DIE STAATSBEHEERDE KORPORASIES VIR EKONOMIESE ONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA

STAATSHULP AAN DIE EKONOMIESE LEWE
MET SPESIALE VERWYSING NA DIE GEBRUIK VAN
SEMI-STAATSINSTELLINGE

1902-1962

deur

CHARL PRETORIUS VAN DER WALT

PROEFSKRIF VIR DIE D.PHIL.-GRAAD IN STAATSLEER

AAN DIE POTCHEFSTROOMSE UNIVERSITEIT VIR CHRISTELIKE HOËR ONDERWYS

POTCHEFSTROOM FEBRUARIE 1964

I N H O U D.

	Bladsy.
VOORWOORD	iv
DEEL I: INLEIDING EN AGTERGROND.	
Hoofstuk 1: Inleiding	1
1. Probleemstelling	1
2. Begrensing van die Onderwerp	4
3. Oorsig van Literatuur en Bronne	7
Hoofstruk 2: Agtergrond en Begripsbepaling ..	13
1. Die Staat en die Ekonomiese Lewe	13
2. Openbare Onderneming: Ontwikkeling en Omvang	15
3. Die Staatsbeheerde Korporasie: Begripsbepaling	20
DEEL II: GESKIEDENIS EN STIGTINGSFAKTORE.	
Hoofstuk 3: Landboubevordering deur die Staat, 1902 - 1912.	27
1. Staatsteun aan die Landboubedryf in Suid-Afrika	28
2. Staatshulp deur Kapitaalvoorsiening .	32
3. Die Stigting van Landbanke, 1907 - 1912	36
4. Aanpassing	41
Hoofstuk 4: Staatsteun vir die Ontwikkeling van Sekondêre Nywerhede, 1910 - 1928.	44
1. Nywerheidsake gedurende die Aanvangsjare, 1910 - 1914	45
2. Staatsteun vir Nywerheidsontwikkeling gedurende en ná Wêreldoorlog I, 1916 - 1926	48
3. Motiewe vir Nywerheidsbevordering ...	56
4. Aandrang op Staatsoptrede	64
5. Die Elektrisiteit-voorsieningskommissie (Evkom), 1922	66
6. Die Suid-Afrikaanse Yster- en Staalnywerheidskorporasie, Beperk (Yskor), 1928	72

Bladsy.

Hoofstuk 5: Die Staat en die Ekonomiese en Nywerheidslewe, 1940 - 1951 80

1. Staatsoptrede ten behoewe van die Ekonomiese en Nywerheidslewe 82

2. Die Nywerheid-ontwikkelingskorporasie van Suid-Afrika, Beperk (N.O.K.), 1940 89

3. Die Visserye-ontwikkelingskorporasie van Suid-Afrika, Beperk, 1944 94

4. Die Klipfonteinse Organiese Produktekorporasie (K.O.P.), 1950 98

5. Die Suid-Afrikaanse Steenkool-, Olie- en Gaskorporasie, Beperk (Sasol), 1950 ... 101

6. Die Fosfaat-ontginningskorporasie (Edms.) Beperk (Foskor), 1951 105

7. Suid-Afrika se Industriële Revolusie .. 108

Hoofstuk 6: Staatshulp vir die Sosio-ekonomiese Vooruitgang van die Nie-Blanke Bevolkingsgroepe. 111

1. Die Stygende Kleurgety 112

2. Die Ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede 119

3. Die Bantoe-beleggingskorporasie van Suid-Afrika, Beperk (B.B.K.), 1959 126

4. Die Kleurling-ontwikkelingskorporasie Beperk, 1962. 131

Hoofstuk 7: Motiewe en Beleid. 140

1. Stigtingsmotiewe 140

2. Beginsels en Beleid 149

DEEL III: WESE, VORME EN ORGANISASIE.

Hoofstuk 8: Wese en Vorme. 158

1. Verskeidenheid van Vorme en Organisasie 158

2. Die Staatsbeheerde Korporasie en die Aandelemaatskappy 159

3. Die Statutêre Aandelekorporasies 162

4. Die Nie-statutêre Korporasies - Sasol en Foskor 165

5. Die Tweeslagtige Aard van die Staatsbeheerde Korporasie 174

Bladsy.

Hoofstuk 9: Die Bestuursraad. 178

1. Die Aard, Funksie en Samestelling van die Raad 178

2. Samestelling van die Raad: Belangeverteenwoordigend of Onafhanklik? 182

3. Benoeming 185

4. Kwalifikasies en Diskwalifikasies 188

5. Voorwaardes van Ampsbekleding 194

6. Die „Aaneenskakeling" van Bestuursrade . 196

Hoofstuk 10: Kapitaal. 198

1. Parlementêre Begrotingstoekenning van Fondse - die Landbank 199

2. Verkryging van Fondse op die Kapitaalmark 204

3. Bykomende Metodes van Kapitaalverkryging 210

4. Kapitaalvoorsiening van Sasol en Foskor (*via* die N.O.K.) 212

5. Staatsteun deur Regeringswaarborge 214

6. Die Staat as Vernaamste Kapitaalverskaffer 217

DEEL IV: VERHOUDING TOT DIE STAAT.

Hoofstuk 11: Die Vraagstuk van Beheer. 222

1. Die Verhouding van die Korporasie tot die Staat 223

2. Die Neiging tot Verskerpte Beheer 229

3. Die Ontwikkeling van 'n Eie Beheermetode 234

4. Ministeriële Beheer 238

5. Parlementêre Beheer 246

DEEL V: KONKLUSIE EN SLOT.

Hoofstuk 12: Ten Besluite 257

BIBLIOGRAFIE 263

V O O R W O O R D.

Die Nasionale Raad vir Sosiale Navorsing word hiermee hartlik bedank vir ŉ navorsingstoekenning wat my in staat gestel het om die ondernemings wat in hierdie studie behandel word, persoonlik te besoek.

Aan die senior amptenare van die verskillende korporasies wat aan my inligting en studiemateriaal verskaf het, word ewe-eens dank betuig.

Graag vermeld ek ook die hulpvaardigheid en bystand van die bibliotekarisse en personeellede van die volgende biblioteke: die Ferdinand Postma-biblioteek van die Potchefstroomse Universiteit, die Staatsbiblioteek, Pretoria, die Suid-Afrikaanse Biblioteek, Kaapstad, en die Parlementsbiblioteek.

Prof. L.J. du Plessis, my leermeester in die Staatsleer, het met sy progressiewe denke oor aktuele sake my belangstelling vir die onderwerp van die proefskrif gewek. Ek ag dit ŉ besondere voorreg dat ek die studie onder sy leiding kon begin.

Prof. D.J. Viljoen wat as promotor oorgeneem het, en prof. J.S. du Plessis wat as hulppromotor opgetree het, word verseker van my opregte waardering vir die deeglike aandag aan die manuskrip en die wenke wat hulle ter verbetering aan die hand gedoen het.

Die belangstelling van wyle dr. Frans du Toit in die studie sowel as sy toegewyde en besielende arbeid op die terrein wat deur hierdie werk gedek word, sal in dankbare herinnering gehou word.

D E E L   I.

I N L E I D I N G   E N   A G T E R G R O N D.

HOOFSTUK 1.

INLEIDING.

> For a country as firmly committed as is South Africa to the general principles of private enterprise, publicly-owned undertakings play a surprisingly large part in her economic life.[1)]

I. PROBLEEMSTELLING.

In 'n boodskap by geleentheid van die herdenking van die vyftigjarige bestaan van die Unie van Suid-Afrika in 1960 het dr. H.F. Verwoerd, die Eerste Minister, die betekenis en resultaat van die staatkundige eenwording in 1910 soos volg beskryf:

> Omdat Suid-Afrika vir hom die voordeel van 'n hegte eenheid toegeëien het, was dit vir hom moontlik om enersyds die konstitusionele doel en andersyds die ekonomiese doel na te streef en te bereik.[2)]

Met die skepping van die Republiek van Suid-Afrika die volgende jaar (1961), waarmee die tydperk van die bestaan van die Unie ten einde geloop het, is die konstitusionele strewe verwesenlik. Hoe die staatkundige vordering met 'n ewe merkwaardige ontwikkeling op ekonomiese gebied gepaard gegaan het, blyk ook uit die aanhaling. Die twee aspekte, die politieke en die ekonomiese, is inderdaad slegs twee kante van een en dieselfde proses, naamlik die nasionale strewe en groei van die jong staat tot selfstandigheid en volwassenheid.

Wat die ekonomiese ontwikkeling betref, moes die staat - soos in alle jong lande wat hulle eerste skrede op dié weg plaas - behulpsaam wees met die voorsiening van noodsaaklike

---

1. „Public Enterprise in South Africa", in A.H. Hanson (ed.): Public Enterprise - A Study of its Organisation and Management in various Countries, Brussels, 1955, p.383.
2. Ons Eerste Halfeeu, 1910-1960. Goue Jubileum van die Unie van Suid-Afrika, Da Gama-publikasies, Johannesburg, MCMLX, p.iv.

dienste en basiese ondernemings. Die behoefte aan ekonomiese ontwikkeling was verantwoordelik vir die betreklik ruime aandeel van die staat, waarna in die eerste sitaat verwys word.

Staatsbemoeiing met die ekonomiese lewe is in die huidige tyd egter nie tot Suid-Afrika beperk nie. Dis ŉ internasionale en kenmerkende verskynsel van die twintigste eeu; vandaar die omvang en betekenis van openbare onderneming („public enterprise") in Suid-Afrika en die res van die wêreld. Net so algemeen is die verskynsel dat die staatsbeheerde korporasie as werktuig vir die behartiging van openbare ondernemings gebruik word.

Dit vorm die breë raamwerk waarbinne die Suid-Afrikaanse toestand en ontwikkelinge gesien moet word. Dié sake word in die volgende hoofstuk behandel, en saam met hierdie hoofstuk vorm dit deel I van die studie.

Die aanwending van die staatsbeheerde korporasie het in Suid-Afrika soos volg geskied: Aan die begin van die eeu, toe die landbou die hoofbestaansbron van die bevolking was en toestande staatshulp noodsaaklik gemaak het, is die eerste van dié soort instellinge in die lewe geroep, naamlik vir die voorsiening van landboukrediet. Daarna, veral tydens en ná die Eerste en Tweede Wêreldoorlog, het die behoefte aan staatsteun vir die ontwikkeling van sekondêre nywerhede tot die ontstaan van ŉ verdere aantal korporasies gelei. In die afgelope jare weer het die behoefte aan sosio-ekonomiese ontwikkeling van die nie-blankes ŉ dringende nasionale taak geword, en daaruit is die stigting van die jongste twee ondernemings gebore. Dít is die historiese patroon wat ten opsigte van die Suid-Afrikaanse korporasies onderskei kan word.

Die geskiedenis van die instellinge word in hoofstukke 3 - 6 behandel teen die breër agtergrond van die landsomstandighede, veral die behoefte aan staatshulp vir ekonomiese ontwikkeling; in die daaropvolgende hoofstuk word dan ŉ samevat-

ting gegee van die motiewe en beleid wat aan die stigting van die korporasies ten grondslag gelê het.

Dié historiese oorsig vorm deel II van hierdie werk.

Vervolgens word gepoog om in deel III die eie-aard of wesenskenmerke van die staatsbeheerde korporasie te bepaal, veral soos dit in Suid-Afrika tot openbaring gekom het. Aspekte wat in dié verband van belang is, is onder andere: die wyse van stigting, verskillende vorme, die bestuursraad en kapitaal.

Gebore uit die staat se optrede om vraagstukke veral op ekonomiese terrein te hanteer, het die korporasie op sy beurt self weer probleme geskep, hoofsaaklik staatsregtelik van aard. Dié aangeleenthede, meer bepaald die korporasie se verhouding tot en sy beheer deur die staat, vorm die tema van deel IV.

'n Samevatting van die belangrikste bevindings en gevolgtrekkings dien as laaste gedeelte en slothoofstuk van die studie.

Uit die bostaande oorsig van die probleem en die wyse van uiteensetting behoort, na my mening, reeds duidelik te wees dat die onderwerp van aktuele betekenis is.

Die historiese gedeelte onthul naamlik betekenisvolle aspekte van die geskiedenis van Suid-Afrika gedurende die eerste helfte van die twintigste eeu: van die primêre behoefte aan ontwikkeling van die land se hulpbronne; van die landsvraagstukke wat aangepak moes word - eers sosiaal-ekonomies van aard en in die jongste tyd die allesoorheersende rassevraagstuk; ook die regeringsbeleid ten opsigte van dié sake wat tot die skepping van die korporasies gelei het.

Wat die staatsregtelike gedeelte betref, werp die studie lig op die probleme wat ondervind word om die hedendaagse staatstaak met die tradisionele staatsorganisasie bevredigend te behartig, en die pogings tot aanpassing en aanvulling van laasgenoemde deur die skepping van nuwe en bykomende organe,

onder andere in die vorm van semi-staatsinstellinge soos die staatsbeheerde korporasie. Die volgende uitspraak van 'n gesaghebbende op die gebied laat blyk dat dit ook hier te lande 'n aktuele saak is:

> „Dit sal waarskynlik die grootste taak van die regeerders (van Suid-Afrika) gedurende die volgende dekades wees om nie alleen 'n goed gekoördineerde ekonomiese en sosiale beleid uit te werk nie, maar ook om 'n beheer-apparaat te ontwikkel en uit te bou wat in staat sal wees om die moeilike taak van uitvoering op 'n deskundige, eerlike en onbaatsugtige wyse te volbring."[3)]

Die onderwerp staan dus in verband met die revolusie van die twintigste eeu op staatkundig-ekonomiese gebied, wat nuwe eise en groter uitdagings aan die staat en sy organisasie stel. As sodanig behoort die studie by te dra tot 'n beter begrip van die huidige tyd met sy eiesoortige verskynsels en probleme.

II. BEGRENSING VAN DIE ONDERWERP.

Die staatsinmenging met die ekonomiese lewe, waarna reeds verwys is, bring vanselfsprekend staatsteoretiese vraagstukke na vore, soos byvoorbeeld die aard en omvang van die staatstaak; en dít kan weer nie van die vraag aangaande die wese of eie-aard van die staat losgemaak word nie. Behandeling van dié sake is egter in hierdie werk uitgesluit omdat, soos uit die voorafgaande gedeelte duidelik sal wees, die opset van die studie ekonomies-histories en staatsregtelik is en nie staatsfilosofies nie.

Wat die historiese aspek betref, dien daarop gelet te word dat die bedoeling nie was om 'n ekonomiese geskiedenis van Suid-Afrika gedurende die twintigste eeu te skryf nie. Daar is slegs gepoog om te bewys dat die onontwikkeldheid van

---

3. C.G.W. Schumann: „Die Ekonomiese Ontwikkeling van die Unie van Suid-Afrika tot 1939", in Van der Walt, Wiid en Geyer (redd.): Geskiedenis van Suid-Afrika, deel II, Kaapstad, 1951, pp.295 - 296. Onderstreping deur skrywer.

die ekonomie die behoefte aan staatshulp geskep het, en hoe dit tot die stigting van korporasies op verskillende gebiede gelei het. Die staatsbeleid en -optrede vorm dus die kern van die uiteensetting. Omdat die oprigting van die korporasies egter ŉ onderdeel van ŉ omvattende beweging tot ontwikkeling van die land se hulpbronne en potensialiteite was, van ŉ stuwende nasionale politiek-ekonomiese beweging, was dit nodig om die agtergrondtekening redelik uitvoerig te maak.

Hieruit behoort dit ook duidelik te wees dat nie beoog is om ŉ volledige geskiedenis van die afsonderlike korporasies op te stel nie. Die nadruk val op die stigtingsfaktore wat in elke geval gegeld het, om op dié wyse aan te toon watter omstandighede die staat tot optrede verplig het.

Uit die titel van die proefskrif sowel as uit die voorafgaande kan afgelei word dat die terrein van die Ekonomie aangeraak word. Trouens, die staatsbeheerde korporasie verteenwoordig ŉ vorm van openbare onderneming, en as sodanig is dit dus ekonomies georiënteerd.[4.] Daar moet egter onthou word dat hierdie nie ŉ studie in die Ekonomie is nie, maar wel in die Staatsleer; daarom word die instellinge nie vanuit ekonomiese gesigspunt benader nie, maar vanuit staatsregtelike - dus as staatsbeheerde korporasies, as vorm van openbare onderneming.[5)]

Maar ook ander vakgebiede word deur die onderwerp aangesny. As instelling met regspersoonlikheid wat aan die gewone regsverkeer deelneem, is die korporasie ook vir die Regswetenskap van belang,[6)] meer bepaald vir die privaat- en die bedryfs-

---

4. ŉ Voorbeeld van sodanige studie is dié oor Yskor: C.S. Richards: The Iron and Steel Industy in South Africa, Johannesburg, 1940.

5. Vgl. verder hoofstuk 10, p.198

6. Vgl. W. Friedmann (ed.): The Public Corporation - A Comparative Symposium, London, 1954, pp.572-576. („Public and Private Law Aspects of the Public Corporation").

reg. Dieselfde beperking geld egter ook hier, naamlik dat die suiwer juridiese aspekte buite behandeling gelaat word.

Om die onderwerp meer positief af te baken kan gestel word dat die korporasie in hierdie werk bestudeer word as semi-staatsinstelling, as voorbeeld van die proses bekend as „funksionele desentralisasie", waaronder verstaan word die skepping van spesiale organe met 'n mindere of meerdere mate van selfstandigheid teenoor die staatsorganisasie vir die behartiging van besondere take. Op grond hiervan kan die gesigspunt waaruit die korporasie benader word, ook as die administratiefregtelike aangedui word, met die byvoeging - indien dit moontlik 'n te sterk suggestie van die juridiese inhou - dat veral die bestuurswetenskaplike aspek bedoel word.

Soos aan die begin gesê, is die staatsbeheerde korporasie ook in die buiteland die aangewese metode vir die oprigting en bestuur van openbare ondernemings. Daarom is probeer om die Suid-Afrikaanse instellinge en ontwikkelinge teen die breër internasionale agtergrond te sien. Dié opmerking moet egter nie só vertolk word as sou gepoog gewees het om 'n deurlopende en uitvoerige vergelyking met die buiteland deur te voer nie. Die primêre oogmerk was om die Suid-Afrikaanse toestand te beskryf; daarom is slegs ter wille van opheldering in bepaalde gevalle na voorbeelde buite Suid-Afrika verwys. 'n Meer volledige vergelyking sou 'n studie op homself wees. Daar moet immers in gedagte gehou word dat die verskynsel in die buiteland van land tot land verskil, sodat dit nie sonder meer moontlik is om in alle gevalle vas te stel wat tipies van „die buiteland" is nie. 'n Verdere oorweging was dat so 'n vergelyking eintlik oorbodig is as gevolg van die bestaan van betreklik resente werke waarin die verskynsel in die belangrikste state en gebiede van die wêreld, insluitende Suid-Afrika, beskryf en vergelykenderwys saamgevat is.[7]

---

7. Vgl. infra.

Wanneer die begrip „staatsbeheerde korporasie" in die volgende hoofstuk verduidelik word, sal verdere beperkinge wat in ag geneem is, aangedui word.[8)]

III. OORSIG VAN LITERATUUR EN BRONNE.

Openbare onderneming, veral in korporatiewe vorm, is ŉ onderwerp wat sedert Wêreldoorlog II, hoofsaaklik as gevolg van die nasionalisering van bedrywe in Engeland en Frankryk sowel as die ontwikkelingsprogramme in die jonger state, heelwat aandag geniet het. Daarom bestaan daar op dié gebied ŉ redelik omvattende literatuur.

ŉ Baanbrekerswerk, waarin gepoog is om die verskynsel van die staatsbeheerde korporasie in verskillende lande na te gaan en sekere gemeenskaplike beginsels ten opsigte van finansiering, organisasie en beheer vas te stel, was dié van John Thurston: Government Proprietary Corporations in the English-Speaking Countries (1937). Die drie ouer Suid-Afrikaanse voorbeelde, die Landbank, Evkom en Yskor, is ook in die studie betrek.

Onder die naoorlogse studies moet veral die twee versamelwerke, waarna reeds verwys is, vermeld word, naamlik:

A.H. Hanson (ed.): Public Enterprise - A Study of its Organisation and Management in various Countries (1955) en
W. Friedmann (ed.): The Public Corporation - A Comparative Symposium (1954).

Ewe-eens baanbrekerswerk, maar van meer beperkte omvang deurdat dit slegs op Engeland betrekking het, is die twee werke waarvan W.A. Robson die samesteller was: Public Enterprise (1937) en Problems of Nationalized Industries (1952); en ŉ eie werk van dieselfde skrywer: Nationalized Industy and Public Ownership (1960). Van Hanson, wat Robson se voorliefde en belangstelling vir hierdie studieterrein deel, het ook

---

8. Vgl. hoofstuk 2, pp. 24-26.

nog twee verdere werke verskyn, Public Enterprise and Economic Development (1959) en Parliament and Public Ownership (1961), die eerste meer ekonomies en die laaste meer staatsregtelik van aard.

Dat die saak op die Europese Vasteland ook nie onaangeraak gebly het nie, sal duidelik word uit die titels van onder andere Duitse en Franse werke wat in die bibliografie opgeneem is.

Onder die lys van algemene, vergelykende studies kan ook nog na dié van die Suid-Afrikaner, dr. M.H.H. Louw, verwys word The Composition of Government Corporation Boards.[9] Dit het die Suid-Afrikaanse instellinge van vóór 1950 ingesluit, maar - soos die titel aandui - slegs ten opsigte van één aspek, naamlik die bestuursraad.

Opvallend en verrassend is dus die erkenning wat die ontwikkelinge in Suid-Afrika op dié gebied in studies en oorsigte van internasionale omvang geniet het. Dit is des te meer die geval, gesien die feit dat die studieveld hier te lande nog nie na behore ontgin is nie.

Die Suid-Afrikaanse pionier op dié gebied was dr. M.H. de Kock met sy Government Ownership in South Africa van 1922. Soos begryplik het dit van die ondernemings wat in hierdie studie behandel word, slegs die Landbank ingesluit.

In sy werk, State Interference in South Africa (1938), het dr. F.J. van Biljon wel die instellinge wat tot op daardie datum bestaan het, vermeld in die hoofstuk getiteld „Government Trading" (wat 'n minder bevredigende onderskeiding en tipering is); en met betrekking tot die organisasievorm met die opmerking volstaan dat in die geval van sekere dienste „Government shows a predilection for placing them under control of quasi-public corporations".[10]

---

9. Ongepubliseerde Ph.D-proefskrif, Universiteit van Chicago, 1950.

10. P.55.

Van meer resente datum is die doktorale proefskrif van Z.J. Rabie: Der Staat als Unternehmer in der Union von Südafrika.[11] Aangesien die benadering egter meer ekonomies as staatsregtelik is; die helfte van die werk aan slegs een onderneming (Yskor) gewy is; en dit verder op uiters karige bronnestudie en onbevredigende begripsbepaling en -onderskeiding berus, kan dit nie as 'n bydrae op die gebied wat deur hierdie studie gedek word, gereken word nie.

Meer waardevol omrede van sy poging om 'n oorsig en geheelbeeld sowel as 'n klassifikasie en omskrywing van die eieaard van die Suid-Afrikaanse instellinge te gee, is die tydskrif-artikel van Ellison Kahn: Public Corporations in South Africa: A Survey.[12]

Volledigheidshalwe kan ook die skrywer se vroeëre werk genoem word: Die Staatsbeheerde Nywerheidskorporasies in die Unie van Suid-Afrika.[13]

Oor individuele korporasies bestaan daar die volgende werke:

C.S. Richards het 'n uitvoerige studie oor Yskor gelewer, getiteld The Iron and Steel Industry in South Africa (1940). Ongelukkig, is dit erg eensydig as gevolg van die poging om deur 'n ekonomiese ontleding die pleit ten gunste van private bo openbare onderneming te beslis.

N.C. Gey van Pittius se verhandeling, Die Land- en Landboubank van Suid-Afrika,[14] gee 'n betreklik volledige uiteensetting van die organisasie en werksaamhede van dié instelling. Die staatsregtelike aspek geniet ook aandag[15] - egter nie in

---

11. Universiteit van Keulen, 1959.
12. Die Suid-Afrikaanse Tydskrif vir Ekonomie, Jaarg. 27, No. 4. (Des. 1959).
13. Ongepubliseerde M.A.-verhandeling, P.U. vir C.H.O., 1952.
14. Ongepubliseerde M.A.-verhandeling, P.U. vir C.H.O., 1961.
15. Hoofstuk II, getiteld „Die Landbank en die Staat".

voldoende mate nie; en dié beswaar geld ook die voorgeskiedenis van die Bank.

Besonder waardevol is die jubileum-publikasies wat van twee van die instellinge verskyn het, naamlik van Yskor[16] en die N.O.K.[17] Daarom moet dit as 'n ernstige leemte beskou word dat die Landbank sy vyftigste verjaarsdag sonder 'n feespublikasie gevier het. Dieselfde geld ook vir Evkom, wat reeds die veertigjaar-kerf bereik het.

Uit die voorafgaande moet die behoefte aan 'n werk wat 'n betreklik omvattende behandeling van die staatsbeheerde korporasies in Suid-Afrika gee - histories sowel as staatsregtelik - duidelik wees. Dit was die aanleiding tot hierdie studie.

'n Verdere leemte wat tydens die studie teëgekom is, is die gebrek aan werke oor die Suid-Afrikaanse ekonomiese ontwikkeling en geskiedenis van die afgelope twee dekades. Die bestaande werke, dié van De Kock, De Kiewiet, Goodfellow, Knowles en Bosman dateer almal uit die jare vóór Wêreldoorlog II.[18] Dit geld ook vir die twee versamelwerke, <u>The Cambridge History of the British Empire</u>, Vol. VIII (1936), en <u>Geskiedenis van Suid-Afrika, deel II</u>. Laasgenoemde het wel in 1951 verskyn, maar die ekonomiese ontwikkeling word slegs tot 1939 behandel.[19]

In dié verband moet daarom besondere melding gemaak word van die proefskrif van J. Swanepoel: <u>Landbou-ontwikkeling in Suid-Afrika, 1652-1954, met spesiale verwysing na Staatsoptrede in hierdie verband</u>,[20] omdat dit, eerstens, 'n naoorlogse produk is; en, tweedens, sluit dit deur die beklemtoning van die

---

16. <u>Staal in Suid-Afrika, 1928-1953</u>.
17. <u>Nywerheid-Ontwikkelingskorporasie van Suid-Afrika Beperk, 1940-1960. Die Verhaal van die Eerste Twintig Jaar deur Eric Rosenthal</u>.
18. Die titels van die werke word in die bibliografie verstrek.
19. Boek III, hoofstuk VI, p.270 e.v.
20. Ongepubliseerde D.Comm.-proefskrif, P.U. vir C.H.O., 1958.

aandeel van die staat by hierdie studie aan.

Waardevol is ook die studie van J.J.D. Willers: Kapitaalvorming en Kapitaalbesit in die Unie, 1910-1953,[21] deurdat dit 'n bydrae lewer tot 'n duideliker onderskeiding tussen die verskillende vorme van onderneming: openbare onderneming, sake-ondernemings van die staat en die korporasies;[22] en wat laasgenoemde betref, word hulle belangrikheid vir die landsekonomie aangedui deur die berekening van hulle kapitaalvorming.[23]

As hoopvolle teken dat die ontwikkelinge van die afgelope jare ook hulle neerslag in geskrifte sal vind, moet die onlangse werk van dr. A.J. Norval, jarelange lid en voorsitter van die Raad van Handel en Nywerheid, verwelkom word, naamlik: A Quarter of A Century of Industrial Progress in South Africa (1962); ook die besonder verdienstelike publikasie van die Suid-Afrika-stigting, getiteld South Africa in the Sixties (1962).

Die herdenking van die vyftigjarige bestaan van die Unie van Suid-Afrika in 1960 het as aanleiding tot die samestelling van 'n aantal geleentheidspublikasies gedien, waarvan die volgende twee hier vermeld kan word:
'n Halfeeu Ekonomiese Vooruitgang 1909/1910 - 1959/1960, deur die Suid-Afrikaanse Akademie vir Wetenskap en Kuns; en
Ons Eerste Halfeeu, 1910-'60. Goue Jubileum van die Unie van Suid-Afrika, deur Da Gama-publikasies Bpk.

Al hierdie werke het in mindere of meerdere mate boustene vir die samestelling van hierdie geskrif gelewer. Die belangrikste bronne is hiermee egter nog nie genoem nie.

---

21. Ongepubliseerde D.Comm.-proefskrif, Universiteit van Pretoria, 1955.
22. Pp. 146 - 150.
23. Pp. 74, 75.

Terwyl die staat en staatsoptrede die kern van die studie vorm, is by die keuse van bronne voorrang aan regeringspublikasies verleen, insluitende verslae van ad-hoc-kommissies van ondersoek, verslae van gekose komitees van die Parlement en die parlementêre debatte. Die openbare mening en regeringsbeleid wat op hierdie wyse gevorm is en tot uitdrukking gekom het, het hulle beslag in die wetgewing gekry, en daarom was laasgenoemde 'n verdere studiebron.

Een van die ontdekkinge van hierdie studie was juis die skat van gegewens wat in genoemde publikasies opgesluit lê, wat des te waardevoller is as gevolg van die gebrek aan ander bronne wat in ouer lande met meer navorsings- en publikasie-instansies beskikbaar is.

Voor die handliggende bronne was verder die publikasies van die korporasie self, hoofsaaklik jaarverslae. Aanvullend is nog van tydskrifartikels en koeranteberigte gebruik gemaak.

Met behulp van die omvattende literatuurstudie is getrag om 'n beeld van die Suid-Afrikaanse situasie teen die internasionale agtergrond op te bou.

Die volle omvang van die studie word egter nie in die bronneverwysing weerspieël nie, omdat die beleid gevolg is om slegs na die jongste en/of beste bronne te verwys. Maar omdat werke wat nie in die voetnote genoem word nie, in 'n mindere of meerdere mate 'n bydrae gelewer het, is hulle in die bibliografie opgeneem. Sodoende gee die bibliografie ook 'n aanduiding van die bestaande literatuur op die gebied wat deur die studie gedek word.

HOOFSTUK 2.

AGTERGROND EN BEGRIPSBEPALING.

In die vorige hoofstuk is verklaar dat die staatsbeheerde korporasie teenswoordig algemeen as ondernemingsvorm aangewend word as gevolg van die staat se deelname aan die ekonomiese lewe. Dié toestand vorm die agtergrond waarteen die Suid-Afrikaanse ontwikkelinge gesien moet word; en daarom sal dié sake kortliks in oënskou geneem word, voordat met die eintlike behandeling van die onderwerp in die volgende hoofstuk en afdeling begin word.

I. DIE STAAT EN DIE EKONOMIESE LEWE.

Om aan te dui dat die staat steeds in 'n mindere of meerdere mate met die ekonomiese lewe gemoeid was, dat die verskynsel nie eie aan die teenswoordige tyd is nie, is dit vir die doeleindes van hierdie studie nie nodig om verder in die geskiedenis terug te gaan as die begin van die moderne tyd nie.[1)]

Gedurende die eerste eeue, meer bepaald die sestiende en die sewentiende eeu - die tydperk bekend as die Merkantilisme - het die jong nasionale state van Wes-Europa hulle as gevolg van die strewe na mag en rykdom besonder ingrypend met die ekonomiese lewe ingelaat en selfs openbare ondernemings opgerig.

Vanaf die agtiende eeu het die reaksie ingetree. Op politiek-konstitusionele gebied het die vryheidsdrang hom teen die vorstelike absolutisme begin verset, en op ekonomiese terrein teen die oormatige en verouderde beperkinge van die

---

1. Die oorsig is op die volgende bronne gebaseer:
John M. Clark: Social Control of Business (second edition), New York, 1939, pp.25-31.
George A. Steiner: Government's Role in Economic Life, New York, 1953, pp.50-58.
Harold Koontz and Richard W. Gable: Public Control of Economic Enterprise, New York, 1956, pp.7-13.
Albert Schnettler: Öffentliche Betriebe, Essen, 1956, pp.303-307.

Merkantilisme. Voortgestu deur die deurbrekende individualisme en liberalisme is die grondslae vir die ontwikkeling van die industriële kapitalisme teen die einde van die agtiende en die begin van die negentiende eeu gelê. Die leuse het dié van laissez faire geword, en die staat moes die terrein van die ekonomiese lewe feitlik geheel-en-al ontruim.

Dit was egter slegs ŉ tydelike toestand, ŉ tussenfase, want die industriële revolusie en die voortgaande nywerheidsontwikkeling het staatsoptrede opnuut noodsaaklik gemaak. Die ontstaan van stedelike nywerheidsamelewings met ŉ meer gedifferensieerde en ingewikkelde sosiaal-ekonomiese struktuur het die behoefte aan sentrale beheer en beplanning geskep om die gebalanseerde ontwikkeling van die geheel te verseker. Verder het daar as gevolg van die ontwikkeling van die moderne grootbedryf (wat finansieel deur die ontwikkeling van die aandelemaatskappy moontlik gemaak is) magsgroepe in die samelewing ontstaan, en dít het die staat verplig om as bemiddelaar en handhawer van die magsewewig op te tree. Die beskerming van die gemeenskap teen uitbuiting deur monopolievorming, van die swakkere teen die sterkere, en selfs om ŉ herverdeling van inkomste tussen die gegoedes en die minder gegoedes te bewerkstellig - dit alles het die taak van die staat geword.[2)]

Die ontwikkeling van die Sosialisme en die idee van die welsynstaat is verder bevorder deur die gebreke van die kapitalistiese stelsel, veral die konjunktuurbeweging wat as ŉ kenmerkende verskynsel van die moderne ekonomiese lewe beskou kan word. Hierdeur het handhawing van ekonomiese stabiliteit ŉ belangrike taak van die staat geword. Ook die twee wêreldoorloë van die twintigste eeu het ŉ bydrae gelewer, deurdat die staat alle magte vir die oorlogspoging gemobiliseer en diep in die ekonomiese lewe ingegryp het.

---

2. F. Hartog: Leerboek Economische Politiek (tweede druk), Leiden, 1957, pp.13-14.

Die resultaat is dat die staat in die teenswoordige tyd ŉ omvattende en diepgaande verantwoordelikheid ten opsigte van die ekonomiese lewe het. Soos in die vorige eeue, maar nou in verskerpte mate, is dit die taak van die staat om die rol te vul van „promoter of economic interests, regulator of some, owner and operator of particular segments of the economy, and stabiliser and planner in some degree or another".[3)]

Hierdie studie het betrekking op die gevalle waar die staat as „owner and operator", as ondernemer („entrepreneur") optree. By die behandeling van die verskynsel van openbare onderneming sal besondere aandag aan die toestand in Suid-Afrika gewy word. Dit sal ook die geleentheid bied om enkele grondbegrippe wat vir die verdere uiteensetting van belang is, op te klaar.

II. OPENBARE ONDERNEMING: ONTWIKKELING EN OMVANG.

Openbare onderneming in Suid-Afrika dra as gevolg van die besondere landsomstandighede ŉ eie stempel. Tog verskil dit basies nie ingrypend van die algemene patroon wat elders in die wêreld aangetref word nie. ŉ Skets van die ontstaan en omvang van staatsdeelname aan die ekonomiese lewe sal dan ook laat blyk in welke mate die algemene ontwikkelingswet in Suid-Afrika nagevolg is.

1. Die Voorsiening van Vervoer- en Kommunikasiemiddele.

Vir die ekonomiese vooruitgang van enige land is doeltreffende verkeersweë en verbindingsmiddele waardeur afstande oorbrug kan word, essensiële vereistes; daarom dat dit in die reël die eerste vorm van openbare onderneming in ŉ bepaalde land is.

---

3. Marshall Edward Dimock: Business and Government (revised edition), New York, 1953, p.11.

Wat Suid-Afrika betref, het dié vorme van openbare onderneming hulle intrede in die laaste kwart van die vorige eeu in Suid-Afrika gemaak met die oorname deur die staat van die spoorweë en die telegraafdiens, wat albei in 1860 as private ondernemings ontstaan het. Na die ontdekking van diamante het dit naamlik bó die vermoë van private onderneming geraak om in die behoefte aan verkeersmiddele te voorsien en die dienste vol te hou.[4] Met Unifikasie, toe die Spoorweë van die Kaapkolonie, Natal en die voormalige republieke verenig is, is die bestaande stelsel van staatspoorweë gehandhaaf en voortgesit en het dit Suid-Afrika se grootste openbare onderneming geword en gebly.

In ooreenstemming met die algemene gebruik is ook die poswese in Suid-Afrika 'n staatsonderneming.

2. Die Verskaffing van Utiliteitsdienste.

Met die ontwikkeling van dorps- en veral stedelike gemeenskappe ontstaan daar 'n behoefte aan dienste vir die lewering van water, gas, elektrisiteit en ook stedelike vervoer. Die tweede fase van openbare onderneming is dan die skepping van „Versorgungsunternehmungen" vir die voorsiening van hierdie sogenaamde utiliteitsdienste. [5]

---

4. M.H. de Kock: The Results of Government Ownership in South Africa, Cape Town, 1922, pp. 5 - 6.
   A.J.H. van der Walt, J.A. Wiid en A.L. Geyer (redd.): Geskiedenis van Suid-Afrika, deel II, Kaapstad, 1951, pp. 256 - 258.

5. Vir vollediger behandeling van die begrip „utiliteitsonderneming" word verwys na:
   Martin G. Glaeser: Public Utilities in American Capitalism, New York, 1957, p. 216.
   W.A. Robson: Nationalized Industry and Public Ownership, London, 1960, p. 17 - 18.
   J.F. Sleeman: British Public Utilities, London, 1953, pp. 3 - 4.
   C.P. v.d. Walt: Die Staatsbeheerde Nywerheidskorporasies in die Unie van Suid-Afrika (Ongepubliseerde M.A.-verhandeling, P.U. vir C.H.O., 1952), pp. 15 - 18.
   U.G. 28-1947: Verslag van die Distribusiekoste-kommissie (Tweede Verslag), par. 64.

Staatsbeheer en -bestuur van die ondernemings (laasgenoemde veral deur die skepping van korporasies) word nie alleen as geoorloofd nie maar as noodsaaklik beskou, en wel om die volgende redes:

Eerstens, die feit dat hulle noodsaaklike dienste verskaf, en dit teen 'n redelike prys moet doen;
tweedens, omdat hulle in wese monopolisties van aard is; en
derdens, die ondernemings groot kapitaalbestedings vereis. [6)]

Die voorsiening van die dienste geskied in die reël hoofsaaklik, veral in die vroeë stadia, deur plaaslike owerhede; maar by voortgaande ontwikkeling ontstaan daar behoefte aan verskaffing op 'n ruimer skaal. In Suid-Afrika het die ontwikkeling van die goudmynbedryf op die Witwatersrand en die stedelike komplekse as gevolg daarvan die behoefte aan watervoorsiening op streeksgrondslag laat ontstaan. Op dié wyse het die Randse Waterraad in 1903 tot stand gekom [7)] - die eerste van die reeks korporasies wat in die loop van die twintigste eeu op Suid-Afrikaanse bodem sou verrys. Die „Victoria Falls and Transvaal Power Company" (V.F.P.), 'n private maatskappy wat in 1906 vir die verskaffing van elektrisiteit aan dieselfde gebied opgerig is, kan as die voorloper van die Elektrisiteit-voorsieningskommissie (1922) beskou word. [8)]

3. Sleutel- en Basiese Bedrywe.

Die omstandighede van die twintigste eeu was vir 'n verdere verruiming van die gebied van openbare onderneming verantwoordelik deurdat die staat verplig was om ook die voorwaardes en basiese benodigdhede vir die ekonomiese en nywerheidslewe en -ontwikkeling daar te stel. Sodoende het die

---

6. Vgl. hoofstuk 7 p. 147 (Evkom).
7. Vgl. Wet No. 17 van 1950, Private Wet tot konsolidering van die Randwaterraadstatute, 1903 - 1949.
8. Vgl. hoofstuk 4 p. 66.

oprigting van bedrywe wat deur hulle produksie, werkverskaffing en kapitaalbelegging inderdaad „the keys to prosperity and high living standards" is, [9] wat dus sleutelondernemings [10] in die volkshuishouding is, die taak van die staat geword.

Uit die geskiedenis van Evkom sal blyk dat die behoefte aan elektrisiteitsvoorsiening nie in die eerste plek ter wille van stedelike en myngebruik bestaan het nie (want daarin is in mindere of meerdere mate voorsien), maar veral vir die ontwikkeling van fabrieksnywerhede. En vir laasgenoemde was yster en staal 'n verdere noodsaaklikheid: vir die lewering daarvan is Yskor in die lewe geroep. So is ook Sasol gestig vir die produksie van vloeibare brandstof wat vir die moderne ekonomie ewe onontbeerlik is. En met hierdie voorbeelde is die belangrikste Suid-Afrikaanse basiese en sleutelnywerhede genoem [11] en die term hopelik enigsins verduidelik.

Hieraan kan net toegevoeg word dat die begrip nie tot die suiwer ekonomiese aspekte beperk moet word nie: ook in militêre sin en in ander opsigte is genoemde ondernemings van sleutelbelang. [12]

4. Instellinge op die Gebied van die Bank- en Kredietwese.

'n Geordende geld- en bankstelsel is 'n absolute vereiste in enige ontwikkelde moderne staat. Daarom is dit 'n algemene verskynsel dat sentrale banke wat vir die beheer van die geld- en kredietwese van die land verantwoordelik is,

---

9. W.A. Robson: Problems of Nationalized Industry, London, 1952, p. 275.
Vgl. ook die omskrywing van Anton Tautscher: „Die Schlusselunternehmen, von denen die grössten Wirkungen auf die ganze Volkswirtschaft ausgehen." (Die Öffentliche Wirtschaft, Berlin, 1953, p. 184).

10. Vgl. verder oor die begrippe „basiese en sleutelonderneming": Robson: Problems of Nationalized Industry, pp. 238, 275, 276.
Ibid: Nationalized Industry and Public Ownership, pp. 21 - 23.

11. Steenkoolontginning word in sommige oorsese lande, waarvan Engeland en Frankryk die bekendste is, ook as sodanig gereken; vandaar die nasionalisering van dié bedrywe na Wêreldoorlog II.

12. Vgl. hoofstuk 7, pp. 145,146.

openbare instellinge is. Met die oprigting van die Suid-Afrikaanse Reserwebank in 1920 is die algemene neiging ook in dié opsig deur Suid-Afrika nagevolg.

Wat die handelsbanke betref, is die algemene gebruik gevolg om die instellinge aan private inisiatief oor te laat, maar - en dit is ook in ooreenstemming met die algemene wêreldneiging - al gaande is vir strenger en meer omvattende beheermaatreëls voorsiening gemaak. 13) Dieselfde geld vir die assuransiewese. 14)

Veral in jong lande bestaan daar in die reël 'n besondere behoefte aan kapitaal vir ontwikkelingsdoeleindes; vandaar dat openbare instellinge vir kredietvoorsiening 'n normale en noodsaaklike bestanddeel van hierdie vierde terrein van openbare onderneming is. Dit geld in die eerste plek vir die landbou waar kredietvoorsiening (naas besproeiing- en bemarkingsfasiliteite) 'n primêre vereiste is. Maar ook ter wille van nywerheidsontwikkeling is sodanige geriewe byna ewe noodsaaklik. Die uitsondering is natuurlik die mynwese wat in die reël en by uitstek 'n aantreklike beleggingsveld vir private (ook buitelandse) kapitaal is.

In welke mate die behoefte in Suid-Afrika bestaan het, blyk uit die feit dat die helfte van die ondernemings wat in hierdie studie behandel word, finansieringsinstellinge vir kapitaalvoorsiening aan verskillende sektore van die landsekonomie is.

---

13. Vgl. die Bankwet, Wet No. 38 van 1942, soos gewysig.

14. Die nasionalisering van die vier groot handelsbanke en die assuransiewese in Frankryk na Wêreldoorlog II moet as uitsonderlik beskou word. Eienaardig genoeg word die toestand ook in Nieu-Seeland aangetref.
Vgl. C. Westrate: Portrait of a Modern Mixed Economy - New Zealand, Wellington, 1959, pp. 44 - 45.
Poul Meyer: Administrative Organization, London, 1957, p. 279.

Wat die ondernemingsvorm betref, is die Suid-Afrikaanse Spoorweë en die Poskantoor direkte staatsondernemings. [15]) Behalwe vir vergelykingsdoeleindes sal hulle dus verder van die studie uitgesluit wees. Vir die ander meer gespesialiseerde ondernemings is die korporatiewe vorm aangewend. Laasgenoemde vorm die eintlike onderwerp van die studie en sal vervolgens aandag geniet.

III. DIE STAATSBEHEERDE KORPORASIE: BEGRIPSBEPALING.

Vir die behartiging van die meer omvattende en ingewikkelde staatstaak in die twintigste eeu het 'n veelheid en verskeidenheid van instellinge ontwikkel, sodat die moderne staatsorganisasie self omvattend en ingewikkeld geraak het. Een van die instellinge wat tot hierdie struktuurverandering bygedra het, is die staatsbeheerde korporasie.

Om duidelik te kan bepaal waaroor verder in hierdie studie gehandel gaan word, is dit nodig om die korporasie behoorlik van die ander instellinge te onderskei. Die noodsaaklikheid hiervan blyk ten duidelikste uit die Suid-Afrikaanse

---

15. Dit is ook die geval met die sogenaamde „owerheidsondernemings" of „sakeondernemings van die staat". Voorbeelde van hierdie kategorie ondernemings is onder andere die Suid-Afrikaanse Munt, die Staatsdrukkery, die Staatsdelwerye en die saagmeulens van die Departement van Bosbou.

    Vgl. J.J.D. Willers: Kapitaalvorming en Kapitaalbesit in die Unie, 1910 - 1953. (Ongepubliseerde D.Comm.-proefskrif, Universiteit van Pretoria, 1955), p. 147.

    J.A. Lombard: „Die Owerheidsektor", in D.G. Franzsen en H.J.J. Reynders (redd.): Die Ekonomiese Lewe van Suid-Afrika, Pretoria, 1960, p. 232.

    Willers reken ook die Poskantoor tot dié groep, terwyl Lombard ook nog die Suid-Afrikaanse Spoorweë by die lys voeg. Indien op die aard en omvang van dié twee ondernemings se werksaamhede gelet word (en nie bloot op hulle verhouding tot die staat nie), skyn dit my beter om hulle as eiesoortige groep te onderskei en as „openbare ondernemings" te klassifiseer.

werke oor openbare onderneming, [16] waarin die gebrek aan onderskeiding van die wesenskenmerke van die verskillende instellinge en hulle verhouding tot die staat maar alte opvallend is; en dít weer is die oorsaak van die afwesigheid van 'n bevredigende sisteem van klassifikasie. Die verskeidenheid wat hier aangetref word, is inderdaad net so gevarieerd soos die instellinge self!

In díe opsig kan die sistematisering wat in die Vastelandse Administratiewe Reg nagestreef word, of reeds bereik is, ongetwyfeld tot voorbeeld dien. Ongelukkig verskil die Suid-Afrikaanse stelsel (wat natuurlik 'n navolging van die Britse is) in so 'n mate van die Vastelandse dat dit nie moontlik is om die onderskeidinge en begrippe van laasgenoemde sonder meer oor te neem nie.

1. Omskrywing van die Begrip.

By die bepaling van die eie-aard van die „staatsbeheerde korporasie" kan begin word deur daarop te wys dat die benaming reeds die twee fundamentele eienskappe van die instelling aandui.

---

16. Vgl. T.W. Price: „The Public Corporation in South Africa", in W. Friedmann (ed.): The Public Corporation - A Comparative Symposium, London, 1954.

„Public Enterprise in South Africa", in A.H. Hanson (ed.): Public Enterprise - A Study of its Organisation and Management in various countries, Brussels, 1955.

F.J. van Biljon: State Interference in South Africa, London, 1939, hoofstuk II.

Z.J. Rabie: Der Staat als Unternehmer in der Union von Südafrika, Köln, 1959, hoofstuk V, VI.

C.S. Richards: „The Growth of Government in South Africa since Union", Suid-Afrikaanse Tydskrif vir Ekonomie, Jaargang 25, No. 4 (Des. 1957), p. 253.

Ellison Kahn: „Public Corporations in South Africa: A Survey", Suid-Afrikaanse Tydskrif vir Ekonomie, Jaargang 27, No. 4 (Des. 1959).

„Korporasie" verwys naamlik na die feit dat die instelling 'n regspersoon is, dat dit juridies dus 'n eie bestaan het. Maar ook uit administratiewe oogpunt is dit 'n selfstandige instelling deurdat dit buite die raamwerk van die gewone staatsadministrasie bestaan: dit is nie 'n staatsdepartement of onderdeel daarvan nie, maar staan onder eie bestuur en beskik (in die reël) oor 'n eie vermoë. Dit is dus, in die taal van die Vastelandse Administratiewe Reg, 'n gedesentraliseerde onderneming, in teenstelling met die gesentraliseerde of departementele onderneming wat 'n onderdeel van die staatsadministrasie vorm. 17)

As „staatsbeheerde" korporasie is dit egter 'n werktuig van die staat, 'n instelling wat deur die staat in die lewe geroep word vir die behartiging van 'n taak wat van openbare belang is. As sodanig is dit ook, hoewel in 'n ander vorm en in mindere mate as die departementele onderneming, aan staatsbeheer onderworpe.

Die staatsbeheerde korporasies is dus „les institutions publiques créées en marge de l' État mais participant à son existence". 18) En dis op grond van hierdie besondere posisie wat hulle in die staatsorganisasie (in breë sin) beklee, dat hulle gekarakteriseer word as semi-staatsinstellinge, of, om die vernederlandste vorm van die Franse benaming te gebruik, as parastatale instellinge. 19)

Alle semi-staatsinstellinge kwalifiseer egter nie as staatsbeheerde korporasies in die geykte betekenis wat die term, veral in die Engelse begrip „public corporation" en die

---

17. Ernst Forsthoff: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, München und Berlin, 1958, pp. 401 - 402.
A. Mast: Overzicht van het Administratief Recht, Gent, 1960, Boek I, Hoofstuk I.

18. Openbare instellinge opgerig op die rand van die staat maar wat tog 'n deel vorm van sy bestaan. (Vertaling).
Ed.-Pierre Seeldrayers: Les Composants de l' État Moderne, Bruxelles, 1955, p. 23.

19. Mast, a.w., p. 15.

Amerikaanse „government corporation", [20] verwerf het nie, waar dit tot die terrein van openbare onderneming beperk word. Ter stawing hiervan kan verwys word na Price se omskrywing van die begrip waar hy sê dat: „The most important aspect of the public corporation must, however, be considered to be the extent to which it engages in commercial and industrial activities"; [21] terwyl Friedmann in sy versamelwerk in die samevattende bespreking van die korporasie verwys na „commercial, industrial and other managerial functions" [22] wat deur dié tipe instelling behartig word. Die benaming vir díe instelling in die Franse Administratiewe Reg, waar heelwat ondersoek en sistematisering verrig is, stem hiermee ooreen, naamlik „ l' établissement public industriel ou commercial". [23]

In die sin waarin dit ook in hierdie studie gebruik word, kan die staatsbeheerde korporasie dus omskryf word as: 'n Instelling van ekonomiese aard, wat met regspersoonlikheid beklee is, oor 'n eie bestuur en afsonderlike vermoë beskik, maar wat as openbare onderneming onder staatsbeheer staan. [24]

Deur die beperking van die term tot ekonomiese gebied, meer bepaald die finansiële en industriële, word ander instel-

---

20. Vgl. verder hoofstuk 8, p.161.
21. In W. Friedmann, a.w., pp. 303 - 304.
22. Ibid., p. 592.
23. Openbare instelling van industriële of kommersiële aard (Vertaling).
Roland Drago: Les Crises de la Notion d' Établissement Public, Paris, 1950, pp. 66 - 99.
Onderstreping in die vorige drie aanhalings deur skrywer.
24. Vir min of meer ooreenstemmende maar minder beknopte beskrywings vgl.
C.G.W. Schumann, D.G. Franzsen, en Gerhard de Kock: Ekonomie - 'n Inleidende Studie, Stellenbosch, 1957, p. 731.
Willers, a.w., p. 148, waar 'n omskrywing van die „Central Statistical Office" van die V.S.A. aangehaal word.

linge met regspersoonlikheid maar wat wetenskaplike, opvoedkundige, kulturele of sosiale funksies verrig, van hierdie studie uitgesluit, selfs al dra hulle die naam „korporasie", soos in die geval van die Suid-Afrikaanse Uitsaaikorporasie, die Suid-Afrikaanse Toeristekorporasie en die Suid-Afrikaanse Ontwikkelingskorporasie vir Uitvindings, ens.

2. Uitsluiting van sekere Korporasies.

Die uitsluiting van enkele ondernemings wat klaarblyklik ekonomies van aard is, moet nog gemotiveer word.

Mees in die ooglopend is ongetwyfeld die Suid-Afrikaanse Reserwebank - 'n finansiële instelling! Die beslissing in hierdie geval berus daarop dat dit op die gebied van die geldwese funksioneer, as sentrale bank vir die beheer daarvan verantwoordelik is; en alhoewel dit as sodanig (indirek) tot die ekonomiese ontwikkeling van die land bydra, selfs onmisbaar daarvoor is, vervul dit tog wesenlik 'n andersoortige rol as die finansiële korporasies wat as kapitaalverskaffers of finansierders vir bepaalde bedryfstakke of sektore van die ekonomiese lewe optree. [25)]

Bykomend is ook nog die vraag of die Reserwebank, ten spyte van die feit dat die regeringstoesig en -beheer groot ooreenkoms met dié oor die ander korporasies vertoon, [26)]

---

25. Vgl. C.G.W. Schumann: Die Kredietmark in Suid-Arika, Rotterdam, 1928, p. 11.

26. Die volgende kan as voorbeeld dien:
   1. Die benoeming van die President, twee Vise-presidente en drie ander direkteure deur die Staatspresident. (Art. 3(1)).
   2. Die staat ontvang al die winste bo 'n bepaalde bedrag. (Art. 16(3)).
   3. Opgawes aan die Tesourie en verslae aan die Parlement. (Art. 19).
   4. Regulasies wat deur die Staatspresident uitgevaardig kan word. (Art. 23).
   5. Goedkeuring van sekere handelinge deur die Minister van Finansies (Artt. 4(3), 8(1) bis en 13(3)).
   6. Likwidasie slegs by wyse van 'n wet van die Parlement (Art. 25(1)).

   Verder het dit ook as tradisie ontwikkel dat die finansiële beleid deur die Regering, maar in oorleg met die Bank, bepaal word.

in dieselfde sin as laasgenoemde as 'n staatsbeheerde instelling beskou kan word, gesien die feit dat die aandele in private besit is en die aandeelhouers die helfte van die direkteure (ses uit twaalf) kies. [27)]

Die Nasionale Finansiekorporasie van Suid-Afrika is 'n verwante instelling, met as oogmerk „om die daarstelling van 'n bedrywige kredietmark in die Unie en die aanwending van onbenutte kapitaal in die nasionale ekonomiese belang te bevorder ......" [28)]

Sy organisasievorm verskil radikaal van dié van die ander korporasies: dis naamlik nie 'n „onafhanklike" instelling nie maar 'n liggaam van belanghebbendes, hoofsaaklik finansiële instellinge. Soos die Minister van Finansies tydens die Tweede Lesing van die wetsontwerp verklaar het: „Die Korporasie (is) so saamgestel dat dit besit en bestuur sal word deur finansiële instellings ....". [29)]

Dit skyn dus twyfelagtig of dit as openbare onderneming, as staatsbeheerde korporasie kan deurgaan. Die beheermaatreëls is trouens, op grond van sy aard en samestelling, minimaal.

Die Randse Waterraad, gestig in 1903 (en dus ouer as selfs die Landbank), is ewe-eens 'n korporasie van belanghebbendes. Die bestuursraad bestaan uit verteenwoordigers van die Suid-Transvaalse munisipaliteite, die Kamer van Mynwese en die Suid-Afrikaanse Spoorweë, met 'n regeringsbenoemde voorsitter. [30)] In soverre dit as 't ware 'n koöperatiewe poging van die belanghebbendes is om hulle gemeenskaplike belang (watervoorsiening) te behartig en daarby geografies van be-

---

27. Wet No.29 van 1944 (Wet op die Suid-Afrikaanse Reserwebank), artt. 3(1), 14, soos gewysig deur Wet No. 24 van 1960.
28. Wet No. 33, 1949, art. 3.
29. Debatte van die Volksraad, deel 68, 1949, kol. 6403. (Onderstreping deur skrywer).
30. Wet No. 17 van 1950 (Private Wet op die Randwaterraad-statute), art. 5.
    Luidens 'n onlangse aankondiging sal die samestelling van die bestuursraad tydens die 1964-sitting van die Parlement verander word. Vgl. ook hoofstuk 9, p.182.

perkte omvang is, is die Randse Waterraad eiesoortig; en aangesien dit nie in die groter patroon van hulpbron-ontwikkeling inpas nie, is dit nie in hierdie studie betrek nie.

Die Landboubeheerrade is 'n groep instellinge wat soms ook as staatsbeheerde korporasies geklassifiseer word; hulle is immers met regspersoonlikheid [31] beklee en op ekonomiese terrein werksaam!

Op grond van die feit dat hulle funksie die bemarking van landbouprodukte is; hulle fondse deur heffings op dié produkte verkry word; hulle bestuursliggame („beheerrade") uit verteenwoordigers van die produsente, die Regering en ander belanghebbendes (met 'n meerderheid vir eersgenoemde groep) saamgestel word, is hulle egter só andersoortig dat ook aan hulle 'n plek in hierdie studie ontsê moet word.

So bly dan oor die staatsbeheerde korporasies vir ekonomiese ontwikkeling, wat onderskei kan word as:

(1) Die finansiële groep:

Die Landbank, 1912.
Die Nywerheid-ontwikkelingskorporasie, 1940.
Die Visserye-ontwikkelingskorporasie, 1944.
Die Bantoe-beleggingskorporasie, 1959.
Die Kleurling-ontwikkelingskorporasie, 1962.

(2) Die industriële groep:

Die Elektrisiteit-voorsieningskommissie, 1922.
Yskor, 1928.
Die Klipfonteinse Organiese Produktekorporasie, 1950.
Sasol, 1950.
Foskor, 1951.

Geredelik word toegestem dat daar met betrekking tot die in- of uitsluiting van korporasies verskil van mening kan bestaan. Die bedoeling was in elk geval om die keuse tot 'n min of meer verwante groep ondernemings te beperk. Aan die anderkant meen ek dat die keuse genoegsame verskeidenheid bevat om vergelykings moontlik te maak.

---

31. Wet No. 26 van 1937 (die Bemarkingswet), art. 26.

DEEL II.

GESKIEDENIS EN STIGTINGSFAKTORE.

HOOFSTUK 3.

LANDBOUBEVORDERING DEUR DIE STAAT, 1902 - 1912.

Die Stigting van Landbanke (1907-'12).

Uit die woelinge van die Anglo-Boereoorlog en die jare onmiddellik daarna is 'n nuwe Suid-Afrika gebore. Die ontwikkelinge op staatkundige gebied wat in die Unifikasie van Suid-Afrika van 1910 gekulmineer het, het die gebeure gedurende die eerste dekade van die twintigste eeu oorskadu. Maar ook op ekonomiese gebied was dit betekenisvolle jare. Deur die oorlog is die ontwikkelinge versnel en nuwe kragte losgelaat, sodat die strewe ontstaan het om nie slegs die oorlogskade te herstel nie, maar om 'n kragtiger ekonomie en 'n welvarender bevolking op te bou. Want ten spyte van die mynbedryf het 'n groot deel van die bevolking in betreklike armoede geleef - 'n toestand wat deur die oorlog vererger is. Ter aanvulling van die mynbedryf moes daarom alle hulpbronne van die land ontgin en ontwikkel word, landboukundig sowel as industrieel.[1] Dié behoefte is kort ná die Unifikasie deur 'n regeringskommissie kernagtig gestel: „The great question before the country is its agricultural and industrial development".[2]

Dié nasionale taak van ekonomiese ontwikkeling sou met mening aangepak word, eers op die gebied van die landbou en daarna met die oog op die skepping van sekondêre nywerhede. Die doelgerigte staatsbeleid ter bevordering van die ekonomiese lewe is inderdaad die goue draad wat deur die ekonomiese geskiedenis van Suid-Afrika gedurende die twintigste eeu loop.

---

1. C.W. de Kiewiet: A History of South Africa - Social and Economic, London, 1941, pp. 248-249.
2. U.G. 10-'12: Report of the Commission appointed to inquire into the Conditions of Trade and Industries, p.60.

I. STAATSTEUN AAN DIE LANDBOUBEDRYF IN SUID-AFRIKA.

Die opvallendste aspek van die naoorlogse herstel was ongetwyfeld die wyse waarop die heropbou van die landbou geskied het.

Tot met die ontwikkeling van die diamant- en goudmynbedryf in die laaste gedeelte van die vorige eeu was die landboubedryf feitlik die enigste bestaansbron van die bevolking; ook daarna was dit nog vir die meerderheid van die bevolking die geval. In dié sin was dit dus ŉ sleutelbedryf in die Suid-Afrikaanse ekonomie, en om dié rede kon die staat nie onverskillig teenoor die wel en wee van die bedryf staan nie.

1. Agterlikheid van die Landbou.

Staatsbemoeiing op dié gebied dateer vanaf die einde van die eeu, toe die vraagstukke van die boerdery sterker op die voorgrond begin tree het. As hoofoorsake van die „landboukrisis" kan genoem word:[3)]

Eerstens, die natuurlike beperkinge waaraan die boerdery onderhewig was: armoede van die bodem, wat deur periodieke droogtes vererger is; vee- en plantsiektes, asook plae, waarvan die sprinkaanplaag die ergste was.

Tweedens het die bevolkingstoename tot plaasverdeling gelei, en dít het weer armoede in die hand gewerk.

Derdens was daar die onvermoë van baie boere om hulle ná die ontdekking van diamante en goud by die nuwe omstandighede aan te pas.

In die twee republieke, die Transvaal en die Oranje-Vrystaat, het die oorlog (1899-1902) die boerdery ŉ vernietigende slag toegedien; en ná die oorlog het ŉ depressie gevolg wat die hele Suid-Afrika swaar getref het. Aangesien hierdie om-

---

3. L.C.A. and C.M. Knowles: The Economic Development of the British Overseas Empire, Vol. III: The Union of South Africa, London, 1936, p.79.
C.G.W. Schumann: Die Ekonomiese Posisie van die Afrikaner, Bloemfontein, 1940, pp.74-78.

standighede die direkte aanleiding tot die skepping van die koloniale landbanke was, sal dit in die volgende afdeling van die hoofstuk in meer besonderhede behandel word.

Die onrusbarende van die armoede- en werkloosheidstoestand in die naoorlogse jare, wat in hoë mate 'n plattelandse probleem was, word bewys deur die feit dat daar in drie van die kolonies ondersoeke deur kommissies na dié aangeleentheid ingestel is.[4]

Uit gegewens vir 1910-'11, toe die landbou reeds grotendeels van die skok van die oorlog herstel het, blyk dat 48 persent van die bevolking destyds op die platteland gewoon het, maar dat die landbou en veeteelt slegs 23 persent tot die volksinkomste bygedra het, teenoor die 27 persent van die mynbou en 25 persent van die handel en finansiewese.[5] Dis duidelik dat die staat nie die oë vir hierdie toestand kon sluit nie.

2. Staatsoptrede.

Die owerheidsbemoeiing het in die laaste dekade van die vorige eeu in die twee Britse kolonies begin, iets wat verstaanbaar is in die lig van die feit dat hulle enersyds nie in dieselfde mate as die twee republieke deur die mynbedryf bevoordeel is nie en andersyds oor 'n betreklik gevestigde staatsinrigting beskik het, sodat in dié verband handelend opgetree kon word. As voorbeeld kan genoem word die skepping van 'n

---

4. Die volgende is die verslae van die kommissies:
A 10-'06: Report of the Select Committee on the Poor White Question (Kaapkolonie).
T.G.13-'08: Report of the Transvaal Indigency Commission, 1906-1908.
Rapport van de Kommissie door de Regering van de Oranje Rivier Kolonie aangesteld om onderzoek te doen naar den toestand van Arme Blanken in de O.R.K., s.j. (1908).

5. Schumann, a.w., p.74.

Departement van Landbou in die Kaapkolonie in 1890, hoofsaaklik deur die bemoeiing van Rhodes nadat hy Eerste Minister geword het. Natal het dieselfde in 1895 gedoen.[6]

Na die oorlog het die Transvaal die brandpunt van landbou-ontwikkeling met behulp van staatsteun geword. Die benarde omstandighede wat ná die oorlog dáár geheers het, maak dit begryplik. Wat die ekonomiese heropbou van die gebied betref, was die beleid van Milner dat die ontwikkeling van die mynbou en die nywerheid met dié van die landbou gepaard moes gaan, omdat die een van die ander afhanklik was.[7]

Die eerste stap ter verwesenliking hiervan was die stigting van 'n Departement van Landbou binne drie maande ná die vredesluiting.[8] Merkwaardige welslae kon mettertyd deur dié afdeling geboekstaaf word. Op die regeringsproefplaas en -stoetplase is wetenskaplike en progressiewe boerderymetodes beoefen en gedemonstreer, terwyl een van die oogmerke met die skema vir Britse nedersetters was om die Afrikaanse boere op dié wyse deur vooruitstrewende metodes te laat beïnvloed.[9]

Met die toekenning van selfbestuur aan die Transvaal is die rehabilitasiepogings kragdadig voortgesit. Genl. Louis Botha, wie se eerste liefde die boerdery was, het nie alleen Eerste Minister geword nie maar ook Minister van Landbou. Net soos genl. Smuts was hy afkerig van liefdadigheid en het aan vooruitgang deur eie inspanning deur die boeregemeenskap geglo. Vandaar dat in die jare 1907-'10 van owerheidsweë soveel steun aan die koöperatiewe beweging toegesê is. Resul-

---

6. Knowles, <u>a.w.</u>, p.168.
7. J.M.H. van Aardt: <u>Die Botha-bewind in Transvaal, 1907-1910.</u> (Ongepubliseerde D. Litt.-proefskrif, P.U. vir C.H.O., 1958), p.373.
8. In die Oranjerivierkolonie het dit in 1904 geskied.
9. Van Aardt, <u>a.w.</u>, pp.375-377

taat van dit alles was dat danksy die leiding en steun van die Regering die Transvaalse landbou sy renaissance-tydperk beleef het.

Genl. Botha het dieselfde portefeuljes in die eerste Unie-kabinet beklee, terwyl die Transvaalse Direkteur die eerste Sekretaris van Landbou van die nuwe staat geword het. Sodoende het die Transvaalse landboubeleid en -aktiwiteit vir die hele land beskikbaar geword. As gevolg van die Unifikasie was dit ook moontlik om die taak van landbouontwikkeling met verenigde kragte en gesamentlike middele aan te pak. As bewyse hiervan dien onder andere die wetgewing gedurende die eerste jare. Die volgende kan in dié verband genoem word: die wette met betrekking tot landboupeste en veesiektes van 1911;[10] die Besproeiings- en Waterbewaringswet van 1912; ook die Nedersettingswet van dieselfde jaar, waardeur kapitaalbehoeftige persone op staatsgrond gevestig kon word vir die beoefening van die boerdery. Die ontwikkelinge in hierdie rigtings het reeds vóór die Unifikasie begin, en met genoemde wette is op die koloniale wetgewing voortgebou. Dit was ook in ooreenstemming met die aanbevelings van die reeds genoemde Kommissie van Ondersoek na die Handel en Nywerheid (1910-1912) wat as hulpmiddele vir landbouontwikkeling voorgestel het: besproeiingswerke, nedersettings en landbouskole en proefplase.[11]

Teen hierdie agtergrond moet die stigting van die koloniale landbanke in die jare 1907 - '09 en die Unie-Landbank in 1912 gesien word. Dat laasgenoemde ook in die besondere jaar plaasgevind het, verhef die laaste jaar van die dekade 1902 - 1912 tot hoogtepunt van staatsoptrede ten behoewe van die landbou.

---

10. Wette No's 11 en 14 van 1911.
11. U.G. 10-'12, p.95.

II. STAATSHULP DEUR KAPITAALVOORSIENING.

Tot dusver is een besondere vorm van staatshulp aan die landbou, naamlik deur kapitaalvoorsiening, agterweë gelaat. Aangesien dit vir die doel van hierdie studie egter die belangrikste aspek is, sal nou verder daaraan aandag bestee word.

