of land holding.
>
> Although the liberation struggle in South Africa was not overtly fought around the land question, as was the case in Zimbabwe for example, there was always the expectation that unravelling centuries of land dispossession and oppression would be among the priorities of a democratic South Africa.

In ’n kritiese beskouing van die Vryheidsmanifes meen Tleane (2006:165) dat:

> The Charter fails to recognise the simple fact that one of the primary pillars in the liberation struggle was the struggle for land. Black people had been robbed of their land and therefore, through struggle, the fundamental question of land-reconquest had to be addressed.

Die wese van die grondvraagstuk as politiek word duidelik in die voorafgaande geïllustreer. Ntsebeza (2006) stel sy posisie duidelik opponerend in die opstelling van wit teenoor swart in Suid-Afrika en selfs in die konteks van kriminaliteit deur te verwys na “land plunder”. Hierdie posisie dui duidelik die emosiebelaaidheid van die vraagstuk, wat vergelykbaar is met soortgelyke blanke emosies oor swart grondbesetting.

Dit is juis hierdie verskynsel wat in die artikel ondersoek word, aangesien dit na my mening negatief kan inwerk op ’n meer omvattende siening van wat grond as politieke verskynsel behels. Voorts dui Ntsebeza (2006) op die ideologiese verdeeldhede soos kapitalistiese landbou gekoppel aan goedkoop swart arbeid (klasse en rassestryd) en ook die konteks van die bevrydingstryd, dus rondom politieke en sosio-ekonomiese regte, geregtigheid en billikheid.

Deur middel van bogenoemde kontrastering van twee breë teenpole in die Suid-Afrikaanse grondvraagstuk is die politieke aard daarvan duidelik. Die inhoud van hierdie twee teenpole is ook aanduidend van daardie sake waaroor uitkoms (kompromie en rekonsiliasie) bereik moet word.

In die volgende afdeling sal oorsigtelik gehandel word met die formulering van hierdie twee teenpole by wyse van die posisionering en uitsprake van die politieke akteurs in die Suid-Afrikaanse konteks.

5. DIE POSISIE VAN DIE SUID-AFRIKAANSE REGERING TEN OPSIGTE VAN GROND

As sleutel politieke akteur in die Suid-Afrikaanse politiek en as instelling wat gesaghebbend uitvoering moet gee aan beleid soos gebaseer op die regerende party se ideologie, is dit belangrik dat die regering se beleid ten opsigte van grond hier gestel moet word. Daar sal kortliks aandag gegee word aan die regering se 2011 Groenskrif oor Grondhervorming. Die Groenskrif het as vertrekpunt ’n politieke aanslag, alvorens dit aan tegnokratiese besonderhede aandag skenk. Dit word byvoorbeeld in die probleemstelling tot die Groenskrif gestel dat:

> 2.1 The need to instill *national identity, shared citizenship* and *autonomy-fostering service delivery* are the primary reasons why the State must continue to invest in the transformation of land relations (systems and patterns of land control and ownership) in our country.
>
> 2.2 The rationale behind state investment in, and the enduring demand for, land in South Africa is to be found in the historical background of what has been described by some scholars as *“accumulation by dispossession”*.
>
> 2.3 The current economic structure of South Africa, as a result of this historical process and phenomenon, has produced, and continues to produce, net factors which combine to undermine the creation of conditions which are conducive to fostering social cohesion and development amongst those historically dispossessed of their land. (South Africa 2011:6)

Hier word dus vanaf die regering se posisie erkenning gegee aan die belang wat die grondvraagstuk in politieke konteks speel, deur te verwys na nasionale eenheid en gedeelde burgerskap (vergelyk ook die konsep van gedeelde belange waarna vroeër hierbo verwys is). Die klem is ook sterk op die ekonomiese aard van die grondvraagstuk. Die regte-gebaseerde benadering tot grond waarna ook reeds verwys is, vind ook uitdrukking, maar dit is duidelik dat hier sprake is van ’n meer omvattende benadering wat benewens politieke (grondwetlike) regte ook sosio-ekonomiese regte insluit. Dit wat as beginsels onderliggend tot grondhervorming aangedui word, dui ook hierop:

