

STEDELIKE RUIMTELIKE EN GRONDONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA

Verhandeling voorgelê vir die graad Magister Legum in die Departement Privaatreg aan die Potchefstroomse Universiteit vir Christelike Hoër Onderwys

deur

Susanna Gertruida Bouillon

Studieleier: Prof G. J Pienaar
B Iur et Comm LLB LLD (PU CHO)

Mei 1999

BEDANKINGS

"Toe hulle ontwaak, sê hulle vir my:

Jy en die wêreld waarin jy woon, is maar 'n sandkorreltjie op die eindelose strand van 'n eindelose see.

En in my drome sê ek vir hulle:

Ek is die eindelose see! En al die sterre en planete rondom my is slegs sandkorreltjies op my strande!"

Uit: Kahlil Gibran *Sand en Skuim* 1981

Sonder die hulp van die volgende persone sou hierdie studie nie afgehandel kon word nie. Graag betuig ek my dank aan:

- ◆ My studieleier, Prof Gerrit Pienaar, vir sy ondersteuning, aanmoediging leiding en kosbare tyd wat hy aan my afgestaan het. Ook vir sy onuitputbare bron van kennis en idees wat hy gedurende die studie met my gedeel het.
- ◆ My pa, familie en vriende, vir hulle eindelose geduld, liefde, aanmoediging en ondersteuning. Dankie dat julle in my bly glo het.
- ◆ Bowenal:

Eer aan God in die hoogste.

INHOUDSOPGAWE

HOOFSTUK 1

INLEIDING	1
1.1 AGTERGROND	1
1.2 DOEL VAN DIE STUDIE	4
1.3 STRUKTUUR VAN DIE VERHANDELING	5

HOOFSTUK 2

HISTORIESE SAMEVATTING	6
2.1 INLEIDING	6
2.2 DIE POSISIE VOOR 1991	7
2.2.1 Inleiding	7
2.2.1.1 <i>Transvaal Wet 3 van 1885</i>	8
2.2.1.2 <i>Transvaalse Wet op Edel en Onedel Metale 35 van 1908</i>	9
2.2.1.3 <i>Transvaal Wysigingswet op Dorpe 34 van 1908</i>	10
2.2.1.4 Die <i>Swart Grond Wet 27 van 1913</i> en die <i>Ontwikkelingstrust en Grond Wet 18 van 1936</i>	10
2.2.1.5 Verkryging van grond	11
2.2.1.6 Verskillende tipes grond en eiendomsgrond	15
2.2.2 Stedelike swart gebiede	16
2.2.2.1 Inleiding	16
2.2.2.2 Vorms van grondbesit in stedelike gebiede	17

2.2.2.3	Selfregerende gebiede en nasionale state	23
2.2.3	Groepsgebiede	24
2.2.3.1	Doel van die <i>Wet op Groepsgebiede</i> 36 van 1966	26
2.2.3.2	Werking van die <i>Wet op Groepsgebiede</i> 36 van 1966	26
2.2.3.3	Toepassingsgebied	29
2.2.3.4	Gemeenskapsontwikkeling	32
2.3	FISIESE BEPLANNING, DORPSTIGTING EN DORPSBEPLANNING TOT 1991	35
2.3.1	Fisiese beplanning	35
2.3.1.1	Stedelike grondstukke	40
2.3.1.2	Die <i>Wet op Fisiese Beplanning</i> 125 van 1991	42
2.3.1.2.1	Die Nasionale Ontwikkelingsplan of Beleidsplan	43
2.3.1.2.2	Streeksontwikkelingsplan	43
2.3.1.2.3	Streekstruktuurplan	43
2.3.1.2.4	Stedelike Struktuurplan	44
2.3.1.2.5	Evaluering	44
2.3.2	Dorpsbeplanning	45
2.3.2.1	Doel van dorpsbeplanning	48
2.3.2.2	Inhoud van 'n dorpsbeplanningskema	49
2.3.3	Dorpstigting	51
2.3.3.1	Inleiding	51
2.3.3.2	Prosedure by dorpstigting	52
2.3.3.3	Stigtingsvoorwaardes	55

2.3.3.3.1	Doel van stigtingsvoorwaardes	57
2.3.3.3.1	Aard van stigtingsvoorwaardes	57
2.3.3.4	Onwettige dorpe	58
2.4	POSISIE NA 1991	59
2.4.1	Inleiding	59
2.4.2	Afskaffing van rasgebaseerde grondreëlings	61
2.4.2.1	Doel van die <i>Wet op Afskaffing van Rasgebaseerde Grondreëlings</i> 108 van 1991	62
2.4.2.2	Werking van die <i>Wet op Afskaffing van Rasgebaseerde Grondreëlings</i> 108 van 1991	63
2.4.3	Opgradering van grondbesitregte	64
2.4.3.1	Doel van die <i>Wet op Opgradering van Grondbesitregte</i> 112 van 1991	64
2.4.4	Minder formele dorpstigting	68
2.4.4.1	Doel van die <i>Wet op Minder Formele Dorpsstigting</i> 113 van 1991	68
2.4.5	Behoeft vir eenvormige wetgewing	75
2.5	POSISIE SEDERT 1994	76
2.5.1	Inleiding	76
2.5.2	Heropbou- en Ontwikkelingsprogram	79
2.5.2.1	Inleiding	79
2.5.2.2	Wat is die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram	79
2.5.2.3	Doel en doelwitte van die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram	80

HOOFSTUK 3

STEDELIKE RUIMTELIKE EN GRONDONTWIKKELING	84	
3.1	INLEIDING	84
3.2	ONTWIKKELING VAN GROND IN SUID-AFRIKA	87
3.2.1	Die omvang van grondontwikkeling	87
3.2.2	Die doel van grondontwikkeling	88
3.2.3	Die legende van apartheid	88
3.2.3.1	Probleme in stedelike gebiede	88
3.2.4	Die benadering ten opsigte van grondontwikkeling	90
3.2.4.1	Skep van 'n samehangende en geïntegreerde wetgewende raamwerk	90
3.2.4.2	Hervorming van die vasgestelde raamwerk	90
3.2.4.3	Nasionale grondgebruiksbeplanning	91
3.2.4.4	Ruimtelike en fisiese beplanning	92
3.2.5	Die <i>Witskrif op die Suid-Afrikaanse Grondbeleid</i>	93
3.2.5.1	Inleiding	93
3.2.5.2	Werking en inhoud van die <i>Witskrif op die Suid-Afrikaanse Grondbeleid</i> ..	93
3.2.5.3	Grondbeleid	94
3.2.5.3.1	Strategiese doelwitte van die grondbeleid	94
3.2.5.3.2	Visie van die grondbeleid	95
3.2.5.4	Aangeleenthede wat die grondbeleid affekteer	95
3.2.5.4.1	Konstitusionele aangeleenthede	95
3.2.5.4.2	Behoeftes aan grond	96
3.2.5.5	Grondhervormingsprogramme	96

3.2.5.5.1	Herverdeling van grond	96
3.2.5.5.1.1	Herverdeling van stedelike grond	97
3.2.5.5.1.2	Kwessie van geslagsgelykheid	98
3.2.5.5.2	Herstel van grond	98
3.2.5.5.3	Hervorming van grondbesitreg	98
3.2.5.5.3.1	Voorgeskrewe riglyne vir besitreg hervorming	99
3.2.5.5.3.2	Grondbesitreg wetgewing	100
3.2.5.5.3.3	Grondwetlike waarborge	100
3.2.5.5.3.4	Die grondbesitreg hervormingsprogram	101
3.2.5.6	Openbare grondbestuur en grondadministrasie	104
3.2.5.6.1	Openbare grondbestuur	104
3.2.5.6.2	Grondadministrasie	105
3.2.5.6.3	Ten slotte	106
3.3	<i>DIE WET OP ONTWIKKELINGSFASILITERING 67 VAN 1995</i>	106
3.3.1	Die doel van die <i>Wet op Ontwikkelingsfasilitering 67 van 1995</i>	107
3.3.2	Werking van die <i>Wet op Ontwikkelingsfasilitering 67 van 1995</i>	112
3.3.2.1	Grondontwikkeling uit hoofde van die <i>Wet op Ontwikkelingsfasilitering 67 van 1995</i>	115
3.3.2.1.1	Algemene beginsels van toepassing op grondontwikkeling	116
3.3.2.1.2	Werking van die <i>Wet op Ontwikkelingsfasilitering 67 van 1995</i> ten opsigte van grondontwikkeling	126
3.3.2.1.3	Die Ontwikkelings- en Beplanningskommissie	128
3.3.2.1.4	Ontwikkelingstribunale	131
3.3.3	Evaluering van die <i>Wet op Ontwikkelingsfasilitering</i>	141

3.4	GRONDONTWIKKELINGSDOELWITTE	145
3.4.1	Inleiding	145
3.4.2	Grondontwikkelingsdoelwitte teenoor Geïntegreerde Ontwikkelingsplanne	146
3.4.3	Wat is Grondontwikkelingsdoelwitte	148
3.4.4	Doel van die Grondontwikkelingsdoelwitte	150
3.4.5	Inhoud van Grondontwikkelingsdoelwitte	152
3.4.5.1	Visie	152
3.4.5.2	Ontwikkelingstandaarde	153
3.4.5.3	Ontwikkelingsraamwerk en prioriteite	154
3.4.5.4	Ontwikkelingstrategieë	155
3.4.5.4.1	Doel	155
3.4.5.4.2	Doelstellings	155
3.4.5.4.3	Werking van die grondontwikkelingstrategie	158
3.4.5.5	Doelstellings vir die monitering van lewering	160
3.4.5.6	Samevatting	161
3.4.6	Die werking van Grondontwikkelingsdoelwitte	163
3.4.6.1	Werkeplan of implementeringsplan	163
3.4.6.2	Deelname van die algemene publiek en georganiseerde verenigings aan die opstelling van die Grondontwikkelingsdoelwitte	166
3.4.6.3	Ontwikkelingsbeplanningsiklus	167
3.4.6.3.1	Agtergrond	168
3.4.6.3.2	Wat is 'n ontwikkelingsbeplanningsiklus	168
3.4.6.3.3	Doel van 'n ontwikkelingsbeplanningsiklus	169
3.4.7	Implementering van Grondontwikkelingsdoelwitte	170

3.4.8	Toekomsblik	171
3.5	<i>GAUTENG WETSONTWERP OP ONTWIKKELINGSBEPLANNING</i> ...	172
3.5.1	Inleiding	172
3.5.2	Doel van die <i>Gauteng Wetsontwerp op Ontwikkelingsbeplanning</i>	172
3.5.3	Aanwending van die Wetsontwerp en algemene beginsels vir beplanning en ontwikkeling	174
3.5.4	Gauteng Ontwikkelings- en Beplanningskommissie en Plaaslike Ontwikkelingstribunale	175
3.5.5	Appéltribunale	177
3.5.6	Geïntegreerde Ontwikkelingsplanne	177
3.5.7	Grondgebruiksbestuursplanne	179
3.5.8	Kritiek op die <i>Gauteng Wetsontwerp op Ontwikkelingsbeplanning</i>	180
3.6	<i>DIE WITSKRIF OP STEDELIKE VERNUWING EN INSKAKELINGSPLAN VIR STEDE, DORPE EN VOORSTEDEN 1997</i>	181
3.6.1	Inleiding	181
3.6.2	Agtergrond	182
3.6.2.1	Doel van die <i>Witskrif</i>	182
3.6.2.2	Beginsels van die <i>Witskrif</i>	183
3.6.2.3	Definiëring van stedelike kerns	184
3.6.2.4	Die relevansie van die <i>Witskrif</i> vir nuwe stedelike kerns	184
3.6.2.5	Die belang van stede en hulle kerns	185
3.6.2.6	Probleemstelling	185
3.6.3	Visie	186
3.6.3.1	Erkenning van die vierpuntplan	187

3.6.4	Implementering	190
3.6.4.1	Rolle en verantwoordelikhede	190
3.6.4.1.1	Die rol van die openbare sektor	190
3.6.4.1.2	Die rol van die privaat sektor	192
3.6.4.1.3	Die rol van die besigheidsektor	192
3.6.4.1.4	Vennootskappe	193
3.6.4.2	Strategieë	193
3.6.4.3	Voordele en Nadele	197
3.6.4.3.1	Voordele verbonde aan gemengde grondgebruike	197
3.6.4.3.2	Nadele verbonde aan gemengde grondgebruike	197
3.6.5	Gevolgtrekking	198

HOOFSTUK 4

	ANDER WETGEWING WAT GRONDONTWIKKELING BEÏNVLOED	199
4.1	INLEIDING	199
4.2	HERSTEL VAN REGTE IN GROND	199
4.2.1	Inleiding	199
4.2.2	Wat behels die herstel van grondregte	201
4.2.3	Vorme van herstel	205
4.2.3.1	Vergoeding	206
4.2.4	Die <i>Wet op die Herstel van Grondregte 22 van 1994</i>	207
4.2.5	Persone geregtig op herstel	210
4.2.6	Prosedures	212

4.2.7	Ondersoek van eise	215
4.2.8	Remedies	216
4.2.9	Grondeishof	217
4.2.9.1	Doel van die Grondeishof	218
4.2.9.2	Werking van die Grondeishof	219
4.2.10	Gevalle studie	220
4.2.10.1	Cato Manor geval	220
4.2.10.1.1	Feite	220
4.2.10.1.2	Bespreking	222
4.2.10.1.3	Uitspraak	223
4.2.10.2	Ander Gevalle	223
4.2.10.2.1	<i>Ex Parte Macleantown Residents Association; In Re Certain Erven and Commonage in Macleantown 1996 (4) SA 1272 (GEH)</i>	223
4.2.10.2.1.1	Feite	223
4.2.10.2.1.2	Bespreking	225
4.2.10.2.1.3	Uitspraak	230
4.2.10.2.2	<i>Dulabh and Another v Department of Land Affairs 1997 (4) SA 1108 (GEH)</i>	230
4.2.10.2.2.1	Feite	230
4.2.10.2.2.2	Bespreking	231
4.2.10.2.2.3	Uitspraak	234
4.2.10.3	Evaluering en kritiek ten opsigte van die feitestelle	235
4.2.11	Tussentydse handeling met grond	235
4.2.12	Ten slotte	241

4.3	DIE <i>BEHUISINGSWET</i> 107 VAN 1997	241
4.3.1	Inleiding	241
4.3.2	'n Konstitusionele reg op behuising	242
4.3.3	Die <i>Behuisingswet</i> 107 van 1997	243
4.3.3.1	Doel van die <i>Behuisingswet</i> 107 van 1997	245
4.3.3.2	Werking en inhoud van die <i>Behuisingswet</i> 107 van 1997	246
4.4	SEKERHEID VAN BESITREG	248
4.4.1	Inleiding	248
4.4.2	Doel van die <i>Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Besitreg</i> 62 van 1997	248
4.4.3	Aanwendingsterrein van die <i>Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Besitreg</i> 62 van 1997	251
4.5	DIE <i>GRONDWET VAN DIE REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA</i> 108 VAN 1996	252
4.5.1	Inleiding	252
4.5.2	Die funksie van die Eiendomsklausule	253
4.5.3	Artikel 28 van die <i>Interim-Grondwet</i>	253
4.5.3.1	Relevansie van artikel 28 van die <i>Interim-Grondwet</i>	254
4.5.3.2	Regte in eiendom	255
4.5.4	Artikel 25: Eiendom	255
4.5.5	Die <i>Grondwet</i> 108 van 1996 en grondhervorming	258
4.5.6	Inbreukmaking op eiendom	259
4.5.6.1	Ontneming van eiendom in terme van die <i>Grondwet</i>	259
4.5.6.2	Onteining van eiendom in terme van die <i>Grondwet</i>	261

4.5.7	Ten slotte	263
HOOFSTUK 5		
	GEVOLGTREKKINGS EN SLOT	266
5.1	Gevolgtrekkings	266
5.2	Aanbevelings	268
5.3	Slot	270
	SUMMARY	272
A.	LYS VAN AFKORTINGS	276
B.	BIBLIOGRAFIE	278
1.	BOEKJÊ	278
2.	PROEFSKRIFTE	280
3.	MEMORANDUMS	281
4.	OMSENDISKRYWES	282
5.	REGSMENINGS	282
6.	TYDSKRIFARTIKELS	283
7.	WETGEWING	288
7.1	WETTE	288

7.2	ORDONNANSIES	292
7.3	WITSKRIFTE	293
7.4	RE&LS EN REGULASIES	293
7.4.1	RE&LS	293
7.4.2	REGULASIES	293
C.	REGISTER VAN HOFSAKE	294

HOOFSTUK 1

INLEIDING

1.1 AGTERGROND

"Land tenure as a precise concept is hard to envisage except in communities which possess the means of accurate measurements and exact record. But in South-Africa, a colonial society, two different kinds of community came face to face: the one with unwritten, customary traditions of landholding, the other with a developed system of written record."¹

Die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*² (hierna die *Grondwet* genoem) bepaal dat alle mense gelyk is en geregtig is op gelyke geleentheid.³ Artikels 25 en 26 van die *Grondwet* bepaal dat eiendom beskerm word en dat elke persoon 'n reg het op toegang tot geskikte behuising. Dit plaas 'n besondere klem op stedelike en landelike ruimtelike en grondontwikkeling.

As gevolg van die toepassing van apartheidsmaatreëls is bogenoemde doelstellings slegs ten opsigte van sekere bevolkingsgroepe bevorder en kon ander bevolkingsgroepe nooit daarin deel nie. Die verkiesing van 1 November 1994 het 'n demokratiese regeringstelsel tot stand gebring wat dit ten doel gestel het om gelyke regte vir almal te bewerkstellig. Verskeie pogings is aangewend om die historiese ongelykhede wat as gevolg van apartheid ontstaan het, uit die weg

¹ Davenport "Some Reflections on the History of Land Tenure in South-Africa, Seen In the Light of Attempts by the State to Impose Political and Economic Control" 1985 *Acta Juridica* 53.

² 108 van 1996.

³ A9 van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* 108 van 1996.

te ruim. Dit het aanleiding gegee tot die daarstelling van nuwe wetgewing, soos onder andere die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*.⁴

Die toonaangewende wetgewing op die gebied van fisiese beplanning, dorpsstigting en dorpsbeplanning gedurende die tydperk voor 1994 was die *Wet op Fisiese Beplanning*⁵ en die *Wet op Fisiese Beplanning*,⁶ die *Wet op Opheffing van Beperkings*⁷ en *Provinsiale Ordonnansies* en *Plaaslike Verordeninge*.

Daar het voor 1994 nasionaal sowat sewentien wettige wyses bestaan vir die verkryging en beheer van grondgebruiksregte, byvoorbeeld hersonering, onderverdeling, konsolidasie, dorpsstigting, toestemmingsgebruike ensomeer.⁸ Bogenoemde prosedure was tydrawend en het

⁴ 67 van 1995.

⁵ 88 van 1967.

⁶ 125 van 1991.

⁷ 84 van 1967.

⁸ Die wetgewing wat die verkryging en beheer van grondgebruiksregte gereël het, het die volgende ingesluit:

- die *Wet op Verwydering van Beperkings in Dorpe* 48 van 1946;
- die *Wet op die Voorkoming van Onreematige Plakkery 52 van 1951* (herroep deur die *Wet op die Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onreematige Besetting van Grond* 19 van 1998);
- die *Wet op Gemeenskapsontwikkeling* 3 van 1966;
- die *Wet op Opheffing van Beperkings* 84 van 1967;
- die *Wet op Fisiese Beplanning* 88 van 1967;
- die *Wet op Onderverdeling van Landbougrond* 70 van 1970;
- die *Wet op Nasionale Bouregulasies en Boustandaarde* 103 van 1977;
- die *Slumswet* 76 van 1979;
- die *Wet op Afskaffing van Rasgebaseerde Grondreëlings* 108 van 1991;
- die *Wet op die Opgradering van Grondbesitregte* 112 van 1991;
- die *Wet op Minder Formele Dorpsstigting* 113 van 1991;
- die *Wet op Fisiese Beplanning* 125 van 1991;
- *Dorpsbeplanningsordonnansie* 27 van 1949 (N);
- *Ordonnansie op Dorpe* 9 van 1969 (O);
- *Ordonnansie op Grondgebruiksbeplanning* 15 van 1985 (K);
- *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe* 15 van 1986 (T);

'n groot hoeveelheid rompslomp meegebring.

Die doel van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁹ is die formulering van 'n wet wat beter resultate lewer ten opsigte van die implementering van die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram, wat nie moontlik was met die bestaande wetgewing en prosedures nie. Die Wet sal die rompslomp afskaf en sal vinnige ontwikkeling stimuleer. 'n Voorbeeld hiervan is die instelling van aanvanklike eiendomsreg wat in die Akteskantoor geregistreer kan word voordat 'n algemene plan deur die Landmeter-generaal goedgekeur is. Sodoende word die beskikbaarstelling van finansiering in die vorm van subsidies en lenings vir aanvanklike eiendomsreg vergemaklik en versnel. Sodra Provinsiale Regulasies in al die Provinsies van Suid-Afrika afgekondig en in plek is, sal die Wet 'n nasionale sisteem bewerkstellig, wat die klem van ontwikkelingsbeheer na aktiewe ontwikkeling verskuif.

Die maatreëls in die Wet wat verband hou met stedelike ruimtelike en grondontwikkeling, bring nuwe ontwikkelingsmoontlikhede mee. Uit hoofde van 'n vraelys opgestel deur die Provinsiale Regering van Gauteng se Departement van Ontwikkelingsbeplanning en Plaaslike Regering, wat deur die meeste dorpe in die Oos- en Wes Rand voltooi is, blyk dit dat meer as 50% van die grondgebied in die jurisdiksiegebiede van hierdie dorpe steeds van landelike aard is.¹⁰

Die Wet stipuleer in hoofstuk IV dat plaaslike owerhede Grondontwikkelingsdoelwitte moet

⁹ 67 van 1995.

¹⁰ *Agenda van die Westelike Gauteng Diensteraad se taakspan op Grondontwikkeling* Julie 1996
Item 8 31.

identifiseer via 'n implementeringsplan wat goedgekeur is deur die LUK¹¹ en die Minister van Ontwikkelingsbeplanning en Plaaslike Regering.

1.2 DOEL VAN DIE STUDIE

Die doel van die studie is om te bepaal of die grondontwikkelingsprosedure gestel vir stedelike ruimtelike en grondontwikkeling, die gewenste uitwerking gaan hê en watter rol Grondontwikkelingsdoelwitte hierin gaan speel. Aangesien dit so 'n wye onderwerp is, skenk ek slegs oorsigtelik aandag aan landelike ruimtelike en grondontwikkeling en konsentreer op stedelike ruimtelike en grondontwikkeling.

Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*¹² bevat 'n nuwe struktuur wat aan die meeste rolspelers onbekend is. Ten einde te bepaal of die Wet in sy doel gaan slaag, is 'n kritiese ontleding daarvan noodsaaklik. Verder is dit nodig om die tekortkominge in die Wet te bepaal en moontlike werkbare oplossings aan die hand te doen.

Die Wet is 'n baie omvangryke Wet wat meeste van die wetgewing rakende fisiese beplanning, dorpsstigting en dorpsbeplanning gaan vervang. Dit gaan die prosedure verkort, vergemaklik en toeganklik maak vir alle ontwikkelaars. Soos reeds genoem, is dit 'n oorkoepelende nasionale Wet wat die klem van ontwikkelingsbeheer na aktiewe ontwikkeling gaan verskuif.

¹¹ Lid van die Uitvoerende Komitee.

¹² 67 van 1995.

1.3 STRUKTUUR VAN DIE VERHANDELING

Die verhandeling sal twee dele bevat. As inleiding word beoog 'n kort historiese oorsig van die posisie met betrekking tot fisiese beplanning, dorpstigting en dorpsbeplanning tot en met 1994.

In die tweede deel sal die huidige posisie uit hoofde van die Wet en ander verbandhoudende wetgewing bespreek word. Die studie sal hoofsaaklik 'n analitiese ondersoek van bestaande en nuwe wetgewing, regspraak en literatuur inhou.

Hierdie studie konsentreer hoofsaaklik op stedelike ruimtelike en grondontwikkeling in die metropolitaanse gebiede van Gauteng, hoewel soms weens doelmatigheidsredes na ander gebiede verwys word.

Alle wetgewing en konsepwetgewing van toepassing op hierdie aangeleentheid uitgevaardig tot 31 Desember 1998, is in aanmerking geneem, en waar moontlik, bygewerk.

HOOFSTUK 2

HISTORIESE SAMEVATTING¹³

2.1 INLEIDING

Tot 1991 was eiendomsreg van grond in Suid-Afrika op ras gebaseer. Wetgewing rakende grond was die instrumente wat territoriale segregasie of rasse skeiding ten uitvoer gebring het.¹⁴ Hierdie wetgewing het onder andere die *Swart Grond Wet*¹⁵ en die *Ontwikkelingstrust en Grond Wet*¹⁶ ingesluit. In die stedelike swart gebiede het die *Naturelle (Stedelike Gebiede) Wet*¹⁷ en sy opvolgers die *Swart (Stedelike Gebiede) Konsolidasiewet*¹⁸ en die *Wet op die Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe*¹⁹ aanwending gevind.²⁰

In die nie-swart gebiede waar swartes²¹ verbied is om eiendomsreg op grond te verkry, het die

¹³ Vir 'n geskiedkundige agtergrond: Bergh "Grondregte in Suid-Afrika: 'n 19de eeuse Transvaalse perspektief" 2 November 1995 *Historia* vol 40 no 2 39; Feinberg "Pre-*apartheid African land ownership and the implication for the current restitution debate in South Africa*" 2 November 1995 *Historia* vol 40 no 2 48.

¹⁴ Sien ook Van der Walt en Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 1997 2de uitg Juta Kaapstad 452.

¹⁵ 27 van 1913.

¹⁶ 18 van 1936.

¹⁷ 21 van 1923.

¹⁸ 25 van 1945.

¹⁹ 4 van 1984.

²⁰ Kleyn and Boraine *Silberberg and Schoemans's The Law of Property* 1992 3rd ed Durban 493; ook Horn "The identity of land in the Pretoria District, 19 June 1913: Implications for South Africa" 1998 *SAGJ* vol 80 no 1 9 ev.

²¹ Swartes dui op alle persone wat nie in terme van die *Bevolkingsregistrasiewet* 114 van 1991 as wit geklassifiseer is nie.

*Groepsgebiedewet*²² die verkryging, vervreemding en bewoning van grond gereël.

Sedert 1977 kon 'n beperkte kategorie swartes in stedelike gebiede huurpag²³ bekom. Tot 1986 is swartes as tydelike werkers in stedelike gebiede beskou. Vanaf 1986 was alle stedelike swartes bevoeg om huurpag en volle eiendomsreg te bekom indien die betrokke grond geskik is as huurpaggrond of eiendomsgrond.²⁴ Eiendomsreg kon slegs in hoë uitsondering oor opgemete grond in bepaalde stedelike gebiede verkry word. Dit was meestal huurpag wat oor hierdie gronde verkry kon word.²⁵

2.2 DIE POSISIE VOOR 1991 ²⁶

2.2.1 INLEIDING

In terme van die Volksraad Besluit 159 van 1855 was geen persoon anders as 'n Transvaalse burger geregtig om eiendomsreg op grond in die destydse Zuid-Afrikaanse Republiek te verkry nie.²⁷ Alle swart²⁸ persone is spesifiek uitgesluit van verkryging van hierdie burgerreg. Swart persone was egter bevoeg of geregtig om grond te huur of om huurpagregte te bekom of daarmee

²² 36 van 1966. Hierdie Wet het die *Wet op Groepsgebiede* 1950 en 1957 vervang.

²³ Huurpag behels die okkupasie van 'n eiendom kragtens 'n huurkontrak vir 'n voorafbepaalde termyn teen betaling van huurgeld. Kleyn and Boraine 494.

²⁴ A 57A tot E van die *Wet op die Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe* 4 van 1984.

²⁵ Kleyn and Boraine 494.

²⁶ Vir verdere bronne word u verwys na Van der Walt "Land law without the land acts - predicaments and possibilities" 1991 *THRHR* vol 54 no 5 738.

²⁷ Dison and Mohamed *Group Areas and Their Development* 1960 Durban Butterworths 10; Du Plessis and Pienaar "The Restitution of Land Rights and Redistribution of Land in South Africa: Potential Effects on Value and on the Economy - 1995" Winter 1996 *SATEB* vol 19 162.

²⁸ Swart persone in die verband sluit onder ander in: Swartes, Kleurlinge en "Coolies, Arabs, Malays and Mohammedan" (soos uiteengesit in die *Transvaal Wet* 3 van 1885).

te handel na goeëdunke.²⁹ Nadat hierdie bepaling deur Proklamasie 34 van 1901 herroep is, was daar geen bepaling meer wat swartes verhoed of verbied het om nie geregistreerde eienaars van vaste eiendom te word nie. Die posisie ten opsigte van swartes ("natives") het onveranderd gebly tot 1913 toe swartes nie geregtig was om enige grond buite 'n swart gebied te koop van enigiemand behalwe 'n swarte nie - ingevolge artikel 1(a) van die *Swart Grond Wet*.³⁰

2.2.1.1 DIE TRANSVAAL WET 3 VAN 1885

Weens die invloed van asië in die Zuid-Afrikaanse Republiek, is die *Transvaal Wet* ³¹ afgekondig. Hierdie Wet was slegs van toepassing op lede van die bevolking van Asië. Nadat hierdie Wet gewysig is deur middel van besluite die volgende jaar, het dit voorsiening gemaak dat lede van die bevolking van Asië nie bevoeg was om eienaars van vaste eiendom in die Republiek te word nie, behalwe in die strate, wyke of gebiede wat deur die regering aan hulle toegewys word. Hierdie Wet het egter nie "vaste eiendom" gedefinieer nie, maar het dit geïmpliseer om huur *in longum tempus* in te sluit. Die verbod het nie betrekking gehad op grond wat reeds deur asië besit is nie, maar nadat die Wet in werking getree het, het dit asië verbied om vaste eiendom te bekom deur middel van registrasie en werking van die reg (byvoorbeeld verjaring, huwelik met 'n nie-asië of erflating).³²

Die *Transvaal Wet* het nie okkupasie van grond deur asië verbied nie. Okkupasie van die

²⁹ D'Oliveira "Group Areas and Community Development" in Joubert (red) *LAWSA* 1980 vol 10 Durban par 480.