1. Eiesoortige Kapitaalbehoeftes van die Landbou.

Die kapitaalbehoeftes van die landboubedryf verskil wesentlik van dié van die ander sektore van die ekonomiese lewe. Om in dié besondere behoeftes te voorsien, vereis daarom eiesoortige kredietinstellinge. Die waarheid van hierdie stelling word deur die ontwikkeling van sodanige inrigtings in feitlik alle lande van die wêreld, insluitende Suid-Afrika, bewys.

Aangesien die besondere aard van landboukrediet reeds by herhaling en redelik uitvoerig in ander werke[12] behandel is, kan met 'n kort samevatting volstaan word.

---

12. Wat Suid-Afrikaanse publikasies betref, kan na die volgende verwys word:

E.R. Roper: Land Banks for South Africa, Cape Town, 1912, pp.6-9.

G.E.N. Ross: Landboukrediet - 'n Inleiding tot die Studie van die Probleem van Kredietverskaffing vir die Boer in Suid-Afrika, Amsterdam, MCMXXVII, hoofstuk II, IV.

A.W.O. Bock: Die Kapitaalbehoeftes van die Landbou in Suid-Afrika en hoe daarin voorsien word (Annale van die Universiteit van Stellenbosch, Jaarg. VI, 1928), hoofstuk II.

C.G.W. Schumann: Die Kredietmark in Suid-Afrika, Rotterdam, 1928, pp.39-45.

U.G.16 - '34: Rapport van die Kommissie om Ondersoek in te stel insake Koöperasie en Landboukrediet, hoofstuk IX.

U.G. No. 16/1961: Verslag van die Studiegroep vir Ondersoek na Landboukrediet, parr. 17 - 37.

Vir die aankoop van grond en die aanbring van duursame verbeterings wat nie 'n onmiddellike en aansienlike vergoeding lewer nie, het die boer behoefte aan langtermynkrediet met geleidelike aflossing van skuld. Daarby is boerdery in die reël, veral as dit met die omvang van hedendaagse handels- en nywerheidsonderneminge vergelyk word, betreklik klein ekonomiese eenhede met beperkte finansiële steun. Gevolglik is dit 'n minder aantreklike beleggingsveld vir die gewone finansieringsinstellinge, byvoorbeeld die handelsbanke, wat op korttermyntransaksies, 'n vinnige omset en geredelike likwiditeit van beleggings ingestel is.

Ander belemmeringe wat eie aan die bedryf is, is die seisoensaard van die landbouproduksie; ook die onsekerheid en wisselvalligheid as gevolg van prysskommelinge en, veral in Suid-Afrika, natuurtoestande. Vir sowel die boer as die belegger is dit dus 'n riskante onderneming; en dit maak spesiale kredietvoorsiening vir die bedryf noodsaaklik.[13)]

2. Ontstaan van die Behoefte aan Landboukrediet.

Die voorsiening van landboukrediet van staatsweë aan die Suid-Afrikaanse boere het reeds voor die Anglo-Boereoorlog begin. In die Kaapkolonie is vanaf 1877 lenings vir besproeiings- en waterbewaringsdoeleindes deur die regering verskaf, en in Natal vanaf 1891.[14)]

„Twee uiters interessante ondernemings" (Arndt) in die Zuid-Afrikaanse Republiek was die Amortisasiefonds van 1893 en „Het Arme Burger Fonds" van 1897. Alhoewel albei vir noodleniging in die lewe geroep is - eersgenoemde vir die slagoffers van 'n vloedramp en laasgenoemde vir dié van die

---

13. Jaarverslag van die Land- en Landboubank van Suid-Afrika, 1962, par 7.

14. E.D.H.Arndt: Landboukredietfasiliteite vóór Unie (Publikasies van die Universiteit van Pretoria), Pretoria, 1939, pp. 1 - 3, 6.

runderpes - is dit tog ook vir meer permanente en omvattende hulpverlening aangewend. [15] As gevolg van die oorlog het die fondse ongelukkig slegs 'n kortstondige bestaan gehad.

Die vraag na landboukrediet het saamgehang met die struktuurverandering wat die bedryf besig was om te ondergaan. Hoofsaaklik as gevolg van die ontwikkeling van die diamant- en goudmynbedryf en die gepaardgaande ontstaan van stedelike gemeenskappe het die boerdery van 'n blote selfversorgende bestaan na produksie vir die mark oorgeslaan; en terselfdertyd ook van die ekstensiewe na 'n meer intensiewe vorm. Grond het skaarser begin word, en dít het tot 'n prysstyging gelei. Deur hierdie „kommersialisering" van die boerdery het daar 'n behoefte aan krediet ontstaan vir die aankoop en verbetering van grond en die ander boerderybestanddele asook vir die bestryding van die koste verbonde aan die produksie- en bemarkingsproses. [16]

3. Uitwerking van die Anglo-boereoorlog.

Die behoefte is deur die oorlog (1899-1902) besonder verskerp, deurdat die landbou in die voormalige republieke as gevolg van die grootskaalse vernietiging van kapitaalgoedere en die onderbreking van produksie „erg in die war gebring is". [17] Daarby is die toestande deur die swaar en langdurige naoorlogse depressie (1903-'09) wat sy uitwerking oor die hele Suid-Afrika laat voel het, vererger, deurdat dit tot 'n daling in eiendomswaardes, die oproep van verbande en die verpligte verkoping van besittings gelei het. [18]

---

15. Ibid., pp.11 - 15
16. Bock, a.w., pp.2 - 3
    U.G. No.16/1961, parr. 12, 14.
    Jaarverslag van die Raad van die Land- en Landboubank van Suid-Afrika, 1962, par. 2.
17. Dié eufemisme word gebruik in die Landbank-Memorandum, 1944, p.11.
18. C.G.W. Schumann: Die Kredietmark in Suid-Afrika, Rotterdam, 1928, p.168.
    L.M. Thompson: The Unification of South Africa, Oxford, 1960, p.52. Laasgenoemde meen egter dat die boeregemeenskap nie so erg soos die kusgebiede getref is nie.

Die Transvaalse boere is in hierdie jare deur bykomende teenslae getref. Ooskuskoors het die oorblywende kuddes verder uitgedun; en in die jare 1905-'06 het natuurrampe in die vorm van droogte, sprinkane en vroeë ryp skades aangerig, sodat die landbou teen 1907 met die bewindsoorname deur die Botharegering in 'n bedenklike toestand verkeer het ten spyte van die rekonstruksiewerk van die Kroonkoloniebestuur. [19] Die armoede en werkloosheid en die gevolglike trek vanaf die plase na die dorpe en stede is hierdeur vererger. Maar weens gebrek aan opleiding in die stedelike ambagte het die verhuising nie uitkoms gebied nie, en daarom is op die hervestiging van dié mense op die platteland aangedring. [20]

Vir die heropbou van die verwoeste plase en die landboubedryf in die algemeen was kapitaal die dringendste behoefte. Lenings was egter moeilik bekombaar, ook as gevolg van die depressie; buitensporige rente is dikwels geëis, en boonop was die lenings van onsekere duur. [21] In dié omstandighede was dit duidelik die plig en verantwoordelikheid van die staat om, ook deur finansiële bystand, behulpsaam te wees met die rehabilitasie van die landbou op 'n gesonde grondslag. Aan die noodsaaklikheid hiervan is krag verleen deur twee verdere oorwegings:

Eerstens: die myne het tot sover die grootste deel van die finansiële las van die heropbou-program gedra; maar daar is besef dat dit nie onbepaald kon voortgaan nie. Die landbou sou op eie bene moes staan en self 'n bydrae lewer. [22]

---

19. Van Aardt, a.w., pp. 372, 376, 390-391
20. Ibid., p. 437.
21. Ibid., pp.390, 391.
    Debatten van de Eerste Zitting van de Wetgevende Vergadering van de Transvaal, 1907, kol. 593.
22. Ibid., kol. 592.

Verder: staatshulp was ook nodig ter onderskraging van die poging tot onderlinge hulp deur die stigting van koöperatiewe verenigings, waaraan hierdie jare so ryk was. [23]

As mondstuk van die algemene begeerte in dié verband het onder andere „Het Volk" gedien, wat as een van die beginsels in sy program gestel het: die bevordering van die landbou as „de meest blijvende en welvaart verspreidende industrie van het land." En as eerste maatreël vir die uitvoering daarvan is prontuit genoem: „Oprigting ener Nationale Landbouw-Bank op niet-politieke grondslag, en aanmoediging van landboukoöperasie". [24]

III. DIE STIGTING VAN LANDBANKE, 1907 - 1912.

1. Transvaal.

Die Regering het intussen in April 1906 'n kommissie benoem om die aangeleentheid in al sy aspekte te ondersoek; daarom dat die verslag [25] wat in Maart 1907 ingedien is, toe die Transvaal reeds selfbestuur ontvang het, so 'n waardevolle dokument is. Die aanbevelings van die Kommissie was grotendeels dié wat genl. Smuts in September 1906 in sy getuienis aan die hand gedoen het.

Die skepping van 'n instelling vir kredietvoorsiening aan die landbou is, soos verwag kon word, aanbeveel, want as gevolg van die heersende noodtoestand was daar inderdaad behoefte aan „'n sentrale en (staats-) beheerde bron van finansiële hulp". [26]

Wat sy verhouding tot die Regering betref, is aanbeveel dat dit 'n „nasionale", dit wil sê staatsbeheerde instel-

---

23. Report of the Land Bank Commission. 1906-'07, p.iv. U.G. No. 16/1961, parr.460-462.
24. Van Aardt, a.w., Bylaag B, pp.586, 587.
25. Report of the Land Bank Commission together with Minutes of Proceedings, Minutes of Evidence and Statements, 1906-1907.
26. Ibid., p.iv.

ling moes wees. 'n Private instelling, het die Generaal in sy getuienis verklaar, sou nie deug nie, omdat die beheer dan by persone wie se beleid en belange in stryd met dié van die land kan wees, sou berus. [27] Dit moes egter nie 'n suiwer staats-(departementele) onderneming wees nie, sodat dit volgens gesonde ekonomiese en handelsbeginsels kon funksioneer en vry van „filantropiese" en politieke invloede kon wees. En in ooreenstemming met genls. Botha en Smuts se beleid dat verbetering deur eerlike arbeid bewerkstellig moes word en nie deur liefdadigheid nie, is aanbeveel dat lenings slegs vir produktiewe en ekonomies gesonde doeleindes gebruik moes word. [28]

Die voorgestelde instelling moes dus deur 'n eie bestuursraad beheer word, wat wel ten nouste met die Regering moes saamwerk; die staat moes ook, deur die verskaffing van 'n waarborg, met die verkryging van kapitaal behulpsaam wees. [29]

Dit is inderdaad 'n treffende formulering van die teorie van die staatsbeheerde korporasie, wat vandag - na meer as 'n halwe eeu - nog niks van sy waarde en waarheid ingeboet het nie. Trouens, soos verder uit die studie sal blyk, is dit in ooreenstemming met die jongste opvattinge en praktyke op hierdie gebied, onder andere die gedagte dat 'n openbare onderneming die staatsbeleid in ag moet neem; dat daar dus ten opsigte van beleidsake staatsbeheer moet wees, maar origens vryheid om volgens sakebeginsels te kan optree; [30] ook die noodsaaklikheid van staatshulp by die

---

27. Ibid., p.146.
28. Ibid., p.iv.
29. Ibid., pp.iv, xiv.
30. Vgl. hoofstuk 11.

verkryging van kapitaal, onder andere deur die verskaffing van 'n waarborg.[31] Dit alles klink uiters modern, en dien as bewys van die gesonde insig wat die Generaal in hierdie saak aan die dag gelê het.

Genl. Smuts, wat die amp van Koloniale Sekretaris beklee het, het ook die wetsontwerp wat die aanbevelings van die Kommissie beliggaam het, opgestel en dit deur die Parlement geloods, aangesien genl. Botha, wat as Minister van Landbou eintlik daarvoor verantwoordelik moes wees, 'n lid van die Kommissie van Ondersoek was.

De Transvaalsche Land- en Landbouwbank, wat deur Wet No. 26 van 1907[32] tot stand gekom het, het sy werksaamhede reeds op 1 Oktober van dieselfde jaar begin, met 'n kapitaal van R5-miljoen wat later tot R4-miljoen verminder is. Hoe groot die behoefte aan 'n instelling van dié aard was, blyk uit die feit dat die Bank binne die eerste maand van sy bestaan 830 aansoeke ten bedrae van R92,000 ontvang het.[33]

Soos onder andere ook uit die aangehaalde gedeelte van die program van „Het Volk" blyk, was daar 'n noue verband tussen die behoefte aan 'n landboubank en die begeerte tot bevordering van die koöperatiewe beweging. Tereg is die Landbankwet dan ook die volgende jaar deur wetgewing in verband met koöperatiewe verenigings aangevul,[34] waardeur dit vir die nie-grondbesittende boere moontlik gemaak is om as lede van koöperatiewe verenigings lenings te bekom.

---

31. Vgl. hoofstuk 10,p214.
32. Die Wet is deur Wet No. 37 van 1908 en Wet No. 17 van 1909 gewysig.
33. Arndt, a.w., p.22.
34. Wet No. 17 van 1908.

2. Kaapkolonie.

Dieselfde ontwikkeling het in die ander kolonies plaasgevind. In die Kaapkolonie is deur Wet No. 25 van 1907 vir die stigting van 'n „Agricultural Credit Bank" (Landbouw Kredietbank) voorsiening gemaak. Die Wet is egter nie deur die Merriman-regering, wat die bewind in 1908 oorgeneem het, in werking gestel nie.

Dat die behoefte aan sodanige instelling minder dringend as in die Noorde was, was te danke aan die feit dat die Kaapkolonie nie dieselfde oorlogsverwoesting beleef het nie. Volgens die getuienis voor die Gekose Komitee [35] was selfs die plattelandse verteenwoordigers - die meeste was lede van die Kaapse Parlement - nie eenparig ten gunste van die instelling nie. In die algemeen is wel voordeel daarin gesien dat dit die verkryging van lenings, veral teen gunstiger voorwaardes, sou vergemaklik. [36] Soos voor die Transvaalse Kommissie van Ondersoek is getuienis gelewer dat geldskieters soms „bloed gesuig het", [37] en die Kontroleur- en Ouditeur-Generaal het bevestig dat die rentekoerse in die reël redelik hoog was. [38] Die ontydige oproeping van verbande, met die ontberinge wat dit veroorsaak, is ook beklemtoon. [39] Verliese as gevolg van die oorlog en droogtes is genoem, [40] maar die uitwerking hiervan was nie naastenby soos in die eertydse republieke nie.

---

35. A 15-'07: Report of the Select Committee on the Agricultural Bank Bill.
36. Ibid., pp. 119, 144, 153.
37. Ibid., pp. 154, 172, 175.
38. Ibid., p. 176.
39. Ibid., p. 175.
40. Ibid., p. 119.

Die verskil met die toestande in die Noorde word ook onderstreep deur die getuienis dat lenings meer vir verbeterings as vir grondaankope nodig was [41]– 'n aanduiding dat die boere van die Kaapkolonie grotendeels gevestigde grondbesitters was.

3. <u>Natal en die Oranjerivierkolonie.</u>

Die voorafgaande kan as verteenwoordigend van die omstandighede wat aan die begin van die eeu tot die stigting van die Suid-Afrikaanse landbanke gelei het, beskou word. Daarom kan, wat die oorblywende gebiede betref, met die volgende vermelding volstaan word: Deur Wet No. 27, 1907 het in Natal die „Land and Agricultural Loan Fund" tot stand gekom; en in 1909 het die laaste van die vier kolonies gevolg, toe die „Land en Landbouw Leenfonds" deur Wet No. 33 van 1909 in die Oranjerivierkolonie in die lewe geroep is. In albei gevalle was die kapitaal R1,000,000.

Dat daar in al vier die kolonies voorsiening vir staatshulp met betrekking tot landboufinansiering gemaak is, bewys ongetwyfeld hoe algemeen die behoefte was, al was dit dan nie oral ewe dringend nie.

4. <u>Die Unie van Suid-Afrika</u>.

Weens die moeilikheid ná Unifikasie in 1910 om die banke wat op verskillende wette gebaseer was, te administreer, asmede deur die feit dat die Kaaplandse boere die voorregte wat die ander provinsies in hierdie opsig geniet het, moes ontbeer, is die afsonderlike instellinge deur Wet 18 van 1912 geamalgameer. Op dié wyse het daar vanaf 1 Oktober van daardie jaar tot stand gekom die <u>Land- en Landboubank van Suid-Afrika</u>, wat die bate en laste van die provinsiale banke sou oorneem.

---

41. <u>Ibid.</u>, p. 99.

Die nuwe instelling was grotendeels op die Transvaalse Landbank gemodelleer; daarby sou laasgenoemde se hoofamptenaar dieselfde amp by die Unie-Landbank beklee [42]- dieselfde as wat in die geval van die Departement van Landbou gebeur het. Hierdeur is die Transvaalse invloed in die Suid-Afrikaanse landbou verder versterk.

Met die oog op verdere gebeurtenisse is dit van belang om daarop te let dat die staat met sy toetrede tot die terrein van landboufinansiering veel minder teenstand ondervind het as wat die geval met die stigting van sommige van die latere korporasies, veral dié vir nywerheidsdoeleindes, was. Die geredelike aanvaarding was ongetwyfeld 'n gevolg van:
Eerstens, die benarde toestand waarin die bedryf veral in die Transvaal en die Vrystaat verkeer het;
tweedens, dit was deel van die staatshulp wat oor 'n breë veld aan die landbou verleen is; en
derdens, die feit dat die staat nie as produsent tot die bedryf toegetree het nie, maar slegs (finansiële) steun aan private onderneming verleen het.

IV. AANPASSING.

Wat in die halfeeu van sy bestaan besonder opvallend is, is die wyse waarop die Landbank voortdurend aangepas is ten einde sy funksie van kapitaalverskaffing aan die landbou so

---

42. Vgl. U.G. 34-'13, wat die laaste verslae van die provinsiale landbanke en die eerste van die Unie-Landbank bevat.

doeltreffend moontlik uit te voer. [43] As gevolg van talryke wysigings [44] is dit raadsaam geag om die wetgewing met betrekking tot die Bank te konsolideer, wat deur Wet No. 13 van 1944 geskied het. [45] Dit was egter nie die einde van die proses nie, en 'n verdere reeks wysigingswette het gevolg. [46]

Die aanpassing het hoofsaaklik in tweërlei opsig plaasgevind:

Eerstens is die metodes vir die verkryging van die fondse waardeur die Bank sy werksaamhede moet verrig, uitgebrei. [47]
Tweedens is die klasse leners [48] sowel as die soorte lenings vermeerder, [49] terwyl die voorwaardes van die lenings gewysig is. Hierdeur is gepoog om die hulpverlening by die behoeftes en omstandighede van die verskillende groepe en aspekte van die landboubedryf aan te pas. [50]

---

43. Dieselfde het ten opsigte van die Reserwebank geskied. Vgl. Gerhard de Kock: A History of the South African Reserve Bank (1920-'52), Pretoria, 1954, p. 369.

44. Deur Wet no. 30 van 1916, 36 van 1921, 40 van 1922, 58 van 1934, 53 van 1935, 31 van 1936, 22 van 1937, 24 van 1938, 12 van 1940, 38 van 1941, 18 van 1942, en 36 van 1943.

45. Die Reserwebank het in dieselfde jaar 'n nuwe oktrooi ontvang deur Wet No. 29 van 1944, wat grotendeels konsoliderend van aard was.

46. Wet No. 42 van 1951, 10 van 1952, 13 van 1953, 31 van 1954, 60 van 1957, 47 van 1959, 35 van 1961 en 7 van 1962.

47. Besonderhede hieroor sal in hoofstuk 10 (KAPITAAL) verstrek word.
Vgl. ook N.C. Gey van Pittius: Die Land- en Landboubank van Suid-Afrika (Ongepubliseerde M.A.-verhandeling, P.U. vir C.H.O., 1961), hoofstuk IV, pp. 53-65.

48. Ibid., Hoofstuk V: „Aan wie die Landbank lenings toestaan".

49. Ibid., Hoofstuk IV. Hierin word ongeveer dertien soorte lenings behandel.

50. Die jongste en kenmerkende uitbreiding in dié verband is deur Wet No. 35 van 1961 (artt. 2, 4) ingevolge waarvan lenings aan alle statutêre liggame wat die bevordering van die landbou ten doel het, beskikbaar gestel kan word.

Van die instellinge wat in hierdie studie behandel word, is die Landbank nie alleen die oudste nie, maar ook die enigste met voorgangers in die jare vóór Unifikasie. Dit is verder van betekenis omdat dit opgerig is vir steun aan dié sektor van die Suid-Afrikaanse ekonomie wat ten tyde van sy stigting van die grootste belang vir die welsyn van die bevolking, ekonomies en andersins, was. Dit is vandag nog die geval, en daarom is die Landbank nog steeds van onverminderde betekenis.

x x x

Gedurende die aanvangsjare van hierdie eeu het die Suid-Afrikaanse landbou die stempel wat 'n blywende kenmerk daarvan sou word, ontvang, naamlik dié van staatsbeheer en -steun. Benewens die stigting van die landbanke blyk dit ook uit die talle wette wat deur die Parlement sedert 1910 aangeneem is en waardeur permanente hulp aan boere gebied is.[51)] Soos aangetoon, is dit die gevolg van omstandighede wat in hoofsaak eie aan Suid-Afrika is. Tog is die verskynsel nie tot Suid-Afrika beperk nie, maar „deel van 'n algemene wêreldtendens tot groter staatsinmenging in die ekonomiese lewe, veral in die landboubedryf".[52)] Dit geld ook vir ontwikkelinge op ander gebiede, waar die nasionale en internasionale nie sonder verband is nie. Voorbeelde hiervan sal in die loop van die studie verder aan die lig tree.

---

51. De Kiewiet, a.w., p.253. Hy stel die getal op 87 vir die jare 1910-'35.

52. C.G.W. Schumann: „Die Ekonomiese Ontwikkeling van die Unie van Suid-Afrika tot 1939", in Van der Walt, Wiid en Geyer: Geskiedenis van Suid-Afrika, deel II, Kaapstad, 1951, p.282.

HOOFSTUK 4.

STAATSTEUN VIR DIE ONTWIKKELING VAN SEKONDêRE NYWERHEDE, 1910 - 1928.

Die Voorsiening van Elektrisiteit (1922) en Yster en Staal (1928).

Was die jare 1902-'12 die tydperk waarin die grondslag vir die ontwikkeling van die Suid-Afrikaanse landboubedryf met staatshulp gelê is, dan was die daaropvolgende dekade, eintlik die jare 1916-'26, dit ten opsigte van sekondêre nywerhede.

Vir die ekonomiese ontwikkeling was die Unifikasie in 1910 'n gebeurtenis van eersterangse betekenis: dit het die moontlikheid vir die ontginning van die land se hulpbronne onder sentrale leiding en ooreenkomstig 'n uniforme beleid gebied, en daardeur kon die groeitempo teen 'n versnelde pas plaasvind.

In die geskiedenis van die Unie van Suid-Afrika was die periode 1910-'25/26 die vormingsjare waarin die grondslae van die nuwe staat gelê moes word. Verder was die omstandighede van hierdie jare in mindere of meerdere mate kenmerkend van die hele halfeeu van sy bestaan, en as sodanig is kennis van dié tydperk noodsaaklik, ook vir 'n begrip van die jare ná 1925.

Hoewel dit nie in die eerste plek die tema van hierdie hoofstuk vorm nie, moet tog verwys word na die ontstaan in die jare rondom 1920 van die proses van staatkundige ontvoogding wat mettertyd in die republiekwording van 1960/61 sou kulmineer. Ook moet vermeld word dat die rassevraagstuk wat saam met ekonomiese en ander faktore tot die Unifikasie gelei het, teen die einde van die eerste kwart van die eeu skerp op die voorgrond getree het. Vanuit die gesigspunt van hierdie studie is die betekenisvolste feit egter die volgehoue poging om die landsekonomie te versterk deur die primêre bedrywe met

sekondêre nywerhede aan te vul. Op dié aspek sal verder in hierdie hoofstuk gelet word.

I. NYWERHEIDSAKE GEDURENDE DIE AANVANGSJARE, 1910 - 1914.

1. Administratiewe Masjinerie vir Nywerheidsaangeleenthede.

Wat nywerheidsontwikkeling betref, was die jong staat administratief toegerus om die nodige aandag, leiding en steun te verleen deur die instelling van n Departement van Handel en Nywerheid as deel van die staatsadministrasie van die Unie in 1910. Die nywerheidsgedeelte van die Departement is teen die einde van 1912 by die Departement van Mynwese gevoeg, waardeur die Departement van Mynwese en Nywerheid ontstaan het. Adv. F.S. Malan is as Minister vir die nuwe Departement verantwoordelik gestel, en hy het dié portefeulje tot 1924 beklee, sodat dit seker die minste van alle staatsdepartemente aan ministeriële verwisseling onderhewig was. Die inskakeling by mynwese gee n aanduiding van die oorheersende posisie wat die mynbedryf in vergelyking met die nywerheid in dié jare beklee het; die groei wat laasgenoemde in die daaropvolgende twee dekades deurgemaak het, word egter deur die herinstelling van die Departement van Handel en Nywerheid in 1933 bewys.[1)]

2. Die Kommissie van Ondersoek na die Handel en Nywerheid, 1910 - 1912

Dat die belangrikheid van die nywerheidsektor reeds met die Unifikasie besef is, blyk uit die benoeming deur die Regering van n kommissie van ondersoek na die land se handel en nywerheid in Oktober 1910. Omdat die opdrag aan die Kommissie al die sake wat op hierdie terrein gedurende die onderhawige

---

1. Gegewens hieroor het in verskeie uitgawes van die Offisiële Jaarboek van die Unie van Suid-Afrika, Staatsdrukker, Pretoria, verskyn. Vgl. onder andere No. 16, 1933-'34, p.71.

tydperk van oorheersende belang gebly het, bevat, word dit volledig weergegee. Ondersoek moes ingestel en aanbevelings gedoen word met betrekking tot:[2)]

> „(a) The condition of existing industries, particularly in regard to (1) raw materials used; and (2) the cost and class of labour employed therein.
>
> (b) The effect upon such industries of present Customs Tariff and Railway Rates.
>
> (c) The steps which should be taken to encourage
> (1) the trade and present industries of this country;
> (2) the establishment of new industries; and
> (3) the increased employment of white labour in such trade and industries.
>
> (d) The existing transport arrangement for the export trade, and steps which should be taken in this regard to encourage South African production and export."

Dis duidelik dat die hoofsaak waaroor dit gegaan het, die kwessie van nywerheidsontwikkeling (soos in (c) gestel) was. Die woorde „the steps which should be taken to encourage" laat myns insiens blyk dat die noodsaaklikheid van staatsteun in dié verband reeds besef is. Die ander sake (grondstowwe, arbeid, doeane- en spoorwegtariewe, vervoergeriewe en uitvoerhandel) staan almal met nywerheidsontwikkeling in verband en sou in die komende jare gereeld 'n prominente plek in stukke oor die Suid-Afrikaanse ekonomie beklee. Besonder betekenisvol is, ten slotte, die gedagte dat die handel en nywerheid ruimer werkgeleenthede vir blanke arbeid beskikbaar moet stel. Dié eis sou met die jare verskerp word.

In sy verslag wat aan die begin van 1912 voltooi is, het die Kommissie die volgende aanbeveel as noodsaaklik vir die ekonomiese ontwikkeling van die land:

(a) Landboubevordering deur middel van besproeiing, nedersettings en landbouskole en -proefplase; ook bosbou;

---

2. U.G. 10-'12: Report of the Commission appointed to inquire into the Conditions of Trade and Industries, p. 10.

(b) die bou van spoorlyne en die toepassing van tariewe wat vir die landbou- en nywerheidsontwikkeling bevorderlik sal wees; en

(c) nywerheidsontwikkeling deur 'n beleid van beskerming sowel as deur die ontwikkeling van die land se hulpbronne.[3)]

Buitengewoon vir 'n verslag van hierdie aard was die slotwoorde van die Kommissie:

> „Finally, the people of the country must create the spirit of endeavour, of expansion, and a belief in the great destiny of this country. Unless this spirit of patriotism prevails nothing will avail".[4)]

Daar kan ook nog melding gemaak word van die ondersoek wat in 1913 na lone, werksure en lewensduurte ingestel is.[5)] Hieruit blyk dat die Regering reeds op dié tydstip die noodsaaklikheid van bevredigende arbeidsreëlinge begin insien het. Binne enkele jare sou dit tot die Unie se eerste nywerheidswetgewing lei.[6)]

In die loop van hierdie hoofstuk sal ook nog na verdere ondersoeke, in die jare ná 1914, verwys word.[7)] Die verslae vorm nuttige bronnemateriaal vir 'n studie van die destydse toestande en lewer bewys van die aandag wat van owerheidsweë aan die ekonomiese lewe, meer bepaald die nywerheidsektor, bestee is.

---

3. Ibid., pp.95-96.
4. Ibid., p.96.
5. Die verslag is gepubliseer as: U.G. No. 12-'14: Report of the Economic Commission. Die volgende in die reeks ondersoeke na lone is in 1925 ingestel, en die verslag het verskyn as: U.G. No. 14-'26: Verslag van die Ekonomiese en Loonkommissie (1925).
6. Vgl. pp. 55-56.
7. Vir die doel van hierdie studie is die volgende die belangrikste:
   (a) Die Kommissie in verband met Werkloosheid, 1920-'21, van wie drie verslae verskyn het: U.G.16-'21, U.G.34-'21 en U.G.17-'22.
   (b) „An Economic Policy for the Union - Proposals of the Committee appointed by the Minister of Mines and Industries", d.d. 16th Jan., 1924. Gepubliseer in The South African Journal of Industries, Vol. VII, No. 5 (May, 1924). Na dié ondersoek sal verder as die van „Die Komitee insake 'n Ekonomiese Beleid vir die Unie" verwys word.
   (c) Vgl. voetnoot (5) supra.

II. STAATSTEUN VIR NYWERHEIDSONTWIKKELING GEDURENDE EN NA WÊRELDOORLOG I. 1916 - 1926.

Die nywerheidsontwikkeling wat binne enkele jare na die Unifikasie begin het, was nie die resultaat van die verwagte natuurlike groeiproses nie, maar die gevolg van die omstandighede van Wêreldoorlog I, toe die Unie van sy buitelandse voorraadbronne afgesny is en hy self sover moontlik in sy eie behoeftes moes voorsien. Hierdeur het die bevordering van die sekondêre nywerhede die besondere aandag en sorg van die regering begin geniet: industrialisasie het van toe af ŉ deel van die staatsbeleid geword. Die belangrikste metodes waardeur en wyses waarop dit geskied het, was die volgende:

1. Die Instelling van Adviserende Liggame.

Die eerste stap was die skepping van die Adviserende Nywerheidsraad („Industries Advisory Board") in 1916, met as opdrag die volgende take wat almal met die nywerheid in verband staan:[8)]

(1) Produksiestatistieke.
(2) Wetenskaplike en nywerheidsnavorsing.
(3) Fabriekswetgewing.
(4) Aanmoediging van nywerhede.
(5) Ontwikkeling en aanwending van natuurlike hulpbronne.

Wat die eerste opdrag betref, is die Regering beweeg om die Statistiekwet, Wet No. 38 van 1914, vanaf 1 April 1917 in werking te stel.[9)] Daar is tereg besef dat die nodige statistiese gegewens onontbeerlik vir ŉ studie en oorweging van nywerheidsake is.

Vir die uitvoering van die tweede taak het die Regering, ook op aanbeveling van die Raad, die volgende jaar ŉ Weten-

---

8. U.G. 21-'18: Reports of the Industries Advisory Board and Scientific and Technical Committee, p.1.

9. Ibid., pp. 1 - 2.

skaplike en Tegniese Komitee in die lewe geroep wat hom meer bepaald met die wetenskaplik-tegniese aspekte van die nywerheid moes besig hou.[10)]

In 1918 is die twee liggame saamgesmelt onder die naam Adviserende Raad vir Nywerheid en Wetenskap („Advisory Board of Industry and Science"). Gedurende sy bestaan, tot 1923, was hierdie liggaam in der waarheid die kragsentrale van die ywer vir die industrialisasie van die land.[11)] Aan die opdrag van sy voorganger met betrekking tot die ontwikkeling en aanwending van die land se hulpbronne is op so 'n kragdadige wyse uitvoering gegee dat die Raad aan die einde van sy eerste dienstermyn (31 Maart 1920) na byna sewentig verslae van ondersoeke kon verwys, die meeste waarvan op die Unie se hulpbronne betrekking gehad het.[12)] Hierdeur is die beskikbare bronne en grondstowwe bekend gestel en die ontwikkeling daarvan, desnoods met staatshulp, bepleit.

Uit die Raad se funksie om navorsing te bevorder, het in 1918 die Raad vir Navorsingstoekenning („Research Grant Board") ontstaan. Laasgenoemde was met die Raad tot sy ontbinding geassosieer; en daarna het dit onder die Departement van Mynwese en Nywerheid bly ressorteer (terwyl dit ook aan die Minister van Onderwys verslag gedoen het). Dit het mettertyd ook verantwoordelik geword vir die toekenning en beheer van regeringsbeurse vir oorsese studie in die handel en nywer-

---

10. Ibid., pp. 3, 4.
11. 'n Beknopte oorsig van die werksaamhede en betekenis van die Raad word verstrek in:
U.G. 43-'20: Report of the Advisory Board of Industry and Science for the Year 1919, pp. 1-2.
The South African Journal of Industries, Vol. VI, No. 3 (March, 1923); Vol. VI, No. 12 (December, 1923).
12. U.G. 43-'20, pp. 24-25.

heid, wat ŉ verdere metode van staatshulp was.[13)]

2. ŉ Tydskrif vir Nywerheidsbevordering.

Bekendstelling van die ekonomiese moontlikhede en reklame vir die ontwikkeling daarvan het die behoefte aan ŉ blad geskep. Hierin is voorsien deur die publikasie van The South African Journal of Industries deur die Departement van Mynwese en Nywerheid vanaf September 1917. Deur die bekendstelling van die resultate van ondersoeke, hoofsaaklik van die Adviserende Raad vir Nywerheid en Wetenskap, en ook deur ander artikels is kennis versprei. Hierdeur vorm die blad ŉ verdere en waardevolle bron van inligting oor die jare 1917-'25.

Die belangstelling en geesdrif wat die blad probeer wek het, spreek uit die volgende twee aanhalings. In ŉ Nuwejaarsboodskap het die redakteur geskryf: „Development is the gospel which it is the purpose of the Journal to preach";[14)] en in die laaste uitgawe is verklaar: „Our endeavour has been to quicken the pulse of the nation's interest in the potentialities of the country, ... to stimulate thought on many problems affecting the material welfare of the country...."[15)] In die lig van die verdere ontwikkelinge skyn dit geregverdig om aan te neem dat die blad, ten spyte van sy betreklik kort bestaan, in ŉ aansienlik mate in sy pogings geslaag het.

3. ŉ Tegniese Adviseur vir Nywerheidsontwikkeling.

Deskundige leiding in verband met die nywerheidsontwikkeling was ŉ verdere en noodsaaklike behoefte. Vandaar die pleidooi van die Adviserende Nywerheidsraad in 1917 vir die

---

13. Gegewens uit die Offisiële Jaarboek van die Unie van Suid-Afrika, onder andere No. 16, 1933-'34, pp.175, 573.
14. Vol. IV, No. 1 (January, 1921), p.8.
15. Vol. VIII, No. 12 (December, 1925). Bladsy nie genommer nie.

aanstelling van 'n persoon met hoogstaande wetenskaplike en tegniese kennis van die nywerheid as hoof van die Nywerheidsafdeling van die Departement.[16] Na heelwat vertraging is in 1920 hieraan uitvoering gegee deur die benoeming van dr. H.J. van der Bijl as die Regering se tegniese adviseur vir nywerheidsontwikkeling. Daar het dadelik 'n vaster koers in die Regering se beleid en optrede gekom; en verder het dr. Van der Bijl deur sy grondliggende arbeid vanaf 1922 by die Elektrisiteitsvoorsieningskommissie en later by Yskor en ook die Nywerheid-ontwikkelingskorporasie 'n reuse-bydrae tot Suid-Afrika se nywerheidsontwikkeling gelewer. Hierdeur is sy naam verewig as een van die bouers van die land se ekonomie deur staatsondersteunde bedrywe.

4. <u>Die Raad van Handel en Nywerheid</u>.

Die ontbinding van die Adviserende Raad vir Nywerheid en Wetenskap in 1923 was grotendeels 'n gevolg van die feit dat dit in 'n sekere mate oorbodig geword het ná die skepping van die Raad van Handel en Nywerheid in 1921. Die tydsomstandighede, veral die naoorlogse depressie van 1920-'22/'23, het meer en voortdurende aandag van owerheidsweë aan die nywerheidslewe noodsaaklik gemaak. Met die oog daarop was daar behoefte aan 'n permanente liggaam wat meer as die Adviserende Raad in die landsadministrasie geïntegreer sou wees, met as besondere taak die aanpassing van die doanetarief, veral ter wille van steun aan die nywerhede. Die Adviserende Raad het in dié verband 'n groot taak verrig, maar omdat dit nie vir dié bepaalde funksie saamgestel was nie, is die instelling van 'n permanente statutêre tariefraad aanbeveel.[17] Ook die Kommissie insake Werkloosheid het 'n dergelike voorstel gedoen.[18]

---

16. U.G. 21-'18, p.4.
17. U.G. 43-'20, pp.38-39.
18. U.G. 16-'21: <u>Interim Report of the Unemployment Commission</u>, par. 46 (c).

Die Raad van Handel en Nywerheid wat in antwoord hierop tot stand gekom het, is in 1923 op 'n statutêre grondslag geplaas [19] en die volgende jaar opnuut ten opsigte van personeel en funksies saamgestel.[20]

Soos oorspronklik ingestel was die beheer van doeane- en aksynstariewe duidelik die hooftaak van die Raad. [21] Na die ontbinding van die Adviserende Raad vir Nywerheid en Wetenskap het dit laasgenoemde se meer omvattende taak van advies oor die ekonomiese ontwikkeling van die land se hulpbronne, veral met die oog op nywerheidsontwikkeling geërf.[22] In dié verband moes dit besondere aandag skenk aan premies en ander vorme van staatshulp aan die nywerheid en ook aan die aanpassing van die doeanetarief - sake wat in die vroeë twintigerjare as die aangewese metodes vir staatshulp beskou is. [23]

Ter uitvoering van sy taak het die Raad soos sy voorgangers 'n indrukwekkende reeks ondersoeke uitgevoer en verslae gepubliseer. Vanaf 1 Desember 1925 het dit ook die werksaamhede van die Nywerheidsafdeling van die Departement van Mynwese en Nywerheid oorgeneem, waardeur laasgenoemde opgehou het om te bestaan. [24] Sy oorspronklike funksie, naamlik advies in verband met die doeanetarief, het egter in so 'n mate die hoofwerksaamheid van die Raad gebly dat dit nie die veelsydige adviesraad geword het wat die Regering blykbaar volgens die bepalings van die Wet van 1924 beoog het [25]

---

19. Kragtens Wet no. 28 van 1923.
20. Kragtens Wet No. 33 van 1924.
21. Vgl. Regeringskennisgewing No. 1045 van 6 Julie 1921.
22. Vgl. Wet No. 33 van 1924, art.2(1). („Funksies en pligte van die Raad").
23. Ibid., art. 2(1)(a), (c), (d), (e).
24. Offisiële Jaarboek van die Unie van Suid-Afrika, No. 8, 1910-1925, p. 576.
25. Wet No. 33 van 1924, art. 2.

en wat die Komitee insake 'n Ekonomiese Beleid vir die Unie in gedagte moes gehad het toe hy gepleit het vir 'n liggaam wat ekonomiese vraagstukke in die breë kon oorsien en advies kon verstrek oor die beleid en maatreëls ter uitvoering daarvan.[26]

Dat teen die jare 1924/25 'n nuwe fase in die industrialisasieproses betree is, dat die ideaal duideliker omlyn geraak het en die strewe kragtiger op die verwesenliking daarvan gerig is,[27] blyk - naas die instelling van die Raad van Handel en Nywerheid - ook uit die verslag van die Komitee insake 'n Ekonomiese Beleid vir die Unie (1924) waarna reeds meermale verwys is.[28] Die Komitee het al die belangrikste aspekte en bepalende faktore van die Suid-Afrikaanse ekonomie in oënskou geneem en op grond daarvan 'n beleid en ontwikkelingsprogram aanbeveel. As sodanig is die verslag 'n besonder waardevolle dokument - vir die periode tot 1925 werklik enig van sy soort. 'n Verdere bewys is die ondersoek na lone in 1925, met as opdrag aan die Kommissie om onder andere „die invloed van openbare loonreëling op die nywerheidsontwikkeling"[29] te oorweeg.

Die verhoogde aktiwiteit was nie sonder verband met die regeringsverandering van 1924 nie. Hoe die nuwe bewind die volgende jaar (1925) die mees beslissende maatreël vir nywerheidsbevordering toegepas het, sal in die volgende onderafdeling aangedui word.

---

26. The South African Journal of Industries, Vol. VII, No. 5 (May, 1924), p. 298.
27. Vgl. onder andere die redaksionele artikel van The South African Journal of Industries, Vol. VII, No. 5 (May, 1924), p. 288.
28. Die Komitee is deur die Minister van Mynwese en Nywerheid benoem om 'n memorandum, gedateer 15 September 1923, deur die Direkteur en Tegniese Adviseur van die Nywerheidsafdeling van die Departement te oorweeg. Vgl. ook p. 47, voetnoot 7(b).
29. U.G. No. 14-'26: Verslag van die Ekonomiese en Loonkommissie (1925), p.vi.

5. Nywerheidsbeskerming deur die Doeanetarief.

Die invloed van die doeanetarief op die land se ekonomie en in besonder op die nywerheid is een van die sake wat vanaf 1910 deurlopend die openbare aandag in beslag geneem het.

Onthou sal word dat een van die opdragte van die Kommissie van Ondersoek na die Handel en Nywerheid (1910-'12) was om die uitwerking van doeane- en spoorwegtariewe op die nywerhede na te gaan.[30] Die Kommissie het die stoutmoedige aanbeveling - vir daardie tyd - gedoen dat 'n beleid van beskerming (deur doeanetariewe) gevolg moes word.[31] Die Adviserende Raad vir Nywerheid en Wetenskap was volgens een van sy verslae voortdurend in sy werksaamhede deur die kwessie van doeanetariewe gekonfronteer; daarom dat 'n subkomitee van die Raad die hersiening van die tariewe onderneem het omdat dit nodig geag is met die oog op die nywerheidsontwikkeling van die land.[32] 'n Verdere en veelseggende bewys word gelewer deur die feit dat vanaf die aanname van die Tariefwet van 1914 daar elke jaar wysigings- of aanvullende wetgewing op die Wetboek geplaas is.[33]

Die omstandighede wat daarvoor verantwoordelik was dat die doeanetarief doelbewus as beskermingsmiddel vir nywerhede aangewend is, was die volgende:

Wêreldoorlog I het die einde van die tydperk en beginsel van vryhandel gebring. In Suid-Afrika het die omstandighede die aanvaarding van 'n dergelike beleid begunstig. 'n Pleidooi te dien effekte is dan ook deur die Komitee insake 'n Ekonomiese Beleid vir die Unie (1923-'24)

---

30. Vgl. p.46.
31. U.G. 10-'12, p. 96
32. U.G. 43-'20, pp. 2, 19, 35.
33. Vgl. Vyfde Bylae tot Wet No. 36 van 1925.

gelewer, wat die standpunt gehuldig het dat op grond van hulle belangrikheid vir werkverskaffing, en ook andersins, die beskerming van fabrieksnywerhede geoorloof is.[34)]

Sodanige beleid is deur die Hertzog-regering na die bewindsoorname in 1924 aanvaar en deur die Wysigingswet op Doeanetarief en Aksynsregte (No. 36 van 1925) wetlik vasgelê. Die Eerste Minister het in dié verband verklaar: „Die gedragslyn van hierdie regering (beoog) beskerming vir ons nywerheid",[35)] terwyl die Minister van Finansies wat die saak hanteer het, dit kort en bondig gemotiveer het deur te sê: „Die ontwikkeling van ons nywerheid is van oorweënde belang".[36)]

Hiermee is vir Suid-Afrika 'n bewuste beskermingsbeleid aanvaar, en daarmee het ook 'n nuwe fase in sy nywerheidsontwikkeling begin.

6. Nywerheidswetgewing.

As laaste voorbeeld van die metodes waardeur nywerheidsontwikkeling gedurende en ná Wêreldoorlog I van staatsweë bevorder is, kan na enkele wetgewende maatreëls verwys word waardeur reëlend in verband met die ekonomiese lewe opgetree en ordelike ontwikkeling moontlik gemaak is. Alhoewel dit nie direk of uitsluitlik daarop betrekking gehad het nie, was dit tog ook vir die ontwikkeling van die nywerheidswese bevorderlik.

Dat die jare 1918-'25 die ontstaansperiode van die Unie se nywerheidswetgewing was, sal uit die volgende lys van wette blyk:

(1) Die Fabriekswet, No. 28 van 1918.

(2) Die Wet tot Reëling van Lone, (Vak-)leerlinge en Ambagsgeselle, No. 29 van 1918.

---

34. The South African Journal of Industries, Vol. VII, No. 5 (May, 1924), p. 293.

35. Debatte van die Volksraad, deel 4, 1925, kol. 2932.

36. Ibid., kol. 3091.

(3) Die Wet op Jeugdige Persone, No. 33 van 1921.
(4) Die Vakleerlingwet, No. 26 van 1922.
(5) Die Nywerheid-versoeningswet, No. 11 van 1924.
(6) Die Loonwet, No. 27 van 1925.

Alhoewel meer 'n gevolg as die oorsaak van die industrialisasie was die wetgewing tog ook vir laasgenoemde bevorderlik, daar dit deur die reëling van diensvoorwaardes en die verhouding tussen werkgewer en werknemer nywerheidsvrede bewerkstellig het. Belangrik was ook die strewe om deur die wetgewing meer werkgeleentheid vir blanke jeugdiges in die nywerheidslewe te verseker.

Op finansiële gebied was daar die Betaalmiddele- en Bankwet van 1920 waardeur die Reserwebank in die lewe geroep is en voorsiening vir die reëling van die Unie se geldwese gemaak is. Die Maatskappywet, No. 46 van 1926, het dieselfde vir die maatskappywese, hoofsaaklik deur die beskerming van beleggers, beoog.

III. MOTIEWE VIR DIE NYWERHEIDSBEVORDERING.

Vir die doelbewuste beleid en omvattende program van nywerheidsbevordering moes daar grondige redes gewees het. Hulle kan soos volg ingedeel en verduidelik word.

1. Ekonomiese Selfonderhoudendheid.

Die les van Wêreldoorlog I, naamlik dat die Unie ten opsigte van sy essensiële benodigdhede meer selfversorgend moes wees, is ter harte geneem. Hierdie waarheid is ook elders in die wêreld geleer, sodat die strewe na selfonderhoudendheid kenmerkend van hierdie tyd geword het. In Suid-Afrika het dit aanleiding tot verskerpte pogings tot ontwikkeling van die landbou gegee; maar belangriker was die besef van die noodsaaklikheid van sekondêre nywerhede.

In welke mate die oorlog 'n stoot aan die nywerheidsontwikkeling gegee het, blyk uit die volgende gegewens:[37]

JAAR	BRUTOWAARDE VAN PRODUKSIE	AANTAL FABRIEKE.	AANTAL WERKNEMERS.
1915-'16	R 80,869,764	3,998	101,178
1920-'21	R196,615,820	7,005	179,819

2. Werkverskaffing.

Die naoorlogse depressie (1920-'22/23) het 'n skerp insinking veroorsaak, sodat die waarde van produksie tot R158,892,580 en die aantal werknemers tot 170,951 gedaal het, terwyl die aantal fabrieke min of meer onveranderd gebly het.[38] Om die werkloosheid in die landbou- en mynbedryf te verlig en om 'n heenkome aan die oortollige plattelandse bevolking te bied, moes daarom van owerheidsweë steun verleen word om die bestaande fabrieksnywerhede op die been te hou en nuwes opgerig te kry.[39]

'n Saak wat gedurende hierdie jare ook sterk op die voorgrond gestaan het, was die gedagte dat die goudmyne 'n afnemende en verdwynende bate was.[40] Aangesien die mynbedryf nog grotendeels die steunpilaar van die landsekonomie was, kon selfs 'n daling in die goudprys (wat as deel van die deflasieproses verwag is) die bedryf en daardeur die ekonomiese lewe swaar tref. Bykomende bestaansbronne was dus 'n dringende noodsaaklikheid.

---

37. Offisiële Jaarboek van die Unie van Suid-Afrika, No. 7, 1910-'24, p. 543.
38. Ibid.,
39. Verslae van die Kommissie insake Werkloosheid: U.G. 16-'21, par. 39; U.G. 34-'21, par. 23.
40. The South African Journal of Industries, Vol. III, No. 11 (Nov., 1920), p. 988.
U.G. 14-'26, par. 258, p. 153.

3. <u>Verligting van die Armblankevraagstuk.</u>

Die dringendheid het veral daarop berus dat Suid-Afrika vanaf die begin van die eeu deur die vraagstuk van armoede onder die blankes geknel is. Die ondersoeke en verslae van die jare vóór 1910 is ná die Unifikasie deur 'n verdere reeks gevolg,[41] maar die vraagstuk het steeds dringender geword. As een van die oorsake van die verskynsel het die Kommissie insake Werkloosheid (1920-'21) die gebrek aan vervaardigingsnywerhede genoem. [42] Ook die Komitee insake 'n Ekonomiese Beleid vir die Unie (1923-'24) het beklemtoon dat nywerheidsontwikkeling werkgeleentheid aan die armblankes sou verskaf, „a class of which, under present conditions, the country has almost come to despair".[43] Ander verslae uit hierdie tyd bevestig dat die Komitee met hierdie wanhoopskreet die toestand nie oordryf het nie.

Die erns van die vraagstuk is verhoog deur die feit dat dit nie bloot 'n kwessie van armoede was nie maar die posisie van die blanke verswak het. Die Gekose Komitee van die Volksraad wat in 1913 ondersoek na meer werkgeleentheid vir blankes moes instel (ter bestryding van die armblankevraagstuk) het gewaarsku dat die blanke minderheid as die regerende klas oor die ~~nie-blanke~~ meerderheid nie kon toelaat dat 'n aansienlike getal van sy lede in volslae armoede versink en tot benede die peil van die nie-blanke werker daal nie. In so 'n toestand is die gewisse ondergang van die blanke in Suid-Afrika gesien. [44] Die gevaarvolle is ook deur die

---

41. Byvoorbeeld dié van die Gekose Komitee van die Volksraad in 1913 onder voorsitterskap van mnr. John X. Merriman. S.C. 9-'13: <u>Report of the Select Committee on European Employment and Labour Conditions</u>.
42. U.G. 34-'21, par. 23.
43. <u>The South African Journal of Industries</u>, Vol. VII, No. 5 (May, 1924), p. 294.
44. S.C. 9-13: <u>Report of the Select Committee on European Employment and Labour Conditions</u>, p. iv, par. 2.

Kommissie insake Werkloosheid (1920-'21) ingesien, wat in sy verslag verklaar het: „The future of the white race in South Africa depends upon opportunities of employment in spheres where a living wage can be paid, and a white working class established."[45)]

Dat die noodsaaklikheid van die versterking van die posisie van die blanke, ook deur behoorlike bestaansmoontlikhede in die nywerheid, reeds met die Unifikasie besef is, blyk daaruit dat een van die opdragte aan die Kommissie van Ondersoek na die Handel en Nywerheid (1910-'12) was om maatreëls aan te dui vir ruimer werkgeleentheid vir blankes.[46)] Die Kommissie het onder andere die oprigting van 'n yster- en staalnywerheid aanbeveel, veral op grond daarvan dat dié bedryf werk sou verskaf aan 'n geskoolde blanke arbeidsmag, „which is another want of the country".[47]

Dat die oplossing vóór Wêreldoorlog I egter nie algemeen en in die eerste plek in nywerheidsontwikkeling gesien is nie, blyk uit die verslae van die kommissies van ondersoek na die armblankevraagstuk tot op daardie tydstip.[48)] Oorheersend was nog die gedagte aan ontwikkeling van die landboupotensiaal en vestiging van die nie-grondbesittendes op nedersettings; en ter aanvulling daarvan werkgeleentheid in die myne en spoorweë, terwyl die noodsaaklikheid van onderwys, veral landbou- en ambagsopleiding, deurgaans beklemtoon en mettertyd ook toegepas is. Slegs die Transvaalse kommissie (1906-'08)

---

45. U.G. 34-'21, p. 5, par. 23.
46. U.G. 10-'12, p. 10.
47. *Ibid.*, p. 66.
48. A. 10-'06: *Report of the Select Committee on the Poor White Question* (Kaapkolonie).

    T.G. 13-'08: *Report of the Transvaal Indigency Commission, 1906-'08*.

    Rapport van de Kommissie door de Regering van de Oranje Rivier Kolonie aangesteld om onderzoek te doen naar den toestand van Arme Blanken in de O.R.K. s.j. (1908).

het ter bestryding van stedelike armoede die uitbreiding van die nywerhede as een van die maatreëls voorgestel. Die gedagte van 'n bewuste beleid en staatstaak in dié verband sou eers as gevolg van die oorlog (1914-'18) ontstaan.

Deurdat die landbou- en mynbedryf grotendeels van laagbesoldigde nie-blanke arbeid gebruik gemaak het, was hulle nie van noemenswaardige betekenis in hierdie verband nie. Dié toestand was ook verantwoordelik vir 'n uiters ongunstige verhouding van die blanke tot die nie-blanke arbeidsmag in die algemeen.[49] Deur die gebruik van meer geskoolde arbeid in die sekondêre nywerhede was die verhouding dáár oor die algemeen gunstiger; vandaar die byna vanselfsprekende noodsaaklikheid van nywerheidsontwikkeling.

4. Verstewiging van die Posisie van die Blanke.

Verligting van die armblankevraagstuk en verstewiging van die posisie van die blanke was grondstene van die beleid van die Nasionale Party. Daarom dat genl. Hertzog nog voor hy Eerste Minister geword het, op 5 Februarie 1924 'n mosie in die Volksraad ingedien het:

> „Dat dit Huis van gevoelen is, dat de oplossing van de toestand van werkeloosheid en toenemende armoede in het land op een grondige en omvattende wijze de onmiddellike en ernstige aandacht van de Regering vereist".[50]

Die oorsaak van die toestand was, volgens hom, die feit „dat daar in Suid-Afrika nie die nodige arbeidsgeleentheid is vir beskaafde arbeid nie." [51]

Na die bewindsoorname het die Hertzog-regering hierdie vraagstuk onmiddellik met krag aangepak. Reeds in die Troonrede by die opening van die Parlement op 25 Julie 1924 kon die Regering drie maatreëls aankondig:[52]

---

49. In 1921 was 21,000 blankes in die goudmyne werksaam teenoor 168,000 naturelle - dus 'n verhouding van 1 : 8 (U.G. 17-'22, par. 112).
50. Debatten van de Volksraad, deel 1, 1924, p. 87.
51. Ibid., p. 89.
52. Ibid., deel 2, 1924, koll. 8-9.

Eerstens, die skepping van 'n Departement van Arbeid vir voortdurende aandag aan „dit nationale vraagstuk;"
tweedens, die daarstelling van nuwe arbeidsgeleenthede deur die aanmoediging van nywerheidsontwikkeling; en
derdens, reorganisasie van die Raad van Handel en Nywerheid, ewe-eens met die oog op nywerheidsontwikkeling.

Ook aan die beskerming van nywerhede het die „beskaafde arbeid"—beleid ten grondslag gelê. In genoemde mosie van Februarie 1924 het genl. Hertzog dit duidelik gestel „dat ons ons industrieë moet beskerm, maar dat hulle alleen mag beskerm word onder voorwaarde dat daardeur 'n arbeidsveld sal ontstaan vir die Europeaan, die blanke man". [53] Dit was ook 'n grondbeginsel van die Doeanetariefwet van 1925, waarvolgens beskerming aan nywerhede afhanklik gestel is van die handhawing van „bevredigende arbeidstoestande". [54]

Selfs die nywerheidswetgewing het deur die bepaling van bestaanbare lone vir beskaafde arbeid en die voorsiening van geriewe vir die opleiding van die jeug vir geskoolde ambagte die verwesenliking van die beleid beoog. [55]

5. Fondament vir die Staatkundige Ontwikkeling.

Vanaf ongeveer 1920, toe die nywerheidsontwikkeling op dreef begin kom het, het 'n nuwe faktor 'n rol in die proses begin speel. Die essensiële voorwaarde vir ekonomiese vooruitgang wat deur die Kommissie insake die Handel en Nywerheid (1910-'12) gestel is, naamlik geloof in die nasionale bestemming van die land en die durf om dit te verwesenlik, [56] het hom nou laat geld. Dié bewuswording het saamgehang met die

---

53. Ibid., deel 1, 1924, p. 877
54. Wet No. 36 van 1925, art.4.
55. Volgens sy opdrag moes die Ekonomiese en Loonkommissie (1925) ook aan hierdie aspekte aandag skenk. Vgl. U.G. 14-'26. p. vi.
56. Vgl. p. 47.

staatsregtelike en volkeregtelike ontvoogding van die Unie gedurende die jare 1918-'26, grotendeels ook as gevolg van Wêreldoorlog I.

Genl. Smuts, destyds die Eerste Minister, het by geleentheid die nuwe gees vertolk toe hy met die opening van 'n nywerheidsonderneming volgens 'n verslag van die verrigtinge verklaar het:

> „The Union was rapidly outgrowing her farming and mining days, and must look to development along the lines of industries if she would merit the status she had now attained among the nations of the world."[57]

En hieraan het hy profeties toegevoeg:

> „Let them make no mistake that South Africa was going to be one of the greatest industrial countries of the world......"

Die Nasionale Partyregering het ook in hierdie opsig die pas versnel. Op die Rykskonferensie van 1926, waar genl. Hertzog 'n leidende rol gespeel het, is deur die aanvaarding van die sogenaamde Balfour-verklaring die staatkundige soewereiniteit van die Britse dominiums en dus ook van die Unie erken. Die besef dat die staatkundige onafhanklikheid 'n stewige ekonomiese fondament vereis, was 'n verdere beweegrede vir die bevordering van industrialisasie. Politieke en ekonomiese nasionalisme het dus gepaard gegaan. Dit verklaar ook die belangrike aandeel wat die Nasionale Partyregering met sy beleid van die staatkundige ontvoogding van die Unie in die stigting van staatsbeheerde korporasies vir die ekonomiese ontwikkeling van die land gehad het.

---

57. The South African Journal of Industries, Vol. V, No. 2 (Feb., 1922), p. 53. Onderstreping deur skrywer .

Samevattend kan ten opsigte van die voorafgaande verklaar word dat die drang na industrialisasie 'n gevolg was van: Eerstens, die basiese onewewigtigheid van die Suid-Afrikaanse ekonomie wat op twee primêre bedrywe, die landbou en die mynbou, gebaseer was. In welke mate dit die geval was, blyk uit die volgende gegewens:

Bydrae tot die Volksinkome.[58]

Jaar	Sekondêre Nywerhede	Landbou, Bosbou en Visserye	Mynbou
1917-'18	9.6	21.6	20.3
1927-'28	13.2	18.2	18.6

Groter diversifikasie deur die ontwikkeling van sekondêre nywerhede was dus essensieel. Die vordering wat in dié opsig gedurende die onderhawige tydperk gemaak is, blyk ewe-eens uit bostaande.

Tweedens was dit ook noodsaaklik vir die verhoging van die lewenspeil van die bevolking. Dis natuurlik 'n bekende feit dat die per capita-inkome in 'n nywerheidsland hoër as in 'n landbouland is.[59] Die Kommissie insake Werkloosheid het tewens ook verklaar dat geen staat wat slegs op landbou berus, werklik vooruitgang kan maak nie: vir verhoogde en blywende welvaart was fabrieksnywerhede onontbeerlik.[60]

Derdens was dit 'n onderdeel van die strewe ter beveiliging van die posisie van die blanke. Veral teen die einde van die periode wat hier behandel word, het die ekonomiese aspek van die rassevraagstuk sterk op die voorgrond getree.

---

58. A.J. Norval: Industrial Progress in South Africa, Cape Town, 1962, p. vii.
    U.G. No. 36/1958: Verslag van die Kommissie van Ondersoek na die Beskermingsbeleid vir Nywerhede, par. 190.

59. S.P.du T. Viljoen: „Die Ontwikkeling en Betekenis van die Nywerheid", 'n Halfeeu van Ekonomiese Vooruitgang (Die S.A. Akademie vir Wetenskap en Kuns), Pretoria, 1959, p. 63.
    U.G. No. 36/1958, par. 502.

60. U.G. 17-'22, par. 58.

In verband met sy opdrag om ondersoek in te stel na „'n wyer werkkring vir die jeug van die land" het die Ekonomiese en Loonkommissie (1925) dan ook heelwat aandag aan die posisie van die naturel in die nywerheidslewe geskenk. 61)

En, vierdens, het dit verband gehou met die staatsregtelike ontwikkeling van die Unie na Wêreldoorlog I en die politieke strewe van die Nasionale Party.

IV. AANDRANG OP STAATSOPTREDE.

Die regeringsoptrede het, omdat dit vir die staat 'n nuwe terrein was, vanselfsprekend skoorvoetend geskied. Dat dit wel gebeur het, was nie slegs die resultaat van die besef deur die owerheid dat dit wel noodsaaklik was nie, maar ook die gevolg van aandrang deur ander instansies. Daardeur is die openbare mening terselfdertyd voorberei en ryp gemaak vir aanvaarding van die optrede waar dit wel plaasgevind het.

Ook wat hierdie saak betref, het Suid-Afrika nie in 'n geïsoleerde posisie verkeer nie, maar saam met die res van die wêreld die invloed van die nuwe tyd en veranderde omstandighede ondergaan. Met Wêreldoorlog I het die tydperk van ekonomiese liberalisme finaal geëindig, en in die plek van „laissez faire", staatsonthouding, het staatsbemoeiing met die ekonomiese lewe die gangbare opvatting en praktyk geword. In Suid-Afrika is die verandering in nie 'n geringe mate deur die behoefte aan nywerheidsontwikkeling bewerkstellig nie.

Die nuwe opvatting is - met onverwagte uitgesprokenheid by 'n regeringsliggaam - soos volg deur die Adviserende Nywerheidsraad vertolk: 62)

---

61. U.G. 14-'26, pp. 163-170, 225-229, 342-356.
62. U.G. 2.-'18, p. 27.

> „It is the first duty of Government to abandon the inactive position hitherto occupied in favour of one of considered activity, not only in reference to the production of raw materials, but also in regard to the manufacture of articles therefrom. The powers of a government to assist and stimulate production and manufacture are admittedly enormous, and it is not too much to say, judging by latter day experience, that the success or otherwise, of a country's industry and commerce depends primarily upon the activities of its Government".

Die standpunt in bostaande is duidelik: die staat het 'n positiewe taak om daadwerklik behulpsaam te wees met die daarstelling van vervaardigingsnywerhede.

'n Mening uit dieselfde jare wat die staatsoptrede verder omskryf het, was soos volg:

> „The establishment and maintenance of key industries could correctly be assigned to them (die Regering) .... that industries upon which the country could depend in time of war and world upheavals to maintain itself without undue dependence on outside sources are their concern". [63]

As voorbeeld van sodanige sleutelnywerhede is 'n yster- en staalbedryf genoem. Die ervaring van die oorlog wat toe nog aan die gang was, het ongetwyfeld en onmiskenbaar tot hierdie insig bygedra.

Die Komitee insake 'n Ekonomiese Beleid vir die Unie (1923-'24) het in sy verslag ook 'n sterk pleidooi vir staatsoptrede gelewer, omdat slegs op dié wyse 'n werklik nasionale beleid ontwikkel en toegepas kon word, [64] iets wat in dié

---

63. E.C. Reynolds: „Financial Resources of South Africa available for Industrial Expansion", The South African Journal of Industries, Vol. II, No. 7 (July, 1919), P. 607.
Die skrywer was hoofbestuurder van die Nasionale Bank.

64. The South African Journal of Industries, Vol. VII, No. 5 (May, 1924), p. 292.

tyd sterk beklemtoon is. Staatshulp is deur die Komitee bepleit ter aanmoediging van oorsese nyweraars om takke van hul ondernemings in Suid-Afrika op te rig; [65] en verder is by wyse van bylaes tot die verslag uiteengesit watter vorme van staatshulp vir nywerheidsontwikkeling in ander lande gebied word.

Uit alles wat tot dusver in hierdie hoofstuk behandel is, blyk onmiskenbaar dat die hooffeit van die jare 1916-'26, vanuit die oogpunt van hierdie studie beskou, die strewe na industrialisasie en die behoefte aan staatshulp ten opsigte daarvan was. Dit vorm die agtergrond vir en aanleiding tot die voorsiening van elektrisiteit en yster en staal van owerheidsweë gedurende die twintigerjare.

V. DIE ELEKTRISITEIT-VOORSIENINGSKOMMISSIE (EVKOM), 1922.

1. Elektrisiteitsvoorsiening voor Unifikasie (1910).

Elektrisiteitsvoorsiening het in Suid-Afrika teen die einde van die negentiende eeu hoofsaaklik as munisipale onderneming ontstaan. Die ontwikkeling daarvan tot 'n bedryf van streeksomvang dateer vanaf 1906 met die stigting van die „Victoria Falls and Transvaal Power Company" (V.F.P.). Dié maatskappy het in 1907-'08 in besit gekom van twee ondernemings wat ingevolge konsessies wat nog deur die Regering van die Zuid-Afrikaanse Republiek toegestaan is, opgerig is vir die verskaffing van elektrisiteit op die Witwatersrand. Die V.F.P. het op so 'n bevredigende wyse in die behoefte aan 'n standhoudende verskaffing van elektriese krag teen 'n lae

65. Ibid., p. 295.

tarief voorsien dat die meeste goudmyne van die oprigting van eie installasies afgesien en by die sentrale onderneming ingeskakel het.[66]

Hoofsaaklik op grond van die welslae van die V.F.P. het 'n Transvaalse regeringskommissie in 1909 ten gunste van grootskaalse ondernemings in die elektrisiteitsbedryf gerapporteer. Die oprigting daarvan deur die Staat of die munisipaliteite is egter nie deur die Kommissie aanbeveel nie.[67] Interessant, veral met die oog op die latere stigting van Sasol deur die staat, was die beskouing van die Kommissie dat die bedryf nog in sy eksperimentele stadium verkeer het en daar nie van die staat verwag kon word om die koste van die proefnemings te dra nie.[68]

Staatsbeheer van die bedryf is egter deur die Kommissie noodsaaklik geag op grond van die volgende:
Eerstens, weens die neiging tot monopolievorming, waarvan die V.F.P. 'n voorbeeld gelewer het; en
tweedens, omdat dit 'n noodsaaklike diens verskaf het - in dié besondere geval aan die myne, wat 'n belangrike bron van inkomste aan die staat en van werkverskaffing aan 'n groot deel van die gemeenskap was.[69] As sodanig was dit dus 'n sleutelbedryf. Beide hierdie oorwegings geld vandag nog as gronde vir die openbare beheer of besit van ondernemings.

Die aanbevelings van die Kommissie het toepassing gevind deur die Transvaalse „Kracht Wet", No. 15 van 1910, ingevolge waarvan 'n Raad van Advies om die Minister van Mynwese behulpsaam te wees ingestel sou word; verder sou

---

66. T.G. 13-'10: Report of the Power Companies Commission, 1909, parr. 55, 60.
67. Ibid., par. 139.
68. Ibid., parr. 142, 143.
69. Ibid., parr. 152, 153.

die lisensiëring van alle elektrisiteitsondernemings, uitgesonderd dié van munisipaliteite, verpligtend wees. Dit was 'n duidelike erkenning van die openbare belang van die elektrisiteitsbedryf.