> 4.1 The principles which underpin land reform are three-fold:
> (a) de-racialising the rural economy;
> (b) democratic and equitable land allocation and use across race, gender and class; and,
> (c) a sustained production discipline for food security. (South Africa 2011:6)

Hierdie beginsels spreek ’n hele aantal van die sake wat so dikwels kenmerkend van politieke stryd is aan, byvoorbeeld, ras, landelik versus stedelik, billikheid, geslag en klas en selfs oorlewing in die sin van voedselsekerheid. Laasgenoemde kan andersyds ook gesien word as voorbeeld van ’n posisie van akkommodering wat ’n regering behoort in te neem (kompromie?) ten einde die politieke aanspraak met die ekonomiese aanspraak te versoen.

Alhoewel hier nie ruimte is om die Groenskrif in besonderhede te bespreek nie, volg die dokument die benadering om deur middel van verskeie prosesse en instellings die grondhervormingsproses te versnel en te verbeter.

6. DIE POSISIE VAN SUID-AFRIKAANSE POLITIEKE PARTYE TEN OPSIGTE VAN GROND

Alhoewel die benadering in hierdie artikel nie is om die politiek by die verteenwoordigende aspek daarvan te begin en te eindig nie, word dit belangrik geag om tog die verteenwoordigingsfunksie en artikulasie van belange-funksie van politieke partye te benut om ’n perspektief te verkry van hoe die grondvraagstuk in die konteks van politieke stryd verwoord word. Vir die doeleindes van hierdie artikel sal slegs ondersoek ingestel word na die artikulasie van hierdie vraagstuk soos verwoord deur partye wat in die Parlement verteenwoordig word.

Die African National Congress (ANC) het gedurende Julie 2012 ’n beleidskonferensie gehou waartydens ’n besprekingsdokument getiteld “Land reform policy discussion document” aan die orde gestel is. In hierdie dokument word dit gestel dat:

> The main challenge is that of entrenched vested interests, in both commercial and communal land spaces and the main constraint is the poor capacity of organs of state to deliver on mandates. Yet undoing the social, economic and cultural effects of centuries of discrimination and exclusion, on the basis of race, will take time and an enduring national political effort. Challenges and constraints experienced over the last seventeen years, and lessons drawn from other countries across the world, show clearly that there are no silver bullets to solving post-colonial land questions. A systems approach seems necessary and appropriate in addressing complex and emotive challenges such as land reform. (ANC 2012:20)

Die ANC stel dus ook die politieke sake aan die orde, maar na my mening bevat hierdie besprekingsdokument heelwat tegnokratiese besonderhede wat die ANC se benadering redelik sentraal op die politieke spektrum plaas. Die vervaging van die skeidslyne tussen regering en party (en die akkommoderende benadering wat dit impliseer) dra waarskynlik daartoe by dat die ANC nie op sigself uitermate radikale standpunte inneem nie.

Die Demokratiese Alliansie (DA) se besprekingsdokument: “Land of opportunity. The DA’s plan to create new opportunities for rural land ownership to meet the needs of all beneficiaries”, blyk by die bestudering daarvan nie ’n diepgaande vernuwende dokument te wees nie. Die dokument fokus na my mening grotendeels op wat as die bestaande grondhervormingsmodel beskou kan word, beter te implementeer. Erkenning word wel verleen aan die feit dat skeefgetrekte patrone in eiendomsbesit aangespreek moet word (DA Geen Datum).