³⁰ 27 van 1913. Dison 10 vn 1.

³¹ 3 van 1885.

³² D'Oliveira *LAWSA* vol 10 par 481.

grond deur asiate en ander gekleurde of swart persone was egter beïnvloed deur die bepaling van die goud- en mynbouwetgewing.³³

2.2.1.2 DIE TRANSVAALSE WET OP EDEL EN ONEDEL METALE 35 VAN 1908

Die *Goudwet* van 1908³⁴ het in twee afdelings met verblyf gehandel. Een van die afdelings,³⁵ wat van toepassing was deur die hele provinsie Transvaal, het die houer van 'n reg in grond verbied om sodanige reg of 'n gedeelte daarvan aan 'n gekleurde persoon oor te dra en het ook enige persoon (behalwe 'n *bona fide* kneg) verbied om op die grond te woon of om enige grond te okkupeer wat onder sodanige reg gehou word. Die ander afdeling,³⁶ wat net in die Witwatersrand toepassing gehad het, het daarvoor voorsiening gemaak dat aan geen gekleurde persoon toestemming of goedkeuring verleen kon word om op geproklameerde grond te woon "except in bazaars, locations, compounds and such places as the mining commissioner might permit."³⁷

Artikel 131(3) vrywaar persone in diens van blanke persone en persone wat ten tyde van die inwerkingtreding van die Wet in regmatige okkupasie van 'n perseel was, van bogemelde bepalinge.³⁸

³³ D'Oliveira *LAWSA* vol 10 par 481.

³⁴ *Transvaalse Wet op Edel en Onedel Metale* 35 van 1908.

³⁵ A 130(1).

³⁶ A 131(1).

³⁷ *R v Tamblin* 1911 TPD 772.

³⁸ D'Oliveira *LAWSA* vol 10 par 482 vn 15.

2.2.1.3 *TRANSVAAL WYSIGINGSWET OP DORPE 34 VAN 1908*

Verdere beperkings op okkupasie is moontlik gemaak deur die *Transvaal Wysigingswet op Dorpe*³⁹ wat voorsiening gemaak het vir die omskakeling van huurpagtitels op die goudvelde na 'n erfpagtitel in regeringsdorpe.⁴⁰

Die Goewerneur was gemagtig om vry erfpagtitels onderworpe aan sekere voorwaardes, wat beperking van okkupasie deur swartes insluit, toe te ken. Die invoeging van hierdie voorwaardes is in nuwe privaat dorpe aangeneem en het na vore gekom in huurooreenkomste.

2.2.1.4 *DIE SWART GROND WET 27 VAN 1913 EN DIE ONTWIKKELINGSTRUST EN GROND WET 18 VAN 1936*

Soos Van der Walt en Pienaar⁴¹ dit stel, is apartheid in die landelike gebiede geïnisieer deur die *Swart Grond Wet*.⁴² Uit hoofde van hierdie Wet is die sogenaamde "tradisioneel swart" grond vir uitsluitlike okkupasie en gebruik deur swart groepe geïdentifiseer en gereserveer. Alle ander oorblywende gebiede is vir uitsluitlike blanke gebruik en okkupasie gereserveer. Die gereserveerde grond is uitgebrei deur die byvoeging van sogenaamde vrygestelde grond deur die *Ontwikkelingstrust en Grond Wet*.⁴³

³⁹ 34 van 1908.

⁴⁰ D'Oliveira *LAWSA* vol 10 par 482.

⁴¹ Van der Walt en Pienaar 452.

⁴² 27 van 1913.

⁴³ Vir 'n volledige uiteensetting vir die totstandkoming van die *Swart Grond Wet 27 van 1913* en die *Ontwikkelingstrust en Grond Wet 18 van 1936* sien Olivier "Swart grondbeheer buite die stedelike gebiede en die nasionale state: Agtergrond en oorsig" 1990 *De Jure* vol 23 285.

Volgens Van der Walt en Pienaar is alle landelike grond wat deur bogenoemde twee Wette vir swartes gereserveer is,⁴⁴ óf volgens die inheemse reg óf in terme van besondere regte in grond wat deur hierdie Wette geskep is, gehou. Hierdie regte het selde op volle eiendomsreg neergekom, en groot stukke grond was staatseiendom wat deur die staat in trust gehou is vir die stamgemeenskappe wat daarop gewoon het.⁴⁵

Sedert 1870 het landbougrond baie skaars geword. Plakkery en oorbeweiding het die landbougrond uitgeput. Al hoe meer blanke boere het na vore getree en grond is aan swartes in ruil vir arbeid verhuur. Omdat swartes geen regte op grond kon verkry nie, moes sommige gereeld verhuis. Daar is bevind⁴⁶ dat hierdie onbeheerde plakkery nie in landsbelang was nie. As gevolg van hierdie bevinding is die *Swart Grond Wet*⁴⁷ in werking gestel. Die doel met die Wet was om totale segregasie te bewerkstellig en om swartes hulle kommunale eiendomsreg te ontnem. Die Wet moes verhoed dat swartes verder blanke grond aankoop.⁴⁸

2.2.1.5 VERKRYGING VAN GROND

Asiate het grond bekom in gebiede buite die vasgestelde gebiede deur gelde aan 'n blanke persoon te verskaf om grond te koop en dan weer hierdie grond van die geregistreerde eienaar te huur met voorbehoud dat die huurder die grond kan koop. Toe hierdie praktyk aan die lig kom, het die *Wet*

⁴⁴ 13% van die grond in die land is vir meer as 80% van die bevolking gereserveer.

⁴⁵ Van der Walt en Pienaar 452.

⁴⁶ In 1903 is die sogenaamde Lagden-kommissie of Native Affairs Commission aangestel wat die posisie van swartes moes ondersoek. Olivier 1990 *De Jure* vol 23 287.

⁴⁷ 27 van 1913.

⁴⁸ Olivier 1990 *De Jure* vol 23 290.

op *Grondbesit van Asiate in Transvaal* ⁴⁹ in artikel 7 vir die eerste keer "vaste eiendom" gedefinieer. Ingevolge hierdie definisie sluit vaste eiendom *inter alia* enige saaklike reg in onroerende eiendom (buite die vasgestelde gebiede soos aangewys in artikel 2(b) of (d) van die *Transvaal Wet* ⁵⁰) in Transvaal in. Verbande wat oor onroerende eiendomme geregistreer word ten einde 'n *bona fide* lening te borg of verseker, is uitgesluit van bovermelde definisie. Daar is spesifiek voorsiening gemaak dat geen persoon enige vaste eiendom mag besit vir of ten gunste van 'n asiatiese persoon of maatskappy nie.⁵¹ Eiendom wat onwettig verkry of gehou is, het die eiendom van die staat geword, tensy dit aan 'n persoon oorgedra is wat dit wettig kon besit.⁵²

Sedert 1909 is privaat maatskappye in die regsverkeer aangewend om die bogemelde maatreëls te omseil.⁵³ Dit het 'n nuwe geleentheid geskep om grond te bekom. 'n Hofbeslissing⁵⁴ dat eiendomsreg op grond deur 'n asiatiese maatskappy nie strydig met *Transvaal Wet* ⁵⁵ was nie, het bewegkrag aan hierdie metode van verkryging van grond verleen en hierdie praktyk het spoedig versprei. Die verbod in die bovermelde Wet was gemik teen asiatiese persone en was nie van toepassing op geregistreerde maatskappye wat 'n regspersoon was wat verwyderd van sy lede voortbestaan het nie.⁵⁶

⁴⁹ 35 van 1932.

⁵⁰ 3 van 1885.

⁵¹ D'Oliveira *LAWSA* vol 10 par 484.

⁵² A 2(5) van die *Aziaten (Grond en Bezigheid) Wijzigings Wet (Transvaal)* 37 van 1919.

⁵³ *Wet op Maatskappye (Transvaal)* 31 van 1909.

⁵⁴ *Reynolds v Oosthuizen* 1916 WLD 103.

⁵⁵ 3 van 1885.

⁵⁶ *Dadoo Ltd v Krugersdorp Municipal Council* 1920 AD 530 550.

Die Parlement het egter in 1919 ingegryp en bepaal dat die verbod in die *Transvaal Wet*⁵⁷ ook geïnterpreteer moet word dat eiendomsreg van vaste eiendom deur enige maatskappy of korporatiewe liggaam waarin asiate beherende aandele het en verbande wat geregistreer word ten gunste van sodanige maatskappy of liggaam, ook verbied word.⁵⁸ Die bedoeling was om asiatiese maatskappye op dieselfde grondslag te plaas as asiatiese persone.⁵⁹ As gevolg van die gewysigde artikel⁶⁰ word nou bepaal dat geen asiatiese maatskappy,⁶¹ wat gedefinieer word as enige maatskappy waarin die beherende belange gehou word vir of ten gunste van asiate,⁶² eiendomsreg op grond mag bekom of die grond op enige ander wyse okkuper nie.⁶³

In Natal was daar tot 1943 geen statutêre beperkings ten opsigte van eiendomsreg of okkupasie van grond deur asiate nie.⁶⁴ In 1943 is die Transvaalse wetgewing rakende asiate van toepassing gemaak op Natal.⁶⁵

Kleurlinge (persone wat nie geklassifiseer is as asiate, swartes of blankes nie) het relatiewe vryheid geniet ten opsigte van eiendomsreg en okkupasie van grond in gebiede wat nie deur die

⁵⁷ 3 van 1885.

⁵⁸ *Aziaten (Grond en Bezigheid) Wijigings Wet (Transvaal)* 37 van 1919 a 2

⁵⁹ *Van Reenen Land - Its Ownership and Occupation in S.A.; a Treatise on the Group Areas Act and the Community Development Act* 1962 Juta Kaapstad 37

⁶⁰ *Wet op Grondbesit van Asiate in Transvaal* 35 van 1932 a 7

⁶¹ A 2(2)

⁶² 37 van 1919 a 11

⁶³ D'Oliveira *LAWSA* vol 10 par 485

⁶⁴ D'Oliveira *LAWSA* vol 10 par 490

⁶⁵ *Wet tot Beperking van handel en Okkupasie van Grond (Transvaal en Natal)* 35 van 1943

*Swart Grond Wet*⁶⁶ omskryf is of wat slegs vir asiate uitgesit is nie. Twee latere wette het egter masjinerie verskaf vir die skepping van gebiede vir die uitsluitende bewoning van kleurlinge. In 1946 het die Parlement die Goewerneur-generaal gemagtig om enige gebied as 'n kleurling nedersetting te klassifiseer.⁶⁷ Geen ander persoon behalwe die staat of 'n kleurling was gemagtig om enige regte in hierdie gebiede te besit of te verkry nie, behalwe met die skriftelike toestemming van die minister. In 1949 is bepaal⁶⁸ dat gebiede wat uitsluitlik vir gebruik deur kleurlinge afgesonder is, uitgesluit is van die werking van *Wet op Groepsgebiede*.⁶⁹

Swartes wat nie as burgers erken is nie, was verbied om vaste eiendom te besit. Die relevante Volksraadsbesluit is herroep deur die *Transvaalse Proklamasie*⁷⁰ en geen beletsel het oorgebly teen die verkryging of besit van vaste eiendom deur swartes nie.⁷¹ Die regte in grond wat deur die *Swart Grond Wet*⁷² of die *Ontwikkelingstrust en Grond Wet*⁷³ geskep is, het selde op volle eiendomsreg neergekom en groot stukke grond was staatseiendom. Hierdie grond is in trust gehou vir die stamgemeenskappe wat daarop gewoon het⁷⁴

⁶⁶ 27 van 1913.

⁶⁷ *Wet op Kleurling Nedersettings* 7 van 1946 a 2.

⁶⁸ *Wet op die Kaapse Sendingstasies en Kommunale Reserwes* 29 van 1909.

⁶⁹ 41 van 1950 en 36 van 1966. D'Oliveira *LAWSA* vol 10 par 487.

⁷⁰ 34 van 1901.

⁷¹ D'Oliveira *LAWSA* vol 10 par 486.

⁷² 27 van 1913.

⁷³ 18 van 1936.

⁷⁴ Hierdie grond is deur die staat namens die stamgemeenskappe in trust gehou.

Een van die aspekte van hierdie grondbeleid wat as problematies uitgewys is, was die sogenaamde konsolidasieproses. Hierdie proses het ten doel gehad om die grond wat deur etniese groepe gehou is te konsolideer in verenigde gebiede, wat veronderstel was om na onafhanklikheid te ontwikkel in die sogenaamde tuislande. Dit is gedoen deur privaat grond in die omgewing van die grond wat vir swart okkupasie gereserveer was, te onteien en dit by die omliggende swart gebiede te inkorporeer. Verder is klein stukke grond binne die blanke gebiede wat deur individuele swartes of stamme gehou is, onteien. Swartes van wie die grond onteien is, is dikwels met geweld verskuif na die gereserveerde swart gebiede.⁷⁵

2.2.1.6 VERSKILLENDE Tipes GROND EN EIENDOMSGROND

Die wetgewing wat sedert 1885 ingestel is, het die atmosfeer in die *Wet op Groepsgebiede*⁷⁶ geskep en kan gesien word as die voorlopers van hierdie wetgewing.

Verskillende soorte grond en eiendomsgrond kon voor 1991 onderskei word binne die grense van die Republiek, naamlik:

- (a) die sogenaamde "swart gebiede", bestaande uit:
 - (i) stedelike gebiede (buite landelike gebiede),⁷⁷
 - (ii) landelike gebiede (sogenaamde "tradisionele gebiede) bestaande uit grond van die Suid-Afrikaanse Ontwikkelingstrust (SAOT), selfregerende gebiede en die TBVIC State.⁷⁸ Die landelike ("tradisionele") gebiede is verder verdeel in landelike en

⁷⁵ Van der Walt en Pienaar 453.

⁷⁶ 36 van 1966.

⁷⁷ Word in detail bespreek onder 2.2.2.2.

⁷⁸ Transkei, Bophuthatswana, Venda en Ciskei.

stedelike gebiede. Elke gebied het sy eie eiendomsgrond regsisteem gehad;

- (b) oorblywende gebiede van Suid-Afrika, naamlik beheerde gebiede in terme van die *Wet op Groepsgebiede*⁷⁹ asook spesiaal geproklameerde groepsgebiede. In dié gebiede kon eiendomsreg verkry word deur lede van die spesifieke groep vir wie hierdie groepsgebiede⁸⁰ geproklameer is.⁸¹

Proklamasie R293⁸² van 1962 het voorsiening gemaak vir vorme van grondbesit in stedelike gebiede, en Proklamasie R188⁸³ van 1969 vir grondbesit in ländelike gebiede.

2.2.2 STEDELIKE SWART GEBIEDE

2.2.2.1 INLEIDING

Aangesien swartes as tydelike bewoners beskou is, kon hulle geen permanente regte verkry nie. Die *Swart Grond Wet*⁸⁴ het bepaal dat swartes geen regte ten opsigte van grond buite die sogenaamde afgesonderde gebiede ("scheduled areas") kon verkry nie. Hierdie gebiede het hoofsaaklik tradisionele stamgebiede asook staatsgrond behels. Die *Ontwikkelingstrust- en*

⁷⁹ 36 van 1966.

⁸⁰ Vir kleurlinge, asië en blankes: *Groepsgebiede Wet* 36 van 1966. Hierdie Wet is nie gebruik om groepsgebiede vir swartes te stig nie, maar om hulle uit te sluit.

⁸¹ Kleyn and Boraine 495.

⁸² *Regulasies betreffende die Administrasie en Beheer van Dorps- en Swartgebiede*, afgekondig in SK no 373 van 16 November 1962.

⁸³ *Regulasies betreffende grond in Swart Gebiede*, afgekondig in SK no 2486 van 11 Julie 1969.

⁸⁴ 27 van 1913 a 2.

*Grond Wet*⁸⁵ het die sogenaamde oopgestelde gebiede⁸⁶ ("released areas") vir die uitsluitlike toekomstige okkupasie van swartes toegevoeg.⁸⁷ Die SAOT is kragtens laasgenoemde *Wet*⁸⁸ gestig met die doel om grond in oopgestelde gebiede ten behoeve van swartes te verkry.

2.2.2.2 VORMS VAN GRONDBESIT IN STEDELIKE GEBIEDE

Die vernaamste vorms van grondbesit in die stedelike swart gebiede was:

(i) Residensiële regte op grond:

In die stedelike gebiede, wat almal as blank geklassifiseer was, was besondere residensiële gebiede deur die *Wet op Groepsgebiede*⁸⁹ opsy gesit vir swart, kleurling- en Indiërgroepe soos deur die *Bevolkingsregistrasiewet*⁹⁰ geïdentifiseer. Aangesien swartes se verblyf in stedelike gebiede as tydelik beskou is kon hulle geen regte verkry nie, en die swart dorpsgebiede naby elke blanke stad is dienooreenkomstig beplan, ontwerp en gebou. Die tydelike regte op grond wat in hierdie swart stedelike dorpsgebiede verkry kon word, is voorgeskryf en beheer deur regulasies wat in terme van die *Wet op Swart Plaaslike Owerhede*⁹¹, die *Wet op Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe*⁹² en die *Swartes (Stadsgebiede) Konsolidasiewet*⁹³ uitgevaardig is, en is met die

⁸⁵ 18 van 1936.

⁸⁶ Vir 'n uiteensetting van die verskillende kategorieë oopgestelde gebiede waarvoor voorsiening gemaak is, sien Olivier 1990 *De Jure* vol 23 303.

⁸⁷ A 4.

⁸⁸ A 4(1).

⁸⁹ 36 van 1966.

⁹⁰ 30 van 1950.

⁹¹ 102 van 1982.

⁹² 4 van 1984.

⁹³ 25 van 1945.

toestemming van die blanke-beheerde dorpsadministrasies gehou.

Nóg toestemming om te okkupeer, nóg erfpag, het egter die verkryging van eiendomsreg meegebring. Kragtens die *Regulasies betreffende die Administrasie en Beheer van Dorps- en Swartgebiede*,⁹⁴ is daar voorsiening gemaak vir die verkryging van eiendomsreg of langtermynhuur op opgemete grond geleë in dorpe wat binne die swart gebiede gestig was.⁹⁵ Volgens Van der Walt en Pienaar⁹⁶ was die behuisingsbeleid op rassebasis verdeel. Daar was voorheen 'n aparte behuisingsreg vir blankes, swartes, kleurlinge en Indiërs, en aparte behuisingsadministrasies om vir elke groep behuising te voorsien en dit te beheer. Die voorsiening van behuising vir diegene in die stedelike gebiede is nooit baie ernstig opgeneem nie, met die gevolg dat voorsiening vir hulle bloot tydelik was.

(ii) Huurpag:⁹⁷

Tot 1967 is 'n stelsel van ongeregistreerde 30-jaar huurpag ten opsigte van grond in die swart stedelike woongebiede toegelaat. Die *Regulasies betreffende die Administrasie en Beheer van Grond in Swart Stedelike Woongebiede*,⁹⁸ het voorsiening gemaak vir vyf vorme van besit in hierdie gebiede naamlik:

(a) 'n permit om 'n private woonhuis op te rig (bekend as 'n perseelpermit);

⁹⁴ Pr R293 SK no 373 gedateer 16 November 1962.

⁹⁵ Delpont en Olivier *Sakereg Vonnisbundel* 1989 2de uitg Juta Kaapstad 703.

⁹⁶ Van der Walt en Pienaar 454.

⁹⁷ Vir 'n volledige uiteensetting van huurpag en die gebiede waarin dit aanwending gevind het sien Olivier "Huurpag" 1991 *THRHR* 429.

⁹⁸ Pr R1036 SK gedateer 14 Junie 1968.

- (b) 'n huurderspermit om 'n huis van die plaaslike ontwikkelingsraad te huur (bekend as woonpermitte);
- (c) 'n sertifikaat van okkupasie;
- (d) loseerpermit (verleen die bevoegdheid om in 'n huis soos bedoel in (b) te loseer); en
- (e) tehuispermitte.

Nie een van die besitsvorme het egter eiendomsoorgang meegebring nie en was tydelik en onseker van aard.⁹⁹

Bogenoemde Pr R1036 permitte is uitgereik ongeag of die grond opgemeet is of nie. Artikel 52 van die *Wet op die Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe*¹⁰⁰ het bepaal dat huurpag in ontwikkelingsgebiede verleen mag word selfs al het daar nog nie opmetings plaasgevind nie.¹⁰¹ Uit hoofde van artikel 6 van die *Wet op die Omsetting van Sekere Regte in Huurpag of Eiendomsreg*¹⁰² is loseer-, tehuis- en woonpermitte omgeskakel in huurkontrakte.¹⁰³

In 1978 is die *Swartes (Stadsgebiede) Konsolidasiewet*¹⁰⁴ deur die *Swartes (Stadsgebiede) Wysigingswet*¹⁰⁵ gewysig. Die betrokke bepaling is weer daarna gewysig deur die *Wet op die*

⁹⁹ Kleyn and Boraine 495; Van der Walt en Pienaar 454.

¹⁰⁰ 4 van 1984.

¹⁰¹ Olivier 1991 *THRHR* 435.

¹⁰² 81 van 1988. Kort titel, voorheen *Wet op die Omsetting van Sekere Regte in Huurpag*, vervang by a 24 van *Tweede Algemene Regswysigingswet* 108 van 1993.

¹⁰³ Kleyn and Boraine 496.

¹⁰⁴ 25 van 1945.

¹⁰⁵ 97 van 1978.

Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe.¹⁰⁶ Artikel 52 van laasgenoemde Wet het voorsiening gemaak vir die verkryging van 'n 99-jaar huurpag deur 'n bevoegde persoon.¹⁰⁷

Die grond waaroor die huurpag verkry kon word het die eiendom van die betrokke Ontwikkelingsraad gebly. Die huurpag was net oordraagbaar aan bevoegde persone, 'n verbandhouer of aan die betrokke Ontwikkelingsraad. Indien dit aan 'n onbevoegde persoon bemaak is, het die persoon nie 'n okkupasiereg verkry nie, maar moes dit aan 'n bevoegde derde oordra.¹⁰⁸

Die *Wet op die Afskaffing van Rasgebaseerde Grondreëlings*¹⁰⁹ het 'n groot deel van die *Wet op die Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe*¹¹⁰ herroep. Artikels 52 tot 57 (huurpag) en 57 A tot E (eiendomsreg) is egter nie herroep nie. Dit was dus steeds moontlik om huurpag, eiendomsreg en die omskakeling van huurpag in eiendomsreg te bekom in terme van die laasgenoemde Wet.

¹⁰⁶ 4 van 1984.

¹⁰⁷ 'n Bevoegde persoon is iemand wat voldoen aan die vereistes van:

- (a) Artikel 10(1)(a) en (b) van die Swartes (*Stadsgebiede*) *Konsolidasiewet* 25 van 1945 wat bepaal dat 'n Swarte nie onderhewig is aan die verbod om langer as 72 uur in 'n voorgeskrewe gebied teenwoordig te wees nie, mits hy:
 - (i) daar gebore is en nog altyd daar woonagtig is; of
 - (ii) vir ten minste 10 jaar vir een werkgewer gewerk het of vir 15 jaar ononderbroke daar woonagtig was;
- (b) Artikel 12 wat bepaal dat so 'n persoon die houer van Suid-Afrikaanse nasionaliteit moet wees of voorheen die houer daarvan was.

¹⁰⁸ Delport en Olivier 704.

¹⁰⁹ 108 van 1991.

¹¹⁰ 4 van 1984.

Huurpag is 'n beperkte saaklike reg.¹¹¹ Die relevante plaaslike owerheid was die eienaar van die grond. 'n Persoon aan wie huurpag toegeken is, was geregtig op 'n sertifikaat wat deur die Registrateur uitgereik is ten tyde van die registrasie van huurpag. Die houer van huurpag was dan geregtig om geboue op te rig, te verander of af te breek, om enige gebou te okkuper¹¹² of dit te beswaar deur middel van registrasie van verbande, serwitute of enige ander saaklike reg daaroor of om daarmee te handel na goeddunke.¹¹³ Sedert 1991 kon enige persoon huurpag in die vorige "ontwikkelingsgebiede" bekom. Aansoek om 99-jaar huurpag is tot die Dorperaad, die plaaslike owerheid of dorpsontwikkelaar gebring.¹¹⁴

Die *Opmetingswet*¹¹⁵ het in stedelike gebiede aanwending gevind. Die *Wet op die Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe*¹¹⁶ het bepaal dat indien grond ten opsigte waarvan huurpag toegestaan is, nie opgemeet is nie, kan nie van die huurpag afstand gedoen word nie, behalwe deur middel van verkoping uit hoofde van insolvente boedel of oordrag vanaf bestorwe boedel.¹¹⁷ As huurpag egter op onopgemete erwe toegeken word, moet die Registrateur van Aktes die Akte van Huurpag dienooreenkomstig endosseer.¹¹⁸

¹¹¹ Du Plessis en Olivier "Okkupasie van Huurpagpersele" 1990 *THRHR* 619. Olivier, Pienaar en Van der Walt *Sakereg Studentehandboek* 1989 Juta Kaapstad 341.

¹¹² In *Yumane v Mkize* 1990 (1) SA 465 (W) het die Hof die okkupasiereg wat uit die huurpag voortvloei as "a real right in addition to being of statutory origin" omskryf. (467I) Die okkupasiebevoegdheid word deur die *Wet op die Ontwikkeling Van Swart Gemeenskappe* 4 van 1984 gereël.

¹¹³ A 35 van *Wet op die Ontwikkeling Van Swart Gemeenskappe* 4 van 1984.

¹¹⁴ Kleyn en Boraine 496.

¹¹⁵ 9 van 1927.

¹¹⁶ 4 van 1984.

¹¹⁷ A 52(6) van *Wet op die Ontwikkeling Van Swart Gemeenskappe* 4 van 1984.

¹¹⁸ A 57(9) van *Wet op die Ontwikkeling Van Swart Gemeenskappe* 4 van 1984.

In *Malan and Another v Ardconnel Investments*¹¹⁹ het die Hof met verwysing na *Elliston v Reacher*¹²⁰ die vereistes vir huurpag en die omskakeling daarvan bespreek.

(iii) Plakkery en groepsgebiede

'n Belangrike gevolg van die streng beheer oor verstedeliking en behuising in groepsgebiede was die groei van plakkersgemeenskappe. Hierdie gemeenskappe het gewoonlik bestaan uit mense wat na die stedelike of buite-stedelike gebiede getrek het as gevolg van armoede, gebrek aan geleentheid en oorbevolking in die landelike gebiede. Gedurende 1951 is die *Wet op Voorkoming van Onregmatige Plakkery*¹²¹ in die lewe geroep ten einde hierdie vorm van grondbesit hok te slaan.¹²²

Die *Wet op Groepsgebiede*¹²³ het gesegregeerde residensiële gebiede binne die blanke gebiede vir elke rassegroep aangewys.¹²⁴ Die aanwysing van grond as 'n groepsgebied het geïmpliseer dat net mense wat aan daardie rassegroep behoort, toegelaat is om grond in daardie gebied te okkupeer en vir enige doel te gebruik of om die eienaar daarvan te wees. Dit was onmoontlik om eiendomsreg van grond in stryd met hierdie Wet te bekom, en die okkupasie of gebruik van grond in stryd met die Wet, is 'n strafbare misdryf gemaak.¹²⁵

¹¹⁹ 1988 (2) SA 12 (A). Sien ook Pienaar "Stedelike beplannings en bewaringstegnieke in die lig van die grondbeheersisteam" *Doktorale Proefskrif* Maart 1994 142.

¹²⁰ 1908 2 Ch 374.

¹²¹ 52 van 1951.

¹²² Kleyn en Boraine 496.

¹²³ 36 van 1966.

¹²⁴ Meer volledig bespreek onder 2.2.3.

¹²⁵ Van der Walt en Pienaar 455.

2.2.2.3 SELFREGERENDE GEBIEDE EN NASIONALE STATE

Die *Grondwet van die Nasionale State*¹²⁶ het ingevolge artikel 26(1) voorsiening gemaak vir die instelling van selfregerende gebiede en nasionale state.

Uit hoofde van artikel 36(1) van bogemelde Wet kon die Staatspresident gelas dat enige grond of ander openbare eiendom in 'n selfregerende gebied, waarvan die eiendomsreg of beheer berus het by of verkry is deur die regering van die Republiek, 'n provinsiale administrasie of die SAOT, berus het by of oorgedra word aan die regering van die betrokke gebied. Die gronde is oorgedra met dien verstande dat dit steeds vir die nedersetting, onderhoud, voordeel en stoflike en morele welsyn van burgers geadministreer moet word.