2. Stigting van die Elektrisiteits-voorsieningskommissie, 1922.

Die volgende stap in die ontwikkeling van die bedryf - tot openbare onderneming in korporasievorm - is grotendeels deur die nywerheidsoplewing as gevolg van Wêreldoorlog I veroorsaak wat voldoende en goedkoop kragvoorsiening noodsaaklik gemaak het. Hoe die bedryf intussen gegroei het, blyk daaruit dat daar in 1915-'16 reeds 79 ondernemings bestaan het, waarvan ongeveer die helfte dié van munisipaliteite was. In die daaropvolgende ses jaar het die aantal byna verdubbel tot 142 in 1921-'22.[70)]

In 1919, toe die eerste pogings tot oprigting van 'n yster- en staalbedryf in Suid-Afrika reeds aangewend is,[71)] het die regering mnr. Charles H. Merz van die Londense firma Merz en McLellan versoek om ondersoek in te stel na die elektrifisering van die Spoorweë en na elektrisiteitsvoorsiening in die algemeen. In sy verslag oor die tweede deel van sy opdrag[72)] is veral drie sake beklemtoon:

Eerstens, dat kragvoorsiening onontbeerlik vir nywerheidsontwikkeling is, en laasgenoemde is weer noodsaaklik vir bevolkingsuitbreiding.[73)] Hiermee het hy aangesluit by en steun verleen aan die ontwakende drang na industrialisasie.

---

70. Offisiële Jaarboek van die Unie, 1910-'16, p.663; No. 6 (1910-'22), p.647.

71. Merz verwys hierna in sy verslag, U.G. 62-'20, Bylae I (a), pp.16-21.

72. U.G. 62 van 1920: Electric Power Supply in the Union of South Africa.

73. Ibid., p.1.

Tweedens, dat die voorsiening op groot skaal moet geskied, soos bewys deur die lae tariewe van die Witwatersrandse stelsel[74], 'n aspek wat ook deur die Transvaalse Kommissie (1909) beklemtoon is.

Derdens, dat met die oog op 'n gekoördineerde stelsel 'n groter mate van sentrale beheer oor die bedryf noodsaaklik is. Volgens Merz het dit nie beteken dat die bedryf noodwendig as openbare onderneming ingerig moes word nie; dit sou in alle geval wetgewing verg wat die saak vir die hele land op 'n eenvormige wyse moes reël.[75]

Die Regering het die aanbevelings aanvaar en deur die Elektrisiteitswet, No. 42 van 1922,[76] daaraan uitvoering gegee. Daar is egter verder gegaan as die aanbevelings van Merz, want ingevolge die bepalings van die Wet is 'n openbare liggaam, die Elektrisiteit-voorsieningskommissie, (Evkom), in die lewe geroep.

Hoofstuk II van die Wet het voorsiening gemaak vir die beheer van die elektrisiteitsbedryf (Evkom sowel as private ondernemings) deur die instelling van die Elektrisiteitsbeheerraad.[77]). Sy funksie sou die lisensiëring van goedgekeurde ondernemings wees. Hierdeur is die bepalings van die Transvaalse „Kracht Wet" van 1910 op die hele Unie van toepassing gemaak.

Die behoefte van die Suid-Afrikaanse Spoorweë was nie sonder invloed op die besluit van die Regering nie. Dat eersgenoemde by elektrisiteitsvoorsiening belang gehad het, het reeds meer as 'n dekade vroeër geblyk. Een van die sake wat

---

74. U.G. 62 van 1920, pp.1, 7.
S.C.7-'22: Verslag van het Gekozen Komitee op Elektrisiteit Wetsontwerp, p.35 (Getuienis van dr. Bernard Price)
Ook U.G.33-'19, p.17: Die mening van die Adviserende Raad vir Nywerheid en Wetenskap na aanleiding van Sir Wm. Hoy se voorstel oor elektrisiteit vir nywerheidsdoeleindes.

75. U.G. 62 van 1920, pp.13, 14.

76. Die Wet is vervang deur Wet No. 40 van 1958: „Wet tot samevatting van die wetsbepalinge met betrekking tot die beheer oor die voorsiening van elektrisiteit....."

77. Voor die Gekose Komitee is beswaar gemaak teen die oorspronklike voorstel dat die Raad uit Staatsdiens- en Spoorwegamptenare moes bestaan. Daar is gepleit vir 'n onafhanklike liggaam wat onpartydig tussen openbare en private ondernemings sou kon beslis. (SC.7-'22, pp.22, 25).

die Transvaalse Kommissie (1909) moes oorweeg, was naamlik die waarskynlike uitwerking van goedkoop elektrisiteit op die Spoorweë. Intussen het die saak meer aktueel geword en, soos reeds genoem, was 'n ondersoek daarna 'n deel van Merz se opdrag. En nadat die S.A. Spoorweë ingevolge Wet No. 30 van 1922 gemagtig is om tot elektrifisering oor te gaan, het die voorsiening 'n praktiese aangeleentheid geword. Die Spoorwegadministrasie se voorkeur aan 'n staatsbeheerde korporasie was 'n gevolg van die opvatting dat die stadsrade nie buite die munisipale gebiede krag aan die Spoorweë sou kon lewer nie; en die Administrasie was ongeneë om van private leweransiers gebruik te maak, omdat laasgenoemde oor 'n monopolie kon beskik, wat die kragvoorsiening vir die Spoorweë onvoordelig kon maak.[78]

3. <u>Elektrisiteitsvoorsiening as 'n Openbare Utiliteitsonderneming</u>.

Die staat se toetrede tot die gebied van elektrisiteitsvoorsiening het nie sonder beswaar geskied nie. Dit was dan ook een van die hoofsake wat deur die Gekose Komitee insake die Wetsontwerp oorweeg is. As mondstuk van die teenstanders, wat die tradisionele Suid-Afrikaanse beginsel van private inisiatief op nywerheidsgebied verdedig het, het veral dr. Bernard Price, hoofingenieur van die V.F.P. opgetree.[79] Die standpunt ten gunste van openbare onderneming, wat deur Sir Wm. Hoy, die Hoofbestuurder van die S.A. Spoorweë en Hawens, gestel is, het daarop berus dat kragvoorsiening - soos vervoer en ander munisipale dienste - 'n noodsaaklike diens, 'n utiliteitsonderneming, is en daarom sonder wins (die grondbeginsel van private onderneming) gelewer moet word.[80] Dit was inderdaad 'n aanvaarde beginsel.

---

78. S.C.7-'22, pp.81, 83, 89: Getuienis van Sir R.N. Kotzé, staatsmyningenieur en voorsitter van die Transvaalse kragraad. Ook Aanhangsel D: Memorandum van Sir Wm. Hoy, Hoofbestuurder van die Suid-Afrikaanse Spoorweë en Hawens.

79. S.C.7-'22, pp.44-46.

80. <u>Ibid</u>., p.55.

Die skepping van die Kommissie toon dat die standpunt ten gunste van openbare onderneming geseëvier het. Maar die feit dat 'n groot gedeelte van die Wet oor die beheer van private ondernemings handel, is 'n aanduiding dat die skepping van Evkom bedoel was om aanvullend tot private en munisipale ondernemings te wees en nie om dit volledig te vervang nie.

Die stigtingswet van die Elektrisiteit-voorsieningskommissie is tereg as „vooruitstrewende wetgewing" bestempel.[81] Deur die skepping van Evkom as semi-staatsinstelling met regspersoonlikheid vir die lewering van 'n nywerheidsdiens is die grondslag vir hierdie vorm van staatsteun aan die ekonomiese en nywerheidslewe van Suid-Afrika gelê. Voorts het dit die erkenning ingehou dat elektrisiteit as noodsaaklike utiliteit in voldoende hoeveelhede en so goedkoop moontlik verskaf moet word;[82] en dat dit openbare beheer regverdig. Hiermee is dus die grondbeginsels vir die toekomstige voorsiening en beheer van elektrisiteit vir die hele Unie neergelê. Dit was met die oog op die toenemende industrialisasie van die Unie in die daaropvolgende jare van die grootste betekenis.

Na 'n kwarteeu van sy bestaan is Evkom deur 'n wysiging van die Elektrisiteitswet[83] in staat gestel om nog verder tot die landsontwikkeling by te dra. Die Kommissie kan naamlik ondernemings wat aanvanklik onekonomies is maar mettertyd winsgewend sal word, oprig. Dit maak die ontwikkeling van plattelandse gebiede, veral ten opsigte van nywerhede, moontlik.

---

81. Tweede Jaarverslag van die Elektrisiteit-voorsieningskommissie, p.6. Vgl. ook die beskouing van dr. H.J. van der Bijl, destyds nog Wetenskaplike en Tegniese Adviseur van die Departement van Mynwese en Nywerheid. S.C.7-'22, p.92..

82. Wet No. 40, 1958, art. 14(4) bepaal dat die Kommissie se ondernemings op die grondslag van geen wins of verlies moet werk nie.

83. Wet No. 44 van 1947. Die bepaling is as art. 15 van Wet No. 40 van 1958 opgeneem.

Met betrekking tot die uitskakeling van die winsmotief sluit Evkom ten nouste by die Suid-Afrikaanse Spoorweë aan, wat ingevolge die bepalings van die Grondwet[84] die ontwikkeling van die landbou en die nywerheid deur middel van goedkoop vervoer moet bevorder. Dis ook nie sonder betekenis dat die verskaffing van elektrisiteit die eerste nywerheidsdiens was wat ná die voorsiening van kommunikasiemiddele (die spoorweë en die pos- en telegraafwese) van staatsweë ter bevordering van die ekonomiese ontwikkeling van die land ingestel is nie. Dit beklemtoon die fundamentele aard en betekenis van elektrisiteit in die ekonomiese ontwikkelingsproses.[85]

VI. DIE SUID-AFRIKAANSE YSTER- EN STAAL-NYWERHEIDSKORPORASIE, BEPERK (YSKOR), 1928.

Vir nywerheidsontwikkeling is behalwe kragvoorsiening ook yster en staal essensiële vereistes. Na vergeefse pogings van private inisiatief om in dié behoefte te voorsien was die staat uiteindelik verplig om ook hierdie gebied te betree.

1. Die Yster- en Staalbedryf tot 1914.

Die geskiedenis van die Suid-Afrikaanse yster- en staalbedryf het ongeveer 'n eeu gelede begin. Maar aangesien die pogings van die vorige eeu nie geslaagd was nie, kan dit hier buite rekening gelaat word.[86]

Aan die begin van die twintigste eeu het die saak hernieude belangstelling gewek. In 'n memorandum[87] van die

---

84. Wet No. 32 van 1961, art. 103(1).

85. Vgl. ook U.G. 62-'20, p.2.

86. Besonderhede daaroor in Staal in Suid-Afrika, 1928-1953 (Uitgegee by geleentheid van die Silwerjubileum van die Suid-Afrikaanse Yster en Staal Industriële Korporasie, Bpk.), pp. 5-9. C.S. Richards: The Iron and Steel Industry in South Africa, Johannesburg, 1940, chapter I.

87. T.G. 30-'09: Memorandum re Iron and Steel in the Transvaal.

Transvaalse Staatsmyningenieur, (later Sir) R.N. Kotzé, in 1909 is die oprigting van 'n ysternywerheid as van beslissende betekenis („vital significance") beskryf. Die volgende jaar het die (Transvaalse) Departement van Mynwese 'n verslag deur F.W. Harbord, 'n Britse deskundige wat die saak op uitnodiging van die Regering ondersoek het, gepubliseer.[88] Hy het die vereiste van produksie op groot skaal, wat swaar kapitaalbelegging verg, beklemtoon. Dít is inderdaad fundamentele aspekte, en sou verantwoordelik wees vir die jarelange stryd om 'n onderneming met welslae geloods te kry.

Die Unifikasie en die daaruit spruitende strewe na ekonomiese vooruitgang het ook in hierdie opsig stimulerend gewerk. Hiervan getuig onder andere die verslag van die Kommissie insake die Handel en Nywerheid (1910-'12).[89] Besondere aandag is aan die yster- en staalbedryf geskenk, en die Kommissie het 'n sterk pleidooi gelewer vir die oprigting van „an industry which is so essential if this country is to become great."[90] Die waarde en onmisbaarheid van die bedryf berus volgens die verslag daarop dat dit, eerstens, 'n basiese nywerheid is wat die grondslag vir nywerheidsontwikkeling vorm;[91] en, tweedens, dat dit werkgeleentheid aan geskoolde blanke arbeid bied. Laasgenoemde is deur die Kommissie as 'n noodsaaklike behoefte van die land beskou.[92]

Hierdie jare lewer dan ook nuwe pogings om dié bedryf tot stand te bring. Die „Union Steel Corporation (of S.A.), Limited" (kortweg „Usco" genoem) wat in 1911 onder leiding van

---

88. T.G. 21-'10: Report on the Manufacture of Iron and Steel in the Transvaal.

89. U.G. 10-'12: Report of the Commission appointed to inquire into the Conditions of Trade and Industries.

90. Ibid., p.66.

91. Ibid., p.96.

92. Ibid., p.66.

Sammy Marks gestig is, het op 1 September 1913 sy eerste staalprodukte by Vereeniging gelewer. Soos deur beide Kotzé en Harbord voorgestel, is van die betreklik eenvoudige en goedkoop proses van omsmelting van afval-yster (skrot) gebruik gemaak. Dit was die eerste onderneming wat welslae behaal het, en bestaan vandag nog (as filiaal van Yskor). Ook die „Dunswart Iron and Steel Works Ltd.," wat gelyktydig met „Usco" opgerig is, kan op 'n geslaagde bestaan van meer as 'n halfeeu terugsien.

2. Die Tydperk 1914-'24.

Die behoefte aan yster en staal as gevolg van die landsontwikkeling is deur die omstandighede van die Wêreldoorlog I verskerp; en dít het as spoorslag vir die ontstaan van meer ondernemings gedien. Die belangrikste hiervan met die oog op die verdere ontwikkeling van die bedryf was die poging van C.F. Delfos van die „Pretoria Iron Mines, Ltd." om vanaf 1917 yster-erts in die omgewing van Pretoria te ontgin en tot yster en staal te verwerk. Dit was beslis 'n nuwe en verdere ontwikkeling en ook lofwaardig in soverre daardeur gepoog is om Suid-Afrikaanse grondstowwe te verwerk.

Die oorlog (1914-1918) het opnuut beklemtoon dat 'n yster- en staalbedryf onontbeerlik vir die ekonomiese selfstandigheid van die Unie was.[93] Aan die praktiese moontlikheid is ook nie meer getwyfel nie. Danksy die ondersoeke en verslae van Kotzé en Harbord en later dié van die Wetenskaplike en Tegniese Komitee oor die Unie se hulpbronne[94] is vasgestel dat die noodsaaklike grondstowwe in die land aanwesig was. Die be-

93. U.G. 43-'20: Report of the Advisory Board of Industry and Science for the Year 1919, p.13.

94. Veral die verslae deur prof. G.H. Stanley oor die yster- en staalnywerheid, gepubliseer in The S.A. Journal of Industries, Vol. I, No. 4 (Dec., 1917), Vol. III, No. 7 (July, 1920), Vol.III, No. 8 (Aug., 1920).

staande ondernemings het ook die tegniese uitvoerbaarheid bewys. Deur gesaghebbendes is verder geoordeel dat die Spoorweë, die landbou, die myne en die fabriekswese 'n voldoende afset sou verseker.[95] Wat egter ontbreek het, was die nodige kapitaal om 'n grootskaalse onderneming op te rig.

Vanaf 1919-'20 het die "Union Steel Corporation" sowel as die onderneming van Delfos (wat teen die einde van 1919 tot die "South African Iron and Steel Corporation Ltd." omskep is) pogings aangewend om meer as R2,000,000 elk as kapitaal vir uitbreidingsdoeleindes te vind. Weens gebrek aan finansiële steun, veral as gevolg van die naoorlogse depressie van 1920-'22/23, kon die voorgestelde skemas egter nie verwesenlik word nie. Dié omstandigheid het die staat mettertyd verplig om ondersteunend toe te tree.

Staatsteun aan die bedryf is reeds vroeër bepleit - egter sonder welslae.[96] Maar toe dr. H.J. van der Bijl, die Regering se Tegniese Adviseur vir Nywerheidsontwikkeling sedert 1920, ook op die noodsaaklikheid van 'n yster- en staalnywerheid gewys het, is aan die Raad van Handel en Nywerheid opgedra om 'n skema vir staatsteun uit te werk.[97] Deur die Wet ter Bevordering van die Yster- en Staalnywerheid, No. 41 van 1922, is die Raad se aanbeveling dat dit by wyse van 'n premiestelsel moes geskied - soos ook reeds in 1909 deur Kotzé voorgestel - uitgevoer.

Maar ook dít het nie die gewenste uitwerking gehad nie, sodat die Komitee insake 'n Ekonomiese Beleid vir die Unie in 1924 nogmaals die behoefte aan 'n steenkool- en ysternywerheid

---

95. U.G. 43-'20, p.13.
G.H. Stanley: „Iron and Steel in the Union of South Africa - The Economic Aspect," The South African Journal of Industries, Vol. III, No. 5 (May, 1920), pp.398-406.

96. U.G.10-'12, pp.61, 66-68; U.G. 43-'20, p.13.

97. Die verslag - No. 7 - is nie gepubliseer nie.

moes beklemtoon. As bykomende motief was daar nou die gedagte om op dié wyse vir die afname in die goudmynbedryf te vergoed,[98] 'n saak wat destyds sterk op die voorgrond gestaan het. Hoe sterk die Komitee onder die indruk van die dringendheid van die behoefte verkeer het, blyk uit die woorde: "No effort should be spared, and every practicable encouragement should be offered, by the State towards promoting such an industry".[99] Belangrik hierin is ook die gedagte van die noodsaaklikheid van staatshulp.

4. Toetrede van die Staat tot die Bedryf.

Die lang reeks ondersoeke het gekulmineer in die besoek van die deskundiges van die Duitse Gutehoffnungshütte in 1924 wat hulle in 'n besonder uitvoerige verslag[100] gunstig oor die moontlikheid om 'n yster- en staalnywerheid in Suid-Afrika tot stand te bring, uitgelaat het. Dit het nuwe lewe in die beweging geblaas.

Toe die benodigde kapitaal ook ten spyte hiervan nie gevind kon word nie, het Delfos besef dat dít wat hy - in sy eie woorde - sy lewenstaak gemaak het,[101] nie sonder staatsteun verwesenlik sou kon word nie. Die hulp is nou aan hom toegesê, want dit was die beleid van die Hertzogregering wat intussen (in 1924) aan bewind gekom het „dat dit een van ons nasionale oogmerke moet wees om onsself sover moontlik selfonderhoudend te maak ten opsigte van die onontbeerlike behoeftes

---

98. The S.A. Journal of Industries, Vol VII, No. 5 (May, 1924) p.293.

99. T.a.p.

100. 'n Vertaling van die verslag is in die Volksraad ter tafel gelê, getiteld: „Report on the Mining, Iron and Steel Works, Proposed by the South African Iron and Steel Corporation, Ltd., in the Union of South Africa, by the Commission of the Experts of the Gutehoffnungshütte". (An.203-1927).

101. Sy verklaring voor die Gekose Komitee van die Volksraad - S.C.9-'27: Verslag van die Gekose Komitee op die Yster- en Staalnywerheid Wetsontwerp, p.4.

van ons land"[102] - die standpunt wat onder andere ook aan die Regering se beskermingsbeleid ten grondslag gelê het. Maar daar is eers verdere ondersoek ingestel.

Dr. F. Meyer, skeikundige ingenieur van die Raad van Handel en Nywerheid, het in 'n uitvoerige en deeglike memorandum die Duitse verslag onderskryf.[103] Ook Delfos se voormalige Londense adviseur, Ernest Bury, wat hom reeds in 1921 tydens 'n besoek aan Suid-Afrika gunstig oor die moontlikhede van die „S.A. Iron and Steel Corporation". uitgelaat het,[104] is tydens genl. Hertzog se bywoning van die Rykskonferensie in 1926 geraadpleeg. Hy het die verslag „sonder voorbehoud" gesteun.[105]

Staatsdeelname aan die ekonomiese lewe was tot daardie tyd in Suid-Afrika beperk tot die kommunikasiewese (die Spoorweë, pos- en telegraafwese), utiliteitsdienste (water- en elektrisiteitsvoorsiening) en die finansiewese (die Landbank en die Reserwebank). Die Regering se plan om aan die oprigting van 'n yster- en staalfabriek deel te neem is daarom as indringing op die gebied van private onderneming teengestaan. In teenstelling met die monopolistiese aard van elektrisiteitsvoorsiening is die yster- en staalbedryf konkurrerend en dus nie vir openbare onderneming geskik nie, is voor die Gekose

---

102. Debatte van die Volksraad, deel 8, 1927, kol. 591: Die Minister van Verdediging tydens die Tweede Lesing van die Wetsontwerp op die Yster- en Staalbedryf.

103. Memorandum oor Oprigting in die Unie van 'n Yster- en Staalnywerheid, met besondere verwysing na die Verslag van die Gutehoffnungshütte, d.d. 3 Mei 1926.

104. Ernest Bury: „The Case for a South African Iron and Steel Industry", The South African Journal of Industries, Vol. IV, No. 5 (June, 1921), pp. 430-433.

105. The Proposal to Establish an Iron and Steel Industry at Pretoria - Preliminary Considerations on the Gutehoffnungshütte Report by Ernest Bury, 3rd Nov., 1926 (An. 216-1927). The Proposal to Establish an Iron and Steel Industry at Pretoria - Opinion on the Gutehoffnungshütte Report by Ernest Bury, 11th Nov., 1926. (An.214-1927).

Komitee van die Volksraad verklaar.[106] Die standpunt van die teenstanders is kernagtig in die verslag van die Gekose Komitee van die Senaat, waarin die Opposisie oor 'n meerderheid beskik het, gestel. Enersyds is erken dat 'n yster- en staalnywerheid „in die hoogste belang" van die Unie was, dat dit ook geldelike hulp van regeringsweë regverdig het (soos ingevolge die wetgewing van 1922 geskied het); maar andersyds kon „die verandering van ..... staatshulp aan private ondernemings na dié van staatsbeheer" nie gebillik word nie.[107]

Daarom dat die wetsontwerp wat aan die begin van die sitting van die Parlement in 1927 ingedien is, eers die volgende jaar op die Wetboek geplaas is, nadat daar in Oktober 1927 ook 'n spesiale sitting van die Parlement gehou is en die wetsontwerp deur Gekose Komitees van die Volksraad[108] sowel as die Senaat[109] oorweeg is. Deur Wet No. 11 van 1928 het die Suid-Afrikaanse Yster- en Staalnywerheidskorporasie (Yskor) tot stand gekom, en in 1934 het die onderneming sy eerste produkte gelewer.

Die moeisame strewe om 'n yster- en staalnywerheid in Suid-Afrika gevestig te kry is uiteindelik met welslae bekroon, en daarmee het die Unie oor die twee noodsaaklike middele vir nywerheidsontwikkeling beskik, naamlik elektrisiteit en staal. Die Wêrelddepressie (1929-'33) was juis besig om te wyk, en nou het 'n nuwe tydperk van ekonomiese voorspoed en vooruitgang en 'n nuwe fase in die industrialisasie van die land begin.

x x x

---

106. S.C.9-'27, p.87.

107. Senaat G.K.1-'27-'28, p.xi.

108. S.C. 9-'27: Verslag van die Gekose Komitee op die Yster- en Staalnywerheid Wetsontwerp.

109. Senaat G.K.1-'27-'28: Verslag van die Gekose Komitee op die Inhoud van die Yster- en Staalnywerheid Wetsontwerp.

Die tydperk wat in hierdie hoofstuk oorsien is, was van besondere belang in die ontwikkelingsgeskiedenis van die Unie, deurdat op talle terreine bouwerk aan die fondamente van die jong staat verrig is. Die grondslae vir die staatkundige vryheid is gelê, terwyl die rassevraagstuk met erns aangepak is. Wat die ekonomiese lewe betref, bewys die reeks kommissies van ondersoek, die wetgewende maatreëls en die uitbouing van die administratiewe apparaat dat dit op hierdie gebied ewe-eens 'n periode van rustelose woeling was. Van die meeste betekenis vir hierdie studie was die feit dat dit die begin was van die proses van staatshulp in korporatiewe vorm aan die sekondêre nywerheid.

HOOFSTUK 5.

DIE STAAT EN DIE EKONOMIESE EN NYWERHEIDSLEWE, 1940-1951.

Verdere Finansierings- en Ontwikkelingsinstellinge (1940-'44) en Basiese en Sleutelnywerhede (1950-'51).

Gedurende die dekade vanaf die stigting van Yskor tot die begin van Wêreldoorlog II, die jare 1929 - '39, is geen verdere korporasies op die terrein van die ekonomiese lewe opgerig nie.[1] Hieruit kan afgelei word hoe huiwerig die staat was om dié gebied te betree en dit daarom tot die hoogsnoodsaaklike (die voorsiening van elektrisiteit en staal) beperk het. Dit het klaarblyklik ook saamgehang met die feit dat Suid-Afrika nog redelik aan die begin van sy industrialisasieproses gestaan het, sodat dit eintlik sinloos vir die staat sou gewees het om die algemene landsontwikkeling met die skepping van openbare ondernemings vooruit te loop. Die chroniese gebrek aan kapitaal het ongetwyfeld ook as remmende faktor by die oorweging van nuwe skemas gedien.

Tog was die tydperk nie sonder betekenis nie. Soos welbekend is die land gedurende die aanvangsjare, 1929-'32, deur die Wêrelddepressie getref, en dié gebeurtenis was - naas die twee oorloë van die twintigste eeu - by uitstek daarvoor verantwoordelik dat die staat hom veel meer as voorheen met die ekonomiese lewe bemoei het, en dat dié optrede as geoorloofd aanvaar is.

---

1. Die Suid-Afrikaanse Uitsaaikorporasie is wel in 1936 (deur Wet No. 22 van 1936) in die lewe geroep vir oorname van die bestaande „African Broadcasting Company". Dis egter (met uitsluiting van die handelsender wat later bygekom het) 'n kulturele diens.

Vermelding verdien ook die ondersoek gedurende 1937-'40 „na die nywerheidsmoontlikhede van die plattelandse streke in die Unie".[2] Die benoeming van die Kommissie was 'n gevolg van 'n mosie op 15 Mei 1936 in die Volksraad waarin besorgdheid oor „die ernstige agteruitgang en verarming" van die platteland uitgespreek is.[3] Hoewel die ondersoek nie veel konkreets opgelewer het nie, en verdere aandag aan die saak as gevolg van Wêreldoorlog II agterweë gebly het, is dit tog van belang in soverre dit in 'n sekere mate 'n voortsetting was van die lang reeks ondersoeke wat van owerheidsweë na die armoedevraagstuk ingestel is; en verder deur die feit dat juis industrialisasie (in dié geval van die platteland) as teenmiddel gesien is.

Soos elders in die wêreld het die Suid-Afrikaanse ekonomie vanaf 1933 'n opwaartse neiging begin toon en mettertyd bestendig gegroei, ook as vrug van die staatsoptrede en ander maatreëls wat vanaf die twintigerjare toegepas is. Met die uitbreek van Wêreldoorlog II in 1939 is die ontwikkeling meteens versnel, en het daar inderdaad 'n nuwe fase in die land se ekonomiese en industriële vooruitgang begin.

Deur die ongekende geweld van die stryd is Suid-Afrika saam met die res van die wêreld op ingrypende wyse geraak. Soos gedurende die vorige twee oorloë wat in hierdie studie vermeld is, is die bestaande tendense nie alleen versnel nie, maar ook nuwe kragte ontketen en onbekende strominge in beweging gebring. Resultaat van dit alles was dat daar ná die oorlog met reg van 'n „nuwe wêreld" gepraat kon word.[4]

---

2. U.G. 27-'40: Verslag van die Plattelandse Nywerhedekommissie, p.5.
3. Debatte van die Volksraad, deel 27, 1936, koll. 3828-3874.
4. Vgl. G.D. Scholtz: Die Republiek van Suid-Afrika en die Nuwe Wêreld, Johannesburg, 1962, hoofstuk 1.

Die uitwerking van die oorlog op die internasionale magsverhouding en wêreldpolitiek asook op die binnelandse politiek van Suid-Afrika het oorwegend op die inhoud van die volgende hoofstuk betrekking; vir die doeleindes van hierdie hoofstuk was die hooffeit die fenomenale ekonomiese ontwikkeling van die land.

Soos tydens Wêreldoorlog I is Suid-Afrika weer eens van sy buitelandse voorraadbronne afgesny; en dít het opnuut die noodsaaklikheid om die land se hulpbronne te ontwikkel, in die besonder deur industrialisasie, beklemtoon. Hieraan is krag verleen deur die oorlogstydse welsynsgedagte, die bewoënheid oor die lot van die minder gegoedes wie se getalle tot op daardie stadium - daarvan het die verslae oor armoede getuig - aansienlik was.

Die gevolg was dat die staat weer tot daadwerklike optrede gedwing is; en daarmee is ook 'n nuwe hoofstuk in die geskiedenis van die staatsbeheerde korporasies in Suid-Afrika geskryf.

I. STAATSOPTREDE TEN BEHOEWE VAN DIE EKONOMIESE EN NYWERHEIDSLEWE.

1. Ondersoeke en Beplanning.

In welke mate die saak die aandag van die Regering geniet het, blyk onder andere uit die aantal ondersoeke wat in dié jare ingestel is en die verslae wat as gevolg daarvan verskyn het.

Kort na die aanvang van die oorlog is die Kommissie in verband met Industriële- en Landboubenodigdhede benoem „om 'n opname te maak van die industriële en landboubenodigdhede van die Unie en om ondersoek in te stel na die ontwikke-

ling van Suid-Afrika se hulpbronne".[5] Naas aandag aan die dringende vraagstukke as gevolg van die oorlog (soos in die eerste deel van sy opdrag vereis) het die Kommissie hom ten doel gestel om „'n skets te gee van die <u>fundamentele faktore</u> wat die Unie se <u>langtermynontwikkeling</u> op ekonomiese en maatskaplike gebied behoort te beheers".[6] As sodanig was dit 'n waardige opvolger van die verslag van die Komitee insake 'n Ekonomiese Beleid vir die Unie van 1924.[7]

Die waardevolle in die verslag was, eerstens, die gegewens oor die land se hulpbronne; en, tweedens, die gedagte van doelbewuste en beplande ontwikkeling van dié bronne met die oog op 'n meer veelsydige ekonomie en, as gevolg daarvan, 'n verhoogde lewenspeil en welsyn vir die bevolking.

Die verstrengeling van die sosiale en ekonomiese doelstellinge wat hierin tot openbaring kom, weerspieël enersyds die besondere omstandigheid van armoede in Suid-Afrika (soos in die vorige hoofstukke aangedui) en andersyds die oorlogtydse ingesteldheid op maatskaplike welsyn.

Ter wille van planmatige ontwikkeling en die gepaardgaande behoefte aan koördinering van regeringsoptrede het die Kommissie die skepping van 'n Ekonomiese Plan- en Adviesraad bepleit. Ook dít was in ooreenstemming met die voorstel van die Komitee van 1923-1924 vir 'n liggaam „for surveying economic problems as a whole and advising upon the policy to be pursued".[8]

---

5. U.G. No. 40-'41: <u>Derde Voorlopige Verslag van die Kommissie in verband met Industriële en Landbounodigdhede,</u> par. 1.
6. <u>Ibid.</u>. Onderstreping deur skrywer.
7. Vgl. hoofstuk 4, p.53.
8. „An Economic Policy for the Union - Proposals of the Committee appointed by the Minister of Mines and Industries", <u>The South African Journal of Industries,</u> Vol. VII, No. 5 (May, 1924), p. 298.

Uitvoering is aan die gedagte gegee deur die instelling van 'n liggaam met die veelseggende naam van die <u>Sosiale en Ekonomiese Beplanningraad</u>. Onder leiding van dr. H.J. van Eck, wat ook voorsitter van die Kommissie in verband met Industriële en Landboubenodigdhede was, is laasgenoemde se baanbrekerswerk voortgesit. In veertien verslae is fundamentele aspekte van die landsekonomie en aanverwante sake behandel, sodat later met 'n mate van regverdiging verklaar kon word dat dit „die eerste werklike konstruktiewe poging om op 'n nasionele grondslag te beplan" was. [9]

Ook die Raad van Handel en Nywerheid het gedurende die laaste oorlogsjare (1943-'45) 'n waardevolle bydrae gelewer deur die volgende drie verslae:

No. 282. - <u>Ondersoek na Fabrieksnywerhede in die Unie van Suid-Afrika</u>.

No. 285. - <u>'n Ontleding van Spoorwegtariefbeginsels en die Uitwerking van Vervoerkoste op Nywerheidsontwikkeling in die Unie</u>.

No. 286. - <u>Ondersoek van die Yster- en Staal-, die Ingenieurs- en die Metallurgiese Nywerheid</u>.

Die verslae getuig ondubbelsinnig van die belangstelling in en die strewe na die ontwikkeling van sekondêre nywerhede in hierdie jare.

Met die einde van die oorlog in sig is planne vir die naoorlogse langtermyn-ontwikkelingsbeleid en -program beraam.

---

9. <u>Nywerheid-ontwikkelingskorporasie, 1940-'60 (Die Verhaal van die Eerste Twintig Jaar deur Eric Rosenthal)</u>, pp. 8 - 9. Na dié publikasie sal verder kortweg as die <u>N.O.K., 1940-'60</u>, verwys word.

Nywerheidsontwikkeling was 'n deel hiervan;[10] maar ook ander sektore van die volkshuishouding moes in die omvattende rekonstruksieskema ingeskakel word. In die lig van wat veral in hoofstuk 3 behandel is, is dit nie vreemd dat opnuut weer aandag aan die landbou geskenk is nie. As voorbeeld hiervan dien die pamflet van die Departement van Landbou, getiteld Die Heropbou van Landbou (1943-'44), waarin gepoog is om 'n formulering te gee van „die basiese beginsels waarop die Unie se landboubedryf in die toekoms opgebou moet word." Die Grondbewaringswet van 1946, wat in landboukringe as een van die hoekstene van dié bedryf gereken word (naas die Bemarkingswet van 1937), kan as 'n uitvloeisel van hierdie begeerte om die landbou te rehabiliteer beskou word.

2. Maatreëls ter Bevordering van die Ekonomiese Lewe.

'n Onmiskenbare aanduiding van die oorlogstydse strewe na ontwikkeling van die land se hulpbronne en die besef van die staat se verantwoordelikheid om daarmee behulsaam te wees, is die verandering van die ampstitel van die Minister van Handel en Nywerheid in 1944 tot dié van Minister van Ekonomiese Ontwikkeling.

Hierby sluit ook aan die instelling van die Raad vir die Ontwikkeling van Natuurlike Hulpbronne en die gepaardgaande maatreëls „tot bevordering van die beter en meer doeltreffend gekoördineerde ontwikkeling van die natuurlike hulpbronne van die Unie."[11]

---

10. Vgl. Verslag no. 282 van die Raad van Handel en Nywerheid, par. 2, waar verwys word na „probleme van naoorlogse heraanpassing van nywerhede en ekonomiese rekonstruksie in die algemeen" en „die hele probleem van naoorlogse en langtermyn-nywerheidsbeleid".

11. Opskrif van Wet No. 51 van 1947.

Van belang was ook die stigting van die Suid-Afrikaanse Buro vir Standaarde en die Wetenskaplike en Nywerheidnavorsingsraad (W.N.N.R.) in 1945, waardeur die staat verantwoordelikheid ten opsigte van die gehalte van nywerheidsprodukte en wetenskaplike navorsing, meer bepaald op industriële gebied, aanvaar het. In 'n sekere sin was dit 'n aansluiting by en voortsetting van die werk wat gedurende Wêreldoorlog I deur die Adviserende Raad vir Nywerheid en Wetenskap gedoen is.

Ook in verband met nywerheidswetgewing is op die arbeid wat teen die einde van Wêreldoorlog I en die jare onmiddellik daarna begin is, voortgebou. Die Fabriekswet van 1918 is deur die Wet op Fabrieke, Masjinerie en Bouwerk (Wet No. 22 van 1941) vervang, terwyl die Wet op Vakleerlinge (No. 37 van 1944) in die plek van die 1922-wet (soos gewysig) gestel is in 'n poging om die stelsel van opleiding van nywerheidswerkers op te knap. [12] Die Werkloosheidversekeringswet (No. 53 van 1946) was bedoel as die Regering se eerste paaiement ter uitvoering van 'n skema van bestaansbeveiliging. Hoewel dit nie tot nywerheidswerkers beperk was nie, was dit primêr vir dié groep bedoel, en as sodanig staan dit dus in verband met die staat se optrede ten behoewe van die nywerheidslewe.

Van indirekte belang vir die land se nywerheidsontwikkeling was ook die maatreëls om die finansiewese op 'n gesonde grondslag te plaas. Deur die Bankwet (No. 38 van 1942) is sake in verband met die handelsbanke en aanverwante in-

---

12. Dat nywerheidsopleiding besondere aandag geniet het, blyk ook uit die feit dat ondersoek na fasiliteite in die verband in 1944 as nuwe opdrag tot die bestaande funksies van die Raad van Handel en Nywerheid bygevoeg is.
Vgl. Wet No. 19 van 1944, art 9(1)(1).

stellinge gereël; deur Wet No. 29 van 1944 is 'n nuwe oktrooi aan die Reserwebank verleen en noodsaaklike aanpassings aangebring op grond van die ervaring wat tydens die kwarteeu van die Bank se bestaan opgedoen is; en in 1949 is die Nasionale Finansiekorporasie in die lewe geroep met as oogmerke „om die daarstelling van 'n bedrywige kredietmark in die Unie en die aanwending van onbenutte kapitaal in die nasionale ekonomiese belang te bevorder, en om deelname van buitelandse kapitaal aan die ontwikkeling van die Unie se hulpbronne te vergemaklik".[13] Die laaste doelstelling, ontwikkeling van die land se hulpbronne, stel vir die soveelste keer die deurlopende strewe in die Suid-Afrikaanse ekonomie vanaf 1910.

Sowel die Reserwebank as die Nasionale Finansiekorporasie is van verdere belang deurdat beide in korporatiewe vorm opgerig is en as sodanig verwant is aan die instellinge wat in hierdie studie behandel word.

In verband met die strewe om orde en stabiliteit op finansiële gebied te verseker kan ook nog na twee verdere wetgewende maatreëls verwys word, naamlik die Wet op Beheer van Effektebeurse (No. 7 van 1947) en die Wet op Beheer van Effektetrustskemas (No. 18 van 1947). Laasgenoemde het beheermaatreëls in verband met effekte en aandele ingestel. Die betekenis van beide wette vir die nywerheidslewe, waar kapitaal in 'n groot mate deur die uitgifte van effekte en aandele verkry word, hoef nie verder beklemtoon te word nie.

---

13. Wet No. 33 van 1949, art. 3.

3. Die Stigting van Staatsbeheerde Korporasies.

Teen die agtergrond van die voorafgaande moet die stigting van 'n verdere aantal korporasies in hierdie jare gesien word.

Reeds in die eerste oorlogsjaar (1940) is die Nywerheid-ontwikkelingskorporasie in die lewe geroep vir kapitaalvoorsiening met die oog op nywerheidsontwikkeling; en in 1944 is die Visserye-ontwikkelingskorporasie gestig vir die bevordering van die visbedryf, ook hoofsaaklik deur die beskikbaarstelling van kapitaal.

Soos verder in die loop van die hoofstuk in meer besonderhede aangedui sal word, het die omstandighede en behoeftes van die oorlogsjare onmiskenbaar tot die ontstaan van genoemde twee korporasies bygedra. Tegelykertyd was dit egter ook 'n resultaat van die strewe wat lank voor die oorlog ontstaan het, naamlik ontwikkeling van die land se hulpbronne.

By die stigting van die ander korporasies in die naoorlogse jare het bykomende oorwegings 'n rol gespeel. Na die bewindsoorname deur die Nasionale Party in 1948 is die Hertzogbeleid van ekonomiese selfstandigheid kragdadig hervat. In 1950 is die oorlogtydse inrigting wat mettertyd as die Klipfonteinse Organiese Produkte bekend gestaan het, omgeskep tot 'n korporasie; en in dieselfde jaar is die Suid-Afrikaanse Steenkool-, Olie- en Gaskorporasie (Sasol) en in 1951 die Fosfaat-ontginningskorporasie (Foskor) in die lewe geroep vir die bekragtiging van basiese en sleutelnywerhede „waarop die land in tye van oorlog en versteurde wêreldtoestande kan staatmaak om homself te handhaaf sonder oormatige afhanklikheid van buitelandse bronne", soos die begin-

sel reeds na Wêreldoorlog I geformuleer is.[14] Die noodsaaklikheid van verhoogde ekonomiese en militêre weerbaarheid is nie alleen deur Wêreldoorlog II en die naoorlogse internasionale toestande beklemtoon nie, maar ook deur die feit dat die beskerming wat Suid-Afrika op grond van sy geïsoleerde ligging in die verlede geniet het, verdwyn het.

Die geskiedenis en stigtingsfaktore van elkeen van hierdie korporasies sal vervolgens behandel word.

II. DIE NYWERHEID-ONTWIKKELINGSKORPORASIE VAN SUID-AFRIKA, BEPERK (N.O.K.), 1940.

Staatsteun aan die nywerheidslewe deur die skepping van finansieringsinstellinge is teenswoordig byna net so 'n algemene verskynsel soos staatshulp aan die landboubedryf.[15] Die bestaan van die Nywerheid-ontwikkelingskorporasie toon dat Suid-Afrika nie 'n uitsondering op hierdie reël is nie.

1. Die Behoefte aan Nywerheidskapitaal.

Met die stigting van die Transvaalse Landbank is reeds aan die begin van hierdie eeu voorsiening vir kapitaalverskaffing van owerheidsweë aan fabrieksnywerhede gemaak. Dit sou egter tot bedrywe vir die verwerking van landbouprodukte beperk wees, en as sodanig bedoel as 'n vorm van steun aan die landboubedryf.[16]

---

14. E.C. Reynolds in The South African Journal of Industries, Vol. II, No. 7 (July, 1919) p. 607. (Vertaling). Vgl. hoofstuk 4, voetnoot 63.

15. Vgl. William Diamond: Development Banks, Baltimore, 1957, Appendix I: „Selected List of Development Banks".

16. Wet No. 26 van 1907, artt. 20, 30.

Dat gebrek aan kapitaal een van die stremmende faktore vir nywerheidsontwikkeling was, is reeds gedurende die aanvangsjare van die Unie besef.[17] Die omstandighede van Wêreldoorlog I en die gevolglike behoefte aan fabrieksnywerhede het dit verder beklemtoon; trouens, die gebrek het ten duidelikste uit die vergeefse pogings om gedurende dié jare 'n noemenswaardige yster- en staalbedryf tot stand te bring, geblyk.

Die eerste stap deur die bestaande finansiële instellinge om self in die behoefte aan nywerheidskapitaal te voorsien, is in 1917 met die stigting van die <u>National Industrial Corporation of Africa Limited</u> deur die Nasionale Bank gedoen.[18] 'n Faktor van betekenis het dit egter nie geword nie. Daar is dan ook begin om na die staat op te sien om leiding in dié verband, soos blyk uit die versoek van die Gefedereerde Kamer van Nywerhede in 1918 dat die Regering die banke moet nader vir die skepping van 'n raad vir nywerheidsbelegging of, as alternatief, die stigting van 'n nasionale nywerheidsbank. Dat staatsbemoeiing op dié gebied nog 'n vreemde gedagte was, word bewys deur die feit dat die Adviserende Raad vir Nywerheid en Wetenskap, wat deur die Regering versoek is om die saak te oorweeg, nie bereid was om 'n definitiewe aanbeveling te doen nie en slegs besluit het om in meer ontwikkelde lande gegewens in verband met metodes van finansiële steun aan die nywerheid in te win.[19]

---

17. U.G. 10-'12: <u>Report of the Commission appointed to inquire into the Conditions of Trade and Industries</u>, p. 12.

18. C.G.W. Schumann: <u>Die Kredietmark in Suid-Afrika</u>, Rotterdam, 1928, p. 300. <u>N.O.K., 1940-1960</u>, p. 7.

19. U.G. 33-'19: <u>Report of the Proceedings .... of the Advisory Board of Industry and Science</u> .... pp. 7, 8.

Dis byna vanselfsprekend dat die saak opnuut aandag sou geniet het na die bewindsaanvaarding van die Hertzog-regering met sy beleid van en strewe na groter ekonomiese selfstandigheid vir die Unie. Hiervan getuig onder andere 'n voorstel wat op 16 Maart 1926 deur mnr. Morris Alexander in die Volksraad ingedien is dat 'n Gekose Komitee benoem moes word om ondersoek in te stel na die moontlikheid om 'n nywerheidsbank in Suid-Afrika op te rig.[20] Die beste voorbeeld van die hernieude belangstelling is egter ongetwyfeld die doktorale proefskrif van C.G.W. Schumann: Die Kredietmark in Suid-Afrika, van 1928.

2. Die Vraagstuk van Nywerheidsfinansiering.

Schumann het aangetoon dat die kredietbehoeftes van Suid-Afrika dié van 'n jong, opkomende nywerheidsland met groot kapitaalbehoeftes was, terwyl sy kredietsisteem op dié van Engeland gebaseer was - dus 'n ontwikkelde en kapitaalryke land. „In hierdie teenstrydigheid is die probleem van industriële finansiering in Suid-Afrika grotendeels opgesluit",[21] was die kern van sy ontleding.

Omdat die handelsbanke hoofsaaklik deposito-instellinge was, was hulle ongeskik vir die finansiering van fabrieksnywerhede wat, net soos die landboubedryf, afgesien van korttermyn-kapitaal ook en veral langtermyn-kapitaal benodig. Daar was dus behoefte aan besondere instellinge om in dié leemte te voorsien. Maar vir nywerheidsontwikkeling was dit essensieel dat dié instellinge meer moes doen as net fondse verskaf: hulle moes ook voorgestelde skemas ondersoek, met die verkryging van aandelekapitaal behulpsaam wees, en in die algemeen die ondernemingsgees stimuleer en lei.[22]

---

20. Debatte van die Volksraad, deel 6, koll. 1844 - 1857.
21. Schumann, a.w., p. 307.
22. Ibid., p. 300.

Ooreenkomstig die opvattinge en tradisie dat die krediet- en kapitaalmark die terrein van private inisiatief is, wou Schumann die staatsoptrede tot 'n deeglike ondersoek met die oog op verbetering van die stelsel van nywerheidsfinansiering beperk. Slegs indien die handelsbanke nie bereid sou wees om self nywerheidsbanke op te rig nie, kon die Regering dit oorweeg om so iets te doen.

Met betrekking tot die aard van die inrigting wat moontlik van staatsweë in die lewe geroep sou word, was die skrywer oortuig dat dit 'n semi-staatsinstelling soos die Reserwebank en die Landbank moes wees om sodoende van politieke beïnvloeding gevrywaar te wees en in staat om volgens sakebeginsels te funksioneer - iets wat noodsaaklik geag is, omdat die risiko's ten opsigte van nywerheidsfinansiering selfs groter is as dié van die landbou.[23)]

Hiermee het Schumann dan die vraagstuk - die behoefte aan nywerheidskapitaal - sowel as 'n moontlike oplossing op oortuigende en realisties-versigtige wyse aangedui, en daarmee 'n bydrae van blywende waarde gelewer.

3. <u>Die N.O.K.: Stigting en Funksies.</u>

Die gedagte van staatshulp aan die nywerheid deur kapitaalvoorsiening het egter die noodtoestand van 'n oorlog vereis om ten uitvoer gebring te word. Soos die Eerste Wêreldoorlog die skepping van 'n sentrale bank vir die Unie verhaas het, het die Tweede Wêreldoorlog die idee van 'n nywerheidsbank tot finaliteit gebring. Die oorlog met sy waarskynlike en toenemende tekorte as gevolg van die beperkte invoermoontlikhede het weer eens Suid-Afrika se behoefte aan nywerheidsontwikkeling beklemtoon. Dít is ook noodsaaklik vir die geallieerde oorlogspoging geag omrede van die trefbaarheid van die Britse nywerheid en skeepsroetes. Deur

---

23. <u>Ibid.</u>, pp. 305, 340.

Wet No. 22 van 1940 het die Nywerheid-ontwikkelingskorporasie van Suid-Afrika, Beperk, dan tot stand gekom - meer as twintig jaar nadat gedurende Wêreldoorlog I begin is om vir sodanige instelling te ywer. Die vorm, 'n staatsbeheerde korporasie, was in ooreenstemming met die beginsels wat vroeër deur Schumann aangedui is.

Gebore uit oorlogsomstandighede was die bedoeling egter nie dat die N.O.K. slegs 'n oorlogtydse instelling vir die voorsiening van goedere waaraan daar 'n tydelike behoefte ontstaan het, moes wees nie. Die hoofoogmerk was finansiering en leiding van die land se nywerheidsontwikkeling op ekonomiese grondslag [24] - dus 'n langtermyn-oogmerk, soos deur Schumann in 1928 bepleit.

Toetrede van die staat tot hierdie nuwe terrein het vanselfsprekend - gesien die Suid-Afrikaanse tradisie van private onderneming op nywerheids- en finansiële gebied - nie sonder huiwering geskied nie. Daarom dat die N.O.K. oorspronklik tot die <u>finansiering</u> van <u>private</u> nywerheidsondernemings beperk is. Maar as gevolg van die oorlogtydse skaarste aan sekere voorrade, asook die noodsaaklikheid om proefondervindelike werk in verband met nuwe ondernemings te verrig is in 1942 aan die Korporasie die bevoegdheid verleen om - met goedkeuring van die Regering - self nywerheidsondernemings op te rig. [25]

Wat sy hooffunksie, dié van nywerheidsfinansiering, betref, moet daarop gewys word dat die N.O.K. sy taak ook sien as die mobilisering van kapitaal deur as tussenganger op te tree, waardeur fondse goedkoper aan kapitaalbehoeftiges voorsien kan word. [26] Bykomend is nog die funksie van

---

24. Vgl. art. 3(b)(ii) van die stigtingswet.
25. Die byvoeging het art. 3(a) van die stigtingswet geword.
26. Rede van die Voorsitter op die Elfde Vergadering van Aandeelhouers, p. 3; Jaarverslag 1956, p. 9.

leiding aan die nywerheidsontwikkeling ten opsigte van organisasie en bestuur ooreenkomstig gesonde handelsbeginsels.[27)]

'n Funksie wat nie ten tye van die stigting van die N.O.K. beoog of voorsien is nie, het mettertyd ontwikkel, naamlik die finansiering van ander semi-staatsondernemings, en by name Sasol en Foskor. Hierdeur het dit van nog groter betekenis vir die nywerheidsontwikkeling van die Unie geword.

Ten opsigte van sy oogmerke van finansiering van die nywerheid op gesonde ekonomiese grondslag, verhoging van doeltreffendheid en produksie asook die beste benutting van die land se hulpbronne vertoon die N.O.K. merkwaardige ooreenkoms met die doelstellinge van die Landbank met betrekking tot die landbou.

IV. DIE VISSERYE - ONTWIKKELINGSKORPORASIE VAN SUID-AFRIKA, BEPERK (VISKOR);[28)] 1944.

'n Verdere instelling wat van staatsweë in die lewe geroep is om deur kapitaalvoorsiening tot die ontwikkeling van 'n bepaalde sektor van die land se ekonomie by te dra, is die Visserye-ontwikkelingskorporasie. Soos in die geval van die meeste ander was die stigting van hierdie Korporasie in 1944 slegs die kulminasie van 'n ontwikkeling wat heelwat vroeër begin het. Die visnywerheid was naamlik een van die bedrywe waaraan periodiek aandag geskenk is as gevolg van die strewe om die land se hulpbronne en potensialiteite te ontwikkel.

---

27. Wet No. 22, 1940, art. 3(b)(ii).
28. Dié naam word nie amptelik deur die Korporasie gebruik nie maar sal kortheidshalwe in hierdie studie gebesig word.

1. Aandag aan die Visnywerheid tot 1940.

Die Kommissie insake die Handel en Nywerheid (1910-'12) het reeds 'n afdeling van hulle verslag aan die saak gewy.[29] Daarna volg meer algemene en verskerpte belangstelling as gevolg van die omstandighede van Wêreldoorlog I. In 1917 byvoorbeeld het die pasgestigte Wetenskaplike en Tegniese Komitee op 'n opname van die Unie se visserye as redelik ontginde bron van voedsel- en kunsmisvoorsiening aangedring.[30] Dié ondersoek het mettertyd plaasgevind, hoofsaaklik deur die bemoeiing van genoemde liggaam se opvolger, die Adviserende Raad vir Nywerheid en Wetenskap.[31] Verder kan ook die verbetering en voorsiening van hawegeriewe gedurende dié jare as daadwerklike stappe tot verbetering van die bedryf genoem word.[32]

As bewyse van hoe die strewe gedurende die twintigerjare volgehou is, kan verwys word na die ondersoek deur 'n kommissie na hawegeriewe vir vissers in 1925,[33] en - in dieselfde jaar - die bespreking wat in die Volksraad na aanleiding van 'n voorstel deur mnr. C.J. Krige plaasgevind het.[34] Drie belangrike gesigspunte is deur die inleier beklemtoon:

---

29. U.G. 10-'12, pp. 63-64.
30. U.G. 21-'18: Reports of the Industries Advisory Board and Scientific and Technical Committee, p. 34.
31. The South African Journal of Industries, Vol. IV, No. 4. (May, 1921), p. 354 e.v.; Vol.VI, No. 10 (Oct., 1923) p. 462 e.v.
In verskeie ander uitgawes van die blad is ook na die visserye verwys.
32. George Bosman: The Industrialization of South Africa, Middelburg, 1938, p. 78.
33. Offisiële Jaarboek van die Unie van Suid-Afrika, No. 9, (1926-'27), p. 490.
34. Debatte van die Volksraad, deel 3, 1925, koll. 521 - 523.

Eerstens, dat visserye „n saak van nasionale belang" is; tweedens, die behoefte aan steun en leiding deur die staat; en derdens, die wenslikheid van die oorname van die verantwoordelikheid wat deur die Suid-Afrika-wet[35] ten opsigte van visserye aan die provinsies toegeken is, deur die sentrale regering.

Laasgenoemde is in 1940 verwesenlik deur die Wet op Seevisserye, waardeur die Unieregering beheermagte oor seevisserye verkry het.

2. Die behoefte aan Staatshulp.

Die verlening van staatsteun aan die bedryf is deur die oorlogsomstandighede verhaas. Die voedselskaarste het naamlik opnuut die aandag op die visnywerheid gevestig wat nou as „een van ons belangrikste primêre nywerhede", selfs as ŉ sleutelnywerheid wat as ŉ nasionale bate ontwikkel behoort te word, beskou is.[36]

Die noodsaaklikheid van staatsteun het veral daarop berus dat die sosiaal-ekonomiese opheffing van die vissersbevolking ŉ voorwaarde vir die vooruitgang van die bedryf was. Dié mense se toestand is in die verslag van die Raad van Handel en Nywerheid oor Die Vissersbedryf [37] in 1934/35 as „sorgwekkend" beskryf - ŉ mening wat in die Verslag van die Plattelandse Nywerhedekommissie [38] in 1940 onderskryf is. Hieraan is nou krag verleen deur die oorlogtydse idees in verband met maatskaplike welsyn, [39] wat in verskeie lande tot die instelling van skemas vir bestaansbeveiliging gelei

---

35. Art. 85 (x).
36. Debatte van die Volksraad, deel 49, 1944, kol. 7100. S.C. 4-'44: Verslag van die Gekose Komitee oor die Visnywerheid-ontwikkelingswetsontwerp, p. 28.
37. Verslag No. 180, par. 167.
38. U.G. 27-'40, pp. 52-54.
39. Vgl. S.C. 4-'44, Aanhangsel F, p. xxxiv.

het. Ook in Suid-Afrika is deur 'n regeringskommissie ondersoek na dié aangeleentheid ingestel en 'n verslag gepubliseer, terwyl die Sosiale en Ekonomiese Planneraad ook 'n verslag aan die onderwerp gewy het. [40]

Op grond van die voorafgaande het die Visserye-ontwikkelingskorporasie, wat ingevolge Wet No. 44 van 1944 in die lewe geroep is, tweërlei oogmerk:

Eerstens, die sosiaal-ekonomiese opheffing van die vissers deur 'n bootfinansieringskema [41] en deur die verskaffing van behuising; [42] en,

tweedens, die bevordering van die visbedryf, wat in die praktyk hoofsaaklik deur belegging in vismaatskappye ontwikkel het, [43] en deur die voorsiening van hawe- en ander geriewe. [44]

3. Die Ontwikkelingsfunksie van die Korporasie.

In soverre die Korporasie die visnywerheid deur die belegging van fondse in fabrieke steun, raak hy enigermate die gebied van die Nywerheid-ontwikkelingskorporasie; daarom dat teenstanders van die plan om sodanige instelling op te rig die standpunt ingeneem het dat die visnywerheid aan die N.O.K. oorgelaat kon word. Dieselfde argument sou later ook met betrekking tot die Bantoe-beleggingskorporasie en die Kleurling-ontwikkelingskorporasie gebruik word. [45]

---

40. U.G. 14-1944: Verslag van die Komitee insake Bestaansbeveiliging en Verslag no. 2 (getiteld Bestaansbeveiliging, Maatskaplike Dienste en die Volksinkome) deur die Sosiale en Ekonomiese Planneraad.

41. Art. 3(1)(a).

42. Art. 3(1)(d).

43. Art. 3(1)(c).
Op 30 Sept. 1962 het die Korporasie aandele ter waarde van R974,747 in 11 maatskappye besit. (Jaarverslag No. 18, p. 4).

44. Art. 4(1)(b).

45. Vgl. hoofstuk 6, pp. 128, 138.

Op grond van sy funksie as ontwikkelingsliggaam rus op die Korporasie dieselfde verantwoordelikheid as op die Landbank en die Nywerheid-ontwikkelingskorporasie, naamlik bevordering en verhoging van die doeltreffenheid in die bedryf. Dié oogmerk is verwesenlik onder andere deur samewerking en koördinasie van visondernemings te bewerkstellig, waardeur die bedryfskoste verlaag kon word. Met 'n mate van geregverdigde trots kon dan ook verklaar word „dat die Korporasie 'n mate van samewerking en uitbreiding in die visserybedryf van die Unie tot stand gebring het wat nie sou en kon plaasgevind het indien hierdie organisasie nie bestaan het nie".[46]

Deur die tweeledigheid van sy oogmerke, een waarvan sosiaal-ekonomies van aard is, [47] beklee die Visserye-ontwikkelingskorporasie 'n eie plek in die reeks van staatsbeheerde korporasies. Dít het weer aan sy kapitaalstruktuur 'n besondere vorm verleen; verder was ook die samestelling van die raad van direkteure asmede die algemene neiging tot strenger staatsbeheer nuwighede waarop later teruggekom sal word.[48]

V. DIE KLIPFONTEINSE ORGANIESE PRODUKTEKORPORASIE (K.O.P.), 1950.

Die Klipfonteinse Organiese Produktekorporasie wat kragtens Wet No. 40 van 1950 geïnkorporeer is, verskil in twee opsigte van die ander instellinge wat in hierdie studie

---

46. Derde Jaarverslag, p. 3.
47. Voor die Gekose Komitee is dan ook voorgestel dat daar afsonderlike liggame vir elkeen van die funksies ingestel moet word. Dié voorstel is egter verwerp. S.C. 4-'44, p. xx .
48. In hoofstukke 9, 10, 11.

behandel word: dit het nie 'n voorgeskiedenis wat tot die jare vóór Wêreldoorlog II teruggaan nie; en dit is nie oorspronklik as staatsbeheerde korporasie in die lewe geroep nie.

1. Ontstaan as Oorlogsfabriek.

Wêreldoorlog II was direk vir die ontstaan van die onderneming verantwoordelik. Dit is naamlik vroeg in die oorlog deur die Unieregering in medewerking met die Britse regering vir die vervaardiging van gifgas opgerig. Toe die moontlikheid van chemiese oorlogvoering verdwyn het, is die bereiding van gifgas in Januarie 1945 gestaak. Die onderneming is egter deur die staat behou, eerstens, as skadu-oorlogsfabriek [49] en, tweedens, vir die produksie van DDT, wat in dié tyd dringend deur die geallieerde strydmagte benodig is.

Dit het ook spoedig geblyk dat die fabriek deur die vervaardiging van insektemiddels, DDT en BHC, teen die laagsmoontlike pryse 'n belangrike vredestydse rol kon speel. [50] En aangesien die staat moontlik die grootste verbruiker hiervan sou wees ter beskerming van die volksgesondheid en die landboubedryf - 'n taak wat hoofsaaklik sý verantwoordelikheid is - is openbare besit in hierdie geval as geoorloofd beskou; en daarom is van die oorspronklike plan om die fabriek ná die oorlog van die hand te sit, afgesien. Bykomende hoewel ondergeskikte oorwegings was ook die waarde van die fabriek van ongeveer R2,000,000 as kapitale bate en sy betekenis as bron van werkverskaffing aan meer as vierhonderd persone. [51]

---

49. <u>'n Halfeeu Ekonomiese Vooruitgang</u> (Saamgestel en uitgegee deur die Suid-Afrikaanse Akademie vir Wetenskap en Kuns), Pretoria, 1959, p. 90.

50. <u>K.O.P.: Verslag vir die Jaar geëindig 30 Junie 1951</u>, p. 3, par. 8.

51. W.P. 7-'46: <u>Die Vervaardiging van Oorlogsgasse in die Unie en die daaropvolgende Aanwending van Installasie vir die Produksie van DDT.</u>, p. 5, par. 20.

2. Omskepping van die onderneming.

Op 1 April 1946 is die installasie, wat as die Klipfonteinse Organiese Produkte bekend sou staan, aan die Departement van Handel en Nywerheid oorgedra en onder 'n nuwe bestuursraad geplaas. Kapitaal vir die fabriek as staatsonderneming is op die Leningsbegroting beskikbaar gestel, die inkomste is gebruik om die lopende uitgawes te dek en die winste is in die Skatkis gestort. [52] Dit het dus 'n gewone departementele onderneming geword, soos byvoorbeeld die Poskantoor.

Daar is bepaal dat die onderneming op sakegrondslag bestuur moes word. 'n Ernstige struikelblok was egter die gebrek aan vryheid van optrede as gevolg van die regulasies van die Staatsdiens. Ooreenkomstig die regeringsbeleid om nie met private onderneming te konkurreer nie, was die onderneming 'n tydlank selfs nie toegelaat om sy neweprodukte te verkoop nie [53] - 'n ongehoorde toestand vir 'n onderneming wat op sakegrondslag moes funksioneer! Daarom dat besluit is om dit om te skep tot 'n korporasie, wat in 1950 gebeur het.

Die K.O.P. is dus vir hierdie studie van besondere belang omdat dit die probleme wat eie aan 'n nywerheidsonderneming in departementele vorm is, duidelik aan die lig laat tree het. Dit is verder ook van betekenis omdat met sy stigting staatsoptrede (in korporatiewe vorm) tot 'n nuwe terrein van die ekonomiese lewe uitgebrei is. En ten slotte openbaar sy stigtingswet ten duidelikste die naoorlogse neiging tot verskerpte staatsbeheer. [54]

---

52. Verslag vir die Jaar geëindig 30 Junie 1951, p. 2, par.5.
53. Ibid., p. 4, par. 8.
54. Vgl. hoofstuk 11.

VI. DIE SUID-AFRIKAANSE STEENKOOL, OLIE- EN GASKORPORASIE, BEPERK (SASOL), 1950.

Die geskiedenis van hierdie onderneming vertoon opvallende ooreenkoms met dié van Yskor, veral in dié opsig dat die staat genoodsaak was om tot die bedryf toe te tree toe private inisiatief as gevolg van gebrek aan kapitaal nie by magte was om dit self tot stand te bring nie.

1. Brandstofvoorsiening uit Inheemse Bronne.

Met die strewe sedert Wêreldoorlog I om Suid-Afrika, wat noodsaaklike behoeftes betref, minder afhanklik van die buiteland te maak, het die voorsiening van brandstof uit eie bronne ook in toenemende mate begin aandag geniet. So byvoorbeeld het die Adviserende Raad vir Nywerheid en Wetenskap rondom 1920 heelwat aandag aan die saak geskenk. Bewyse van die belangstelling wat hierdeur gaande gemaak is, kan onder andere in die South African Journal of Industries gevind word.[55]

Die ontdekking van oliedraende torbaniet in die omgewing van Ermelo het die belangstelling verder aangewakker. Dis na aanleiding hiervan dat die Volksraad in 1924 op voorstel van Kol. kdt. W.R. Collins, L.V. vir Ermelo, besluit het om te versoek: „Dat die Regering die vraagstuk van aanmoediging en bevordering van die olienywerheid in die Unie in oorweging neem".[56] As rede vir die behoefte aan staatsteun is veral genoem die probleem om genoegsame kapitaal te verkry.

---

55. Vgl. H.J. Ibbotson: „Oil Production in the Future - Prospects of a South African Oil and Spirit Industry", Vol. VII, No. 2 (Feb., '24), pp. 82 - 89.

56. Debatte van die Volksraad. deel 2, 1924, koll. 184 - 190.

Dat daar op hierdie terrein ernstige struikelblokke te bowe gekom moes word, blyk daaruit dat die benutting van hierdie bronne eers in 1935 'n aanvang geneem het met die stigting van die „South African Torbanite Mining and Refining Company" (SATMAR). Daarmee is die eerste praktiese stap gedoen om brandstof uit eie bodem te verkry, en as sodanig was dit van die allergrootse betekenis.

Intussen het die verkryging van olie uit steenkool ook aandag geniet. In 1927 reeds het dr. F. Meyer, skeikundige ingenieur van die Raad van Handel en Nywerheid, wat op dié gebied navorsing gedoen het, 'n pleidooi vir die ontwikkeling van 'n eie brandstofnywerheid en, in verband daarmee, die stigting van 'n brandstof-navorsingsinstituut gelewer.[57)]

Aan laasgenoemde voorstel is deur Wet No. 36 van 1930 uitvoering gegee, waardeur die Brandstof-navorsingsinstituut in die lewe geroep is met die doel om 'n studie van die Unie se brandstofbronne te maak en om navorsing in verband met brandstof en sy neweprodukte te onderneem. Die verwesenliking van die ander voorstel sou, om tegniese sowel as finansiële redes, 'n lang en moeisame proses wees.

In 1936, die jaar ná die stigting van SATMAR, is ook op hierdie terrein 'n voorwaartse stap gedoen, toe die Anglo-Transvaal Consolidated Investment Company die reg verkry het om die Duitse Fischer-Tropsch-proses vir die vervaardiging van brandstof uit steenkool in Suid-Afrika te gebruik. Die uitvoering van die plan is egter deur die uitbreek van die Tweede Wêreldoorlog in 1939 verhinder.

Die saak het egter nie in die vergetelheid geraak nie. Die oorlog het trouens juis die noodsaaklikheid van sodanige bedryf vir Suid-Afrika, wat vir sy brandstof feitlik uitsluit-

---

57. Memorandum oor die Ontwikkeling van 'n Olienywerheid in die Unie, d.d. 7 Sept. 1927 (An. 762- 1927/28).

lik van die buiteland afhanklik was, onderstreep. Die Kommissie in verband met Industriële en Landboubenodigdhede het dan ook in sy Eerste Voorlopige Verslag onder andere aanbeveel: „dat ondersoek ingestel word na die moontlikheid om 'n omvattende beleid aangaande die plaaslike produksie van vloeibare brandstowwe te formuleer".[58)]

Die noodsaaklikheid van staatsteun in dié verband het hom klaarblyklik op dié tydstip nog nie voorgedoen nie.

2. <u>Die Staat raak by die Saak Betrokke</u>.

Die Anglo-Transvaal Consolidated Investment Company wat reeds gedurende die oorlog met onderhandelinge in die V.S.A. begin het, het uiteindelik die regte op die Amerikaanse ontwikkeling van die Fischer-Tropsch-proses verkry. Nadat 'n tegniese sending die buiteland in 1946 besoek het, is ook aan die Regering verslag gedoen, en van nou af sou die staat steeds nouer by die saak betrokke raak. As gevolg van die daaropvolgende onderhandelinge met die Regering is in 1947 die Wet op Vloeibare Brandstof- en Olienywerheid aangeneem, ingevolge waarvan die oprigting van 'n sintetiese petrolfabriek onderhewig sou wees aan die uitreiking van 'n lisensie deur die Minister van Ekonomiese Ontwikkeling in oorleg met 'n adviserende raad wat in die lewe geroep sou word. Die rede vir die besluit om staatsbeheer (by wyse van lisensiëring) uit te oefen was in die strategiese belangrikheid van sodanige onderneming geleë.[59)] Die lisensie in in Julie 1949 aan „Anglo-Vaal" (soos dié maatskappy kortweg bekend staan) toegeken.