Die Onafhanklike Demokrate (OD) dui in ’n toespraak deur een van sy parlementslede aan dat:

> It goes without saying that land is an extremely emotive issue in South Africa. As a party that is committed to bridging the divides in our country, the Independent Democrats maintain that addressing the inherited land inequalities in South Africa is crucial towards creating a stable and prosperous nation. (Greyling 2006)

Die United Democratic movement (UDM) meen dat:

> The UDM will strive to make land ownership a powerful symbol of the common political, economic and emotional connection of all South Africans to their country, therefore the UDM will actively support and promote the constitutional right of all South Africans to equitable access to land. (UDM 2010:1)

Die African Christian Democratic Party (ACDP) stel dit dat:

> South Africans, both black and white, are passionate about the issue of land ownership and the importance of finding sensible and timely solutions to problems surrounding land redistribution and reform cannot be underestimated. (ACDP 2012)

Die United Christian Democratic Party (UCDP) dui aan dat indien die party aan bewind kom:

> The process of restitution will be sped up. There is legitimate need by the poor, labour tenants, farm workers, women and emergent farmers for agricultural and housing land; and orderly and responsible market-led restitution, including unused state-owned land is allocated to deserving communities. (UCDP 2009)

Die Pan Africanist Congress (PAC) stel dit dat:

> [.]..without the definite and decisive resolution of the land question in favour of the dispossessed original owners – the African people – there can be no meaningful transformation and stability in our country. It is therefore a major indictment of the present government that a mere 40 000 white farmers continue to own and control over 80 per cent of all agricultural land in the country, with their farms averaging 1 300 hectares. On the other hand, those among the approximately 6 million African families within the former Bantustans which have some land have access to an average landholding measuring only 2 hectares in size. (PAC 2009:7)

Die Azanian People's Organisation (AZAPO) wat bepaald aan die linkerkant van die politieke spektrum geplaas kan word en wat ook as Afrikanisties met 'n klem op 'n "people's democracy" beskou kan word, is van mening dat dit van kritieke belang is dat die restitusie en herverdeling van grond van belang is ten einde te verseker dat daar gelyke toegang tot grond is. Terselfdertyd word gemeen dat grondeienaarskap in die Staat gevestig moet wees (AZAPO 2011).

Die African People's Convention (APC) bevind hom ook aan die linkerkant van die politieke spektrum en kan ook as Afrikanisties, sosialisties en met 'n klem op 'n "people's democracy" beskou word. In die APC se manifes vir die 2011 plaaslike regeringsverkiesings blyk dit duidelik dat die party hom ten gunste van grondhervorming uitspreek en verwys na 'n "end of the landlessness of the majority of the people". Grond word as 'n kritieke bate beskou en die party blameer 'n gebrek aan landelike transformasie vir die migrasie na stedelike gebiede (APC 2011:11).

Die Congress of the People (COPE), die Minority Front (MF) en die Vryheidsfront Plus (VF+) het nie toegewyde besprekingsdokumente of duidelike uitlatings ten opsigte van grondhervorming beskikbaar nie, terwyl die Inkhata Vryheidsparty (IVP) geen substansiële beleid aandui nie.

Die betekenisvolle wat vanuit bogenoemde breë uitsprake deur politieke partye afgelei kan word, is waarskynlik drie strominge in hul posisionering. Ten eerste is daar 'n ekstreme linkse benadering wat ooreenstem met konflikterende opmerkings soos hierbo aangedui. Tweedens is daar 'n gematigde (konserwatiewer) groep wat markgedrewe prosesmatige hervorming voorstel en derdens bevind die ANC hom in 'n posisie waar die versagting van skeidslyne tussen party en staat tot gevolg het dat gespreek word tot beide hierdie benaderings. Daar word aanvaar dat konserwatiewer partye soos die VF+ se beleid (indien dit duidelik geartikuleer sou word) reëlreg teenoor die linkse groepering sal staan. Die posisies wat politieke partye as politieke akteurs dus reflekteer en verteenwoordig korrespondeer met wat vroeër reeds gesê is in verband met

konflikterende posisies oor die grondvraagstuk. Wat egter verder betekenisvol is, is blyke van versoening en vergelyk in bogenoemde beleidsposisies van partye: die erkenning van die verlede, die gemeenskaplike verbintenis tot die Suid-Afrikaanse nasie en die soeke na oplossings. Indien dit so aanvaar word, blyk dit dat wat politieke akteurs betref, die politiek nog nie tot 'n einde gekom het nie.