Artikel 36A het voorsiening gemaak vir ondersoeke na bepaalde grond met die oog op die moontlike toekomstige afsonderlike okkupasie en verkryging daarvan deur swartes. Dit het egter net grond gedek wat omring is deur of gegrens het aan grond wat as 'n afgesonderde gebied of oopgestelde gebied geklassifiseer is. Indien die grond daarna afgesonder is, kon daar by wyse van proklamasie bepaal word dat dit 'n afgesonderde, oopgestelde of swart gebied was.¹²⁷ Wetgewing wat op vermelde gebiede van toepassing was, het die posisie met betrekking tot okkupasie en regsverkryging gereël. Verder is ook voorsiening vir die opheffing van bestaande beperkings op eiendomsverkryging en okkupasie¹²⁸ gemaak.¹²⁹

¹²⁶ 21 van 1971.

¹²⁷ A 36A(3)(b).

¹²⁸ A 36A(3)(c).

¹²⁹ Olivier, Pienaar en Van der Walt *Statutêre Sakereg* Swart Grondreg 1988 Butterworths Kaapstad 40.

Goewermenskennisgewing R1438,¹³⁰ het 'n wysiging aan Goewermenskennisgewing R293¹³¹ met betrekking tot die vorme van grondbeheer in dorpe in die nasionale state en selfregerende gebiede aangebring. Dit het voorsiening gemaak vir die registrasie van transportaktes, grondbriewe en huurpag in die Suid-Afrikaanse Akteskantore. Aangesien die nasionale state en selfregerende gebiede toe oor die bevoegdheid beskik het om self aktesregistrasie te doen, maar nie oor die nodige infrastruktuur beskik het nie, is besluit dat hulle kragtens item 31M, ooreenkomste met die Suid-Afrikaanse regering vir die registrasie op 'n agentskapsbasis kon sluit.¹³²

Sedert 1991 het slegs die SAOT en selfregerende gebiede hulle onderskeie dorpsbeplanningsmaatstawwe behou.¹³³ Hierdie verskillende dorpsbeplanningsmaatstawwe het die verskillende grondgebruike en grondregte wat in hierdie gebiede bestaan het, beïnvloed.

2.2.3 GROEPSGEBIEDE

Die beginsel van afsonderlike woongebiede vir verskillende rassegroepe het reeds voor Uniewording in bepaalde streke van Suid-Afrika gegeld.

Eiendomsreg van onroerende goed is die onderwerp gemaak van verreikende beperkings wat deur

¹³⁰ SK no 10364 van 23 Julie 1986.

¹³¹ 16 November 1962.

¹³² Olivier, Pienaar en Van der Walt *op cit* Swart Grondreg 44.

¹³³ A 11(2) van die *Wet op Afskaffing van Rasgebaseerde Grondreëlings* 108 van 1991; sien Du Plessis en Pienaar *SATEB* 166.

die bepalinge van die twee *Wet op Groepsgebiede*¹³⁴ daargestel is, en waarvan die eerste in 1950¹³⁵ in werking gestel is.¹³⁶

In 1950 is 'n konsoliderende maatreël, die *Wet op Groepsgebiede*,¹³⁷ wat die beginsel van afsonderlike woon- en handelsgebiede op Suid-Afrika as geheel van toepassing gemaak het, ingevoer. Die eerste *Wet op Groepsgebiede* het alle vorige wetgewing herroep en vervang. In 1957 is hierdie Wet vervang met 'n nuwe Wet. Ten einde die wetgewing rakende die stigting van groepsgebiede, die kontrole oor onroerende goed en die okkupasie van grond en erwe en aangeleenthede wat daarop betrekking het saam te vat, is 'n nuwe *Wet op Groepsgebiede*¹³⁸ aangeneem. Hierdie Wet het alle verpligtinge, permitte, aangegaan onder die vorige twee wette, oorgeneem asof dit onder hierdie Wet aangegaan is. Regmatige besit of okkupasie van grond uit hoofde van die *Grondwet van die Nasionale State*¹³⁹, of *Transvaal Wet*,¹⁴⁰ is beskerm asof dit nooit herroep is nie.¹⁴¹

¹³⁴ 41 van 1950 en 36 van 1966.

¹³⁵ 41 van 1950.

¹³⁶ Hall "Maasdorp's Institutes of SA Law" vol II *The Law of Property* 1971 9de Uitg Juta Kaapstad 27.

¹³⁷ 41 van 1950.

¹³⁸ 36 van 1966.

¹³⁹ 21 van 1971.

¹⁴⁰ 3 van 1885.

¹⁴¹ Hall *The Law of Property* 27.

2.2.4.1 DOEL VAN DIE WET OP GROEPSGEBIEDE 36 VAN 1966

Die *Wet op Groepsgebiede*¹⁴² is beskryf as "one of the cornerstones of racial segregation in South Africa".¹⁴³ Die Wet het beoog om afsonderlike woongebiede vir die onderskeie bevolkingsgroepe by wyse van dwingende voorskrifte te bestendig en as algemene samelewingspatroon in Suid-Afrika vas te lê.¹⁴⁴ Ten einde hierdie doel te kon bereik, het die Wet 'n stelsel daar gestel waarkragtens beheer oor grond en geboue ten aansien van al die volgende aangeleenthede uitdruklik gereël was:

- (i) okkupasie;
- (ii) eiendomsverkryging; en
- (iii) gebruik van grond.

Die hoofdoel van die Wet was egter die vestiging en stigting van groepsgebiede waarin slegs lede van gespesifiseerde bevolkingsgroepe¹⁴⁵ geregtig was om grond te besit en te bewoon.

2.2.4.2 WERKING VAN DIE WET OP GROEPSGEBIEDE 36 VAN 1966

Die Wet het die implementasie van sy beleid gebaseer op die kontrole oor okkupasie en eiendomsreg van grond. Fundamentele kontrole is in 'n spesifieke provinsie verkry toe die eerste

¹⁴² 36 van 1966.

¹⁴³ Schoombee "Group Areas Legislation - the Political Control of Ownership and Occupation of Land" 1985 *Acta Juridica* 77.

¹⁴⁴ Vir 'n bespreking van die *Wet op Groepsgebiede* 36 van 1966 sien Van der Walt "Developments that may change the institution of private ownership so as to meet the needs of a non-racial society in South Africa" 1990 *Stell LR* vol 1 28.

¹⁴⁵ In *S v Ahmed* 1968 (4) SA 207 (K) is groepe gedefinieer en het die Hof bevind dat waar lede van een bevolkingsgroep ook lede van 'n ander groep kan wees, sodanige persoon aan meer as een groep behoort en dat hy eiendom mag besit en bewoon in enige groepsgebied wat uitgesit is vir die bevolkingsgroep waaraan hy behoort. Op 281 C - D.

Wet op Groepsgebiede in werking gestel is.

By proklamasie het daardie provinsie deel geword van die beheerde gebied (controlled area) en spoedig het die hele land (behalwe die gebiede waarop die Wet nie van toepassing was nie) beheerde gebied geword. Soos groepsgebiede ontstaan het, is dit *pro tanto* van beheerde gebiede uitgesluit, maar as dit groepsgebiede vir slegs eiendomsreg was, het dit deel van die beheerde gebied gebly vir okkupasie en omgekeerd. Binne die beheerde gebied self kon gebiede¹⁴⁶ geproklameer word waarin die reëls met verwysing na kontrole kon verskil het. Kontrole het verwys na eiendomsreg of okkupasie van grond in die beheerde gebied en sy sub-gebiede.

'n Persoon wat lid was van 'n ander groep as dié groep waarvoor die groepsgebied geproklameer was, of wat nie lid was van dié groep waarvan die eienaar van die eiendom, grond of erwe was nie, was geag 'n gediskwalifiseerde persoon te gewees het, wat egter nie beteken het dat 'n gediskwalifiseerde persoon nooit regmatig grond of eiendom mag besit of bewoon het ten opsigte waarvan hy normaalweg gediskwalifiseer sou gewees het nie.¹⁴⁷ Okkupasie en eiendomsreg kon regmatig wees deur die uitreiking van 'n permit in terme van artikel 2 van die Wet.

Diskriminasie tussen groepe en lede van verskillende groepe was 'n onvermydelike gevolg van die toepassing van die Wet. Hierdie Wet het aan die Staatspresident die bevoegdheid gegee om

¹⁴⁶ Gespesifiseerde gebiede: a 16; Omskrewende gebiede: a 18(3)(a).

¹⁴⁷ In *Parbhoo v Spilg* 1990 (2) SA 398 (W) het die Hof bevind dat hy nie gevolg kan gee aan handeling wat uitdruklik deur artikel 40 van die *Wet op Groepsgebiede* 36 van 1966 verbied word nie. (Op 406A - B). Die eiendom kan nie in so 'n geval aan 'n gediskwalifiseerde persoon oorgedra word nie. Du Plessis, Olivier en Pienaar "Wette op grondbesit herroep" 1991 SA PR 116.

te diskrimineer deur groepsgebiede te proklameer. In *Minister of the Interior v Lockhat*¹⁴⁸ is beslis dat die Wet by noodwendige implikasie die Staatspresident gemagtig het

"to discriminate to the extent of partial and unequal treatment to a substantial degree between members of the different groups as defined under the Act. According to the decision in this Court in *Rex v Abdurahman* 1950 (3) SA 136, such a power will not be attributed by the Court unless it is given expressly or by necessary implication in the statute concerned. No such power is expressly given in the Group Areas Act; but it seems to me clearly implied. The Group Areas Act represents a colossal social experiment and a long term policy. It necessarily involves the movement out of Group Areas of numbers of people throughout the country. Parliament must have envisaged that compulsory population shifts of persons occupying certain areas would inevitably cause disruption and, within the foreseeable future, substantial inequalities."

In *S v Adams, S v Werner*¹⁴⁹ is bevestig dat die Wet diskriminerende praktyke gemagtig het. Hier is beslis dat die gebrek aan alternatiewe huisvesting nie 'n geldige verweer teen 'n vervolging weens okkupasie in stryd met die Wet was nie. Hiervolgens was ekonomiese nood nie as 'n regsgeldige vorm van noodtoestand erken nie.¹⁵⁰

Alle handelingte wat in stryd was met die Wet¹⁵¹ is strafbaar gestel en daar is uit hoofde van

¹⁴⁸ 1961 (2) SA 587 (A) 602.

¹⁴⁹ 1981 (1) SA 187 (A) op 221 H en 225 D-F.

¹⁵⁰ Sien ook Van der Walt *Stell LR* 30 vir sy siening van die hofsake.

¹⁵¹ Byvoorbeeld verkryging van grond en okkupasie.

artikel 46(2) voorsiening gemaak vir die uitsetting van oortreders. In *S v Govender*¹⁵² is die uitsettingsbevel, wat kragtens artikel 46(2) uitgereik is, en wat gevolg het op die skuldigbevinding van 'n Indiër wat 'n perseel in 'n blanke groepsgebied geokkupeer het, ter syde gestel. Die Hof het beslis dat 'n hof uit hoofde van artikel 46(2) oor 'n diskresie beskik het om sodanige uitsetting na skuldigbevinding te beveel met inagneming van faktore soos die aard van die betrokke gebied, die houding van die bure, die beleid van die Departement van Gemeenskapontwikkeling en ander staatsdepartemente, houding van die eienaar, die vooruitsigte op die uitreiking van 'n permit wat die okkupasie sal wettig, die moontlikheid van persoonlike nadeel en die beskikbaarheid van alternatiewe huisvesting. In bovermelde beslissing het die nie-beskikbaarheid van alternatiewe huisvesting die deurslag vir die tersydestelling van die uitsettingsbevel gegee.

In sommige gevalle kan die betrokke persoon en die eienaar wat iemand toelaat om die grond strydig met die Wet te okkupeer of te gebruik, onteien¹⁵³ word.¹⁵⁴

2.2.4.3 TOEPASSINGSGBIED

Die Wet was in beginsel op die hele Suid-Afrika van toepassing. Daar was egter sekere gebiede wat uitgesluit was van die beheer van die Wet en wat nie deel gevorm het van die beheerde gebiede nie en geen groepsgebiede kon daarop geproklameer word nie.

¹⁵² 1986 (3) SA 969 (T).

¹⁵³ 'n Perseel word in hierdie geval onteien nadat 'n kennisgewing uit hoofde van a 49 van die Wet op hom beteken is.

¹⁵⁴ Olivier, Pienaar en Van der Walt *op cit* Groepsgebiede 1 ev.

Hierdie gebiede het die volgende ingesluit:

- (i) Oopgestelde gebiede in terme van die *Ontwikkelingstrust en Grond Wet*¹⁵⁵;
- (ii) Swart stedelike woongebiede ingestel onder die *Swartes (Stadsgebiede) Konsolidasie Wet*,¹⁵⁶
- (iii) Kleurlingnedersettings in terme van die *Wet op Kleurlingnedersettings*,¹⁵⁷ die *Wet vir die Behoud van Kleurlinggebiede*¹⁵⁸ en die *Wet op Landelike Kleurlinggebiede*¹⁵⁹ saamgelees met die *Wet op Sendingstasies en Reserwes vir Kleurlinge*¹⁶⁰ of uit hoofde van die *Wet op Gemeenskaplike Kleurlingreservate*,¹⁶¹
- (iv) Nasionale Parke uit hoofde van die *Wet op die Nasionale Parke*,¹⁶² en
- (v) grond wat aan die SAOT behoort het en wat in 'n vrygestelde gebied uit hoofde van die *Ontwikkelingstrust en Grond Wet*¹⁶³ geleë was.¹⁶⁴

Ongeag die herroeping van die *Swartes (Stadsgebiede) Konsolidasie Wet*¹⁶⁵ deur die *Wet op die*

¹⁵⁵ 18 van 1936.

¹⁵⁶ 25 van 1945.

¹⁵⁷ 7 van 1946.

¹⁵⁸ 31 van 1961.

¹⁵⁹ 24 van 1963.

¹⁶⁰ 12 van 1949.

¹⁶¹ 3 van 1961.

¹⁶² 57 van 1976.

¹⁶³ 18 van 1936.

¹⁶⁴ D'Oliveira *LAWSA* vol 10 par 493.

¹⁶⁵ 25 van 1945.

Afskaffing van Instromingsbeheer,¹⁶⁶ het die bepalings van die *Wet op Groepsgebiede*¹⁶⁷ nie ten aansien van die stedelike swart woonbuurtes gegeld nie.¹⁶⁸ Ingevolge die *Wet op die Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe*,¹⁶⁹ is die woongebiede vir die uitsluitlike okkupasie en regsverkryging deur swartes uitgehou.¹⁷⁰

Volgens artikel 1 van die *Wet op Groepsgebiede*¹⁷¹ is 'n groepsgebied nie 'n beheerde gebied nie, met dien verstande dat:

- (i) 'n groepsgebied wat nie 'n groepsgebied vir doeleindes van okkupasie is nie, deel vorm van die beheerde gebied vir doeleindes van okkupasie; en
- (ii) 'n groepsgebied wat nie 'n groepsgebied vir die verkryging van eiendomsreg is nie, deel vorm van die beheerde gebied vir sodanige doeleindes.

Die volgende kategorieë grond is ook uitgesluit van die bepalings van die Wet naamlik:

- (i) grond wat gesoneer is vir nywerheidsdoeleindes; en
- (ii) die wysiging wat deur die *Wysigingswet op Groepsgebiede*¹⁷² aan artikel 19¹⁷³ van die *Wet*

¹⁶⁶ 68 van 1986.

¹⁶⁷ 36 van 1966.

¹⁶⁸ D'Oliveira *LAWSA* vol 10 par 493.

¹⁶⁹ 4 van 1984.

¹⁷⁰ Olivier, Pienaar en Van der Walt *op cit* Groepsgebiede 4

¹⁷¹ 36 van 1966.

¹⁷² 101 van 1984.

¹⁷³ Dit bepaal dat die Staatspresident by wyse van proklamasie in die *Staatskoerant* kan neerlê dat die betrokke bepalings van die Wet nie van toepassing is ten aansien van enige gebou, grond of perseel in die gebied in die proklamasie omskryf.

op Groepsgebiede¹⁷⁴ aangebring is.¹⁷⁵

2.2.4.4 GEMEENSKAPSONTWIKKELING

Die toepassing van die *Wet op Groepsgebiede* het die verskuiwing en plasing van lede van verskillende bevolkingsgroepe in gebiede wat vir die spesifieke bevolkingsgroep uitgesit is, teweeg gebring.¹⁷⁶

Gebiede wat ontruim en nuwe gebiede waarheen die bevolking verskuif is, moes ontwikkel word ten einde aan die behoeftes van die spesifieke groep waarvoor dit bestem is, te voldoen. Basiese dienste moes opgradeer of voorsien word en fondse moes beskikbaar gestel word vir behuising en gemeenskapsvereistes.¹⁷⁷ Ten einde hierdie behoeftes en probleme die hoof te bied, is die *Wet op die Ontwikkeling van Groepsgebiede*¹⁷⁸ in werking gestel. Hierdie Wet is egter in 1966 deur die *Wet op Gemeenskapsontwikkeling*¹⁷⁹ vervang. Die doel van hierdie Wet was om voorsiening te maak vir die kontrole en toewysing van eiendomme wat deur die *Wet op Groepsgebiede*¹⁸⁰ gemaak word, sowel as vir die beplanning, ontwikkeling van infrastruktuur bediening en ontwikkeling van dorpe.¹⁸¹

¹⁷⁴ 36 van 1966.

¹⁷⁵ Olivier, Pienaar en Van der Walt *op cit* Groepsgebiede 4 ev.

¹⁷⁶ A 27(1)(a).

¹⁷⁷ D'Oliveira *LAWSA* vol 10 par 561.

¹⁷⁸ 69 van 1955.

¹⁷⁹ 3 van 1966.

¹⁸⁰ 36 van 1966.

¹⁸¹ D'Oliveira *LAWSA* vol 10 par 492.

Die *Wet op Gemeenskapsontwikkeling*¹⁸² het saam met die *Wet op Groepsgebiede*¹⁸³ 'n eenheid gevorm. Die *Wet op Gemeenskapsontwikkeling* is aangewend om in die geproklameerde groepsgebiede asook ander gebiede wat deur die Staatspresident aangewys is, gebieds- en gemeenskapsontwikkelingswerk te verrig deur onder meer geaffekteerde grond te verkry en later te vervreem. 'n Verdere doel van die *Wet op Gemeenskapsontwikkeling* was om bystand te verleen met die ontwikkeling van groepsgebiede. Die mees voor-die-hand-liggende en fundamentele verbintenis tussen hierdie Wet en die *Wet op Groepsgebiede* was eersgenoemde se besorgdheid oor eiendom¹⁸⁴ wat direk deur laasgenoemde geraak word.¹⁸⁵

Artikel 14 van die *Wet op Grondsake*¹⁸⁶ bepaal dat die *Wet op Gemeenskapsontwikkeling* herroep moet word op 'n datum deur die Staatspresident bepaal.

Volgens Van der Walt en Pienaar¹⁸⁷ was die *Wet op Voorkoming van Onregmatige Plakkery*¹⁸⁸ by verreweg die ingrypendste van alle apartheidswetgewing oor grond. Die Wet het voorsiening gemaak vir geweldige streng maatreëls deur sowel private grondeienaars as openbare owerhede teen sogenaamde onregmatige plakkery. Uit hoofde van die Wet is private grondeienaars en openbare owerhede gedwing om alle geboue en strukture wat sonder toestemming van die

¹⁸² 4 van 1984.

¹⁸³ 36 van 1966.

¹⁸⁴ Hierdie gebiede word "geaffekteerde gebiede" genoem.

¹⁸⁵ D'Oliveira *LAWSA* vol 10 par 561.

¹⁸⁶ 101 van 1987.

¹⁸⁷ Van der Walt en Pienaar 455.

¹⁸⁸ 52 van 1951.

grondeenaar of in stryd met beplanningsmaatreëls of bouregulasies opgerig is, af te breek en te verwyder. Hierdie Wet was net teen swart inwoners van informele nedersettings gebruik. Dit was dikwels die nedersettings wat deur dieselfde plaaslike owerheid opgerig is en waarheen die inwoners verplaas is. Die gebiede was dikwels nie behoorlik beplan nie en die skuilings waarin hulle geplaas is, is nooit deur die bou-owerhede goedgekeur nie. Hulle het in die oë van die reg onregmatige plakkers gebly.

Die houe se interpretasie van die Wet was dat mense slegs uitgesit mag word as daar vir hulle alternatiewe behuising is. In *R v Zulu*¹⁸⁹ het die Regter die volgende opmerking gemaak:

"So kan kragtens art. 8 van die Wet (*Wet op Voorkoming van Onregmatige Plakkery*)(my invoeging) die magistraat niteenstaande andersluidende wetsbepalings ingevolge art. 3 gesag verleen dat 'n plakker na skuldigbevinding onder die Wet verplaas word na 'n ander plek en dit is juis wat die magistraat in die onderhawige geval beveel het wat met appellant en sy gesin gedoen moet word,..."

Soos uiteengesit in artikel 6(1) van die Wet en bespreek in *Africa v Boothan*¹⁹⁰ kan 'n plaaslike owerheid grond waaroor dit jurisdiksie het, onteien, of die reg om grond tydelik te gebruik, ontnem, met die doel om dit tot 'n deurganggebied vir die tydelike vestiging van daklose persone aan te wend en mag regulasies uitgevaardig word wat die administrasie, onderhoud, sanitasie en gesondheid van die gebied reguleer. Onwettige plakkers teen wie 'n uitsettingsbevel bekom is, kon tydelik na hierdie gebiede verskuif word. Hierdie houding het in 'n mate ruimte

¹⁸⁹ 1959 (1) SA 263 (A) 270D.

¹⁹⁰ 1958 (2) SA 459 (A).

geskep vir geregtigheid en aansoekers is daardeur bevoordeel, maar die omstandighede het steeds dieselfde gebly.¹⁹¹

Ten slotte moet verwys word na artikel 28 van die *Algemene Regswysigingswet*¹⁹² wat bepaal het dat alle beperkende voorwaardes wat 'n beperking op die okkupasie, gebruik of eiendomsreg van grond deur lede van 'n bepaalde rassegroep geplaas het, geag word te verval het. Die Registrateur van Aktes moet op aansoek van die eienaar alle verwysings na sodanige beperkende voorwaardes kosteloos verwyder.¹⁹³

2.3 FISIESE BEPLANNING, DORPSBEPLANNING EN DORPSTIGTING TOT 1991

2.3.1 FISIESE BEPLANNING

Die gebruik van grond is ingevolge verskillende beplanningsmaatreëls toenemend onder statutêre beheer geplaas ten einde besoedeling, vermorsing en onvoordelige gebruik van grond en natuurlike hulpbronne te bekamp en die voordeligste en sinvolste gebruik daarvan te beplan en te stimuleer. Dit is gewoonlik bereik deur middel van beheermaatreëls¹⁹⁴ wat bepaalde gebruike van grond geheel en al verbied het en wat die toelaatbare gebruike van grond gekontroleer en

¹⁹¹ Van der Walt en Pienaar 455.

¹⁹² 101 van 1969.

¹⁹³ Olivier, Pienaar en Van der Walt *op cit* Groepsgebiede 69.

¹⁹⁴ Onder beheermaatreëls word die volgende verstaan:

- (a) gidsplanne: planne wat vir 'n bepaalde beplanningstreek opgestel word, wat die breë raamwerk vir ruimtelike ontwikkeling weergee;
- (b) beheer oor grond vir sekere doeleindes;
- (c) instelling en aanwending van beheerde gebiede;
- (d) voorbehoud van grond vir besondere doeleindes; en
- (e) vrystelling van enige van bogenoemde.

Pienaar *Doktorale Proefskrif* 76.

gereguleer het. Hierdie beheermaatreëls het almal iewers iets met fisiese beplanning te doen en berus in die algemeen grootliks op die beginsel van sonering.¹⁹⁵ Sonering van grond behels die bepaling en toekenning van bepaalde regte aan grond wat die plasing van beperkings op die gebruike van grond insluit.

Die beplanning van grondgebruik tot 1991 vir die Republiek is oorhoofs deur die *Wet op Fisiese Beplanning*¹⁹⁶ beheer, terwyl dieselfde funksie op provinsiale, streeks- en plaaslike vlak deur die verskillende provinsiale wetgewing,¹⁹⁷ plaaslike dorpsbeplanningskemas, toepaslike gids- of stedelike struktuurplanne en verbandhoudende plaaslike verordeninge, vervul word.¹⁹⁸ Die doel van die Wet was nie om die gebruik van grond en die beplanning daarvan in detail te reël nie, maar eerder om vir die oorhoofse of makro-beplanning daarvan voorsiening te maak asook om voorsiening te maak vir toekomstige ruimtelike ontwikkeling van gebiede.

Die oorhoofse beplanning van grondgebruik deur middel van wetgewing is bewerkstellig deur middel van hoofsaaklik drie beheermaatreëls wat in die Wet vervat was, naamlik:

- (i) gidsplanne vir bepaalde beplanningstreke;
- (ii) beheer oor die gebruik van alle grond vir nywerheidsdoeleindes; en
- (iii) die instelling van sogenaamde beheerde gebiede, waar alle gebruike van grond in die gebied onder die voorskrifte van die Wet gekontroleer is.

¹⁹⁵ Vir 'n volledige uiteensetting sien Pienaar *Doktorale Proefskrif* 76.

¹⁹⁶ 88 van 1967.

¹⁹⁷ *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe* 15 van 1986 (T); *Ordonnansie op Grondgebruiksbeplanning* 15 van 1985 (K); *Ordonnansie op Dorpe* 9 van 1969 (O); *Dorpsbeplanningsordonnansie* 27 van 1949 (N).

¹⁹⁸ Pienaar *Doktorale Proefskrif* 75.

Die belangrikste beheermaatreëls in die Wet, was vervat in die bepalings wat handel met die opstelling en implementering van gidsplanne. Die ontwerp-gidsplan moes breë riglyne neerlê vir die toekomstige ruimtelike ontwikkeling van die betrokke gebied en kon bepaal dat sekere grondstukke in die plan aangedui, slegs vir sekere omskrewe doeleindes gebruik mag word, of dat dit slegs vir bepaalde ander omskrewe gebruike aangewend mag word wanneer die nodige toestemming verkry is. Die gebruik van grond, wat teenstrydig was met die gidsplan maar wat uit hoofde van beplanningsinstrument of met die toestemming van 'n bepaalde persoon of instansie toegelaat kon word, staan as toestemmingsgebruik bekend.

Behoudens die opstel en funksionering van gidsplanne, het die Wet ruimtelike ordening ook deur middel van beheer oor die gebruik van alle grond vir nywerheidsdoeleindes beheer. Dit het geskied deurdat alle gebruike¹⁹⁹ van grond vir nywerheidsdoeleindes aan die goedkeuring van die minister onderhewig gestel was.

Die Wet het grondgebruike dordens beheer deur middel van die instelling van beheerde gebiede, waarin grond vir bepaalde en besondere doeleindes voorbehou was. Uit hoofde van artikel 4 kon 'n bepaalde grondstuk by wyse van proklamasie omskryf word as grond wat gereserveer word vir die benutting van 'n bepaalde natuurlike hulpbron of as 'n natuurgebied. Daarna mag die grond vir geen ander doel gebruik word as die doel waarvoor dit pas voor die proklamasie wettig gebruik is nie. Grond kon ook by wyse van 'n proklamasie tot 'n beheerde gebied verklaar word, met die gevolg dat dit in ieder geval vir geen ander doel gebruik mag word nie as vir die doele

¹⁹⁹ Dit behels sonering van grond vir nywerheidsdoeleindes, onderverdeling van grond vir nywerheidsdoeleindes, stigting van nywerheidsdoeleindes en toestemmingsgebruike van grond vir nywerheidsdoeleindes.

waarvoor dit pas voor die proklamasie wettig gebruik is, tensy 'n permit vir 'n ander gebruik uitgereik is.

Die toepassing van die belangrikste bepalings van die Wet is deur twee ernstige tekortkominge gekortwiek, naamlik:

- (i) die toepassing van bepaalde artikels van die Wet is deur middel van proklamasie aan verskillende staatsdepartemente toegedeel, met die gevolg dat oorhoofse beplanning van grondgebruike aan ernstige koördinasie probleme mank gegaan het;²⁰⁰ en
- (ii) groot stukke grond is deur die baie wye uitsluitingsklousules²⁰¹ van die *Wet op Fisiese Beplanning*²⁰² aan die werking van die Wet onttrek.

Volgens Pienaar²⁰³ is daar verdere tekortkominge in die Wet naamlik dat 'n omvattende beplanningsbeleid ontbreek; dat geen verpligte samewerking of konsultasie tussen die verskillende departemente betrokke by fisiese beplanning vereis is nie. Samewerking tussen die departemente sal tot meer effektiewe beplanning aanleiding gegee het. Verder was groot gedeeltes van Suid-Afrika van die werking van die Wet uitgesluit en die Wet was baie rasgebaseerd.

Beperkings op die gebruik van 'n bepaalde grondstuk vir spesifieke doeleindes kon in drie bronne aangetref word, naamlik:

²⁰⁰ A 13B.

²⁰¹ Aa 7 en 13.

²⁰² 125 van 1991.

²⁰³ Pienaar *Doktorale Proefskrif* 79 ev.