---

58. U.G. 33/1940: <u>Eerste Voorlopige Verslag van die Kommissie in verband met Industriële en Landboubenodigdhede</u>, par. 112(c).

59. <u>N.O.K., 1940 - 1960</u>, p. 24.

Die groot kapitaalbehoeftes van die onderneming, wat indertyd op naastenby R40,000,000 beraam is, en daarteenoor die verswakking van die kapitaalmark juis in dié tyd, asmede die devaluasie van sterling het die maatskappy genoodsaak om die Regering om finansiële steun, in die vorm van 'n waarborg, te nader. So iets kon egter uiteraard nie teenoor 'n private maatskappy onderneem word nie.

Op grond van die verslag van 'n Tussentydse Komitee wat die hele aangeleentheid moes ondersoek, is die saak van soveel landsbelang geag dat die Regering besluit het om self die verantwoordelikheid vir die oprigting te aanvaar. Met dié doel voor oë is die Suid-Afrikaanse Steenkool-, Olie- en Gas-korporasie, Bpk. (SASOL) op 26 September 1950 in die lewe geroep om die regte en bates van Anglo-Vaal oor te neem. Die lisensie is op 19 Februarie 1951 aan die nuwe onderneming oorgedra.

Vyf jaar na sy stigting het Sasol sy eerste petrol gelewer; en ten spyte van tallose teenslae en verliese en 'n kapitaalbesteding wat uiteindelik meer as dubbel die bedrag van die oorspronklike beraming beloop het, kon dit in 1960 sy eerste wins toon. Die wyse waarop die hindernisse te bowe gekom is, moet ongetwyfeld as besondere Suid-Afrikaanse prestasies op nywerheidsgebied gereken word. Nou reeds kan die onderneming as 'n monument van durf en deursettingsvermoë beskou word, sowel wat die besluit deur die Regering om dit op te rig betref, as die uitvoering daarvan deur die tegnici.

In die eerste Volksraadsdebat [60)] oor die stigting van Sasol is die onderneming as 'n tweede Evkom of Yskor bestempel.

---

60. <u>Debatte van die Volksraad</u>, deel 75, 1951, koll. 4179 - 4242.

Vloeibare brandstof is inderdaad vir die Unie se ekonomie van net soveel fundamentele belang as elektrisiteitsvoorsiening en yster en staal; vandaar die noodsaaklikheid om die Unie ten opsigte van sy brandstofbenodigdhede minder van die buiteland afhanklik te maak. Dít was die hoofrede vir die staatsoptrede tot daarstelling van die bedryf.

Maar ook vir hierdie studie is Sasol van besondere belang. Dit geld veral die nuwe prosedure wat met sy stigting en kapitaalvoorsiening gevolg is, en daarna by Foskor herhaal is. Dié aspekte sal in die hoofstukke wat in die besonder daarop betrekking het, verder behandel word.[61)]

VI. DIE FOSFAAT-ONTGINNINGSKORPORASIE (EDMS.) BEPERK (FOSKOR), 1951.

Dis begryplik dat, gesien die beleid van ontwikkeling van die landboubedryf, die kwessie van kunsmisvoorsiening wat in dié verband van essensiële betekenis is, ook van staatsweë aandag sou geniet het. Dis ook verstaanbaar dat die saak veral gedurende die twee wêreldoorloë as gevolg van die verskynsel van voedseltekorte op die voorgrond getree het.

1. Afhanklikheid van Buitelandse Voorrade.

Teen die einde van Wêreldoorlog I het onder andere die pasgestigte Wetenskaplike en Tegniese Komitee pogings in die werk gestel ter aanvulling van die voorrade wat as gevolg van die beperkte invoermoontlikhede skaars geword het.[62)] Verder is deur Wet No. 21 van 1917 regeringsbeheer oor die gehalte en prys van kunsmisstowwe uitgeoefen en die verkoop daarvan gesub-

---

61. Hoofstuk 8 en hoofstuk 10.

62. U.G. 21-'18, Annexure X - „Memorandum on Fertilisers". U.G. 33-'19: Report of .... the Industries Advisory Board and of the Scientific and Technical Committee.... and of the Advisory Board of Industry and Science....., pp. 6, 8 - 10.

sidieer. Dit was die begin van staatsbemoeiing en -steun op hierdie gebied. [63]

Tydens Wêreldoorlog II het die kwesbaarheid van die Unie as gevolg van die landbou se afhanklikheid van ingevoerde fosfaat nogmaals geblyk; want van die benodigde voorraad moes bykans negentig persent nog uit die buiteland verkry word. [64] Daarom dat die Kommissie in verband met Industriële en Landboubenodigdhede in sy Eerste Voorlopige Verslag dit 'n saak van „nasionale belang" genoem het, omdat dit „onontbeerlik vir die welsyn van die landbou" is. [65] Tog het die Kommissie, net soos in die geval van die brandstofnywerheid, nie in hierdie verband aan verdere staatsteun of 'n staatsonderneming gedink nie. Dit moet waarskynlik daaraan toegeskryf word dat die ondersoek in die eerste oorlogsjaar ingestel is; en verder het die Kommissie, wat die verhouding van die staat tot die nywerheidslewe betref, 'n besonder konserwatiewe standpunt ingeneem.

Selfs in die naoorlogse jare het die voedselvoorsiening, hoofsaaklik as gevolg van die bevolkingsgroei, nywerheidsontwikkeling en stygende lewenstandaard, 'n aktuele vraagstuk gebly; en, soos gesê, was dié saak weer ten nouste met die kwessie van kunsmisvoorsiening verbonde. In dié omstandighede het die Regering in 1951 die geleentheid benut om die ontginningsregte van die fosfaatneerslae te Phalaborwa in Noordoos-Transvaal van private belange oor te neem, en vir die ontginning daarvan is die Fosfaat-ontginningskorporasie (Edms.) Bpk. (Foskor), [66] wat op 1 Augustus 1951 deur

---

63. Die Wet is later deur Wet No. 36 van 1947 vervang.
64. U.G. 33/1940, p. 7.
65. Ibid., pp. 6, 7.
66. Die oorspronklike naam was „Unie-Fosfaat-Ontginningsmaatskappy (Eiendoms.) Bpk." Die naamsverandering is op 1 Nov. 1951 geregistreer.

bemiddeling van Yskor geïnkorporeer is, in die lewe geroep. Die aanleg is vier jaar later amptelik deur die Eerste Minister geopen, en in 1959 het die onderneming sy eerste wins gelewer.

Die oorspronklike installasie, wat as proefaanleg bedoel was, kon slegs twaalf persent van die Unie se benodigde voorrade verskaf, wat as ontoereikend met die oog op noodtoestande beskou is.[67] Daarom is gedurende 1959 beplan om die produksie gedurende die eersvolgende jare sodanig te verhoog dat in ál die land se behoeftes aan ru-fosfaat voorsien sal kan word.[68] Ooreenkomstig die regeringsbeleid om nie met private ondernemings te konkurreer nie, lewer Foskor egter net fosfaatkonsentraat, wat dan deur kunsmisfabrikante tot superfosfaat verwerk word.

2. Redes vir die Staatsoptrede.

Net soos in die geval van Sasol was die bedoeling met die stigting van Foskor dus in die eerste plek om Suid-Afrika ten opsigte van essensiële benodigdhede minder van oorsese voorraadbronne afhanklik te maak. Gesien die latere boikotaksie van die Noord-Afrikaanse gebiede vanwaar Suid-Afrika fosfaat ingevoer het, was dit 'n verstandige en versiende stap. Verder was daar die besef van die noodsaaklikheid om die fosfaatneerslae, wat destyds as van beperkte omvang voorgekom het, op 'n langtermyn-grondslag te ontgin, sodat dit steeds in geval van noodtoestande beskikbaar sou wees.[69] Gevolglik kon dit nie aan private inisiatief, wat op maksimum eksploitasie ingestel is, oorgelaat word nie.

---

67. Jaarverslag 1958, p. 11.
68. Jaarverslag 1959, p. 11.
69. Later het geblyk „dat in die strategiese behoeftes van die Unie se landbou vir 'n veel langer tydperk voorsien sal kan word as wat aanvanklik beraam is toe die Korporasie sy beleid van beheerde eksploitasie geformuleer het". (Jaarverslag 1957, p. 8).

Die naoorlogse omstandighede het ook nog twee verdere oorwegings bygedra:

Eerstens: die binnelandse produksie sou 'n besparing van valuta meebring, [70] en dit was destyds 'n belangrike aspek van die Regering se ekonomiese beleid.

Tweedens: indien fosfaat teen 'n redelike prys gelewer kon word, soos wat verwag is, kon dit ook 'n gunstige uitwerking op die voedselpryse hê.

Op grond van die voorafgaande het die Regering dan besluit om hierdie nuwe terrein te betree - iets wat, soos uit die geskiedenis van die verskillende staatsbeheerde korporasies geblyk het, in Suid-Afrika slegs in besondere omstandighede gebeur het.

Met die stigting van Foskor is staatshulp aan die ekonomiese lewe, meer bepaald die landbou, verder uitgebrei. Dat daar in dié opsig 'n sekere verwantskap tussen dié onderneming en die Klipfonteinse Organiese Produktekorporasie bestaan, behoort duidelik te wees.

Soos uit die naam afgelei kan word, is die Fosfaatontginningskorporasie (Edms.) Bpk. in die vorm van 'n private maatskappy opgerig.[71] In dié opsig is dit enig van sy soort onder die staatsbeheerde korporasies.[72]

VIII. SUID-AFRIKA SE INDUSTRIËLE REVOLUSIE.

Gepaard met die staatsoptrede was daar gedurende en ná die oorlog ook die energieke pogings van die kant van

---

70. In 1954 is bereken dat die land naastenby R5,400,000 aan die invoer van rotsfosfaat bestee. (Industrial Review of Africa, Vol. 6, No. 3, p. 13).

71. Die oorspronklike naam het dit natuurlik nog duideliker laat blyk, Vgl. p. 106, voetnoot 66.

72. Vgl. verder hoofstuk 8.

private onderneming om nywerhede tot stand te bring. In welke mate dit geskied het, blyk uit die volgende gegewens:[73]

Jaar	Aantal Ondernemings	Werknemers		Waarde van Bruto-opbrengs
		Blank	Nie-blank	
1938-'39	10,256	144,838	207,662	R 399,234,000
1943-'44	10,684	154,790	296,386	R 661,114,000
1948-'49	14,361	227,782	440,545	R1,349,102,000[74]
1953-'54	16,917	267,138	588,157	R2,459,586,000[74]

Dat Suid-Afrika in die tyd in der waarheid 'n nywerheidsland geword het, word verder geïllustreer deur die syfers vir die bydrae van die sekondêre nywerhede tot die volksinkome (vergelyk met dié van ander sektore van die volkshuishouding).[75]

	1937-'38	1947-'48	1957-'58
Landbou, Bosbou en Visserye ...	11.8	15.3	12.3
Mynwese	19.6	10.5	12.9
Fabriekswese (privaat)	17.6	21.6	24.5

Die styging in die netto-bydrae van die fabriekswese van minder as 10 persent in 1917-18 [76] tot bykans 25 persent in 1957-'58 vertel ten duidelikste die treffende verhaal van Suid-Afrika se nywerheidsontwikkeling gedurende die tydperk van veertig jaar, met die dekade 1940-50 as die beslissende fase.

x x x

73. Saamgestel uit gegewens in die Offisiële Jaarboek van die Unie van Suid-Afrika, No. 23 (1947-'48), hoofstuk XXIII, p.3; No. 28 (1954-'55),p.633;No.29 (1956-'57), p. 661.
74. Die grootste enkele jaarlikse styging was gedurende 1949/50-1950/51, en wel vanaf R1,548,634,000 tot R1,920,392,000 (Ibid., No. 29 (1956-'57), p. 661).
75. 'n Halfeeu Ekonomiese Vooruitgang, 1909/10 - 1959/60, p. 15.
76. Vgl. hoofstuk 4, p. 63.

Wat die ekonomiese en nywerheidslewe van Suid-Afrika betref, het die geskiedenis van Wêreldoorlog I homself tydens Wêreldoorlog II herhaal, net in sterker mate. Uit die talryke ondersoeke en verslae sowel as wetgewende en ander maatreëls blyk dat dit 'n tydperk van verhoogde aktiwiteit was, terwyl die idee van langtermyn-beplanning aandui dat 'n gevorderde ontwikkelingstadium bereik is.

Die staat moes as gevolg van die oorlog groter verantwoordelikhede aanvaar, en daardeur het noodsaaklike ondernemings (soos dié vir die voorsiening van nywerheidskapitaal en die vervaardiging van brandstof uit steenkool) waaraan lank reeds 'n behoefte bestaan het, hulle beslag gekry. Behalwe die oorlog en die naoorlogse internasionale toestand was ook die bewindsoorname deur die Nasionale Party in 1948 'n belangrike faktor in verband met die totstandkoming van 'n aantal korporasies gedurende hierdie jare.

Ekonomies (en andersins) het daar 'n nuwe Suid-Afrika uit die oorlog te voorskyn getree. Dié ontwikkeling het egter ook probleme meegebring en verskerp, soos in die volgende hoofstuk aangetoon sal word; maar danksy die groter ekonomiese krag kon dié vraagstukke met mening aangepak word. Op die voetspoor van die ekonomiese ontwikkeling het ook die staatkundige strewe 'n vaartversnelling ondergaan, veral vanaf 1948, en wel in so 'n mate dat dit aan die einde van die vyftigerjare sy bekroning in die republiekwording kon vind. Die stewige ekonomiese fondament wat 'n noodsaaklike voorvereiste hiervoor was, is ewe-eens deur die ontwikkelinge wat in hierdie hoofstuk geskets is, gelê. Dit alles bewys die uiterste belangrikheid van die onderhawige periode in die geskiedenis van die Unie van Suid-Afrika.

HOOFSTUK 6.

STAATSHULP VIR DIE SOSIO - EKONOMIESE VOORUITGANG VAN DIE NIE-BLANKE BEVOLKINGSGROEPE.

Korporasies vir Bantoe- en Kleurling-ontwikkeling (1959-'62).

Soos uit die vorige drie hoofstukke geblyk het, is die geskiedenis van die staatsbeheerde korporasies in 'n sekere mate die verhaal van die ekonomiese ontwikkeling van Suid-Afrika. Meer nog: dit weerspieël ook die landsvraagstukke en die regeringsbeleid wat ten opsigte daarvan ontwikkel het. Van laasgenoemde is die jongste twee korporasies, die Bantoe-beleggingskorporasie en die Kleurling-ontwikkelingskorporasie, verdere en besonder gepaste voorbeelde.

Die kenmerkende en betekenisvolle van die vierde en laaste periode in die geskiedenis van die Suid-Afrikaanse korporasies is dat dié instellinge hiermee op 'n nuwe terrein aangewend word, en wel vir die ekonomiese ontwikkeling van die nie-blanke bevolkingsgroepe, terwyl dit voorheen vir staatshulp aan die algemene landsekonomie, waarin die blanke die oorheersende posisie beklee, gebruik is.

Hierdie verskuiwing dui terselfdertyd aan in welke mate die nieblankevraagstuk van aktuele belang geword het. En omrede van die verband tussen die skepping van genoemde twee korporasies en die Suid-Afrikaanse rassevraagstuk sal die opkoms van laasgenoemde eers saaklik geskets word - 'n volledige behandeling is hier duidelik nie ter sake nie; [1)]

---

1. Vir 'n vollediger uiteensetting word verwys na onder andere N.J. Rhoodie en H.J. Venter: Die Apartheidsgedagte, Kaapstad, 1960.
Gwendolen M. Carter: The Politics of Inequality - South Africa since 1948, London, 1958.

teen dié agtergrond sal dan die voorgeskiedenis van die twee genoemde instellinge beskryf word. Uit dié oorsig sal meteen ook blyk watter evolusie daar in die denke en beleid met betrekking tot die vraagstuk plaasgevind het.

I. DIE STYGENDE KLEURGETY.

Die beginjare van die twintigste eeu was in Suid-Afrika 'n tydperk van gisting en woeling, nie alleen op staatkundige en ekonomiese gebied nie[2] maar ook ten opsigte van die nieblankes.

As eerste bewys dat die erns van die situasie raakgesien is, kan die adres-versoekskrif genoem word, wat deur Transvaalse leiers onder aanvoering van genl. Smuts en Schalk Burger op 8 Januarie 1903 aan Joseph Chamberlain tydens sy besoek aan Suid-Afrika te Pretoria oorhandig is. Daarin is onder andere „the grave character of the native question" onder sy aandag gebring, die feit dat die oorlog 'n toestand laat ontstaan het „which must be a matter of grave consequence to the white population of South Africa".[3]

'n Verdere aanduiding is die benoeming en aanbevelings van die interkoloniale kommissie van ondersoek, The South African Native Affairs Commission, 1903-'05, onder voorsitterskap van Sir Godfrey Lagden, wat die noodsaaklikheid van 'n uniforme naturellebeleid en optrede bepleit het; en wat politieke verteenwoordiging betref, gevind het dat die toestand „not only immediately unsatisfactory but pregnant with future

---

2. Vgl. Hoofstuk 3, p.27.
3. The Star, January, 8, 1903, p. 6.

danger" was.[4]

En ten slotte het die Zoeloe-onrus in Natal gedurende 1906-'07, die moeilikheid met die Chinese in die Transvaal en die Indiërkwessie in beide gebiede die gevaarvolle van die toestand aanskoulik gedemonstreer.[5] Die vraagstuk, wat begryplikerwys as een van die motiewe vir die Unifikasie gedien het, sou mettertyd die land se oorheersende probleem word.

1. <u>Die Jare 1910-1939</u>.

Gedurende die eerste jare na 1910 is die vraagstuk wat deur die Nasionale Konvensie vir reëling en oplossing aan die nuwe staat en sy Parlement oorgelaat is, nie ingrypend aangepak nie ten spyte van die feit dat die besef van die erns daarvan juis tot die staatkundige eenwording bygedra het. Die uiteenlopende beskouings, wat ook tydens die Nasionale Konvensie aan die lig getree het,sowel as die omstandighede van Wêreldoorlog I was hiervoor verantwoordelik. Tog is in enkele opsigte met grondliggende arbeid begin. Van die meeste belang vir hierdie studie is ongetwyfeld die Wet op Naturellegrond, No. 27 van 1913, waardeur die besit van grond deur die Bantoe tot die bestaande, die sogenaamde ingelyste of afgesonderde gebiede, beperk is. Alhoewel dit slegs as 'n tussentydse maatreël bedoel was (in afwagting van 'n meer finale reëling) was die Wet van blywende betekenis in dié

---

4. <u>Report of the South African Native Affairs Commission, 1903-'05</u> (Presented to His Excellency the High Commissioner and the Governments of the Colonies and Territories in British South Africa), Cape Town, 1905, Volume I, parr. 2, 52, 57 (uniforme optrede), 434 (politieke verteenwoordiging).

5. A.J.H. v.d. Walt, J.A. Wiid en A.L. Geyer: <u>Geskiedenis van Suid-Afrika</u>, deel I, Kaapstad, 1951, pp. 642 - 643. J.M.H. van Aardt: <u>Die Botha-bewind in Transvaal, 1907-'10</u> (Ongepubliseerde D. Litt. - proefskrif, P.U. vir C.H.O., 1958), p. 441.

sin dat daarmee die grondslag vir die beleid van gebiedskeiding tussen Blank en Bantoe gelê is. Voorts is die grondbesit van die Bantoe hiermee ook op 'n statutêre grondslag geplaas.[6]

Rondom 1920 het die vraagstuk dringender geword as gevolg van die politieke bewuswording van die nie-blankes, hoofsaaklik onder die invloed van die gebeure van Wêreldoorlog I. Die vorming van organisasies van allerlei soort en slag was 'n aanduiding van die ontwaking en roering wat daar in die geledere van die nie-blankes gekom het.[7]

Onrusbarend was verder die inskakeling van die Bantoe in die ekonomiese lewe, met sy gevolglike sosio-ekonomiese probleme en die bedreiging van die bestaansmoontlikhede van die Blanke. In 1923 is onder andere met die oog op beheer van die toestroming van die Bantoe na die stede die Naturelle-(stadsgebiede) wet aangeneem; en in 1925 het die Kommissie insake Ekonomiese Toestande en Lone (kortweg die „Ekonomiese en Loonkommissie, 1925" genoem) die aandag pertinent op hierdie aspek van die vraagstuk gevestig deur die verklaring in sy verslag dat: „Niks (is) meer opvallend nie as die deurdringing deur die naturel tot in elke toeganklike deel van die lewe van die blanke gemeenskap".[8] Meer omvattende en deurtastende optrede het dus dringend noodsaaklik geword. Hiervoor sou die Nasionale Partyregering wat in 1924 die bewind oorgeneem het, sorg.

---

6. U.G. 61/1955: Samevatting van die Verslag van die Kommissie vir die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika, p. 44, parr. 30 - 32.

7. G.D. Scholtz: „Die Ontstaan en Wese van die Suid-Afrikaanse Rassepatroon", Tydskrif vir Rasse-aangeleenthede, Jaarg. 9, No. 4 (Julie 1958), pp. 164, 165.

8. U.G. 14-'26: Verslag van die Ekonomiese en Loonkommissie (1925), p. 225.

Genl. Hertzog wat reeds vanaf die jare onmiddellik na die Unifikasie die erns van die vraagstuk besef het, het gedurende die dekade 1926-'36 'n moeisame stryd gevoer om sy beleid en daaruit spruitende maatreëls in wetgewing vasgelê te kry. Die jare rondom 1930 was dan ook met dié vraagstuk gelaai, soos onder andere uit die feit dat dit in die algemene verkiesing van 1929 alle ander landsvraagstukke oorskadu het, blyk.[9)]

Die ontwakende nasionalisme onder die Bantoe het tesame met die sosio-ekonomiese bedreiging daartoe bygedra dat reeds in 1930 'n vrees onder die blankes as gevolg van die „rising tide of colour" vasgestel kon word.[10)]

Dít vorm die agtergrond vir en aanleiding tot die eerste ondersoeke na die ontwikkeling van die Bantoegebiede vroeg in die dertigerjare, wat verder in die hoofstuk in besonderhede behandel sal word.

Benewens die Naturelle-administrasiewet, No. 38 van 1927, het die wetgewing van 1936/'37 [11)] genl. Hertzog se konsepsie van 'n Suid-Afrikaanse naturellebeleid beliggaam - sy dit dan met sekere toegewings; en daarmee het daar 'n vaster koers ten opsigte van die lewensbelangrike vraagstuk gekom na die aanvanklike huiwering. Daar kon dan ook, hoewel slegs tydelik, in kalmer waters gevaar word wat dié saak betref.

---

9. Rhoodie en Venter, a.w., p. 139.
10. W.M. MacMillan: Complex South Africa, London, 1930, p. 30.
11. Die Naturelle-verteenwoordigingswet, No. 12 van 1936.
Die Suid-Afrikaanse Naturelletrust- en grondwet, No. 18 van 1936.
Die Wet tot Wysiging van die Wette op Naturelle, No. 46 van 1937 (waardeur hoofsaaklik die wetgewing van 1923 in verband met naturelle in stadsgebiede gewysig is).

2. Wêreldoorlog II en daarna.

Wêreldoorlog II wat spoedig hierna (in 1939) uitgebreek het, sou die hele aangeleentheid ten diepste raak. Nadat dit aanvanklik op die agtergrond geskuif is, het die vraagstuk teen die einde van die oorlog in verhewigde vorm teruggekeer, juis as gevolg van die omstandighede wat deur die oorlog geskep is. Binnelands was daar, eerstens, die toestroming van die Bantoe na die stede en hulle opname in die ekonomiese lewe as gevolg van die nywerheidsuitbreiding en die gevolglike tekort aan arbeid; en, tweedens, die ontwaking van 'n strydvaardige nasionalisme onder die Bantoe.[12)] Vanuit die buiteland is invloed uitgeoefen deur die oorlogtydse en naoorlogse idees van rassegelykheid en fundamentele menseregte wat hulle beslag onder andere in die V.V.O.-handves gekry het;[13)] ook deur die nasionale ontwaking en vrywording van nie-blanke volke.[14)]

As openbaringe van die hernieude en intense belangstelling in die aangeleentheid kan genoem word: die Volkskongres oor die Rassebeleid van die Afrikaner in Bloemfontein, 1944; geskrifte soos dié van proff. R.F.A. Hoernlé [15)] en G. Cronje[16)] gedurende die jare 1945-'48; en die stigting van die Suid-Afrikaanse Buro vir Rasse-aangeleenthede (SABRA) in 1948.[17)] Alles dui onmiskenbaar op 'n besef van die erns van die situasie wat besig was om te ontwikkel.

Ook die Regering is deur die omstandighede tot optrede gedwing; en in die volgende gevalle het die optrede skerp reaksie uitgelok. Eerstens, deur die Verslag van die Naturellewette-kommissie (die sogenaamde Fagan-kommissie), 1946-'48,

---

12. Rhoodie en Venter, a.w., pp. 155-159.

13. Vgl. onder andere die Preambule en artt. 55, 76 van die V.V.O.-Handves.

14. Rhoodie en Venter, a.w., pp. 159 - 161.

15. Race and Reason; South African Native Policy and the Liberal Spirit - albei van 1945.

16. 'n Tuiste vir die Nageslag (1945), Regverdige Rasse-Apartheid (1947), Voogdyskap en Apartheid (1948).

17. Vgl. in dié verband Rhoodie en Venter, a.w., pp. 162-178.

waarin die standpunte van sowel totale segregasie as volledige integrasie verwerp is en 'n beleid onderskryf is „wat aanneem dat Blanke en Naturellegemeenskappe, oor die land versprei soos vandag die geval is, permanent naas mekaar bly voortbestaan, ekonomies ineengestrengel, en dat beide dus as permanent en as onderdele van een groot masjien erken moet word ....".[18) Deur sy aanvaarding van die verstedeliking van die naturel as iets wat nie ongedaan gemaak kan word nie, het die Kommissie (in teenstelling met byvoorbeeld die Kommissie insake die Ekonomiese en Maatskaplike Toestande van die Naturelle van 1930-'32) weinig aandag aan die reservate geskenk, want dit was sy oortuiging dat: „Dit is nie meer in die Reserwes nie, maar in die stede" waar die oplossing van die probleem van die verhouding tussen Blank en Bantoe gesoek moes word. [19)]

Verwant hieraan was die netelige vraagstuk van die Bantoe in die nywerheidslewe. Deur die Wetsontwerp op Nywerheidversoening (Naturelle), 1947, is beoog om Bantoe-nywerheidswerkers min of meer op dieselfde grondslag as Blanke werkers te behandel, byvoorbeeld deur die registrasie en beheer van vakunies. [20)] Die skema is egter deur die destydse Regering laat vaar, en na die bewindsverandering in 1948 is die aangeleentheid vir ondersoek na die Kommissie insake Nywerheidswetgewing (1948-'51) verwys. Enkele hoofstukke in die verslag van dié Kommissie het dan ook op hierdie saak betrekking gehad. [21)]

---

18. U.G. No. 28-1948: Verslag van die Naturellewettekommissie, 1946-'48, par. 30.
19. Ibid., parr. 28, 67.
20. Gepubliseer in Buitengewone Staatskoerant van die Unie van Suid-Afrika, No. 3817, Kaapstad, 16 Mei 1947.
21. U.G. 62-1951: Verslag van die Kommissie van Ondersoek insake Nywerheidswetgewing, hoofstuk 9, 13-17.

Laastens kan na die toekenning van verteenwoordiging aan die Indiërs in die Natalse Provinsiale Raad en die Unieparlement in 1946 verwys word. [22] Die Nasionale Party het hom heftig teen die maatreël verset, terwyl sowel die Arbeiders- as Dominiumparty as gevolg van die wetgewing verdeeldheid en skeuring ondergaan het.

Hiermee is 'n nuwe fase betree. Die rassevraagstuk het nie alleen weer eens van oorheersende belang in die Suid-Afrikaanse partypolitiek geword nie, maar inderdaad dié verdelingsfaktor. In die nuwe situasie sou die hoofrol deur die apartheidsbeleid van die Nasionale Party gespeel word. Op grond van die beleid wat gedurende die jare 1938-'48 ontwikkel en geformuleer is en veral in die naoorlogse jare (vanaf 1945) sy beslag gekry het, [24] is die Nasionale Party in die algemene verkiesing van 1948 aan die bewind gestel. Daarop het die periode van toepassing en uitbouing van die beleid by wyse van wetgewing en andersins gevolg; en dít het die kleurvraagstuk in die brandpunt van belangstelling gehou.

Gedurende die eerste dekade van die bewind van die Nasionale Party het die vraagstukke aangaande die Bantoe die denke, regeringsbeleid en -optrede oorheers; maar nadat die grondliggende arbeid op dié terrein enigsings afgehandel was, het daar 'n verruiming ingetree en het die Kleurlinge en Indiërs ook aan die beurt gekom, soos verder uit hierdie hoofstuk sal blyk.

---

22. Wet No. 28 van 1946, hoofstuk II.
23. Carter, <u>a.w.</u>, pp. 36, 342.
24. Die grondtrekke van die beleid is reeds in die Party se verkiesingsmanifes van 1938 te vinde; ook in die petisie wat op 1 Junie 1939 deur dr. Malan by die Volksraad ingedien is. Vir die naoorlogse jare is veral van belang die beleidstuk oor die Kleurlinge wat in 1945 deur die Kaaplandse Nasionale Party aanvaar is en die verslag van die komitee van die Federale Raad van die Party wat in 1947 benoem is „om op die grondslag van apartheid 'n omvattende beleid vir die Nasionale Party uit te werk..." Vgl. in dié verband: Jan J. van Rooyen: <u>Die Nasionale Party - Sy Opkoms en Oorwinning</u> (Uitgegee deur die Hoofraad van die Kaaplandse Nasionale Party), Kaapstad, 1956, pp. 260, 264, 265.

II. DIE EKONOMIESE ONTWIKKELING VAN DIE BANTOE-GEBIEDE.

Die eerste ondersoek na die ekonomiese posisie van die Bantoe en die ontwikkeling van die Bantoegebiede was 'n uitvloeisel van die verstedeliking van dié bevolkingsgroep wat in die twintigerjare opvallend geword het en wat, soos in die vorige gedeelte van die hoofstuk aangedui, tot 'n besef van die erns van die vraagstuk bygedra het.

1. Ondersoeke en Opvattings, 1925 - 1936.

Die Kommissie insake Ekonomiese Toestande en Lone (1925) het in sy verslag aanbeveel dat die Regering 'n volledige opname van die ekonomiese posisie van die naturelle moes onderneem.[25] Hieraan is in 1930 deur die benoeming van die Kommissie insake Ekonomiese en Maatskaplike Toestande van die Naturelle gevolg gegee.[26] Die Kommissie moes onder andere die uitwerking van die konkurrensie van die stedelike Bantoe op die posisie van die Blanke en Kleurlingarbeiders ondersoek;[27] maar na sy oortuiging was die oorsprong en kern van die vraagstukke met betrekking tot die stedelike Bantoe in die reservate geleë,[28] sodat die oplossing dus in „'n verstandige, moedige, vooruitstrewende gedragslyn om die Reserwes te ontwikkel" geleë was.[29] Dít sou die stadwaartse trek met sy maatskaplike probleme en euwels asook die bedreiging van die Blanke se ekonomiese bestaansmoontlikhede verminder, terwyl dit positief tot 'n verhoging van die volksinkome sou lei, is deur die Kommissie geredeneer.[30]

---

25. U.G. 14-'26. p.9, par. 5; ook Aanbeveling A(1), p.201.
26. Die Kommissie het homself kortweg die „Ekonomiese Naturelle-Kommissie" (sic!) genoem.
Vgl. U.G. 22, 1932 bylae 11, p. 280.
27. U.G. 22, 1932; Verslag van die Ekonomiese Naturelle-kommissie, 1930-1932, p. 1.
28. Ibid., parr. 85, 92.
29. Ibid., par. 96.
30. Ibid., parr. 84, 528, 558, 560, 563.

Die toestande in die reservate, het die Kommissie bevind, was 'n gevolg van oorbeweiding en primitiewe bewerkingmetodes, waardeur op die skepping van woestyntoestande afgestuur is.[31)]

Kenmerkend van hierdie eerste fase in die ontwikkeling van die denke oor die vraagstuk was dat daar as teenmiddel slegs aan die verbetering van die landbou en veeteelt (en aan huisvlytbedrywe) gedink is. [32)]

Meer progressief, in die lig van latere ontwikkelinge, was die gedagte van die Kommissie dat daar nie alleen ten opsigte van die bestuur en administrasie op groter skaal van naturelle-instellinge gebruik gemaak moes word nie maar selfs ook in verband met die ekonomiese ontwikkeling van die gebiede.[33)]

Dat die agterlikheid van die gebiede in dié jare ook deur ingeligte persone buite regeringskringe opgemerk is, blyk byvoorbeeld uit die werk van MacMillan wat die toestande in felle kleure beskryf het. Maar ook by hom het die idee van ontwikkeling, byvoorbeeld deur industrialisasie, nog nie posgevat nie.[34)]

Die Raad van Handel en Nywerheid wat, merkwaardig genoeg, die moontlikheid van die stigting van nywerhede in die naturellegebiede moes ondersoek, het bevind dat die inkomste van die bewoners uit die landbou so karig was dat hulle tot voortdurende armoede gedoem was. Om die toestand te verbeter het die Raad blykbaar, soos die Kommissie van 1930-'32, slegs aan landbou-ontwikkeling gedink: dit is as onwaarskynlik geag dat private ondernemings nywerhede in dié gebiede sou begin; en die moontlikheid van staatsoptrede is nie oorweeg nie. [35)]

---

31. Ibid., parr. 72, 73.
32. Ibid., parr. 173, 174.
33. Ibid., parr. 196, 204, 207.
34. MacMillan, a.w., hoofstuk XII, XIII.
35. Verslag No. 219 van die Raad van Handel en Nywerheid, Stigting van Nywerhede in Naturellegebiede (1936), parr. 11, 42.

Die verslag lewer dus bewys dat die Suid-Afrikaanse openbare mening nog nie werklik oor die ontwikkeling van die reservate begaan was nie; en verder was die gedagte aan die behartiging van nywerheidsondernemings deur die staat nog betreklik vreemd.

2. Maatreëls vir Bantoe-ontwikkeling, 1925-1936.

Praktiese stappe van owerheidsweë vir die ontwikkeling van die gebiede het egter nie heeltemal agterweë gebly nie. Reeds in 1925 is 'n Naturelle-ontwikkelingsrekening ingestel[36) waardeur fondse vir onderwysgeriewe en „voor verdere ontwikkeling en vermeerdering van welvaart van naturellen" beskikbaar gestel kon word.[37) Volgens die getuienis van die Naturellesake-kommissie is noemenswaardige verbetering in landbou-ontwikkeling deur dié maatreël bewerkstellig.[38) Hieruit blyk ook hoe die Nasionale Party spoedig na sy bewindsaanvaarding begin het om die naturellevraagstuk op hierdie front daadwerklik aan te pak.

Die poging is in 1936 aansienlik uitgebrei en verskerp deur die Suid-Afrikaanse Naturelletrust- en-grondwet, No. 18 van 1936, waardeur voorsiening vir die aankoop van grond gemaak is, asook vir „die bevordering van die belange van naturelle in afgesonderde naturellegebiede, oopgestelde gebiede, of op grond gehou deur of van die Trust, wat betref landbou, veeteelt en ander nywerhede".[39)

Die verwysing na „ander nywerhede" is 'n betekenisvolle aanduiding van 'n nuwe gedagtegang wat, hoewel nog uiters

---

36. Wet No. 41 van 1925, art 12.

37. Ibid., art. 13 (1)(a), (b).

38. U.G. No. 42-1941: Verslag van die Naturellesake-kommissie vir die Jare 1939-1940, p. 15.

39. Wet No. 18 van 1936, art. 9(1)(d).

skoorvoetend, besig was om pos te vat. Die Naturellesake-kommissie het dan ook reeds in 1939/40 geoordeel dat die Trust na afhandeling van die meer onmiddellike en dringende take van grondaankope en -rehabilitasie daartoe sou kon oorgaan om aandag aan nywerheidsontwikkeling te skenk.[40] Belangwekkend is die wetgewing ook omdat dit by die aanbevelings van die Kommissie insake Ekonomiese en Maatskaplike Toestande van Naturelle (1930-'32) aangesluit het, te wete die noodsaaklikheid van die ontwikkeling van die reservate. Volgens die bepaling van die Wet moes dit die „stoflike, morele en maatskaplike welsyn" van die inwoners insluit.[41]

Die beskouing en regeringsbeleid wat aan die Wet ten grondslag lê, is duidelik dat die reservate die eintlike en permanente tuiste van die Bantoe is en met die oog daarop ontwikkel moet word. As sodanig pas dit in die groter raamwerk van die wetgewing met betrekking tot die Bantoe wat sedert die Unifikasie aangeneem is, meer bepaald gedurende die Hertzog-periode, en waardeur die Suid-Afrikaanse naturellebeleid uitgebou is.

3. <u>'n Nuwe Benadering as gevolg van Wêreldoorlog II</u>.

Die geesteskragte wat deur Wêreldoorlog II ontketen is, het hulleself ook ten opsigte van hierdie saak laat geld en ontwikkelinge verhaas. As mondstuk van die oorlogstydse strewe na sosiaal-ekonomiese welsyn het onder andere die Naturellesake-kommissie opgetree wat in sy verslag vir 1939/40 dit kernagtig gestel het dat: „Die ekonomiese welsyn van die naturelle maak 'n deel uit van ons trusteeskap."[42] Dieselfde

---

40. U.G. No. 42-1941, p.14.

41. Wet No. 18 van 1936, art. 9(1)(e).

42. U.G. No. 42-1941, p.11.

gesindheid is deur die Sosiale en Ekonomiese Beplanningsraad ge-openbaar, o.m. in sy verslag wat dit reeds enigermate in die titel suggereer, naamlik Die Ekonomiese en Maatskaplike Toestande van die Rassegroepe in Suid-Afrika.[43]

Dat die openbare aandag hierdeur opnuut op die behoefte aan ontwikkeling van die Bantoegebiede gevestig is, blyk uit die Verslag van die Kommissie insake die Lone van Naturelle-mynwerkers op die Witwatersrand, 1943. Die toestande in die tuislande van die werkers was, volgens die Kommissie se bevinding, „sorgwekkend" as gevolg van oorbevolking en oorbeweiding en die gevolglike verlies aan produktiwiteit van die grond.[44]

ŉ Nuwe benadering ten opsigte van dié gebiede is deur die Sosiale en Ekonomiese Planneraad in sy verslag van 1946, getiteld Die Naturellereserwes en hul Plek in die Volkshuishouding van die Unie van Suid-Afrika,[45] op verrassende wyse geopenbaar. As uitgangspunt het die Raad aanvaar dat die reservate as „die tuiste van ŉ gevestigde, stabiele naturellebevolking moet dien".[46] Omdat dit volgens die Planneraad nie deur landbou-ontwikkeling alleen bewerkstellig kon word nie, moes ŉ verskeidenheid in die ekonomie opgebou word.[47] En daartoe moes die staat ŉ positiewe bydrae lewer, desnoods deur die skepping van ŉ spesiale instelling.[48] Hoe belangrik en dringend die saak beskou is, blyk uit die woorde: „Die ontwikkeling van die reserwes behoort al hoe meer ŉ saak van nasionale belang te word."[49]

---

43. U.G. 53/1948 (Verslag No. 13 van die Sosiale en Ekonomiese Planneraad), parr. 1, 171, 178.
44. U.G. No. 21 - 1944, parr. 121, 122 en 200.
45. U.G. No. 32/1946.
46. Ibid., par. 7 .
47. Ibid., par. 105.
48. Ibid., par. 256.
49. Ibid., par. 270.

Die nuwe in vergelyking met die verslag van die Kommissie insake Ekonomiese en Maatskaplike Toestande van Naturelle (1930-1932), waarby dit origens nou aansluit, is die gedagte dat die staat 'n aandeel moet neem in die ontwikkeling van die reservate tot tuisgebiede vir die Bantoe; en verder dat die ontwikkeling van sekondêre nywerhede in dié verband noodsaaklik is.

4. Praktiese Skemas vir Bantoe-tuislandontwikkeling.

Die Raad se verdere idee, naamlik die wenslikheid van 'n spesiale liggaam vir die ontwikkelingswerk, is in 1951 breedvoeriger uitgewerk in 'n skema wat vir die Raad vir die Ontwikkeling van Natuurlike Hulpbronne opgestel is.[50] Uitgaande van die standpunt dat dit nie doenlik is om, soos in die blanke gebied, slegs „die nodige basis te skep waarop privaat inisiatief kan fungeer" nie[51] - omdat dié nie bestaan nie - is die skepping van 'n staatsbeheerde korporasie na die voorbeeld van die Amerikaanse Tennessee Valley Authority (TVA) voorgestel, wat op streeksgrondslag 'n omvattende program vir landbou- en nywerheidsontwikkeling sowel as die voorsiening van 'n verskeidenheid van dienste sou kon onderneem.

Hierdie konkrete voorstelle dui op die verhoogde aktualiteit wat die saak bereik het en die vordering wat daar in die denke oor die vraagstuk gemaak is. Dit was deels 'n gevolg van die invloed vanuit die buiteland van die idee van hulpverlening aan die onderontwikkelde gebiede om tot sosiaal-ekonomiese en politieke volwaardige gemeenskappe te ontwikkel; en verder het die bewindsoorname deur die Nasionale Party in 1948 en die uitvoering van sy apartheidsbeleid opnuut en in verskerpte mate die aandag op die noodsaaklikheid van die ont-

---

50. Deur prof. F.C. van N. Fourie, getiteld: „'n Ontwikkelingstegniek vir die Naturellegebiede", gepubliseer in Tydskrif vir Rasse-aangeleenthede, Jaarg. 2, No. 4 (Julie 1951).

51. Ibid., p.3.

wikkeling van die reservate tot tuislande van die Bantoe gevestig. Trouens in 'n beleidsverklaring vóór die verkiesing is ten opsigte van dié saak pertinent verklaar: „Die naturellereserwes moet die ware vaderland van die naturel word." En: „'n Groter verskeidenheid van ekonomiese bedrywighede sal geleidelik tot stand gebring word om groter produktiwiteit en stabiliteit in die reserwes te bewerkstellig......"[52)]

Met die oog op die praktiese uitvoering van die beleid het die Regering in 1950 'n kommissie onder voorsitterskap van prof. F.R. Tomlinson benoem „om 'n deurtastende ondersoek in te stel na en verslag uit te bring oor 'n omvattende skema vir die rehabilitasie van die Naturellegebiede binne die Unie van Suid-Afrika, met die oog op die uitbouing van 'n eie volkstruktuur gebaseer op doeltreffende sosio-ekonomiese beplanning."[53)]

Die opdrag, en in besonder die onderstreepte woorde, vertolk die stand van sake met betrekking tot die vraagstuk teen die helfte van die eeu, waaruit blyk dat die dringendheid nou terdeë besef is; ook die noodsaaklikheid van omvattende en doelgerigte optrede; en die opvatting dat die bestemming van die gebiede moet wees om as nasionale tuistes van die Bantoe te dien.

Die Kommissie se verslag[54)] het die bevindings van die voorafgaande ondersoeke onderskryf en verklaar: „Om 'n styging van die Bantoe se lewenstandaard op 'n bestendige ekonomiese basis te bewerkstellig, is die ontwikkeling van 'n gediversifiseerde ekonomie in die Gebiede noodsaaklik".[55)] Die voor-

---

52. Die Transvaler, 29 Maart 1948, pp. 1,6.
53. Die opdrag van die Kommissie. Onderstreping deur skrywer.
54. U.G. 61/1955: Samevatting van die Verslag van die Kommissie vir die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika.
55. Ibid., p.111, par. 21.

stel dat dit deur nywerheidsontwikkeling moet geskied, is soos volg gemotiveer:56)

(1) Nywerheidsontwikkeling is nodig vir die opneming van die „surplus"-bevolking van die landbou.

(2) Dis 'n algemene reël dat industriële ontwikkeling 'n verhoging van lewenstandaarde meebring.

(3) Dis makliker om van die Bantoe 'n doeltreffende industriële werker as 'n bedrewe boer te maak.

(4) Dit sal die produktiewer aanwending van arbeid moontlik maak.

As een van die metodes vir die bereiking van sy oogmerke het die Kommissie die skepping van 'n ontwikkelingskorporasie vir die Bantoegebiede voorgestel. Die kapitaalvoorsiening, benoeming van direkteure, werkswyse, ens. van die korporasie is breedvoerig uiteengesit.57)

III. DIE BANTOE - BELEGGINGSKORPORASIE VAN SUID-AFRIKA, BEPERK (B.B.K.), 1959

In die Witskrif58) waarin die Regering sy besluite oor die Kommissie se aanbevelings bekend gemaak het, is die voorstel vir 'n ontwikkelingskorporasie aanvaar. Dit sou egter 'n veel minder ambisieuse instelling wees. In plaas van die voorgestelde kapitaal van R50-miljoen, waarvan R10-miljoen in die eerste jaar voorsien moes word, sou 'n bedrag van R1-miljoen uit die fondse van die Naturelletrust as aanvangskapitaal beskikbaar gestel word, met die moontlikheid van verdere bedrae. Die grondbeginsel sou egter wees dié „van self-hulp deur Bantoekapitaal te mobiliseer". „In besondere gevalle" sou die Korporasie Bantoe-ondernemings kon oprig.59)

---

56. Ibid., p.133, parr. 5, 6.

57. Ibid., p.190, parr. 22-24.

58. W.P. F-'56: Besluite deur die Regering oor die Aanbevelings van die Kommissie vir die Socio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika.

59. Ibid., punt 9.

1. Stigting en Funksies van die B.B.K.

Uitvoering is aan die skema gegee deur Wet No. 34 van 1959, waardeur die Bantoe-beleggingskorporasie van Suid-Afrika, Beperk, in die lewe geroep is, met as funksie „om onder Bantoepersone in die Bantoegebiede nywerheids- en ander ondernemings te bevorder en aan te moedig en as ontwikkelings-, finansierings- en beleggingsinstelling op te tree....."[60]
Soos in die Volksraaddebat verduidelik, was die bedoeling dat die B.B.K. moes voorsien in die behoefte aan kapitaal (hoofsaaklik deur Bantoespaarfondse te mobiliseer) en tegniese kennis om sodoende die bestaansmoontlikhede en die lewenstandaard van die inwoners van die Bantoegebiede te verhoog.[61]

Daar was van die begin af ernstige twyfel of die B.B.K. die gestelde oogmerke sou kon bereik as gevolg van sy beperkte magte, wat weer 'n uitvloeisel van die beginsel van selfhulp was. Binne twee jaar is dit dan ook nodig gevind om die bevoegdhede van die Korporasie by wyse van proklamasie uit te brei, waardeur dit tans gemagtig is om self die oprigting van sakeondernemings of nywerhede in Bantoegebiede te onderneem.[62]

As owerheidsinstelling vir die finansiering van 'n bepaalde sektor van die landsekonomie is die B.B.K. aan die Landbank, Viskor en die N.O.K. verwant. Kragtens sy funksie van nywerheidsontwikkeling is die verwantskap met die N.O.K. veral opvallend. Tydens die bespreking van die Wetsontwerp in die Volksraad het die Minister van Bantoe-administrasie en -ont-

---

60. Opskrif van die Wet.

61. Debatte van die Volksraad, deel 99, 1959, koll. 405-413: Toespraak deur die Minister van Bantoe-administrasie en -ontwikkeling tydens die Tweede Lesing van die Wetsontwerp.

62. Staatskoerant van die Unie van Suid-Afrika, Vol. CCIII, No. 6650, 17 Maart 1961.
Jaarverslag en Rekeninge van die B.B.K., No. 2 (1961).

wikkeling selfs verklaar dat dit op die lees van die N.O.K.-wet geskoei is.[63] Tog is daar ook 'n wesenlike verskil tussen die twee instellinge: deurdat die N.O.K. in 'n ontwikkelde ekonomie funksioneer terwyl die B.B.K. dit in 'n onontwikkelde ekonomie moet doen, is eersgenoemde onder andere meer gespesialiseerd terwyl die funksies van laasgenoemde meer omvattend is.[64] Soos die Tomlinsonkommissie aangedui het, sou die N.O.K. dit moeilik gevind het om nywerheidsondernemings in die Bantoegebiede te finansier, omdat klein bedrae aan 'n groot aantal ondernemers voorsien moet word. Belangriker nog was die oorweging dat die samewerking, enersyds, van die Bantoe en, andersyds, van die departementele organe wat met ander ontwikkelingskemas besig is, verkry moet word. Daarom dat die skepping van 'n afsonderlike instelling aanbeveel is.[65]

2. <u>Die B.B.K. en die Regeringsbeleid</u>.

Daar is beweer dat die B.B.K. van die ander Suid-Afrikaanse korporasies verskil deurdat 'n politieke filosofie 'n rol in sy stigting gespeel het.[66] Die vraag is of dié beskouing geregverdig kan word.

Eerstens moet daarop gewys word dat dit foutief is om te beweer dat „'n politieke filosofie" geen invloed op die stigting van die vroeëre korporasies uitgeoefen het nie. Soos in die betrokke hoofstuk aangedui,[67] was die oprigting van Yskor die resultaat van die Nasionale Party se strewe na ekonomiese selfstandigheid, en dít was weer 'n onderdeel van die beleid van konstitusionele ontvoogding van die Unie.

---

63. <u>Debatte van die Volksraad</u>, deel 99, 1959, kol. 1003.
64. Vgl. Wet No. 34 van 1959, artt. 4 en 5 vir 'n uiteensetting van die oogmerke en bevoegdhede van die Korporasie.
65. U.G. 61/1955, p. 188, par. 11.
66. Vgl. onder andere Ellison Kahn: „Public Corporations in South Africa: A Survey", <u>Suid-Afrikaanse Tydskrif vir Ekonomie</u>, Jaarg. 27, No. 4 (Des. 1959), p.280.
67. Hoofstuk 4, pp. 62, 76-77.

Tweedens word ŉ deel van die waarheid deur die bewering versluier. Soos uit die voorgeskiedenis van die B.B.K. geblyk het, kan die verband tussen die Regering se beleid van afsonderlike ontwikkeling van Blank en Bantoe en die stigting van die B.B.K. nie ontken word nie; maar daarteenoor staan die feit dat die noodsaaklikheid van die ontwikkeling van die Bantoegebiede besef en bepleit is, voordat die rassevraagstuk die hoofverdelingsfaktor in die Suid-Afrikaanse partypolitiek geword het. Tereg is daarom ook gestel dat dié noodsaaklikheid sal bly bestaan „regardless of whether the national policy had been based on a philosophy of absolute segregation, partial segregation or integration".[68] Tydens die bespreking van die Wetsontwerp in die Volksraad het ŉ vooraanstaande lid van die Opposisie dan ook verklaar: „Daar is een stuk soliede gemeenskaplike grond tussen ons, afgesien van wat ons politieke affiliasies is, en dit is dat die naturellereservate ontwikkel moet word".[69]

Dat die B.B.K.-wetsontwerp ten spyte van die „gemeenskaplike grond" tussen die partye een van die mees omstrede was, was ŉ gevolg van die fundamentele beginsel waardeur die werksaamhede van die Korporasie uitsluitend tot Bantoepersone en Bantoe-ondernemings in Bantoegebiede beperk word,[70] en die bepaling dat slegs die Suid-Afrikaanse Naturelletrust ŉ aandeelhouer van die Korporasie mag wees.[71] Die uitsluiting

---

68. Ian G. Flemming: „The Secondary and Tertiary Economic Development of the Transkei", Tydskrif vir Rasse-aangeleenthede, Jaarg. 14, No. 1 (Des. 1962), pp. 54-55. Vir ŉ verdere en ooreenstemmende beskouing vgl. H.T. Andrews a.o. (edd.): South Africa in the Sixties (Published by the South Africa Foundation), Johannesburg, 1962, p.78.

69. Debatte van die Volksraad, deel 99, 1959, kol. 446; ook kol. 1662 (Mev. Ballinger). Vgl. ook die toesprake van mnre. R.P. Plewman (kol. 473) en T.G. Hughes (kol. 737).

70. Wet No. 34 van 1959, art. 3(1).

71. Ibid., art. 10(3).

van blanke inisiatief in die ontwikkeling van die reservate is deur die Opposisie heftig bestry. Trouens, selfs in die geledere van regeringsondersteuners bestaan daar eerlike twyfel of die ontwikkelingswerk sonder blanke kapitaal en ondernemingsgees uitgevoer sal kan word, veral teen 'n bevredigende tempo.

Omdat die B.B.K. 'n saak van dringende nasionale belang, wat die regeringsbeleid intiem raak, moet behartig, sal daar vanselfsprekend nouer samewerking en beheer van owerheidsweë wees. Dít is onomwonde deur die Minister van Bantoe-administrasie en -ontwikkeling gestel toe hy op die eerste vergadering van die Direksie verklaar het: „Aanvanklik sal ek in die nouste voeling met u benadering tot verskillende aspekte wil bly, sodat die Korporasie <u>in ooreenstemming met Staatsbeleid</u> sy aanvoorwerk kan doen."[72] Dat dit by die algemene naoorlogse neiging tot strenger staatsbeheer oor die korporasies aansluit, sal later aangetoon word.[73]

Ook in ander opsigte verteenwoordig die B.B.K. 'n nuwe ontwikkeling. Dit is ongetwyfeld in 'n groter mate as die ander korporasies 'n eiesoortige instelling, omdat dit op 'n nuwe terrein optree, naamlik „die ekonomiese ontwikkeling van Bantoepersone in die Bantoegebiede". Dít het 'n belangrike invloed gehad, nie alleen op die bepaling van sy funksies en bevoegdhede nie, maar selfs op die wyse van samestelling van die bestuursraad, die kapitaalvoorsiening, werkswyse, ens.[74]

Die Wet op die B.B.K., waarmee die grondslae vir die industriële ontwikkeling van die Bantoegebiede gelê is, is in

---

72. <u>Bantoe</u> ('n Informele Tydskrif van die Departement van Bantoe-administrasie en -ontwikkeling), Oktober 1959, p.9. Onderstreping deur skrywer.

73. Vgl. hoofstuk 11.

74. Vgl. hieroor hoofstukke 9 en 10.

dieselfde jaar deur die Wet op die Bevordering van Bantoeselfbestuur, No. 46 van 1959, aangevul (ter uitbouing van die Wet op Bantoe-owerhede, No. 68 van 1951) met die oog op die politieke ontwikkeling van dié gebiede. Sodoende vorm die jaar 1959 'n belangrike mylpaal in die ontplooiing van die Regering se beleid van afsonderlike ontwikkeling van die Bantoe. Die toekenning van selfbestuur aan een van die gebiede, naamlik die Transkei, in 1963 sou 'n verdere stap in dié rigting wees.

IV. DIE KLEURLING - ONTWIKKELINGSKORPORASIE BEPERK, 1962

Drie jaar ná die stigting van die B.B.K. is in 1962 vir die ongeveer een-en-'n half miljoen Kleurlinge, wat bykans tien persent van die totale Suid-Afrikaanse bevolking uitmaak, 'n soortgelyke instelling as vir die Bantoe in die lewe geroep. Soos in die geval van genoemde Korporasie was dit ewe-eens die kulminasie van 'n ontwikkelingsgeskiedenis wat oor byna drie dekades gestrek het.

1. Belangstelling in die Kleurlinge gedurende die Dertiger- en Veertigerjare.

Die Kommissie wat in 1934 deur die Regering benoem is om ondersoek na die maatskaplike en ekonomiese posisie van die Kleurlinge in te stel, soos die Kommissie van 1930 dit ten opsigte van die Bantoe gedoen het,[75] het tereg in sy verslag verklaar: „Watter ander redes daar ook al mag wees, kan gekonstateer word dat die Kleurlinge tot nog toe nie die onderwerp van 'n omvattende ondersoek deur die Regering gevorm het nie."[76]

---

75. Die „Ekonomiese Naturellekommissie"(!), wie se verslag as U.G.22, 1932 gepubliseer is. Vgl. p. 119 van hierdie hoofstuk.

76. U.G. 54, 1937: Verslag van die Kommissie van Ondersoek insake die Kaapse Kleurlingbevolking van die Unie, par. 130.

Dit is inderdaad só dat die vraagstuk van die Kleurlinge veel minder aandag en belangstelling as díe van die Bantoe geniet het. Genoemde ondersoek en verslag was egter die eerste en onmiskenbare aanduiding dat die toestand besig was om te verander. Weliswaar was die verandering aan die begin moeisaam en traag; maar mettertyd sou dit aan vaart wen en uiteindelik in onder andere die skepping van die Kleurling-ontwikkelingskorporasie kulmineer.

Soos op baie ander gebiede gebeur het, was Wêreldoorlog II daarvoor verantwoordelik dat weinig aandag en uitvoering aan die aanbevelings van bogenoemde Kommissie geskenk is. Maar selfs gedurende die oorlogsjare het die saak van die Kleurlinge nie heeltemal van die toneel verdwyn nie. Twee ondersoeke van sosio-ekonomiese aard lewer hiervan bewys.

Die eerste was 'n ondersoek in 1942 na toestande op die Kaapse Vlakte, 'n gebied wat byna uitsluitlik deur Kleurlinge bewoon is. In sy verslag het die Kommissie verklaar dat armoede die hoofoorsaak van die ekonomiese en maatskaplike vraagstukke wat ondersoek moes word, was;[77] en in díe verband is teleurstelling uitgespreek oor die feit dat so min van die aanbevelings van die Kommissie van 1934-1937 aanvaar en in die betrokke gebied toegepas is.[78]

Voorts was daar teen die einde van die oorlog (1945) 'n ondersoek na sekere plattelandse Kleurlinggebiede wat ook reeds in die 1937-verslag enigsins aandag geniet het.[79] Die Komitee se aanbevelings is in 'n voorgestelde wetsontwerp beliggaam wat as grondslag vir 'n eventuele „Wet op die Verbete-

---

77. U.G. No. 18-1943: Verslag van 'n Komitee van Ondersoek wat benoem is om Ondersoek in te stel na Toestande op die Kaapse Vlakte .... 1942, par. 544.

78. Ibid., par. 543.

79. U.G. 54, 1937, parr. 395-414.

ring van Kleurlingreserwes" moes dien.[80] Hieraan is in 1949 deur die Wet op Sendingstasies en Reserwes vir Kleurlinge uitvoering gegee, waardeur die verantwoordelike Minister gemagtig is om fondse wat die Parlement sou bewillig, aan die bestuursrade van die Kleurlinggebiede vir ontwikkelingswerk beskikbaar te stel.[81] Daardeur sou aan Kleurlinggemeenskappe die geleentheid gebied word „om tot groter selfstandigheid te ontwikkel in hulle eie gebiede".[82]

Deur 'n vroeëre maatreël, die Wet op Kleurlingnedersettings van 1946, is die Regering ook gemagtig om gebiede vir nedersettings van Kleurlinge beskikbaar te stel - nou ook buite die Kaapprovinsie.[83] Die Wet was in wese 'n toepassing van die beginsels van die Nedersettingswet op die Kleurlinge,[84] en as sodanig het hulle nou in aanmerking gekom vir die voordele wat reeds in 1912 aan die Blankes toegesê is.

2. <u>Ontwikkelinge op Administratiewe Gebied</u>.

'n Ontwikkeling op 'n ander vlak wat vermelding verdien, is die instelling van die Adviserende Kleurlingraad in 1943, waardeur die grondslag vir skakeling tussen die Regering en die Kleurlingbevolking gelê is. Die Raad het tot 1950 gefunksioneer, toe die lede uit protes teen die Regering se apartheidsbeleid bedank het.

Van toe af het die Kleurlinge in die brandpunt van openbare belangstelling gestaan as gevolg van die Regering se pogings, vanaf 1951, om hulle van die gemeenskaplike kieserslys te verwyder. Gedurende die vyf jaar van die konstitusionele

---

80. U.G. No. 33/1947: <u>Verslag van die Interdepartementele Komitee betreffende Kleurlingaangeleenthede op Kleurlingsendingstasies, -Reserwes en -Nedersettings</u>, Bylae A, pp.58-62.
81. Wet No. 12 van 1949, art. 9.
82. <u>Debatte van die Volksraad</u>, deel 66, 1949, kol. 1933.
83. Wet No. 7 van 1946, art. 2(1).
84. <u>Ibid</u>., art. 5.

stryd oor die Wet op die Afsonderlike Verteenwoordiging van Kiesers het positiewe maatreëls van sosio-ekonomiese aard om die werk van die veertigerjare voort te sit, vanselfsprekend agterweë gebly. Op administratiewe gebied was daar egter 'n betekenisvolle ontwikkeling, en wel deur die skepping van 'n sub-departement vir Kleurlingsake as 'n afdeling van die Departement van Binnelandse Sake in 1951; ook die instelling van die Uniale Raad van Kleurlingsake,[85] as opvolger van die vroeëre Adviserende Kleurlingraad.

Die belangrikheid van die Afdeling vir Kleurlingsake was daarin geleë dat daar nou 'n afsonderlike staatsorgaan tot stand gekom het, met die behartiging en bevordering van die belange van die Kleurlinge as besondere taak, en daardeur sou dit as stuwingsbron vir verdere ontwikkelinge dien. Die resultaat was dat die Afdeling, ook deur die oordrag van funksies vanaf ander staatsdepartemente[86] spoedig - soos die Departement van Naturellesake - 'n staatsdiens in die kleine vir die bepaalde bevolkingsgroep geword het. Dit was dan ook 'n natuurlike en logiese stap toe die Afdeling vanaf 1 April 1958 tot 'n volwaardige staatsdepartement verhoog en mettertyd onder die beheer van 'n eie Minister vir Kleurlingsake geplaas is.

3. <u>Nuwe Skemas vir Kleurlingontwikkeling</u>.

Die belangstelling in die Kleurlinge het intussen nie tot regeringskringe beperk gebly nie. Van die talryke voorbeelde wat as bewyse van die wydvertakte belangstelling aangehaal kan word, sal hier met 'n enkele voorbeeld volstaan word, naamlik die optrede van die Suid-Afrikaanse Buro vir Rasse-aangeleenthede (SABRA). Insiggewend, omdat dit die algemene

---

85. Ingevolge die bepalings van artt. 14-19 van die Wet op Afsonderlike Verteenwoordiging van Kiesers, No. 46 van 1951, soos gewysig deur Wet No. 30 van 1956.

86. Besonderhede word verskaf in die <u>Offisiële Jaarboek van die Unie van Suid-Afrika</u>, No. 30-1960, pp.597-598.

gedagtegang oor die Kleurlinge weerspieël, is die memorandum wat in 1954 deur díe liggaam opgestel is, getiteld <u>Gesigspunte i.v.m. die Kleurling en sy Plek in die Samelewing</u>.[87] As standpunt oor die plek van die Kleurlinge in die staatkundige en ekonomiese lewe is gestel: „Die skepping van (aparte) ontwikkelingsgeleenthede waardeur die Kleurlingsbevolking in staat gestel kan word om die nodige vooruitgang te maak wat betref ekonomiese, maatskaplike en bestuursaangeleenthede."[88]

Ten opsigte van die sosio-ekonomiese ontwikkeling - want dít is waaroor dit vir ons hier eintlik gaan - is as noodsaaklike maatreëls voorgestel:

> Die aanmoediging van 'n ondernemersklas; die reservering van handelsregte en lisensies vir Kleurlinge in hulle eie dorpe; die aanmoediging van bougenootskappe, versekeringsmaatskappye en ander spaarinstellinge; ook die aanmoediging van meer Kleurlinge om selfstandige boere te word.[89]

Hier word beslis 'n nuwe geluid verneem, naamlik die aandrang op maatreëls wat daarop bereken is om die <u>ekonomiese selfstandigheid</u> van die Kleurlinge te bevorder. Hierdie gedagterigting het verdere publisiteit geniet deurdat SABRA sy sesde Jaarvergadering, in Januarie 1955, aan die onderwerp „Die Kleurling in die Suid-Afrikaanse Samelewing" gewy het.[90]

Só algemeen het die aandrang op 'n meer positiewe beleid in verband met die Kleurlinge geword dat die Regering verplig was om daarop ag te slaan. Na voorafgaande ondersoek en oorlegpleging in party- en regeringskringe het die Eerste Minis-

---

87. Gepubliseer in <u>Tydskrif vir Rasse-Aangeleenthede</u>, Jaarg. 5, No. 3 (April 1954).
88. <u>Ibid</u>., p.15.
89. <u>Ibid</u>., pp.33, 34.
90. Die Kongres-referate is deur SABRA in boekvorm gepubliseer.

ter teen die einde van 1960 'n beoogde ontwikkelingsplan aangekondig[91] wat deur die Departement van Kleurlingsake onder leiding van die verantwoordelike Minister en bygestaan deur 'n versterkte Kleurlingraad onderneem moes word. In hooftrekke het die skema behels:

Eerstens, die ontwikkeling van die Kleurlinge se landelike tuistes, ongeveer twee miljoen morge, met 'n stelsel van eie plaaslike bestuur;

tweedens, die skepping van stedelike woongebiede as „eie entiteite" onder eie bestuursliggame; en

derdens, die oprigting van 'n ontwikkelings-en beleggingskorporasie wat met geldelike bystand en deskundige advies Kleurlingondernemings sou aanmoedig.

Samevattend het die Eerste Minister verklaar dat daar aan die hele program 'n doelgerigte en positiewe beleid ten grondslag lê wat beoog „om die Kleurling met behoud van 'n eie volksidentiteit die geleentheid te bied om met die mins moontlike belemmering en wrywing ten volle te ontwikkel".[92] Hiermee is terselfdertyd 'n kernagtige formulering van „positiewe apartheid" gegee.

Die verklaring het met die mededeling afgesluit dat 'n soortgelyke program vir die Indiërs in die vooruitsig gestel word „indien die nodige tekens kom dat laasgenoemde op díe grondslag wil saamwerk - ook as 'n aparte gemeenskap."[93]

Die eerste twee punte van die voorgestelde skema, naamlik boerdery - en dorpsontwikkeling, is sake waarmee die Departement van Kleurlingsake vanaf die begin van sy bestaan ge-

---

91. Vgl. o.a. Die Burger, 8 Des. 1960, pp.1,3.
92. Onderstreping deur skrywer.
93. Onderstreping deur skrywer.

moeid was en as sodanig op dié gebiede ontwikkelingswerk aangevoor het. [94] Die laaste, die daarstelling van 'n ontwikkelingskorporasie, sou iets nuuts wees. Die skepping hiervan is deur Wet No. 4 van 1962 verwesenlik, waardeur 'n instelling „om die vooruitgang van die Kleurlingbevolking van die Republiek op nywerheids-, handels- en finansiële gebied aan te moedig en te bevorder....." [95] in die lewe geroep is.

4. Die Behoefte aan 'n eie Instelling vir die Kleurlinge.

Die motiewe wat tot die stigting van die Kleurlingontwikkelingskorporasie gelei het, is onder andere deur die Minister van Kleurlingsake tydens die Tweede Lesing van die Wetsontwerp in die Volksraad behandel. [96]

Kenmerkend van die Kleurlingbevolking, veral in vergelyking met die ander bevolkingsgroepe, is die feit dat bykans twee-derdes in stedelike gebiede woonagtig is. Ter wille van werkgeleentheid is die aanvulling van die landboukundige ontwikkeling van die plattelandse Kleurlinggebiede deur handels- en nywerheidsondernemings dus 'n noodsaaklikheid.

Verder het daar as gevolg van die ontwikkeling van eie dorpsgebiede, hoofsaaklik ingevolge die bepalings van die Wet op Groepsgebiede, groter geleenthede vir die oprigting van eie sake-ondernemings deur die Kleurlinge ontstaan; maar weens hul swak ekonomiese posisie kon díe moontlikhede moeilik benut word. Soos deur een van die Kleurlingverteenwoordigers in die Volksraad gestel, is dit „in die algemeen feitlik onmoontlik vir Kleurlinge om die nodige kapitaal in die hande te kry." [97] Die bewering is deur die ander Kleuringverteen-

---

94. Offisiële Jaarboek van die Unie van Suid-Afrika, No. 30-1960, p. 597.
95. Opskrif van Wet No. 4 van 1962.
96. Debatte van die Volksraad, 1962, koll. 321-323, 403.
97. Ibid., mnr. A. Bloomberg, kol. 334.

woordigers bevestig; en verder is beweer dat dit voorkom dat tot 12 persent en 15 persent rente op lenings vir huise of sake-ondernemings betaal moet word.[98)]

Dit alles beklemtoon die behoefte aan instellinge om in die besondere finansiële behoeftes van die Kleurlinge te voorsien, soos die Landbank dit vir die landboubedryf doen, Viskor vir die visbedryf en die B.B.K. vir die Bantoegebiede.