7. DIE POSISIE VAN ANDER ROLSPELERS TEN OPSIGTE VAN GROND

Benewens die posisies ingeneem deur politieke partye in die verteenwoordigende konteks is dit nodig om ag te slaan op daardie posisies ingeneem deur groeperinge buite die verteenwoordigende politiek. Hier kan slegs enkele oorsigtelike opmerkings by wyse van voorbeeld gemaak word. Eerstens kan verwys word na die Landless Peoples Movement (LPM). Die LPM word beskou as 'n sosiale beweging, wat dus buite die ruimte van formele politieke verteenwoordiging soos hierbo bespreek, staan en dus oor 'n spontaneïteit, informaliteit en voetsoolvlak-geaardheid beskik. In die konteks van hierdie artikel dui Greenberg (2004:2) aan dat:

> The basic demands of the movement include the rapid and wide redistribution of land to the landless, and secure tenure for all. Based on the failure of the government's 'willing seller, willing buyer' model of land reform, the movement is calling for a review of this policy and its replacement with a new and more effective process not so tightly based on the market. The movement also calls for an end to evictions, whether on farms or in informal and other settlements, and a process of transferring land to those residing and working on it. The movement has targeted land occupations as one method of redistributing land through the self-activity of the landless, and has identified unproductive, unused or underused land and land belonging to abusive farmers as the focus for initial redistribution.

Die aard van hierdie beweging en ander soortgelyke groeperinge fokus ook op die beklemtoning van kapitalistiese en neoliberale benaderings wat grondverhoudinge en grondhervorming onderlê en wat tot 'n groot mate beskou word as sentraal tot die probleem, sowel as die voortsetting van sosiale en ekonomiese uitsluiting in veral landelike gebiede.

Agri-SA is 'n andersoortige rolspeler van belang. Hierdie organisasie verteenwoordig georganiseerde landbou en dit kan algemeen aanvaar word dat Agri-SA veral blanke kommersiële boere verteenwoordig. In kommentaar op die regering se 2011 Groenskrif op Grondhervorming word die volgende gestel (uit die aard van sy mandaat stel die organisasie landbou voorop):

> Our approach is to be constructive, but realistic. We recognise the history of land policies and agree with the laudable aims of social cohesion, a dignified existence for all and development of our rural areas. The Green Paper's introduction, however, solely emphasises the need to redress the legacy of land and cultural dispossession as experienced under both colonialism and apartheid in South Africa, without recognition to the complexities of a modern era commercial sector, functioning in a highly competitive market economy. (AGRI-SA 2011:5)

Wat uit die verwysing na bogenoemde twee voorbeelde van belang is, is dat niepartypolitieke akteurs aspekte van die grondvraagstuk verwoord en in fokus bring, wat andersins moontlik nie genoegsame aandag mag verdien het nie. Terselfdertyd verteenwoordig die twee voorbeelde hierbo ook die breë teenoorgestelde konflikterende posisies, waarna vroeër verwys is. In hierdie verband blyk dit duidelik dat breër sosiale en ekonomiese vraagstukke ook aan die orde gestel moet word.