- (i) die betrokke gidsplan;
- (ii) die betrokke dorpsbeplanningskema; en
- (iii) die titelvoorwaardes en veral beperkende voorwaardes wat teen die titelakte van die grond geregistreer is.²⁰⁴

Een van die middele waardeur beperkings teen die titelakte van die grond gewysig of opgehef kon word ten einde die gebruik van die grond van die beperkings vry te stel was die *Wet op Opheffing van Beperkings*.²⁰⁵

Die *Wet op Opheffing van Beperkings* het 'n prosedure geskep waardeur die beperkende voorwaardes teen die titelakte van 'n bepaalde grondstuk gewysig of opgehef kan word op inisiatief van die Administrateur van die betrokke provinsie²⁰⁶ of op versoek van enige persoon²⁰⁷ of spesifiek op versoek van die Minister van Streek- en Grondsake.²⁰⁸

Indien die beperkings op die gebruik van grond nie deur middel van die Wet gewysig of opgehef kon word nie, kon twee ander uitweë gevolg word, naamlik:

- (i) Indien die betrokke gidsplan en dorpsbeplanningskema dit toegelaat het, kon aansoek by die betrokke owerheid gedoen word vir 'n toestemmingsgebruik van die betrokke grond. Hierdie gebruik moes egter in lyn met die titelvoorwaardes wees aangesien die gebruik

²⁰⁴ Olivier, Pienaar en Van der Walt *op cit* Fisiese Beplanning 1 ev.

²⁰⁵ 84 van 1967. Die Wet is op 31 Oktober 1994 in die geheel herroep behalwe a 5.

²⁰⁶ A 2.

²⁰⁷ A 3.

²⁰⁸ A 5.

van grond slegs toelaatbaar is, indien dit voldoen aan die titelvoorwaardes, dorpsbeplanningskema en die gidsplan.

- (ii) Indien die gidsplan en die dorpsbeplanningskema die bepaalde gebruik toegelaat het of indien 'n toestemmingsgebruik daaronder verkry kon word, maar die titelvoorwaardes laat dit nie toe nie, en dit kon ook nie deur middel van die Wet gewysig word nie, kon die titelvoorwaardes moontlik by wyse van 'n verklarende hofbevel²⁰⁹ gewysig verklaar word.²¹⁰

Die *Wet op Opheffing van Beperkings* is egter gedurende 1996 deur die *Gauteng Wet op Opheffing van Beperkings*²¹¹ herroep.

Vervolgings 'n opsomming wat die posisie met betrekking tot die *Wet op Fisiese Beplanning*²¹² ten opsigte van stedelike grondstukke tot 1991 gereël het.

2.3.1.1 STEDELIKE GRONDSTUKKE

In aansluiting by die *Wet op Fisiese Beplanning* is beperkings op die gebruik en sonering van stedelike onroerende goed en dorpstigtingsvoorskrifte vervat in die verskillende provinsiale

²⁰⁹ Die Hoë hof beskik oor die jurisdiksie om deur middel van 'n verklarende bevel te bevind dat die beperkende voorwaardes reeds deur die werking van 'n eksterne faktor tot niet gegaan het, sonder dat die Hof self dit tot niet maak.

²¹⁰ Olivier, Pienaar en Van der Walt *op cit* Fisiese Beplanning 10 ev.

²¹¹ 3 van 1996. Hierdie Wet het op 18 Oktober 1996 in werking getree.

²¹² 125 van 1991.

dorpsbeplanningsordonnansies, te wete die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe*,²¹³ die *Ordonnansie op Verdeling van Grond*,²¹⁴ die *Ordonnansie op Grondgebruiksbeplanning*,²¹⁵ die *Ordonnansie op Dorpe*,²¹⁶ die *Dorpsbeplanningsordonnansie*²¹⁷ en verskeie statutêre maatreëls in verband met dorpsgebiede vir swartes²¹⁸. Statutêre voorskrifte met betrekking tot die aard en standaard van bouwerke op stedelike grondstukke is in die *Wet op Nasionale Bouregulasies en Boustandaarde*²¹⁹ vervat.²²⁰ Ander statutêre maatreëls is onder meer die *Wet op die Voorkoming van Lugbesoedeling*,²²¹ die *Wet op Gemeenskapontwikkeling*,²²² die *Wet op Gesondheid*²²³ en die *Slumswet*.²²⁴

Gesien in die lig van bogenoemde inligting, kan fisiese beplanning derhalwe soos volg gedefinieer word:

"Planning is a phenomenon of the present century. Previously government played only

²¹³ 15 van 1986 (T).

²¹⁴ 20 van 1986.

²¹⁵ 15 van 1985 (K).

²¹⁶ 9 van 1969 (O).

²¹⁷ 27 van 1949 (N).

²¹⁸ Byvoorbeeld die *Wet op Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe* 4 van 1984.

²¹⁹ 103 van 1977.

²²⁰ Olivier, Pienaar en Van der Walt *Sakereg Studentehandboek* 86.

²²¹ 45 van 1965. In die geheel herroep deur die *Rasionaliseringswet op Omgewingswette* 51 van 1997.

²²² In die geheel herroep deur die *Wet op Grondsake* 101 van 1987, behalwe a 51B.

²²³ 63 van 1977.

²²⁴ 76 van 1979. In die geheel herroep deur die *Behuisingswet* 107 van 1997.

the smallest role in the regulation of the economic, social and physical organisation of society. Today it is accepted that it is a principal responsibility of the state to make provision for the proper planning of various and particular parts of an organised society. Physical planning is one of these particular functions relating to the organisation of the physical environment and more specifically the use of land within the state."²²⁵

2.3.2 DIE WET OP FISIESE BEPLANNING 125 VAN 1991

In 1991 het 'n nuwe *Wet op Fisiese Beplanning*²²⁶ sy verskyning gemaak. Die *Wet op Fisiese Beplanning* het op 30 September 1991 in werking getree.²²⁷ Die nuwe Wet het beplanning op makro vlak in Suid-Afrika gereël. Hierdie Wet het voorsiening gemaak vir 'n nuwe beplanningsraamwerk waarvan die basis die verdeling van die Republiek in streke is. Nasionale ontwikkelingsplanne, streeksontwikkelingsplanne, streekstruktuurplanne en stedelike struktuurplanne moet deur die verskillende owerhede opgestel word. In terme van artikel 3 was die Minister van Streeks- en Grondsake by magte om die Republiek in twee of meer ontwikkelingsstreke in te deel,²²⁸ wat op hulle beurt weer in twee of meer beplanningstreke verdeel. Die minister was verder by magte om 'n beleidsplan daar te stel. Hierdie beleidsplan sal

²²⁵ Milton, *Planning and Property* 1985 *Acta Juridica* 267.

²²⁶ 125 van 1991.

²²⁷ Vir 'n volledige bespreking van die *Wet op Fisiese Beplanning* 125 van 1991 sien Pienaar *Doktorale Proefskrif* 82 ev.

²²⁸ A 3. Verskeie faktore moet in dié verband in ag geneem word; soos by

- (a) fisiese en sosiale kenmerke van daardie gebied;
- (b) verspreiding, aanwas en verstedeliking van die bevolking;
- (c) natuurlike en ander hulpbronne asook ekonomiese ontwikkelingspotensiaal;
- (d) bestaande en beplande infrastruktuur;
- (e) die algemene grondbenuttingspatroon; en
- (f) sensitiwiteit van die natuurlike omgewing.

Du Plessis, Olivier en Pienaar "Nuwe Grondmaatreëls" 1991 *SA PR* 256.

bekend staan as 'n nasionale ontwikkelingsplan. Die onderskeie ontwikkelingstreke sal streeksontwikkelingsplanne vir ontwikkelingstreke of gedeeltes daarvan²²⁹ hê waarvolgens beplanning sal geskied.²³⁰

2.3.1.2.1 DIE NASIONALE ONTWIKKELINGSPLAN OF BELEIDSPLAN

Die doel van 'n beleidsplan is om die ordelike fisiese ontwikkeling in nuwe gebiede tot voordeel van al die inwoners daar te stel. Die plan moet die breë riglyne uiteensit vir alle toekomstige ontwikkelings in daardie gebied. Ten einde hierdie beleidsplanne voor te berei, kon die minister 'n komitee aanstel wat betaak was om die konsep beleidsplan op te stel. Geïntereeseerde persone is genooi om voorstelle in te dien wat oorweeg sou word en by die plan ingesluit sou word. Nadat die konsep deur die minister oorweeg en goedgekeur is, is dit in die *Staatskoerant* gepubliseer en het daarna in werking getree. Die Wet het ook die riglyne uiteengesit waarvolgens hierdie beleidsplanne gewysig, hersien of onttrek kon word.²³¹

2.3.1.2.2 STREEKSONTWIKKELINGSPLAN

Volgens Pienaar²³² stem die prosedure vir die opstel en inwerkingtreding van 'n streeksontwikkelingsplan baie ooreen met die van 'n nasionale ontwikkelingsplan

2.3.1.2.3 STREEKSTRUKTUURPLAN

²²⁹ A 4(1).

²³⁰ Van der Merwe "Law of Property (Including mortgage and pledge)" 1991 *Annual Survey of South Africa Law* 128; Van Wyk "Land Law update" 1991 *Codicillus* vol 32 43.

²³¹ Van der Merwe *Annual Survey of South Africa Law* 128.

²³² Pienaar *Doktorale Proefskrif* 87.

Uit hoofde van artikel 22 kon die betrokke minister ook 'n streekstruktuurplan vir 'n beplanningstreek en 'n stedelike struktuurplan vir die regsgebied van een of meer plaaslike owerhede laat opstel. 'n Streekstruktuurplan word vir 'n bepaalde beplanningstreek of 'n gedeelte van 'n beplanningstreek opgestel. Die streekstruktuurplan het die ordelike fisiese ontwikkeling van die totale oppervlakte van die streek ten doel. Die opstel van 'n ontwerpplan geskied op dieselfde wyse as die opstel van nasionale en streekstruktuurplanne.²³³

2.3.1.2.4 STEDELIKE STRUKTUURPLAN

'n Stedelike struktuurplan word vir die geheel of 'n gedeelte van een of meer plaaslike owerhede opgestel.²³⁴ Die Wet bepaal uitdruklik welke instansies in bepaalde gevalle die verantwoordelike owerheid is. Hierdie planne bestaan uit riglyne vir die toekomstige fisiese ontwikkeling van die gebied en kan ook maatreëls met betrekking tot grondaanwending bevat.²³⁵

2.3.1.2.5 EVALUERING

In terme van artikel 33 kon die minister regulasies uitvaardig om die oogmerke van die werking van hierdie Wet uit te sluit.²³⁶ Vir die eerste keer word geleentheid vir openbare deelname in die beplanningsproses gebied.²³⁷ Na instelling van die beplanningskomitees²³⁸ moet aan belanghebbendes by wyse van kennisgewing in die *Staatskoerant* ten minste 30 dae geleentheid

²³³ Aa 10 tot 17. Pienaar *Doktorale Proefskrif* 88.

²³⁴ A 22.

²³⁵ A 24. Pienaar *Doktorale Proefskrif* 89.

²³⁶ A 35(1).

²³⁷ Aa 8 tot 15.

²³⁸ Aa 7 tot 8.

gegee word om skriftelike voorstelle vir opname in die betrokke ontwerpplan voor te lê.²³⁹

Na die inwerkingtreding van die streekstruktuurplanne of die stedelike struktuurplanne mag 'n dorpsbeplanningskema nie daarmee in stryd wees nie.²⁴⁰ Die Wet maak vir geen nuwe grondmaatreëls voorsiening nie: dorpstigting geskied byvoorbeeld steeds deur middel van die provinsiale *Ordonnansies*.²⁴¹

'n Welkome verandering is dat wysigings aan bestaande dorpsaanlegskemas nie teenstrydig met beleidsplanne mag wees nie. Uit hoofde van artikel 27(1) moet latere skemas in ooreenstemming daarmee wees en geen toestemming, goedkeuring of magtiging tot onderverdeling of aanwending van grond mag in stryd daarmee geskied nie.²⁴²

2.3.2 DORPSBEPLANNING

Volgens Meyer²⁴³ is dorpsbeplanning:

"a planning phenomenon and, of necessities, also a legal phenomenon: It is a discipline which includes principles of both planning and law. Yet, it is a stumbling block that many planners know little about law and many lawyers know little about the principles and philosophies of planning."

²³⁹ A 9.

²⁴⁰ A 27. Pienaar *Doktorale Proefskrif* 90.

²⁴¹ Pienaar *Doktorale Proefskrif* 91.

²⁴² Du Plessis, Olivier en Pienaar 1991 *SA PR* 256 ev.

²⁴³ Meyer "Townships and Town Planning" *LAWSA* vol 28 par 1.

Hy definieer dorpsbeplanning tereg soos volg:

"...town planning can in general be described as a government controlled activity concerned with the planning, development and control of land use"

Die agtergrond van die ontwikkeling van dorpe in Suid Afrika verskil van dié in Brittanje.²⁴⁴ Sedert die vroegste tye is Suid-Afrikaanse dorpe beplan. Aanvanklik het die beplanning uit niks meer bestaan as die uitleg van straatpatrone en die opmeting van grond nie. Die *Britse Dorpsbeplanningswet* van 1925 was die voorloper van die Suid-Afrikaanse dorpsbeplanningsordonnansies. Die eerste *Ordonnansie* was die 1931 *Ordonnansie*²⁴⁵ van Transvaal. Die ander provinsies se *Ordonnansies* was geskoei op die *Transvaalse Ordonnansie*.²⁴⁶

Verskillende dorpsbeplanningsaangeleenthede wat rasgebaseerd was, het bestaan. Dorpsbeplanning in die voormalige groepsgebiede het plaasgevind in ooreenstemming met die verskillende provinsiale *Ordonnansies*.²⁴⁷ Met verwysing na grond wat uitsluitlik vir swartes toegewys is, het drie afsonderlike dorpsbeplanningsisteme bestaan vir die volgende kategorie nielandelike gebiede:

(a) stedelike gebiede buite landelike gebiede;

²⁴⁴ Van Wyk "Restrictive conditions as urban land-use planning instruments" *Doktorale Proefskrif* September 1990 42 ev. Pienaar *Doktorale Proefskrif* 87.

²⁴⁵ *Ordonnansie op Dorpe en Dorpsbeplanning* 11 van 1931 (T).

²⁴⁶ Meyer *LAWSA* vol 28 par 4.

²⁴⁷ *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe* 15 van 1986 (T); *Ordonnansie op Grondgebruiksbeplanning* 15 van 1985 (K); *Ordonnansie op Dorpe* 9 van 1969 (O); *Dorpsbeplanningsordonnansie* 27 van 1949 (N).

- (b) SAOT; en
- (c) selfregerende gebiede.

Sedert 1991 het slegs die SAOT en selfregerende gebiede hulle onderskeie dorpsbeplanningsmaatstawwe behou.²⁴⁸ Hierdie verskillende dorpsbeplanning maatstawwe het die verskillende grondgebruike en grondregte wat in hierdie gebiede bestaan het, beïnvloed.

Daar het beide amptelike en nie-amptelike bronne van dorpsbeplanning bestaan. Amptelike bronne het ingesluit statute, ordonnansies, regulasies, Goewerments- en Administratiewe kennisgewings en proklamasies, dorpsbeplanningskemas en gewysigde dorpsbeplanningskemas, afgekondigde gidsplanne, verslae van kommissies en jaarverslae van die Direkteur-generaal van die staatsdepartement wat handel met beplanning of aspekte van beplanning. Nie-amptelike bronne het ingesluit studies en verslae geborg deur die regering, navorsing gedoen deur semi-regeringsrade, universiteite of privaat organisasies, meestergraadverhandelings en doktorsale proefskrifte, boeke en publikasies in tydskrifte, en jaarlikse verslae van ingenieurs en beplanners.

Dorpsbeplanning in Suid-Afrika het uit hoofde van die *Ordonnansies* soos reeds na verwys, plaasgevind. Hierdie Ordonansies het die riglyne uiteengesit wat gevolg moet word by oorweging van die aansoeke om dorpsstigting.²⁴⁹

²⁴⁸ A 11(2) van die *Wet op Afskaffing van Rasgebaseerde Grondreëlings* 108 van 1991.

²⁴⁹ Byvoorbeeld is aansoeke om dorpsstigting in Transvaal gebring in terme van a 96 van die *Dorpsbeplanning en Dorpe Ordonnansie* 15 van 1986 (T).

2.3.2.1 DOEL VAN DORPSBEPLANNING

Regter Macdonald het die volgende opmerking gemaak in *Jones v City of Salisbury*:²⁵⁰

"Town planning is concerned more with the future than with the immediate present and it is of the greatest importance that a present need should not be satisfied at the cost of long term planning more particularly if the present need is not a pressing one."

Dorpsbeplanningskemas²⁵¹ is vir die verskillende plaaslike bestuursgebiede opgestel. Volgens hierdie dorpsbeplanningskemas wat deur die plaaslike bestuur opgestel is, is die gebruik van grond in die jurisdiksiegebied van die betrokke plaaslike bestuur, beheer. Die oorhoofse funksie van 'n dorpsbeplanningskema is om voorsiening te maak vir beplanning van, en ordelike beheer oor die ruimtelike benutting van grond binne die grense van 'n bestaande dorp. Die ordeningprosedure van 'n dorpsbeplanningskema moet van dorpstigtingsprosedure, waardeur 'n nuwe dorp tot stand gebring word, onderskei word. Die doelstellings van 'n dorpsbeplanningskema word gewoonlik bereik deur middel van die sonering van grond in die betrokke gebied vir verskillende gebruike, asook deur aanvullende kontrole oor die gebruik en ontwikkeling van sodanige grond.

Volgens die *Ordonnansies* is die doel van 'n dorpsbeplanningskema om die gekoördineerde en harmonieuse ontwikkeling van die betrokke gebied te bewerkstellig ten einde die gesondheid, veiligheid, goeie orde, aantreklikheid, gerief en algemene welsyn van die inwoners daarvan te

²⁵⁰ 1973 (1) SA 548 (RA) 551C.

²⁵¹ 'n Dorpsbeplanningskema is 'n dokument wat deur 'n Plaaslike bestuur opgestel word en wat ten doel het om die gekoördineerde en harmonieuse ontwikkeling van die gebied waarop dit betrekking het op so 'n wyse en so effektief moontlik die gesondheid, veiligheid, goeie orde, aantreklikheid, gerief en algemene welsyn van sodanige gebied asook doeltreffendheid en spaarsaamheid in die loop van sodanige ontwikkeling te bevorder.

verseker.²⁵²

2.3.2.2 INHOUD VAN 'n DORPSBEPLANNINGSKEMA

Elk van die Provinsiale *Ordonnansies* bevat bepaalde voorskrifte oor die spesifieke aangeleenthede wat in 'n dorpsbeplanningskema gereël moet en kan word. Dit bepaal dat die skemas voorskrifte moet bevat om:²⁵³

- (i) die ontwikkeling van die gebied waarop dit betrekking het, te reël, te beperk of te verbied;
- (ii) die verwesenliking van die oogmerke van die betrokke skema te bewerkstellig, met inbegrip van die nodige voorskrifte oor die toepassing van die skema; en
- (iii) die aangeleenthede wat gespesifiseer is, te reël.²⁵⁴

Sonering van grond in die gebied wat deur 'n bepaalde skema geraak word, maak gewoonlik die ruggraat van die skema uit en skryf die grondgebruik van elke bepaalde grondstuk voor. Gewoonlik word grond gesoneer vir woon-, sake-, nywerheids- en ander doeleindes. Afgesien van sonering behels die inhoud van die skema gewoonlik sake wat met die ontwikkeling en gebruik van die grond verband hou, soos byvoorbeeld voorsiening van dienste, kontrole oor bouwerk, paaie en verkeer en omgewingsverwante aangeleenthede soos parke en besoedeling.²⁵⁵

²⁵² Olivier, Pienaar en Van der Walt *op cit* Fisiese Beplanning 15 ev.

²⁵³ Pienaar *Doktorale Proefskrif* 101 ev.

²⁵⁴ Aa 26, 31, 42 en 49 van die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe* 15 van 1986 (T); Aa 39, 13, 15 van die *Ordonnansie op Grondgebruiksbeplanning* 15 van 1985 (K); A 31 van die *Ordonnansie op Dorpe* 9 van 1969 (O); en Aa 56 en 58 van die *Dorpsbeplanningsordonnansie* 27 van 1949 (N).

²⁵⁵ Pienaar *Doktorale Proefskrif* 103; Olivier, Pienaar en Van der Walt *op cit* Fisiese Beplanning 32.

Die onderskeie *Ordonnansies* van elke provinsie²⁵⁶ reël die bepalings wat in die dorpsbeplanningskema vervat kan word. Elke *Ordonnansie* bevat dus 'n aantal voorskrifte oor die opstel, inwerkingtreding, afdwinging en wysiging van skemas in die provinsie. In die ou *Transvaalse Ordonnansie* van 1965 is 'n ontwerpskema deur die plaaslike bestuur opgestel en dan via die Direkteur van Plaaslike Bestuur, die Dorperaad en die Administrateur (nou die premier) goedgekeur.

Gemagtigde besture²⁵⁷ word in die nuwe *Ordonnansie*²⁵⁸ toegelaat om die goedkeuringsfase van die skema self af te handel en die goedkeuring daarvan self te proklameer, met kennisgewing en 'n reg van appèl na die minister, terwyl die toesighoudende funksie van die Dorperaad en die minister vir alle ander besture bly voortbestaan soos in die ou *Ordonnansie*.²⁵⁹

Sodra 'n skema afdwingbaar word, is beide die plaaslike bestuur en alle inwoners van die gebied daaraan gebonde, en daarna mag geen handeling op of in verband met grond in daardie gebied uitgevoer of toegelaat word in stryd met die bepalings van die skema nie. Al die *Ordonnansies*²⁶⁰

²⁵⁶ Toe die huidige nege provinsies ingedeel is, het die genoemde vier *Ordonnansies* wat gegeld het vir die toe bestaande vier provinsies *mutatis mutandis* bly voortbestaan behalwe daar waar die *Ordonnansie* herroep is en 'n ander *Ordonnansie* in die plek daarvan gestel is.

²⁵⁷ Die *Ordonnansies* maak voorsiening vir die daarstelling van Gemagtigde en Ongemagtigde Plaaslike Besture deur die minister. Gemagtigde Plaaslike Besture het die bevoegdheid om op hulle eie te funksioneer en byvoorbeeld hulle eie dorpstigingsaansoeke te ontvang, goed te keur, te verwerk en dan kennis aan die minister te gee. In die geval van Ongemagtigde Plaaslike Besture word dorpstigingsaansoeke byvoorbeeld by die minister ingehandig. Die minister keur die aansoek goed of af en kennis word dan aan die plaaslike bestuur gegee. Ongemagtigde Plaaslike Besture mag sekere funksies nie sonder die goedkeuring van die minister verrig nie.

²⁵⁸ 15 van 1986.

²⁵⁹ Olivier, Pienaar en Van der Walt *op cit* Fisiese Beplanning 32.

²⁶⁰ Aa 26, 31, 42 en 49 van die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe* 15 van 1986 (T); Aa 39, 13, 15 van die *Ordonnansie op Grondgebruiksbeplanning* 15 van 1985 (K);

bevat egter bepalings oor die afdwinging van 'n dorpsbeplanningskema.²⁶¹ Die belangrikste verskille tussen die ou *Tranvaalse Ordonnansie* en die nuwe *Ordonnansie*²⁶² is daarin geleë dat die gemagtigde plaaslike besture in die nuwe bedeling meer afhandelingsbevoegdhede verkry het, dat besware in alle gevalle reeds vir die eerste keer op plaaslike bestuursvlak geopper kan word, dat die posisie ten aansien van koopkontrakte van ongeproklameerde erwe duideliker gereël word, dat die voorsiening van, en verantwoordelikheid vir ingenieursdienste in meer detail en op 'n minder omslagtige wyse gereël word, dat die samestelling van die Dorperaad verander het, en dat die prosedure rondom begiftigings vereenvoudig is.²⁶³

2.3.3 DORPSTIGTING

2.3.3.1 INLEIDING

In teenstelling met die grondbeheerbeginsels wat in dorpsbeplanningskemas vervat is, en wat hoofsaaklik met die beplanning ontwikkeling van grondgebruik binne die grense van bestaande dorpe gemoeid is, bestaan daar ook op provinsiale en plaaslike bestuursvlak grondbeheerbeginsels wat hoofsaaklik handel met die totstandkoming van nuwe dorpe.²⁶⁴ Al die betrokke *Ordonnansies* bevat die beginsel dat sodanige nuwe dorpe nie anders as ooreenkomstig die betrokke statutêre voorskrifte gestig mag word nie.²⁶⁵

A 31 van die *Ordonnansie op Dorpe* 9 van 1969 (O); en
Aa 56 en 58 van die *Dorpsbeplanningsordonnansie* 27 van 1949 (N).

²⁶¹ Olivier, Pienaar en Van der Walt *op cit* Fisiese Beplanning 52.

²⁶² 15 van 1986.

²⁶³ Olivier, Pienaar en Van der Walt *op cit* Fisiese Beplanning 74 ev.

²⁶⁴ Vir 'n historiese agtergrond van dorpstigting sien Van Wyk *Doktorale Proefskrif* 22.

²⁶⁵ Soos bv a 66 van die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe* 15 van 1986 (T).

In die Kaapprovinsie word dorpstigting vanuit die oop punt van onderverdeling van grond benader. Behalwe dat onderverdeling slegs volgens die bepaling van die *Ordonnansie*²⁶⁶ mag plaasvind, moet enige onderverdeling wat hersonering van die grond impliseer, ook deur sodanige hersonering voorafgegaan word.²⁶⁷

2.3.3.2 PROSEDURE BY DORPSTIGTING

Dorpe kon gestig word in ooreenstemming met die bepalinge soos neergelê deur die onderskeie *Ordonnansies*. Elkeen van die betrokke *Ordonnansies* bevat gedetailleerde voorskrifte oor die prosedure wat by dorpstigting gevolg moet word.²⁶⁸ Daar bestaan 'n onderskeid tussen die prosedure wanneer die dorp op inisiatief van 'n privaatonwikkelaar of deur die minister of plaaslike bestuur ontwikkel word. Geen privaatdorp kon egter gestig word of ontwikkeling van grond kon gedoen word sonder die goedkeuring van die minister nie.

'n Skriftelike aansoek moes gebring word aan die Direkteur vir Plaaslike regering.²⁶⁹ Hierdie aansoek moet voldoen aan al die vereistes wat deur die minister voorgeskryf is. 'n Afskrif van die aansoek (in geval van ongemagtigde plaaslike besture) moet ook aan die plaaslike owerheid

²⁶⁶ *Ordonnansie op Grondgebruiksbeplanning* 15 van 1985 (K).

²⁶⁷ Aa 22 en 23 van die *Ordonnansie op Grondgebruiksbeplanning* 15 van 1985 (K).

²⁶⁸ Hfst III van die *Ordonnansie op Grondgebruiksbeplanning* 15 van 1985 (K);
Hfst III - IV van die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe* 15 van 1986 (T);
HFST II van die *Ordonnansie op Dorpe* 9 van 1969 (O);
Hfst III *Dorpsbeplanningsordonnansie* 27 van 1949 (N).

²⁶⁹ Die Direkteur: Plaaslike regering is 'n persoon wat in diens is van die Departement: Ontwikkelingsbeplanning en Plaaslike regering. Waar 'n plaaslike bestuur in terme van a 2 van die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe* 15 van 1986 (T) as 'n gemagtigde plaaslike bestuur erken word moet die term "Direkteur" geles word as "Plaaslike bestuur" terwyl dit in die geval van ongemagtigde plaaslike besture steeds geles moet word as "Direkteur".

gestuur word tesame met soveel afskrifte as wat deur die plaaslike owerheid vereis word. Aansoeke om dorpsstigting daarenteen wat binne die jurisdiksiegebied van 'n gemagtigde plaaslike bestuur val hoef nie by die Direkteur ingedien te word nie, maar kan direk by die plaaslike bestuur ingedien word vanwaar kennis van die aansoek aan die Departement Ontwikkelingsbeplanning en Plaaslike regering gegee word.²⁷⁰

Wanneer die minister dit goed dink, kan grond verkry word vir die doeleindes van dorpsstigting. Alle vereistes gestel deur die *Ordonnansies* moet ook by hierdie aansoeke nagekom word. Wanneer die minister die stigting van 'n dorp voorstel, moet die Direkteur vir Plaaslike regering een keer per week vir twee agtereenvolgende weke in die *Staatskoerant* 'n kennisgewing publiseer wat bevestig dat die minister voorgestel het dat 'n dorp gestig moet word en dat alle relevante inligting en dokumente ooplê vir inspeksie.²⁷¹

Die aard en omvang van die minister se diskresie om 'n aansoek vir dorpsstigting goed of af te keur, is in *Administrator Cape Province v Ruyteplaats Estates (Pty) Ltd*²⁷² oorweeg. In hierdie saak het die appellant goedkeuring aan die respondent verleen om 'n dorp te stig onder sekere voorwaardes, naamlik dat die waterskema die eiendom van die plaaslike owerheid moet word sonder kompensasie aan die eienaar. Die Provinsiale Afdeling het bevind dat die voorwaardes *ultra vires* was.

²⁷⁰ A 95 van die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe* 15 van 1986 (T).

²⁷¹ Meyer *LAWSA* vol 28 par 215.

²⁷² 1952 (1) SA 541 (A).