Naas die voorsiening van kapitaal het die Kleurlingontwikkelingskorporasie ook 'n newe-taak, naamlik die aankweek van spaarsin en, waar dit beskikbaar is, die mobilisering van Kleurlingkapitaal. Hierdie gedagte van gemeenskapsontwikkeling deur eie fondse, wat ook 'n oogmerk van die B.B.K. is, is van besondere opvoedkundig-ekonomiese waarde, veral in 'n betreklik onontwikkelde gemeenskap.

Uit die voorafgaande moet dit duidelik wees waarom die Kleurlingverteenwoordigers wat andersins van die Regering se rassebeleid verskil, nie die Opposisie kon steun in hulle teenkanting van die Wetsontwerp wat as 'n blote „apartheidsmaatreël" bestempel en veroordeel is nie. [99)] Op grond van hulle verset teen die vermeende ideologie wat daaraan ten grondslag lê, is voorgestel dat die ontwikkelingstaak aan die N.O.K. en Viskor oorgelaat moet word, „dat die Kleurlinge gehelp kan word en gehelp moet word as 'n integrerende deel van ons land se ekonomie" [100)] – 'n herhaling van die standpunt wat in die geval van die B.B.K. ingeneem is. [101)]

---

98. Ibid., mnr. M.W. Holland, kol. 398.
99. Ibid., mnr. S.F. Waterson, kol. 327.
100. Ibid., mnr. S.F. Waterson, kol. 828.
101. Vgl. pp. 127-128.

Sonder om die verband met die Regering se rassebeleid te ontken - dié spreek immers baie duidelik uit die verklaring van die Eerste Minister waarin die voorgenome stigting van die Korporasie aangekondig is - moet nadruklik verklaar word dat dit nie 'n apartheidsmaatreël bloot ter wille van apartheid is nie. Sy eintlike ontstaansgrond word in die besondere sosio-ekonomiese omstandighede en behoeftes van die Kleurlinge gevind, en as sodanig stem dit ooreen met die ander finansiële korporasies wat opgerig is om in die eiesoortige behoeftes van ander bevolkingsgroepe of sektore van die landsekonomie te voorsien.

x x x

Word 'n terugblik op die afgelope halfeeu en meer, en in die besonder op die geskiedenis wat in hierdie hoofstuk beskryf is, gewerp, dan is die opvallende hoe die stygende erns van die rassevraagstuk met 'n toenemende besef van die behoefte aan ontwikkeling van die nie-blankes gepaard gegaan het; hoe die nuwe opvattings en benaderings - soos voorheen op ander terreine - tot meer konkrete en gevorderde skemas gelei het; hoe die gedagte aan die daad geboorte gegee het. Soos gesien, was die ontwikkeling tot Wêreldoorlog II redelik langsaam, maar daarna het dit teen 'n versnelde tempo verloop. Gevolg hiervan was die stigting van die jongste twee korporasies, op 'n nuwe gebied waar die staatsbeleid van deurslaggewende betekenis is.

Onmiskenbaar is verder hoe Suid-Afrika, ook as gevolg van die oorlog, veel meer en nouer as voorheen in die internasionale sfeer betrek is, en sy kleurvraagstuk daardeur oneindig verskerp en bemoeilik is.

HOOFSTUK 7.

MOTIEWE EN BELEID.

'n Samevattende Oorsig.

In die voorafgaande vier hoofstukke is 'n breë oorsig van staatshulp aan die ekonomiese lewe gegee: van die verskillende tydperk en fases wat in hierdie verband onderskei kan word; die sektore van die volkshuishouding wat daarvoor in aanmerking gekom het; en die metodes waardeur dit geskied het. Wat laasgenoemde betref, is in die besonder op die gebruik van staatsbeheerde korporasies gelet. In hierdie hoofstuk sal nou gepoog word om 'n samevatting van die afsonderlike feite te gee deur die algemene faktore wat vir die stigting van die korporasies verantwoordelik was, te probeer blootlê; en in aansluiting daarby sal getrag word om vas te stel of daar in dié proses 'n algemene staatsbeleid na vore gekom het

I. STIGTINGSMOTIEWE.

'n Studie van die staatsbeheerde korporasies in verskillende lande toon dat daar 'n noue verband tussen die stigting van dié instellinge en die algemene sosiaal-ekonomiese en politieke toestande en beskouinge van die bepaalde lande bestaan.[1] Dít geld trouens vir openbare onderneming in die algemeen, waarvan die korporasies net 'n onderdeel vorm. Díe stelling kan met enkele voorbeelde gestaaf word.

Die nasionalisering van 'n aantal bedrywe in Engeland en Frankryk in die jare onmiddellik na Wêreldoorlog II was 'n toepassing van die sosialistiese filosofie en beleid wat indertyd

---

1. M.H.H. Louw: The Composition of Government Corporation Boards (Ongepubliseerde Ph.D.-proefskrif, Universiteit van Chicago, 1950), pp.16-17.

die politieke toneel in dié lande oorheers het. Hierdie oorname van private ondernemings deur die staat - om welke rede ook al - kan as tipies van die ouer lande beskou word.[2)]

Hierteenoor staan die jong state (verteenwoordig deur lande soos Kanada, Australië, Nieu-Seeland en Suid-Afrika) waar openbare onderneming as werktuig vir ekonomiese ontwikkeling dien, en die korporasie dus vir die oprigting van nuwe ondernemings gebruik word.[3)] Op grond van die vorige paar hoofstukke behoort dit sonder meer duidelik te wees dat Suid-Afrika in dié opsig so n uitstekende voorbeeld vorm dat dit onnodig is om ter opheldering verdere besonderhede aangaande die ander genoemde state te verskaf.

1. Politieke Ideologie as Stigtingsmotief.

Dis verder kenmerkend van die jong state dat die korporasies in die algemeen nie ooreenkomstig n skerp geformuleerde beleid en omlynde plan (soos byvoorbeeld in Engeland en Frankryk) opgerig word nie. Die vraag is of dié reël ook vir Suid-Afrika geld. Die antwoord hierop is bevestigend - maar met enkele voorbehoude.

Daar het naamlik op een stadium, en wel gedurende die jare ná 1924, as gevolg van die samewerking van die Nasionale Party met die Arbeidersparty n sterker sosialistiese element in die regeringsbeleid en -optrede voorgekom as wat normaalweg in Suid-Afrika die geval was. Die besluit van die Regering om byvoorbeeld aan die oprigting van die yster- en staalnywerheid deel te neem, moes ongetwyfeld deur die Arbeidersparty beïnvloed gewees het. Díe invloed was egter van beperkte duur en omvang.[4)]

---

2. W. Fiedmann (ed.): The Public Corporation - A Comparative Symposium, London, 1954, p.544.

3. Friedmann, a.w., pp.7-9 (Australië), 53-54 (Kanada) 268-270 (Nieu-Seeland). A.H. Hanson (ed.): Public Enterprise - A study of its Organisation and Management in various Countries, Brussels, 1955, p.28 (Kanada en die VSA

4. As voorbeeld van wat indertyd as sosialistiese neigings beskou is, kan ook na die voorstel van n lid van die Arbeidersparty vir die oprigting van n nywerheidsbank verwys word. Vgl. hoofstuk 5, p. 91.

Dis ook waar dat die Regering se apartheidsbeleid ŉ rol in die totstandkoming van die jongste twee korporasies gespeel het. Maar soos in die vorige hoofstuk aangedui,[5] moet dit as stigtingsfaktor nie oorskat of oordryf word nie: dit het hoogstens die skemas vir Bantoe- en Kleurlingontwikkeling verhaas, en dit nie in die eerste plek aan die gang gesit nie.

Maar dis eintlik in ŉ ander sin dat die bestaan van ŉ sekere beleid of plan nie ontken kan word nie. Uit die historiese oorsig het daar naamlik onmiskenbaar ŉ bepaalde patroon te voorskyn getree, te wete <u>die volgehoue strewe na ontwikkeling van die land se hulpbronne</u>;[6] en hierin het die politieke beleid en strewe van ŉ bepaalde party ook ŉ rol gespeel, hoewel van ondergeskikte belang.[7]

2. <u>Die Drang na Ekonomiese en Nywerheidsontwikkeling</u>.

Van die sektore van die landsekonomie vir die ontwikkeling waarvan ŉ korporasie opgerig is, moet in die eerste plek die landboubedryf genoem word. Benewens die verskaffing van krediet deur die Landbank geskied die hulp ook deur die voorsiening van fosfaat (deur Foskor) en die vervaardiging van insektemiddels (deur K.O.P.) - ŉ aanduiding van die belangrikheid van dié bedryf in die volkshuishouding en die gevolglike noodsaaklikheid van ontwikkeling daarvan.

---

5. Hoofstuk 6, pp. 129, 139.
6. Dit blyk onder andere uit die instelling of benoeming en opdrag of funksies van die volgende liggame en, in die geval van dié wat kommissies van ondersoek was, hulle verslae:
   Die Adviserende Nywerheidsraad, 1916. (Vgl. p 48).
   Die Adviserende Raad vir Nywerheid en Wetenskap, 1918. (P 49).
   Die Raad van Handel en Nywerheid, 1921. (Pp. 51-52).
   Die Komitee insake ŉ Ekonomiese Beleid vir die Unie, 1923-'24. (P. 53).
   Die Kommissie in verband met Industriële en Landboubenodigdhede, 1940-'41 (Verslag U.G.No.40-'41). Vgl. p. 83.
   Die Raad vir die Ontwikkeling van Natuurlike Hulpbronne, 1947. (P. 85).
   Die Nasionale Finansiekorporasie, 1949. (P. 87).
7. Vgl. hoofstuk 4, p. 62.

Die dringendste behoefte van die land, sedert Wêreldoorlog I, was dié aan sekondêre nywerhede. Dis met die oog op die ontwikkeling daarvan dat ondernemings vir die verskaffing van elektrisiteit, yster en staal en vloeibare brandstof in die lewe geroep is; en ook die N.O.K., want die gedagte was steeds dat private inisiatief in die eerste plek dié sektor moet ontwikkel. Laasgenoemde Korporasie het hom dan ook in sy werksaamhede en keuse van skemas vir ondersteuning op dié toegespits wat plaaslike grondstowwe benut, werksgeleenthede vir die bevolking vermeerder, ens.[8)]

Dat ook die B.B.K. en die Kleurling-ontwikkelingskorporasie uit hierdie begeerte na ekonomiese ontwikkeling, hoewel op 'n ander vlak, gebore is, hoef seker nie ~~weer~~ herhaal te word nie.

Gemeenskaplik aan die finansiële korporasies (om vir die oomblik slegs op hulle te let) is dus - soos ook uit hulle name blyk - dat hulle as finansierings- en ontwikkelingsinstellinge moet dien. En in verband met die oogmerk van ontwikkeling is daar ook die beginsel en strewe om die doeltreffendheid op hulle bepaalde gebiede te bevorder en te verhoog.[9)]

Verdere aspekte van hierdie ontwikkelingsbeleid, meer bepaald ten opsigte van nywerhede, sal onder die volgende twee subhoofde behandel word.

3. Die Daarstelling van Basiese en Sleutelbedrywe.

Afgesien van kapitaalverskaffing is daar ook ander noodsaaklike vereistes vir nywerheidsontwikkeling. Soos die Elektrisiteit-voorsieningskommissie reeds in sy eerste ver-

---

8. Vgl. onder andere Jaarverslag van die N.O.K., 1961, p.9.
9. Vgl. pp. 37 (die Landbank), 94 (die N.O.K.) en 98 (Viskor).

slag verklaar het, is dié vereistes veral: water, steenkool, elektrisiteit en staal.[10] Soos nou reeds bekend, was die behoefte aan die laaste twee die aanleiding tot die oprigting van Evkom en Yskor.

Wat elektrisiteit betref, berus sy betekenis daarop dat dit die primêre aandrywingskrag in die nywerheid is; en omdat dit dus ʼn belangrike faktor in die produksiekoste vorm, moet dit standhoudend en so goedkoop moontlik verskaf word.[11]

Soos (sir) Robert Kotzé in 1909 en die Kommissie insake die Handel en Nywerheid (1910-1912) verklaar het,[12] vorm yster en staal die onontbeerlike grondslag vir industrialisasie; verder lei dit ook tot die ontstaan van aanverwante bedrywe wat die „grondstof" verwerk. Yster en staal is egter nie net „die hartebloed van die Unie se ingenieursbedryf"[13] nie, maar ook die landbou, mynbou, vervoerwese, ens. is in mindere of meerdere mate daarvan afhanklik.

By bostaande lys van essensiële vereistes kan ook vloeibare brandstof gevoeg word, want in die huidige gemeganiseerde beskawing vorm dit die bron van krag in die vervoerwese, die nywerheid en tans ook in die landbou. Dit verklaar waarom die staat, deur die oprigting van Sasol, tot die bedryf toegetree het toe private onderneming nie daarin kon slaag om dit tot stand te bring nie.

Yskor is nie die enigste van die korporasies wat materiaal vir verdere verwerking aan ander bedrywe lewer nie. In

---

10. Verslag van de (Elektrisiteitsvoorsiening) Kommissie over het tijdperk 1 Maart tot 31 December, 1923, p.5.
11. Vgl. Wet No. 40 van 1958, art. 14(4).
12. Vgl. hoofstuk 4, p. 73.
13. Staal in Suid-Afrika, 1928-1953. (Uitgegee by geleentheid van die Silwerjubileum van die Suid-Afrikaanse Yster en Staal Industriële Korporasie, Bpk.) p.xi. Boodskap van die Minister van Ekonomiese Sake.

die geval van Sasol word voorsien dat sy neweprodukte die grondslag van 'n indrukwekkende chemiese nywerheid in Suid-Afrika kan word. Die aanvraag na grondstowwe het trouens reeds so toegeneem dat die onderneming in die jaar 1961/62 verplig was „om voorkeur te gee aan chemiese projekte bo die uitbreiding van produksiefasiliteite vir olie uit steenkool".[14)]

Hoewel op meer beskeie skaal is ook die K.O.P. en Foskor basiese ondernemings: eersgenoemde se neweprodukte word ook deur ander ondernemings verder verwerk, terwyl laasgenoemde fosfaatkonsentraat aan kunsmisfabrieke lewer vir verwerking tot superfosfaat. Die bydrae wat hierdie korporasies op dié wyse tot die nywerheidsontwikkeling, ekonomiese selfstandigheid en indiensneming kan lewer, was dus ook bykomende (hoewel ondergeskikte) oorwegings by hulle stigting.

Die begrip „sleutelbedryf" is in die bespreking tot dusver tot industriële gebied beperk. Sommige van die korporasies is egter ook op ander gebiede van fundamentele betekenis, byvoorbeeld die Klipfonteinse Organiese Produktekorporasie en Foskor, albei vir landbouontwikkeling en voedselvoorsiening; en eersgenoemde ook vir die volksgesondheid. Ten opsigte van dié sake is hulle dus ook sleutelbedrywe; en ook dít het tot hulle stigting bygedra.

Belangriker nog in die lig van die moderne internasionale toestand is die sleutelbelang van enkele van die ondernemings vir die landsveiligheid. Die Klipfonteinse Organiese Produktekorporasie het naamlik sy ontstaan aan die moontlikheid van chemiese oorlogvoering te danke gehad; die moontlikheid dat dié toestand weer kan ontstaan, is verantwoordelik vir die bepaling in die K.O.P.-wet dat die Korporasie die vervaardiging van enige produk wat nodig mag wees in verband met

---

14. Jaarverslag en Rekeninge van Sasol, 1962, p.2.

die verdediging van die land, mag onderneem.[15] Ook die bepaling waardeur die onderneming verbied word om van sy onroerende goed sonder oorlegpleging met die Minister van Verdediging van die hand te sit,[16] staan hiermee in verband.

In die moderne oorlogvoering is staal en vloeibare brandstof ook essensiële benodigdhede, en as sodanig is Yskor en Sasol ook in militêre sin sleutelondernemings. Die waarde van eersgenoemde vir die land is dan ook reeds deur Wêreldoorlog II bo alle twyfel bewys.

Al hierdie omstandighede en oorwegings maak dié ondernemings van landsbelang en gevolglik terreine vir staatsoptrede.

4. Die Gebrek aan Kapitaal.

In Suid-Afrika het dit in die reël nie aan private inisiatief om die basiese en sleutelbedrywe tot stand te bring ontbreek nie, maar wel aan die nodige kapitaal. Hiervan lewer die Spoorweë reeds in die vorige eeu bewys: dit is deur private maatskappye begin, maar moes later om finansiële redes deur die staat oorgeneem en voortgesit word.[17] Yskor en Sasol is verdere voorbeelde, terwyl Evkom as derde lid van die drie reuse onder die korporasies in dié verband ook as illustrasie kan dien.

Soos deur die Transvaalse regeringskommissie in 1909 en ook deur die Merz-verslag aangetoon[18] (met die Victoria Falls and Transvaal Power Company as voorbeeld), is die verskaffing van elektrisiteit tegnies en ekonomies die voordeligste as dit op streeksgrondslag geskied; daarvoor word reuse-sentrales en 'n omvattende distribusie-netwerk vereis. Die kapitaalbe-

---

15. Wet No. 40 van 1950, art. 3(c).
16. Ibid., art. 3(i).
17. M.H. de Kock: The Results of Government Ownership in South Africa, Cape Town, 1922, pp.5-6.
18. Vgl. hoofstuk 4, p. 69.

legging wat hierdeur geverg word, blyk daaruit dat dit in die geval van Evkom op 31 Desember 1962 reeds R581,579,266 bedra het, wat na voltooiing van die beplande werke nagenoeg R784 miljoen sal beloop. Die totale bates van die Kommissie was op 31 Desember 1962 die indrukwekkende bedrag van R800,783,437.[19]

Ook die besondere aard van die yster- en staalbedryf vereis grootskaalse ondernemings met gepaardgaande swaar kapitaalbelegging. Díe feit is reeds deur Harbord in sy verslag (1910) beklemtoon;[20] en dít was die struikelblok in die vroeë twintigerjare in die weg van Delfos om 'n yster- en staalbedryf gevestig te kry; „Die winsmoontlikheid het vir private onderneming nie aansporend genoeg geblyk om in een greep soveel kapitaal in 'n staalbedryf te waag nie."[21] Die flou reaksie van die publiek op die aanbieding van die B-aandele ná die stigting van Yskor illustreer dit verder. Hoe groot die kapitaalbelegging in dié bedryf werklik is, blyk uit die feit dat Yskor se nominale aanvangskapitaal van R7,000,000 (met die bykomende reg tot skuldbriefuitgifte) mettertyd gestyg het tot R55,000,000 waarvan R50,800,000 uitgereik is; terwyl die aangewende fondse in 1962 die bedrag van R255,251,211 en die vaste bates R124,556,382 beloop het.[22]

In die geval van Sasol het die beraamde kapitaalbesteding van R36,000,000 mettertyd tot die reuse-bedrag van R96,000,000 gestyg; en dit vir 'n fabriek wat maar 'n betreklik geringe gedeelte van die land se jaarlikse benodigde

---

19. Jaarverslag van die Elektrisiteit-voorsieningskommissie, 1962, p.29.

20. Vgl. hoofstuk 4, p. 73.
Ook C.S. Richards: The Iron and Steel Industry in South Africa, Johannesburg, 1940, par. 249.

21. Dr. F. Meyer: Die Staat en die Private Bedryfslewe. Toespraak voor die Johannesburg Afrikaanse Sakekamer op 16 Junie 1954. (Getikte eksemplaar in besit van skrywer).

22. Jaarverslag en Rekeninge van Yskor, 1962. (Balansstaat).

brandstofvoorraad kan lewer.[23] Dan was daar nog die bykomende faktor dat met dié onderneming 'n nuwe gebied betree is, dat die bedryf nog in die eksperimentele stadium verkeer het en gevolglik weens sy riskante aard nie aanloklik vir private beleggers was nie.

Hierdie bedrae is in 'n jong en kapitaalbehoeftige land soos Suid-Afrika duidelik bo die vermoë van private onderneming; en dit verklaar die staatstoetrede tot en -hulp aan dié bedrywe.

Dat daar in die oorsig so min na die jongste twee korporasies, die B.B.K. en die Kleurling-ontwikkelingskorporasie, verwys is, moet nie as 'n aanduiding van onbelangrikheid beskou word nie; dis slegs 'n bewys van die mate waarin hulle skepping 'n nuwe ontwikkeling beteken. Tog pas hulle saam met die ouer groep in die breë raamwerk van die ononderbroke strewe na ekonomiese ontwikkeling.

Samevattend en kernagtig gestel kan verklaar word dat dié strewe geïnspireer is deur:

<u>Eerstens</u>, die behoefte aan 'n meer gebalanseerde ekonomie met genoegsame bestaansmoontlikhede en met die oog op die verhoging van die lewenspeil en welvaart van die bevolking, blank sowel as nie-blank; en

<u>tweedens</u>, ter wille van 'n groter mate van ekonomiese selfstandigheid, ook op grond van staatkundige en militêr-strategiese oorwegings.

Soos uit die geskiedenis duidelik geword het, is die staatsoptrede ter verwesenliking van die oogmerke volgens die eise van die tyd na nuwe terreine uitgebrei, en is daar op grond van die eiesoortigheid van die behoeftes besondere instellinge om daarin te voorsien, in die lewe geroep.

---

23. Die produksie van petrol en ander vloeibare produkte het in 1962 die hoogtepunt van 62 miljoen gelling bereik. (<u>Jaarverslag en Rekeninge van Sasol</u>, 1962, p.2).

Verder het ook geblyk dat díe optrede in baie gevalle geleidelik geskied het, aanvanklik miskien in die vorm van beheer (deur lisensiëring of andersins), soos in die geval van elektrisiteit, brandstof en fosfaat; of deur staatshulp, byvoorbeeld deur die betaling van premies (soos vir yster en staal) - totdat die behartiging daarvan aan ŉ staatsbeheerde onderneming opgedra is. Dis ŉ aanduiding van hoe hierdie betrokke sake, om ŉ Amerikaanse begrip te besig, in toenemende mate „affected with a public interest"[24)] geraak het.

II BEGINSELS EN BELEID.

> One of the most important problems of the day is the exact relation of Government to industrial enterprise. The question of how far Government effort should extend towards fostering and promoting industrial activity has been largely in the minds of both political economists and industrialists.[25)]

Die aanhaling uit die verslag van die Adviserende Raad vir Nywerheid en Wetenskap vir die jaar 1918 laat blyk dat hierdie liggaam besef het dat die aandrag op staatsoptrede in dié jare[26)] een van die kernprobleme van die twintigste eeu raak. Dis verstaanbaar dat die vraagstuk homself juis tydens die aanvangsjare van die Unie se industrialisasieproses voorgedoen het; dis dan ook in dié tydvak dat, in ŉ poging om ŉ beleid vir die nuwe situasie te formuleer, die „filosofie" van die verhouding van die staat tot die nywerheid gebore is.

1. Die Beginsel van Private Inisiatief op Nywerheidsgebied.

Die woorde in die aanhaling, „towards fostering and promoting industrial activity" dui myns insiens aan dat die

---

24. C. Woody Thompson en Wendell R. Smith: Public Utility Economics, New York, 1941. pp.62, 73.
25. U.G. 33-'19: Report of .... the Advisory Board of Industry and Science for the Quarter ended 31st December, 1918, p.5.
26. Vgl. hoofstuk 4, pp. 64-65.

onderliggende gedagte was dat die staat nie in die plek van private inisiatief moes tree nie, maar dit deur sy optrede slegs moes ondersteun, aangesien die nywerheidslewe primêr en fundamenteel die terrein van private onderneming is.

Dieselfde standpunt is enkele jare later deur die Komitee insake 'n Ekonomiese Beleid vir die Unie (1923-1924) gestel. Terwyl staatsoptrede enersyds sterk bepleit is,[27] is andersyds die vereiste gestel dat dié optrede tot die skepping van omstandighede wat bevorderlik vir private onderneming sal wees, beperk moes word.[28]

Dat die standpunt, selfs na die Wêrelddepressie, van owerheidsweë gehuldig is, blyk onder andere uit die benoeming en opdrag van die Kommissie in 1937 om ondersoek na die nywerheidsmoontlikhede van die plattelandse gebiede van die Unie in te stel en die gegewens <u>as leidraad vir private ondernemings</u> beskikbaar te stel.[29]

As mondstuk van die algemene beskouing, buite die kring van die Regering of owerheidsliggame, kan Schumann en sy standpunt oor nywerheidsfinansiering van 1928 aangehaal word. Soos vantevore geblyk het, wou hy die staatsoptrede tot 'n ondersoek met die oog op verbetering van die bestaande stelsel beperk; slegs indien die handelsbanke nie bereid sou wees om op te tree nie, kon die staat - volgens sy mening - dit self doen.[30] Dít verteenwoordig die tradisionele, konserwatiewe Suid-Afrikaanse houding ten opsigte van die aangeleentheid op uitnemende wyse.

Selfs tydens en ná Wêreldoorlog II, toe staatsbemoeiing met die ekonomiese lewe reeds as 'n byna normale verskynsel

---

27. Vgl. hoofstuk 4, pp. 65-66.
28. <u>The South African Journal of Industries</u>, Vol. VII, No. 5 (May, 1924), p.292.
29. U.G. 27-'40: <u>Verslag van die Plattelandse Nywerhedekommissie</u>, p.5. Onderstreping deur skrywer.
30. Vgl. hoofstuk 5, p.92.

geduld is, het genoemde standpunt onveranderd en onverswak voortgeleef. Ter illustrasie kan na die verslae van die Kommissie in verband met Industriële en Landboubenodigdhede sowel as die Raad van Handel en Nywerheid verwys word, wat wel die noodsaaklikheid van staatsoptrede op nywerheidsgebied erken het, maar dit streng wou beperk tot „leiding, aanmoediging en regulering".[31] As daaraan gedink word dat dit tydens die oorlog was toe die openbare mening reeds gekondisioneer was om ingrypende staatsoptrede te aanvaar, word besef hoe diep geworteld die tradisie en beginsel van private inisiatief op nywerheidsgebied is.

ŉ Verklaring teen die einde van die vyftigerjare kan ter afsluiting van hierdie gedeelte aangehaal word. Volgens die Kommissie van Ondersoek na die Beskermingsbeleid vir Nywerhede moet die staat ter wille van verdere nywerheidsontwikkeling (wat om verskillende redes wenslik is) ŉ <u>positiewe benadering</u> hê. Dit hou onder andere in:

<u>Eerstens</u>, die skepping van die regte klimaat, dit wil sê ŉ gees wat vertroue by beleggers sal wek en uitbreiding stimuleer; en

<u>tweedens</u>, daadwerklike aanmoediging, byvoorbeeld deur doeanetariefbeskerming, die voorsiening van inligting, ens.[32]

Dit kom dus neer op, en gaan nie verder nie as <u>aanmoediging en bevordering van private onderneming</u>.

---

31. Verslag No. 282 van die Raad van Handel en Nywerheid: <u>Ondersoek na Fabrieksnywerhede in die Unie van Suid-Afrika</u>, par. 16.
Vgl. ook U.G. No. 40-'41: <u>Derde Voorlopige Verslag van die Kommissie in verband met Industriële en Landboubenodigdhede</u>, par. 8.

32. U.G. No. 36/1958: <u>Verslag van die Kommissie van Ondersoek na die Beskermingsbeleid vir Nywerhede</u>, parr. 194-202.

2. Inagneming van die Beginsel deur die Korporasies.

Uit die geskiedenis van Evkom en Yskor het geblyk watter verset daar teen die oprigting van dié ondernemings was op grond van die feit dat dit as indringing deur die staat op die terrein van private onderneming gesien is.[33] Hoewel miskien minder bekend was daar 'n gelyksoortige stryd met die skepping van Viskor.[34] Die resultaat in laasgenoemde geval was selfs dat die Minister van die Gekose Komitee se aanbeveling van eenkanaalbemarking van vis afgesien het. Aan 'n deputasie van sakelui wat hom oor die voorgestelde maatreël gespreek het, het genl. Smuts as Eerste Minister die versekering gegee dat dit nie die Regering se beleid was om met private sake-ondernemings mee te ding nie;[35] en daaraan het die Minister van Handel en Nywerheid tydens die behandeling van die Wetsontwerp in die Volksraad toegevoeg dat slegs beoog word om 'n belangrike sektor van private onderneming te stimuleer en aan te moedig.[36]

Hoe die beginsel in die geval van die korporasies toegepas en deur hulle in ag geneem word, kan met enkele voorbeelde geïllustreer word.

Kort na die oprigting van Yskor het dr. H.J. van der Bijl, Voorsitter van die Direksie, verklaar: „Ons het daarom besluit om as grondbeginsel van ons beleid ons pogings sover moontlik te beperk tot die produksie van primêre staalprodukte ..... in die veronderstelling dat, wanneer die geleentheid vir die ontwikkeling van bykomende nywerhede ont-

---

33. Vgl. hoofstuk 4, pp. 70, 77-78.
34. Voor die Gekose Komitee in verband met die Wetsontwerp. Vgl. S.C. 4-'44: Verslag van die Gekose Komitee oor die Visnywerheid-ontwikkelingswetsontwerp.
35. S.C.4-'44, pp. 319-320.
36. Debatte van die Volksraad, deel 49, 1944, kol. 7093. Onderstreping deur skrywer.

staan, private ondernemings nie sal nalaat om dit te onderneem nie".[37)] 'n Ooreenstemmende standpunt is deur die Raad van Handel en Nywerheid teen die einde van Wêreldoorlog II ingeneem, naamlik „dat die Korporasie (Yskor) onder geen omstandighede die verwerking en vervaardiging van sekondêre produkte moet onderneem, as dit ekonomies deur onafhanklike ondernemings gedoen kan word nie."[38)]

Hoofsaaklik omdat geoordeel is dat Yskor buite die perke van sy stigtingsdoel getree het, is die bepalings ten opsigte van die Klipfonteinse Organiese Produktekorporasie om konkurrensie met private ondernemings te beteuel besonder streng. Die vervaardiging van ander stowwe as dié waarvoor die Korporasie opgerig is, kan alleen met goedkeuring van of in opdrag van die Minister geskied; boerderybedrywighede moet tot eksperimentele doeleindes of navorsing beperk word; terwyl behuisingskemas, voorsorgfondse, ens. slegs opgerig kan word indien dit volgens die oordeel van die Minister <u>uitsluitlik</u> vir die voordeel van die korporasie of sy werknemers is.[39)] By geleentheid moes die onderneming selfs kla dat hy gekortwiek word in die aanwending van sy basiese produk (chloor) „omdat dit (die Korporasie) 'n staatsbeheerde organisasie is, vatbaar vir kritiek dat dit met privaat-ondernemings wedywer."[40)]

In die geval van Sasol word in sy lisensie uitdruklik bepaal dat hy hom tot die vervaardiging van vloeibare brandstof en olie uit steenkool moet beperk.[41)] Dienooreenkom-

---

37. „Die Ontstaan en Vooruitsigte van die Suid-Afrikaanse Yster- en Staalnywerheid", in Dr. Hjalmar Reitz en Harm Oost (redd.) <u>Die Nasionale Boek, ('n Geskiedenis van die ontstaan en groei van die Nasionale Party in Suid-Afrika)</u>, Kaapstad, s.j. (1931), p.388. Onderstreping deur skrywer.

38. Verslag No. 286: <u>Ondersoek na die Yster- en Staal-, die Ingenieurs- en die Metallurgiese Nywerheid,</u> par.350, p.67.

39. Wet No. 40 van 1950, art. 3(c), (j).

40. <u>Jaarverslag</u> 1955/56, pp.2-3. <u>Ibid</u>., 1956/57, p.5.

41. Art. 21 van die oorspronklike lisensie, dd. 29 Julie 1949 Art. 18 van die gewysigde lisensie, dd. 9 Augustus 1955.

stig het die Direksie reeds op 'n vroeë stadium die beleid aanvaar om die verwerking van sy produkte te beperk tot wat nodig is om hulle bemarkbaar te maak; die verdere verwerking sou aan private ondernemings oorgelaat word.[42)]

Op grond van die voorafgaande kon dr. H.F. Verwoerd, die Eerste Minister, met reg in 1960 na die tweede vergadering van die Ekonomiese Adviesraad (waardeur die verhouding van die Regering tot die ekonomiese en nywerheidslewe andermaal onder die soeklig gekom het) die versekering gee dat die industriële korporasies hulle sover moontlik tot basiese goedere sal beperk, terwyl die verdere verwerking aan die partikuliere bedryfslewe oorgelaat sal word.[43)]

Die oortuigendste bewys is ongetwyfeld die oprigting en werksaamhede van die N.O.K. Ten spyte van sy belang in Sasol en Foskor bly die primêre oogmerk van hierdie Korporasie die ondersteuning van private onderneming deur kapitaalvoorsiening. Dit blyk onder andere uit die feit dat hy hom in die reël met 'n minderheidsaandeel in onderneminge vergenoeg; ook uit sy samewerking met private instansies vir die oprigting van betreklik onlangse finansieringsinstellinge soos die Nywerheidsaksepbank Bpk., die Industriële Finansieringskorporasie en die Nasionale Diskonteringshuis van Suid-Afrika Bpk.[44)]

Hoewel die landboubeheerrade van hierdie studie uitgesluit is, verskaf hulle in hierdie verband so 'n treffende bewys dat na hulle as verdere en laaste voorbeeld verwys kan word. Dis naamlik die regeringsbeleid dat dié liggame in die uitoefening van hulle funksies sover moontlik van die bestaan-

---

42. Voorsitterstoespraak gelewer by die Derde Algemene Jaarvergadering van die Korporasie, gehou op 3 Desember 1953, p.3.
43. Die Transvaler, 9 Desember 1960, pp. 1,9.
44. Jaarverslag van die N.O.K., 1961, p.7.

de handelskanale gebruik moet maak.[45)]

Uit die voorafgaande is net dié afleidings moontlik:
Eerstens, die oprigting van die korporasies deur die staat het basies ter ondersteuning en bevordering van private onderneming geskied; en
tweedens, in hulle werksaamhede en optrede moet konkurrensie met private onderneming teen elke prys vermy word.

3. Basiese en Sleutelnywerhede die Verantwoordelikheid van die Staat.

Op bostaande reël is daar egter deurgaans een uitsondering erken, naamlik die reg en plig van die staat om in buitengewone omstandighede en ten opsigte van 'n bepaalde kategorie bedrywe self as ondernemer op te tree. Ook wat hierdie aspek betref, kan enkele standpunte en beleidsverklarings ter stawing aangehaal word. Dit dateer uit die jare onmiddellik na die einde van Wêreldoorlog I toe die saak vanselfsprekend aktueel was omrede van, enersyds, die staat se optrede gedurende die oorlog en, andersyds, die behoefte aan staatsteun vir nywerheidsontwikkeling.

Wat laasgenoemde betref, het 'n subkomitee van die Adviserende Raad vir Nywerheid en Wetenskap hom teen die belegging van staatsfondse in nywerhede uitgespreek, behalwe in sodaniges as wat vir die veiligheid en verdediging van die land noodsaaklik is, wat dus in militêre sin sleutelbedrywe is.[46)] Die invloed van die tydsomstandighede is hier onmiskenbaar.

'n Ooreenstemmende beskouing is dieselfde tyd deur 'n vooraanstaande persoonlikheid op finansiële gebied verkondig.

---

45. H.T. Andrews e.a. (eds.): South Africa in the Sixties (Published by the South Africa Foundation) 1962, p.47.
46. U.G. 43-'20: Report of the Advisory Board of Industry and Science for the Year 1919, p.54.

Soos van iemand in sy posisie verwag kon word, het hy 'n pleidooi teen staatsinmenging gelewer, maar dit ten opsigte van sleutelnywerhede gebillik, en die yster- en staalbedryf as voorbeeld genoem.[47]

Die omstandighede wat in Suid-Afrika tot die stigting van die korporasies vir basiese en sleutelbedrywe aanleiding gegee het, en wat in die eerste gedeelte van hierdie hoofstuk behandel is, dien na my mening as voldoende verduideliking en motivering van die staatsoptrede op hierdie gebied, sodat verdere uitweiding agterweë gelaat kan word.

Die tradisionele Suid-Afrikaanse beleid dat private onderneming op nywerheidsgebied die reël en openbare onderneming die uitsondering moet wees, is in 1951 op die hoogste vlak gestel toe dr. D.F. Malan as Eerste Minister verklaar het:[48]

> „Dit is die Regering se beleid om die stigting van nywerhede in die hande van private inisiatief en onderneming te laat. Die Regering sal net tot die industriële gebied toetree waar dit in die nasionale belang as noodsaaklikheid geag word of waar 'n landsbelangrike onderneming so groot is dat private onderneming onwillig of nie in staat is om die nodige kapitaalbelegging te waag nie".

As voorbeeld van sodanige „landsbelangrike onderneming" het hy na Sasol, wat die vorige jaar gestig is, verwys. Hieraan het hy nog toegevoeg: „In die kritieke tye kan die waarde van ons sekondêre nywerhede en veral van ons sleutelnywerhede nie oorskat word nie".[49]

Dit is 'n gesaghebbende en kernagtige weergawe van die beginsel en beweegredes wat nie alleen in die tyd toe dr.

---

47. E.C. Reynolds (Hoofbestuurder van die Nasionale Bank) in 'n artikel in The South African Journal of Industries, Vol. II, No. 7 (July, 1919), p.609.
48. Die Burger, 26 September 1951, p.3.
49. Onderstreping deur skrywer.

Malan regeringshoof was nie maar deurgaans ten opsigte van die stigting van die Suid-Afrikaanse staatsbeheerde korporasies gegeld het.

As finale bewys dat private onderneming nie deur die staat aan bande gelê of verdring is nie, kan na die skouspelagtige uitbreiding van private nywerhede gedurende en ná die twee Wêreldoorloë verwys word.[50] In so 'n mate is die geleenthede benut dat daar selfs van 'n nywerheidsrevolusie, veral gedurende die veertiger- en vyftigerjare, gepraat word. Dit is inderdaad die proef op die som!

Die faktore wat 'n bepalende rol in die verhouding van die staat tot die ekonomiese lewe gespeel het, was ongetwyfeld:

Eerstens, die feit dat Suid-Afrika 'n jong land is met, enersyds, genoegsame ontwikkelingsgeleenthede vir private onderneming, maar, andersyds, met beperkinge wat slegs met staatshulp te bowe gekom kon word; en

tweedens, die erfenis uit die verlede, die sterk tradisie van persoonlike vryheid en private inisiatief, maar nou getemper deur die omstandighede en beskouinge van die twintigste eeu, waardeur 'n aandeel aan die staat nie ontsê kon word nie.

Op grond van al die voorafgaande is dit seker 'n geregverdigde konklusie dat, wat hierdie aktuele vraagstuk betref, Suid-Afrika 'n besonder gebalanseerde posisie beklee: dat die rol van die staat nóg ontken nóg oordryf word.

---

50. Vgl. hoofstuk 4, p. 57, hoofstuk 5, p. 109.

D E E L   III.

W E S E, V O R M E E N O F

HOOFSTUK 8.

WESE EN VORME.

In aansluiting by en uitbreiding van die begripsbepaling wat aan die begin van die studie gegee is,[1] moet nou ŉ nadere ontleding van die eie-aard van die staatsbeheerde korporasie gemaak word. In hierdie hoofstuk sal die aandag hoofsaaklik op die „korporasie"-aspek toegespits word, terwyl die „staatsbeheer", die verhouding van die korporasie tot die staat, in deel IV behandel sal word.

As eiesoortige instelling is die korporasie ŉ betreklik resente ontwikkeling, ŉ skepping van die twintigste eeu. As sodanig is dit nog in ŉ staat van ontwikkeling, en dít verklaar in ŉ sekere mate die gebrek aan ŉ duidelike begrip van die verskynsel. ŉ Ander oorsaak is in die feit geleë dat die korporasie nie behoorlik van die verwante instellinge onderskei word nie.[2]

I. VERSKEIDENHEID VAN VORM EN ORGANISASIE.

Die afwesigheid van ŉ vaste en uniforme patroon is een van die opvallende kenmerke van die korporasie in feitlik alle lande. Verskillende faktore is vir dié toestand verantwoordelik:

Eerstens is daar die reeds genoemde feit dat die instelling nog in die ontwikkelingstadium verkeer. Verder is daar die invloed van wisselende tydsomstandighede en daaruit spruitende opvattings. Soos verder in die studie sal blyk, word die beskouings van ŉ bepaalde tyd, byvoorbeeld die oorlogstydse of naoorlogse - teenoor die vooroorlogse - in sake soos die same-

---

1. Hoofstuk 2, pp. 22-23.
2. *Ibid.*, p. 21.

stelling van die bestuursraad, die kapitaalvoorsiening, die beheermaatreëls, ens, weerspieël.[3]

Belangriker nog is die feit dat elkeen van die korporasies in 'n sekere mate sui generis is, sodat die besondere aard, terrein en werksaamhede van 'n bepaalde instelling sy vorm en organisasie beïnvloed. Wat die Suid-Afrikaanse korporasies betref, kan daar dus natuurlikerwys 'n verskil tussen die finansiële en industriële ondernemings bestaan; en ook onderlinge verskille binne elke groep. As voorbeelde van laasgenoemde dien die N.O.K. teenoor die B.B.K., en Evkom teenoor Yskor.

Laastens is daar ten opsigte van Suid-Afrika die feit dat die skepping van die korporasies nie doelbewus en ooreenkomstig 'n uitgewerkte program geskied het nie.[4] Hierdie ontstaanswyse, naamlik in antwoord op besondere behoeftes wat van tyd tot tyd ontwikkel het, is in 'n belangrike mate vir die gebrek aan eenvormigheid verantwoordelik.

Dat die Suid-Afrikaanse toestand in dié opsig ooreenstem met wat in ander lande aangetref word, blyk uit die volgende karakterisering van die verskynsel wat uit België afkomstig is:

> L' ensemble n' est pas ordonné comme une architecture, il ressemble plutôt à une oeuvre disparate, produit d' impulsions multiples qui se croisent.[5]

II. DIE STAATSBEHEERDE KORPORASIE EN DIE AANDELEMAATSKAPPY.

Belangriker en meer fundamenteel as genoemde afwykings is die verskeidenheid as gevolg van die aanwending van verskil-

---

3. Vgl. hoofstukke 9, 10, 11.
4. Vgl. hoofstuk 7, p.141.
5. Die geheel is nie reëlmatig saamgestel soos 'n bouwerk nie: dit gelyk eerder op 'n onharmoniese skepping, die produk van veelvuldige, uiteenlopende dryfvere. (Vertaling).
   Ed.-Pierre Seeldrayers: Les Composants de l'État Moderne, Bruxelles, 1955, p.5.

lende vorme van regspersoonlikheid[6] vir die oprigting van openbare ondernemings. Die gevolg is dat 'n staatsbeheerde onderneming in meer as een gewaad van regspersoonlikheid geklee kan wees.[7] Veral die aandelemaatskappy, die bekende regsfiguur op ekonomiese gebied, is in hierdie verband van besondere betekenis.

Toe die begrip omskryf is,[8] is aangedui dat die besit van regspersoonlikheid 'n wesenskenmerk van die korporasie is. Vir 'n afsonderlike bestaan en selfstandige optrede met die oog op die vervulling van sy funksies is dit trouens 'n essensiële vereiste. Dientengevolge word dan ook in die stigtingswette van die Suid-Afrikaanse korporasies uitdruklik vermeld dat die betrokke onderneming met regspersoonlikheid beklee is; en in die meerderheid van gevalle word daaraan toegevoeg dat dit as regspersoon bevoeg is om:

i. as eiser en verweerder in regte op te tree;

ii. eiendom te besit en te verhandel;

iii. alle handelinge te verrig wat nodig is vir of in verband staan met die verwesenliking van sy oogmerke of die uitoefening van sy werksaamhede kragtens die bepalings van die stigtingswet.

Dis duidelik dat hierdie almal noodsaaklike bevoegdhede vir 'n instelling met bedryfsekonomiese funksies is.

Die staatsbeheerde korporasie is dus 'n regspersoon, net soos byvoorbeeld die aandelemaatskappy. Die verskil is slegs

---

6. Vir die Engelse begrip „legal form" bestaan, sover bekend, nie 'n handige en algemeen aanvaarde ekwiwalent nie. Waar gepas, sal die woord „regsfiguur" verder vir die begrip gebruik word.

7. Die beeldspraak(?) is gebaseer op die Duitse begrip „Rechtskleid", wat ooreenstem met die Engelse „legal form". Dit word ook in dié sin gebruik in: J.M. Polak <u>Inleiding tot het Nederlands Rechtspersonenrecht</u>, Groningen, 1960, p.3.

8. Hoofstuk 2, p. 22.

dat laasgenoemde die regspersoonlikheid verkry deur sy „inkorporasie" (let op die woord!) kragtens die Maatskappywet;[9] en verder word die „korporasie" as werktuig van die staat gebruik, terwyl die „maatskappy" in die reël deur private onderneming aangewend word. Hierdie verskil spreek duidelik uit die Engelse benamings, veral soos dit in die V.S.A. gebruik word, naamlik „government (public) corporation" teenoor „private (business) corporation."

Afgesien van die gemeenskaplike besit van regspersoonlikheid, is daar die verdere ooreenkoms dat albei oorwegend vir ekonomiese bedryfsvoering aangewend word. Verder kan, sonder om in te veel besonderhede af te daal, ook nog op die volgende ooreenstemmende trekke ten opsigte van die organisasie en beheer van die twee regsfigure gewys word:

(1) Die bestuursraad van die korporasie kan met die raad van direkteure van die maatskappy vergelyk word.

(2) Albei verkry hulle kapitaal hoofsaaklik deur die uitgifte van aandele en skuldbriewe.

(3) Die voorlegging van jaarverslae en finansiële state deur albei.

(4) Die regulasies wat ten opsigte van die huishoudelike sake van die korporasie opgestel kan word, is vergelykbaar met die statute van die maatskappy.

Hieruit blyk dat die staatsbeheerde korporasie in wese die aanpassing of omvorming van die regsfiguur wat vir private onderneming ontwikkel is, naamlik die aandelemaatskappy, vir openbare doeleindes is. Tereg verklaar Price dan ook ten opsigte van die stigtingswette van die Suid-Afrikaanse korporasies dat „the whole tenor of the Act is on the lines of the

---

9. Vgl. art. 4 bis van die Maatskappywet (Wet No. 46 van 1926, soos gewysig). Ook J.C. de Wet en J.P. Yeats: Die Suid-Afrikaanse Kontraktereg en Handelsreg, Durban, 1953, p.422.

formation and regulation of a private corporation."[10)]

III. DIE STATUTêRE AANDELEKORPORASIES.

Die ooreenkoms tussen die korporasie en die maatskappy is des te meer die geval wanneer eersgenoemde sy kapitaal deur die uitgifte van aandele verkry, wanneer dit as aandelekorporasie in die lewe geroep word. Die volgende bepalings in die stigtingswette van hierdie groep korporasies, naamlik Yskor, die N.O.K., Viskor, die K.O.P., die B.B.K. en die Kleurling-ontwikkelingskorporasie, illustreer dit:

(1) Dat die korporasie by die Registrateur van Maatskappye geregistreer moet word;

(2) dat die aanspreeklikheid van die aandeelhouers beperk is;[11)]

(3) dat die bepalings van die Maatskappywet op die korporasie van toepassing gemaak kan word.

---

10. T.W. Price: „The Public Corporation in South Africa", in W. Friedmann, (ed.): The Public Corporation - A Comparative Symposium, London, 1954, p.312. Vgl. ook wat in die volgende afdeling met betrekking tot Yskor se stigtingswet gesê word.

11. Hierdie bepaling kom, eienaardig genoeg, nie in die stigtingswet van die Klipfonteinse Organiese Produktekorporasie voor nie, en na die naam van die onderneming verskyn ook nie die woord „BEPERK" nie. Volgens 'n mededeling deur die Sekretaris van die K.O.P. aan skrywer is die verklaring hiervoor soos volg:
Toe die Wetsontwerp oorspronklik in 1948 opgestel is, was die Regering en die Raad nie ten gunste van private aandeelhouers nie; die onderneming kon dus kragtens art. 21 van die Maatskappywet as 'n vereniging sonder winsbejag geregistreer word, en dus sonder byvoeging van die woord „Beperk" by sy naam.
Die behandeling van die Wetsontwerp is egter tot 1950 vertraag; en intussen is van beleid verander en besluit om voorsiening vir B-aandele te maak. (Artt. 12(b) en 13(3)). Die dividend sou tot 7½% beperk word. (Art. 17(a)).
Aangesien hierdie bepalings duidelik in stryd is met die beginsel van 'n vereniging sonder winsbejag - iets wat klaarblyklik met die verandering van die Wetsontwerp oor die hoof gesien is - moes die bepaling ten opsigte van beperkte aanspreeklikheid na my mening ook aangebring gewees het.

Met die stigting van Yskor, die oudste aandele- en nywerheidskorporasie, was die eie-aard van die <u>staatsbeheerde</u> korporasie (d.w.s. as openbare onderneming) nog betreklik vreemd; daarom dat die aandelemaatskappy so onmiskenbaar as model vir die oprigting van die onderneming gebruik is. Dit blyk onder andere uit die volgende:

(1) Die verklaring dat „daar 'n <u>maatskappy</u> gestig en tot regspersoon verhef (word) onder die naam Suid-Afrikaanse Yster en Staal Industriële Korporasie Beperk";

(2) waar die hoofkantoor van die Korporasie geleë is;

(3) dat die stigtingswet as die akte van oprigting van die korporasie beskou word;

(4) die omvattende doelstellinge en bevoegdhede, soos gebruiklik in die akte van oprigting van 'n aandelemaatskappy.[12)]

Die K.O.P. was die eerste nywerheidsinstelling wat ná Yskor gestig is; daarom was sy Wet grotendeels op dié van laasgenoemde gemodelleer, en dit verklaar waarom die bepalings van (2) en (3) hierbo ook by die Korporasie te vinde is. Dit beskik egter nie oor die wye bevoegdhede van die ouer onderneming nie, wat bewys dat die insig intussen deurgedring het dat die staatsbeheerde korporasie in dié opsig nie met 'n private onderneming gelyk behoort gestel te word nie.

Die erkenning van die verskil blyk ook daaruit dat in die geval van al die aandelekorporasies verklaar word dat hulle nie aan die bepalings van die Maatskappywet onderworpe is nie, al kan dit by wyse van proklamasie van toepassing gemaak word. Sover bekend, het laasgenoemde egter nog nie in Suid-Afrika gebeur nie.

---

12. Art. 2(3) bepaal byvoorbeeld: „Die Korporasie mag verder alle sodanige ander dinge verrig as wat in verband staan met of bevorderlik is vir die bereiking van enige doel of in verband staan met enige bevoegdhede of werksaamhede in hierdie artikel vermeld, of wat bereken is om direk of indirek die waarde te verhoog van enige van die korporasie se ondernemings, eiendom of regte of hulle winsgewend te maak."

Dat daar ten spyte van dié fundamentele verskil in die praktyk nie 'n wesenlike verskil hoef te bestaan tussen die wyse waarop die sake van 'n korporasie en 'n maatskappy behartig word nie, blyk onder meer uit die geval van die N.O.K. Hierdie onderneming beskik naamlik oor die gebruiklike bevoegdhede van 'n nywerheidsbank of finansieringsmaatskappy, te wete die stigting van maatskappye, kapitaalvoorsiening, opneem van aandele, onderskrywing van aandeel-uitgifte, terwyl dit ook as bestuurder of sekretaris van maatskappye kan optree.[13]

Die navolging van die aandelemaatskappy is in hierdie geval waarskynlik deur die voorbeeld van Yskor beïnvloed.[14] Meer deurslaggewend was egter ongetwyfeld die oorweging dat samewerking met private ondernemings daardeur vergemaklik kan word - iets wat kragtens sy stigtingsdoel en funksie noodsaaklik is;[15] en verder is dit ook bevorderlik vir die bereiking van 'n ander aspek van sy beleid, naamlik die eventuele oordrag aan private belange van ondernemings wat deur hom begin word.

Die graad van ooreenkoms met die maatskappy word dus ook deur die funksie, terrein en aard van die werksaamhede

---

13. Wet No. 22 van 1940, art. 4.

14. Die wetsontwerp is oorspronklik deur die Hoofbestuurder van Yskor en 'n Johannesburgse prokureur opgestel. (N.O.K. 1940-1960, p.9).
Soos in die geval van Yskor dra die Jaarverslag en Rekeninge van die N.O.K. ook duidelik die stempel van die gewone aandelemaatskappy. Dis ook eers vanaf 1953 in die geval van die N.O.K. en vanaf 1958 in die geval van Yskor dat die kennisgewing aan die aandeelhouers, die verslag van die direkteure, die rekeninge en die voorsittersrede op die aandeelhouersvergadering saam as die Jaarverslag en Rekeninge gepubliseer word. Voorheen is die voorsittersrede, soos gebruiklik by die aandelemaatskappy, afsonderlik gepubliseer.

15. Die N.O.K. is dan ook lid van die Suid-Afrikaanse Gefedereerde Kamer van Nywerhede, die Afrikaanse Handelsinstituut en die Nasionale Ontwikkelingsgenootskap van Suid-Afrika, terwyl dit ook met private instansies saamgewerk het vir die stigting van finansiële instellinge.

van die korporasie bepaal. Dit word verder duidelik indien die N.O.K. en die B.B.K. in dié verband vergelyk word. Eersgenoemde tree in 'n ontwikkelde blanke ekonomie op, terwyl laasgenoemde dit in 'n onontwikkelde Bantoe-ekonomie moet doen, met die gevolg dat die B.B.K. veel minder aan die maatskappy verwant is as die N.O.K.

Dat die verwantskap tussen die korporasie en die maatskappy in bepaalde gevalle nog meer intiem kan wees, sal in die volgende afdeling blyk.

IV. DIE NIE-STATUTêRE KORPORASIES („STAATSBEHEERDE MAATSKAPPYE") - SASOL EN FOSKOR.

1. Alternatiewe Metodes vir die Skepping van Korporasies.

Die stigting van korporasies as openbare instellinge geskied vanselfsprekend deur die staatsowerheid. In Suid-Afrika is die gebruiklike prosedure om dit by wyse van 'n wet van die Parlement te doen. Die stigtingswet ken dan, soos reeds aangedui, aan die instelling regspersoonlikheid toe; verder bepaal dit sy funksies en bevoegdhede; reël die bestuurs- en finansiële aangeleenthede sowel as die beheermaatreëls, ens. Omdat dit 'n openbare instelling geld, is dit ook gebruiklik dat wysigings van ingrypende aard slegs van staatsweë aangebring kan word; vandaar die bepaling in die stigtingswette van die Suid-Afrikaanse korporasies dat dié instellinge slegs by wyse van 'n wet van die Parlement gelikwideer mag word.[16)]

'n Alternatiewe metode vir die skepping van die korporasies, wat in die geval van Sasol en Foskor gebruik is, is registrasie of inkorporasie ingevolge die bepalings van die

---

16. Die stigtingswette van die Landbank en Evkom, die twee oudste ondernemings, bevat nie die bepaling nie. Soos die stigtingswette in die algemeen laat blyk, het daar destyds nog nie vastigheid t.o.v. die „patroon" waarvolgens die instellinge opgerig is, bestaan nie.

Maatskappywet. Op grond hiervan kan hulle dan as „staatsbeheerde maatskappye" bestempel word.[17)]

Die feit dat Sasol in die vorm van 'n publieke maatskappy en Foskor as private maatskappy opgerig is, toon dat, wanneer hierdie prosedure gevolg word, daar ten opsigte van die formeel-juridiese aspekte geen verskil tussen die korporasie en maatskappy hoef te bestaan nie. Aangesien die beheer egter nie by private belange berus nie, is Sasol en Foskor, ten spyte van die stigtingsprosedure en reëlinge wat daaruit spruit, wel deeglik staatsbeheerde korporasies en as sodanig binne die perke van hierdie studie.

Dat die saak egter verdere implikasies het, dat dit nie bloot 'n kwessie van alternatiewe metodes vir die skepping van openbare instellinge met regspersoonlikheid is nie, sal in die verdere behandeling duidelik word.

In die geval van Sasol was twee faktore verantwoordelik vir die keuse van die besondere prosedure en ondernemingsvorm: Eerstens, was dit die oorname van die regte van 'n bestaande maatskappy deur die Regering[18)]; en, tweedens, is aangevoer dat die onderneming tegnies ingewikkeld en van eksperimentele aard was. Ter wille van vryheid van optrede, buigsaamheid en die vermoë tot aanpassing is daarom voorkeur aan die regsfiguur van private onderneming gegee.[19)]

Met betrekking tot Foskor is beheerde ontginning van die fosfaatneerslae, wat van beperkte omvang voorgekom het, noodsaaklik geag. Daarom is besluit om nie aandele aan die publiek beskikbaar te stel nie, en gevolglik is die onderneming as private maatskappy opgerig.[20)]

---

17. Foskor is inderdaad oorspronklik as „Unie-Fosfaat-Ontginningsmaatskappy (Eiendoms) Bpk." geregistreer.
18. Vgl. hoofstuk 5, p. 104.
19. Debatte van die Volksraad, deel 75, 1951, koll. 4179 - 4242. Dit was die „Sasol-debat" na aanleiding van die Tweede Lesing van die Wysigingswetsontwerp op Nywerheidsontwikkeling.
20. Ooreenkomstig die bepalings van art. 104 van die Maatskappywet.

2. Besware teen Inkorporasie kragtens die Maatskappywet.

Die gebruik van die regsfiguur wat vir private ondernemings ontwikkel is vir die skepping van 'n openbare onderneming, is egter nie vry van gebreke en sonder bedenkings nie. Wat Sasol en Foskor betref, is die volgende die belangrikste.

(a) Omvattende Doelstellings en Bevoegdhede.

In navolging van die gebruik by private ondernemings is die doelstellinge van albei die korporasies (en dit bepaal ook die bevoegdhede van die ondernemings) in hulle aktes van oprigting so omvattend moontlik geformuleer. In beide gevalle bevat dit rondom dertig sub-artikels, met boonop die vermelding aan die einde, soos gebruiklik by maatskappye, dat die doeleindes nie in beperkte maar in breë sin vertolk moet word. Indien die stigting kragtens 'n wet van die Parlement geskied het, is hierdie omvattende bepalings eenvoudig ondenkbaar.[21)]

Van dieselfde strekking is die bepaling in die Statute van Foskor met betrekking tot die bevoegdhede en pligte van direkteure, wat soos volg lui: „Sonder afbreuk te doen aan die algemene bevoegdhede deur Reglement 83 van Tabel "A" en sonder om die bevoegdhede op enige wyse te beperk of te begrens en sonder om afbreuk aan die ander bevoegdhede in hierdie reglement te doen, word hierby uitdruklik die volgende bevoegdhede van Direkteure neergelê........"[22)] En dan volg 'n lys van nie minder as veertien bevoegdhede nie!

Dit alles dra die onmiskenbare stempel van private onderneming wat in die nastrewing van sy doelstellings nie deur beperkinge gekortwiek wil wees nie. Dis egter in stryd met die aard van 'n openbare onderneming, wat vir 'n spesifieke doel in die lewe geroep word en, volgens die Suid-Afrikaanse opvat-

---

21. Dat Yskor in dié opsig 'n uitsondering is - en die rede daarvoor - is reeds verduidelik. Vgl. p. 163.

22. Artikel S 15.

ting en tradisie, tot sy bepaalde terrein beperk moet bly om nie met private onderneming te konkurreer nie.

Die winsstrewe wat in die reël eie aan private onderneming is, spreek ook uit die bewoording van dié sub-artikels waarin die ondernemings gemagtig word om deel te neem aan sake wat „direk of indirek bereken kan word[23] om die waarde van die Maatskappy se eiendom of regte te vergroot", of wat „regstreeks of onregstreeks hierdie Maatskappy mag bevoordeel."[24] Dat Yskor byna gelykluidende bevoegdheid besit,[25] is ɱ gevolg van die feit dat in sy stigtingswet die akte van oprigting van ɱ maatskappy so op die voetspoor gevolg is. Hoe die besef van die verskil tussen ɱ openbare en private onderneming in hierdie opsig sedertdien deurgedring het, blyk uit die magtiging van die N.O.K. „om enige handeling te verrig ...... wat bereken is om regstreeks of onregstreeks die waarde van die dienste wat die Korporasie aan die bevordering van nywerheidsontwikkeling in die Unie kan bewys, te kan verhoog."[26] Hier is die bevoegdheid meer beperk en spesifiek en op dienslewering gerig, soos dit by ɱ openbare onderneming behoort te wees.

Verwant aan die voorafgaande is die bepaling wat aan dié ondernemings, Sasol en Foskor, die bevoegdheid verleen tot bevordering van voordelige en die bestryding van skadelike wetgewing. [27] Hierdie opvatting, waarvolgens die onderneming in die rol van 'n belangegroep „pressure group" volgens die Amerikaanse terminologie) moet optree, behoort myns insiens ook vreemd aan 'n staatsbeheerde onderneming te wees.

---

23. Die bewoording behoort natuurlik te wees: „wat .... bereken is om ...."

24. Foskor: Akte van Oprigting, artikel 3, sub-artikels (j),(n).
Sasol: Akte van Oprigting, artikel 3, sub-artikels (h),(j).

25. Wet No. 11 van 1928, art. 2(3).

26. Wet No. 22 van 1940, art. 4. Onderstreping deur skrywer.

27. Sasol: Akte van Oprigting, artikel 3, sub-artikels (q),(w).

(b) Ontoepaslike Bepalings.

Dit alles dien as bewys dat, wanneer die regsfiguur van private onderneming vir openbare onderneming aangewend word, die vlag nie altyd die lading dek nie. Die resultaat is nie alleen onnodige en misplaaste bepalings nie, maar selfs - in die uiterste gevalle - onsinnighede. Wat is byvoorbeeld die nut van die omvattende bevoegdhede van Sasol volgens sy Akte van Oprigting as die Lisensie bepaal: „The Licensee Company shall not without the approval of the Minister, participate directly or indirectly in any class of business which is not incidental to the manufacture of liquid fuel and oil from coal?" [28)]

Dieselfde geld vir die bepalings met betrekking tot die oordrag van die aandele van Foskor,[29)] terwyl die instelling tot 'n private maatskappy met beperkte reg tot oordrag van aandele is, en die aandele boonop deur die N.O.K. (namens die Regering) gehou word, sonder die bedoeling om dit ooit aan die publiek aan te bied!

Die volledige bepalings in die Statute van Foskor in verband met aandele, algemene vergaderings en direkteure [30)] is bloot 'n oorname en toepassing van Tabel „A" van die Eerste Bylae tot die Maatskappywet. Dié bepalings is bedoel om die sake van 'n private onderneming te reël, sonder verdere bemoeiing van die staatsowerheid - iets wat nie sonder meer vir 'n openbare onderneming kan geld nie.

Net so vreemd doen die slotparagraaf van die Akte van Oprigting aan, wat so lui:

---

28. Artikel (18) van die Lisensie.
29. Statute van Foskor, artt. A 21 tot A 28.
30. Oor aandele: artt. A 3 tot A 40.
Algemene vergaderings: A 55 tot A 76.
Direkteure: A 78 tot A 88.

> "Ons, die verskeie persone van wie die name, adresse en beroepe hieronder vermeld staan, wens om tot 'n maatskappy gekonstitueer te word ingevolge hierdie Akte van Oprigting".

By 'n openbare onderneming staan immers die saak op die voorgrond; dis nie bloot 'n vereniging van indiwidue met die oog op gesamentlike optrede nie. Dis nog 'n bewys van hoe vorm en inhoud hier nie bymekaar pas nie.

c. Onvoldoende Beheer.

Soos verder uit die studie sal blyk, is staatsbeheer van openbare ondernemings essensieel. 31) En dis juis in hierdie opsig dat die gewone maatskappyvorm ontoereikend vir openbare ondernemings is. In die Statute van Foskor staan byvoorbeeld geen woord van seggenskap vir die Parlement of die Minister nie. Daar word slegs vermeld dat die Minister van Ekonomiese sake drie direkteure benoem en die N.O.K. twee, 32) en dit verseker die regeringsbeheer. Volgens verdere bepalings geskied die beheer deur ouditering, verslae en rekeninge soos in die geval van gewone maatskappye. 33)

Sasol verskil in dié opsig deurdat die regeringsbeheer van die onderneming deur die bepalings van die Lisensie gereël word. Laasgenoemde kan dus enigsins as die plaasvervanger van die stigtingswet van die ander korporasies beskou word, waardeur Sasol nader aan die statutêre korporasies staan as Foskor.

---

31. Vgl. hoofstuk 11.
32. Byvoegsel tot art. S 13.
33. Artt. A 126 en A 129.
Volgens art. 104 van die Maatskappywet hoef Foskor as private maatskappy nie die voorgeskrewe vergadering te hou en 'n verslag voor te lê nie. Dit kan tog nie vir 'n openbare onderneming geld nie - 'n verdere voorbeeld van die ontoepaslikheid van die Maatskappywet vir openbare ondernemings.

Soos gebruiklik by maatskappye reël Sasol se Statute hoofsaaklik „huishoudelike" sake, en as sodanig dek dit nie dieselfde terrein as die Lisensie nie. Enkele sake kom wel in albei dokumente voor; en alhoewel die bepalings nie teenstrydig is nie maar eerder aanvullend, is daar tog verskille wat dit effens lastig maak. 34)

Hierteenoor kan die N.O.K., wat nóu met Sasol en Foskor skakel, gestel word. Sy regulasies, waardeur die huishoudelike sake gereël word (in die plek van die statute van die ander twee ondernemings), is deur die stigtingswet beïnvloed; daarom is dit meer ter sake en tot die essensiële beperk, in teenstelling met veral dié van Foskor wat bloot op die Maatskappywet gebaseer is.

Samevattend kan ten opsigte van die hele saak verklaar word dat die gebruik van die maatskappyvorm vir die skepping van 'n openbare onderneming formeel wel in orde en dus geoorloofd is. Dis egter 'n minder bevredigende metode, omdat die

---

34. Die volgende gee 'n vergelykende opsomming van die toestand:

ONDERWERP	LISENSIE	STATUTE
S.A. burgerskap van direkteure	Artikel (1)	Artikel (93
Maksimum dividend	Artikel (15)	Artikel 134
Jaarverslag en rekenings	Artikel (19)	Artikel 147-157
Benoeming van direkteure	Artikel (22)	Artikel 93
Vervreemding of ontbinding van onderneming.	Artikel (3) - Oordrag van lisensie of verkoop van onderneming. Artikel (8) - Inkorting van produksie	Artikel 170 (Ontbinding)

regsfiguur en die aard van die onderneming eintlik met mekaar in stryd is; daarom word in dié proses óf die beginsels van die maatskappywese geweld aangedoen óf die aard van die onderneming as <u>openbare</u> instelling kom nie tot sy reg nie.

3. Redes vir Parlementêre Seggenskap al dan nie.

Die besluit om Sasol en Foskor buite die Parlement in die lewe te roep is ook beïnvloed deur die oorweging om hulle sover moontlik buite die partypolitieke stryd te hou - 'n les wat uit die geskiedenis van die Suid-Afrikaanse Spoorweë geleer is; en ten tyde van die stigting van dié twee korporasies was daar onmiskenbare aanduidings dat die werknemers van 'n ouer korporasie besig was om 'n politieke magsfaktor te word. [35] Daarom is, ooreenkomstig die algemene neiging om die beheer van ondernemings van hierdie aard by die Uitvoerende Gesag te laat berus, die Parlement met die skepping verbygegaan.

Die grondigheid van hierdie oorweging moet aanvaar word; maar daarteenoor kan ander oorwegings gestel word wat dit wenslik maak om die stigting van die staatsbeheerde korporasies van die Parlement te laat uitgaan.

Eerstens bied dit die geleentheid om op 'n breër vlak die wenslikheid en noodsaaklikheid van die stigting te oorweeg. Soos veral in die geval van Yskor, Viskor en die B.B.K. gebeur het, moet die Regering in staat wees om die oprigting van 'n bepaalde onderneming te kan regverdig. Soos bekend, het die stryd in verband met die eerste twee om die kwessie van konkurrensie met private onderneming gewoed. Vir laasgenoemde tree die Parlement volgens die Suid-Afrikaanse tradisie

---

35. Persoonlike mededeling aan skrywer deur wyle dr. F.J. du Toit, destyds Sekretaris van die Departement van Handel en Nywerheid.

as waghond op; vandaar die wenslikheid om dié liggaam by die stigting te ken, veral indien die korporasie op een of ander wyse begunstig word. [36)]

Verder moet in gedagte gehou word dat die korporasies sleutel-ondernemings behartig, en dié kan van betekenis wees in verband met die uitvoering van die staatsbeleid. En ten opsigte van laasgenoemde kan seggenskap aan die Parlement nie ontsê word nie.