8. FAKTORE WAT 'N ROL SPEEL IN DIE GRONDVRAAGSTUK

Eenvoudig gestel, gaan die grondvraagstuk oor fisiese grond en die eienaarskap of besit en gebruik daarvan. Maar soos reeds geblyk het, maak die politieke aard daarvan dit nie so eenvoudig nie en hierdie fisiese grond het ook betrekking op minstens die aanwending daarvan. Byvoorbeeld, synde vir landboudoeleindes en ook as residensiële grond ten einde oor 'n fisiese ruimte te beskik om in te woon en te leef. Bloot in hierdie twee gebruiksmoontlikhede van grond tree verskeie ekonomiese en sosiale aspekte na vore, wat dan ook politieke sake is en as sodanig ruimtes vir politieke stryd is. Ekonomies is sake soos armoede (en welvaart) ter sprake waar landboukundige gebruik van grond kan bydra tot armoedeverligting en as ekonomiese sektor tot welvaartskepping. Sosiaal is hier sprake van menswaardigheid waar die besit en/of gebruik van eiendom hetsy kommunaal of individueel, bydra tot 'n sinvolheid en rigtinggewendheid in menslike innerlike volvoering sowel as sosiale samehorigheid en standvastigheid.[3] Dit dra natuurlik ook by tot die ten uitvoerbring van die fundamentele regte waaroor Suid-Afrikaners binne die postapartheid demokratiese konteks beskik. Everingham en Jannecke (2006:546-547) stel dit soos volg:

> Democratisation extends citizenship when disenfranchised and marginalised groups garner the capacity to demand and contest rights before responsive state institutions and transparent legal codes. Legitimate ownership of property has been employed to evaluate the performance of democratic regimes and empirical measurements of democratic citizenship….A universalistic notion of citizenship emboldened liberalising democracies to enable disenfranchised and discriminated groups to acquire, retrieve and defend property rights.

Die grondvraagstuk het dus 'n breër betekenis in die vestiging en volhoubaarheid van die Suid-Afrikaanse demokrasie. Die grondvraagstuk word egter na my mening vertroebel deur 'n landboufokus aan beide kante van die politieke skeidslyn. Landbou in die konteks van grondhervorming se belangrikheid word nie ontken nie, maar die vraag kan gevra word of landbou nie 'n "verskoning" word in die konflikterende debat oor grond nie. In hierdie verband word landbou dan eng verbind met voedselsekerheid en die angswekkende spookbeeld van hongersnood. Indien kommersiële boere dan hulle grond sou moes prysgee, wie sal die kos verskaf? Alhoewel beslis meriete daarin te vinde is om voedselsekerheid te bevorder, is 'n kompromie êrens nodig om 'n balans tussen eiendomsregte aan die een en politieke en sosio-ekonomiese regte aan die ander kant te verkry. Andersins is die gedagte ook dat toegang en verkryging van grond sal meewerk om veral landelike armoede te verlig, en dan waarskynlik in swart gemeenskappe. Maar die vraag kan eweneens tereg gevra word of hierdie nie ook 'n verromantiseerde beeld van 'n agrariese lewensbestaan is, net soos dié van die blanke landbouer nie? Hierteenoor staan feite soos Suid-Afrika wat nie in alle opsigte die ideale landbouland is nie en wêreldwye verstedeliking waarin die ekonomiese (en welvaarts)-bydrae van landbou noodwendig moet aanhou verklein in vergelyking met ander sektore van die ekonomie.

Dit is met hierdie faktore in ag genome dat die vraag gestel moet word of daar nie ook vernuwend gedink moet word in terme van die inhoudelike van die grondvraagstuk nie en dalk eerder progressief toekomsgerig (Wat beteken grond in die 21ste eeu?) as terugskouend oor wat grond in die geskiedenis beteken het nie.