Tydens appèl is bevind dat artikel 18 van die *Ordonnansie*²⁷³ 'n ongebonde diskresie aan die Administrateur verleen om tydens die toestaan van aansoeke voorwaardes op te lê. Die enigste beperking op die diskresie (goedkeuring of afkeuring van die aansoek) wat van regsweë opgelê is, was " that the persons to whom the duty was delegated were to apply their minds properly to the question before them, to consider it honestly and bona fide, without any ulterior motive, and not to impose a condition which no reasonable man so acting could have done."

Uit hoofde van artikel 11 moes die eenaar van grond wat 'n voorgestelde dorp wou oprig skriftelik aansoek doen by die minister. Die minister moes die aansoek na die Dorperaad verwys vir hulle oorweging en aanbevelings aan die minister. Die oorwegings en aanbevelings het die voorwaardes in gesluit wat opgelê moes word tydens goedkeuring.²⁷⁴

"The Administrator may, subject to the provisions of the endowment, grant or refuse the application, provided that if he grants the application he may make such modifications of the conditions recommended by the Board as he may think fit, provided that modifications must be referred back to the Board."²⁷⁵

Daar is beslis dat die voorwaardes nie *ultra vires* was nie en dat die minister bevoeg was om die voorwaardes op te lê.

²⁷³ 33 van 1934.

²⁷⁴ Aa 14 en 15.

²⁷⁵ A 16.

2.3.3.3 STIGTINGSVOORWAARDES

Die proklamasie van 'n nuwe dorp gaan altyd met die oplegging van bepaalde stigtingsvoorwaardes gepaard.²⁷⁶ Die minister, in oorleg met die plaaslike bestuur, lê hierdie voorwaardes op en dit vorm deel van die proklamasie. Gemagtigde plaaslike besture is gemagtig om hulle eie stigtingsvoorwaardes op te lê. Die voorwaardes handel gewoonlik onder andere met die voorsiening van noodsaaklike dienste en begiftigings. Dit bevat voorproklamasievoorwaardes waaraan voldoen moet word voordat die dorp tot goedgekeurde dorp verklaar kan word. Dit sluit onder meer die opheffing van bestaande titelvoorwaardes of die konsolidasie van erwe in.

Uit hoofde van artikel 71(2) van die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe*²⁷⁷ kan die minister, nadat 'n aansoek goedgekeur is, in die geval van ongemagtigde plaaslike besture, enige voorwaarde wat hy dienstig ag, oplê.²⁷⁸ In die geval van gemagtigde plaaslike besture is die gemagtigde plaaslike bestuur bevoeg om die stigtingsvoorwaardes *meru moto* te wysig of op versoek van die aansoeker.

Uit die uitspraak gegee in *Administrator Cape Province v Ruyteplaats Estates (Pty) Ltd*²⁷⁹ blyk dit dat die destydse Administrateur die bevoegdheid besit om binne sy diskresie 'n aansoek om dorpsstigting goed of af te keur. As dit die geval is beteken dit dat die minister uit hoofde van die diskresie aan hom toegeken, ook voorwaardes kan neerlê vir die stigting van 'n dorp, behalwe

²⁷⁶ Van Wyk *Doktorale Proefskrif* 115.

²⁷⁷ 15 van 1986.

²⁷⁸ Hierdie bevoegdhede word ook aan die minister uit hoofde van art 42(1) van die *Ordonnansie op Grondgebruiksbeplanning* 15 van 1985 (K) en art 10(1) van die *Ordonnansie op Dorpe* 9 van 1969 (O) toegeken.

²⁷⁹ 1952 (1) SA 541 (A).

waar die *Ordonnansie* anders bepaal. Die enigste ander beperking op sy diskresie is die beperking geïmpliseer deur wetgewing.

In *Shell SA (Pty) Ltd v Alexene Investments (Pty) Ltd*²⁸⁰ is beslis dat 'n toepaslike dorpsbeplanningskema wat in konflik is met die titelvoorwaardes wat aan 'n erf toegeken is, nie hierdie voorwaardes tersyde stel nie:

"In terms of s 87 of the *Town Planning and Townships Ordinance 25 of 1965 (T)* a local authority is bound to observe every condition relating to a township or an erf in a township imposed by the Administrator and such local authority is compelled to refuse to approve any building plan in conflict with any such condition. A subsequent town planning scheme does not override the title conditions imposed on an erf, whenever there is a conflict between the two."

Die *Wet op die Verwydering van Beperkings in Dorpe*²⁸¹ het aan die minister die volmag verleen om titelvoorwaardes te wysig.²⁸² Van Wyk²⁸³ is van mening dat stigtingsvoorwaardes streng gesproke nie as beperkende voorwaardes geklassifiseer kan word nie, want dit is nie voorwaardes wat die eienaar van die grond opgelê word nie, maar die ontwikkelaar. Dit is wel so dat stigtingsvoorwaardes nie beperkende voorwaardes is nie, maar ek is van mening dat Van Wyk hier in die motivering vir die andersheid gefouteer het, want die grondeienaar en die ontwikkelaar is dieselfde persoon. Ek is egter van mening dat Van Wyk bedoel het dat hierdie voorwaardes

²⁸⁰ 1980 (1) SA 683 (W).

²⁸¹ 48 van 1946.

²⁸² Meyer *LAWSA* vol 28 par 301 ev.

²⁸³ Van Wyk *Doktorale Proefskrif* 124.

nie die grondeienaar in sy hoedanigheid as grondeienaar opgelê word nie, maar wel in sy hoedanigheid as ontwikkelaar van die grond. Dit is ook nie titelvoorwaardes nie, want titelaktes bevat geen verwysing daarna nie.

Beperkende voorwaardes is voorwaardes wat deur die aanvanklike dorpsienaar of -ontwikkelaar teen die titelaktes van erwe binne 'n bepaalde dorpsgebied geregistreer word om sodoende 'n beperking op die genot of gebruik van die erwe te plaas. Stigtingsvoorwaardes is verpligtinge wat deur die plaaslike bestuur op die ontwikkelaar gelê word. Dit word nie geregistreer nie.²⁸⁴

2.3.3.3.1 DOEL VAN STIGTINGSVOORWAARDES

Die doel met die oplegging van stigtingsvoorwaardes het te make met die verpligting wat op die ontwikkelaar geplaas word om sekere essensiële dienste en fasiliteite op 'n erf aan te bring, alvorens sodanige erf vervreem mag word. Dit is veral die toekomstige erfeienaars wat baatvind by die oplegging van stigtingsvoorwaardes.²⁸⁵

2.3.3.3.2 AARD VAN STIGTINGSVOORWAARDES

Volgens Van Wyk²⁸⁶ bestaan daar wye uiteenlopende sienings oor die aard van stigtingsvoorwaardes. Dit is al beskryf as van kontraktuele aard,²⁸⁷ 'n statutêre aard,²⁸¹ beide

²⁸⁴ Delpont en Olivier 654.

²⁸⁵ Van Wyk *Doktorale Proefskrif* 123; soos uiteengesit in *Oertel v Direkteur v Plaaslike Bestuur* 1983 (1) SA 354 (A) 368 B - D.

²⁸⁶ Van Wyk *Doktorale Proefskrif* 126.

²⁸⁷ Sien by *Estate Breet v Peri-Urban Areas Health Board* 1955 (3) SA 523 (A).

²⁸⁸ *Administrator, Cape Province v Ruyteplaats Estates (Pty) Ltd* 1952 (1) SA 541 (A) 554.

kontraktuele en statutêre aard,²⁸⁹ nie-wetgewing,²⁹⁰ kwasi-wetgewing²⁹¹ of judisieel.²⁹²

Van Wyk is van mening dat stigtingsvoorwaardes administratiefregtelik van aard is.²⁹³ Dit is ook die siening wat in die *Estate Breet*-saak geneem is. Tog kan soms gesê word dat stigtingsvoorwaardes die vorm van ondergeskikte wetgewing aanneem, omdat nie-voldoening daaraan, kan lei tot kriminele sanksies.²⁹⁴ Van Wyk steun nie hierdie siening nie, omdat die kriminele sanksies deur die *Ordonnansie* opgelê word en nie deur die stigtingsvoorwaardes wat geag word van 'n regsraad te wees nie.²⁹⁵

In *Oertel v Direkteur van Plaaslike Bestuur*²⁹⁶ het die Appêlhof beslis dat die verpligtinge voortspruitende uit stigtingsvoorwaardes aan verjaring onderhewig was.²⁹⁷

2.3.3.4 ONWETTIGE DORPE

Wanneer die minister van mening is dat 'n persoon op die punt staan of reeds 'n dorp gestig het wat nie voldoen aan die voorwaardes neergelê in die *Ordonnansie* of ander wetgewing wat

²⁸⁹ *Administrateur, Transvaal v Lotz* 1960 (2) SA 135 (T).

²⁹⁰ *Cohen v Verwoerdburg Town Council* 1983 (1) SA 334 (A) 350 G - H.

²⁹¹ *Cotton Trail Homes (Pty) Ltd v Palm Fifteen (Pty) Ltd* 1977 (1) SA 264 (W) 272 G.

²⁹² *S v Cyril Investments (Pty) Ltd* 1965 (3) SA 210 (K) 212 E.

²⁹³ Van Wyk *Doktorale Proefskrif* 131.

²⁹⁴ *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe* 15 van 1986 (T) a 115.

²⁹⁵ Van Wyk *Doktorale Proefskrif* 131.

²⁹⁶ 1983 (1) SA 354 (A).

²⁹⁷ Op 376 E-G.

betrekking het op dorpe, is hy by magte om, onderworpe aan enige wet met betrekking tot mynbou, by wyse van 'n kennisgewing in die *Staatskoerant* die dorp as 'n onwettige dorp te verklaar. Die minister moet die verantwoordelike persoon skriftelik in kennis stel van die kennisgewing en die inhoud.

Waar 'n dorp as 'n onwettige dorp verklaar is, mag geen persoon, sonder die skriftelike toestemming van die minister enige gebou daar oprig, verander, uitbrei, onderhou, bewoon of gebruik of enige ander persoon toestemming verleen om 'n gebou op te rig, te verander, uit te brei, te onderhou, te bewoon of te gebruik nie, totdat die dorp as 'n goedgekeurde dorp verklaar word in terme van die *Ordonnansie*.²⁹⁸ Toestemming om bogenoemde te doen kan deur die minister verleen word onderhewig aan voorwaardes wat hy goed dink. 'n Persoon wat hierdie bepalinge en beperkings, neergelê deur die minister ten opsigte van 'n onwettige dorp, verontagsaam maak hom/haar skuldig aan 'n misdryf.²⁹⁹

2.4 POSISIE NA 1991

2.4.1 INLEIDING

In 1990 is daar steeds gebruik gemaak van bestaande rasgebaseerde grondmaatreëls soos onder andere die *Wet op Groepsgebiede*,³⁰⁰ die *Wet op Vryevestigingsgebiede*,³⁰¹ die *Ontwikkelingstrust*

²⁹⁸ 15 van 1986 (T).

²⁹⁹ Meyer *LAWSA* vol 28 par 77.

³⁰⁰ 36 van 1966.

³⁰¹ 102 van 1988.

en *Grond Wet*³⁰² en die *Wet op die Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe*.³⁰³ Gedurende Oktober 1990 het die Staatspresident afgekondig dat die rasgebaseerde wette gedurende die parlementêre sitting herroep gaan word.³⁰⁴

Volgens Pienaar³⁰⁵ het verskeie faktore tot die noodsaaklike grondhervormingsproses aanleiding gegee, waaronder

- toenemende bevolkingsgroei;
- oorbevolking van bestaande (veral swart) gebiede;
- migrasie en verstedeliking;
- tekort aan beskikbare grond;
- die bestaan van 'n verskeidenheid grondbeheersisteme en die regsonsekerheid wat dit veroorsaak; en
- binne- en buitelandse druk ten opsigte van die rasbepaalde grondbeheer en begunstigde posisie van sekere bevolkingsgroepe.

In 1991 is die *Witskrif op Grondhervorming* in die Parlement voorgelê.³⁰⁶ Die vertrekpunte van die *Witskrif* het ingesluit:

³⁰² 18 van 1936.

³⁰³ 4 van 1984.

³⁰⁴ Olivier, Du Plessis en Pienaar "Wette op grondbesit herroep" 1991 *SA PR* 115.

³⁰⁵ Pienaar *Doktorale Proefskrif* 215.

³⁰⁶ Vir kritiek op die *Witskrif op Grondhervorming* sien Budlender, Claassens ea "Statement on the White Paper on Land Reform and the accompanying bills" 1991 *SAJHR* 159 - 166; Du Plessis "Regstellende aksie met betrekking tot grond" 1991 *TRW* 140 - 154; Du Plessis, Olivier en Pienaar 1991 *SA PR* 115 - 125; Du Plessis, Olivier en Pienaar 1991 *SA PR* 255; Van Wyk *Codicillus* 43 - 48.

- (i) toegang tot grond is 'n basiese menslike behoefte, en
- (ii) vrye handel en private eiendomsreg is die gepaste stelsel om aan hierdie behoefte te voldoen.³⁰⁷

Die beleidsdoelstellings³⁰⁸ van die Witskrif is om toegang tot grondgebruiksregte uit te brei en te verbreed sodat dit toeganklik vir die hele bevolking is, die opgradering van die kwaliteit en sekuriteit van titel in grond, sowel as die gebruik van die grond as 'n nasionale bate.³⁰⁹ Ten einde hierdie doelstellings te bereik is die *Wet op die Afskaffing van Rasgebaseerde Grondreëlings*,³¹⁰ die *Wet op die Opgradering van Grondbesitregte*³¹¹ en die *Wet op Minder Formele Dorpstigting*³¹² daargestel.³¹³

2.4.2 AFSKAFFING VAN RASGEBASEERDE GRONDREËLINGS

Die *Wet op die Afskaffing van Rasgebaseerde Grondreëlings*³¹⁴ het die oorgrote meerderheid van rasgebaseerde grondwette herroep.³¹⁵ In die meeste gevalle het die bestaande regte van krag

³⁰⁷ Vir verdere bronne sien Du Plessis, Olivier en Pienaar 1991 *SA PR* 120; Du Plessis, Olivier en Pienaar 1991 *SA PR* 264.

³⁰⁸ Kleyn en Boraïne 501.

³⁰⁹ Du Plessis, Olivier en Pienaar 1991 *SA PR* 120. Die Witskrif stel die omskepping van die kommunale grondbesitstelsel in volle eiendomsreg as 'n hoë prioriteit.

³¹⁰ 108 van 1991.

³¹¹ 112 van 1991.

³¹² 113 van 1991.

³¹³ Sien Bennett and Roos "The 1991 Land reform acts and the future of African Customary Law" 1992 *SALJ* vol 109 447 ev.

³¹⁴ Sien in die verband Van Wyk *Codicillus* 44; Van der Merwe 1991 *Annual Survey of South Africa Law* 121; Van der Walt 1991 *THRHR* vol 54 no 5 738.

³¹⁵ Die Wette wat herroep is, is die *Swart Grond Wet* 27 van 1913, *Ontwikkelingstrust en Grond Wet* 18 van 1936, *Wet op Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe* 4 van 1984, die *Wet op Groepsgebiede* 36 van 1966 en wetgewing rakende nie-blankes en asiate.

gebly en regulasies uitgevaardig in terme van die afgeskafte wetgewing is nie herroep nie. Daar is byvoorbeeld voorsiening gemaak vir die oordrag van bates, laste, regte en verpligtinge na ander persone, instellings of instansies. Die Wet bevat ook reëlings met betrekking tot die uitsluitlike verkryging en okupasie van grond deur kleurlinge en Indiërs. Bestaande dorpstigting-, registrasie- en grondbeheervormmaatreëls bly voortbestaan in die selfregerende gebiede, SAOT en stedelike swart gebiede asook in gebiede aangewys vir geordende informele vestiging.³¹⁶

Die oorblywende rasgebaseerde wetgewing is kort daarna deur die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*³¹⁷ gewysig. Die doel was nie om hierdie wette in geheel te herroep nie, maar om die rasgebaseerde klousules te wysig sodat dit meer werkbaar is en minder diskriminerend, en dat dit tesame met die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* aangewend kan word om 'n meer toeganklike grondgebruikstelsel daar te plaas.

2.4.2.1 DOEL VAN DIE WET OP DIE AFSKAFFING VAN RASGEBASEERDE GRONDREËLINGS 108 VAN 1991

Die hoofdoelstelling van bovermelde Wet is om sekere wette te wysig of te herroep ten einde sekere rasgebaseerde beperkings ten opsigte van die aanskaffing en gebruiksregte van grond af te skaf. Die Wet stel die uifasering van sekere rasgebaseerde instansies en statutêre sisteme ten doel, ten einde met alle rasgebaseerde verwysings weg te doen.³¹⁸

³¹⁶ Du Plessis, Olivier en Pienaar 1991 *SA PR* 121.

³¹⁷ 67 van 1995.

³¹⁸ Sien ook Van der Merwe *Annual Survey of South Africa Law* 121.

2.4.2.2 **WERKING VAN DIE WET OP AFSCAFFING VAN RASGEBASEERDE
GRONDREËLING 108 VAN 1991**

Bogemelde Wet maak voorsiening daarvoor dat alle grond en/of bates wat aan die Suid-Afrikaanse Ontwikkelingstrust behoort het, aan 'n minister of staat oorgedra word.³¹⁹ Uit hoofde van artikel 27C is die president by magte om 'n Ontwikkelingsinstituut te vestig. Die doel van die Ontwikkelingsinstituut is om die ontwikkeling van 'n betrokke gebied te beplan, finansier, koördineer, bevorder en te bestuur, asook om die inwoners van die gebied op te lei op die gebied van nywerheid, finansies, mynbou, landbou en ander besighede.

Volgens hoofstuk VII is inwoners van 'n gebied tesame met 'n plaaslike oorgangsraad by magte om verordeninge vir norme en standaarde vir die residensiële gebied op te stel. Hierdie verordeninge kan onder andere voorsiening maak vir die vasstelling van:

- (a) norme en standaarde rakende oorbevolking;
- (b) onbewoonbare persele;
- (c) onderhoud van persele;
- (d) die herstel, opruiming en verwydering van oorlas;
- (e) die herstel en onderhoud aan geboue; en
- (f) die plasing van 'n verbod op die onhigiëniese, onbetaamlike of gevaarlike gebruik van geriewe of fasiliteite. Enige verordening wat diskrimineer op grond van ras, kleur of godsdienstige oortuigings, of wat grof onredelik is, het geen krag of effek nie.³²⁰

³¹⁹ A 12(2).

³²⁰ A 99; sien ook Van der Merwe *Annual Survey of South Africa Law* 121

2.4.3 OPGRADERING VAN GRONDBESITREGTE

2.4.3.1 DOEL VAN DIE WET OP DIE OPGRADERING VAN GRONDBESITREGTE 112 VAN 1991³²¹

Die *Wet op die Opgradering van Grondbesitregte*³²² het die opgradering en omskakeling van sekere regte in grond na eiendomsreg en die oordrag van bestaande stamgrond as volle eiendom aan stamme ten doel gehad.³²³

Ingevolge artikels 2 en 3 word 'n grondbesitreg,³²⁴ vermeld in Bylaes 1 en 2, wat toegeken is ten opsigte van 'n erf of stuk grond geleë in 'n geformaliseerde dorp en waarvan 'n dorpsregister reeds geopen is, omskep in eiendomsreg. Die bepalinge geld ook ten opsigte van 'n stuk grond wat opgemeet is, maar nie deel van 'n dorp uitmaak nie.³²⁵ Die Registrateur van Aktes word aangesê om die nodige inskrywings en endossemente op die grondregteregister aan te bring.³²⁶ Indien die Registrateur van Aktes oortuig is dat die grondregteregister as sodanig gebruik kan word, word dit geag deel van die dorpsregister van die dorp uit te maak.³²⁷ Om egter te kwalifiseer moet die grond opgemeet, of informeel afgemerk wees, voor kom op 'n algemene plan of deel vorm van 'n geformaliseerde dorp.³²⁸ 'n Grondbesitreg in Bylae 2 van die Wet vermeld, wat toegeken is ten

³²¹ Sien ook Van Wyk *Codicillus* 46; Du Plessis, Olivier en Pienaar 1991 *SA PR* 124; Du Plessis, Olivier en Pienaar 1991 *SA PR* 267; Pienaar *Doktorale Proefskrif* 219 - 221.

³²² 112 van 1991.

³²³ Van der Merwe *Annual Survey of South Africa Law* 123.

³²⁴ Naamlik huurpag, erfpag en grondbriewe.

³²⁵ A 2(1)(c).

³²⁶ A 2(2)(a).

³²⁷ A 2(3).

³²⁸ A 2.

opsigte van 'n erf of ander opgemete stuk grond, word by die indiening by die registrasiekantoor deur die eienaar van daardie erf of stuk grond van 'n akte van oordrag, uitgemaak in die naam van die persoon wat die houer van die betrokke grondbesitreg is, deur die Registrateur van Aktes in eiendomsreg omskep deur die erf of stuk grond in die naam van bedoelde persoon te registreer.³²⁹ Die persoon wat die houer van 'n spesifieke besitreg is uit hoofde van die grondregteregister, word dan die wettige eienaar van die grond.³³⁰

Hangende die omskepping daarvan, word die houer van grondbesitregte geag die eienaar te wees van die grond, onderworpe aan al die vorige voorwaardes, serwitute, verbande en geregistreerde voorwaardes.³³¹ Die bepalings van artikel 4(1) raak egter nie:

- (i) 'n beperking geplaas op die tydperk waarvoor die betrokke grondbesitreg verleen is;
- (ii) 'n beperking, anders as uit hoofde van 'n ooreenkoms waarby die houer van die grondbesitreg 'n party was, geplaas op die bevoegdheid van die houer om die grondbesitreg te vervreem, te bemaak, te verhuur, te verhipotekeer of andersins daarmee te handel asof hy die eienaar is;
- (iii) 'n beperking geplaas op die oordrag van die grondbesitreg aan 'n persoon van 'n bepaalde bevolkings- of etniese groep of wat nie van 'n bepaalde bevolkings- of etniese groep is nie; of
- (iv) 'n verpligting op die houer van die grondbesitreg geplaas om 'n tantième of dergelike periodieke heffing aan die dorpeienaar vir die voortbestaan van die grondbesitreg te betaal,

³²⁹ A 3(1).

³³⁰ Van der Merwe *Annual Survey of South Africa Law* 123 ev.

³³¹ A 4.

nie.³³² Selfs nadat omskepping plaasgevind het, geld dieselfde beperkings wat teen die grond geregistreer was steeds.³³³

Artikel 15 verleen aan die minister³³⁴ die bevoegdheid om deur middel van 'n kennisgewing en in die *Staatskoerant* 'n dorp tot 'n geformaliseerde dorp te verklaar. 'n Dorp kan slegs as sodanig verklaar word indien 'n algemene plan ten opsigte van die dorp goedgekeur is, die grond opgemeet is en grondbesitregte ten opsigte van 'n erf of stuk erf toegeken is. Uit hoofde van artikel 9 kan die minister die Registrateur van Aktes versoek om 'n dorpsregister vir daardie dorp te open.³³⁵

Die minister is uit hoofde van artikel 7 met die bevoegdheid bekleed om serwitute en beperkende voorwaardes ten opsigte van geformaliseerde dorpe te kanselleer indien hy van mening is dat dit strydig is met, of onwenslik is met betrekking tot die gebruik of okkupasie, of die verdere ontwikkeling of onderverdeling van daardie grond as 'n dorp.³³⁶ Indien die minister van oordeel is dat die grondregteregister van 'n dorp nie bygehou is nie, kan hy 'n persoon aanwys om 'n grondregteregister vir die dorp op te stel of die bestaande register by te werk en foute en weglatings te verbeter of aan te vul.³³⁷

³³² A 4(3).

³³³ A 5.

³³⁴ Minister van Openbare Werke en Grondsake.

³³⁵ Ten opsigte van staatsgrond. Indien die grond nie staatsgrond is nie, kan die eienaar van die grond waarop die dorp geleë is, 'n aansoek aan die Registrateur van Aktes rig.

³³⁶ Uit hoofde van a 8 kan 'n persoon wat as gevolg van die kansellasie skade ly, kompensasie eis.

³³⁷ A 18.

'n Stam is bevoegd om grond in eiendom te verky en om dit te verkoop, te verruil, te skenk, te verhuur, te verhipotekeer of na goeddunke daaroor te beskik.³³⁸ 'n Stam kan die minister versoek om stamgrond waarvan die beheer by die stam berus, aan die stam in eiendom oor te dra.³³⁹ Slegs opgemete grond kan egter aan 'n stam oorgedra word. Die president was by magte om hierdie Wet (tot 1993) te verklaar om ook op die selfregerende gebiede toepassing te vind.³⁴⁰

Kritiek wat teen hierdie Wet ingebring kan word is dat dit nie omvattend genoeg is nie omdat byvoorbeeld, nie alle okkupasieregte in skedules 1 en 2 vervat is nie. Dis te betwyfel of die omskepping van kommunale besitregte direk tot volle eiendomsreg ekonomies en prakties uitvoerbaar is.

Daar het nie baie dorpsregisters in die voormalige selfregerende gebiede³⁴¹ bestaan nie. Die bestaande register was by verreweg baie onvolledig en dit sou jare neem om al hierdie regte te omskep in volle eiendomsreg. In baie gevalle is die grond ook nie opgemeet nie. Die opgradering van grondbesitregte in die stedelike gebiede sal uit die aard van die saak verwelkom word.³⁴²

³³⁸ A 19.

³³⁹ A 20.

³⁴⁰ A 25.

³⁴¹ Die selfregerende gebiede is herroep deur die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* 200 van 1993.

³⁴² Kleyn en Boraine 505.

2.4.4 MINDER FORMELE DORPSTIGTING³⁴³

2.4.4.1 DOEL VAN DIE WET OP MINDER FORMELE DORPSTIGTING 113 VAN 1991

Die *Wet op Minder Formele Dorpstigting*³⁴⁴ het voorsiening gemaak vir 'n verkorte prosedure vir die aanwysing, beskikbaarstelling en ontwikkeling van grond en die stigting van dorpe vir minder formele vorms van residensiële vestiging. Die Wet het verder voorsiening gemaak vir die gebruik van grond deur stamgemeenskappe vir kommunale vorms van residensiële vestiging.³⁴⁵ Die grond moet opgemeet word en kan later deur stamlede as gewone eiendom verkry word.³⁴⁶

Die minister kan staatsgrond wat deur hom beheer word, of grond wat deur hom by wyse van aankoop, onteiening of op 'n ander wyse verkry is, of in die proses van verkryging is, beskikbaar stel vir doeleindes van stigting van informele dorpe.³⁴⁷ Enige serwituit of beperkende voorwaarde wat teen die titel van die grond geregistreer is kan deur die minister opgeskort word indien hy van mening is dat dit nie voordelig aangewend word nie, of dat dit strydig is met die gebruik, okkupasie, ontwikkeling of onderverdeling van die grond, of dat dit die opening van 'n dorpsregister ten opsigte van daardie grond onnodig sal vertraag.³⁴⁸

Die ontwikkelaar van die aangewese grond laat uit hoofde van artikel 5 'n algemene plan vir die

³⁴³ Sien ook Van Wyk *Codicillus* 47; Pienaar *Doktorale Proefskrif* 221 - 223.

³⁴⁴ 113 van 1991.

³⁴⁵ Van der Merwe *Annual Survey of South Africa Law* 125.

³⁴⁶ Du Plessis, Olivier en Pienaar 1991 *SA PR* 123; Du Plessis, Olivier en Pienaar 1991 *SA PR* 266.

³⁴⁷ Aa 2 en 3.

³⁴⁸ A 3(2).

grond opstel en laat die plan vir goedkeuring aan die Landmeter-generaal voorlê. Nadat 'n algemene plan ingedien is, open die Registrateur van Aktes onverwyld 'n dorpsregister ten opsigte van die betrokke aangewese grond.³⁴⁹ Volgens die Wet³⁵⁰ kan die ontwikkelaar van die aangewese grond 'n erf op daardie grond aan 'n persoon vir vestiging toeken. Vestiging van 'n persoon geskied alleen nadat 'n landmeter die erf opgemeet het en die erfbaken geplaas het. Vestiging kan egter ook geskied voordat die algemene plan vir die aangewese grond goedgekeur is. Sodra registrasie plaasvind, gaan eiendomsreg op die nuwe eienaar oor.

Informele dorpe kan op beide opgemete en onopgemete grond plaasvind.³⁵¹ Verkorte prosedure vir die stigting van minder formele dorpstigting is vervat in hoofstuk 2 van die Wet. Wanneer die vraag na huisvesting dit regverdig sal die minister toestemming verleen dat 'n aansoek gebring mag word vir die stigting van 'n dorp.³⁵²

Hierdie aangeleentheid is bespreek in *Diepsloot Residents' and Landowners Association and Another v Administrator, Transvaal*³⁵³. Die respondent het, na aanleiding van die aanvraag na behuising deur groot getalle persone wat na die voormalige PWV streek gestroom het ten einde 'n werk te bekom, 'n taakgroep aangewys om die ordelike langtermyn verstedelikingsmoontlikhede in die noordwestelike kwadrant van die streek te ondersoek en

³⁴⁹ A 6.

³⁵⁰ A 8.

³⁵¹ A8. Indien die grond nog onopgemeet is, word die spesifieke toestemming van die provinsiale Administrateur (nou die premier) vereis alvorens vestiging kan geskied. Pienaar *Doktorale Proefskrif* 221.