Dis ook bekend dat die korporasies in die reël groot kapitaalbestedingsverg, waarvoor hulle in toenemende mate van die staat afhanklik word. Aangesien die oppergesag in verband met finansiële sake tradisioneel by die Parlement berus, is dit 'n verdere argument ten gunste van die erkenning van dié liggaam.

Die belangrikste is egter die kwessie van beheer, Indien die Parlement 'n funksie in dié verband moet vervul, [37)] moet voorsiening daarvoor gemaak word; en dit kan moeilik deur 'n ander instansie as die Parlement self (deur die stigtingswet) gereël word.

Die feit dat met die B.B.K. na die vroeëre prosedure van stigting by wyse van parlementêre statuut teruggekeer is (terwyl argumente wat ten opsigte van Sasol en Foskor gegeld het, aangevoer kon word), dui op 'n erkenning van die onwenslikheid om die regsfiguur en prosedure vir die skepping van private ondernemings vir 'n openbare onderneming aan te wend. Dat ook die Kleurling-ontwikkelingskorporasie as statutêre liggaam in die lewe geroep is, bewys dat daar klaarblyklik nie maklik weer na die uitsonderlike prosedure teruggekeer sal word nie.

---

36. Vgl. die laaste afdeling van hierdie hoofstuk.
37. Vgl. hoofstuk 11.

V. DIE TWEESLAGTINGE AARD VAN DIE STAATSBEHEERDE KORPORASIE.

Die behandeling van Sasol en Foskor wat, soos geblyk het, eintlik uitsonderingsgevalle is, het redelik uitvoerig geskied, omdat dit lig op die eie-aard van die korporasie werp: dat dit enersyds as onderneming op ekonomiese terrein aan die aandelemaatskappy verwant is, maar andersyds as openbare instelling wesenlik daarvan verskil. [38] Dié tweeledige karakter kan met verdere voorbeelde geïllustreer word.

1. Die Korporasie as Selfstandige Instelling.

As selfstandige instelling met regspersoonlikheid word die korporasie, hoewel 'n werktuig van die staat, nie as deel van die „staatspersoon" gereken nie; daarom besit dit nie die voorregte en immuniteite van die staat byvoorbeeld ten opsigte van gedingvoering nie en moet dit, volgens die gebruiklike bewoording, self as „eiser en verweerder in regte" optree; is dit soos in die geval van individue en private instellinge met regspersoonlikheid vir sy dade aanspreeklik; is dit ook aan die wetlike bepalings byvoorbeeld op die gebied van die bedryfsreg onderworpe, ens.

Op grond van sy bedryfsekonomiese werksaamhede word ook van die korporasie verwag om nie alleen finansieel selfonderhoudend te wees nie, maar selfs winsmakend, hoewel binne perke. Om dié rede word dit ook ten opsigte van belastingheffing in die reël op gelyke voet met die gewone maatskappy behandel.

---

38. Hierdie fundamentele verskil tussen 'n openbare en 'n private onderneming is m.i. deur die Minister van Pos- en Telegraafwese misken toe hy 'n pleidooi vir die uitbreiding van die funksies van die S.A.U.K. gelewer het op grond daarvan dat die doelstellinge van 'n maatskappy so omvattend as moontlik gestel moet word; en op grond van die beperkte bevoegdhede van die aandeelhouers teenoor die direksie, behoort die S.A.U.K. vry van inmenging van die Minister en veral die Parlement te wees!
<u>Debatte van die Volksraad</u>, deel 104, 1960, koll. 5153 - 5156.

Die selfstandigheid van die korporasie word ook met betrekking tot sy werknemers erken, wat nie as staatsamptenare gereken word nie. Dit hang ook saam met die bedryfsekonomiese aard van die instelling, wat 'n te noue skakeling met die Staatsdiens en sy regulasies en gebruike onwenslik maak. [39] Vir die staat is die toestand dat daar dikwels 'n aanmerklike verskil tussen die besoldiging en diensvoorwaardes van sy eie amptenare en dié van die semi-staatsinstellinge bestaan, egter nie sonder probleme nie.

Die Landbank se stigtingswet is die enigste wat in 'n afsonderlike artikel magtiging verleen vir die benoeming, ontslag en bepaling van diensvoorwaardes van sy amptenare.[40] In die geval van Evkom, die B.B.K. en die Kleurling-ontwikkelingskorporasie word die reg tot benoeming, ens, saam met die ander magte van die Korporasies as een van hulle bevoegdhede genoem. [41] Wat die ander instellinge betref, is dié reg blykbaar ingesluit onder die algemene bevoegdheidsbepaling ingevolge waarvan die ondernemings geregtig is om „alle sodanige ander dinge (te) verrig as wat in verband staan met of bevordelik is vir die bereiking van enige oogmerk van die korporasie, of wat in verband staan met enige van sy bevoegdhede of werksaamhede ....". [42]

2. Begunstiging as Openbare Onderneming.

Hierteenoor staan dat die korporasie as openbare onderneming in bepaalde opsigte wel deur die staat begunstig kan word en dit daardeur in 'n bevoorregte posisie teenoor private ondernemings geplaas kan word.

---

39. Vgl. hoofstuk 11.

40. Wet No. 13 van 1944, art. 14(1).
Dat die Landbank ten opsigte van hierdie saak aan beheer onderworpe is wat nie vir die ander instellinge geld nie, sal in hoofstuk 11 aangedui word.

41. Wet No. 40 van 1958, art. 4(1)(c).
Wet No. 34 van 1959, art. 5(n).
Wet No. 4 van 1962, art. 4(n).

42. Dis die bewoording van art. 4(2) van die K.O.P.-wet. (Wet No. 40 van 1950).
Die ander stigtingswette bevat min of meer gelykluidende bepalings.

Die Landbank geniet ongetwyfeld die meeste tegemoetkoming. Dit geskied met die oogmerk om sy fondse so goedkoop moontlik beskikbaar te kan stel. Op grond van die aanbeveling van die Transvaalse Landbankkommissie dat die administrasiekoste verminder kan word deur samewerking met die bestaande staatsdepartemente, bepaal die Bank se stigtingswet nog steeds dat: „Elke magistraat, elke polisiebeampte, die Posmeester-generaal en elke amptenaar wat onder hom val, moet op versoek van die raad <u>sonder addisionele vergoeding</u> verslag doen oor elke geval wat na hom verwys word, en in die algemeen as agent van die bank optree". [43] Die Bank het ook gratis toegang tot die waarderingslyste van plaaslike owerhede; word van seëlregte en hereregte vrygestel; en amptenare van die Bank kan as transport-uitmakers optree „teen 'n vaste salaris in plaas van professionele gelde". [44]

As utiliteitsonderneming wat sy diens so goedkoop moontlik moet lewer, geniet Evkom ook begunstiging deur die vrystelling van seëlregte; [45] dit is ook op vergoeding van staatsweë geregtig indien finansiële tekorte as gevolg van die voorsiening van elektrisiteit aan onontwikkelde gebiede ontstaan. [46]

Die B.B.K. en die Kleurling-ontwikkelingskorporasie geniet op grond van die feit dat hulle in onderontwikkelde gebiede werksaam is, hoofsaaklik met staatsfondse, vrystelling van belasting, lisensiegelde en ander heffings ingevolge enige wetsbepaling. [46]

---

43. Wet No. 13 van 1944, art. 70(3). Onderstreping deur skrywer.

44. Wet No. 13 van 1944, art. 70(4), art. 16(c) en art. 16(b) respektiewelik.

45. Wet No. 40 van 1958, art. 10(5).

46. Wet No. 40 van 1958, art. 15.
Dié beginsel geld ook vir die S.A. Spoorweë. Vgl. Wet No. 32 van 1961 (Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika), art. 106.

46. Wet No. 34 van 1959, art. 14.
Wet No. 4 van 1962, art. 19.

Die vrystelling van belasting geld ook vir die Landbank en Evkom.

Die verbinding van die twee elemente, die privaat- en die publiekregtelike, is vanuit bedryfsekonomiese oogpunt die bestaansrede vir en verdienste van die staatsbeheerde korporasie; dis egter ook die oorsaak van die staatsregtelike probleme in dié verband, soos verder in die studie aangetoon sal word. 47) Daar sal ook blyk hoe dat in die loop van die tyd 'n aksentverskuiwing van die privaatregtelike na die publiekregtelike aspek plaasgevind het, soos ook deur die volgende uitspraak te kenne gegee word:

„Ils sont d'abord des services publics, ensuite des services commerciaux". 48)

x x x

Die noue verwantskap tussen die twee ondernemingsvorme, die staatsbeheerde korporasie en die aandelemaatskappy, is uit die voorafgaande duidelik. Albei kan dan ook as alternatiewe vir die oprigting van openbare ondernemings gebruik word. Die maatskappy is egter oorspronklik vir private onderneming ontwikkel, terwyl die korporasie 'n produk van die twintigste-eeuse sosiaal-ekonomiese omstandighede en die veranderde staatstaak as gevolg daarvan is. Daarom is laasgenoemde die geskikste vorm vir die skepping van openbare ondernemings. Dit hou in dat die stigting van dié ondernemings by voorkeur met die medewerking van die Parlement moet geskied.

---

47. Vgl. hoofstuk 11.
Vir die vastelandse reg, met sy skeiding tussen private en publieke reg, het dit 'n eiesoortige probleem opgelewer, naamlik die vraag of die korporasie en sy bedrywighede by die private of publieke reg en regspraak tuishoort. Vgl. W. Friedmann (ed.): The Public Corporation, London, 1954, p. 573.
A.H. Hanson (ed.): Public Enterprise, Brussels, 1955, p.244.
A. Mast: Overzicht van het Administratief Recht, Gent, 1960, p.8 voetnoot (3).

48. Hulle is in die eerste plek openbare dienste en vervolgens kommersiële dienste. (Vertaling).
Aangehaal in Roland Drago: Les Crises de la Notion d'Établissement Public, Paris, 1950, p. 85.

HOOFSTUK 9

DIE BESTUURSRAAD.

Die korporasies is aan die begin van die studie as selfstandige instellinge buite die kader van die staatsadministrasie beskryf. [1] Omdat hulle dus as semi-staatsinstellinge nie direk onder die bestuur en leiding van die staatsowerheid staan nie, moet daar vir eie bestuursorgane voorsiening gemaak word.

In die geval van die Suid-Afrikaanse aandelekorporasies word die bestuursliggame in navolging van die gebruik by die aandelemaatskappye die „Raad van Direkteure" genoem, terwyl dit by die Landbank bloot die „Raad" en by Evkom die „Kommissie" heet.

Die belangrikheid van die rade berus nie slegs op die feit dat hulle vir die bestuur van die korporasies en alles wat dit behels, verantwoordelik is nie. Waardevol vir hierdie studie is veral die feit dat opvattinge oor sake soos onder andere die aard en funksie van die korporasie in die samestelling en bevoegdhede van die bestuursraad gereflekteer word; ook die verhouding van die korporasie tot die staat, wat die eintlike probleem in verband met dié instelling is, is 'n verdere kwessie wat die bestuursraad raak. Vanselfsprekend bestaan oor hierdie sake verskil van mening; maar juis daarom is 'n studie van die bestuursraad sowel noodsaaklik as insiggewend vir 'n begrip van die korporasiewese.

I. DIE AARD, FUNKSIE EN SAMESTELLING VAN DIE RAAD.

Die eerste probleem wat hom voordoen en wat as uitgangspunt kan dien, is die vraag of die funksie van die bestuursraad beperk moet word tot die bepaling van die beleid van die onderneming (oor die uitvoering waarvan dit dan verslag moet kry); of die alternatief: moet dit ook vir die

---

1. Vgl. hoofstuk 2, p. 22.

uitvoering van die beleid, dit wil sê vir die bestuur of administrasie van die onderneming, verantwoordelik wees?

Wat die ondernemings in hierdie studie betref, geld die tweede moontlikheid slegs vir die oudste van die instellinge, naamlik die Landbank. Die Raad moet byvoorbeeld, naas ander werksaamhede, alle lenings bekragtig; daarom dat die lede as voltyds diensdoende beskou word en gevolglik verplig is om in Pretoria te woon. Dit is dus inderdaad 'n bestuursraad. As gevolg van die omvang van die Bank se werksaamhede en om vertraging uit te skakel is die Raad egter deur 'n wetswysiging van 1959 gemagtig om van sy bevoegdhede aan die amptenare te delegeer. [2] Hiermee is dus vir die Raad die moontlikheid geskep om voortaan meer met beleidsake en minder met administratiewe aangeleenthede gemoeid te wees.

Met hierdie stap is daar terselfdertyd in die rigting van die algemene patroon van die ander korporasies beweeg, wat ook in ooreenstemming met die gangbare opvatting en praktyk in ander lande is, naamlik dat daar 'n „magsverdeling" bewerkstellig word, waarvolgens die raad die beleidsbepalende orgaan is, terwyl die administrasie die uitvoering van die beleid behartig. [3]

Aan die anderkant is dit ook 'n algemene verskynsel dat daar 'n skakel tussen die raad en die administrasie geskep word. Dit geskied in die reël deur die voorsitter van die raad in voltydse hoedanigheid te benoem, of deur die aanstelling van 'n besturende direkteur, wat in sommige gevalle selfs ook as voorsitter optree. Hoe algemeen die gebruik is, blyk daaruit dat van die tien ondernemings wat in hierdie studie behandel word, daar slegs ten opsigte van een, naamlik die B.B.K., nie vir 'n voltydse lid voorsiening gemaak is nie.

---

2. Wet No. 47 van 1959, art. 2.

3. Vgl. in dié verband onder andere A.H. Hanson(ed.): Public Enterprise, Brussels, 1955, p. 233.

Indien dit om 'n bepaalde rede geskied het, kan dit in verband staan met die algemene strekking om die leiding van dié Korporasie by die Minister te laat berus. [4] Die neiging bestaan ook om aan die voltydse lid op grond van sy besondere funksie 'n langer ampstermyn toe te laat.[5]

Blykens 'n oorsese opname het die ervaring ook daar geleer dat waar die bestuur van 'n onderneming by 'n raad berus, dit noodsaaklik is om ter wille van die uitvoering van die besluite - om sake gedoen te kry - aansienlike uitvoerende bevoegdhede aan een persoon of 'n kleiner groep toe te ken.[6]

Wat die genasionaliseerde bedrywe in Engeland betref, stel Robson die „emerging pattern" soos volg:

> A mixed board composed of full-time and part-time members; in which the full-time members have special responsibilities without being heads of departments; while the part-time members are men of wide experience brought in from outside the industry in order to look at its problems with a more detached view.[7]

Van die Suid-Afrikaanse korporasies vorm die Landbank in dié opsig die beste voorbeeld. Ingevolge sy stigtingswet sou die hoofbestuurder <u>ex officio</u> voorsitter van die Raad wees. [8] Hierteen is in die Volksraad beswaar gemaak op grond van die feit dat daardeur te veel mag aan een persoon verleen word; [9] dit is ook as ongerymd beskou dat die <u>hoofamptenaar</u>

---

4. Vgl. hoofstuk 6, p. 133.

5. Wet No. 22 van 1940, art. 9 (1).
   Wet No. 44 van 1944, art.8(1).

6. Poul Meyer: <u>Administrative Organization (A Comparative Study of the Organization of Public Administration)</u>, London, 1957, pp. 309, 311, 315.

7. W.A. Robson: <u>Nationalized Industry and Public Ownership</u>, London, 1960, p. 228.

8. Wet No. 18 van 1912, art. 5(1).

9. Deur John X. Merriman en Sir E.H. Walton. <u>Debates of the House of Assembly</u>, 1912, col. 2638.
   Vgl. ook die verklaring van majoor A.I.R. Butler, voorsitter van die Union Steel Corporation, voor die Gekose Komitee oor die Yskor-wetsontwerp. (S.C.9-'27: <u>Verslag van die Gekose Komitee op die Yster en Staalnywerheid Wetsontwerp</u>, p. 97). Die voorsitter van Yskor, dr. F. Meyer, het in 'n persoonlike onderhoud met skrywer dieselfde mening uitgespreek.

van die Raad ook <u>leier</u> van dié liggaam kan wees. [10] Die Minister van Finansies het die reëling egter verdedig deur na die omvang van die Bank se werksaamhede en die bedrag wat daarby betrokke is (destyds R12,000,000), te verwys. Dit het, volgens hom, die bekleding van een persoon met soveel mag en verantwoordelikheid noodsaaklik gemaak. [11] Toe daar in 1951, na 'n tydelike afwyking, tot die oorspronklike (1912-) reëling teruggekeer is, is die behoefte aan 'n skakel tussen die Raad en Administrasie as motief aangegee. [12]

Hoe dit ook al sy, uit die voorafgaande skyn dit noodsaaklik te wees dat daar met die oog op die nodige leiding <u>een of meer voltydse lede</u> behoort te wees; die funksie van die <u>deeltydse lede</u> is dan om as <u>skakel tussen die onderneming en die publiek</u> te dien; om behulpsaam te wees met die beleidsbepaling; en om beheer uit te oefen deurdat sake voor hulle deur die administrasie en die voltydse lid (lede) as't ware geregverdig moet word. Toegegee moet word dat laasgenoemde aan doeltreffendheid inboet waar 'n medelid (-lede) terselfdertyd 'n deel van die administrasie vorm en in dié opsig in 'n bevoorregte posisie verkeer.[13]

Die feit dat die Landbank dit nodig gevind het om met meer as een reëling te eksperimenteer, bewys dat daar in hierdie verband nie sonder meer van 'n ideale stelsel sprake kan wees nie. By die beslissing in verband met die presiese samestelling van die raad sal die besondere omstandighede sowel as die ervaring in elke geval die deurslag moet gee.

---

10. Genl. Tobias Smuts. <u>Debates of the House of Assembly</u>, 1912, col. 2639.
11. <u>Debates of the House of Assembly</u>, 1912, col. 2439.
12. <u>Debatte van die Volksraad</u>, deel 76, 1951, kol. 7472.
13. Die toestand het aanvanklik ook by die K.O.P. bestaan waar die besturende direkteur ook voorsitter van die direksie was. Die onbevredigende daarvan is deur die persoon wat die dubbele betrekking beklee het, self ingesien en 'n verandering aan die hand gedoen. (Persoonlike mededeling aan skrywer deur die Sekretaris van die K.O.P.)

II. SAMESTELLING VAN DIE RAAD: BELANGEVERTEENWOORDIGEND OF ONAFHANKLIK?

'n Verdere kwessie is die vraag of die bestuursraad uit die verteenwoordigers van bepaalde belange saamgestel moet word of 'n onafhanklike liggaam moet wees.

Twee Suid-Afrikaanse voorbeelde van eersgenoemde tipe, die korporasie van belanghebbendes, is vroeër reeds genoem, naamlik die Randse Waterraad en die Nasionale Finansiekorporasie.[14] Die bruikbaarheid van hierdie tipe is egter beperk: dit kan net aangewend word indien, soos in die geval van die Randse Waterraad, die belanghebbendes in 'n klein gebied saamgetrek is en so georganiseerd is dat hulle hul sake self en gemeenskaplik kan behartig. Ook die Nasionale Finansiekorporasie is 'n uitsonderlike geval. Sy oogmerk, „die daarstelling van 'n bedrywige kredietmark .... en die aanwending van onbenutte kapitaal........." vereis en word nagestreef deur 'n samesnoering van finansiële instellinge, wat om dié rede op die bestuursraad verteenwoordig is.

Die voorbeeld by uitnemendheid word deur die naoorlogse Franse korporasies gelewer, waar die bestuursrade uit verteenwoordigers van die regering, die vakbonde en die verbruikersorganisasies bestaan. Die invloed van die Sosialisme kan hierin sonder meer herken word.

---

14. Vgl. hoofstuk 2, p. 25.
Volgens 'n persberig word die verandering van die bestuursraad van die Randse Waterraad tot 'n „onafhanklike" liggaam beoog. Die Staatspresident het ook na die voorgenome maatreël in sy openingsrede van die Parlement op 17 Januarie 1964 verwys. Vgl. Debatte van die Volksraad, 1964, kol. 9.
Dit dien ongetwyfeld as bewys van die verkieslikheid van sodanige bestuursraad bo dié wat uit belanghebbendes saamgestel is.

Hierdie vorm van samestelling van die bestuursraad word teenswoordig egter vrywel algemeen verwerp.[15] Die eie-aard van die korporasie, naamlik 'n openbare instelling wat die algemene belang moet dien en wat as bedryfsekonomiese onderneming vry en onbelemmerd moet kan optree, vereis dat die bestuursraad 'n onafhanklike liggaam moet wees,[16] soos wat die geval is met die Suid-Afrikaanse korporasies wat in hierdie studie behandel word.[17]

'n Uitsonderlike bepaling word in hierdie verband egter in die stigtingswet van Viskor (1944) gevind, naamlik dat een van die direkteure aangestel moet word om die belange van die verbruikers van vis te verteenwoordig.[18] Dit was 'n oorlogstydse en dus verbygaande idee en het waarskynlik ontstaan as gevolg van die voedselskaarste, waardeur die belange van die verbruikers op die voorgrond getree het. Daar dien egter daarop gelet te word dat die betrokke direkteur van owerheidsweë aangestel is, en nie deur die verbruikers self aangewys is nie.

'n Ander nuwigheid in dieselfde wetsartikel is die bepaling dat een van die direkteure 'n amptenaar van die Departement van Handel en Nywerheid moet wees. Enersyds is dit waarskynlik bedoel om 'n skakel met die Departement se afdeling Visserye daar te stel, en as sodanig is dit nie van besondere belang nie. Maar ek meen tog dat dit ook verdere

---

15. W. Friedmann: The Public Corporation, - A Comparative Symposium, London, 1954, pp. 560 - 561.
Robson, a.w., p. 217. Robson noem die idee „wholly mistaken".

16. M.H.H. Louw: The Composition of Government Corporation Boards (Ongepubliseerde Ph.D. - proefskrif, Universiteit van Chicago, 1950), p. 329.
U.G. 25-'48: Verslag van die Kommissie van Ondersoek na Uitsaaidienste, par. 17.

17. Die verteenwoordigers van aandeelhouers in die geval van die aandelekorporasies word nie as belangeverteenwoordigend beskou nie.

18. Wet No. 44 van 1944, art. 5(3)(b).

implikasies het. Viskor is naamlik die eerste korporasie waar die oorlogse en naoorlogse neiging tot strenger staatsbeheer vasgestel kan word, en myns insiens staan dié reëling in verband daarmee. By die K.O.P. waar die neiging nog meer opvallend is, is die reëling dan ook herhaal.[19]

Die stigtingswet van die B.B.K. bevat weliswaar nie sodanige bepaling nie. Tog het die Minister van Bantoe-administrasie en -ontwikkeling by die aanstelling van die direksie twee amptenare van sy Departement daarop benoem ingevolge die vereiste van „vertroudheid met die behoeftes van die Bantoebevolking".[20] Ook die direksie van die Kleurling-ontwikkelingskorporasie sluit twee staatsamptenare in, te wete die Sekretaris van Gemeenskapsbou en die Adjunk-sekretaris van Kleurlingsake. Vroeër het dieselfde in die geval van Yskor gebeur toe dr. F.J. du Toit, destyds nog Sekretaris van Handel en Nywerheid, deur die Minister van Ekonomiese Sake op die direksie benoem is.

Toe daar in 1912, tydens die bespreking van die Landbankwetsontwerp in die Volksraad, 'n pleidooi vir die benoeming van senior staatsamptenare op die raad gelewer is, is dit deur die Minister van die hand gewys.[21] Dat dit nou na enkele dekades klaarblyklik die gebruik geword het, dui op die belangrike aksentverskuiwing wat daar met betrekking tot die verhouding van die korporasies tot die staat plaasgevind het, naamlik van onafhanklikheid en afsydigheid tot een van nouer skakeling met die staatsowerheid en -administrasie.[22]

---

19. Wet No. 40 van 1950, art. 5(1)(a).
20. Wet No. 34 van 1959, art. 6(4).
21. Debates of the House of Assembly, 1912, col. 2637.
22. Dié saak sal breedvoeriger in hoofstuk 11 behandel word.

III. BENOEMING.

In ooreenstemming met die voorstel van die Landbankkommissie (1906)[23] het die wetsontwerp vir die skepping van die Transvaalse Landbank oorspronklik bepaal dat twee lede van die raad deur die Regering benoem sou word, terwyl die Wetgewende Vergadering drie lede sou kies. Alhoewel hy in sy getuienis voor die Kommissie ook ten gunste van die verkiesing van die lede deur die Wetgewende Vergadering was,[24] het genl. Smuts, die Koloniale Sekretaris, tydens die parlementêre debat die wysheid van sodanige reëling betwyfel en geoordeel dat die Regering meer bevoeg sou wees om die geskikste persone vir die taak aan te wys.[25] Trouens, daar was 'n teenstrydigheid in die opvatting van die Kommissie dat die raad „verteenwoordigend" en terselfdertyd „politiek onafhanklik" kon wees! Volgens die gewysigde wetsontwerp wat daarna ingedien is, sou al die lede van die raad deur die Regering benoem word.[26] Maar ter beskerming van die „publieke belange" is bepaal dat die name van die raadslede aan die Parlement voorgelê moes word, wat die benoeming kon veto; en verder het die Parlement die reg gehad om die ontslag van die lede te versoek. Hierdie bepalings is ook oorgeneem in die stigtingswet van die Landbank van Suid-Afrika en geld nog steeds.[27]

Die reëling illustreer die ouer idee van „checks and balances" tussen die Uitvoerende en die Wetgewende Gesag. Maar ten opsigte van die benoeming en ontslag van die raadslede van die latere instellinge is seggenskap van die Parle-

---

23. Report of the Land Bank Commission, 1906-1907, p.v.
24. Ibid., pp. 141-142.
25. Debatten van de Eerste Zitting van de Wetgevende Vergadering van de Transvaal, 1907, koll. 594, 613.
26. 'n Dergelike reëling het vir die Natalse en Vrystaatse instellinge wat in 1907 en 1909 respektiewelik opgerig is, gegeld.
27. Vgl. Wet No. 13 van 1944, art. 4(4), (5).

ment in die reël uitgesluit.[28] Tans word as algemene reël aanvaar, ook in die buiteland, dat die Uitvoerende Gesag die aangewese orgaan vir die aanstelling van die lede van die bestuursraad van hierdie soort instellinge is.[29] Ook ten opsigte van hierdie saak was daar dus 'n gesagsverskuiwing van die Wetgewende na die Uitvoerende Gesag.

Of die benoeming deur die Staatspresident (wat in die praktyk die Kabinet beteken)[30] of deur 'n individuele Minister moet geskied, is nog nie 'n uitgemaakte saak nie. Tot met die oprigting van die K.O.P. was die eerste moontlikheid klaarblyklik die gebruik; maar in die geval van Sasol, Foskor en die Bantoe-beleggingskorporasie is die benoemingsreg aan 'n bepaalde Minister toevertrou, net om met die stigting van die Kleurling-ontwikkelingskorporasie weer na die vroeëre reëling terug te keer.[31] Laasgenoemde dui moontlik op 'n besef dat die korporasies se werksaamhede en optrede die regeringsbeleid in die breë kan raak, en daarom kabinetsverantwoordelikheid moet wees. Dit verseker ook 'n mate van beheer oor die Minister. Aan die anderkant moet onthou word dat in die geval van benoeming deur die Staatspresident daar ook hoofsaaklik op die advies van die verantwoordelike Minister gehandel sal word.

In die geval van die ondernemings wat nie private aan-

---

28. 'n Uitsondering is die S.A.U.K. Volgens art. 2(4) van Wet No. 22 van 1936 moet die name van die raadslede in die Staatskoerant gepubliseer word, terwyl art. 4 bepaal dat die name en kwalifikasies van die voorsitter en die vise-voorsitter in die Parlement ter Tafel gelê moet word. Dit staan in verband met die aard van die radio, wat onpartydig moet optree. Die parlementêre beheer is nietemin nie so streng soos in die geval van die Landbank nie.

29. Louw, a.w., p.162.
Robson, a.w., p.219.

30. Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, Wet No. 32 van 1961, artt. 16, 17.

31. Vgl. Wet No. 34 van 1959, art. 16(2) met Wet No. 4 van 1962, art. 9(2).

deelhouers het nie, word al die lede van die raad van regeringsweë benoem. By die instellinge met private aandeelhouers word die regeringsbeheer verseker deurdat die meerderheid van die raadslede, insluitende die voorsitter, deur die Regering benoem word.[32] Tipies van die toenemende neiging tot strenger staatsbeheer is die bepaling dat die verteenwoordigers van private aandeelhouers van die K.O.P. ook deur die Minister benoem moet word.[33]

In die geval van Sasol en Foskor geld 'n buitengewone reëling. Dié twee is tegnies filiale van die N.O.K.; tog word hulle deur hulle eie bestuursrade beheer; en van die vyf direkteure word drie (insluitende die voorsitter) deur die Regering benoem, terwyl die N.O.K. slegs twee lede benoem.[34] Hierdie afwyking van die gewone gebruik by die maatskappywese bewys ook weer eens dat die regsvorm van private onderneming nie sonder meer en ongewysigd vir openbare onderneming aangewend kan word nie.

Wat plaasvervangers betref, is die algemene reël dat direkteure plaasvervangers met goedkeuring van die raad en, in die geval van regeringsbenoemdes, met goedkeuring van die Minister kan benoem. Hierteenoor staan by die Bantoe-beleggingskorporasie die uitdruklike verbod: „Geen direkteur het die bevoegdheid om, tydens sy afwesigheid of onvermoë om as direkteur op te tree, 'n persoon te benoem om as plaasvervangende direkteur in sy plek op te tree nie".[35] Dié verbod geld ook vir die direkteure van die Kleurling-ontwikkelingskorporasie.[36]

---

32. Wet No. 11 van 1928, art. 3(1)(a).
    Wet No. 22 van 1940, art. 6(3),(5).
    Wet No. 44 van 1944, art. 5(3)(a),(4).
    Wet No. 40 van 1950, art. 5(1)(a),6(1).
33. Wet No. 40 van 1950, art. 5(1)(b).
34. Statute van Sasol, art. 93.
    Statute van Foskor, art. 13 (byvoegsel).
35. Wet No. 34 van 1959, art. 7(1).
36. Wet No. 4 van 1962, art.10(1).

Dis 'n bewys van die strenger staatsbeheer by die jonger instellinge, wat in die onderhawige gevalle verskerp is deur die feit dat albei die korporasies ten nouste met die regeringsbeleid in verband met die aktuele rassevraagstuk gemoeid is; en om dié rede moet verseker word dat lede van die bestuurraad ook in dié opsig vir die Regering aanvaarbaar sal wees.

IV. KWALIFIKASIES EN DISKWALIFIKASIES.

1. Vereistes vir benoeming.

Uitvoerige bepalings met betrekking tot die bevoegdhede van raadslede word in geeneen van die stigtingswette van die korporasies gevind nie. Opvallend veral is die afwesigheid van vereistes ten opsigte van tegniese kennis, wat daarop dui dat aanvaar word dat die deskundigheid deur die amptenare van die onderneming voorsien moet word; vir die raadslede geld ander, meer omvattende, kwalifikasies. Dit is slegs ten opsigte van Evkom en die K.O.P. dat tegniese kennis as vereiste gestel word - in laasgenoemde geval ook slegs ten opsigte van een lid van die raad, en in die geval van eersgenoemde onderneming slegs in soverre die Regering „dit dienstig ag".[37]

Aangesien die instellinge in die reël handels- of nywerheidsonderneminge is, word kennis en ondervinding van handel of administrasie blykbaar belangriker geag, want dit is as bevoegdhede neergelê in die stigtingswette van vier van die instellinge.[38] Die Wet op die B.B.K. het, soos die stigtingswette van die Landbank, Yskor en Viskor, oorspronklik geen vereistes bevat nie, en dit is eers in die Komiteestadium van die behandeling van die Wetsontwerp ingevoeg. Daar is ook

---

37. Wet No. 40 van 1950, art. 5(1)(a).
    Wet No. 40 van 1958, art. 2(2).

38. Wet No. 40 van 1958, art. 2(2).
    Wet No. 22 van 1940, art. 6(4).
    Wet No. 34 van 1959, art. 6(4).
    Wet No. 2 van 1962, art. 9(3).

nog as kwalifikasie bygevoeg „of hulle vertroudheid met die behoeftes van die Bantoebevolking," wat enigsins gelykstaan aan die vereiste van tegniese kennis, wat reeds genoem is; en verder is daaraan die vae en omvattende bepaling vir direkteure van die N.O.K. toegevoeg, naamlik „hulle geskiktheid andersins vir aanstelling as direkteure",[39] Dié twee vereistes geld ook vir direksielede van die Kleurlingontwikkelingskorporasie.[40]

Betekenisvol is die vereiste wat teen die einde van Wêreldoorlog II en daarna sy verskyning gemaak het, naamlik dié van Suid-Afrikaanse burgerskap. Maar eienaardig genoeg word dit slegs by Viskor[41] en Sasol gevind en nie by die ander naoorlogse korporasies nie. Die rede is omdat klaarblyklik ingesien is dat dit in die praktyk altyd die geval sal wees, en daarom eintlik 'n onnodige bepaling is. Die uitvoerige bepalings in die Lisensie en Statute van Sasol[42] om te verseker dat die meerderheid van die direksie uit Suid-Afrikaanse burgers sal bestaan, is natuurlik 'n oorblyfsel van die oorspronklike reëling ingevolge waarvan die lisensie aan 'n private onderneming toegeken is. Dit dien nietemin as bewys van die groeiende nasionale bewussyn op ekonomiese gebied en die strewe om hierdie instellinge wat van fundamentele belang vir die landsekonomie is, van oorheersing deur buitelandse belange te vrywaar.

2. Diskwalifikasies.

Daar is in hoofsaak twee diskwalifikasies vir lidmaatskap van die bestuursraad van 'n korporasie:

---

39. Wet No. 22 van 1940, art. 6(4).
40. Wet No. 4 van 1962, art. 9(3).
41. Wet No. 44 van 1944, art. 7.
Vergelyk ook Wet No. 29 van 1944, art. 3(6)(a) vir dieselfde bepaling ten opsigte van die S.A. Reserwebank.
42. Artikel (1) van die Lisensie en artikel 93 A van die Statute.

Eerstens word lede van die Volksraad, die Senaat of ᵑ Provinsiale Raad uitgesluit; en

tweedens, persone wat by konkurrerende ondernemings betrokke is.

(a) Uitsluiting van Politici.

Met die skepping van die Transvaalse Landbank het genl. Smuts beklemtoon dat dit as finansiële instelling vry van politieke invloede moet wees.[43] Dié beginsel is weer eens deur die Minister van Finansies in 1912 tydens die behandeling van die wetsontwerp op die Unie-Landbank beklemtoon.[44] Hierop berus die bepaling in die Landbankwet dat: „Niemand wat lid is van die Senaat, die Volksraad of ᵑ Provinsiale Raad... is bevoeg om as lid van die Raad aangestel te word nie."[45] So belangrik is dié beginsel geag dat daar tydens die bespreking van die Wetsontwerp selfs gepleit is vir aanvaarding van die bepaling in die Landbankwet van een van die voormalige kolonies dat ᵑ persoon nie binne ᵑ jaar na die beëindiging van sy lidmaatskap van die Parlement as raadslid benoem mag word nie.[46]

---

43. Debatten van de Eerste Zitting van de Wetgevende Vergadering van de Transvaal, 1907, kol. 593.

44. Debates of the House of Assembly, 1912, cols. 2435, 2439.

45. Wet No. 13 van 1944, art. 4(3).

46. Deur Sir E.H. Walton. Debates of the House of Assembly, 1912, cols. 2445, 2632.
Die lid se bewering dat dit vir die Kaapkolonie gegeld het, het blykbaar op ᵑ vergissing berus. Dit moet Natal wees. Vergelyk Wet No. 27 van 1907, art. 8. Tydens die bespreking van die Wetsontwerp het die Natalse Minister van Justisie en Openbare Werke verklaar dat dit skyn asof die begeerte was „that this board should be put upon such a sacred shelf that no political influence of any kind could be brought near it or touch it".
(Debates of the Legislative Assembly of the Colony of Natal, Vol. XLIII, p.436.)
Die Kaapkolonie-wet het slegs lede wat kandidaat vir die Parlement wou word, verplig om te bedank. Dié bepaling het ook vir Natal gegeld.

Verdere steun vir die standpunt is deur die Raad van die Landbank gelewer wat in die Memorandum van 1944 verklaar het dat die welslae van die instelling, volgens sy oordeel, 'n gevolg was van die feit dat dit onder andere nie aan politieke druk onderhewig was nie.[47] 'n Min of meer gelykluidende uitspraak is in dieselfde jaar deur die Minister van Finansies gelewer tydens die behandeling van die Wetsontwerp tot konsolidasie van die Landbankwet.[48] Gesien die betekenis van die landboubedryf vir die landsekonomie sowel as die rol wat dit in die politieke konstellasie van die land speel, mag die bewerings as oordrewe voorkom. Ek meen egter dat dit in die eerste plek bedoel was om te laat verstaan dat die Landbank as outonome liggaam vryer van politieke beïnvloeding was as wat die geval sou gewees het indien dit nouer aan die staat geskakel was.

Op grond hiervan is dit nie vreemd dat die stigtingswette van al die statutêre korporasies, met die uitsondering van Evkom, 'n bepaling bevat waardeur lede van die wetgewende gesag van lidmaatskap van die bestuursrade uitgesluit word nie. Daarom is dit des te meer opvallend dat in die geval van die B.B.K. lede van die Volksraad, die Senaat en die Provinsiale Rade nie uitdruklik uitgesluit word nie. In die bespreking van die wetsontwerp in die Volksraad het dit tot 'n heftige debat gelei. Ter verdediging is deur die Minister van Bantoe-administrasie en -ontwikkeling aangevoer dat lede van die Volksraad wat „baie nuttige werk op die direksie kan doen" nie deur 'n wetsbepaling uitgesluit moet word nie.[49] 'n Beter verklaring vir

---

47. Memorandum .... op die Verslag van die Heropboukomitee van die Departement van Landbou en Bosbou ......, p.2.
48. Debatte van die Volksraad, deel 47, 1944, kol.467. Vergelyk ook N.O.K. 1940-1960, (Die Verhaal van die Eerste Twintig Jaar deur Eric Rosenthal), p.9.
49. Debatte van die Volksraad, deel 99, 1959, kol. 1582.

die afwyking, meen ek, is deur 'n spreker van die Regeringsparty gegee wat gesê het: „Soos ek die Bantoekorporasie sien, moet dit inpas by die apartheidsbeleid van hierdie Regering .. ..."[50] Die direksie moet met ander woorde ook die politieke beleid van die Regering onderskryf, omdat die Korporasie een van die werktuie vir die uitvoering daarvan is.

Dit dui 'n uiters belangrike verandering aan. Voorheen is ondernemings juis in korporasievorm opgerig om hulle van politieke beïnvloeding te vrywaar; nou word die korporasies gebruik om 'n politieke beleid uit te voer! Die oorheersing van die handels- deur die politieke beginsel bewys meteen ook hoe omvattend en deurdringend van aard die staatsbeleid in die huidige tyd geword het.

Met die oprigting van die Kleurling-ontwikkelingskorporasie drie jaar later (in 1962) is - *mirabile dictu* - na die vroeëre gebruik teruggekeer,[51] sodat bostaande slegs 'n tydelike afwyking was van die tradisionele beginsel dat die korporasies as handels- en nywerheidsondernemings teen politieke invloede *via* dié kanaal gevrywaar behoort te word.

(b) Persone met Belange in Konkurrerende Ondernemings.

Bepalings om persone wat belang by konkurrerende ondernemings het, uit te sluit, bestaan in die geval van enkele korporasies.[52] Wat die *Landbank* betref, het die Minister van Finansies in 1912 verklaar dat dit 'n maatreël was om te voorkom dat die handelsbanke van slegte verbande ontslae sou raak tot nadeel van die Landbank.[53] Ook vir die ander instellinge skyn die verbod noodsaaklik en as 't ware vanself-

---

50. *Ibid.*, kol.2042.

51. Wet No. 4 van 1962, art. 11.

52. Wet No. 13 van 1944, art. 4(3) en art. 5(2)(d).
Wet No. 40 van 1958, art. 2(6)(c),(d).
Wet No. 11 van 1928, art. 3(4).
Wet No. 40 van 1950, art. 5(3).

53. *Debates of the House of Assembly*, 1912, col. 2717.

sprekend, naamlik om te voorkom dat mededingende belange in besit sal kom van informasie wat ten koste van 'n korporasie gebruik kan word. Verder is persone met verdeelde lojaliteit seker nie die geskikste om die bestuur van 'n onderneming te behartig nie. „They wanted men who would have single minds", is in die 1912-debat verklaar.[54] Daarby sal die konkurrerende onderneming in die reël 'n private onderneming wees; en op grond van die wesenlike verskil tussen die twee is dit twyfelagtig of persone wat aan 'n private onderneming verbonde is, die gewenste benadering tot 'n openbare onderneming sal hê.

Hoe radikaal verskillend die posisie by die twee staatsbeheerde maatskappye is, blyk uit die feit dat die enigste kwalifikasie in die geval van Sasol die besit van honderd aandele is, en by Foskor die besit van minstens een (!) aandeel en voldoening aan die bepalings van artikel 68 van die Maatskappywet.[55] Dis die soveelste bewys van die ontoepaslikheid van die maatskappyvorm vir 'n staatsbeheerde onderneming.

(c) Bykomende Diskwalifikasies.

In enkele gevalle word die volgende ook as gronde aangedui wat 'n persoon vir ampsbekleding diskwalifiseer, te wete as hy 'n ongerehabiliteerde insolvent is, kranksinnig is of 'n onterende vonnis ondergaan het.[56] Dit is in hoofsaak ook die omstandighede wat volgens die bepalings van die Maatskappywet as diskwalifikasie vir direkteure van 'n maatskappy geld;[57] daarom is dit begryplik dat dit ook op Sasol en Foskor van

---

54. Sir E.H. Walton, Ibid., col. 2716.

55. Sasol: Statute, artikel 95.
Foskor: Statute, artikel A 80.

56. Wet No. 13 van 1944, art. 5(2)(a),(b).
Wet No. 40 van 1958, art. 2(6)(a),(b).
Wet No. 40 van 1950, art. 8(a),(b).

57. Wet No. 26 van 1926, art. 68 bis.
Vergelyk ook Wet No. 32 van 1961 (Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika), art. 55 vir ooreenstemmende bepalings ten opsigte van Volksraadslede en Senatore.

toepassing is.[58]

Agtereenvolgende afwesigheid van vergaderings (sonder verlof) word ook as verdere grond vir ampsontruiming neergelê.[59] Dis bekend dat ŉ lid van die Landbankraad in 1914 as gevolg van sy deelname aan die Rebellie sy amp ingevolge dié bepaling kwyt geraak het.[60]

Ten slotte kan vermeld word dat die stigtingswette van die oudste twee korporasies, die Landbank en Evkom (wat deurgaans opvallend van die lateres verskil), voorsiening maak vir die ontslag van raadslede deur die Regering op grond van onbevoegdheid of wangedrag.[61] Deur dit tot dié twee gronde te beperk word ŉ beveiliging teen willekeurige ontslag geskep, soos ook in die geval van ander ampsdraers wat op sodanige wyse beskerm moet word.[62] Wat die ander korporasies betref, meen ek dat die reg tot ontslag tot die Regering se algemene beheermagte behoort, sodat dit wel toegepas kan word al sou dit nie uitdruklik in die stigtingswette vermeld word nie.

V. VOORWAARDES VAN AMPSBEKLEDING.

1. Ampstermyn.

Die reël is dat raadslede vir ŉ beperkte ampstermyn aangestel word. Waar dit uitdruklik bepaal word, wissel die

---

58. Statute van Sasol, artikel 99(a),(b).
Statute van Foskor, artikel S 17(b),(c).

59. Wet No. 13 van 1944, art. 5(2)(c).
Wet No. 40 van 1950, art. 8(c).
Statute van Sasol, artikel 99(d).

60. Jaarverslag van die Land- en Landboubank van Suid-Afrika, 1914, p.1.

61. Wet No. 13 van 1944, art. 5(1).
Wet No. 40 van 1958, art. 2(7).

62. Wet No. 9 van 1959 (Wet op die Hooggeregshof), art. 10(7), vir regters.
Wet No. 54 van 1957 (Staatsdienswet), art. 4(10)(a), vir lede van die Staatsdienskommissie.

termyn van drie[63] tot (hoogstens) vyf jaar.[64] By die na-oorlogse korporasies is dit egter gebruiklik om nie die ampstermyn in die stigtingswet neer te lê nie, maar om dit by aanstelling deur die benoemingsinstansie, hetsy die Staatspresident of die verantwoordelike Minister, te laat bepaal.[65] Dis 'n aanduiding van die algemene neiging om meer mag aan die Uitvoerende Gesag in verband met dié soort instellinge toe te vertrou; dit is, na my mening, egter ook 'n gevolg van die feit dat die ervaring geleer het dat dit wenslik is om groter buigsaamheid in dié sake toe te laat.

Die wenslikheid van 'n beperkte ampsduur berus daarop dat die korporasies as werktuie vir die uitvoering van die staatstaak en regeringsbeleid moet dien; daarom moet dit moontlik wees om raadslede te vervang wat deur 'n vorige bewind benoem is, of wat nie na wense met die Regering saamwerk nie, of wie se vervanging om ander redes gewens is.

2. Vergoeding.

Dis slegs in die geval van Sasol dat die presiese bedrag van die vergoeding van raadslede bepaal is.[66] Aanvanklik was dit ook die posisie by die Landbank; maar weens veranderde omstandighede moes die bedrag steeds aangepas word, en om voortdurende wetswysiginge uit te skakel, lui die bepaling sedert 1959 dat die vergoeding sal wees, „op grondslag wat die Staatspresident van tyd tot tyd bepaal".[67] Die posisie by

---

63. Wet No. 22 van 1940, art. 9(1).
Wet No. 44 van 1944, art. 8(1).

64. Wet No. 13 van 1944, art. 4(2).
Wet No. 11 van 1928, art. 4(1).

65. Wet No. 40 van 1950, art. 7(1).
Wet No. 34 van 1959, art. 8(1).
Wet No. 4 van 1962, art. 12(1).
Dit is egter ook die bepaling by Evkom.
Vergelyk Wet No. 40 van 1958, art. 2(3).

66. Statute van Sasol, artikels 96, 97.

67. Wet No. 13 van 1944, art. 10(1), soos gewysig deur
Wet No. 47 van 1959.

die ander korporasies stem min of meer hiermee ooreen, naamlik om die besoldiging net soos die ampstermyn deur die Uitvoerende Gesag (die Staatspresident of die Minister, al na gelang van wie die aanstelling doen) te laat bepaal. Seggenskap vir die Parlement oor dié saak word dus uitgesluit.

Foskor volg in dié verband die gebruiklike reëling van die aandelemaatskappy deur die bepaling dat die besoldiging van die direkteure deur die algemene vergadering van die maatskappy vasgestel word.[68] Dis nog 'n bewys van die uitsonderlike posisie as gevolg van die oprigting van die onderneming onder die Maatskappywet.

VI. DIE „AANEENSKAKELING" VAN BESTUURSRADE.

Die aaneenskakeling of samesnoering van direksies is 'n algemene verskynsel by private ondernemings. Iets dergeliks het by die staatsbeheerde korporasies tot stand gekom. Die verskil is egter dat dit nie soos by eersgenoemde as gevolg van die stelsel van moedermaatskappye („holding companies") en ondergeskikte en filiale maatskappye ontstaan het nie,[69] maar deurdat enkele persone wat hulle op hierdie gebied onderskei het, op die bestuursraad van meer as een korporasie benoem is. Die volgende is die bekendste:

Dr. H.J. van der Bijl was voorsitter van Evkom sowel as van Yskor; en hy het ook tot 1944/1945 as voorsitter van die N.O.K. gedien, toe hy deur dr. H.J. van Eck opgevolg is.

Dr. Van Eck het na die stigting van Sasol en Foskor ook op die direksies van hierdie filiale van die N.O.K. gedien; en na die oorlye van dr. F.J. du Toit in 1961 het hy voorsitter van Foskor geword.

---

68. Statute van Foskor, artikel A 78.

69. Die korporasies kan natuurlik ook belange in ander maatskappye hê. In die geval van Yskor beloop dit ongeveer 'n dosyn! As gevolg van sy funksie van samewerking met en finansiering van private onderneming skakel ook die N.O.K. met ander maatskappye.

Dr. Du Toit het as verteenwoordiger van die Minister van Ekonomiese Sake op die direksie van Yskor begin; en vanaf 1950/51 het hy as voorsitter van die direksies van Sasol en Foskor opgetree.

Dr. P.E. Rousseau, besturende direkteur van Sasol en as sodanig lid van die bestuursraad, is vanaf 1959 op die direksie van die K.O.P. benoem; en na die dood van dr. F.J. du Toit het hy hom op die direksies van Yskor en Foskor vervang.

Die voordele wat op dié wyse behaal word, is onder andere dat persone met die nodige ervaring van en die regte instelling en gesindheid teenoor staatsbeheerde ondernemings in wyer kring betrek word. Verder bewerkstellig dit ook 'n mate van koördinering en eenheid ten opsigte van die bestuur en die beleid van die verskillende ondernemings, wat seker wenslik is.

As hoofbouers van die ondernemings waaraan hulle verbind was, verdien die name van bostaande persone eervolle vermelding omrede van hulle bydrae tot die ekonomiese en industriële vooruitgang van Suid-Afrika.

x x x

Na my mening is hiermee enigsins lig gewerp op die bewering aan die begin van die hoofstuk, naamlik dat sake in verband met die bestuursraad van verreikende betekenis is, aangesien dit die korporasie as instelling ten diepste raak. Maar ook in 'n ander opsig is die bestuursraad van belang. Gedurende die jare 1961, 1962 is die bestuursrade van Evkom, Yskor en die N.O.K. vergroot, in elke geval met twee lede. Die oogmerk hiermee was, enersyds, die verteenwoordiging van 'n groter verskeidenheid van belange of gesigspunte en, andersyds, die daarstelling van groter geleentheid vir verdeling van werksaamhede en verantwoordelikhede, met gevolglike verhoogde doeltreffendheid.[70] So word die groei en toenemende belangrikheid van hierdie korporasies ook in hulle bestuursrade weerspieël.

---

70. <u>Debatte van die Volksraad</u>, 1961, koll. 7213-7215 (Yskor), 8660 (N.O.K.); 1962, kol. 1405 (Evkom).

HOOFSTUK 10.

KAPITAAL.

Behalwe regspersoonlikheid en 'n eie bestuursraad is die besit van 'n afsonderlike vermoë ook een van die wesenskenmerke van die korporasie. Dit is trouens 'n noodsaaklike vereiste vir die selfstandige bestaan en funksionering van 'n onderneming van ekonomiese aard.

In deel II het geblyk dat een van die hoofstigtingsmotiewe van die Suid-Afrikaanse korporasies die behoefte aan kapitaal was; dat die aard van dié ondernemings sodanig is dat groot bedrae vereis word, en dié kon slegs met staatshulp voorsien word. Op grond van die omvang van hulle kapitaalbelegging is die korporasies dan ook van sleutelbelang vir die landsekonomie.[1]

Die suiwer finansieel- ekonomiese aspekte val vanselfsprekend buite die bestek van hierdie studie. Daarom sal 'n ontleding van sake soos die kapitaalstruktuur van individuele korporasies, die algemene reserwe- en dividendbeleid, die depresiasiebeleid en ander kwessies wat in 'n ekonomies-georiënteerde studie aandag verdien, buite rekening gelaat word.

Aan die anderkant is dit waar dat sekere aangeleenthede, hoofsaaklik die metodes van kapitaalverkryging, lig werp op die eiesoortigheid van die korporasie, en ook op sy verhouding tot die staat. Wat laasgenoemde betref, is een van die opvallende naoorlogse verskynsels juis die wyse waarop die korporasies finansieel van die staat afhanklik geword het; en dít het weer die algemene verhouding tot en beheer deur die staat beïnvloed.[2] Vir 'n begrip van die huidige toestande en neigings is die finansiële aspek dus uiters waardevol, so-

---

1. Vgl. hoofstuk 7, p.147.
2. Hierop sal in hoofstuk 11 verder ingegaan word.

dat dit nie sonder meer oor die hoof gesien kan word nie.

I. PARLEMENTêRE BEGROTINGSTOEKENNING VAN FONDSE - DIE LANDBANK.

Een van die opdragte van die Transvaalse Landbankkommissie was om vas te stel watter bedrag aan kapitaal benodig sou word en op welke wyse dit verkry moes word.[3] Op grond van die naoorlogse noodtoestand waarin die landbou verkeer het en om die fondse so goedkoop moontlik vir die verarmde bedryf te bekom, het die Kommissie aanbeveel dat die kapitaal met staatshulp verkry moes word en die skuldbriefuitgiftes deur die staat gewaarborg moes word.[4]

Met die stigting van die Bank in 1907 was die aandeel van die staat in die kapitaalvoorsiening egter groter as wat deur die Kommissie voorgestel is. Die staat het naamlik self die kapitaal, ꞥ bedrag van R5,000,000 (wat in 1909 tot R4,000,00[0] verminder is), voorsien, omdat dit in die heersende omstandighede die goedkoopste metode van finansiering was.

Ook in die ander Kolonies het die staat die kapitaal verskaf. Die leningsfondse van Natal en die Oranjerivierkolonie, wat elk uit R1,000,000 sou bestaan, sou deur die Tesourie voorsien word wanneer benodig.[5] In die Kaapkolonie is ook van die oorspronklike plan om die kapitaal by wyse van skuldbriefuitgiftes te verkry afgesien en sou dit in die vorm van voor-

---

3. Report of the Land Bank Bank Commission .... 1906-1907, p.iii.

4. Ibid., pp.iv, viii, xiv. Ook p.142 vir die getuienis van genl. Smuts wat ꞥ soortgelyke voorstel gedoen het.

5. Natal: Wet No. 27, 1907, art. 41.
Oranjerivierkolonie: Wet No. 33 van 1909, art. 3(1).

skotte deur die Tesourie uit openbare fondse geskied.[6] Soos vantevore verduidelik is die Wet in die Kaapkolonie egter nie in werking gestel nie.

Die gebrekkige kredietwaardigheid van die landbou en die gevolglike behoefte aan kapitaalverskaffing teen die laagste tarief het in 1912 met die stigting van die Unie-Landbank nog gegeld. Daarom dat die stelsel van voorsiening van staatsfondse voortgesit is - egter met die verskil dat dit van tyd tot tyd deur die Parlement bewillig sou word.[7] Tot 1959 het dít die hoofmetode van kapitaalvoorsiening gebly, en die bedrag wat deur die staat op dié wyse verskaf is, het tot daardie jaar R59,809,880 beloop.[8]

Hierdie afhanklikheid van staatsfondse, wat by wyse van parlementêre begrotingstoekennings voorsien word, onderskei die Landbank van soortgelyke instellinge in feitlik alle ander lande,[9] ook van die ander korporasies wat in hierdie studie behandel word, wat die vermoede wek dat die stelsel aan sekere gebreke mank gaan. Dít is ten duidelikste deur die geskiedenis van die Bank geopenbaar, soos nou met enkele voorbeelde aangetoon sal word.

Reeds in die eerste jaar na sy stigting moes die Raad oor onvoldoende toekenning kla;[10] en vroeg die volgende jaar

---

6. Die Wetsontwerp is gepubliseer in The Cape of Good Hope Government Gazette, 25 Junie 1907.
Ibid., 21 Sept. 1907 vir Wet No. 25 van 1907. Vgl. art. 17. Die motief in dié geval was egter verskillend, naamlik omrede van die vrees dat die gunstiger rentekoers fondse van die Posspaarbank sou wegtrek.
A 15-'07: Report of the Select Committee on the Agricultural Bank Bill, p.176.

7. Wet No. 13 van 1944, art. 19(1)(d).

8. Jaarverslag van die Raad van die Land- en Landboubank van Suid-Afrika, 1959, p.37.

9. C.G.W. Schumann in Van der Walt, Wiid en Geyer (redd.) Geskiedenis van Suid-Afrika, deel II, Kaapstad, 1951, p.291.

10. U.G. No. 13 van 1914: Report of the Land and Agricultural Bank of South Africa, 1913, p.13.

(1914) het die posisie so haglik geword dat die Gekose Komitee vir Openbare Rekeninge ondersoek moes instel, en 'n verslag oor die Bank se finansies gelewer het.[11] In die Jaarverslag van 1914 is daarop gewys dat die Bank sy dienste moes inkort juis op 'n tydstip toe daar as gevolg van 'n langdurige droogte besondere behoefte daaraan was.[12] Na aanleiding van die feit dat minder as die helfte van die gevraagde bedrag bewillig is, het die Raad hom in die verslag van 1920 skerp uitgelaat en beweer dat die Parlement besig was om sy eie daad (die skepping van die Landbank) ongedaan te maak deur nie voldoende fondse beskikbaar te stel nie.[13]

'n Laaste voorbeeld in dié verband. In 1948 is van die aanvanklike aansoek om R1,000,000 wat later tot R1,800,000 verhoog is, slegs R500,000 toegestaan; en die volgende jaar slegs R1,200,000 van die gevraagde R2,500,000![14]

Weens die gebrek aan fondse is die Bank nie alleen in sy optrede aan bande gelê nie; ook sy invloed op die landboukrediet in die algemeen was nie noemenswaardig nie.[15] „Die gevolg van dit alles was dat die Landbank in wese deur die jare 'n noodinstelling geword het, wat ondanks die gedagte wat agter sy stigting geskuil het, bloot weens gebrek aan voldoende fondse tevrede moes wees om 'n ondergeskikte rol in die finansiering van die landbou te speel", was die bevinding ongeveer 'n halfeeu na die stigting van die Bank.[16]

---

11. S.C.1-'14: First Report of the Select Committee on Public Accounts (on Agricultural Land Bank).
12. U.G. 20-'15: Report of the Land and Agricultural Bank of South Africa, 1914, p.24.
13. U.G. 9-'21: Verslag van die Land- en Landboubank van Suid-Afrika, 1920, pp. 11-12.
14. U.G. 16/1949: Verslag van die Raad van die Land- en Landboubank van Suid-Afrika, 1948, p.3.
    U.G. 17/1950: Verslag ......1949, p.4.
15. U.G. 16-'34: Rapport van die Kommissie om Ondersoek in te stel insake Koöperasie en Landboukrediet, par. 904.
16. Jaarverslag van die Raad van die Land- en Landboubank van Suid-Afrika, 1959, p.5.

Uit die voorafgaande moet dit duidelik wees dat die groot nadeel van die parlementêre bewilliging van fondse dié van onsekerheid is - onsekerheid omdat die toekennings afhanklik van die beleid van die regerende party is. En dis ironies dat met sy stigting daar juis gepoog is om die Bank so in te rig dat dit teen politieke invloede beskerm sal wees! Die geskiedenis dui ook aan dat by dié stelsel die bepalende faktor nie die kredietbehoeftes van die landbou was nie, maar die finansiële posisie van die Regering.[17]

Op grond van die voorafgaande is vanaf die tweede dekade van sy bestaan, en daarna by herhaling, gepleit vir 'n verandering, waardeur die Landbank sy fondse op die kapitaalmark kon vind.[18] Dit sou hom meteen meer onafhanklik van die staat maak - soos met sy stigting beoog - want dit is 'n nadeel van kapitaalvoorsiening uit die landsbegroting dat dit met meer nougesette beheer gepaard gaan. Terselfdertyd sou dit die geleentheid bied vir die gebruik van beleggingsfondse wat onder andere <u>van die landbou self</u> afkomstig is.[19]

Aangesien die omstandighede wat tydens sy stigting die gebruik van staatsfondse noodsaaklik gemaak het, intussen verander het, was daar nou die bykomende prinsipiële beswaar dat één sektor van die ekonomie deur staatsfondse gefinansier word, wat alleen geregverdig sou kon word as private fondse heeltemal ontbreek het.[20]

Dit sou egter tot 1959 duur voordat die Landbank op grond van die groot en dringende behoefte aan fondse vir hulp aan

---

17. C.G.W. Schumann: Die Kredietmark in Suid-Afrika, Rotterdam, 1928, p.276.
18. U.G.16-'34, par. 990.
19. Die Heropbou van die Landbou. Verslag van die Heropboukomitee van die Departement van Landbou en Bosbou. (1944), par. 254.
20. Schumann, a.w., p.275.

die boere toegelaat sou word om kapitaal deur die uitgifte van skuldbriewe te vind,[21] waardeur ook uitvoering gegee is aan die voorstel van die Transvaalse Landbankkommissie van meer as vyftig jaar gelede. Deur hierdie toetrede tot die kapitaalmark het die Bank gelyke status met die ander semi-staatsinstellinge van ekonomiese aard verwerf. En met die moontlikheid van ruimer fondse tot sy beskikking is daar die verwagting dat hy nader aan die bereiking van die ideaal van sy stigters sal kom, soos deur die Kommissie van 1934 - dus 'n kwarteeu vantevore - gestel: „Ten tyde van sy oprigting moes die Regering 'n bank voor oë gehad het wat op die end 'n oorheersende posisie sou beklee in die plaaskredietstelsel van die land".[22] Dat die eerste uitgifte (op 15 Augustus 1959) vir 'n bedrag van R30 miljoen kon geskied[23] en tot 31 Desember 1962 lenings ten bedrae van R128,313,800 uitgeskryf is (waarvan R42 miljoen reeds afgelos is),[24] is seker 'n aanduiding dat met hierdie verandering 'n groot voorwaartse stap gedoen is; dat dit in die toekoms waarskynlik as 'n belangrike mylpaal in die geskiedenis van die Bank bekend sal staan.

Die verkryging van fondse vir die landbou op die kapitaalmark is natuurlik nie sonder tekortkominge nie. Soos die Raad van die Landbank in 1944 betoog het,[25] sal die fondse nie meer teen dieselfde rentekoers as voorheen (toe dit van die staat verkry is) uitgeleen kan word nie. Dis ook waar dat die fondse nie altyd op die ope mark verkrygbaar sal wees nie; maar in so 'n geval is die parlementêre bewilligings ter aanvulling beskikbaar.

---

21. Wet No. 47 van 1959, art. 5.
22. U.G. 16-'34, par. 904.
23. <u>Jaarverslag van die Raad van die Land- en Landboubank van Suid-Afrika</u>, 1959, p.37.
24. <u>Jaarverslag van die Raad van die Land- en Landboubank van Suid-Afrika</u>, 1962, par. 9.
25. <u>Memorandum ... op die Verslag van die Heropboukomitee van die Departement van Landbou en Bosbou</u>, p.4.

II. VERKRYGING VAN FONDSE OP DIE KAPITAALMARK.

Op grond van die feit dat die korporasies nie staats- (departementele) ondernemings is nie, maar openbare instellinge op die terrein wat in die reël deur private inisiatief geëksploiteer word, word van hulle verwag om hulle fondse soos ander entrepreneurs op die kapitaalmark te vind. Dis verder ook noodsaaklik om dié weg te volg weens die ongeskiktheid van die metode van staatsfinansiering vir handels- en nywerheidsondernemings, soos reeds in die geval van die Landbank aangedui is. Hierdie ondernemings moet met die oog op langtermynbeplanning sekerheid van kapitaalbeskikking hê; hulle moet toegelaat word om reserwefondse op te bou; en hulle moet oor ŉ redelike mate van finansiële outonomie beskik - wat alles nie moontlik is met die parlementêre bewilliging van fondse nie.

ŉ Essensiële voorwaarde vir die aanwending van die alternatiewe metode van kapitaalverkryging is natuurlik enersyds die bestaan van ŉ aktiewe en ontwikkelde geld- en kapitaalmark; en andersyds moet die onderneming die nodige vertroue by beleggers inboesem.

Hoe die aard van die onderneming ten opsigte van sy kapitaalstruktuur en die wyse van kapitaalverkryging ŉ bepalende rol speel, blyk ten duidelikste uit die geval van Evkom. Hierdie Korporasie verskil van die ander ondernemings in hierdie studie daarin dat dit ŉ utiliteitsonderneming is en as sodanig word van hom verwag om nie op winsgrondslag te funksioneer nie.[26] Daarom bestaan sy kapitaal slegs uit leningsfondse wat by wyse van skuldbriefuitgifte verkry word,[27] want

---

26. Wet No. 40 van 1958, art. 14(4).
    Vgl. ook hoofstuk 4, p. 70.

27. Wet No. 40 van 1958, art. 10(1).
    Vgl. ook hoofstuk 7, p. 147.

soos bekend, word aan skuldbriefhouers 'n vasgestelde rentekoers betaal; en dié is in die reël laer as die persentasie wat aandeelhouers aan dividende verwag. Aan die anderkant vereis die vaste rentekoers 'n versekerde en gereëlde inkomste; maar weens die standhoudende vraag na elektrisiteit word ook aan dié voorwaarde voldoen.

Hierteenoor staan die feit dat in die geval van aandelekapitaal daar slegs dividende verklaar word as daar winste is; en daarom word dié metode van finansiering vir meer riskante ondernemings gebruik.

Hoe die twee bekende metodes waarvolgens fondse op die kapitaalmark verkry word - deur die uitreiking van aandele en deur die uitgifte van skuldbriewe - in die geval van die korporasies aangewend is, kan vervolgens nagegaan word.

1. Aandelekapitaal.

Van die korporasies wat in hierdie studie behandel word, was Yskor die eerste wat sy kapitaal deur die uitreiking van aandele verkry het. Dié metode is daarna by al die daaropvolgende instellinge herhaal, sodat dit as die tipies Suid-Afrikaanse bestempel kan word. Dit vorm 'n teenstelling met byvoorbeeld die Britse genasionaliseerde bedrywe waar deurgaans van leningskapitaal gebruik gemaak word. Volgens die Britse opvatting behoort dit tot die wese van 'n openbare onderneming dat dit nie private aandeelhouers kan hê, want „the equity is owned by the nation."[28] Die Suid-Afrikaanse tradisie is egter dié van samewerking met private onderneming.[29]

In die geval van leningskapitaal wat by wyse van skuldbriewe verkry word, bestaan die gevaar van oorheersing van die onderneming deur private belange natuurlik nie, omdat - soos bekend - die houers van dié soort effekte nie stemreg of ander

28. W.A. Robson: Nationalized Industry and Public Ownership, London, 1960, p. 310.

29. Vgl. hoofstuk 7.

seggenskap in die sake van die onderneming besit nie. Maar in die geval van aandelekapitaal is 'n aanpassing van die stelsel wat so eie aan private onderneming is, nodig: die staat moet óf die meerderheid van die aandele opneem óf op 'n ander wyse die meerderheidstem verseker. Die metode wat deurgaans by die Suid-Afrikaanse korporasies wat aandele aan die publiek beskikbaar kan stel, gevolg is, is 'n stelsel van A- en B- aandele. Die A-aandele, wat die beheer verseker (ten spyte van die feit dat dit in die reël die minderheid is), [30] word dan vir die staat gereserveer, terwyl die B-aandele aan die publiek of ander instansies beskikbaar gestel kan word.

By Viskor word 'n besondere variasie van die algemene patroon gevind. Die A-aandele dien naamlik vir die sosiaal-ekonomiese opheffing van die vissers, terwyl die B-aandele vir die ontwikkeling van die visnywerheid aangewend word. [31] Inkomste uit die B-aandele kan egter ook vir die doeleindes van die A-aandele gebruik word; [32] sodoende lewer die visnywerheid dan 'n bydrae tot die vooruitgang van die vissers, en is laasgenoemde nie die taak van die staat alleen nie.[33]

Met betrekking tot die B-aandele kan besondere reëlings by twee korporasies vermeld word. In die geval van Viskor is 'n blok van 50,000 B-aandele vir uitgifte aan geregistreerde vissers gereserveer. Die maksimum-besit is 100 aandele per persoon, en die aandele is oordraagbaar slegs aan geregistreerde vissers. [34] Die B-aandele van die K.O.P. is bestem vir aanbieding aan fabrikante wat ondernemings op die terrein van

---

30. Die uitsondering is die K.O.P. met tweemiljoen A- en eenmiljoen B-aandele van R2 elk. Van eersgenoemde is aandele ter waarde van R3,454,820 aan die Regering uitgereik ter vergoeding van sy belegging in die onderneming vóór sy inkorporasie.
Vgl. Wet No. 40 van 1950 artt. 12, 13(1).
<u>Jaarverslag van die K.O.P.</u>, 1950-'51, p. 10.