---

3 Sien ook De Klerk (1991:1) en verder in hierdie verband.

9. SAMEVATTING EN GEVOLGTREKKING

Die oogmerk van die bespreking in hierdie artikel was om ’n perspektief ten opsigte van die Suid-Afrikaanse grondvraagstuk te bied. Maar die oogmerk was nie om die grondvraagstuk te probeer verklaar aan die hand van ’n historiese analise daarvan, of ’n tegniese bespreking van die meganika/burokrasie van grondhervorming aan te bied nie, of om ideologiese regverdiging vir bepaalde posisies ten opsigte van hierdie vraagstuk te bied nie. Die oogmerk was eerder om die Suid-Afrikaanse grondvraagstuk aan die hand van ’n verstaan van die idee van politiek en politieke stryd te artikuleer. As deel van hierdie benadering kan die posisie van politieke akteurs in verhouding tot hierdie vraagstuk geplaas word en die konflikterende aard van die politieke stryd kan gerelativeer word. Ek meen dat hierdie benadering ruimte skep vir politiek soos in hierdie artikel omskryf, wat noodwendig moet lei tot ’n uitkoms ten opsigte van die Suid-Afrikaanse grondvraagstuk.

Die tergende vraag bly egter wat daardie uitkoms is. In kort sal so ’n uitkoms afhang van hoe die politieke stryd gevoer word en wat die optrede van politieke akteurs in so ’n stryd sal wees. Moontlik kan geargumenteer word rondom die idee van ’n hernieude onderhandelingsgesprek in die Suid-Afrikaanse politieke gemeenskap met betrekking tot die grondvraagstuk. Hierdie gesprek sal die gewig moet dra van die onderhandelingsgesprekke van die vroeë negentigerjare, wat sou moet beteken dat dieselfde bereidwilligheid tot skikking of die tref van ’n vergelyk moet bestaan. Dit sal ook beteken dat akteurs op ’n “gelyker” voet met mekaar in gesprek tree as wat tans in ’n post-transisie Suid-Afrika binne ’n redelik gevestigde politieke stelsel die norm is. So ’n proses sal dus ’n onderhandelingsproses ten opsigte van onafgehandelde sake moet wees. Dit moet egter ook nie net ’n “veelpartyonderhandelingsproses” wees nie, maar breër aangesny word in die gees van ’n kultuur van deelnemende demokrasie wat in Suid-Afrika se demokrasie vorm aangeneem het.

Maar hierdie gedagte hou ook tekortkominge en onvermydelike gevare vir die politieke werklikheid van Suid-Afrika in. Die heropening van ’n onderhandelingsgesprek kan die brose en steeds konsoliderende eenheid in ’n demokratiese Suid-Afrika ’n dodelike knou gee, moontlik veral omdat magsbalanse in die Suid-Afrikaanse politiek dramaties verskuif het sedert die negentigerjare. Die losmaak van hierdie politieke kragte sal moeilik in toom gehou word. Andersyds kan die onderhandelaars van twee dekades gelede nie “uit die graf” regeer nie en is geen politieke bedeling vir ewig in yster gegiet nie. Moontlik is die uitkomste van die onderhandelingsgesprekke van die negentigerjare bloot ’n tese op die weg van ’n verdere sintese. Die feit is egter dat dit wat gerealiseer het in terme van die grondvraagstuk as element van die demokratiese Suid-Afrika ’n bra oninspirerende tegnokratiese grondhervormingsproses is, wat nie die politiek daarvan aanspreek nie. Hierdie situasie word juis op radikale wyse deur Hendricks en Ntsebeza (2000) en Hendricks (2004) verwoord:

> [.].. that given the historical injustices involved in the land question, the protection of existing property rights in the 1990s amounted to legitimising ‘colonial land theft.’ Since, in their view, the constitution preserves property relations established through colonial and apartheid dispossession, the rights of the dispossessed are subordinated to those of current owners. Land reform in South Africa is thus seriously impeded by constitutional recognition of the legitimacy of precisely the relations it seeks to transform. From this judgement, they conclude that far-reaching land reform cannot be achieved within the existing constitutional framework. (Aangehaal deur Hall 2004:660)

Hall (2004:660), gee ten minste toe dat: “…the constitutional arrangements established in the democratic transition did try to strike a balance between respecting the status quo and providing for transformation”.

Ten slotte kan gestel word dat indien die grondhervormingsproses, sonder die aanspreek van die politiek daarvan, as 'n uitkoms ten opsigte van die grondvraagstuk beskou word, dit nie anders kan as om onopgelos te bly nie.