³⁵² A 10.

³⁵³ 1994 (3) SA 336 (A).

aanbevelings te maak.

Nadat twee verslae aan hom voorgelê is, het die destydse Administrateur in terme van artikel 3 van die *Wet op Minder Formele Dorpstigting*³⁵⁴ die Diepsloot gebied aangewys as "land for less formal settlement". Die aanwysing is gemaak "on condition that the final layout plan and draft conditions of establishment of the proposed township be approved." Die voorgestelde uitlegplan het die vestiging van ongeveer 8 000 mense in 'n geordende ontwikkeling op 'n formeel onderverdeelde gebied wat gediens is met grond paaie, water, sanitasie en elektrisiteit voor oë gestel. Omdat voornemende inwoners arm is, sou hulle toegelaat word om huise van karton en staal konstruksies op te rig.

Die appellant het 'n aansoek voor die Hof gebring waarin hulle versoek het dat 'n dringende interdik aan hulle toegestaan word waarin die respondent verbied word om die plakkers in die Diepsloot gebied te vestig. Hulle het aangevoer dat die vestiging 'n oorlas sou veroorsaak en wat 'n onregmatige inmenging in hulle reg om hul eiendom te geniet, sou teweegbring.

Die Hof het die Applikant se aansoek van die hand gewys en wel om die volgende redes:

– Die Hof het die moontlike inbreukmaking op die reg om hulle eiendom te geniet, ondersoek. Die Hof het bevind dat die inbreukmaking nie sal neerkom op onregmatigheid as dit statutêr gemagtig is nie.³⁵⁵ Daar is egter geen voorskrifte in die *Wet op Minder Formele Dorpstigting* wat uitdruklik sodanige inbreukmaking magtig nie. Maar die Hof

³⁵⁴ 113 van 1991.

³⁵⁵ Op 345 C - D.

het beslis dat daar sekere riglyne is wat aanwending vind by die besluitneming of sodanige inbreukmaking afgelei kan word: naamlik

- (a) dat die bedoeling om inbreuk te maak op die eiendomsreg van eienaars nie aangeneem kan word as daar geen voorskrifte ten opsigte van vergoeding is nie;
 - (b) dat waar die aard van die gemagtigde werk wat gedoen moet word gedefinieer en gelokaliseer is sodat daar geen onduidelikheid is dat die wetgewer bedoel het dat 'n sekere operasie moet plaasvind, is die bedoeling dat dit ten spyte van die inbreukmaking op privaatrechte afdwinging moet word;
 - (c) dat as die Wet een is wat noodwendig op privaatrechte inbreuk kan maak, sal die Hof hierdie wetgewende bedoeling om inbreuk op sodanige regte te maak, afdwing.³⁵⁶
- Die Hof het beslis dat bogenoemde beginsels onderhewig is aan die kwalifikasie dat waar die inbreukmaking op eiendomsreg geregverdig is, die uitoefening van statutêre magte redelik uitgevoer moet word, daarin dat nadeel nie veroorsaak moet word deur die gebrek aan die neem van redelik uitvoerbare voorsorg nie.³⁵⁷
- Die Hof het verder beslis dat nadat sekere rasgebaseerde wetgewing in 1991 herroep is, het daar 'n verhoging in verstedeliking plaasgevind, met die gevolg dat plakkery in stedelike gebiede toegeneem het. Die Wet, waarvan die doel in die lang titel vervat is, naamlik die voorsiening vir 'n verkorte prosedure vir die aanwysing, beskikbaarstelling

³⁵⁶ Op 345 G - J; 345 J - 346 A.

³⁵⁷ Op 346 F - H.

en ontwikkeling van grond en die stigting van dorpe vir minder formele vorms van residensiële vestiging, was een van die antwoorde op die omstandighede wat die spoedige en ordelike vestiging van daklose persone genoodsaak het.³⁵⁸

Dit is duidelik vanuit artikels 2(1), 3(1), 4(1)(a) en 8 dat informele vestiging uit hoofde van die Wet drie fases insluit; te wete

- (a) staatsbeheerde grond wat deur die Administrateur beheer word, of wat deur hom vereis word wat beskikbaar gestel moet word as grond vir minder formele dorpstigting;
- (b) as die vereistes van artikel 3(1) nagekom is, dat sodanige grond aangewese is vir minder formele dorpstigting; en
- (c) vestiging van persone op die aangewese grond.³⁵⁹

Die Hof bevind op 349 E dat die wetgewer duidelik die vestiging van groot groepe daklose en arm persone op informele wyses binne stedelike gebiede as deel van die verstedelingsprobleem en 'n oplossing vir die plakkerprobleem in gedagte gehad het. In die lig van bogenoemde is die vestiging van persone in die nabyheid van gevestigde woongebiede onafwendbaar.³⁶⁰ Die wetgewer moes bewus daarvan gewees het dat enige vestiging uit hoofde van die Wet substandaarde in terme van die dorpsbeplanning en behuisingsvereistes sou teweeg gebring het, en moes derhalwe voorsien het dat dit 'n invloed op die aangrensende en omliggende gebiede sal

³⁵⁸ Op 347 C - G en 349 C - D.

³⁵⁹ Op 347 F - 348 B.

³⁶⁰ Op 349 F - G.

hê.³⁶¹

Dit moes dus binne die oorwegings van die wetgewer geval het dat die uitoefening van die Administrateur se magte (insluitende enige diskresie wat hy mag hê) ten opsigte van die vestiging van daklose persone, met die gewoonteregtelike regte van derde partye sal inmeng: statutêre magtiging vir sodanige inmenging was dus inherent aan die toestaan van sulke magte.³⁶² Die voorskrifte van die Wet skryf die algemene ligging vir die Respondent se magte vir die vestiging voor, naamlik 'n stedelike gebied waar 'n behoefte bestaan om daklose persone te vestig. Wetgewing het hulle vestiging in daardie gebiede vereis en gemagtig, wat die Respondent met geen ander keuse gelaat het nie.³⁶³ Die wetgewer het egter die Respondent met 'n diskresie gelaat om persone binne die voorgeskrewe ligging te vestig, en kon die Respondent derhalwe die presiese perseel binne die voorgeskrewe ligging self kies. By die uitwysing van die perseel moes oorweging geskenk word aan die openbare belange en die botsende private belange van die algemene publiek³⁶⁴

Wanneer die Respondent egter buite die grense van sy diskresie optree by die uitwysing van die perseel tree hy onregmatig op en sal die nodige interdik teen hom verkry kan word.³⁶⁵ Die Hof kon egter geen bewyse vind dat die Respondent onregmatig opgetree het by die uitwysing van

³⁶¹ Op 349 G.

³⁶² Op 349 H - J

³⁶³ Op 350 F - G

³⁶⁴ Op 350 J - 351 E

³⁶⁵ Op 351 E - G

die Diepsloot perseel nie.³⁶⁶ Die Hof het bevind dat die inmenging met die regte van die Applikante as 'n resultaat van die voorgestelde vestiging van die plakkery op die Diepsloot perseel deur die Wet gemagtig is en nie onregmatig was nie en dat die Applikante nie geregtig op 'n interdik was nie.

Artikel 20 van die *Wet op Minder Formele Dorpstigting*³⁶⁷ bepaal dat indien 'n inheemse stam grond vir bewoning deur stamlede volgens 'n stelsel van tradisionele kommunale besit wil benut, is die bepalinge van die wette op die onderverdeling van grond en op dorpstigting nie op daardie benutting van toepassing nie, mits die minister van oordeel is dat die betrokke grond vir sodanige kommunale benutting geskik is.³⁶⁸ Die stam wat grond wil benut, dien 'n skriftelike aansoek by die minister in.³⁶⁹ Die regte van 'n stamlid met betrekking tot 'n erf wat deur die stam aan hom toegeken is, word beheers deur die inheemse reg en gebruike van die stam. Indien eiendomsreg in so 'n erf deur die stam aan die stamlid oorgedra word, geld die reëls van die privaatreë.³⁷⁰

Die president kon tot en met die herroeping van die selfregerende gebiede in 1993, ook hierdie Wet van toepassing verklaar het op die toe selfregerende gebiede uit hoofde van artikel 28.

³⁶⁶ Op 351 H - I

³⁶⁷ 113 van 1991.

³⁶⁸ A 20.

³⁶⁹ A 21.

³⁷⁰ Aa 24(1) en 24(2).

2.4.5 BEHOEFTE VIR EENVORMIGE WETGEWING

Volgens Du Plessis³⁷¹ bestaan daar geen eenvormige dorpsstigingsprosedures in Suid-Afrika nie. Dorpsstiging is slegs een gedeelte van die grondgebruikswetgewing en dit word gereël deur 'n verskeidenheid proklamasies en ordonnansies. Du Plessis stel voor dat daar 'n eenvormige en eenvoudige dorpsstigingsprosedure ingevoer moet word vir alle instansies wat met dorpsstiging te make het.³⁷²

Die 1991 grondgebruikswetgewing is geïmplementeer sonder dat vooraf konsultasie met alle belanghebbende partye plaasgevind het. Die outomatiese opgradering vanaf kommunale besit na volle eiendomsreg sal aanleiding gee tot ongekende konflik tussen die twee ongelyke sisteme. 'n Nuwe grondbeheerstelsel wat voldoen aan die vereistes van gelykheid, regverdigheid en geregtigheid moet nog gevind word. Verskillende vorme van grondbesit kan steeds bestaan aangesien geen duidelikheid bestaan of die vorm van westerse eiendomsreg die enigste oplossing vir die probleme is wat ondervind word in landelike gebiede. Kommunale grondbesit speel steeds 'n belangrike rol in landelike gemeenskappe. Daarenteen moet bestaande grondbesitregte anders as eiendomsreg en huurpag op 'n meer gevestigde grondslag geplaas word in stedelike gebiede.³⁷³

Meeste wette wat gehandel het met die prosedures vir grondontwikkeling en sonering in beide stedelike en landelike konteks, het met "provinsiale aangeleenthede"³⁷⁴ soos omskryf in die

³⁷¹ Du Plessis "Dorpsstiging: Suid-Afrikaanse Ontwikkelingstrust en selfregerende gebiede" 1991 *THRHR* 444.

³⁷² Du Plessis 1991 *THRHR* 451.

³⁷³ Kleyn en Boraine 507 ev.

³⁷⁴ Sien Skedule 6 gelees met a 126(3) van die *Interim-Grondwet* 200 van 1993. Die mening word gehuldig dat wetgewing wat met die kadaster en grond registrasie handel nie provinsiale

Interim-Grondwet,³⁷⁵ te make. Daar het derhalwe 'n behoefte aan wetgewing bestaan wat 'n eenvoudige prosedure vir grondontwikkeling beskryf en wat nasionaal, parallel aan bestaande grondontwikkelingswetgewing en prosedures, gebruik kan word.³⁷⁶

Du Plessis, Olivier en Pienaar stel 'n eenvormige grondbeheerstelsel voor wat vir verskillende substelsels voorsiening maak. Hulle is van mening dat 'n omvattende grondbeheerstelsel voorsiening moet maak vir 'n nasionale beplanningsbeleid wat ook 'n omgewings-, verstedelikkings- en landelike ontwikkelingstrategie insluit.³⁷⁷

Die regering het gepoog om deur middel van die *Witskrif op Grondhervorming* hierdie situasie te verbeter. Volgens die Witskrif moet die huidige onsamehangende wetgewing verander word in 'n geïntegreerde, effektiewe en gelyke beplanning en ontwikkelingsstelsel wat 'n balans tussen die publieke belang en private eiendomsreg teweegbring. Duidelikheid moet ook op elke vlak van regering verkry word ten opsigte van die verantwoordelikheid in grondontwikkeling.³⁷⁸

2.5 POSISIE SEDERT 1994

2.5.1 INLEIDING

Gebeure wat plaasgevind het sedert die algemene verkiesing op 6 September 1989, het dramaties

aangeleentheid is nie en dit kan gereguleer word uitsluitlik in terme van nasionale wetgewing.

³⁷⁵ 200 van 1993.

³⁷⁶ Budlender, Latsky and Roux *Juta's New Land Law* 1998 Juta Kenwyn 2A-9.

³⁷⁷ Du Plessis, Olivier en Pienaar 1991 *SA PR* 269.

³⁷⁸ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan of Government Policies and Legislation from a Development Planning Perspective* Maart 1997 Hfst 1 3.

die feit onderstreep dat onderhandelinge oor die politieke regte van swartes hoog op die politieke agenda gestaan het.³⁷⁹

Dat Suid-Afrika 'n diep verdeelde samelewing is, het geen betoog nodig gehad nie. In die latere jare van die PW Botha-era het 'n merkbare verskuiwing in besluitnemingsbevoegdheid plaasgevind van die wetgewende na die uitvoerende gesag met sy burokrasie. Parlementêre akkommodasie van groepe naas die wit groep is oorbie deur die vestiging van 'n outoritêre burokratiese (somyds sekurokratiese) bestuurstyl waarbinne die wit groepe steeds die oorheersende faktor was. Groter deelname van ander groepe was daar wel in die wetgewende proses, maar dié deelname was regeerbaar in die uitvoerende gesag.

In die laat 1979's het die regering drasties begin wegbeweeg van die opvatting dat die staat die belangrikste rol in welvaartverdeling moet speel. Die regering het 'n groter bydrae begin lewer in die verskaffing van behuising, onderwys en dienste aan swartes. Die regering se model het wel ruimte geskep vir groter swart deelname aan die ekonomie wat op die lang termyn 'n hervreiding van welvaart in Suid-Afrika meegebring het.

Met die ontbanning in Februarie 1990 van die ANC³⁸⁰ en SAKP,³⁸¹ het die regering laat blyk dat hy die weg van onderhandelinge wil volg.³⁸² Vroeg in 1991 is 'n konferensie voorgestel

³⁷⁹ Esterhuysen en Nel *Die ANC 1990* Tafelberg Kaapstad 1.

³⁸⁰ African National Congress.

³⁸¹ Suid-Afrikaanse Kommunistiese Party.

³⁸² Esterhuysen en Nel 131 ev. Die ANC is ontban ingevolge Prokl R21 SK no 12287 van 3 Februarie 1990.

waartydens al die politieke partye in Suid-Afrika teenwoordig sal wees en wat die eerste tree sal wees in die rigting van die opstel en aanneming van 'n nuwe grondwet. Ten einde hierdie grondwet op te stel, moes 'n interim regering tot stand gekom het. Ten einde dit te bewerkstellig, moes 'n nie-rassige algemene verkiesing gehou word om 'n mandaat te verkry.³⁸³

In Desember 1991 het die historiese vergadering van die Handves vir 'n Demokratiese Suid-Afrika (wat algemeen as "Codesa" bekend gestaan het) by die Wêreldhandelsentrum te Kempton Park plaasgevind. Codesa 1³⁸⁴ was die begin van werklike onderhandelinge in Suid-Afrika.³⁸⁵ Codesa 2, wat plaasgevind het gedurende Mei 1992, het voortgebou op Codesa 1. Uit hoofde van die onderhandelinge het dit duidelik geblyk dat 'n nie-rassige algemene verkiesing onafwendbaar geword het en dat die veranderinge wat sedert 1989 plaasgevind het, daartoe aanleiding gegee het.

Die eerste demokratiese, nie-rassige verkiesing het dan ook inderdaad op 27 April 1994 plaasgevind. Die uitslag van hierdie verkiesing het die einde van 'n era van wit oorheersing in Suid-Afrika teweeg gebring. Die nuwe regerende party, die ANC, het reeds sedert 1955 'n missie³⁸⁶ aangehang waarvolgens alle mense gelyk en geregtig was op gelyke behandeling; hierdie missie is oorgeneem en ook die missie van die regering gemaak.

Die nuwe regering het gepoog om sover moontlik weg te doen met alle diskriminerende maatreëls

³⁸³ Kotze en Greyling *Political Organisations in South Africa A-Z* 1994 Tafelberg Cape Town 53.

³⁸⁴ Dit het algemeen so bekend gestaan nadat 'n tweede vergadering (Codesa 2) in 1992 gehou is.

³⁸⁵ Kotze en Greyling 68.

³⁸⁶ Soos uiteengesit in die Vryheidsmanifes van die ANC, aanvaar op 26 Junie 1955 te Kliptown.

wat sedert 1885 aanwending gevind het binne die grense van Suid-Afrika.

2.5.2 DIE HEROPBOU- EN ONTWIKKELINGSPROGRAM

2.5.2.1 INLEIDING

In die middel van 1993 het dit bekend geword dat die ANC die bekendstelling van 'n "heropbouingsheffing" oorweeg het ten einde die staat se inkomste vir die doeleindes van sosiale opheffing ("upliftment") te vergroot. Ander voorstelle vir die finansiering van die heropbouing was kapitale inkomste en rykdombelasting.³⁸⁷

Gedurende 'n nasionale konferensie gehou in Januarie 1994 is die ANC se verkiesingsveldtog amptelik geloods. Die verkiesingshandves was oorwegend gebaseer op die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram (HOP). Alhoewel die HOP wyd in Suid-Afrika sowel as oorsee gekritiseer is, en alhoewel deskundiges beweer het dat die HOP hoë verwagtinge geskep het wat onmoontlik is om aan te voldoen in die ekonomiese situasie van daardie tyd, het die ANC voortgegaan met hulle verkiesingsveldtog gebaseer op hierdie beloftes.³⁸⁸

2.5.2.2 WAT IS DIE HEROPBOU- EN ONTWIKKELINGSPROGRAM

Die HOP kan omskryf word as 'n geïntegreerde sosio-ekonomiese beleidsraamwerk wat daarop gemik is om heropbou en ontwikkeling as geïntegreerde prosesse te bestuur waarbinne elke persoon

³⁸⁷ Kotze en Greyling 76; Anoniem "The RDP says no to gender discrimination (1995): Housing in Southern Africa" 1995 *Tydskrif vir Dieetkunde en Huishoudkunde* vol 23 no 2 117; De Beer "Developing and using skills in community development to achieve the objectives of the Reconstruction and Development Programme" 1995 *Tydskrif vir Dieetkunde en Huishoudkunde* vol 23 no 2 102; Gauteng Provincial Government *Gauteng Administrations Guidelines for RDP Projects* ongedateer.

³⁸⁸ Kotze en Greyling 80 ev; Van der Walt "Land Reform in South Africa" 1995 *SA PR* vol 10 17 ev.

gelyke geleentede op alle terreine van die samelewing verseker word. In hierdie proses van heropbou en ontwikkeling is regstellende aksie die instrument wat kreatief aangewend word om agterstande uit te wis.

Die HOP berus volgens ANC-voorstelle op ses onderskeibare, maar geïntegreerde beginsels, wat soos volg saamgevat kan word:

"An integrated programme, based on the people, that provides peace and security for all and builds the nation, links reconstruction and development and deepens democracy - these are the six basic principles of the RDP."

Die beginsel van die HOP word in vyf sleutelprogramme vervat wat op heropbou en ontwikkeling gerig is, naamlik:

- (i) Bevrediging van basiese behoeftes;
- (ii) ontwikkeling van menslike hulpbronne;
- (iii) opbou van die ekonomie;
- (iv) demokratisering van die staat en die gemeenskap; en
- (v) implementering van HOP.³⁸⁹

2.5.2.3 DOEL EN DOELWITTE VAN DIE HEROPBOU- EN ONTWIKKELINGSPROGRAM

Daar word na die HOP verwys as "an integrated, coherent socio-economic policy framework." Dit is voorsien dat HOP in 'n "effective programme of government" sal ontwikkel. Vir so 'n program om suksesvol te wees, moet dit nie net volgehou kan word nie, maar moet dit 'n

³⁸⁹ *Munisipale en Openbare Dienste* November 1994 2.

verbeterde lewenstandaard en kwaliteit van lewe binne 'n stabiele en rustige Suid-Afrika vir almal meebring.

Die HOP berus op ses basiese beginsels wat die politieke en ekonomiese filosofie onderliggend aan HOP ineenskakel en onderlê:

1. HOP is geïntegreerde en volgehoue programme wat strategieë op al drie regeringsvlakke saamvat vir uitvoering.
2. Hierdie programme behels die betrokkenheid en toerus van mense en is gefokus op hul basiese behoeftes en is afhanklik van hul energie en toewyding om dit te bevredig.
3. Hierdie programme wat 'n mensgerigte proses behels, is nou verweef met die bevordering van vrede en sekuriteit vir alle mense wat die uitbou van die nasionale vredesinisiatief behels.
4. Met die daarstelling van vrede en sekuriteit kan oorgegaan word tot nasiebou deur verdeeldheid en ongelykhede uit te skakel sodat die Republiek van Suid-Afrika sy regmatige plek in die internasionale gemeenskap kan inneem.
5. Nasiebou vereis dat heropbou en ontwikkeling ineengeskakel word as 'n geïntegreerde proses. HOP integreer groei, ontwikkeling, heropbou en herverdeling as 'n verenigde program.

Die sleutel tot hierdie ineenskakeling is 'n infrastruktuurprogram wat toegang vir almal tot dienste soos elektrisiteit, water, telekommunikasie, onderwys en gesondheid verleen. Sukses in die ineenskakeling van heropbou en ontwikkeling is noodsaaklik vir vrede en sekuriteit.

6. Die eerste vyf beginsels is afhanklik van volgehoue demokratisering van die staat en die

gemeenskap sodat almal kan deel wees van besluitneming en beleidsbepaling.³⁹⁰

Armoede is die grootste enkele las van die mense van Suid-Afrika en kan hoofsaaklik toegeskryf word aan die apartheidsstelsel en die growwe aard van besigheids- en industriële ontwikkeling gedurende die apartheidjare. Die bevegting van armoede is die eerste prioriteit van die demokrasie en die HOP het die omgewing en fasilitering hiervan uiteengesit. Die sentrale doelwit van die HOP is om die lewenskwaliteit van elke Suid-Afrikaner te verbeter. Dit kan geskied deur 'n proses van bemagtiging ("empowerment") wat die armes beheer oor hulle lewens gee en derhalwe aan hulle die bevoegdheid verleen om hulle basiese behoeftes te bepaal.³⁹¹

Die HOP het ook ten doel gehad om 30% van die landbougrond aan die grondloses te verskaf, om 1 miljoen huise te bou, skoon water en sanitasie aan almal te verskaf, om 2,5 miljoen huise van elektrisiteit te voorsien, om telekommunikasie te ontwikkel en om tussen 300 000 en 500 000 werksgeleenthede te skep in die nie-landbou sektor.³⁹²

Die HOP aanvaar as grondbeginsel onder andere die behoefte aan beplanning en die integrering van beplanning. Die oogmerk van sodanige beplanning is mense, die bevrediging van mense se behoeftes en die bemagtiging van mense om in hul eie behoeftes te voorsien. Stadsbeplanning vervul 'n belangrike fasiliterende rol, hoofsaaklik deur die plasing van aktiwiteite. Indien aktiwiteite optimaal geplaas word, kan gereedlik voldoen word aan ekonomiese en sosiale

³⁹⁰ *Munisipale en Openbare Werke* 3 ev.

³⁹¹ ANC *The Reconstruction and Development Programme* 1994 Johannesburg 15.

³⁹² Kotze en Greyling 81.

behoefes. Indien aktiwiteit egter ontoereikend geplaas is, word die interaksie tussen aktiwiteit beperk tot nadeel van die sosiale en ekonomiese struktuur van die samelewing.³⁹³

Sowel die *Interim - Grondwet*³⁹⁴ as die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*³⁹⁵ bevat die doelwitte wat gestel is deur die HOP, ten einde ekonomiese groei te bevorder, om die lewenskwaliteit van al die Suid-Afrikanners te verbeter, om primêre gesondheidsdienste³⁹⁶ uit te brei en in stand te hou, om ontwikkeling en opleiding van mense te bevorder³⁹⁷, om die basiese behoeftes te bevredig en om regverdige en eenvormige arbeidspraktyke³⁹⁸ daar te stel, om maar 'n paar te noem.

³⁹³ *Munisipale en Openbare Werke 7.*

³⁹⁴ 200 van 1993.

³⁹⁵ 108 van 1996.

³⁹⁶ Die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* 108 van 1996 a 27.

³⁹⁷ Die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* 108 van 1996 a 29.

³⁹⁸ Die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* 108 van 1996 a 23.

HOOFSTUK 3

STEDELIKE RUIMTELIKE EN GRONDONTWIKKELING

3.1 INLEIDING

Soos reeds vroeër genoem, is rasseskeiding gedurende die apartheidsera teweeggebring deur wette wat die skeiding van rassegroepe in verskillende gebiede afdwing het.³⁹⁹ Weens die noue verband tussen grondreg en apartheidsbeleid, was dit te wagte dat grondhervorming een van die hoof geskilpunte sou wees in die hervormingsonderhandelings sedert 1990.⁴⁰⁰

Die vorige grondontwikkelingswette was baie kompleks. Daar het om en by tien stukke wetgewing bestaan wat grondontwikkeling gereël of iets daarmee te doen gehad het.⁴⁰¹ Hierdie wette was verder onvanpas, tydrowend, omslagtig of het bestaan uit veelvoudige prosedures. Die vorige grondontwikkelingswette was uit die aard van die saak nie deursigtig nie en die gemeenskap het derhalwe geen of weinige betrokkenheid daarby gehad.

Die meeste wette wat gehandel het met die prosedures vir grondontwikkeling en sonering in beide stedelike en landelike konteks, het met "provinsiale aangeleenthede"⁴⁰² soos omskryf in die *Interim - Grondwet*, te make. Daar het derhalwe 'n behoefte aan wetgewing bestaan wat 'n eenvoudige prosedure vir grondontwikkeling beskryf en wat nasionaal, parallel aan bestaande

³⁹⁹ 2.2.3 hierbo.

⁴⁰⁰ Van der Walt en Pienaar 451.

⁴⁰¹ Sien vn 3 vir die verskillende wetgewing wat hierdie aangeleentheid gereël het.

⁴⁰² Sien Skedule 6 gelees met a 126(3) van die *Interim-Grondwet* 200 van 1993. Die mening word gehuldig dat wetgewing wat met die kadaster en grondregistrasie handel nie provinsiale aangeleenthede is nie en dit kan gereguleer word uitsluitlik in terme van nasionale wetgewing.

grondontwikkelingswetgewing en prosedures, gebruik kan word.⁴⁰³

Gedurende 1993 het die De Klerk-regering sy grondhervormingsprogram by wyse van 'n Witskrif *op Grondhervorming* ingevoer. In terme van hierdie Witskrif is gepoog om breë beleidsbesluite met betrekking tot grondhervorming uiteen te sit en 'n stel wetsontwerpe is voorgestel om hierdie beleidsdoeleindes te bevorder.⁴⁰⁴ Die sentrale doel van hierdie wetsontwerp was derhalwe die afskaffing van alle sogenaamde rasgebaseerde wetgewing.⁴⁰⁵

Die verkiesing van Suid-Afrika se eerste demokratiese regering gedurende 1994 het nie met die strukture en patrone wat deur apartheid geskep is, weggedoen nie. Veranderinge in die reg vorm 'n essensiële deel in die opbou van 'n demokratiese Suid-Afrika, en die herröeping van ras diskriminerende wetgewing opsigself sal nie die resultaat teweegbring nie.⁴⁰⁶

Nadat die nuwe demokratiese regering aan bewind gekom het, was daar en is daar steeds 'n ernstige behoefte om stedelike ekonomiese kerns te vernuwe. Die integrering van stede, dorpe en voorstede is van die grootste belang vir die effektiewe aanwending van die bestaande infrastruktuur. Stede en dorpe is ontwikkel in 'n ongebalanseerde en gefragmenteerde wyse, wat gekenmerk is deur arm mense wat ver afstande moes aflê na hulle werksplekke en plekke van vergoeding, sowel as die besigheidsgebiede en plekke wat in hulle basiese behoeftes moes

⁴⁰³ Budlender, Latsky and Roux 2A-9

⁴⁰⁴ Sien ook Du Plessis, Olivier en Pienaar "Land Law and land policy" 1995 *SA PR* 468; Van Wyk "Land Reform underpins the RDP" 1994 *RSA-Oorsig* vol 7 10 ev; Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 10

⁴⁰⁵ Van der Walt en Pienaar 456

⁴⁰⁶ Budlender, Latsky and Roux v

voorsien. Dit was die gevolg van die vorige grondbeleid dat swartes slegs tydelik gevestig moet word om stede en dorpe, die houding was dat hulle eintlik in die tuislande behoort het.

Met hierdie onaanvaarbare lewenswyse en ontwikkeling in gedagte, is die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁴⁰⁷ gepromulgeer. Sedert die inwerkingstelling van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* het 'n nuwe beplanningsbeleid vorm aangeneem.

Die eerste paar jaar na die algemene verkiesings in 1994, is gekenmerk deur baie aktiewe wetgewende grondprogramme. Die eerste wesenlike Wet wat die lig gesien het was die *Wet op Herstel van Grondregte*.⁴⁰⁸ Dit was 'n goeie begin, aangesien die nuwe regering gepoog het om daardeur grond aan mense terug te gee wat daarvan ontnem is deur 'n "cruel and discriminatory" sisteem. Die volgende Wet wat die lig gesien het was die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*.⁴⁰⁹ Die doel met die Wet was om 'n raamwerk en geskikte meganisme daar te stel wat die geïntegreerde grondgebruiksbeplanning en ontwikkeling kan fasiliteer en lei. Sedertdien is die wetgewende programme sistematies uitgebrei in die rigting van grondhervorming en verspreiding.⁴¹⁰

Algemene beleidsbeginsels met betrekking tot ontwikkelingsbeplanning en grondontwikkeling word vervat in die Departement van Grondsake se *Witskrif op Grondbeleid* van 1997. Ingevolge hierdie Witskrif word erken dat stedelike grondgebruikspatrone in Suid-Afrikaanse stede teweeggebring is deur 'n kombinasie van sosiale en ekonomiese magte, apartheidsbeplanning en

⁴⁰⁷ 67 van 1995.