31. Wet No. 44 van 1944, art. 13(3), (8).

32. <u>Ibid.</u>, art.19(5)(c).

33. S.C. 4-'44: <u>Verslag van die Gekose Komitee oor die Visnywerheidontwikkelingswetsontwerp</u>, pp. xxxv, 472.

34. Wet No. 44 van 1944, art. 13(4)(a), (b).

die Korporasie opgerig - met 'n beperking van die reg tot oordrag van die aandele. [35] In beide gevalle is die reëling klaarblyklik bedoel om belanghebbendes, en nie bloot beleggers nie, aan die ondernemings te verbind, en as sodanig is dit 'n besondere metode om die samewerking van private belange by 'n openbare onderneming te verkry.

2. Leningskapitaal.

Daar is reeds verwys na die feit dat Evkom sy kapitaal uitsluitlik deur leningsfondse verkry. Maar ook die aandelekorporasies word in die reël toegelaat om hulle kapitaal deur lenings (by wyse van skuldbriefuitgifte) aan te vul. Soos verduidelik, het ook die Landbank vanaf 1959 diè bevoegdheid ontvang.

Yskor, die oudste van die aandelekorporasies, is ten tye van sy stigting gemagtig om 'n lening van hoogstens R3,000,000 teen 5½ persent rente per jaar aan te gaan; en om kapitaal te trek, is hieraan 'n regeringswaarborg verbind.[36] In 1942 het die Korporasie verdere magtiging ontvang om lenings teen dieselfde rentekoers tot 'n maksimum van 40 persent (waarby die vorige ingesluit moet wees) van die opbetaalde aandelekapitaal te sluit. [37] Hierdie beperking van die bedrag van die lening tot 'n bepaalde bedrag of 'n sekere persentasie van die aandelekapitaal, die rentekoers en in een geval selfs die termyn van die lening [38] kan as kenmerkend van die reëling in hierdie verband beskou word. Dis egter verstaanbaar dat veranderde omstandighede wysigings veral met betrekking tot die rentekoers noodsaaklik kan maak. Daarom dat die bepaling wat ten opsigte van Landbanklenings in 1959 neergelê is, beskou

---

35. Wet No. 40 van 1950, artt. 13(3), 16(2).
36. Wet No. 11 van 1928, art. 10(1), (2).
37. Ibid., art. 10 bis (1).
38. Wet No. 40 van 1950, art. 14(3).

kan word as die resultaat van die ervaring wat in dié verband opgedoen is. Dit lui naamlik dat Landbank-obligasies met goedkeuring van die Minister „vir die tydperke en op die voorwaardes en vir die bedrae wat die raad voorskryf", uitgegee kan word. [39] Die beperking van die rentekoers op lenings van die K.O.P. tot vyf persent is dan ook in dieselfde jaar geskrap, [40] en in 1962 het dieselfde ten opsigte van Yskor gebeur omdat bevind is dat 'n rentekoers van 5½ persent „vandag heeltemal onrealisties is". [41]

Daar kan aangeneem word dat ook in hierdie geval, soos deur die statutêre bepalings beoog, gestreef sal word na finansiële stabiliteit en veiligheid deur die handhawing van 'n gesonde verhouding tussen aandele- en leningskapitaal.

Omrede van die swaar rentelas wat leningsfondse veroorsaak, is dit noodsaaklik om hierdie vorm van kapitaal binne perke te hou, veral met die oog op tye van ekonomiese slapte. Sasol lewer in dié verband 'n goeie voorbeeld. Ter verligting van sy verpligtinge aan rente-betaling is sy leningsfondse vanaf 31 Maart 1959 in aandele omgeskep, waardeur sy kapitaalstruktuur soos volg verander het: [42]

	1957-'58	1959
Gewone aandelekapitaal	R60 m.	R84 m.
6% nie-kumulatiewe aandele	R10 m.	R12 m.
Obligasies	R20 m.	-
Korttermynlenings	R 6 m.	-
	R96 m.	R96 m.

39. Wet No. 47 van 1959, art.5(b).
40. Wet No. 27 van 1959, art. 1.
41. Debatte van die Volksraad, 1962, kol.1399.
42. Jaarverslag van Sasol, 1959.
N.O.K., 1940-'60 (Die Verhaal van die Eerste Twintig Jaar deur Eric Rosenthal), p. 25.

3. Korttermynlenings.

Afgesien van langtermynfondse vir die oprigting van kapitaalwerke en die permanente gedeelte van die bedryfskapitaal het ondernemings ook behoefte aan korttermynkrediet vir die bestryding van ander uitgawes. Die hoofbron vir die verkryging van laasgenoemde is bankkrediet.

Omdat dit nie bevredigend was om die fondse wat die Landbank deur parlementêre bewilliging verkry het, vir die finansiering van die seisoensbehoeftes van die koöperasies aan te wend nie (omdat die geld vir 'n deel van die jaar ongebruik bly), is in 1921 gereël dat fondse vir hierdie doel verkry kan word deur: 43)

(a) Verdiskontering van wissels van koöperatiewe verenigings of maatskappye.
(b) Oortrekkings by ander banke.
(c) Uitgifte van Landbankwissels.
(d) Deur geld op deposito aan te neem.

In die praktyk word alleen van oortrekkings by die Reserwebank en die handelsbanke gebruik gemaak. Van die reg om deposito's aan te neem, word nie vryelik gebruik gemaak nie, omdat dit konkurrensie met die handelsbanke beteken. 44)

Ook van die ander korporasies besit die vergunning om by banke of ander instansies lenings aan te gaan in afwagting van aandele- of obligasie-uitgifte of vir ander korttermyndoeleindes. 45) Net soos by die langtermyn-lenings geld hier ook

---

43. Opgeneem in die gekonsolideerde Landbankwet, Wet No. 13 van 1944, as art. 20(1).

44. N.C. Gey van Pittius: Die Land- en Landboubank van Suid-Afrika (Ongepubliseerde M.A.- verhandeling, P.U. vir C.H.O., 1961), pp. 55 - 57.

45. Wet No. 11 van 1928, art. 11(1).
Wet No. 44 van 1944, art. 17.
Wet No. 40 van 1950, art. 15.
Die Jaarverslae van die Klipfonteinse Organiese Produktekorporasie vir 1957/58, 1958/59 en 1960/61 verwys na die gebruik van oortrokke bankrekenings deur hierdie Korporasie.

enkele beperkings, byvoorbeeld dat die bedrag van die lening nie dié van die voorgenome uitgifte of 'n sekere persentasie van die opbetaalde aandelekapitaal mag oorskry nie. Die bedoeling met die bepalings is duidelik, naamlik om die ondernemings daarvan te weerhou om bedrae bo hul dravermoë te leen. Die feit dat Yskor se leningsmagte in 1962 verhoog kon word tot 'n bedrag gelykstaande aan sy opbetaalde kapitaal (in plaas van die vorige vyftig persent) is 'n bewys van sy finansiële krag. 46) 'n Soortgelyke verhoging by die ander korporasies na mate hulle meer gevestigd raak, kan stellig verwag word.

III. BYKOMENDE METODES VAN KAPITAALVERKRYGING.

1. Uit eie winste.

Dit behoort tot die wese van 'n openbare onderneming dat daar nie na 'n maksimum dividend vir die aandeelhouers gestreef word nie, soos wel die geval by private onderneming kan wees; vandaar die beperking van die dividende tot 'n redelike lae koers. 47) Waar die staat aandeelhouer in 'n onderneming is, sal hy hom in die reël vergenoeg met vergoeding gelykstaande aan die koste van kapitaalverkryging. In so 'n geval kan die oorskot van die wins ter vermindering van pryse, en dus tot voordeel van die verbruikers, aangewend word, 48) of dit kan in die onderneming self teruggeploeg word.

---

46. Wet No. 10 van 1962, art. 4.

47. Wet No. 11 van 1928, art 9(a), (b).
Wet No. 22 van 1940, art. 16.
Wet No. 44 van 1944, art. 19(1).
Wet No. 40 van 1950, art. 17(a).
Wet No. 4 van 1962, art. 18(2).

48. Wet No. 11 van 1928, art. 9(c).
Wet No. 44 van 1944, art. 9(5)(a).
Wet No. 40 van 1950, art. 17(b).

Laasgenoemde het in die geval van die K.O.P. gebeur. Gedurende die eerste jaar van die Korporasie se werksaamhede is 'n dividend van 5 persent aan die Regering as aandeelhouer uitgekeer, [49] maar sedertdien is 'n gedeelte van die winste met goedkeuring van die Tesourie gebruik om 'n deel van die kapitaaluitgawe te dek. [50]

Die stigtingswet van die B.B.K. bevat - soos ook ten opsigte van enkele ander sake - die skerpste formulering van die beginsel van winsuitskakeling. Alle inkomste „moet uitsluitend ter bevordering van die oogmerke van die Korporasie aangewend word <u>en geen dividend word aan die aandeelhouer betaal nie</u>". [51] Soos bekend, is die „aandeelhouer" die Suid-Afrikaanse Naturelletrust [52] wat sy fondse grotendeels van die Staat ontvang.

2. <u>Staatsvoorskotte en -lenings</u>.

Daar is reeds op gewys dat die korporasies in die reël self hulle fondse op die kapitaalmark moet vind; dat - met uitsondering van die Landbank - die voorsiening van fondse aan dié ondernemings nie die taak van die staat is nie. Op dié reël was daar egter enkele uitsonderings, wat deur die aard en omstandighede van die bepaalde ondernemings meegebring is.

Evkom het as aanvangskapitaal 'n bedrag van R16,000,000 ontvang, terugbetaalbaar teen 'n rentekoers van effens oor die 5 persent. Hierdie voorskot is in 1933-'34 deur die uitgifte van plaaslik geregistreerde effekte afgelos. [53] Dié hulp van staatsweë was ongetwyfeld tot voordeel van die onderneming in sy vestigingsjare.

---

49. <u>Jaarverslag van die K.O.P.</u>, No. 1, p. 11.
50. <u>Ibid.</u>, 1958/'59, p. 6.
51. Wet No. 34 van 1959, art. 13. Onderstreping deur skrywer.
52. <u>Ibid.</u>, art. 10.
53. <u>Twaalfde Jaarverslag van die Elektrisiteit-voorsieningskommissie</u> (1934), p. 18.

Ook aan Foskor is van regeringsweë hulp verleen. Ter uitvoering van sy beleid van beheerde ontwikkeling is 'n rentevrye lening van R1,477,470, die aankoopprys van die fosfaatkleims, aan hom (<u>via</u> die N.O.K.) toegeken. Die bedrag is oor 'n lang tydperk terugbetaalbaar deur middel van 'n heffing op die fosfaatkonsentrate wat geproduseer word. [54] Viskor besit volgens sy stigtingswet die reg om van die Regering of die Suidwes-Afrika-administrasie geld te leen vir die doeleindes van die A-aandele, dit wil sê die sosiaal-ekonomiese opheffing van die vissers. [55] Van dié reg is reeds by meer as een geleentheid gebruik gemaak.[56] Soos in die geval van alle lenings is die gelde natuurlik terugbetaalbaar.

Uit bostaande is dit duidelik dat hierdie vorm van staatshulp nie die normale praktyk is nie; dis slegs in buitengewone gevalle verleen, en wel aan 'n utiliteitsonderneming (Evkom), vir langtermynontwikkeling om uitputting van bronne te voorkom (Foskor) en ter wille van die sosiaal-ekonomiese opheffing van mindergegoedes (Viskor).

IV. KAPITAALVOORSIENING VAN SASOL EN FOSKOR (VIA DIE N.O.K.).

Sasol en Foskor behels 'n nuwigheid nie alleen wat hulle wyse van stigting betref nie, [57] maar ook hulle kapitaalvoorsiening. Dié geskied wel deur die Regering, maar <u>via</u> 'n ander korporasie, naamlik die N.O.K.; en laasgenoemde is as aandeelhouer dan ook op die rade van die ander twee verteenwoordig, hoewel deur 'n minderheid van raadslede. [58]

---

54. <u>Jaarverslag van Foskor</u>, 1956, p. 4 (Balansstaat). <u>N.O.K., 1940-'60</u>, p. 25.
55. Wet No. 44 van 1944, art. 17(a).
56. <u>Jaarverslag van die Visserye-ontwikkelingskorporasie</u>, 1952/53, p. 5; 1959/60, Balansstaat.
57. Vgl. hoofstuk 8, pp.165-166.
58. Vgl. hoofstuk 9, p.187.

Ter wille van die finansiering van Sasol en Foskor moes die N.O.K. se kapitaal telkens verhoog word deur nuwe aandele-uitgifte, wat deur die Regering opgeneem is,[59] en deur lenings. Op 30 Junie 1962 was sy beleggings in genoemde twee korporasies soos volg: [60]

(1) Sasol:

Gewone aandele	R 84,000,000
Voorkeuraandele	R 12,000,000

(2) Foskor:

Gewone aandele	R 7,784,000
Lenings	R 1,427,708
	R105,211,708

Deur 'n onderlinge reëling is die Regering geregtig om, indien hy dit verkies, die N.O.K. se aandelebesit in Sasol en Foskor oor te neem; die N.O.K. kan ook die Regering versoek om dit te doen. [61]

Hierdie ongewone prosedure het, soos te verstaan, kritiek in parlementêre kringe uitgelok, hoofsaaklik op grond daarvan dat dié reëling meer ingewikkeld is as wanneer die Regering direk as aandeelhouer in 'n onderneming optree;[62] en dít kan die beheer, wat in die geval van 'n openbare onderneming noodsaaklik is, bemoeilik. Ter verdediging is aangevoer dat die Regering dit raadsaam geag het om genoemde ondernemings onder toesig van die N.O.K. as gespesialiseerde handels- en nywerheidsinstelling te stel, wat boonop onder leiding van die deskundige dr. H.J. v. Eck staan. [63] Daardeur kon verseker word dat die ondernemings volgens gesonde sakebeginsels bestuur sou word; en - so is verder gesê - die feit dat die ondernemings nie direk aan die Regering geskakel is nie, sou ook daartoe bydra. Dit skyn wel grondige

59. Ingevolge die bepaling van art.12(2) van Wet No.22 van 1940.
60. Jaarverslag en Rekeninge van die N.O.K., 1962, p.19.
61. Gereelde aantekening by die Balansstaat van die N.O.K.
62. Debatte van die Volksraad, deel 86, 1954, kol. 6934.
63. Ibid., koll. 6935, 6940.

oorwegings te wees.

V. STAATSTEUN DEUR REGERINGSWAARBORGE.

Tot Wêreldoorlog II het die staat in die algemeen afsydig van die kapitaalvoorsiening van die korporasies gestaan. Soos in een van die voorafgaande gedeeltes aangedui, is hoogstens hulp van 'n tydelike aard by wyse van 'n lening of voorskot verleen. Maar as gevolg van die ingrypende verandering wat tydens en ná die oorlog met betrekking tot die beskouing oor die verhouding tussen die staat en die korporasies ingetree het, het die staat groter verpligtings aanvaar. Sy nuwe rol was veral om as bemiddelaar by die verkryging van kapitaal op te tree. In Suid-Afrika het dit deurgaans in die vorm van 'n regeringswaarborg geskied. Afgesien van die klaarblyklike voordeel om die fondse op dié wyse teen 'n gunstige rentekoers te verkry, was daar ook die bykomende aantreklikheid dat die skuldbriewe vir belegging deur trustfondse gebruik kan word, wat andersins nie toelaatbaar is nie. [64)]

'n Heeltemal nuwe gebruik was dit nie. Soos vermeld, het 'n dergelike waarborg gegeld vir die skuldbriefuitgifte van Yskor (hoogstens R3,000,000) [65)] ten tyde van sy oprigting, met die bedoeling om meer vertroue by die beleggers in te boesem en sodoende kapitaal vir die nuwe onderneming te trek. Wat in die vooroorlogse jare egter uitsondering was, het nou die algemene en erkende gebruik geword. Dit was weer Yskor wat eerste by die na-oorlogse hulpverlening gebaat het: deur parlementêre magtiging in 1950 kon 'n regeringswaarborg vir 'n bedrag van hoogstens R24,000,000 verstrek word. [66)] Skuldbriewe ter waarde van R16,000,000 is onder hierdie waarborg uitgegee. [67)]

---

64. Debatte van die Volksraad, deel 70, 1950, kol. 1621.

65. Wet no. 11 van 1928, art. 10(1), (2).
66. Ibid., art. 10 bis. (3).
67. Verslag oor die Suid-Afrikaanse Yster en Staal Industriële Korporasie, Beperk, vir die Jaar geëindig 30 Junie 1950, p. 11.

Kragtens dieselfde wysigingswet kan tydelike lenings op dieselfde wyse gewaarborg word, naamlik deur die Minister van Ekonomiese Sake, met instemming van die Minister van Finansies. [68] Erkenning van die Minister van Finansies in hierdie soort aangeleenthede was 'n algemene verskynsel van dié tyd. [69] Dit was 'n gevolg van die destydse omstandighede van 'n groot aanvraag na en beperkte aanbod van kapitaal; ook van die stryd om finansiële stabiliteit te midde van sterk inflasionistiese tendense te handhaaf, wat streng beheer oor uitgawes genoodsaak het.

Die volgende jaar (1951) het nog twee korporasies staatswaarborge vir lenings ontvang. Evkom, wat sy kapitaal oorwegend deur plaaslike lenings verkry het, was die eerste Suid-Afrikaanse korporasie wat 'n buitelandse lening aangegaan het. [70] Dié is deur verdere lenings gevolg, sodat daar van 1951-'59 'n totaal van R69,210,062 verkry is ingevolge ooreenkomste met die Internasionale Bank vir Heropbou en Ontwikkeling, die Uitvoer-invoerbank van Washington, die Commonwealth Development Finance Co. Ltd. en, laastens, met 'n consortium van Switserse banke. Van eersgenoemde instelling is in 1961 'n verdere lening van 14 miljoen dollar (R10 m.) verkry. [71]

Sasol is in hierdie tyd geloods, en met die oog op sy kapitaalbehoeftes het die Regering in 1951 onderneem om lenings van die N.O.K. tot 'n bedrag van R24,000,000 vir die finansiering van 'n olie-uit-steenkool-onderneming te waarborg. [72]

---

68. Wet No. 11 van 1928, art. 11(1), (2).

69. Vgl. ook hoofstuk 11, p. 241.

70. Ingevolge die bepaling van art. 10(3) van Wet No. 40 van 1958.

71. Jaarverslag van Evkom, 1960, p. 7.
Ibid., 1961, p. 12.
Ibid., 1962, pp. 59, 71.

72. Wet No. 22 van 1940, art. 5 bis. (Ingevoeg deur Wet No. 40 van 1951).

In 1959 het die N.O.K. ook 'n buitelandse lening, by die Chase Manhattan Bank, New York, vir 'n bedrag van $8,500,000 (R6,059,350) verkry,[73] en in 1961 is met die First National City Bank of New York reëlings vir 'n wentelkrediet van $5 miljoen getref. Nadat leningsbevoegdheid in 1959 aan die Landbank verleen is, was dit 'n logiese stap om ook vir 'n regeringswaarborg vir buitelandse lenings deur dié instelling voorsiening te maak. Dit het in 1962 geskied. [74]

Die toetrede van genoemde korporasies tot die buitelandse kapitaalmark is 'n aanduiding van die omvang van hulle kapitaalbehoeftes; ook van die finansiële status wat hulle reeds verwerf het.

Die naoorlogse neiging tot strenger staatsbeheer oor die korporasies, insluitende seggenskap vir die Parlement in finansiële aangeleenthede, kan ten duidelikste met die stigting van die K.O.P. waargeneem word. Terwyl die bepaling in die geval van Yskor en die N.O.K. lui dat daar vir lenings bo 'n sekere bedrag (in beide gevalle R24,000,000) opnuut parlementêre magtiging verkry moet word, word in die geval van die K.O.P. uitdruklik gestipuleer „dat so 'n waarborg nie gegee word nie tensy dit by besluit van albei Huise van die Parlement goedgekeur word". [75] Dienooreenkomstig is dan ook op 24 Junie '59 goedkeuring deur die Volksraad vir 'n lening van R1,500,000 verleen. [76] Dit was 'n onmiskenbare poging om die tradisionele seggenskap van die Parlement, en in besonder dié van die Volksraad, oor finansiële sake te laat geld - nou ook ten opsigte van die korporasies.

---

73. Jaarverslag en Rekeninge van die N.O.K., 1959, p. 11; 1961, p. 4; 1962, p. 4.
74. Wet No. 7 van 1962, art. 1. Debatte van die Volksraad, 1962, koll. 305 - 310.
75. Wet No. 40 van 1950, art. 14(2).
76. Debatte van die Volksraad, deel 102, 1959, koll. 9317 - 9320.

VI. DIE STAAT AS VERNAAMSTE KAPITAALVERSKAFFER.

Dit skyn 'n ongerymdheid te wees dat die staat die grootste deel van die las van die finansiering van die korporasies dra - minstens wat hulle aandelekapitaal betref - terwyl dit tog die Suid-Afrikaanse beleid is om aan private kapitaal die volste geleentheid te bied om tot die landsontwikkeling by te dra. [77]

Yskor, die oudste van die aandelekorporasies, is in dié verband 'n leersame voorbeeld. Die oorspronklike bedoeling was nie dat die staat al die aandele moes besit nie: die staatsdeelname moes slegs die vertroue van private beleggers stimuleer. Trouens, die yster- en staalbedryf was tradisioneel die terrein van private inisiatief, soos ook uit die pogings om dit in Suid-Afrika tot stand te bring geblyk het. Die reaksie was egter teleurstellend, sodat slegs 219,636 van die 3,000,000 B-aandele (van R2 elk) deur die publiek opgeneem is. Dié is later omgeskep in voorkeuraandele, sodat die staat die alleenbesitter van die A-aandele en B-aandele geword het.

Dis enigsins verbasend dat met die stigting van die N.O.K. wat nóu aan die aandelemaatskappy verwant is en as sodanig oor 'n groot mate van selfstandigheid beskik, besluit is: „Die hele getal A- en B-aandele word deur die Unieregering opgeneem". [78] Daar is wel voorsiening vir 'n moontlike verkoop van die B-aandele gemaak, [79] maar dít het tot dusver nie gebeur nie. In plaas daarvan moes die staat stygende laste op homself neem met die uitbreiding van die aandelekapitaal wat hoofsaaklik ter wille van die finansiering van Sasol plaasgevind het. [80]

---

77. Vgl. hoofstuk 7.
78. Wet No. 22 van 1940, art. 12(2).
79. Ibid., art. 12(6).
80. Vgl. p. 213.

Ook in die geval van Viskor is aan die Regering die voorkeurreg verleen om vir die B-aandele wat nie aan geregistreerde vissers uitgereik word nie, in te skryf. [81] Dit het inderdaad gebeur, en die fondse is vir belegging in vismaatskappye gebruik. [82]

Wat die K.O.P. betref, is reeds daarop gewys dat sy B-aandele nie vir inskrywing deur die algemene publiek bedoel is nie, maar slegs vir fabrikante. Indien dit nie deur hulle opgeneem word nie, kan die Regering daarvoor inskryf. [83]

Dis reeds bekend dat in die geval van Sasol en Foskor die Regering (via die N.O.K.) die enigste aandeelhouer is. Foskor is juis as private maatskappy gestig omdat dit die voorneme was om nie aandele aan die publiek beskikbaar te stel nie.

Hierdie neiging tot alleenbesit van die kapitaal deur die staat het gekulmineer in die kategoriese verklaring in die stigtingswet van die Bantoe-beleggingskorporasie dat: „Slegs die Suid-Afrikaanse Naturelletrust is bevoeg om 'n aandeelhouer in die Korporasie te wees". [84] Die stap is 'n gevolg van die besluit van die Regering om, ooreenkomstig die minderheidsverslag van die Tomlinsonkommissie, nie blanke kapitaal en inisiatief in die ontwikkeling van die Bantoegebiede toe te laat nie. [85] Die Korporasie mag volgens sy stigtingswet deposito's aanneem wat deur Bantoepersone vir belegging aangebied word, [86] en volgens 'n verklaring van

---

81. Wet No. 44 van 1944, art. 13(4)(a).
82. Vgl. Eerste Jaarverslag (1944/45), p. 9; Tweede Jaarverslag (1945/46), p. 6; Sesde Jaarverslag (1949/50), p.3.
83. Wet No. 40 van 1950, art. 13(4).
84. Wet No. 34 van 1959, art. 10(3).
85. U.G. 61/1955: Samevatting van die Verslag van die Kommissie vir die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika, pp. 144 - 145.
86. Wet No. 34 van 1959, art. 5(k).

die Minister in die Volksraad sal hulle wel rente ontvang, maar nie aandele nie.[87] Op grond van hierdie beleid onderskei die B.B.K. hom van die ander korporasies daarin dat sy aandele nie tweesoortig (A en B) is nie; daar is ook nie besondere voorskrifte ten opsigte van leningskapitaal (byvoorbeeld die bedrag of persentasie van die aandelekapitaal) soos by die ander korporasies nie.[88] —

Ook in die geval van die Kleurling-ontwikkelingskorporasie is die staat die enigste aandeelhouer,[89] wat beteken dat Kleurlinge nie aandeelhouers kan word nie.

Teenoor al die voorafgaande staan slegs die Landbank as voorbeeld van 'n instelling wat finansieel minder van die staat afhanklik geword het.

Hierdie verskynsel dat die staat as hoofbron van kapitaalvoorsiening optree, berus myns insiens op tweërlei gronde.

Eerstens staan dit in verband met die aard van hierdie ondernemings, met die vereiste dat hulle produkte of dienste so goedkoop moontlik gelewer moet word. Enkele voorbeelde kan ter illustrasie verstrek word.

Die dividend op die A-aandele van Viskor is tot 4 persent beperk en die op die B-aandele tot 6 persent, terwyl voor die Gekose Komitee in verband met die Wetsontwerp 15 persent as 'n redelike normale wins op belegging genoem is.[90]

---

87. Debatte van die Volksraad, 1959, kol. 413.

88. Volgens art. 5(c) van Wet No. 34 van 1959 word die Korporasie gemagtig „om skuldbewyse, wissels en ander verhandelbare stukke uit te reik", en volgens art. 5(l) ook skuldbriewe.
Vgl. ook Wet No. 4 van 1962, art. 4(j).

89. Wet No. 4 van 1962, art. 15(3).

90. S.C. 4-'44, par. 1264.

Die kapitaal vir die Korporasie se A-bedrywighede word dus teen sub-ekonomiese tarief voorsien - iets wat slegs van die staat verwag kan word. Om die dividend van 4 persent op die A-aandele te kan verklaar, word boonop fondse uit die B-aandelerekening na die A-aandelerekening oorgedra. [91)]

Foskor is 'n verdere voorbeeld. Omdat fosfaat teen die laagsmoontlike prys voorsien moet word met die oog op goedkoop voedselproduksie, is die onderneming as private maatskappy opgerig; gevolglik is daar nie private aandeelhouers (dit wil sê ander as die staat) wat vir dividende in aanmerking hoef te kom nie.

Ook die B.B.K. is 'n dergelike instelling: sy doelstellinge is nie-winsmakend van aard nie, en boonop tree hy in 'n onderontwikkelde gebied en gemeenskap op.[92)]

Die sub-ekonomiese aard van die ondernemings sowel as die uitskakeling van die winsmotief bring dus noodwendig mee dat die staat as kapitaalverskaffer moet optree.

Maar, tweedens, hang dit ook saam met die vereiste van staatsbeheer, omdat die instellinge of ondernemings onmisbaar vir die landsekonomie is, of die staatsbeleid intiem raak. Ook in hierdie geval is daar voorbeelde beskikbaar. Voor die Transvaalse Landbankkommissie het generaal Smuts verklaar dat staatsbeheer nie so doeltreffend met private aandeelhouers kan wees nie. [93)] En met betrekking tot die B.B.K. is daarop gewys dat dit 'n gevolg is van die regeringsbeleid om nie private blanke kapitaal en ondernemingsgees in die Bantoegebiede toe te laat nie. [94)]

---

91. Jaarverslag en Rekeninge van die Visserye-ontwikkelingskorporasie, 1959/60, p. 5.
Vgl. ook p. 206 van hierdie hoofstuk.

92. Die beginsel word reeds in die Naturelletrust- en -grondwet, Wet No. 18 van 1936, gevind, wat bepaal: „Geen reg, fooi of ander belasting ... is deur die Trust betaalbaar nie". (Art. 19).

93. Report of the Land Bank Commission .... 1906-'07, pp. 140 - 141.

94. Vgl. hoofstuk 6, pp. 129-130.

Daar kan dus beweer word dat hoe groter die noodsaaklikheid vir staatsbeheer, des te groter die waarskynlikheid dat die kapitaal in staatsbesit gehou sal word. Die twee sake is immers onafskeidelik aan mekaar verbind. Volgens die jongste neigings is dit duidelik dat die beginsel van samewerking met private kapitaal besig is om van sekondêre belang te word, terwyl die deurvoering van die staatsbeleid van primêre belang word.

x x x

Die eie-aard van die staatsbeheerde korporasie, meer bepaald sy tweeslagtigheid as semi-staatsinstelling, blyk ten duidelikste uit die inhoud van hierdie hoofstuk. Dit kan naamlik as openbare instelling sy fondse van die staat verkry, onder andere deur gereëlde parlementêre bewilliging of in die vorm van voorskotte en lenings, terwyl die Regering deur waarborge ook met die kapitaalverkryging behulpsaam kan wees. Hierteenoor staan die moontlikheid om, soos private onderneming, die benodigde fondse op die kapitaalmark deur die uitgifte van aandele of skuldbriewe te bekom, terwyl eie winste ook aangewend kan word. Die gevolg van dit alles is dat 'n besonder groot verskeidenheid op hierdie gebied ook kenmerkend van die staatsbeheerde korporasie is.

D E E L IV.

V E R H O U D I N G T O T D I E S T A A T.

HOOFSTUK 11.

DIE VRAAGSTUK VAN BEHEER.

How can the operating and financial flexibility required for the successful conduct of an enterprise be reconciled with the need for controls to assure public accountability and consistency in public policy?[1]

In hierdie vraag is die dilemma met betrekking tot die staatsbeheerde korporasie kernagtig gestel: aan die eenkant die behoefte aan vryheid ter wille van bedryfsekonomiese doeltreffendheid, en aan die anderkant - omdat dit openbare onderneming betref - die noodsaaklikheid van beheer.

Dat die probleem hom ook in Suid-Afrika laat geld, blyk ten oorvloede uit ʼn studie van die parlementêre debatte.[2] Daar kan selfs beweer word dat ʼn sitting van die Parlement waarin dié aangeleentheid nie ter sprake kom nie, byna ondenkbaar is.

Die probleem ontstaan primêr uit die besondere verhouding van die korporasie tot die staat, uit die feit dat dit ʼn semi-staatsinstelling is. Daarom is dit wenslik om dié aspek eers te ontleed, voordat op die eintlike vraagstukke in verband met die beheer ingegaan word.

---

1. United Nations Technical Assistance Administration: Some Problems in the Organization and Administration of Public Enterprises in the Industrial Field, New York, 1954, p.5. Na dié werk sal verder kortweg as die Rangoon-seminaar verwys word.

2. Die volledigste besprekings het in 1951 en 1959 plaasgevind, en wel tydens die volgende debatte:

   (a) Die Tweede Lesing van die wetsontwerp op die leningsooreenkoms van die Elektrisiteit-voorsieningskommissie.
   Debatte van die Volksraad, deel 74, 1951, koll. 1678-1702.

   (b) Die Tweede Lesing van die wysigingswetsontwerp op die N.O.K.
   Ibid., deel 75, koll. 4179-4242.

   (c) Die Tweede Lesing van die wetsontwerp op die Bantoe-beleggingskorporasie.
   Ibid., deel 99, 1959, koll. 405-521, 727-830, 915-1010.

I. DIE VERHOUDING VAN DIE KORPORASIE TOT DIE STAAT.

Vantevore is reeds na die uitwerking van die staatstaak op die organisasie van die staat in die moderne tyd verwys.3) Eersgenoemde het meer omvattend en ingewikkeld geword, en dít het tot die ontstaan van bykomende en andersoortige organe gelei. Die andersoortigheid bestaan veral in die verhouding tot die algemene staatsorganisasie. Die nuwe en meer gespesialiseerde take het naamlik die behoefte aan 'n groter mate van vryheid, en dus selfstandigheid, laat ontstaan as wat binne die gewone staatsorganisasie moontlik is. Daarom dat dié instellinge buite die tradisionele gesagsorganisasie van die staat opgerig is.

Die proses van funksionele desentralisasie, waardeur die semi-staatsinstellinge ontstaan het, is aansienlik versnel en uitgebrei deur die staat se toetrede tot die ekonomiese terrein in die twintigste eeu, omdat die bestaande staatsorganisasie, meer bepaald die beheer deur die Parlement en die prosedure van die Staatsdiens, nie vir die behartiging van handels- en nywerheidsondernemings geskik is nie.

'n Studie van die nuwe instellinge toon dat daar ten opsigte van die verhouding tot die staat nie 'n uniforme patroon aangetref word nie; inteendeel, daar bestaan 'n ryke skakering van afhanklikheid of selfstandigheid, soos verder sal blyk.

1. Departementele Ondernemings.

Die nouste skakeling bestaan natuurlik wanneer 'n onderneming (want dit is waarmee ons in hierdie studie besig is), hetsy as departement of as onderdeel van een, gewoonweg binne die staatsorganisasie opgerig en bestuur word. Soos in die

---

3. Vgl. hoofstukke 1, 2.

geval van 'n gewone staatsdepartement is dit dan ten opsigte van administratiewe, finansiële en personeelaangeleenthede ondergeskik aan die direkte gesag en toesig van die staatsbestuur; vandaar die benaminge soos onselfstandige of administratiewe onderneming.[4] Die bekendste voorbeeld, in Suid-Afrika sowel as elders, is ongetwyfeld die Poswese. Dié lewer dienste van 'n min of meer roetine-aard; daarom dat dit wel moontlik is om dié onderneming volgens die voorskrifte van die staatsadministrasie te bestuur.

Dis nie 'n ongewone verskynsel dat aan ondernemings in departementele vorm 'n mate van selfstandigheid, in die reël met betrekking tot finansies, verleen word nie, veral indien hulle betreklik groot van omvang is of gespesialiseerde dienste lewer. Die Suid-Afrikaanse Spoorweë en Hawens is 'n goeie voorbeeld van 'n onderneming wat as 't ware 'n oorgangsposisie tussen die departementele of gesentraliseerde en die gedesentraliseerde of korporatiewe onderneming beklee.[5] Die departementele karakter blyk uit die feit dat dit onder die direkte bestuur van 'n verantwoordelike minister staan; verder moet alle inkomste in die Spoorweg- en Hawefonds gestort word, en bestedings daaruit kan slegs met parlementêre goedkeuring geskied. Daarteenoor staan die feit dat dit oor 'n eie begroting en personeelbeheer beskik, terwyl die advi-

---

4. Die Duitse term, dat só 'n onderneming in die algemene staatsorganisasie „eingegliedert" is, tipeer die verhouding besonder raak.
Vgl. dr. Hans Niederberger: Die öffentlich-rechtliche Korporation als Organisationsform kommunaler Unternehmungen, Winterthur, 1955, pp.11, 12.
Manuel Saitzew: Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart, Tübingen, 1930, p.44.
Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart, 1957, deel 2, p.52.

5. Vgl. Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika (Wet No. 32 van 1961), artt. 99, 100, 102.
Ellison Kahn: „Public Corporations in South Africa: A Survey", S.A. Tydskrif vir Ekonomie, Jaargang 27, No. 4 (Des. 1959), p.291.
R.P. Plewman: „Employment in the Public Service", South African Law Journal, Vol. LXXII, 1955, p.75.

serende Spoorweg- en Haweraad heenwys na die bestuursraad van ŉ korporatiewe onderneming.[6]

2. Korporatiewe Ondernemings.

Ook in die geval van ondernemings in korporasievorm (die eintlike tema van hierdie studie) bestaan daar wisselende grade van afhanklikheid/selfstandigheid. Faktore wat ŉ bepalende rol ten opsigte van die verhouding speel, is onder andere die mate waarin die onderneming finansieel van die staat afhanklik is, of dit die regeringsbeleid raak, of vir die lands veiligheid van belang is. Van elkeen hiervan kan ŉ voorbeeld gegee word.

(a) Suid-Afrikaanse Korporasies.

Die grondbeginsels vir die organisasie van die Transvaalse Landbank en sy verhouding tot die algemene staatsbestuur is deur die Kommissie van Ondersoek van 1906 neergelê. In die woorde van die Koloniale Sekretaris (generaal Smuts) tydens die debat in die Wetgewende Vergadering was die aanbeveling „..... dat het een nationale en publieke instelling zou zijn, maar dat het, ofschoon van fondsen voorzien door het Gouvernement, niet beheerd zou worden door een of ander Regeringslichaam".[7] Die beginsels het ook in 1912 met die skepping van die Unie-Landbank gegeld, want soos tevore verduidelik is die nuwe instelling grotendeels op die Transvaalse Landbank gemodelleer.[8] En tog is die Landbank nouer aan die staatsorganisasie geskakel as die latere korporasies wat in hierdie studie behandel word. Hoewel oordrewe was daar

---

6. Die Raad het tot 1916 in medewerking met die Minister oor bestuursbevoegdheid beskik - ŉ nalewing van die bestuursinrigting van die Central South African Railways wat na die Engelse Oorlog en tot die Unifikasie as ŉ handelsonderneming deur ŉ onafhanklike raad bestuur is.

7. Debatten van de Eerste Zitting van de Wetgevende Vergadering van de Transvaal, 1907, kol. 594.

8. Vgl. hoofstuk 3, p.41.

ŉ mate van regverdiging vir die uitspraak in 1912 „that it was simply a branch of the Treasury"[9] - op grond van sy kapitaalvoorsiening deur die staat en ouditering van sy rekenings deur die Kontroleur- en Ouditeur-Generaal.[10] Laasgenoemde was natuurlik ŉ gevolg van die toekenning van staatsfondse en stem ooreen met die gebruik by sy koloniale voorgangers. Verder kan ook vermeld word dat die Bank se jaarverslae tot 1958 as staatspublikasies verskyn het, terwyl etlike sake ingevolge die bepalings van sy stigtingswet in die Staatskoerant gepubliseer moet word.[11]

Hierdie noue verbintenis met die staat kan histories verklaar word: die finansieel-ekonomiese noodtoestande tydens sy stigting het staatshulp noodsaaklik gemaak; en die bestaan van openbare instellinge buite die gewone staatsorganisasie was destyds nie ŉ algemene verskynsel nie.

Ten opsigte van die Bantoe-beleggingskorporasie (en dit geld in ŉ sekere mate ook vir die Kleurling-ontwikkelingskorporasie) het die Minister verantwoordelikhede aanvaar wat by die vroeëre korporasies onbekend, selfs ondenkbaar was, sodat die hoofspreker van die Opposisie tydens die Volksraaddebat oor die wetsontwerp verklaar het: „In plaas van ŉ bedryfsorganisasie gaan dit eenvoudig ŉ onderdepartement van die Departement van Naturellesake wees".[12] Moontlike oor-

---

9. J.W. Jagger. House of Assembly: Debates of the Second Session of the First Parliament, 1912, col. 2451.

10. Wet No. 13 van 1944, artt. 19(1)(d), 68.

11. Art. 20(7): Regulasies in verband met Landbankwissels.
Art. 50(3): Verandering van voorwaardes in verband met verband-aktes.
Art. 65(1): Finansiële state.
Art. 74(4): Skaal van gelde betaalbaar aan of deur die Bank vir gelewerde dienste.

12. Mnr. S.F. Waterson. Debatte van die Volksraad, 1959, kol. 1928.

drywing as gevolg van die partypolitieke stryd daargelate, onderstreep dit nietemin die noue verband met die staat, in hierdie geval omrede van die betekenis van die instelling vir die uitvoering van die Regering se Bantoebeleid. Die aangewese organisasievorm vir 'n onderneming wat intiem met die regeringsbeleid gemoeid is, is die departementele; maar soos die geskiedenis van die K.O.P. geleer het, kan 'n departementele onderneming moeilik handels- en nywerheidsfunksies behartig. In die geval van die Bantoe-beleggingskorporasie wat in 'n onderontwikkelde ekonomie moet optree, sou dit nog moeiliker gewees het om, byvoorbeeld met die uitleen van geld sonder sekuriteit, aan die regulasies van die Staatsdiens te voldoen.[13]

Om die uitwerking van die veiligheid van die staat, wat in die laaste dekades 'n faktor van allesoorheersende belang geword het, op die verhouding aan te toon, kan na 'n instelling wat origens nie in hierdie studie ingesluit is nie, verwys word, naamlik die Raad op Atoomkrag.[14] Die Raad is met regspersoonlikheid beklee,[15] maar as voorsitter tree die Minister van Mynwese op, terwyl die Sekretarisse van die Departemente Mynwese en Buitelandse Sake ook op die Raad dien.[16] Die fondse bestaan gedeeltelik uit gelde wat jaarliks deur die Parlement bewillig word en die rekenings word deur die Kontroleur- en Ouditeur-Generaal geouditeer.[17] Met die omskepping van die Raad in 1958/1959 tot 'n navorsingsorganisasie vir die vredestydse aanwending van kernkrag, is van dié sake gewysig; tog bly die Raad nog nóu met die staat geskakel,

---

13. Wet No. 34 van 1959, art.5(1).
14. Opgerig kragtens Wet No. 35 van 1948.
15. Ibid., art. 11.
16. Ibid., art. 12, soos gewysig deur art. 2 van Wet No. 27 van 1958.
17. Ibid., art. 16, soos gewysig deur art. 1 van Wet No. 35 van 1959.

sodat tydens 'n Volksraadsdebat verklaar kon word: „Dit is volkome duidelik dat die Atoomkragraad 'n administratiewe liggaam is."[18]

(b) Buitelandse Voorbeelde.

Wat buitelandse voorbeelde betref, gee die klassifikasie van korporatiewe ondernemings in die Kanadese Financial Administration Act van 1951 ook 'n duidelike beeld van die grade van selfstandigheid.[19] Op grond van die finansiële verhouding en die aard van werksaamhede word naamlik onderskei, in stygende orde van selfstandigheid, tussen:

(1) „Departmental corporations."

(2) „Agency corporations."

(3) „Proprietary corporations."

Die verband tussen die beheer van die korporasies en hulle verhouding tot die staat blyk ten duidelikste uit die posisie in die Verenigde State van Amerika. Dáár het die reaksie teen die vryheid van dié instellinge uitdrukking gevind in die Government Corporation Control Act van 1945, waardeur die korporasies as 't ware weer binne die staatsorganisasie geplaas is, inderdaad administratiewe ondernemings geword het, met slegs dié mate van selfstandigheid (byvoorbeeld die besit van regspersoonlikheid) wat vir die vervulling van hulle funksies nodig is.[20] Hiermee is, in die taal van die Vastelandse administratiewe reg, feitlik oorgeskakel van desentralisasie van gesag na blote dekonsentrasie, dit wil sê delegasie van bevoegdheid aan 'n ondergeskikte orgaan binne die administratiewe hiërargie.[21]

---

18. Mnr. R.P. Plewman: Debatte van die Volksraad, 1959, kol. 6799. Onderstreping deur skrywer.

19. Friedmann: The Public Corporation - A Comparative Symposium, London, 1954, pp.56,87.

20. Rangoon-seminaar, p.11. Friedmann, a.w., pp.357-358; pp.364-373 (Uittreksel uit die Wet).

21. Poul Meyer: Administrative Organization, London, 1957, pp.60, 281, 283, 284.
A. Mast: Overzicht van het Administratief Recht, Gent, 1960, pp.13-14.

Samevattend kan dus ten opsigte van die verhouding van die openbare ondernemings tot die staat beweer word dat die voorstelling as sou die departementele en die korporatiewe absolute teenstellings wees, wat die een deur afhanklikheid en die ander deur selfstandigheid gekenmerk word, 'n oorvereenvoudiging van sake is. Op grond van die wisselende grade van selfstandigheid is daar ten opsigte van beide 'n verskeidenheid van vorme; en in bepaalde gevalle kan die verskil tussen die twee selfs minimaal wees.

II. DIE NEIGING TOT VERSKERPTE BEHEER.

Die drastiese inkorting van die selfstandigheid en vryheid van die Amerikaanse korporasies ingevolge die bepalings van die Government Corporation Control Act van 1945, veral ten opsigte van finansiële aangeleenthede,[22] is wel nie in dieselfde mate in ander state nagevolg nie; tog is die nouer skakeling met en die verskerpte beheer deur die staat simptomaties van 'n wêreldwye verskynsel van die oorlogs- en naoorlogse jare. Enkele voorbeelde kan ter illustrasie aangehaal word.

1. Die Buiteland.

In die geval van die Britse genasionaliseerde bedrywe kan die algemeen aanvaarde opvatting só gestel word dat hulle ten opsigte van die daaglikse bestuur of interne aangeleenthede selfstandig kan optree, terwyl daar oor beleidsake en aangeleenthede van „openbare belang" regeringsbeheer is. Tot laasgenoemde - 'n ietwat vae en omvattende begrip - word onder andere kapitaaluitgiftes, ontwikkelingskemas, ens. gereken.[23]

---

22. Vgl. Leonard D. White: Introduction to the Study of Public Administration (fourth edition), New York, 1954, p.135.

23. A.H. Hanson: Public Enterprise and Economic Development, London, 1959, p.370.

Wat die Franse genasionaliseerde bedrywe betref, is duidelik afgewyk van die vroeëre beleid wat kernagtig geformuleer is as „nationalisation sans étatisation."[24] Die finansiële beheer, hoofsaaklik deur goedkeuring van die ondernemings se begrotings asook deur regeringsouditering (wat wel verskillend van dié van die gewone staatsdepartemente is) stem grotendeels ooreen met die Amerikaanse stelsel.[25]

Die feit dat die aksentverskuiwing gedurende die laatdertiger- en vroeë veertigerjare plaasgevind het, gee 'n aanduiding van die omstandighede wat dit veroorsaak het, naamlik die Wêrelddepressie (1929-1932) en die Tweede Wêreldoorlog (1939-1945). Hierdie ingrypende gebeurtenisse het die noodsaaklikheid van 'n omvattende staatsbeleid en gekoördineerde optrede beklemtoon, veral ter wille van ekonomiese stabiliteit. Daar die korporasies in die reël basiese en sleutelbedrywe beheer, kan hulle vanselfsprekend nie toegelaat word om volkome onafhanklik op te tree nie. Dit is teenswoordig inderdaad só dat die ekonomie van 'n land een en ondeelbaar is; daarom die vereiste van koördinasie, sodat die bedrywighede van die korporasies by dié van die ander ondernemings van sowel die openbare as die private sektor sal inpas.

In die vorige hoofstuk is na 'n verdere verskynsel van die jare tydens en na Wêreldoorlog II verwys, naamlik die mate waarin die korporasies (soos ook ander instellinge) finansieel van die staat afhanklik geword het. Dit was 'n verdere faktor wat tot die verskerpte staatsbeheer bygedra het.

Resultaat van dit alles was 'n gewysigde beskouing van die korporasie: dié is nou gesien as 'n staatsbeheerde instel-

---

24. Nasionalisasie sonder verstaatliking.(Vertaling).
25. A.H. Hanson: Public Enterprise, Brussels, 1955, pp.204, 208-216.

ling, 'n werktuig van die staat, wat daarom onder leiding en kontrole van die staatsowerheid moet staan.

2. Suid-Afrika.

Ook in Suid-Afrika kan 'n ooreenstemmende kentering aangewys word.

'n Insiggewende voorbeeld van die bepalende rol wat die staatsbeleid in die verhouding van die owerheid tot 'n openbare onderneming speel, word deur die Suid-Afrikaanse Spoorweë en Hawens gelewer. Seker die mees deurtastende ondersoek na hierdie vraagstuk het in die jare 1915-1916 plaasgevind toe die posisie van die Spoorweë oorweeg is. Voor die Kommissie van Ondersoek is die noodsaaklikheid van beheer beklemtoon deur daarop te wys dat die Spoorwegbestuur nie toegelaat kan word om in stryd met die Staatsbeleid wat steeds voorrang bo die Spoorwegbeleid moet geniet, te handel nie.[26] Merkwaardig genoeg was die uitspraak afkomstig van die hoofbestuurder van die Spoorweë self (sir Wm. Hoy). By dieselfde geleentheid is ook verwys na 'n uitlating vroeër in die Kaapse Parlement dat die administrasie van die Spoorweë nooit as 'n blote sakeonderneming beskou kan word nie.[27]

'n Verdere voorbeeld, bykans 'n halfeeu later, is die standpunt van die Studiegroep vir Ondersoek na Landboukrediet, wat na aanleiding van die groter mate van onafhanklikheid wat die Landbank in 1959 deur die uitgifte van skuldbriewe verkry het, aanbeveel het dat „dit altyd een van sy funksies sal wees om saam te werk met die deurvoering van enige beleid wat die staat met die ontwikkeling van die landbou mag hê."[28]

---

26. U.G. 9-'16: Memorandum by the General Manager of Railways and Harbours on the Control and Management of the Railways and Harbours of the Union, p.9.

27. Verklaring deur mnr. Burton in 1907. Ibid., p.13.

28. U.G. 16/1961, par. 83. Vergelyk ook par. 78.

In die lig van die uitgebreide bevoegdhede en daarteenoor die minimale beheer van Yskor (in vergelyking met die latere korporasies) kom dit vandag vreemd voor dat dr. H.J. van der Bijl in 1927 in sy getuienis voor die Gekose Komitee kon kla oor die beperkte bevoegdhede van die voorgestelde instelling. Die standpunt wat destyds deur hom gestel is, verteenwoordig die vooroorlogse beskouing, naamlik: „Hulle (die raad van direkteure) behoort die bevoegdheid te hê om hulle bestuur te stig sonder enige kontrole of inmenging".[29]

Hoe die neiging tot toenemende beheer deur die oorlogsomstandighede verhaas is, blyk uit die stigtingswet van die Visserye-ontwikkelingskorporasie (1944). Op besluit van die Gekose Komitee is die bepalings oor die ouditering van die Korporasie se boeke en rekenings uitvoeriger gestel en strenger gemaak as byvoorbeeld in die geval van sy voorganger, die N.O.K. (1940).[30] Die lang lys van besonderhede wat deur die verantwoordelike ouditeur aan die Minister verstrek moet word, word naamlik afgesluit met die omvattende opdrag dat ook verslag gedoen moet word oor: „Enige ander saak wat die geldelike toestand van die korporasie raak en na sy mening onder die aandag van die Minister gebring behoort te word."[31]

Met die stigting van die Klipfonteinse Organiese Produktekorporasie in 1950 het die strenger staatsbeheer van die korporasies sy beslag gekry. Dit blyk ten duidelikste as die stigtingswet byvoorbeeld met dié van Yskor vergelyk word. Terwyl laasgenoemde in die reël selfstandig kan optree, moet eersgenoemde in etlike gevalle ministeriële goedkeuring vir dieselfde sake verkry.

---

29. S.C.9-'27: Verslag van die Gekose Komitee op die Yster- en Staalnywerheid Wetsontwerp, p.68. Onderstreping deur skrywer.
30. Wet No. 22 van 1940, art. 17 vgl. met Wet No. 44 van 1944, art. 18.
31. Wet No. 44 van 1944, art. 18(5)(b)(iv).

III. DIE ONTWIKKELING VAN 'N EIE BEHEERMETODE.

Vir 'n behoorlike begrip van die beheervraagstuk is dit nodig om die beheermetodes wat ten opsigte van departementele en korporatiewe ondernemings toegepas word, naas mekaar te stel; of liewer, om aan te dui hoe die een ter vervanging van die ander ontwikkel het.

1. Die Beheer van Departementele Ondernemings.

In die geval van departementele ondernemings geskied die staatsbeheer deur 'n Minister wat as verantwoordelike departementshoof optree. Onder die parlementêre stelsel (soos dié van Suid-Afrika) moet hy aan die Parlement verantwoording doen. Verder besit die Parlement aansienlike beheermagte deur die jaarlikse bewilliging van fondse, waarsonder die werksaamhede van die ondernemings nie kan voortgaan nie.

Op administratiewe vlak is vir verdere beheerliggame voorsiening gemaak: personeelaangeleenthede ressorteer naamlik onder die Staatsdienskommissie, terwyl die Tesourie en die Kontroleur- en Ouditeur-Generaal beheer oor finansiële aangeleenthede uitoefen. Sodoende is daar daadwerklike en voortdurende beheer oor die interne werksaamhede van die ondernemings.

Behalwe die nadeel van verdeelde beheer (deur die veelheid van beheerinstansies) gaan die stelsel ook mank aan die volgende gebreke: die prosedure van die Staatsdiens is omslagtig en onbuigsaam, terwyl die versigtigheid en uniformiteit afbreuk doen aan ondernemingsgees en ekonomiese doeltreffendheid. Enkele praktiese voorbeelde kan ter illustrasie aangehaal word.

In die jongste verslae oor die Poskantoor het die Posmeester-Generaal herhaaldelik gekla oor 'n gebrek aan selfstandigheid van optrede en beperkings ten opsigte van fondse, geboue en ander noodsaaklike toerusting; dat die beheerstelsel in stryd is met die Poskantoor se eiesoortigheid „wat ver-

hinder dat hy as dienslewerende besigheidsorganisasie volgens gewone eenvormige staatsdienstandaarde bestuur kan word."[38]

Dis interessant dat selfs 'n instelling soos die W.N.N.R. wat met regspersoonlikheid beklee is en buite die gewone Staatsdiens funksioneer, 'n soortgelyke klagte gelug het. Dis 'n gevolg van die feit dat dié liggaam sy fondse van die Parlement ontvang, en sy rekenings gevolglik deur die Kontroleur- en Ouditeur-Generaal geouditeer word.[39] Verder is die soepelheid wat onontbeerlik vir die geslaagde funksionering van 'n navorsingsliggaam is, ondermyn deur „die geleidelike oplegging van beperkende maatreëls waarmee die administratiewe werksaamhede van 'n Staatsdiens gewoonlik gepaard gaan."[40]

Ten opsigte van 'n ander navorsingsinstelling, Onderstepoort, is by geleentheid deur 'n voormalige Direkteur van Veeartsenydienste dieselfde belemmering aangetoon, naamlik dat die Staatsdiens as klerklike en administratiewe organisasie te lomp is om die regte soort beheer oor 'n tegniese organisasie uit te oefen.[41]

Veel meer geld bostaande vir handels- en nywerheidsondernemings. Daarom dat die korporasies buite bereik van die gewone beheermagte van die Staatsdiens geplaas is. As openbare instellinge kon hulle egter nie van alle beheer vrygestel word nie; gevolglik moes na 'n plaasvervangende beheerstelsel gesoek word.

---

38. Vooruitgang in die Poskantoor - Jaarverslag van die Posmeester-Generaal van die Republiek van Suid-Afrika vir 1961-1962, p.iv.
Vgl. ook die Jaarverslag vir 1960-1961.
Ook S.I. Potgieter: The Union Post Office. (Ongepubliseerde M.Econ.-verhandeling, Universiteit van Suid-Afrika, 1944), pp. 86-87, 90-91, 100, 106-107.

39. Wet No. 33 van 1945, artt. 13, 14.

40. Suid-Afrikaanse Wetenskaplike en Nywerheid -navorsingsraad: Sestiende Jaarverslag, 1960-1961, p.2.

41. The Star, September 24, 1959, p.5.

2. Ontwikkeling van 'n Eie Beheersisteem vir die Korporasies.

Tydens die bespreking van die wetsontwerp op die Transvaalse Landbank in die Wetgewende Vergadering het genl. Smuts verklaar „dat de bank voor een groot gedeelte iets nieuws is op het gebied van de bestaande wetstoestanden van ons land."[42] Die nuwigheid het veral daarin bestaan dat dit as semi-staatsinstelling opgerig is; en vir die beheer daarvan moes dus 'n eie metode toegepas word. Hoe die proses om 'n eie beheerstelsel te ontwikkel verloop het, kan kortliks aangedui word.

Kenmerkend van die beheer van die Landbank is die ruime erkenning wat aan die Parlement gegee is. As voorbeelde hiervan kan dien: die seggenskap met betrekking tot die benoeming en ontslag van raadslede, die benoeming van personeellede en die vetoreg in verband met regulasies.[43] Dit bewys dat die destydse min of meer algemene gebruik nagevolg is; verder moet onthou word dat dit vóór die werklike magsverskuiwing van die Wetgewende na die Uitvoerende Gesag was.

Ook in die geval van Evkom (1922) is gepoog om die nuwe soort onderneming grotendeels op die tradisionele wyse te beheer. Daarvan getuig ewe eens die aandeel wat aan die Parlement toegeken is, en wel ten opsigte van sake wat by die latere instellinge vir ander beheerinstansies gereserveer is. As voorbeelde kan na die volgende verwys word wat, naas die gewone verslae (die jaarverslag en finansiële state), ook in die Parlement ter Tafel gelê moet word:

---

42. Debatten van de Eerste Zitting van de Wetgevende Vergadering van de Transvaal, 1907, kol. 607.

43. Wet No. 13. van 1944, artt. 4(4),(5), 14(2) en 69(2).

(1) Verslae oor die oprigting of verkryging van ondernemings waarvoor daar om 'n lisensie aansoek gedoen word.[44]

(2) Regulasies van die Kommissie in verband met die uitgifte van sekuriteite.[45]

Uniek, wat dié instellinge betref, is die feit dat ook die regbank betrek word. Die Minister kan naamlik van 'n hooggeregshof 'n bevel verkry wat die Kommissie by weiering sal verplig om die bepalings van die wet uit te voer.[46]

Opvallend in verband met die oudste twee instellinge is verder die omvattende en uitvoerige bepalings van hulle stigtingswette. Dié van die Landbank bestaan uit vyf-en-sewentig artikels, ingedeel in vyf hoofstukke, met vier bylaes; en dié van Evkom uit vyf-en-vyftig artikels, ingedeel in vyf hoofstukke, met 'n bylae van twee-en-twintig artikels. Dit vorm 'n skerp teenstelling met die wette van die jongste twee korporasies: die Bantoe-beleggingskorporasie s'n met twee-en-twintig artikels en dié van die Kleurling-ontwikkelingskorporasie met sewe-en-twintig artikels. Die verskil is 'n gevolg van die feit dat sake, veral van administratiewe aard, wat by die ouer instellinge vrywel volledig uiteengesit is, ingevolge die stigtingswette van laasgenoemde by wyse van regulasie deur die Staatspresident gereël kan word.[47] Die nuwere metode is natuurlik meer buigsaam, wat aanpassinge by veranderde omstandighede of op grond van opgedane ervaring

---

44. Wet No. 40 van 1958, art. 7(3).

45. Ibid., Eerste Bylae, art. 22(3).

46. Ibid., art. 21(2).
Vgl. art. 218 bis (1) van die Maatskappywet, Wet No. 46 van 1926, soos gewysig.

47. Wet No. 34 van 1959, art. 17.
Wet No. 4 van 1962, art. 22.
Dieselfde verskynsel kan by die Randse Waterraad (gestig 1903) waargeneem word. Vgl. Wet No. 17 van 1950, veral artt. 47, 49, 51 e.v., 65-96.

vergemaklik. Die noodsaaklikheid hiervan blyk uit die feit dat die Landbank- en Evkomwette so dikwels gewysig moes word dat dit mettertyd nodig geword het om konsoliderende wetgewing te passeer.[48)]

En dit bring ons by die eintlike en belangrike verandering wat daar in die loop van jare ingetree het, naamlik die verplasing van die beheer van die Parlement na die Uitvoerende Gesag. Die beheer deur dié twee organe en hoe dit hulle verhouding raak, verdien vervolgens aandag.

IV. MINISTERIËLE BEHEER.

In die stigtingswette van die korporasies word sake in sommige gevalle aan 'n bepaalde Minister en in ander gevalle aan die Staatspresident opgedra. In dié verband moet ag geslaan word op die konstitusionele gebruik dat „'n verwysing .... na die Staatspresident (word) geag 'n verwysing te wees na die Staatspresident handelende op advies van die Uitvoerende Raad".[49)] En laasgenoemde bestaan, volgens die Grondwet, uit die diensdoende Ministers.[50)] Aangesien die Uitvoerende Raad in die reël deur 'n bepaalde Minister op wie se terrein 'n besondere saak val, geadviseer moet word, sal daar prakties nie 'n wesenlike verskil tussen die uitoefening van 'n funksie deur 'n Minister of die Staatspresident (oftewel die Regering) bestaan nie. „Ministeriële beheer" word dus hier gebruik om albei in te sluit, en kan ook wel met „beheer deur die Uitvoerende Gesag" vervang word.

---

48. Wet No. 13 van 1944 (Landbank).
    Wet No. 40 van 1958 (Evkom).

49. Wet No. 32 van 1961: Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, art. 16(2).

50. Ibid., art. 17.

1. Interne Aangeleenthede en Beleidsake.

By herhaling is beklemtoon dat die probleem in verband met die beheer van die korporasies daarin bestaan om 'n middeweg tussen algehele vryheid en volledige beheer te vind. Die oplossing waartoe tot dusver geraak is, is om te onderskei tussen enersyds A daaglikse bestuur of huishoudelike of interne aangeleenthede wat deur die korporasies selfstandig behartig word; en andersyds kwessies van B. beleid en algemene landsbelang, wat aan regeringsbeheer onderworpe is. Hoe hierdie standpunt wat ten opsigte van die buiteland, meer bepaald Engeland, reeds aangetoon is, ook in Suid-Afrika as aanvaarde beginsel geld, kan met enkele gesaghebbende uitsprake aangedui word.

Op 'n vraag in die Volksraad oor die nuwe Evkomgebou het die Minister van Ekonomiese Sake in 1958 geantwoord:

> „Die Regering ag dit nie wenslik om met die interne aangeleenthede van die statutêre korporasies in te meng nie. Die Regering stel slegs die direkteure of kommissarisse aan met die opdrag om die onderneming te bestuur na die beste van hulle vermoë ooreenkomstig algemene regeringsbeleid".[51]

'n Byna gelykluidende antwoord is deur die Minister van Pos- en Telegraafwese verstrek op 'n vraag oor die aankoop van 'n perseel in Johannesburg deur die Suid-Afrikaanse Uitsaaikorporasie:

> „Die vraag wat die agbare lid stel, gaan oor die huishoudelike sake van die S.A.U.K. Soos reeds by vorige geleenthede aan hierdie Huis verduidelik is, is dit nie raadsaam om in te meng met die interne sake van die statutêre korporasies nie. Die Regering stel die Bestuurders van die S.A.U.K. aan om die werksaamhede van die Korporasie voort te sit."[52]

---

51. Debatte van die Volksraad, deel 96, 1958, kol. 208.

52. Ibid., deel 99, 1959, kol. 1013.
'n Herhaling van die standpunt deur dieselfde Minister word in die Debatte van 1961, kol. 875, gevind.

'n Laaste voorbeeld. Tydens die bespreking van sy Begrotingspos in 1957 het die Minister van Ekonomiese Sake verklaar dat die Regering se optrede met betrekking tot die korporasies daarin bestaan dat: „Ons stel 'n goeie direksie aan .... ons lê die beleid neer en ons bly in kontak met die direksie". Met die interne sake van die korporasie bemoei die Minister hom nie, en daaraan het hy tereg toegevoeg: „Anders kon ons dit (Yskor) 'n suiwer staatsonderneming gemaak het soos die Spoorweë". 53)

2. Beheerpunte en -metodes.

(a) Die Bestuursraad.

Opvallend in bostaande aanhalings is die feit dat sonder uitsondering vermeld word dat die bestuursraad deur die Regering benoem word. Die raad is dan ook die hoofbeheerpunt: die benoeming van die lede verseker die Regering van die beheer oor die onderneming; en terselfdertyd vorm dit ook die belangrikste voorwaarde vir selfstandige optrede, want met die regte persone in beheer kan die Regering die bestuur van die onderneming met veiligheid aan hulle oorlaat.

Aangesien die bestuursraad en aspekte wat in hierdie verband van belang is, reeds in hoofstuk 9 behandel is, sal hier nie weer daarop ingegaan word nie.

(b) Finansies.

'n Verdere kanaal vir die beheer van die korporasies deur die Regering is die finansiële. Soos reeds vermeld, is finansiële stabiliteit in die teenswoordige tyd een van die hoofprobleme van die staatshuishoudkunde. Die ekonomiese

---

53. Ibid., deel 95, 1957, koll. 7751 - 7752.
Onderstreping in die drie sitate deurgaans deur skrywer.

lewe van 'n land is so geïntegreer dat daar teen versteurings in afsonderlike sektore gewaak moet word om nie die ewewig van die geheel te versteur nie. Dit is die rede waarom belangrike finansiële maatreëls van die korporasies, soos kapitaalverkryging en -besteding, [54] selfs korttermynlenings, [55] aan ministeriële of regeringsgoedkeuring onderworpe is. Seggenskap vir die Minister van Finansies in dié sake is dan ook nie buitengewoon nie. [56]

(c) Uitbreiding.

In aansluiting hierby is daar in die reël ook beheer ten opsigte van die uitbreiding van die korporasies se werksaamhede, die stigting van nuwe ondernemings of die verkryging van belange in ander ondernemings. [57] Die bedoeling wat hieraan ten grondslag lê, is, eerstens, om te voorkom dat 'n instelling van sy eintlike stigtingsdoel sal afwyk en daardeur moontlik met ander belange sal konkurreer; maar verder ook, soos deur die Minister verklaar na aanleiding van die bepaling wat die Kleurling-ontwikkelingskorporasie magtig „om met goedkeuring van die Staatspresident nywerheids-, sake- en finansiële ondernemings te behartig", [58] is dit „ten einde te verseker dat regmatige ag geslaan word op die land se belange as geheel". [59]

---

54. Wet No. 40 van 1958, artt. 7(2), 10.
Wet No. 11 van 1928, artt. 7(2), 10 bis (1).
Wet No. 44 van 1944, art. 17.
Wet No. 40 van 1950, art. 14.

55. Wet No. 11 van 1928, art. 11(1).
Wet No. 40 van 1950, art. 15.

56. Wet No. 40 van 1950, artt. 14, 15.

57. Wet No. 22 van 1940, art. 3(a).
Wet No. 40 van 1950, art. 3(h), (m).

58. Wet No. 4 van 1962, art. 4(a).
Onderstreping deur skrywer.

59. Debatte van die Volksraad, 1962, kol. 324.

(d) Regulasies.

Behalwe die beheermaatreëls waarvoor die stigtingswette voorsiening maak, word aansienlike magte vir die Regering gereserveer deurdat die Staatspresident [60] met die bevoegdheid om regulasies uit te vaardig beklee word. In die reël handel die regulasies, soos die Statute van 'n maatskappy, oor huishoudelike sake, [61] oor die fyner of meer tegniese aspekte van die uitvoering van sy taak deur 'n korporasie, onder andere die volgende:

(1) Die verkiesing van direkteure, hulle vergoeding en voorwaardes van ampsbekleding.
(2) Direksie- en aandeelhouersvergaderings.
(3) Die stigting, instandhouding en beheer van fondse.
(4) Registers en boeke wat gehou moet word.
(5) Die jaarlikse state en rekenings.

Hieraan word dan ook nog die algemene bepaling toegevoeg: alle sake wat nodig is vir die verwesenliking van die oogmerke van die korporasie se stigtingswet. [62]

Dat dit ook as beheermaatreël gebruik kan word, is byna vanselfsprekend. Dit is om hierdie rede dat dr. H.J. van der Bijl wat, soos vantevore gesê, 'n voorstander van onbelemmerde vryheid vir die korporasies was, hom teen die insluiting van die regulasiebevoegdheid in die Yskorwet verklaar het: dit sou „die Regering belas met onbehoorlike verantwoordelikheid". [63]

---

60. Die N.O.K. vorm in dié opsig 'n uitsondering: die regulasies kan deur die aandeelhouers, met goedkeuring van die Minister, gemaak word. Vgl. Wet No. 22 van 1940, art. 18.