BIBLIOGRAFIE

African Christian Democratic Party (ACDP), 2012. Issues. http://acdp.intoweb.co.za/issues/[25 September 2012].

African National Congress (ANC). 2012. Land reform policy discussion document. June 2012. http://www.anc.org.za/docs/discus/2012/landpolicyproposals_june2012g.pdf [21 September 2012].

African People's Convention (APC). 2011. APC Manifesto. Local government elections 2011. http://www.theapc.org.za/sites/theapc.org.za/files/65392%20APC%20Manifes%20BkNNN.pdf[24 September 2012].

Agri SA. 2011. Agri SA comments on the green paper on land reform. http://www.agrisa.co.za/Dokumente/Green%20Paper.pdf[24 September 2012].

Azanian People's Organisation (AZAPO). 2011. Election manifesto. http://www.azapo.org.za/aem.php [24 September 2012].

Changuion, L. & Steenkamp, B. 2011. *Omstrede land*. Pretoria: Protea.

De Klerk, M. (red.). 1991. Introduction. In De Klerk (red.). *A harvest of discontent. The land question in South Africa*. Cape Town: Idasa.

Democratic Alliance. Geen datum. Land of opportunity. www.da.org.za[21 September 2012].

Dorner, P. 1992. *Latin American land reforms in theory and practice*. Madison,WI: The University of Wisconsin Press.

Du Pisani, J.A. 2011. Grond en transformasie: historiese konteks en oorsig van die proses van grondhervorming, 1994–2010. *Tydskrif vir geesteswetenskappe*, 51(2): 178-201.

Everingham, M. & Jannecke, C. 2006. Land restitution and democratic citizenship in South Africa. *Journal of Southern African studies*, 32(3): 545-562.

Hall, R. 2004. Land restitution in South Africa: rights, development and the restraint state. *Canadian journal of African studies*, 38(3): 654-671.

Greenberg, S. 2004. *The Landless People's Movement and the failure of post-apartheid land reform*. Durban: University of KwaZulu-Natal.

Greyling, L. 2006. The pace of land reform in South Africa. http://www.id.org.za/newsroom/speeches/speech-archive/speeches-2006/the-pace-of-land-reform-in-south-africa-by-lance-greyling/?searchterm=land [25 September 2012].

Heywood, A. 1997. *Politics*. Hampshire: Macmillan.

Johari, J.C. 1987. *Contemporary political theory*. New Delhi: Sterling.

Magstadt, T.M. 2011. *Understanding politics. Ideas, institutions and issues*. Boston, MA: Wadsworth.

Ntsebeza, L. 2006. In Alexander (ed.). *Articulations: a Harold Wolpe memorial lecture collection*. Asmara: Africa World Press.

Omoruyi, O. 1983. In Barongo (ed.). *Political science in Africa. A critical review*. London: Zed Books.

Pan Africanist Congress (PAC). 2009. The 2009 election manifesto of the Pan Africanist Congress (PAC). http://www.pac.org.za/2009-Election-Manifesto.pdf [25 September 2012].

Ranney, A. 1993. *Governing. An introduction to political science*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Republic of South Africa. 2011. Department of Rural Development and Land Reform. Green Paper on Land Reform. http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=150833 [26 September 2012].

Senior, C. 1958. *Land reform and democracy*. Gainesville, FL: University of Florida Press.

Tleane, C. 2006. In Alexander (ed). *Articulations: a Harold Wolpe memorial lecture collection*. Asmara: Africa World Press.

United Christian Democratic Party (UCDP). 2009. 2009 Elections Manifesto. http://www.ucdp.org.za/default.asp?id=1143[25 September 2012].

United Democratic Movement (UDM). 2010. UDM land policy proposals. http://www.udm.org.za/docs/AnnexureW6_Land.pdf[25 September 2012].