⁴⁰⁸ 22 van 1994.

⁴⁰⁹ 67 van 1995.

⁴¹⁰ Budlender, Latsky and Roux v.

eerste wêreld benaderings tot fisiese beplanning. Dit het gelei tot geografiese segmentasie van stedelike gebiede volgens ras en klas, stedelike verspreidheid en ongelyke vlakke van dienslewering en toegang tot stedelike geriewe in verskillende gebiede. Die voorgestelde beleid het dit dus ten doel om 'n samehangende en geïntegreerde wetgewende raamwerk te skep en om die huidige institusionele raamwerk te hervorm.

Volgens die Witskrif moet die huidige onsamehangende wetgewing verander word in 'n geïntegreerde, effektiewe en gelyke beplanning en ontwikkelingsstelsel wat 'n balans tussen die publieke belang en private eiendomsreg teweegbring. Duidelikheid moet ook op elke vlak van regering verkry word ten opsigte van die verantwoordelikheid in grondontwikkeling.⁴¹¹

3.2 ONTWIKKELING VAN GROND IN SUID-AFRIKA

3.2.1 DIE OMVANG VAN GRONDONTWIKKELING

Fisiese beplanners gebruik die term "grondontwikkeling" om die identifisering, verkrygings- en vrystellingsproses van grond en waterbronne vir die doeleindes van ontwikkeling, vir behuising, vir skole en hospitale en ander openbare dienste asook ontspanningsfasiliteite en besigheidsdoeleindes te beskryf. In dorpsgedeeltes en nedersettings, waar vestiging en ontwikkeling plaasgevind het sonder formele beplanning, handel grondontwikkeling met die opgradering en verbetering van fisiese omstandighede.⁴¹² Die grondontwikkelingsbeleid moet dus voorsiening maak vir 'n wye verskeidenheid behoeftes en omstandighede.⁴¹³

⁴¹¹ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 1 3.

⁴¹² Departement van Grondsake "*White Paper on South African Land Policy*" April 1997 77.

⁴¹³ Departement van Grondsake "*White Paper*" 77.

3.2.2 DIE DOEL VAN GRONDONTWIKKELING

In die konteks van grondhervorming is die grondontwikkelingsbeleid ontwerp om 'n raamwerk en prosedure te vestig ten einde die spoedige vrystelling van geskikte grond vir stedelike en landelike ontwikkelingsprogramme wat daardie persone sal bevoordeel wat voorheen en tans benadeel is deur die vorige apartheidsbeleide,⁴¹⁴ te fasiliteer.⁴¹⁵

3.2.3 LEGENDE VAN APARTHEID

3.2.3.1 PROBLEME IN STEDELIKE GEBIEDE

Stedelike grondgebruikspatrone in die Suid-Afrikaanse dorpe en stede is teweeggebring deur 'n kombinasie van sosiale en ekonomiese magte, apartheidsbeplanning en benaderings ten opsigte van fisiese beplanning oorgeneem van eerste wêreldlande. Geografiese skeiding van stedelike gebiede volgens ras en klas, stedelike verspreidheid en ongelyke vlakke van dienslewering en toegang tot stedelike geriewe in verskillende gebiede het die Suid-Afrikaanse stedelike beplanningsbeleid buitengewoon onbillik gemaak.⁴¹⁶

Dekonsentrerings- en desentraliseringsbeleide het aanleiding gegee tot geïsoleerde nedersettings aan die stedelike buitewyke, wat funksioneel afhanklik is van die infrastruktuur van stedelike gebiede. Rasseskeiding en woongebiede wat aan die buitekant van die stede gevestig is, het erge verspreidheid teweeggebring. Dit is versterk deur lae digtheidsontwikkeling, wat nie voldoende gebruik gemaak het van beleggings vir die verskaffing van stedelike infrastrukture en geriewe

⁴¹⁴ Sien ook Van Blerk "Going back to the roots" 1996 *SA Now* 1.

⁴¹⁵ Departement van Grondsake "White Paper" 77.

⁴¹⁶ Departement van Grondsake "White Paper" 79.

nie.⁴¹⁷

Stedelike verspreidheid het hoë koste en tydverspilling vir gemeenskappe ingehou, veral ten opsigte van vervoer tussen woongebiede en werkplekke en sosiale geriewe. Dit het die kapitale koste (voorsiening van dienste) en die bedryfskoste van stedelike infrastrukture (vervoerkoste) verhoog.⁴¹⁸

Arm mense is nadelig geraak deur die verspreide stedelike ontwikkeling deur basies vasgevang te wees in verafgeleë dele van die stede, die hoë koste en tekort aan vervoer. Daar is 'n verskeidenheid beperkings op die identifisering van goed gevestigde grond ten einde die toegang tot stede deur armes te verbeter. Dit sluit in soneringsregulasies en die bestaande teensinnigheid by sommige plaaslike owerhede om verantwoordelikheid te aanvaar om grond vir ontwikkeling te identifiseer of vry te stel. Besware teen nuwe ontwikkelings deur bestaande gemeenskappe moet ook ondersoek en opgelos word. Wetgewende beperkings en hoë koste van grond het bygedra tot die tekort aan grond vir lae koste behuising.⁴¹⁹

3.2.4 BENADERING TEN OPSIGTE VAN GRONDONTWIKKELING.

3:2.4.1 DIE SKEP VAN 'N SAMEHANGENDE EN GEÏNTEGREERDE WETGEWENDE RAAMWERK

Die huidige wetgewende onsamehangendheid moet verander word in 'n geïntegreerde, effektiewe en gepaste beplannings- en ontwikkelingsstelsel wat 'n balans handhaaf tussen die openbare

⁴¹⁷ Departement van Grondsake "White Paper" 79.

⁴¹⁸ Departement van Grondsake "White Paper" 79.

⁴¹⁹ Departement van Grondsake "White Paper" 79.

belang en private eiendomsreg. Dit moet 'n finansiële, sosiale en algemeen aanvaarde benadering ten opsigte van grondontwikkeling en ruimtelike integrasie van dorpe en stede en 'n spoedige grondontwikkelingsprosedure daarstel. Duidelikheid moet geskep word op elke vlak van regering met verwysing na verantwoordelikhede ten opsigte van grondontwikkeling.⁴²⁰

Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁴²¹ word derhalwe gesien as die sleutel tot bereiking van hierdie doelstellings.

3.2.4.2 HERVORMING VAN DIE VASGESTELDE RAAMWERK

Ten einde duidelik gedefinieerde rolle en verantwoordelikhede vir sowel die privaat en openbare sektor en die verskillende vlakke van regering gemoeid met grondontwikkeling te verkry, word doeltreffende en geskikte instansies en openbare deelname aan die grondontwikkelingsproses vereis.⁴²²

Die Ontwikkelings- en Beplanningskommissie⁴²³ wat in terme van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* ingestel is, het as sleutel element van sy werk die hervorming van beplanningsraamwerke en die uitklaring van vasgestelde rolle en verantwoordelikhede.⁴²⁴

Die funksies en werksaamhede van die Ontwikkelings- en Beplanningskommissie sal later meer

⁴²⁰ Departement van Grondsake "White Paper" 79.

⁴²¹ 67 van 1995.

⁴²² Departement van Grondsake "White Paper" 79.

⁴²³ Ingevolge a 5 hoofstuk II ingestel.

⁴²⁴ Departement van Grondsake "White Paper" 80.

volledig bespreek word.

3.2.4.3 NASIONALE GRONDGEBRUIKSBEPLANNING

'n Gekoördineerde grondgebruiksbestuursisteme binne die nasionale regering en tussen die nasionale en ander vlakke van regering is noodsaaklik. Dit vereis 'n koördinerende bevoegdheid om grondgebruiksbeplanning op nasionale vlak sowel as tussen die verskillende vlakke van regering te bestuur. Besluitneming rakende die optimale gebruik van staatsgrond sal 'n belangrike aspek van hierdie taak wees.⁴²⁵

Ten einde so 'n sisteem te ontwikkel en te vestig, moet 'n inter-departementele komitee op nasionale vlak gestig word. Hierdie liggaam sal die omvang van die koördinasie moet definieer, die nodige beginsels, kriteria, vasgestelde raamwerk en besluitnemingsproses nodig vir effektiewe beplanning, moet ontwikkel.⁴²⁶

'n Prioriteitstaak sal wees om met die rolspelers in die openbare en privaat sektor te werk ten einde die hele proses van definiëring en ontwerp van sones,⁴²⁷ wat noodsaaklik is vir die gepaste ontwikkeling van die bevolking se bronne, in werking te stel.⁴²⁸

⁴²⁵ Departement van Grondsake "White Paper" 80; Ook Van Blerk 1996 SA Now 1.

⁴²⁶ Departement van Grondsake "White Paper" 80.

⁴²⁷ Byvoorbeeld gebiede van hoë landbou potensiaal, bewaringsgebiede, residensiële gebiede en industriële ontwikkelings

⁴²⁸ Departement van Grondsake "White Paper" 80.

3.2.4.4 RUIMTELIKE EN FISIESE BEPLANNING

Rasseskeiding het die struktuur van Suid-Afrikaanse dorpe, stede en landelike gebiede buitengewoon ongelyk en duur gemaak. Die herstrukturering van wette en instansies wat die apartheidsera se ruimtelike en fisiese beplanning ondersteun het is 'n baie komplekse taak.⁴²⁹

Soos reeds genoem, moet die grondontwikkelingsbeleid voorsiening maak vir 'n wye verskeidenheid behoeftes en omstandighede. Om effektief voort te gaan, vereis grondontwikkeling:

- die skep van 'n samehangende en geïntegreerde wetgewende raamwerk;
- hervorming van die vasgestelde raamwerk;
- 'n nasionale grondgebruiksbeplanningsstelsel; en
- die bevoegdheid om persone wat geraak word deur die beplanning en implementering van ontwikkeling, te betrek.⁴³⁰

Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* word dus gesien as 'n essensiële skakel in die bereiking van hierdie voorwaardes.

3.2.5 DIE WITSKRIF OP DIE SUID-AFRIKAANSE GRONDBELEID

3.2.5.1 INLEIDING

Die huidige grondeiendomsreg en grondontwikkelingspatrone reflekteer baie duidelik die politieke en ekonomiese omstandighede van die apartheidsera. Rasgebaseerde grondbeleid was

⁴²⁹ Departement van Grondsake "White Paper" 80.

⁴³⁰ Departement van Grondsake "White Paper" 80.

die oorsaak van onsekerheid, grondloosheid en armoede onder die swart mense en het oneffektiewe grondadministrasie en grondgebruike teweeg gebring.⁴³¹

3.2.5.2 WERKING EN INHOUD VAN DIE WITSKRIF OP DIE SUID-AFRIKAANSE GRONDBELEID

Die *Witskrif op die Suid-Afrikaanse Grondbeleid* is 'n beleidsdokument wat na 'n uitvoerige proses van konsultasie en beraadslaging opgestel is, en waarin die beleidsraamwerk vir 'n nuwe grondbeleid uiteengesit word. Dit is gegrond op die drie elemente wat reeds in die HOP geïdentifiseer is, naamlik herstel, herverdeling en hervorming van grondbeheervorme.⁴³²

Die HOP het 'n stel riglyne en beginsels verskaf wat die aanvanklike proses vir die formulering van die grondhervormingsbeleid en -program gelei het. Hierna het die regering begin met die daarstelling van die Suid-Afrikaanse Grondbeleid, aanvanklik met behulp van die groenskrif en nou met die Witskrif.

3.2.5.3 GRONDBELEID ⁴³³

3.2.5.3.1 STRATEGIESE DOELWITTE VAN DIE GRONDBELEID

Grond is 'n kosbare hulpbron. Huise word daarop gebou, dit voed die gemeenskap, dit voorsien lewe aan diere en plante, en berg water. Dit bevat minerale rykdomme en is 'n belangrike hulpbron in die Suid-Afrikaanse ekonomie. Grond vorm nie slegs die basis van die land se

⁴³¹ Departement van Grondsake "*White Paper*" v.

⁴³² Van Blerk 1996 *SA Now* 2.

⁴³³ Departement van Grondsake "*White Paper*" 7 ev.

rykdomme nie maar ook van die sekuriteit, trots en geskiedenis⁴³⁴. Grondbeleide in die verlede was die hoof oorsaak van onsekerheid, grondloosheid en armoede in Suid-Afrika. Dit het ook aanleiding gegee tot oneffektiewe stedelike en landelike grondgebruikspatrone en 'n gefragmenteerde grond administrasiestelsel. Grond is 'n belangrike en sensitiewe aangeleentheid vir alle Suid-Afrikanners. Dit vorm die hoeksteen vir heropbou en ontwikkeling.⁴³⁵

'n Effektiewe grondbeleid⁴³⁶ vir die land moet indringend handel met:

- ◆ die onregverdighe van die rasgebaseerde ontneming van grond in die verlede;
- ◆ die behoefte vir 'n meer gelyke verdeling van eiendomsreg op grond;
- ◆ die behoefte aan grondhervorming ten einde armoede te verminder en sodoende by te dra tot die ekonomiese groei;
- ◆ sekerheid van eiendomsreg vir almal; en
- ◆ 'n grondbestuursisteen wat toeganklike grondgebruikspatrone ondersteun.⁴³⁷

3.2.5.3.2 VISIE VAN DIE GRONDBELEID

Die primêre rede agter die regering se grondhervormingsbeleid is om die ongeregthede van apartheid in die verlede reg te stel.⁴³⁸ Grondhervorming kan 'n positiewe bydrae tot die bekamping van armoede in beide die stedelike en landelike gebiede maak en voorsien in die basiese behoeftes van die behoeftige families. In stedelike gebiede gaan dit die vorm aanneem

⁴³⁴ Departement van Grondsake "White Paper" 7.

⁴³⁵ Departement van Grondsake "White Paper" 7.

⁴³⁶ Sien ook Van Blerk 1996 *SA Now* 1.

⁴³⁷ Departement van Grondsake "White Paper" 7.

⁴³⁸ Van Blerk 1996 *SA Now* 1.

deur die stedelike grondloosheid en huisloosheid aan te spreek. Hierdie probleem gaan opgelos word deur bekostigbare behuising en dienste aan ongebruikte en onder - gebruikte grond te verskaf.⁴³⁹

3.2.5.4 AANGELEENTHEDE WAT DIE GRONDBELEID AFFEKTEER ⁴⁴⁰

3.2.5.4.1 KONSTITUSIONELE AANGELEENTHEDE

Daar is 'n paar konstitusionele aangeleentede wat die regering se grondbeleid affekteer. Die toewysing van magte en verantwoordelikhede aan die nasionale en provinsiale regerings het 'n fundamentele impak op die implementering van grondhervorming.⁴⁴¹

Die Handves van Fundamentele regte vervat in die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*,⁴⁴² waarborg die bestaande eiendomsregte, maar gelykertyd plaas dit die staat onder 'n konstitusionele plig om redelike stappe te neem ten einde te verseker dat die burgers voldoende toegang tot grond het en toe te sien dat armoede bestry word.⁴⁴³

In terme van die *Grondwet* is die registrasie van aktes, opmeting van grond en grondhervorming die verantwoordelikheid van die regering. Daar bestaan 'n behoefte om die funksies van die verskillende sfere van regering te koördineer. Dit is nodig ten einde die vereiste van koöperatiewe

⁴³⁹ Departement van Grondsake "White Paper" 11.

⁴⁴⁰ Departement van Grondsake "White Paper" 15 ev.

⁴⁴¹ Departement van Grondsake "White Paper" 15.

⁴⁴² 108 van 1996.

⁴⁴³ Departement van Grondsake "White Paper" 15.

regering en effektiewe regering te bereik.⁴⁴⁴

3.2.5.4.2 BEHOEFTE AAN GROND

Baie mense is deur die apartheid toegang tot grond verbied. Hulle is deur middel van paswette of ander diskriminerende wetgewing uit stede en dorpe gehou. Dit het aanleiding gegee tot onwettige okkupering en gebruik van grond. Weens die ontoeganklikheid van stedelike gebiede vir sekere groepe van die bevolking, was daardie mense genoodsaak om op grond te woon wat ver van die stede en dorpe geleë is. Dit het aanleiding gegee tot die gebruikmaking van duur openbare vervoermiddele.⁴⁴⁵

3.2.5.5 GRONDHERVORMINGSPROGRAMME

Die Witskrif verduidelik die doel en implementeringstrategie van elkeen van die grondhervormingsprogramme.⁴⁴⁶

3.2.5.5.1 HERVERDELING VAN GROND

Die doel van die Grondherverdelingsprogram is om die armes met grond te voorsien vir residensiële en produktiewe doeleindes ten einde hulle lewenstandaarde te verbeter.⁴⁴⁷ Die regering verskaf 'n enkele, dog buigbare herverdelingsmeganisme wat die wye verskeidenheid grondbehoefes van geskikte applikante aanspreek. Die bedoeling is dat grondhervorming die

⁴⁴⁴ Departement van Grondsake "White Paper" 15.

⁴⁴⁵ Departement van Grondsake "White Paper" 27.

⁴⁴⁶ Departement van Grondsake "White Paper" 37; ook Van Blerk 1996 SA Now 1.

⁴⁴⁷ Van Blerk 1996 SA Now 2.

stedelike en landelike armes, plaaswerkers en arbeiders moet bystaan⁴⁴⁸. Die program stel die geskikte applikante in staat om 'n subsidie van R15 000-00 te bekom ten einde grond aan te skaf,⁴⁴⁹ maar weens gebrekkige fondse is hierdie skema stop gesit.

Die herverdelingsprogramme sal voorkeur verleen aan behoeftige vroue wat as gevolg van diskriminerende wette nie eiendomsregte kon bekom nie, asook aan projekte wat vinnig en effektief geïmplementeer kan word. In elke geval moet die lewensvatbaarheid en toeganklikheid van die projekte gedemonstreer word.⁴⁵⁰

3.2.5.5.1.1 HERVERDELING VAN STEDELIKE GROND

Regoor die land sukkel stedelike gebiede om tred te hou met die verhoging van grondloosheid en behuisingsnood. Die verskaffing van behuising kon nie tred hou met hierdie verhogings nie.⁴⁵¹

Die stedelike grondhervormingsprogramme het dus twee elemente. Die eerste is gemik teen maatreëls wat sal bydrae tot die verligting van grondloosheid deur die voorsiening van grond. Die regering skaf grond aan wat aan mense gelever word as die eerste deel van die skenking deur die regering. Die tweede element behels die lewering van sekerheid van eiendomsreg aan persone vir die plekke waar hulle tans woon.⁴⁵²

⁴⁴⁸ Departement van Grondsake "White Paper" 38.

⁴⁴⁹ Van Blerk 1996 SA Now 2.

⁴⁵⁰ Departement van Grondsake "White Paper" 38.

⁴⁵¹ Departement van Grondsake "White Paper" 45.

⁴⁵² Departement van Grondsake "White Paper" 45.

3.2.5.5.1.2 KWESSIE VAN GESLAGSGELYKHEID

Dit is van die uiterste belang dat geslagsgelykheid verseker word in die herverdeling van grond en die grondherstellingsprogram sodat vroue ook 'n regverdig geleentheid kan hê. Soos reeds hierbo genoem, sal die herverdelingsprogramme voorkeur verleen aan behoeftige vroue wat as gevolg van diskriminerende wetgewing nie eiendomsregte in grond kon bekom nie.⁴⁵³

3.2.5.5.2 HERSTEL VAN GROND

Die doel met die herstellingsbeleid is om grond terug te gee en om ander tussentydse maatreëls te verskaf aan persone wat weens diskriminerende wetgewing van grond ontnem is.⁴⁵⁴ Die raamwerk waarbinne die regering se herstellingsbeleid uitgevoer word is die *Wet op Herstel van Grondregte*⁴⁵⁵ en die *Grondwet*.⁴⁵⁶ Hierdie aangeleentheid word elders volledig bespreek. Dit is nodig om dit hier kortliks te noem ten einde dit in konteks te plaas met die Witskrif.

3.2.5.5.3 HERVORMING VAN GRONDBESITREG

Die bestaande grondbesitreg vorme in Suid-Afrika is onvoldoende.⁴⁵⁷ Grondbesitreg is 'n baie komplekse proses.⁴⁵⁸ Dit sluit die belange in grond in sowel as die vorm wat hierdie belange moet aanneem. In die verlede was daar nie geleentheid om van een grondbesitreg vorm te verskuif na 'n ander vorm nie. Grondbesitreg hervorming is slegs nodig as die bestaande vorm onvanpas of

⁴⁵³ Departement van Grondsake "White Paper" 50; Van Wyk 1994 *RSA-Oorsig* vol 7 18.

⁴⁵⁴ Van Blerk 1996 *SA Now* 3.

⁴⁵⁵ 22 van 1994.

⁴⁵⁶ Departement van Grondsake "White Paper" 52.

⁴⁵⁷ Van Blerk 1996 *SA Now* 4.

⁴⁵⁸ Van der Walt "Roman Law, fundamental rights, and land reform in Southern Africa" 1998 *THRHR* vol 61 407.

onvoldoende is.⁴⁵⁹ Die hoofdoel van hierdie vorm van hervorming is om die ongelykhede van die verlede uit die weg te ruim.⁴⁶⁰ Grondbesitreg hervorming mag die vorm aanneem van die opgradering van die bestaande regte en belange in grond. Dit mag ook beteken dat nuwe grondregte deur wetgewing geskep kan word wat in hierdie behoeftes kan voorsien.⁴⁶¹ Om dit te verseker, is 'n twee jaar periode vir konsultasie en opstelling van wetgewing rondom die besitreg beleid een kant gesit. Intussen is 'n aantal maatreëls daargestel vir die afhandeling van belangrike aangeleenthede wat nie kan wag nie.⁴⁶²

3.2.5.5.3.1 VOORGESKREWE RIGLYNE VIR BESITREG HERVORMING

- ◆ Besitreg hervorming moet wegbeweeg van permitte na regte toe.
Dit beteken dat permitte omgeskakel moet word in wettige afdwingbare regte in grond.
- ◆ Besitreg hervorming moet 'n eenvormige nie-rassige sisteem van grondregte vir alle Suid-Afrikaners bou.
- ◆ Besitreg hervorming moet alle persone toelaat om die besitregstelsel te kies wat die beste gaan inskakel by hulle omstandighede.
- ◆ Alle besitregstelsels moet in lyn wees met die *Grondwet* se beleid rakende menseregte en gelykheid.⁴⁶³

3.2.5.5.3.2 GRONDBESITREG WETGEWING

⁴⁵⁹ Van Blerk 1996 *SA Now* 5.

⁴⁶⁰ Van Blerk 1996 *SA Now* 2.

⁴⁶¹ Van der Walt 1998 *THRHR* vol 61 407.

⁴⁶² Departement van Grondsake "*White Paper*" 60.

⁴⁶³ Departement van Grondsake "*White Paper*" 60 ev.

Twee belangrike stukke wetgewing wat handel met besitreg het gedurende 1996 die lig gesien. Dit is die *Wet op die Tussentydse Beskerming van Informele Grondregte*⁴⁶⁴ en die *Wet op Verenigings vir Gemeenskaplike Eiendom*.⁴⁶⁵ Eersgenoemde Wet het gedurende 1997 verval aangesien dit slegs 'n tussentydse maatreël was.

3.2.5.5.3.3 GRONDWETLIKE WAARBORGE

Die *Grondwet*⁴⁶⁶ waarborg dat 'n persoon of gemeenskap wie se besitreg van grond regsonseker is as gevolg van wette of praktyke van die verlede wat op grond van ras gediskrimineer het, geregtig is op òf besitreg wat regseker is òf gelykwaardige vergoeding.

Hierdie bepalings plaas die Departement van Grondsake onder 'n grondwetlike verpligting om 'n wet te ontwerp wat die tipes gevestigde belange in grond wat weens diskriminerende wette ondermyn is, uiteensit. Dit moet ook 'n meganisme bevat waardeur sulke belange omgeskakel kan word in wettige eiendomsregte.⁴⁶⁷ Die Departement van Grondsake gaan dit bewerkstellig deur die inwerkingstelling van hulle sogenaamde grondbesit hervormingsprogram.

3.2.5.5.3.4 DIE GRONDBESITREG HERVORMINGSPROGRAM

Die Departement van Grondsake het verskeie programme geïdentifiseer ten einde uitvoering aan

⁴⁶⁴ 31 van 1996.

⁴⁶⁵ 28 van 1996. Departement van Grondsake "*White Paper*" 61; vir 'n bespreking van hierdie Wet sien Van der Walt 1998 *THRHR* vol 61 407 vn 27.

⁴⁶⁶ A 25(6).

⁴⁶⁷ Departement van Grondsake "*White Paper*" 63.

hulle missie te gee. Dit sluit onder andere die grondbesit hervormingsprogram in.⁴⁶⁸ Besitreg hervorming lewer sekerheid van besitreg op verskeie maniere. Soos byvoorbeeld deur die toekenning van onafhanklike grondregte en die beskerming teen uitsetting. Daar is egter 'n reeks punte wat belangrik is ten einde die regering se besitreg hervormingsprogram te ontwikkel.⁴⁶⁹

◆ Ontwikkeling van die meganismes vir die opgradering van *de facto* gevestigde regte in grond in wettig afdwingbare regte

'n Prosedure word ontwikkel wat alle rolspelers insluit in situasies waar regte oorvleuel in die oplossingsprosesse.⁴⁷⁰

◆ Beskerming van bewoners van private grond

Waar informele grondregte bestaan op grond wat private grond is, is die regte van die huidige bewoners in gedrang. Besitreg hervorming vereis dat wetgewing gepromulgeer moet word wat die regte en belange van beide die eienaar en bewoner beskerm. Alternatiewe moet gevind word om persone meer sekerheid te verskaf op grond wat aan 'n ander behoort, wat insluit die verskaffing van addisionele grond waarop persone onafhanklike grondregte kan geniet.⁴⁷¹

Dit is ook belangrik om 'n wet te ontwerp wat die regte van bewoners op grond wat aan ander behoort, reguleer en beskerm. Die departement het onlangs 'n wetsontwerp

⁴⁶⁸ Du Plessis, Olivier en Pienaar "The ever-changing land law" 1995 *SA PR* vol 10 155.

⁴⁶⁹ Departement van Grondsake "White Paper" 64; Van Blerk 1996 *SA Now* 5.

⁴⁷⁰ Departement van Grondsake "White Paper" 64.

⁴⁷¹ Departement van Grondsake "White Paper" 64.

gepubliseer wat ten doel het om die situasie aan te spreek. Die *Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Besitreg*⁴⁷² spreek die verhouding tussen die bewoners en eienaars, sowel as die omstandighede waaronder uitsetting kan plaasvind, en die prosedure wat gevolg moet word, aan.⁴⁷³ Die Wet is van toepassing op alle gebiede behalwe geproklameerde voorstede ("proclaimed townships") en raak dus die verhouding tussen eienaars en bewoners in 'n wye reeks landelike en semi-stedelike situasies.⁴⁷⁴

◆ Vorme van eiendomsreg

'n Ander belangrike aspek is die vorme van eiendomsreg. Alle gronde wat verdeel, ontnem of toegeken is moet in een of ander vorm van eienaarskap geregistreer word. As die regte aan 'n groep behoort, moet die groep in staat wees om te kies watter vorm van grond besitsstelsel hulle behoeftes die beste pas. 'n Uitdaging vir die nuwe vorm van eiendomsreg, is dat hulle buigbaar moet wees, en verandering moet kan akkomodeer. Die wette in terme waarvan hulle tot stand kom moet reëls en prosedures neerlê wat die effektiewe funksionering tot gevolg het.⁴⁷⁵

◆ Familie gebaseerde eienaarskap

Hierdie aangeleentheid kom na vore by informele vestigings, trustdorpe en sommige voormalige SAOT gebiede wat aan individuele families toegeken is. Wanneer die regering 'n bate oordra aan persone wat erken word as die *de facto* regte houers moet dit

⁴⁷² 62 van 1997.

⁴⁷³ Departement van Grondsake "White Paper" 64.

⁴⁷⁴ Departement van Grondsake "White Paper" 64.

⁴⁷⁵ Departement van Grondsake "White Paper" 65.

verseker dat die regte van al die *de facto* regte houers verseker is in die proses. Ondervinding het geleer dat dit meestal vroue en ou mense is wat hulle regte in die proses verloor het.⁴⁷⁶

◆ Geslagsgelykheid in die besitreghervorming

Besitreghervorming kan onbedoelde gevolge inhou wat 'n negatiewe effek op die regte van vroue kan hê. Ten einde dit te voorkom, moet die geslagsimplikasies van alle nuwe maatreëls bepaal word en stappe geneem word teen sekere gevare. Die mees voor-die-hand-liggende is dat enige proses wat die huidige regte formaliseer, vrouens uitsluit van toegang tot grond.

Die gelykheidsklousule⁴⁷⁷ in die *Grondwet* bepaal dat elkeen gelyk is voor die reg en die reg het op gelyke beskerming en voordele van die reg. Gelykheid sluit die volle en gelyke genieting van alle regte en vryhede in. Ten einde die bereiking van gelykheid te bevorder, kan wetgewende en ander maatreëls getref word wat ontwerp is vir die beskerming of ontwikkeling van persone, of kategorieë persone, wat deur onbillike diskriminasie benadeel is.