61. De Wet en Yeats: Die Suid-Afrikaanse Kontraktereg en Handelsreg, Durban 1953, pp. 430 - 431.

62. Wet No. 13 van 1944, art. 69(1).
Wet No. 44 van 1944, art. 35(n).
Wet No. 40 van 1950, art. 25(1)(b).
Wet No. 34 van 1959, art. 17(j).
Wet No. 4 van 1962, art. 22(j).

63. S.C. 9-'27: Verslag van die Gekose Komitee op die Yster- en Staalnywerheid Wetsontwerp, p. 68.

Dit nouliks nodig om te herhaal dat dít in die geval van die Bantoe-beleggingskorporasie en die Kleurling-ontwikkelingskorporasie die onverbloemde oogmerk is, want by wyse van regulasie kan bepaal word watter sake vir beslissing aan die Minister voorgelê moet word. [64] Maar dis nie al nie. Deurdat die stigtingswette van dié twee korporasies 'n minimum bepalings bevat, moet die besonderhede by wyse van regulasie uitgewerk word, waardeur die seggenskap van die Regering vergroot word.

3. Is die Minister se verantwoordelikheid beperk en omskrewe?

Na aanleiding van die voorafgaande ontstaan die vraag of die verantwoordelikheid van die Minister as beperk en omskrewe beskou kan word, soos by geleentheid beweer is. [65] Die antwoord skyn bevestigend te wees, indien gelet word op die feit dat die sake wat aan ministeriële goedkeuring onderhewig is sowel as dié waaroor regulasies uitgevaardig kan word, in die stigtingswette gestipuleer word. Wat die regulasies betref, is egter op die omvattende bepaling gewys waardeur alle sake wat nodig is vir die verwesenliking van die oogmerke van die korporasie ingesluit word. Nog meer vervaag die idee van 'n strenge afbakening van bevoegdhede indien gelet word op die aangehaalde verklarings waaruit blyk dat die Regering nie slegs die beleid bepaal nie, maar met die oog op die uitvoering daarvan in voeling met die bestuursraad bly. [66] En laasgenoemde kan, blykens 'n erkenning van

---

64. Wet No. 34 van 1959, art. 17(c).
Wet No. 4 van 1962, art. 22(c).

65. Deur die Minister van Pos- en Telegraafwese tydens die Tweede Lesing van die Uitsaaiwysigingswetsontwerp. Debatte van die Volksraad, deel 104, 1960, kol. 5157.

66. Dit is klaarblyklik ook die bedoeling met die bepaling dat afskrifte van notules en besluite van die direksies aan die Minister vir sy inligting gestuur moet word. Vgl.
Wet No. 22 van 1940, art. 19(3).
Wet No. 44 van 1944, art. 20(1)(b).
Wet No. 40 van 1950, art. 22(3).

'n vorige Minister van Ekonomiese Sake, ook op informele wyse geskied: „Wanneer daar enige besondere vraag van beleid ontstaan, raadpleeg die voorsitter my, en wanneer nodig spreek hy my persoonlik". [67]

Verder moet erken word dat „beleid" 'n rekbare begrip is, net soos die omskrywing van die opdragte wat die Minister aan die bestuursrade van die Britse genasionaliseerde bedrywe kan gee, naamlik „directions of a general character as to the exercise and performance by the corporations of their functions in relation to matters which appear to him (Minister) to affect the national interest". [68] Veral op grond van die onderstreepte gedeeltes kan die bevoegdheid moeilik as skerp afgebaken en beperk bestempel word.

Toegegee moet word dat die bedoeling van dit alles is om te benadruk dat die Minister nie vir die bestuur van die ondernemings verantwoordelik is nie. Juis daarom was die standpunt van die Minister van Bantoe-administrasie en -ontwikkeling tydens die bespreking van die wetsontwerp op die Bantoe-beleggingskorporasie so verrassend nuut, naamlik dat „die Minister aan hierdie Huis (die Volksraad) verantwoordelik is vir die sukses van hierdie wetsontwerp .... en wanneer die Minister se pos onder bespreking is, sal die agbare lede die volle geleentheid kry om sy vel af te slag indien dit nodig is". [69] Die tyd sal moet leer of die Minister wel in dié mate verantwoordelikheid teenoor die Parlement vir die optrede van die Korporasie sal aanvaar.

---

67. Debatte van die Volksraad, deel 74, 1951, kol. 1681. Onderstreping deur skrywer.

68. William A. Robson: Nationalized Industry and Public Ownership, London, 1960, p. 139.

69. Debatte van die Volksraad, deel 99, 1959, koll. 1003 - 1004.

4. Staatsamptenare as Lede van die Bestuursrade.

Ten slotte kan net weer herinner word aan die gebruik wat skynbaar vry algemeen geword het, naamlik om staatsamptenare as ministeriële verteenwoordigers op die bestuursrade te benoem. As voordeel word genoem dat dit koördinasie van beleid vergemaklik, dat 'n nouer skakeling met die korporasies bewerkstellig word sonder om te veel inbreuk op hulle selfstandigheid te maak: die amptenaar verteenwoordig immers die Minister en nie sy departement nie. Hierteenoor word aangevoer dat die amptenare hulle tog nie van die staatsdiensagtergrond en -instelling kan losmaak nie, en dít werk stremmend. Veral die oormatige versigtigheid om nie die Minister in die verleentheid te laat beland nie, ondermyn die ondernemingsgees.[70]) Hoe dit ook al sy, dit is 'n openbaring van die algemene neiging om die korporasies nouer aan die staat te skakel.

Hierdie gebruik dra natuurlik ook daartoe by om die beheer meer informeel en onregstreeks te maak; en dít raak en bemoeilik weer die beheer deur die Parlement: die reël is immers dat 'n Minister slegs tot verantwoording geroep kan word vir sake waarvoor hy verantwoordelik is of waarvoor hy verantwoordelikheid aanvaar. En dit lei tot die eintlike vraag in verband met die beheer van die korporasies: Moet die vergrote magte van die Minister aanvaar en geduld word as 'n openbaring van die algemene magsverskuiwing van die Wetgewende na die Uitvoerende Gesag; of moet die beginsel van ministeriële verantwoordelikheid gehandhaaf word, sodat met die toename in die magte van die Minister die seggenskap van die Parlement ewe-eens moet toeneem. Die huidige dilemma is by geleentheid so gestel: „Op die oomblik is almal aan hom (die Minister) verantwoordelik; hy is aan niemand verantwoor-

---

70. Verklaring van 'n senior amptenaar van een van die korporasies aan skrywer.

delik nie". 71) Dit bring ons by die aandeel van die Parlement, wat die eintlike probleem in verband met die beheervraagstuk vorm.

V. PARLEMENTÊRE BEHEER.

In hoofstuk 8 is aangetoon dat die korporasies in die reël deur die Parlement in die lewe geroep word; dat hulle doeleindes en bevoegdhede, bestuur en kapitaal in die stigtingswette bepaal en gereël word. Die vraag doen hom nou voor of die Parlement ná die totstandkoming verdere seggenskap moet hê, of dit ook oor die funksionering van dié instellinge beheer moet uitoefen.

Die antwoord is bevestigend. As algemene reël word aanvaar dat die korporasies as openbare ondernemings nie van parlementêre beheer uitgesluit kan word nie. Volgens die gangbare demokratiese opvatting is die Parlement immers, soos aan die begin van die eeu ten opsigte van die Spoorweë verklaar, "the responsible custodian of its (the people's) interests and property". 72) Op welke wyse en in watter mate die beheer moet plaasvind, is egter vraagstukke waaroor daar nog geen eenstemmigheid bereik is nie.

1. Probleme en Beginsels i.v.m. die Parlementêre Beheer.

Die probleem is eerstens 'n gevolg van die feit dat die Parlement kragtens eie-aard nie vir die beheerfunksie geskik is nie. As groot vergadering van nie-deskundiges kan dit moeilik sake van tegniese aard (hoofsaaklik op handels- en nywerheidsgebied) hanteer. As gevolg van 'n omvattende werk-

---

71. Deur mnr. P.A. Moore. Debatte van die Volksraad, deel 76, 1951, kol. 8977.

72. Verklaring in 1907 deur Sir Thomas Price, voormalige hoofbestuurder, voor die Kommissie van Ondersoek na die Spoorweë van die Kaapkolonie. Aangehaal in U.G.9-'16: Memorandum by the General Manager of Railways and Harbours on the Control and Management of the Railways and Harbours of the Union, p. 13.

program en omslagtige prosedure beskik dit ook nie oor voldoende tyd om die nodige aandag aan dié soort sake te skenk nie. Verder is dit ook onwenslik om aangeleenthede wat om sakeredes geheimhouding kan vereis, aan 'n openbare debat te onderwerp. En laastens is daar die moontlikheid van politieke beïnvloeding, wat skadelik ten opsigte van sakeondernemings kan werk. Die uitsprake wat in dié verband in die loop van die studie aangehaal is, kan verder gestaaf word deur dié van die Kommissie van Ondersoek van die Kaapkolonie (waarna reeds verwys is), wat die wenslikheid beklemtoon het om die Spoorweë sover moontlik buite die bereik van die partypolitiek te plaas. 73) Vir die korporatiewe ondernemings geld dit ongetwyfeld in nog sterkere mate; dit is trouens een van die redes waarom dié ondernemings in die bepaalde vorm opgerig is.

Om die bestaansrede van die korporasie - selfstandigheid en vryheid van optrede - nie geweld aan te doen nie, moet die beheer ook binne perke gehou word. Nog meer as in die geval van die Minister, moet die parlementêre beheer beperk bly tot „beleidskwessies en sake van fundamentele belang". 74) Dié standpunt wat in die reeds genoemde ondersoek na die posisie van die Spoorweë in 1915-'16 gestel is, geld in 'n nog sterkere mate vir die korporasies. Om die openbare mening te vertolk sowel as vir beleidsformulering (ook ten opsigte van dié soort ondernemings) word as die besondere funksie van die Parlement beskou, en daarvoor is dit dan ook geskik - selfs „exceedingly effective" volgens die mening van Robson. 75)

---

73. Aangehaal in U.G. 33-1915: Memorandum by the Railway and Harbour Commissioners on the Control and Management of Railways and Harbours, p. 4.

74. U.G. 9-'16, p. 8 (Vertaling deur skrywer). Dit stem feitlik woordeliks ooreen met die formulering in die Rangoon-seminaar dat die Parlement hom moet beperk tot „questions of major policy and exceptional importance". (P. 55).

75. Problems of Nationalized Industry, London, 1952, p. 27.

Hoe om dié beginsels prakties toe te pas is 'n verdere probleem. Aangesien sake op dié gebied nog in 'n staat van ontwikkeling is, is dit moeilik om nou reeds 'n finale en bevredigende formulering te probeer gee. Tog skyn dit volgens die huidige stand van sake of die volgende twee stellinge in dié verband neergelê kan word:

> Eerstens, dat die parlementêre beheer in hoofsaak via die verantwoordelike Minister moet geskied. Die eie-aard van sowel die korporasies as die Parlement maak dit onvermydelik; dis verder ook in ooreenstemming met die tradisionele beginsel van ministeriële verantwoordelikheid.
>
> Tweedens, dat die Parlement nie voortdurende beheer moet probeer uitoefen nie - dit sou feitlik op bestuur neerkom - maar sake van die korporasies slegs periodiek in oënskou neem, hoofsaaklik na aanleiding van die verslae en rekenings wat hulle ingevolge die statutêre bepalings moet voorlê. Die beheer sal dus noodwendig en grotendeels ex post facto wees.

2. Beheer deur middel van Verslae.

As beheermaatreël is die verslae egter van beperkte waarde, soos uit die volgende verklarings van Volksraadslede blyk:

> „Na mate die Parlement se werk toegeneem het, het die ter Tafel lê van inligting 'n blote formaliteit geword". 76)
>
> „Daar is geen bepaling in ons Reglement van Orde om so 'n saak op die agenda van die Raad te plaas nie, en moontlik sal dit nooit voor die Raad kom nie".77)
>
> „Daar is baie min parlementêre masjinerie om ons in staat te stel om hierdie verslae te bespreek of selfs vir die Parlement om hulle te oorweeg". 78)

Geleenthede om die verslae in oënskou te neem ontbreek egter nie geheel-en-al nie. Daar kan byvoorbeeld vrae aan die verantwoordelike Minister gestel word; of sake kan tydens die behandeling van sy begrotingspos geopper word; of daar kan voorgestel word dat die Raad verdaag om die saak te bespreek.

---

76. Mnr. R.P. Plewman. Debatte van die Volksraad, 1962, kol. 1633.
77. Mev. V.M.L. Ballinger. Ibid., deel 99, 1959, kol. 1946.
78. Mev. Bertha Solomon. Ibid., deel 47, 1944, kol. 826.

Laasgenoemde sal egter slegs in buitengewone omstandighede toegestaan word. Volgens die aangehaalde uitsprake word die geleenthede as onvoldoende en te sporadies beskou; word daar te veel beperkinge deur die bestaande parlementêre prosedure opgelê; daarom dat by geleentheid vir ' . meer volledige debat gepleit .... is, deur byvoorbeeld een dag tydens 'n sitting vir die uitsluitlike bespreking van korporasiesake af te sonder, min of meer soos wat in die Senaat na aanleiding van 'n Minister se beleidsmosie gehou word. [79] Dat hieraan nog nie uitvoering gegee is nie, moet waarskynlik aan tweërlei oorsaak gewyt word: enersyds die beperkte tyd van die Volksraad, en andersyds die vrees dat dit tot oormatige en dus skadelike inmenging in die sake van die korporasies kan lei.

Terloops kan bygevoeg word dat die gebreke waaraan die beheer van die korporasies deur die voorlegging van verslae mank gaan, ook vir die beheer van die Uitvoerende Gesag deur die Parlement geld. Ingevolge die bepalings van die Interpretasiewet moet alle regulasies wat kragtens magtigende wetgewing uitgevaardig word, ná publikasie in die Staatskoerant in die Parlement ter Tafel gelê word; [80] maar op grond van genoemde omstandighede het ook dít 'n blote formaliteit geword. [81]

3. 'n Spesiale Gekose Komitee?

As deel van die neiging tot strenger beheer van die korporasies, ook deur die Parlement, is verder voorgestel dat 'n Gekose Komitee, min of meer na die voorbeeld van dié vir

---

79. Ibid., deel 74, 1951, kol. 1694 (J.H. Russell).
80. Wet No. 33 van 1957, art. 17.
81. J.J. Ross: „Die Uitoefening van Kontrole oor die Uitvoerende Mag in die Staat", Tydskrif vir Hedendaagse Romeins-Hollandse Reg, Jaargang 20, No. 1 (Feb. 1957), p. 16.

Openbare Rekeninge, in die lewe geroep moet word.[82] Sodanige liggaam is naamlik beskou as die erkende en beproefde parlementêre werktuig vir die beheer van sake van meer tegniese aard, veral as dit in fyner besonderhede moet geskied. As sodanig sou dit dus kon vergoed vir die ondeskundigheid van die Parlement op hierdie gebied. Interessant is dit dat genl. Smuts reeds 'n halfeeu vroeër in sy getuienis voor die Landbank-kommissie 'n dergelike gedagte uitgespreek het, naamlik dat die sake van die beoogde instelling jaarliks nagegaan moes word deur 'n gesamentlike komitee van die Parlement en die Regering, wat ook voorstelle vir die vermindering van risiko's en die verhoging van die nut van die Bank moes doen.[83] Die voorgestelde insluiting van amptenare moet natuurlik in die lig van die destydse konstitusionele posisie van die Transvaal gesien word.

Van hierdie voorstel het in Suid-Afrika nog niks tereg gekom nie. Van die Britse Parlement het egter in 1955/56 sodanige komitee, die Select Committee on Nationalized Industries, tot stand gekom, sodat die meriete van die saak op grond van die ervaring wat dáár opgedoen is, beoordeel kan word.

Na aanleiding van sy eerste ondersoek (na die sake van die National Coal Board) het die Komitee hom besonder in sy skik verklaar met die omvang van die inligting wat bekom is.[84] Dis bepaald 'n voordeel, want ook in die Suid-Afrikaanse Volksraad is by geleentheid verklaar: „Wat ons vandag ontbreek, is inligting oor hierdie maatskappye (korporasies)".[85]

---

82. Mev. Bertha Solomon. Debatte van die Volksraad, deel 49, 1944, kol. 7282.
Mnr. P.A. Moore. Ibid., deel 91, 1956, kol. 4537.

83. Report of the Land Bank Commission, 1906-'07, p. 142.

84. Report from the Select Committee on Nationalised Industries, House of Commons Paper No. 187 - 1, 29th April, 1958, par. 1, p. v.

85. Mnr. P.A. Moore. Debatte van die Volksraad, deel 91, 1956, kol. 4537.

Hierteenoor staan egter die bedenking of dit wel gerade is dat die Parlement so volledig ingelig moet wees, of die ondersoek nie mettertyd tot blote bestuursaangeleenthede uitgebrei sal word nie.

Gaandeweg het 'n ernstige gebrek aan die lig gekom, naamlik dat die Komitee sy werk nie sonder die hulp van deskundiges kon verrig nie. [86] Op homself is die Gekose Komitee dus nie 'n genoegsame aanvulling van die ondeskundigheid van die Parlement nie.

'n Beswaar wat veral sterk aangevoel word in die Britse en die Suid-Afrikaanse Parlement met die tradisie van ministeriële leiding, is die feit dat sodanige Komitee afbreuk doen aan die gesag van die Minister, wat in die reël tog eintlik die verantwoordelikheid vir sake dra. Naas ander oorwegings is hierdie ongetwyfeld daarvoor verantwoordelik dat die Suid-Afrikaanse Regering tot dusver nie geneë was om tot die skepping van so 'n Gekose Komitee in te stem nie.

Daar kan ook met vrug gelet word op die standpunt van die Regering in 'n aanverwante saak, te wete die versoek vir die instelling van 'n Gekose Komitee vir die beheer van gedelegeerde wetgewing, soos dit sedert 1944 in Engeland onder die naam Select Committee on Statutory Instruments bestaan. In dié geval was die beswaar dat dit tydrowende werk sal wees; en ook dat dit nie sonder deskundige hulp behartig sal kan word nie. [87] Tydens die Volksraaddebat oor die saak het 'n gesaghebbende op die gebied van die Staatsreg dan ook verklaar: „Die staatkundige materie waarmee ons besig is, leen hom net nie daartoe om op daardie manier behandel te word nie." [88]

---

86. Special Report from the Select Committee on Nationalised Industries (Reports and Accounts), House of Commons Paper No. 276, 28th July, 1959, parr. 7, 8, p. iv.
87. Debatte van die Volksraad, deel 96, 1958, kol. 1411.
88. Dr. L. Ign. Coertze. Ibid., 1958, kol. 1425.

Die korporasies vorm 'n deel van die twintigste-eeuse staatkundige materie; daarom dat die tradisionele parlementêre masjinerie (insluitende die Gekose Komitee) wat voorheen vir die hantering van andersoortige sake ontwikkel is, nie sonder meer in hierdie geval aangewend kan word nie.

4. Ouditering van Rekenings deur die Kontroleur en Ouditeur-Generaal?

Finansiële beheer is tradisioneel die prerogatief van die Parlement; die ontwikkeling van die parlementêre stelsel was trouens ten nouste met dié funksie verbonde. Dis daarom begryplik dat die eis om 'n groter aandeel vir die Parlement in die beheer van die korporasies veral die finansies betref, en in die besonder die besteding daarvan. Ter verbetering van die toestand is by herhaling gepleit dat die korporasies se rekenings deur die Kontroleur- en Ouditeur-Generaal nagesien moet word. Omdat sy verslae in die Parlement ter tafel gelê word en vir ondersoek na die Gekose Komitee vir Openbare Rekeninge verwys word, kan sake in besonderhede nagegaan word. Soos vantevore aangedui, gebeur dit in die geval van die Landbank [89] op grond van die feit dat die Bank voorheen 'n aansienlike gedeelte van sy fondse deur parlementêre bewilliging ontvang het. Sedert 1946 geld dit ook vir die landboubeheerrade, [90] ten spyte van die feit dat hulle fondse nie van die Parlement verkry word nie. Maar juis daarom is dit so 'n onmiskenbare aanduiding van die naoorlogse strewe om parlementêre beheer oor die finansies van openbare instellinge, insluitende die korporasies, te verkry.

Die Regering het die eis om ouditering deur die Kontroleur- en Ouditeur-Generaal tot dusver konsekwent afgewys, en wel op tweërlei gronde:

---

89. Wet No. 13 van 1944, art. 68.
Vgl. ook Wet No. 23 van 1956: Skatkis- en Ouditwet, art. 56.

90. Wet No. 50 van 1946: Wysigingswet op Bemarking, art. 11, waardeur art. 18 ter van die Hoofwet, Wet No. 26 van 1937, gewysig is.
Vgl. ook Wet No. 23 van 1956, art. 56(3)(a)(i).

Eerstens, omrede van die fundamentele verskil tussen die gewone staatsdepartemente wat jaarlikse toekennings ontvang en dit volgens voorskrif moet bestee, en die korporasies wat as openbare ondernemings hulle fondse óf op die kapitaalmark verkry óf van die staat, maar in laasgenoemde geval in die reël as 'n eenmalige belegging. 91)

Tweedens, mag die verslae van die Kontroleur- en Ouditeur-Generaal inligting bevat wat om sakeredes nie openbaar gemaak behoort te word nie, veral wanneer dit konkurrerende ondernemings betref. 92)

Een van die jongste verklarings van die Minister van Ekonomiese Sake, wat vir die meeste van die instellinge verantwoordelik is, kan as die amptelike en gesaghebbende standpunt in hierdie saak beskou word, naamlik ,,.......... dat alvorens ons 'n algemene patroon kan vind waarby al hierdie semi-openbare liggame kan aanpas en inpas, is ek nie bereid om in hierdie een geval (die Korporasie vir die ontwikkeling van Uitvindings) 'n uitsondering te maak nie". 93)

Hieruit kan afgelei word dat 'n finale en allesins bevredigende reëling nog nie gevind is nie; dat dit wel nagestreef moet word; maar intussen mag nie toevlug geneem word tot noodmaatreëls of tot tegnieke wat vir wesenlik verskillende doeleindes ontwikkel is nie.

5. 'n Doeltreffendheidsoudit?

Om die kwessie van ouditering af te sluit kan kortliks verwys word na 'n voorstel van enkele kenners van openbare onderneming in die buiteland, naamlik die daarstelling van 'n

---

91. Die Minister van Ekonomiese Sake. Debatte van die Volksraad, 1962, kol. 1643.

92. Getuienis van dr. H.J. v.d. Bijl. S.C. 9-'27: Verslag van die Gekose Komitee op die Yster- en Staalnywerheid Wetsontwerp, p. 70.

93. Debatte van die Volksraad, 1962, kol. 1643.

liggaam wat 'n omvattende ondersoek na sowel die finansiële as die doeltreffendheidsaspekte van die korporasies kan uitvoer. [94] Die behoefte aan laasgenoemde spruit uit die besondere aard van die ondernemings: hulle kan monopolisties van aard wees, waardeur die moontlikheid van doeltreffendheid deur konkurrensie uitgesluit is; verder kan die gewone standaarde vir private onderneming nie sonder meer op die korporasies toegepas word nie.

Praktiese toepassing van die gedagte word reeds in enkele state gevind. In Frankryk bestaan so 'n spesiale liggaam, naamlik die Commission de Vérification des Comptes des Établissements Publics; [95] in Israel word dit deur die Staatskontroleur ten opsigte van alle vorme van openbare onderneming gedoen; [96] en selfs in Turkye bestaan 'n Beheerraad vir dié doel. [97]

Voorstanders van sodanige stelsel is oortuig dat dit die antwoord op die twintigste-eeuse behoefte aan nuwe masjinerie vir die beheer van openbare ondernemings is. Omdat die liggaam hom uitsluitlik met korporasiesake besig sal hou en deur 'n deskundige personeel bygestaan sal word, kan dit gesaghebbend op dié gebied optree en aanverwante funksies verrig, soos koördinasie van die werksaamhede van die korporasies, reëling van hulle verhouding tot die algemene landsekonomie, ens. Kortweg, dit kan „a clearing-house of knowledge and experience" met betrekking tot alle korporasie-aangeleenthede wees. [98]

---

94. W.A. Robson: Problems of Nationalized Industry, London, 1952. pp.321-323.
: Nationalized Industry and Public Ownership, London, 1960, p.203.
Friedmann (ed.), a.w., pp.584-585.

95. A.H. Hanson(ed.): Public Enterprise, Brussels, 1955, p. 210.

96. Friedmann, a.w., p. 226.

97. Hanson: Public Enterprise, p. 338.

98. Robson: Problems of Nationalized Industry, p. 323. Vgl. ook Friedmann, a.w., p. 585.

Hoewel 'n administratiewe liggaan is die gedagte van die pleitbesorgers dat dit die beheertaak van die Parlement kan vergemaklik deur hulp te verleen wat met dié van die Kontroleur- en Ouditeur-Generaal vergelyk kan word.

'n Beoordeling van die stelsel is moeilik omrede van die beperkte toepassing in die praktyk tot dusver. Ingesien kan word dat, veral met die toename in die aantal en omvang van die korporasies, sodanige liggaam wel 'n nuttige, selfs 'n onmisbare funksie kan vervul. Maar ook in dié geval is die moontlikheid van inbreuk op die essensiële selfstandigheid en vryheid van die ondernemings nie 'n blote denkbeeldige gevaar nie.

Wat Suid-Afrika betref, was die saak tot dusver nie van aktuele belang nie. Maar as aanduiding van die feit dat die gedagte hier nie heeltemal vreemd is nie, kan verwys word na die onlangse opmerking in die Volksraad van 'n lid wat vir sy gefundeerde beskouings bekend staan, dat „die hele moderne neiging in die ouditwese is .... om aan die formele beheer van inkomste en uitgawe 'n siening te koppel van wat ekonomies dienlik en wenslik is..........".[99] En wat van die gedagte van genl. Smuts in 1906/07 dat daar 'n komitee in die lewe geroep moet word vir hersiening van die sake van die Landbank, „which Committee will make suggestions as to means of minimising risks and increasing usefulness of the bank, etc.[100] Is dit nie 'n vroeë openbaring van die huidige idee van 'n „comprenhensive audit" of 'n „efficiency audit" nie?

x x x

---

99. Adv. F.S. Steyn. Debatte van die Volksraad, 1962, kol. 1634. Onderstreping deur skrywer.

100. Report of the Land Bank Commission, 1906-'07, p. 142.

Uit die vorafgaande blyk dat die probleem in verband met die beheer van die korporasies, meer bepaald deur die Parlement, bestaan in „die skepping van nuwe masjinerie om met nuwe probleme te handel". 101) Volgens die huidige stand van sake lyk ingrypende of revolusionêre veranderings egter nie noodsaaklik nie. Op grond van die tegnies-ekonomiese aard van die instellinge skyn dit onvermydelik dat die beheer in hoofsaak by die Uitvoerende Gesag sal berus. Dat dit nie-temin lastige probleme ten opsigte van die verhouding van die twee staatsmagte bevat, is reeds aangetoon.

Dan bly daar nog die fundamentele dilemma met betrekking tot die hele beheerkwessie oor, en in besonder met betrekking tot die Wetgewende Gesag, „dat enige voorsorgmaatreël om die konstitusionele beginsels van die Parlement ..... te beveilig, indien dit doeltreffend is, stremmend sou wees, en indien ondoeltreffend oorbodig sou wees". 102)

Dit alles beklemtoon dat die beheer van die korporasies deur die staat wel deeglik as 'n vraagstuk bestempel kan word.

102. Memorandum van dr. J.H. Steyn. S.C. 17-'48: Verslag van die Gekose Komitee oor Gedelegeerde Wetgewing, p. xii.

D E E L V.

K O N K L U S I E E N S L O T.

HOOFSTUK 12.

TEN BESLUITE.

In die eerste redevoering voor die Senaat en die Volksraad na sy inhuldiging het die Staatspresident, mnr. C.R. Swart, sekere regeringsmaatreëls om die ekonomie van die land te versterk aangekondig.[1] Dit het onder andere uitbreidingsplanne ten opsigte van die staatsbeheerde ondernemings, soos Evkom, Yskor en Sasol ingesluit, en wel ten bedrae van R2,000 miljoen gedurende die volgende dekade. Volgens die mededeling was die verwagting van die Regering dat dié skemas tot die bevordering van die ekonomiese lewe in sy geheel sou bydra.

Die volgende jaar, 1962, is ook uitbreidingsplanne ten opsigte van Foskor bekend gestel, terwyl voorsiening gemaak is vir aansienlike beleggings deur die N.O.K. in spesifieke projekte sowel as in private nywerhede.[2] Mees verbeeldingryk van die regeringsplanne om nuwe lewe en krag aan die ekonomie te verleen, was ongetwyfeld die Oranjerivierskema wat ook in dié tyd aangekondig is.

So het die skepping van die Republiek van Suid-Afrika 'n nuwe fase in die proses van ontwikkeling van die land se hulpbronne ingelui. Soos voorheen is die oogmerke nog steeds verhoging van die welvaart en lewenspeil van die bevolking sowel as groter ekonomiese selfstandigheid. Veral laasgenoemde het nou 'n dringende noodsaaklikheid geword as gevolg van die gevaarvolle internasionale toestand waarin die nuwe staat hom moet handhaaf. In die wêreld van politieke onrus en ekonomiese onsekerheid kan 'n te hoë mate van afhanklikheid

---

1. Debatte van die Volksraad, deel 1, 1961, kol. 7480.
2. Deur die Adjunk-Minister van Ekonomiese Sake. Debatte van die Volksraad, deel 3, 1962, kol. 3755.

van die buiteland uiters gevaarlik wees.

Dis met die oog hierop dat die Eerste Minister, dr. H.F. Verwoerd, in 1961 verklaar het:[3] „Die Regering sal hom toespits op ŉ studie van die gebreke in die ekonomiese lewe en doelbewus intree om daardie gebreke te verwyder." Hieraan is nog toegevoeg: „In die verlede is die opsigtelike leemtes gevul deur die stigting van ontwikkelingskorporasies. Maar masjinerie sal nou geskep word om minder opsigtelike leemtes op te spoor en te verhelp."

Hieruit moet afgelei word dat volgens die regeringsbeleid die bestaande basiese en strategiese bedrywe uitgebou sal word eerder as om nuwe korporasies in die lewe te roep. Tog kan laasgenoemde moontlikheid nie heeltemal uitgeskakel word nie. Daar kan naamlik enkele sake genoem word waar staatshulp vir ontwikkelingsdoeleindes noodsaaklik sal wees; en dít mag in sommige gevalle tot die oprigting van korporasies lei.

Na die onlangse skepping van die Indiërraad kan verwag word dat gedoen sal word wat die Eerste Minister ten tyde van die stigting van die Kleurling-ontwikkelingskorporasie in die vooruitsig gestel het, naamlik dat ŉ dergelike instelling vir die sosio-ekonomiese ontwikkeling van die Indiërs in die lewe geroep sal word indien sekere voorwaardes nagekom is. In die lig van die aandag wat Indiërsake in die jongste tyd van regeringsweë geniet, kan die stigting van ŉ korporasie vir Indiërontwikkeling betreklik spoedig verwag word. En daarmee sal die regeringsbeleid en -program om deur sodanige instellinge vir die ontwikkeling van die afsonderlike rassegroepe voorsiening te maak, uitgevoer en afgerond wees.

---

3. Op die kongres van die Afrikaanse Handelsinstituut te Pretoria. Die verklaring het die sogenaamde negepuntplan van die Regering vir die ontwikkeling en stimulering van die landsekonomie behels.
Vgl. ook Die Transvaler, 6 Oktober 1961, p.3.

Vervolgens kan verwys word na die ondersoek van 'n regeringskommissie na die vestiging van 'n skeepsboubedryf in Suid-Afrika.[4] Vanweë sy ekonomiese en strategiese belang word dié bedryf as „hoogs wenslik" beskou, en daarom is aanbeveel dat, indien skeepsbou- en -herstelondernemings dit nie (desnoods met staatshulp) tot stand bring nie, die Regering daartoe moet oorgaan om 'n skeepsboukorporasie in die lewe te roep.

Volgens 'n heel onlangse verslag van die Raad van Handel en Nywerheid is ook die filmbedryf „'n saak van belang" vir Suid-Afrika.[5] Gevolglik word aanbeveel dat die Regering finansiële bystand vir die vervaardiging van rolprente moet verleen. Die betekenisvolle in dié verband is die voorstel dat die hulpverlening deur middel van die N.O.K. moet geskied – 'n aanduiding van die gedagterigting dat van die bestaande instellinge gebruik gemaak moet word om nuwe verantwoordelikhede te aanvaar en bykomende take uit te voer.

Om die lys nie onnodig uit te rek nie, kan ten slotte na die pogings om 'n inheemse motor- en trekkerbedryf tot stand te bring verwys word. Die belang van die bedrywe berus nie net op die rol wat gemeganiseerde vervoer en werktuie in die landsekonomie speel nie, maar ook op die feit dat dit geleenthede oor 'n wye gebied van die nywerheidslewe skep. Die betekenis wat die Regering daaraan heg, blyk uit die positiewe aansporingsmaatreëls wat reeds van owerheidsweë getref is.[6] Verdere ontwikkelinge, waarin staatshulp 'n rol mag speel, kan sonder twyfel in die afsienbare toekoms verwag word.

---

4. Verslag van die Kommissie van Ondersoek na die Skeepsboubedryf (1962).

5. Verslag No. 1034 van die Raad van Handel en Nywerheid. Aangesien die verslag nog nie vir gebruik beskikbaar was nie, is die gegewens ontleen aan 'n berig in Die Transvaler, 18 Januarie 1964, p.3.

6. Toespraak van die Minister van Ekonomiese Sake op 7 November 1963 te Uitenhage.
Vgl. Vervoerbylaag tot Volkshandel, Jaarg. XXIV, No. 10 (Des. 1963), p.31.

So mag daar ook nog ander ondernemings en sektore van die ekonomiese lewe wees wat staatsteun sal moet ontvang, omdat hulle ontwikkeling van nasionale belang geag word. In soverre die staatsbeheerde korporasies hiervoor aangewend kan word, sal dié instellinge - soos in die verlede - 'n rol van betekenis speel. Aangesien die bestaande finansiële en nywerheidskorporasies in staat is om in die meeste basiese en die dringendste behoeftes te voorsien, lyk dit waarskynlik dat, minstens in die nabye toekoms, die nadruk op die uitbouing van die huidige instellinge eerder as op die stigting van nuwes sal val, soos ook deur die Eerste Minister in sy aangehaalde verklaring te kenne gegee.

Wat die staatsregtelike aspek betref, het uit die studie geblyk dat die staatsbeheerde korporasie as twintigste-eeuse ontwikkeling nog nie behoorlik in die algemene staatsorganisasie ingeburger is nie: veral sy verhouding tot en beheer deur die staat is nog nie bevredigend opgelos en bepaal nie.

Ten spyte van die herhaalde aandag aan hierdie saak, veral in die parlementêre debatte, kan die vraagstuk, wat Suid-Afrika betref, nie as besonder dringend of ondraaglik bestempel word nie. 'n Daadwerklike verset teen die selfstandigheid van die korporasie, soos byvoorbeeld in die V.S.A.,[7] het nog nie in Suid-Afrika voorgekom nie. Tog is daar bewyse dat die Regering beslis is om ten opsigte van sake wat die staatsbeleid raak, die mag in eie hande te hou en direkte verantwoordelikheid vir en toesig oor die uitvoering van die beleid te aanvaar. Dit blyk nie alleen uit die nouer skakeling en verskerpte beheer wat by die naoorlogse korporasies (die K.O.P., die B.B.K. en die Kleurling-ontwik-

---

7. Die reaksie het uitdrukking gevind in die Government Corporation Control Act van 1945. Vgl. hoofstuk 11, p.228.

kelingskorporasie) waarneembaar is nie,[8] maar ook uit die besluit om die uitvoering van die Oranjerivierskema nie aan 'n liggaam soos die Amerikaanse Tennessee Valley Authority toe te vertrou nie.

Aan die anderkant moet opgemerk word dat daar nog nie in Suid-Afrika, soos in enkele ander state, 'n beweging aan die gang is om by wyse van wetgewing uniformiteit ten opsigte van die korporasies, insluitende hulle beheer deur die staat, te bewerkstellig nie.[9] Dit kan aanvaar word as aanduiding van die beleid om die skepping en ontwikkeling van hierdie instellinge sonder alte streng reglementering te laat plaasvind.

Dat daar mettertyd sekere staatsregtelike aanpassinge gemaak sal word om aan die korporasies 'n vaster plek in die algemene staatsorganisasie toe te ken - soos wat reeds in sommige state gebeur het en ook in een of ander vorm in Suid-Afrika bepleit is[10] - skyn nietemin wenslik en onvermydelik. Op die huidige tydstip lyk dit egter nie of dit tot ingrypende veranderings hoef te lei nie.

Word die tydperk wat in hierdie werk behandel is, meer bepaald die halfeeu van die bestaan van die Unie van Suid-Afrika, oorsien, kan drie groot en beslissende bewegings onderskei word:

<u>Eerstens</u>, die staatkundige strewe en die gepaardgaande proses van konstitusionele ontvoogding wat tot die skepping van die Republiek van Suid-Afrika in 1960/61 gelei het.

---

8. Vgl. hoofstuk 11, pp.232-233.
9. In Kanada deur die Financial Administration Act van 1951 en in België deur die Wet van 16 Maart 1954.
10. Vgl. hoofstuk 11, pp.249-250, 252, 253-255.

Tweedens, die skouspelagtige ekonomiese ontwikkeling waardeur Suid-Afrika van 'n armoedige landbouland (wat deur die mynbou gesteun is) gegroei het tot 'n vooraanstaande nywerheidsland met 'n betreklik gebalanseerde ekonomie en hoë lewenspeil van die bevolking.

Derdens, die rassevraagstuk en, in verband daarmee, die moeisame en volgehoue pogings om 'n _modus vivendi_ tussen die verskillende bevolkingsgroepe te bewerkstellig en hulle vooruitgang te bevorder.

Soos in die loop van die studie geblyk het, is die staatsbeheerde korporasies intiem met al drie die sake verweef, en as sodanig met die geskiedenis van Suid-Afrika gedurende die twintigste eeu.

BIBLIOGRAFIE.

I. STIGTINGSWETTE VAN DIE KORPORASIES.

Voor 1910.

1. Transvaal.
No. 26, 1907: Land- en Landbouwbank Wet.

2. Kaapkolonie.
No. 25, 1907: The Agricultural Credit Bank Act.

3. Natal.
No. 27, 1907: The Land and Agricultural Loan Fund Act.

4. Oranjerivierkolonie.
No. 33 van 1909: Land en Landbouw Leenfonds Wet.

1910-1962.

1. Wet No. 18 van 1912: Die Landbankwet.
2. Wet No. 42 van 1922: Die Elektrisiteitswet.
3. Wet No. 11 van 1928: Die Yster- en Staalnywerheidswet.
4. Wet No. 22 van 1940: Die Nywerheid-ontwikkelingswet.
5. Wet No. 13 van 1944: Die Landbankwet.
6. Wet No. 44 van 1944: Die Visnywerheid-ontwikkelingswet.
7. Wet No. 40 van 1950: Die Wet op die Klipfonteinse Organiese Produktekorporasie.
8. Wet No. 40 van 1958: Die Elektrisiteitswet.
9. Wet No. 34 van 1959: Die Wet op die Bantoe-beleggingskorporasie.
10. Wet No. 4 van 1962: Die Wet op die Kleurling-ontwikkelingskorporasie.

II. AMPTELIKE PUBLIKASIES.

1. Regeringsverslae.

(a) Voor 1910.

1. Report of the South African Native Affairs Commission, 1903 - '05. (Presented to His Excellency the High Commissioner and the Governments of the Colonies and Territories in British South Africa), Vol.I, Cape Town, 1905.
2. Report of the Land Bank Commission together with Minutes of Proceedings, Minutes of Evidence and Statements, 1906-1907.
3. T.G.13-1908: Report of the Transvaal Indigency Commission, 1906-1908.

4. Rapport van de Kommissie door de Regering van de Oranje Rivier Kolonie aangesteld om onderzoek te doen naar den toestand van Arme Blanken in die O.R.K., s.j. (1908).

5. T.G.13-'10: Report of the Power Companies Commission, 1909.

6. T.G.30-'09: Memorandum re Iron and Steel Industry (deur R.N. Kotzé, staatsmyningenieur).

7. T.G.21-'10: Report on the Manufacture of Iron and Steel in the Transvaal by F.W. Harbord (Transvaal Mines Department).

(b) 1910 - 1962.

1. U.G.10-'12: Report of the Commission appointed to inquire into the Conditions of Trade and Industries.

2. U.G.34-'13: Report of the Land and Agricultural Bank of South Africa for the period 1st October, 1912, to 31st December, 1912 in which is incorporated the Reports of the Transvaal Land and Agricultural Bank, Land and Agricultural Loan Fund of Natal, and the Land and Agricultural Loan Bank of the Orange Free State.

3. U.G. No. 12-'14: Report of the Economic Commission.

4. U.G.33-'15: Memorandum by the Railway and Harbour Commissioners on the Control and Management of Railways and Harbours.

5. U.G.9-'16: Memorandum by the General Manager of Railways and Harbours on the Control and Management of the Railways and Harbours of the Union.

6. U.G.18-'16: Memorandum by the Railway and Harbour Commissioners on the Control and Management of Railways and Harbours.

7. U.G.21-'18: Reports of the Industries Advisory Board and Scientific and Technical Committee. (Dept. of Mines and Industries).

8. U.G.33-'19: Report of the Proceedings of the Industries Advisory Board and of the Scientific and Technical Committee for the period 1st January to 30th September, 1918, and of the Advisory Board of Industry and Science for the Quarter ended 31st December, 1918.

9. U.G.43-'20: Report of the Advisory Board of Industry and Science for the Year 1919.

10. U.G.62-'20: Electric Power Supply in the Union of South Africa. (Merz en McLellan).

11. U.G.16-'21: Interim Report of the Unemployment Commission.

12. U.G.34-'21: Second Report of the Unemployment Commission.

13. U.G.17-'22: Report of the Unemployment Commission.

14. U.G.14-'26: Verslag van die Ekonomiese en Loonkommissie (1925).

15. U.G.22, 1932: Verslag van die Ekonomiese Naturellekommissie, 1930-1932.

16. U.G.16-'34: Rapport van die Kommissie om Ondersoek in te stel insake Koöperasie en Landboukrediet.

17. U.G.54, 1937: Verslag van die Kommissie van Ondersoek insake die Kaapse Kleurlingbevolking van die Unie.

18. U.G.27-'40: Verslag van die Plattelandse Nywerhedekommissie.

19. U.G.33/1940: Eerste Voorlopige Verslag van die Kommissie in verband met Landbou- en Industriële Benodigdhede.

20. U.G.40-'41: Derde Voorlopige Verslag van die Kommissie in verband met Industriële en Landboubenodigdhede.

21. U.G. No. 42-1941: Verslag van die Naturellesake-kommissie vir die Jare 1939-1940.

22. U.G. No.18-1943: Verslag van 'n Komitee van Ondersoek wat benoem is om Ondersoek in te stel na Toestande op die Kaapse Vlakte ...., 1942.

23. U.G. No.21-1944: Verslag van die Kommissie insake die Lone van Naturellemynwerkers op die Witwatersrand, 1943.

24. U.G.10-'45: Verslag No. 4 van die Sosiale en Ekonomiese Beplanningsraad, getiteld: „Die Toekoms van Boerdery in Suid-Afrika" (1944).

25. U.G. No.32/1946: Verslag No. 9 van die Sosiale en Ekonomiese Planneraad, getiteld: „Die Naturellereserwes en hul Plek in die Volkshuishouding van die Unie van Suid-Afrika".

26. U.G. No.33/1947: Verslag van die Interdepartementele Komitee betreffende Kleurlingaangeleenthede op Kleurlingsendingstasies, -Reserwes en -Nedersettings.

27. U.G.28-1947: Verslag van die Distribusiekoste-kommissie, (Tweede Verslag).

28. U.G.25-'48: Verslag van die Kommissie van Ondersoek na Uitsaaidienste.

29. U.G. No. 28-1948: Verslag van die Naturellewette-kommissie, 1946-1948.

30. U.G.53/1948: Verslag No. 13 van die Sosiale en Ekonomiese Planneraad, getiteld: „Die Ekonomiese en Maatskaplike Toestande van die Rassegroepe in Suid-Afrika".

31. U.G.62-1951: Verslag van die Kommissie van Ondersoek insake Nywerheidswetgewing.

32. U.G.61/1955: Samevatting van die Verslag van die Kommissie vir die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika.

33. U.G. No.36/1958: Verslag van die Kommissie van Ondersoek na die Beskermingsbeleid vir Nywerhede.

34. U.G. No.16/1961: Verslag van die Studiegroep vir Ondersoek na Landboukrediet.

2. Witskrifte.

1. W.P.7-'46: Die Vervaardiging van Oorlogsgasse in die Unie en die daaropvolgende Aanwending van Installasie vir die Produksie van DDT.

2. W.P.F.-'56: Besluite deur die Regering oor Aanbevelings van die Kommissie vir die Socio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika.

3. Verslae van die Raad van Handel en Nywerheid.

1. Memorandum oor Oprigting in die Unie van 'n Yster- en Staalnywerheid, met besondere verwysing na die Verslag van die Gutehoffnungshütte, d.d. 3 Mei 1926. Onderteken deur F. Meyer, Skeikundige Ingenieur van die Raad (van Handel en Nywerheid).
2. Memorandum oor die Ontwikkeling van 'n Olienywerheid in die Unie met die oog op ons Olieleisel-afsetsels en ons Steenkool- en Steenkoolneweproduktenywerheid. Opgestel deur F. Meyer, Skeikundige Ingenieur van die Raad, 7 September 1927.
3. Verslag No. 180: Die Vissersbedryf (1935).
4. Verslag No. 219: Stigting van Nywerhede in Naturellegebiede (1936).
5. Verslag No. 282: Ondersoek na Fabrieksnywerhede in die Unie van Suid-Afrika (1945).
6. Verslag No. 286: Ondersoek na die Yster- en Staal-, die Ingenieurs- en die Metallurgiese Nywerheid (1946).
7. Verslag No. 304: Die Saagmeulnywerheid (1947).

4. Ander Verslae.

1. „An Economic Policy for the Union - Proposals of the Committee appointed by the Minister of Mines and Industries", d.d. 16th January, 1924. Gepubliseer in „The South African Journal of Industries", Vol. VII, No. 5, (May, 1924).
2. Die Heropbou van Landbou. Verslag van die Heropboukomitee van die Departement van Landbou en Bosbou. (1944).
3. Report on the Mining, Iron and Steel Works, proposed by The South African Iron and Steel Corporation, Limited, in the Union of South Africa, by the Commission of Experts of the Gutehoffnungshütte.
4. The Proposal to Establish an Iron and Steel Industry at Pretoria. Preliminary Consideration on the Gutehoffnungshütte Report by Ernest Bury, 3rd November, 1926.
5. The Proposal to Establish an Iron and Steel Industry at Pretoria. Opinion on the Gutehoffnungshütte Report by Ernest Bury, 11th November, 1926.
6. Verslag van die Kommissie van Ondersoek na die Skeepsboubedryf (1962).

5. Ander Regeringspublikasies.

1. The Cape of Good Hope Government Gazette, 25th June, 1907; 21st September, 1907.

2. The Natal Government Gazette, 22nd October, 1907.
3. The South African Journal of Industries, 1917-1925.
4. Offisiële Jaarboek van die Unie van Suid-Afrika, 1910-1960.

III. PARLEMENTêRE STUKKE.

1. Debatte.

1. Debatten van de Eerste Zitting van de Wetgevende Vergadering van de Transvaal, 1907.
2. Debates of the Legislative Assembly of the Colony of Natal, Vol. XLII, Vol. XLIII (1907).
3. Debatte van die Volksraad van die Unie/Republiek van Suid-Afrika: 1912, 1924 - 1962.

2. Verslae van Gekose Komitees.

(a) Voor 1910 (Kaapkolonie).

1. A 10-'06: Report of the Select Committee on the Poor White Question.
2. A 15-'07: Report of the Select Committee on the Agricultural Credit Bank Bill.

(b) Na 1910.

1. S.C.9-'13: Report of the Select Committee on European Employment and Labour Conditions.
2. S.C.1-'14: First Report of the Select Committee on Public Accounts (on Agricultural Land Bank).
3. S.C.9-'16: First Report on Administration and Control of Railways and Harbours.
4. S.C.7-'22: Verslag van het Gekozen Komitee op Elektrisiteit Wetsontwerp.
5. S.C.9-'27: Verslag van die Gekose Komitee op die Yster- en Staalnywerheid Wetsontwerp.
6. Senaat G.K.1-'27-'28: Verslag van die Gekose Komitee op die Inhoud van die Yster- en Staalnywerheid Wetsontwerp.
7. S.C.4-'44: Verslag van die Gekose Komitee oor die Visnywerheid-ontwikkelingswetsontwerp.
8. S.C.17-'48: Verslag van die Gekose Komitee oor Gedelegeerde Wetgewing.
9. S.C.8-'49: Ibid.

IV. AMPTELIKE STUKKE VAN DIE KORPORASIES.

1. Stigtingsaktes, ens.

1. Industrial Development Corporation of South Africa Limited: Regulations framed in accordance with the provisions of Section 18 of the Industrial Development Act, 1940.

2. Sasol: Memorandum of Association, 26th Sept., 1950.

   Articles of Association, 26th Sept., 1950, as amended by special resolution of 9th Oct., 1953.

   Lisensie. (Uitgereik aan Anglo-Transvaal Consolidated Investment Company op 29 Julie 1949, oorgedra aan Sasol op 19 Feb. 1951 en gewysig op 9 Aug. 1955).

3. Fosfaat-ontginningskorporasie (Edms.) Bpk.: Akte van Oprigting en Statute.

2. Verslae.

Jaarverslae en finansiële state van die korporasiesvanaf hulle stigting tot 1962.

3. Diverse Stukke.

1. Die Geskiedenis, Doelstellings en Modus Operandi van die Nywerheid-ontwikkelingskorporasie van S.A. Bpk. Referaat voorgelees aan die Genootskap van Sekretarisse op 14 April 1948. (Ongepubliseerd).

2. Land- en Landboubank van Suid-Afrika: Memorandum .... op die Verslag van die Heropboukomitee van die Departement van Landbou en Bosbou, oor „Die Heropbou van Landbou". (1944).

3. Nywerheid-Ontwikkelingskorporasie van Suid-Afrika, Beperk, 1940-1960. Die Verhaal van die Eerste Twintig Jaar deur Eric Rosenthal.

4. Proposed Establishment of New Industrial Finance Corporation in the Union. Namens die Reserwebank onderteken deur M.H. de Kock en namens die N.O.K. deur H.J. van Eck, 29 Maart 1957. (Ongepubliseerd).

5. Staal in Suid-Afrika, 1928-1953. Uitgegee by Geleentheid van die Silwerjubileum van die Suid-Afrikaanse Yster en Staal Industriële Korporasie, Bpk.

6. Von Bonde, C.: The South African Fishing Industry, d.d. 7th Feb., 1957. (Ongepubliseerd).

7. Von Bonde, C.: The Role of the Fisheries Development Corporation of S.A. Ltd. (Ongedateerd en ongepubliseerd).

8. The Union Steel Corporation (of S.A.) Ltd. Golden Jubilee. Feb., 1962.

V. ALGEMENE LITERATUUR.

1. Werke oor Suid-Afrika.

1. Andrews, H.T. e.a. (edd.): South Africa in the Sixties - A Socio-economic Survey. Published by the South Africa Foundation, 1962.
2. Arndt, E.H.D.: Landboukredietfasiliteite vóór Unie. Publikasies van die Universiteit van Pretoria, Pretoria, 1939.
3. Bock, A.W.O.: Die Kapitaalbehoeftes van die Landbou in Suid-Afrika en hoe daarin voorsien word. (Annale van die Universiteit van Stellenbosch, Jaarg. VI, 1928).
4. Bosman, G.C.R.: The Industrialization of South Africa, Middelburg, 1938.
5. The Cambridge History of the British Empire, Vol. VIII, South Africa, (eds. A.P. Newton and E.A. Benians), chapter XXIX, Cambridge, 1936.
6. Carter, Gwendolen M.: The Politics of Inequality - South Africa since 1948, London, 1958.
7. Cole, Monica M.: South Africa, London, 1961.
8. De Kiewiet, C.W.: A History of South Africa - Social and Economic, London, 1941.
9. De Kock, Gerhard: A History of the South African Reserve Bank (1920-1952), Pretoria, 1954.
10. De Kock, M.H.: Economic History of South Africa, Cape Town, 1924.
11. De Kock, M.H.: The Results of Government Ownership in South Africa, Cape Town, 1922.
12. De Wet, J.C. en Yeats, J.P.: Die Suid-Afrikaanse Kontraktereg en Handelsreg, Durban, 1953.
13. Frankel, S. Herbert: The Railway Policy of South Africa, Johannesburg, 1928.
14. Franzsen, D.G. en Reynders, H.J.J. (red.): Die Ekonomiese Lewe van Suid-Afrika, Pretoria, 1960.
15. Goodfellow, D.M.: A Modern Economic History of South Africa, London, 1931.
16. ŉ Halfeeu Ekonomiese Vooruitgang, 1909/1910 - 1959/60. Saamgestel en uitgegee deur die Suid-Afrikaanse Akademie vir Wetenskap en Kuns, Pretoria, 1959.
17. Kilpin, Ralph: Parliamentary Procedure, Cape Town, 1946.
18. Die Kleurling in die Suid-Afrikaanse Samelewing. Referate gelewer op die Sesde Jaarvergadering van die Suid-Afrikaanse Buro vir Rasse-aangeleenthede (SABRA), 1955.
19. Knowles, L.C.A. and C.M.: The Economic Development of the British Overseas Empire, Vol. III: The Union of South Africa, London, 1936.

20. MacMillan, W.M.: Complex South Africa, London, 1930.

21. Norval, A.J.: A Quarter of a Century of Industrial Progress in South Africa, Cape Town, 1962.

22. Ons Eerste Halfeeu, 1910-1960. Goue Jubileum van die Unie van Suid-Afrika, Johannesburg, MCMLX.

23. Rabie, Z.J.: Der Staat als Unternehmer in der Union von Südafrika. (Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Wirtschafts - und Sozial-wissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln), 1959.

24. Reitz, dr. Hjalmar en Oost, Harm (redd.): Die Nasionale Boek. 'n Geskiedenis van die ontstaan en groei van die Nasionale Party van Suid-Afrika, Kaapstad, s.j. (1931).

25. Rhoodie, N.J. en Venter, H.J.: Die Apartheidsgedagte, Kaapstad, 1960.

26. Richards, C.S.: The Iron and Steel Industry in South Africa, Johannesburg, 1940.

27. Rogers, V.A.: The Constitutional Control of Public Finance in South Africa, Durban, 1961.

28. Roper, E.R.: Land Banks for South Africa, Cape Town, 1912.

29. Ross, G.E.N.: Landbou-Krediet - 'n Inleiding tot die Studie van die Probleem van Kredietverskaffing vir die Boer in Suid-Afrika, Amsterdam, MCMXXVII.

30. Schumann, C.G.W.: Die Kredietmark in Suid-Afrika, Rotterdam, 1928.

31. Schumann, C.G.W.: Die Ekonomiese Posisie van die Afrikaner, Bloemfontein, 1940.

32. Schumann, C.G.W., Franzsen, D.G. en De Kock, Gerhard: Ekonomie - 'n Inleidende Studie, Stellenbosch, 1957.

33. State of the Union - Economic, Financial and Statistical Year-Book for the Union of South Africa, 1962, Johannesburg, s.j.

34. Thompson, L.M.: The Unification of South Africa, 1902-1910, Oxford, 1960.

35. Van Biljon, F.J.: State Interference in South Africa, London, 1939.

36. Van der Walt, A.J.H., Wiid, J.A., en Geyer, A.L.: Geskiedenis van Suid-Afrika, deel I, II, Kaapstad, 1951.

37. Van Rooyen, Jan J.: Die Nasionale Party - Sy Opkoms en Oorwinning, Kaapstad, 1956.

2. Britse en Amerikaanse Werke.

1. Acton Society Trust: Nationalised Industry Series No. 2: The Powers of the Minister, Claygate, 1952.

2. Administrative Staff College: The Accountability of Public Corporations (revised), 1957.

3. Bogart, Ernest L.: Economic History of Europe (1760-1939), London, 1942.

4. Lord Campion e.a.: British Government since 1918 (second impression), London, 1951.

5. Lord Campion e.a.: Parliament - A Survey (second impression), London, 1955.

6. Chester, D.N.: British Government Utility Services, London, 1948.

7. Clark, John M.: Social Control of Business (second edition), New York, 1939.

8. Clegg, H.A. and Chester, T.E.: The Future of Nationalization, Oxford, 1953.

9. Davies, Ernest: National Enterprise, London, 1946.

10. Diamond, William: Development Banks, Baltimore, 1957.

11. Dimock, Marshall Edward: Business and Government (revised edition), New York, 1953.

12. Dimock, Marshall Edward and Dimock, Gladys Odgen: Public Administration, New York, 1956.

13. Einaudi, Mario e.a.: Nationalization in France and Italy, Ithaca, 1955.

14. Friedmann, W. (ed.): The Public Corporation - A Comparative Symposium, London, 1954.

15. Friedmann, W.: Law and Social Change in Contemporary Britain, London, 1951.

16. Glaeser, Martin G.: Public Utilities in American Capitalism, New York, 1957.

17. Goodman, Edward: Forms of Public Control and Ownership, London, 1951.

18. Gordon, Lincoln: The Public Corporation in Great Britain, London, 1938.

19. Griffith, J.A.G. and Street, H.: Principles of Administrative Law, London, 1952.

20. Hanson, A.H.(ed.): Public Enterprise - A Study of its Organisation and Management in various Countries, Brussels, 1955.

21. Hanson, A.H.: Public Enterprise and Economic Development, London, 1959.

22. Hanson, A.H.: Parliament and Public Ownership, London, 1961.

23. Jennings, Sir Ivor: Parliament (second edition), Cambridge, 1957.

24. Jones, Eliot, and Bigham, C.: Principles of Public Utilities, New York, 1931.

25. Keynes, John Maynard: The End of Laissez-Faire, London, 1926.

26. Koontz, Harold and Gable, Richard W.: Public Control of Economic Enterprise, New York, 1956.

27. Levy, A.B.: Private Corporations and their Control, London, 1950.

28. Lewis, Ben W.: British Planning and Nationalization, New York, 1952.

29. Lilienthal, David E.: T.V.A. - Democracy on the March, New York and London, 1944.

30. Marx, Fritz Morstein (ed.): Elements of Public Administration, 1946.

31. Morrison, Herbert: Government and Parliament, London, 1954.

32. O'Brien, Terrence H.: British Experiments in Public Ownership and Control, New York, 1938.

33. Patterson, S. Howard, and Scholz, Karl W.H.: Economic Problems of Modern Life, New York, 1948.

34. Report from the Select Committee on Nationalised Industries, House of Commons Paper No. 235, 23rd July, 1953.

35. Report from the Select Committee on Nationalised Industries (Reports and Accounts), House of Commons Paper No. 187-1, 29th April, 1958.

36. Report from the Select Committee on Nationalised Industries (Reports and Accounts), House of Commons Paper No. 304, 29th Oct., 1957.

37. Special Report from the Select Committee on Nationalised Industries (Reports and Accounts), House of Commons Paper No. 276, 28th July, 1959.

38. Robson, William A. (ed.): Public Enterprise, London, 1937.

39. Robson, William A. (ed.): Problems of Nationalized Industry, London, 1952.

40. Robson, William A.: Nationalized Industry and Public Ownership, London, 1960.

41. Sieghart, Marguerite A.: Government by Decree, London, 1950.

42. Sleeman, J.F.: British Public Utilities, London, 1953.

43. Spiegel, Henry William: Current Economic Problems, Philadelphia, 1949.

44. Staley, Eugene: World Economy in Transition, New York, 1939.

45. Steiner, George A.: Government's Role in Economic Life, New York, 1953.

46. Thompson, C. Woody, and Smith, Wendell R.: Public Utility Economics, New York, 1941.

47. Thurston, John: Government Proprietary Corporations in the English-Speaking Countries, Cambridge (Mass.), 1937.

48. Troxel, Emery: Economics of Public Utilities, New York, 1947.

49. United Nations: Some Problems in the Organization and Administration of Public Enterprises in the Industrial Field - Documents Selected from the Material Prepared for a United Nations Seminar held in Rangoon from March 15th to March 26th 1954, New York, United Nations Technical Assistance Administration, 1954.

50. Verney, Douglas V.: Public Enterprise in Sweden, Liverpool, 1959.

51. Wade, E.C.S. and Phillips G. Godfrey: Constitutional Law (fifth edition), London, 1955.

52. Weststrate, C.: Portrait of a Modern Mixed Economy - New Zealand, Wellington, 1959.

53. White, Leonard D.: Introduction to the Study of Public Administration (fourth edition), New York, 1954.

3. Vastelandse Werke.

1. Brauer, Max: Öffentliche Wirtschaft, Hamburg, 1951.

2. Buttgenbach, André: Théorie Générale des Modes de Gestion des Services Publics en Belgique, Bruxelles, 1952.

3. Drago, Roland: Les Crises de la Notion d' Établissement Public, Paris, 1950.

4. Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, München und Berlin, 1958.

5. Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart, 1957.

6. Hartog, F.: Leerboek Economische Politiek (tweede druk), Leiden, 1957.

7. Liefmann, Robert: Die Unternehmungsformen[4], Stuttgart, 1928.

8. Mast, A.: Overzicht van het Administratief Recht (zevende herziene en vermeerderde druk), Gent, 1960.

9. Meyer, Poul: Administrative Organization - A Comparative Study of the Organization of Public Administration, London, 1957.

10. Niederberger, Dr. Hans: Die Öffentlich-Rechtliche Korporation als Organisationsform Kommunaler Unternehmungen, Winterthur, 1955.

11. Peters, H.: Lehrbuch der Verwaltung, Berlin, 1949.

12. Polak, J.M.: Inleiding tot het Nederlands Rechtspersonenrecht, Groningen, 1960.

13. Saitzew, Manuel: The Öffentliche Unternehmung der Gegenwart, Tübingen, 1930.

14. Schnettler, Albert; Öffentliche Betriebe, Essen, 1956.

15. Seeldrayers, Ed.-Pierre: Les Composants de l'État Moderne - Procès du paraetatisme et des Structures traditionnelles de l'État, Bruxelles, 1955.

16. Tautscher, Anton: Die Öffentliche Wirtschaft, Berlin, 1953.

17. Van Poelje, G.A.: Algemene Inleiding tot de Bestuurskunde (tweede druk), Alphen aan den Rijn, 1953.

18. Waline, M.: Droit Administratif, Paris, 1959.

VI. ONGEPUBLISEERDE PROEFSKRIFTE EN VERHANDELINGE.

1. Gey van Pittius, N.C.: Die Land- en Landboubank van Suid-Afrika. (M.A.-verhandeling, P.U. vir C.H.O., 1961).
2. Hamersma, H.: Permanente Kommissies in die Administrasie van die Unieregering. (M.A.-verhandeling, P.U.K., 1927).
3. Louw, M.H.H.: The Composition of Government Corporation Boards. (Ph.D.-proefskrif, Universiteit van Chicago, 1950).
4. Potgieter, S.I.: The Union Post Office. (M.Econ.- verhandeling, Universiteit van S.A., 1944).
5. Swanepoel, J.: Landbou-ontwikkeling in Suid-Afrika, 1652-1954, met spesiale verwysing na Staatsoptrede in hierdie verband. (D.Comm.-proefskrif, P.U. vir C.H.O., 1958).
6. Van Aardt, J.M.H.: Die Botha-Bewind in Transvaal, 1907-1910. (D.Litt.-proefskrif, P.U. vir C.H.O., 1958).
7. Willers, J.J.D.: Kapitaalvorming en Kapitaalbesit in die Unie, 1910-1953. (D.Comm.-proefskrif, Univ. van Pretoria, 1955).

VII. TYDSKRIFARTIKELS.

1. Bury, Ernest: „The Case for a South African Iron and Steel Industry", The S.A. Journal of Industries", Vol. IV, No. 5. (June, 1921).
2. Electricity Supply Commission (Officially Contributed): „The Development of the Use of Electricity in South Africa", Die S.A. Tydskrif vir Ekonomie, Jaarg. 16, No. 4. (Des. 1948).
3. Fleming, Ian G.: „The Secondary and Tertiary Economic Development of the Transkei", Tydskrif vir Rasse-aangeleenthede, Jaarg. 14, No. 1. (Des. 1962).
4. Fourie, F.C. van N.: „n Ontwikkelingstegniek vir die Naturellegebiede", Tydskrif vir Rasse-aangeleenthede, Jaarg. 2, No. 4. (Julie 1951).
5. Freemantle, H.E.S.: „The Outlook for Industrialism in South Africa", The S.A. Journal of Industries, Vol. VII, No. 4 (April, 1924).
6. Freemantle, H.E.S.: Industrial Development in South Africa", The S.A. Journal of Industries, Vol. VII, No. 9. (Sept., 1924).
7. „Gesigspunte in verband met die Kleurling en sy Plek in die Samelewing", Tydskrif vir Rasse-aangeleenthede, Jaarg. 5, No. 3. (April 1954).
8. Ibbotson, H.J.: „Oil Production in the Future - Prospects of a South African Oil and Spirit Industry", The S.A. Journal of Industries, Vol. VII, No. 2. (Feb., 1924).

9. Kahn, Ellison: „Public Corporations in South Africa - A Survey", Die S.A. Tydskrif vir Ekonomie, Jaarg. 27, No. 4. (Des. 1959).

10. Kotzenberg, H.P.A.: „Afrika en die Suid-Afrikaanse Ekonomie", Tydskrif vir Rasse-aangeleenthede, Jaarg. 11, No. 1. (Okt. 1959).

11. Meyer, F.: „The Development of the Iron and Steel Industry in South Africa", Die S.A. Tydskrif vir Ekonomie, Jaarg. 20, No. 2. (Junie 1952).

12. Nel, M.D.C. de W.: „Waarom die Beleid van Apartheid?", Tydskrif vir Rasse-aangeleenthede, Jaarg. 11, No. 4. (Julie 1960).

13. Olivier, B.J.: „Foskor", Industrial Review of Africa, Vol. 6, No. 3. (Sept. 1954).

14. Plewman, R.P.: „Employment in the Public Service", S.A. Law Journal, Vol. LXXII, 1955.

15. Reynolds, E.C.: „Financial Resources of South Africa available for Industrial Expansion", The S.A. Journal of Industries, Vol. II, No. 7. (July, 1917).

16. Richards, C.S.: „The Growth of Government in South Africa since Union", Die S.A. Tydskrif vir Ekonomie, Jaarg. 25, No. 4. (Des. 1957).

17. Ross, J.J.: „Die Uitoefening van Kontrole oor die Uitvoerende Mag in die Staat", Tydskrif vir Hedendaagse Romeins-Hollandse Reg, Jaarg. 20, No. 1. (Feb. 1957).

18. Scholtz, G.D.: „Die Ontstaan en Wese van die Suid-Afrikaanse Rassepatroon", Tydskrif vir Rasse-aangeleenthede, Jaarg. 9, No. 4. (Julie 1958).

19. Stanley, G.H.: „Iron and Steel in the Union of South Africa", The S.A. Journal of Industries, Vol. I, No. 4. (December, 1917); Vol. III, No. 5. (May, 1920); Vol. III, No. 7. (July, 1920); Vol. III, No. 8. (Aug., 1920).

20. Van der Bijl, H.J.: „The Power Supply Industry in South Africa", The S.A. Journal of Industries, Vol. VII, No. 4. (April, 1924).

21. Toespraak van die Minister van Bantoe-administrasie en -ontwikkeling op die eerste vergadering van die Direksie van die B.B.K., op 12 Aug. 1959. Gepubliseer in Bantoe, Oktober 1959, pp.4-18.

22. Toespraak deur die Minister van Ekonomiese Sake te Uitenhage op 7 November 1963 oor plaaslik vervaardigde onderdele van motorvoertuie. Vervoerbylaag tot Volkshandel, Jaarg. XXIV, No. 10. (Des. 1963).

VIII. KOERANTE.

1. Die Burger: 26 September 1951; 8 Desember 1960.

2. The Star: January, 8, 1903; September, 24, 1959.

3. Die Transvaler: 29 Maart 1948; 9 Desember 1960; 6 Oktober 1961; 18 Januarie 1964.