Uit hoofde van hierdie klousule mag die staat nie regstreeks of onregstreeks onbillik teen iemand op grond van ras, geslagtelikheid, geslag, swangerskap, huwelikstaat, etniese of sosiale herkoms, kleur, seksuele geïnteressiertheid, ouderdom, gestremdheid, godsdiens, gewete, oortuiging, kultuur, taal en geboorte mag diskrimineer nie.

⁴⁷⁶ Departement van Grondsake "White Paper" 65.

⁴⁷⁷ A 9 van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* 108 van 1996.

Die klousule bepaal ook dat geen persoon regstreeks of onregstreeks onbillik teen iemand anders mag diskrimineer nie. Nasionale wetgewing moet verorden word om onbillike diskriminasie te voorkom of te belet. Dit is om die redes dat verreikende beskerming vir vroue ingebou gaan word in alle nuwe vorme van eiendomsreg en die prosedure vir die opgradering van regte.⁴⁷⁸

3.2.5.6 OPENBARE GRONDBESTUUR EN GROND ADMINISTRASIE

3.2.5.6.1 OPENBARE GRONDBESTUUR

Openbare grond sluit gronde in wat gehou word deur die provinsiale en nasionale regerings, sowel as grond wat besit word deur plaaslike owerhede. Staatsgrond is grond wat gehou word deur nasionale en provinsiale regerings, maar sluit gronde van die plaaslike owerhede uit.

Dit sluit egter vorige SAOT-gronde en grond reeds toegeken aan gemeenskappe en individue in die vorige tuislande en kleurlingreserwes in. Alhoewel die eienaarskap en omvang van die regering se kontrole oor hierdie gronde verskil, is openbare grond 'n nasionale hulpbron.⁴⁷⁹

Die regering se sleutel verantwoordelikhede ten opsigte van openbare grond sluit die volgende in:

- die vrystelling van staats- en openbare grond as 'n hulpbron om toeganklike ontwikkeling te verseker;
- 'n toeganklike, akkurate en omvattende inligtingstelsel om openbare grond te ontwikkel;
- om 'n duidelike en deursigtige kriteria vir die ontwikkeling of wegdoening van staats- en

⁴⁷⁸ Departement van Grondsake "*White Paper*" 67; sien ook Van Wyk 1994 *RSA-Oorsig* vol 7 18.

⁴⁷⁹ Departement van Grondsake "*White Paper*" 83.

- openbare gronde te vestig;
- om aanvaarbare meganismes vir openbare konsultasie op die gebruik van staats- en openbare grond daar te stel; en
 - om die rolle en verantwoordelikhede van die verskillende vlakke en departemente van regering rakende openbare grond, duidelik te stel.

Die grondontwikkeling vereis 'n inligtingstelsel vir openbare en staatsgrond wat grondontwikkeling ondersteun.⁴⁸⁰

3.2.5.6.2 GROND ADMINISTRASIE

Op die lange duur gaan die regering verplig wees om grond oor te dra aan hulle ware eienaars. Die *Witskrif op die Suid-Afrikaanse Grondbeleid* sit die riglyne uiteen wat handel met beide die permissistees en die onsekerhede wat die verantwoordelikhede van die verskillende vlakke van regering sal wees met verwysing na die verskillende kategorieë staatsgrond.⁴⁸¹

Die tussentydse strategieë is so ontwerp dat dit die grond administreer in geproklameerde voorstede binne die voormalige tuislande, in voormalige SAOT-gronde sowel as in landelike nedersettings in daardie gebiede.⁴⁸²

⁴⁸⁰ Departement van Grondsake "White Paper" 84.

⁴⁸¹ Departement van Grondsake "White Paper" 89.

⁴⁸² Departement van Grondsake "White Paper" 89.

3.2.5.6.3 TEN SLOTTE

'n Gesonde grondbeleid is een van Suid-Afrika se voorwaardes vir die daarstelling van vrede, regstelling en stabiliteit, waarsonder die ekonomiese groei en 'n veilige omgewing nie verkry kan word nie. Effektiewe grondprogramme sal ook bydrae tot die verhoging in produktiwiteit en vermindering van armoede.

3.3 DIE WET OP ONTWIKKELINGSFASILITERING 67 VAN 1995

Die regering se beleid rakende die verdeling van verantwoordelikhede aan laer vlakke regeringsinstansies en staatsorgane ten einde aandag te skenk aan die verskil in lewering van grond en die aanvraag daarna, is opgeneem in die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*.⁴⁸³ Volgens die *Witskrif op die Suid-Afrikaanse Grondbeleid* is die daarstelling van 'n samehangende en toeganklike raamwerk vir grondontwikkeling slegs bereikbaar oor 'n lang termyn.⁴⁸⁴

"In order to provide a means to speed up land development processes, pending thorough going reform of planning and land development frameworks, the Development Facilitation Act⁴⁸⁵ has been developed."⁴⁸⁶

Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* verskaf 'n raamwerk vir die hervorming van die huidige ontwikkelingsbeplanningsproses in die interim periode, deur voorsiening te maak vir die spoedige

⁴⁸³ 67 van 1995.

⁴⁸⁴ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 1; sien Whittle "Property Law Industry primes itself" Julie 1995 *De Rebus* 391.

⁴⁸⁵ 67 van 1994.

⁴⁸⁶ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 2.

vrystelling van grond ten einde die druk, veral in stedelike gebiede, te verminder.⁴⁸⁷

3.3.1 DIE DOEL VAN DIE *WET OP ONTWIKKELINGSFASILITERING 67 VAN 1995*

Algemene dorpsbeplanning is op plaaslike vlak gedoen in terme van die *Wet op Fisiese Beplanning*⁴⁸⁸ en die verskillende provinsiale *Ordonnansies*⁴⁸⁹ van die voormalige provinsies. Die *Wet op Fisiese Beplanning* maak voorsiening vir die opstelling van gidsplanne, en die *Ordonnansies* vir dorpsbeplanningskemas in terme waarvan die grond gesoneer word vir spesifieke doeleindes (byvoorbeeld industrieel, residensieel en kommersieel). Die klem van hierdie wetgewing is om grondgebruik te kontroleer.⁴⁹⁰

Die lang titel van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁴⁹¹ stel die doel van die Wet bekend, naamlik "om buitengewone maatreëls in te voer om die implementering van heropbou- en ontwikkelingsprogramme en -projekte met betrekking tot grond te fasiliteer en te bespoedig;" Die Wet het dit verder ten doel om bovermelde beplanningskemas te verander na 'n beplanningstelsel wat meer ontwikkelingsgeoriënteerd en minder kontrole georiënteerd is.

⁴⁸⁷ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 3.

⁴⁸⁸ 125 van 1991.

⁴⁸⁹ Dorpsbeplanningsordonnansie 27 van 1949 (N); Ordonnansie op Dorpe 9 van 1969 (O); Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe 15 van 1986 (T); en Ordonnansie op Grondgebruiksbeplanning 15 van 1985 (K).

⁴⁹⁰ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 3.

⁴⁹¹ 67 van 1995.

Dus, terwyl die huidige statutêre proses soos bepaal deur die *Wet op Fisiese Beplanning* en die *Ordonnansies*, steeds in plek is, sal die algemene beginsels vervat in die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* en die Grondontwikkelingsdoelwitte wat deur die plaaslike owerheid opgestel moet word, nou die toekomstige sonering van grondgebruike, hersonerings en aansoeke om dorpsbeplanningskemas te wysig, bepaal.⁴⁹² Deur hierdie proses sal die Wet poog om toenemend die huidige dorpsbeplanningsproses te bevorder om uiteindelik die algemene beginsels van die Grondontwikkelingsdoelwitte, soos uiteengesit in artikel 3 van die Wet, te reflekteer. Dit ontstaan uit hoofde van artikel 29(2), wat bepaal dat Grondontwikkelingsdoelwitte bo enige plan soos gedefinieer in artikel 1 van die *Wet op Fisiese Beplanning* aangewend sal word.⁴⁹³

Die Wet is ingevoer om voorsiening te maak vir bykomstige aangeleenthede oor grondhervorming wat nie uit historiese grondeise voortvloei nie, met ander woorde om herverdeling van grond te bevorder deur groter beskikbaarstelling van grond.⁴⁹⁴

Hierdie Wet moet dus gesien word as 'n poging om 'n groot verskeidenheid grondhervormingsinisiatiewe van 'n herverdelende aard te reël en te bevorder. Dit geskied deur die beskikbaarmaking van genoeg en toepaslike grond vir ontwikkelingsdoeleindes en die voorsiening van toepaslike meganismes waardeur die grond aangewend kan word om mense op

⁴⁹² A 2(b) van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* 67 van 1995.

⁴⁹³ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 4.

⁴⁹⁴ Van der Walt en Pienaar 463.

'n spoedige en goedkoop wyse toegang tot grond te gee.⁴⁹⁵

Die maatreëls waarvoor daar in die Wet voorsiening gemaak word, is tydelike oplossings vir probleme wat grondhervorming tans in die gesig staar en meer permanente oplossings sal intussen ontwikkel moet word. 'n Doelstelling van die Wet is om 'n "snelroete" vir die ontwikkeling van grond te verskaf, sonder om in bestaande prosedure vas te haak. Op die wyse kan ontwikkelde grond derhalwe vinniger geskep word ten einde die grondhervormingsdoelwitte van die HOP te bevorder.⁴⁹⁶

Wat die Wet merkwaardig maak, is dat dit poog om bovermelde oogmerke nie in isolasie te bereik nie, maar binne die konteks van 'n nasionale raamwerk vir fisiese beplanning, insluitende prosedures vir die ontwikkeling van grond in beide die stedelike en die landelike kontekste, voorsiening vir aangeleenthede wat op regte op grond betrekking het en algemene beplannings- en bewaringstandaarde.⁴⁹⁷

Die doelwitte en oogmerke van hierdie Wet is redelik ooglopend. Eerstens word 'n raamwerk verskaf vir gekoördineerde en geïntegreerde grondontwikkeling binne die breë raamwerk van die HOP, sonder om die algemene vereistes van ontwikkelingstandaarde, finansiering, die sekerheid van die registrasieprosedure, omgewingsbewaring en verbandhoudende aspekte van fisiese beplanning uit die oog te verloor. 'n Alternatiewe, nuwe en eenvormige prosedure word verder verskaf om ontwikkeling van grond te bevorder, te bespoedig en te vergemaklik, teen 'n laer

⁴⁹⁵ Van der Walt en Pienaar 463.

⁴⁹⁶ Van der Walt en Pienaar 463.

⁴⁹⁷ Van der Walt en Pienaar 463.

koste, en om binne die raamwerk van die HOP-beleid toegang tot grond en behuising aan die miljoene mense te verskaf van wie grond gedurende die dekades van apartheid ontsê is.⁴⁹⁸

Die doel van die Wet is die formulering van beginsels wat beter resultate sal lewer ten opsigte van die HOP, wat nie moontlik was met die bestaande wetgewing en prosedures nie. Dit is interessant om te merk dat daar sewentien wettige wyses bestaan vir die verkryging en beheer van ontwikkelingsregte, byvoorbeeld hersonerings, onderverdeling en dorpsstigting. Die bovermelde prosedures is 'n tydrovende proses wat baie beperkings meebring. 'n Aansoek moet soms aanbeveel word deur twee of drie politieke strukture voor finale goedkeuring.⁴⁹⁹

Die Wet sal die beperkings afskaf en vinniger ontwikkeling stimuleer. Op die manier word die vloei van kontant en eiendomsreg vergemaklik en versnel. Sodra provinsiale regulasies in al die nege provinsies van Suid-Afrika afgekondig is, sal 'n nasionale sisteem ingevolge die Wet ingestel wees, wat die klem van ontwikkelingsbeheer na aktiewe ontwikkeling verskuif.⁵⁰⁰

Bo en behalwe dit wat hierbo genoem is, bevat die Wet verdere buitengewone kenmerke. Dit sluit die volgende in:

- die bepaling stel 'n "mini" Handves van Menseregte ten opsigte van grondontwikkeling op 'n nasionale eenvormige basis voor, wat mettertyd aangepas en verbeter sal word deur die publikasie van verdere beginsels en beleide op nasionale, provinsiale en plaaslike regeringsvlakke;

⁴⁹⁸ Van der Walt en Pienaar 465; Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 24.

⁴⁹⁹ Departement van Grondsake "White Paper" 81.

⁵⁰⁰ Departement van Grondsake "White Paper" 81.

- die daarstelling van administratiewe, nie-politieke tribunale in elk van die provinsies ten einde hierdie beginsels en beleide te implementeer;
- die daarstelling van grondontwikkelingsprosedure in beide die stedelike en landbou konteks wat parallel aan sowel as alternatiewelik tot die bestaande grondontwikkelingsprosedure landwyd sal werk;
- die insluiting van verskeie maatreëls wat die pas van grondontwikkeling sal bespoedig, soos byvoorbeeld die bevoegdheid om met titelvoorwaardes of wette wat ontwikkeling mag vertraag mee weg te doen;
- die skepping van 'n meganisme vir die spoedige lewering van titel aan eienaars; en
- die skepping van nasionale en provinsiale kommissies wat betaak is om aanbevelings aan die regering te maak rakende die toekomstige hervorming aan grondontwikkeling administrasie, beleid en wetgewing.⁵⁰¹

Die strekking van die Wet is baie wyd en al drie vlakke van regering word daardeur geraak beide in beleids- en institusionele terme. Terselfdertyd het die Wet ook wesenlike implikasies vir die nie-regeringsinstansies.⁵⁰²

Die sentrale tema van die Wet is egter die integrasie van die verskeie aspekte van grondontwikkeling: handelend met die ruimtelike patrone as gevolg van apartheid in terme van 'n holistiese benadering; die intergrering van allesomvattende ontwikkelingsbeplanningsbenaderings met fisiese beplanning; gebruikmaking van

⁵⁰¹ Budlender, Latsky and Roux 2A-3.

⁵⁰² Budlender, Latsky and Roux 2A-3.

beleidformulering as 'n tegniek ten einde rigting aan besluitneming te gee; en die gebruikmaking van tegniese, prosedurele maatreëls ten einde die beleidsdoelwitte vir ontwikkeling te bereik. In die navolging van hierdie benadering, integreer die Wet 'n verskeidenheid regeringsfunksies wat tradisioneel geskei was, in baie afdelings.⁵⁰³

Na 'n analise van die Wet kan samevattend gesê word dat die doelstellings van die Wet op hoofsaaklik twee wyses bereik word. Eerstens skep dit 'n nuwe beleidsraamwerk wat ontwerp is om nie slegs die dag-tot-dag besluite rakende grondontwikkelingsprojekte te bestuur nie, maar ook die inhoud en rigting van toekomstige grondontwikkelingswetgewing te reël. Tweedens bevat dit baie bepalinge van 'n tegniese aard "which cut through the red tape" of wat alternatiewe maatreëls verskaf vir spoedige verkryging van eiendomsreg en kontantvloei vir nuwe grondontwikkelings.⁵⁰⁴

3.3.2 WERKING VAN DIE WET OP ONTWIKKELINGSFASILITERING 67 VAN 1995

In terme van hoofstuk I van die Wet, wat oor die nasionale raamwerk vir beplanningsaangeleenthede en konflikhantering handel, is dit duidelik dat 'n geïntegreerde stelsel van beleid, beplanning en wetgewing met betrekking tot fisiese beplanning beoog word.⁵⁰⁵

Deel van die motivering vir sodanige geïntegreerde benadering is om die ongelykheid in

⁵⁰³ Budlender, Latsky and Roux 2A-4.

⁵⁰⁴ Budlender, Latsky and Roux 2A-10.

⁵⁰⁵ Van der Walt en Pienaar 463 ev; Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 22; Van der Walt en Pienaar 463.

stedelike en landelike ontwikkeling uit te wis en om te verseker dat ontwikkeling in hierdie gebiede wedersyds ondersteunend eerder as wedersyds uitsluitend is. Die Wet bepaal dat die ontwikkeling van grond sekerheid van titel aan individue en families behoort te verskaf en, waar dit op behuising betrekking het, vir die wydste moontlike reeks alternatiewe ten opsigte van regte op grond voorsiening behoort te maak, beide individueel en kollektief.⁵⁰⁶

Hoofstuk II van die Wet maak voorsiening vir 'n nasionale Ontwikkelings- en Beplanningskommissie, sowel as die moontlikheid om soortgelyke kommissies op provinsiale vlak te stig. Hierdie kommissies is gestig met die doel om die regering op nasionale en provinsiale vlak van advies te voorsien ten opsigte van alle beleide en wetgewing rakende grondontwikkeling. Alle beginsels rakende grondontwikkeling moet ontwikkel en geïmplementeer word onder die toesig van en deur die Ontwikkelings- en Beplanningskommissie sowel as 'n aantal Ontwikkelingstribunale. Die Ontwikkelingstribunale het tot stand gekom in terme van hoofstuk III van die Wet, en hulle werksaamhede behels die spoedige en doeltreffende oplossing van geskille tussen verskeie mense met belange in die ontwikkelingsproses.⁵⁰⁷

Hoofstuk V en VI van die Wet verskaf die prosedurele raamwerke vir die ontwikkeling van grond in die stedelike en landelike kontekste onderskeidelik. Die bepalings wat in hierdie hoofstukke neergelê word, is van toepassing op bestaande beplanningswetgewing wat deur die provinsies geadministreer word. Die gedagte is dat hoofstuk V alternatiewe roetes en prosedures tot die

⁵⁰⁶ Van der Walt en Pienaar 464; Budlender, Latsky and Roux 2A-12; Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 5.

⁵⁰⁷ Van der Walt en Pienaar 463 ev; Budlender, Latsky and Roux 2A-31 tot 44; Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 23; Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 5.

bestaandes verskaf ten einde die skepping van ontwikkelde grond in stedelike gebiede teen 'n laer koste en teen 'n groter tempo as tans, te bevorder. Die bepalinge oor landelike ontwikkeling in hoofstuk VI word sowel op nuwe ontwikkelings as die opgradering van bestaande vestigings gemik en sal ook 'n alternatief, parallel tot bestaande bepalinge, verskaf.⁵⁰⁸

Hoofstuk VII maak voorsiening vir aangeleenthede met betrekking tot regte op grond wat met die fisiese beplanning en ontwikkeling van grond verband hou. Sommige van die bepalinge van hierdie hoofstuk is redelik rewolusionêr, in 'n poging om dit moontlik te maak om verbande op 'n vroeëre stadium van die ontwikkelingsproses te bekom sonder om die finansiële risiko's van òf die gebruikers òf die finansiële instansies te verhoog, om daardeur die koste van die hou en verkoop van grond te verminder. Die Wet maak voorsiening vir die goedkeuring van 'n registrasiereëling wat 'n nuwe vorm van titel, bekend as voorlopige eiendomsreg in terme van die Wet , tot gevolg kan hê⁵⁰⁹. Hierdie voorlopige eiendomsreg kan in 'n akteskantoor geregistreer word⁵¹⁰ voordat 'n algemene plan deur die Landmeter-generaal goedgekeur is, en verleen aan die houer daarvan die reg om die grond te okkupeer en gebruik asof sy die eienaar is, totdat die opgradering van aanvanklike eiendomsreg tot gewone eiendomsreg voltooi word.⁵¹¹ Die voorlopige eienaar het die reg om gewone eiendomsreg te verkry by wyse van die opgradering van eiendomsreg soos in die Wet beoog word,⁵¹² en het ook die reg om die voorlopige

⁵⁰⁸ Van der Walt en Pienaar 463 ev; Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 23; Budlender, Latsky and Roux 2A-45.

⁵⁰⁹ A 62.

⁵¹⁰ A 62(1).

⁵¹¹ A 62(4).

⁵¹² A 62(4)(b).

eiendomsreg met 'n verband of serwituu te beswaar, maar nie om die voorlopige eiendomsreg te vervreem of andersins te beswaar nie.⁵¹³ Sodra die grond registreerbaar word, met ander woorde wanneer dit opgemeet is, 'n algemene plan deur die Landmeter-generaal geteken is en 'n dorpsregister geopen is, word die voorlopige eiendomsreg in volle eiendomsreg omskep, wat dan in die houer van die voorlopige eiendomsreg vestig.⁵¹⁴ Die Wet⁵¹⁵ maak voorsiening vir die ontwikkeling van grond in die vorm van die opgradering van bestaande informele vestigings en informele reëlings oor regte op grond wat daarop van toepassing is.⁵¹⁶

Die Wet handel met nuwe ontwikkelings in 'n wye spektrum: landelik, kleinskaalse boerdery nedersettings, gemengde stedelike grondgebruik nedersettings, opgegradeerde projekte en aanverwante situasies. Die Wet daarenteen handel nie met die bekendstelling van nuwe vorme van eiendomsreg, die posisie van huurarbeiders, nuwe metodes van opmeting van grond en titel registrasies, grondbelastings of ander aangeleenthede wat nie direk verband hou met nuwe grondontwikkeling nie.⁵¹⁷

3.3.2.1 GRONDONTWIKKELING UIT HOOFDE VAN DIE WET OP ONTWIKKELINGSFASILITERING 67 VAN 1995

Volgens die *Witskrif op die Suid-Afrikaanse Grondbeleid* sal die Wet gepaste en spoedige

⁵¹³ A 62(4)(c).

⁵¹⁴ A 62(7).

⁵¹⁵ A 63.

⁵¹⁶ Van der Walt en Pienaar 463 ev; Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 23; Budlender, Latsky and Roux 2A-45.

⁵¹⁷ Budlender, Latsky and Roux 2A-10.

lewing verskaf deur nasionale eenvormige norme en standaarde daar te stel ten opsigte van grondontwikkeling.⁵¹⁸ Nasionale wetgewing wat parallel aan die provinsiale wetgewing grens sal in die alternatief aangewend word as 'n gepaste meganisme vir die lewing van grond.⁵¹⁹

'n Bykomende bepaling tot die Wet is die regsvereiste vir die gestruktureerde interaksie en konsultasie tussen die verskillende departemente en vlakke van regering.⁵²⁰ Volgens die Witskrif het die Wet die potensiaal om 'n nuwe era van beginsel georiënteerde beplanning daar te stel. Algemene beginsels ten opsigte van grondontwikkeling is geformuleer ten einde effektiewe en geïntegreerde grondontwikkeling te bevorder.⁵²¹

Toekomstige grondontwikkeling sal oorweeg word met verwysing na hierdie beginsels wat 'n nasionaal bindende stel norme daar sal stel.

3.3.2.1.1 ALGEMENE BEGINSELS VAN TOEPASSING OP GRONDONTWIKKELING

Hoofstuk I van die Wet vestig 'n nasionale eenvormige stel reëls en standaarde ten opsigte van grondontwikkeling. Die hoofstuk sit twee tipes algemene beginsels uiteen te wete algemene beginsels vir grondontwikkeling,⁵²² wat algemene leidende beginsels bevat wat bindend is op

⁵¹⁸ Departement van Grondsake "*White Paper*" 80.

⁵¹⁹ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 4.

⁵²⁰ Departement van Grondsake "*White Paper*" 81.

⁵²¹ Departement van Grondsake "*White Paper*" 81.

⁵²² Sien opskrif van a 3.

beide die uitvoerende en wetgewende bene van die regering. Die tweede kategorie beginsels is algemene beginsels vir besluitneming en konflikhantering,⁵²³ wat die besluite van die ontwikkelingstribunale en die inhoud van toekomstige wetgewing rakende grond en grondontwikkeling lei.⁵²⁴ Hierdie beginsels, soos uiteengesit in hoofstuk I⁵²⁵ van die Wet, is dwarsdeur die Republiek op alle handeling van die staat, plaaslike owerheidsliggame en staatsorgane van toepassing. Dit dien as riglyne by die administrasie van alle beplanningsprosesse deur die onderskeie owerhede op provinsiale en plaaslike vlak en dien ook as riglyne aan die verskeie owerhede vir die uitvoering van hulle diskresionêre magte.⁵²⁶

Die beginsels moet verder dien as die algemene raamwerk uit hoofde waarvan die Ontwikkelings- en Beplanningskommissie en Tribunale hulle funksies moet uitvoer, riglyne vir die formulering van Grondontwikkelingsdoelwitte moet voorsien, die aansoeke vir grondontwikkeling moet oorweeg en die administrasie van die regulasie van grond eiendomsreg moet lei.⁵²⁷

Hieronder verskyn 'n opsomming⁵²⁸ van die algemene beginsels wat van toepassing is op alle grondontwikkeling soos uiteengesit in hoofstuk I⁵²⁹ van die Wet.

⁵²³ Sien opskrif van a 4.

⁵²⁴ Budlender, Latsky and Roux 2A-13.

⁵²⁵ Soos vervat in aa 3 en 4 van die Wet.

⁵²⁶ A 2(a) tot (c); Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 5.

⁵²⁷ A 2(d).

⁵²⁸ Vir doeleindes van hierdie studie gaan hierdie beginsels nie bespreek of krities ontleed word nie, maar word dit bloot genoem vir volledigheid.

⁵²⁹ A 3.

BEGINSELS VAN DIE WET OP ONTWIKKELINGSFASILITERING 67 VAN 1995⁵³⁰

- ◆ Die beleid, administratiewe praktyk en wette moet voorsiening maak vir stedelike en landelike grondontwikkeling en moet die ontwikkeling van formele en informele bestaande en nuwe nedersettings fasiliteer.⁵³¹

Hierdie beginsel is daarop gemik om gelyke gewig en oorweging aan die verskillende vorme van grondontwikkeling gedurende die loop van die publieke administrasie te gee. Tradisioneel het ons regstelsel die stap-vir-stap proses vir formele grondontwikkeling voorgestaan. Dieselfde gedetailleerde beginsels is egter nie van toepassing op die informele grondontwikkeling nie. Bogenoemde beginsel vereis dat gelyke gewig en oorweging ook aan die informele grondontwikkeling gegee moet word, nie slegs in die beleid en administratiewe terme nie, maar ook in die toekomstige wetgewing.⁵³²

- ◆ Die beleid, administratiewe praktyk en wette moet onwettige okkupasie van grond, met inagneming van informele grondontwikkelingsprosesse ontmoedig.⁵³³

Hierdie beginsel poog om 'n balans tussen twee kompeterende oorwegings te verkry. Aan die een kant word onwettige okkupasie van grond ontmoedig, maar aan die ander kant vereis die beginsel ook die behoorlike inagneming van informele grondontwikkelingsprosesse. Dit blyk dat die beginsel vereis dat die verbod op die onwettige okkupasie van grond nie die werklikheid moet ignoreer dat die tipiese "informele" grondontwikkelingsproses ten minste die okkupasie van

⁵³⁰ A 2 hoofstuk I *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*. Die beginsels van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* gaan net kortliks bespreek word.

⁵³¹ A 3(1)(a).

⁵³² Budlender, Latsky and Roux 2A-16.

⁵³³ A 3(1)(b).

grond sal insluit alvorens daar spanning tussen die okkupasie en geregistreerde regte op die grond kan ontstaan nie.⁵³⁴

- ◆ Die beleid, administratiewe praktyk en wette moet die effektiewe en geïntegreerde grondontwikkeling bevorder deurdat dit-⁵³⁵
 - ❖ die integrasie van die sosiale, ekonomiese, institusionele en fisiese aspekte van grondontwikkeling bevorder;
 - ❖ geïntegreerde grondontwikkeling in landelike en stedelike gebiede ter ondersteuning van mekaar bevorder;
 - ❖ die beskikbaarheid van residensiële en indiensnemingsgeleenthede naby of geïntegreerd met mekaar bevorder;
 - ❖ die gebruik van bestaande hulpbronne, insluitende sodanige hulpbronne met betrekking tot landbou, grond, minerale, grootmaat infrastruktuur, paaie, vervoer en sosiale fasiliteite optimaliseer;
 - ❖ 'n diverse kombinasie van grondgebruike, ook op die vlak van individuele erwe of onderverdelings van grond, bevorder;
 - ❖ die verskynsel van stedelike spreiding in stedelike gebiede ontmoedig en tot die ontwikkeling van meer kompakte dorpe en stede bydra;
 - ❖ tot die regstelling van die historiese verwronge ruimtelike vestigingspatrone in die Republiek bydra en tot die optimale gebruik van bestaande infrastruktuur wat bestaande behoeftes oorskry; en

⁵³⁴ Budlender, Latsky and Roux 2A-17.

⁵³⁵ A 3(1)(c).

- ❖ omgewingshoudbare grondontwikkelingspraktyke en -prosesse aanmoedig.

Hierdie beginsel hou 'n visie van grondontwikkeling voor wat buite die tradisionele benadering ten opsigte van fisiese beplanning gaan deur uitdruklik te vereis dat die fisiese aspekte van grondontwikkeling met die sosiale, ekonomiese en instusionele aspekte van grondontwikkeling geïntegreer moet word. Dit is meer 'n ontwikkelingsbeplanning benadering as 'n benadering gebaseer op fisiese beplanning alleen. Regeringsadministrasie word deur hierdie beginsel gedwing om die funksies van verskillende departemente te integreer "to cross the boundaries of functional divide" in hulle dag-tot-dag besluitneming. In ruimtelike terme sal stedelike en landelike ontwikkelingsplanne en projekte nie geïsoleerd oorweeg kan word nie aangesien die artikel vereis dat grondontwikkeling in stedelike en landelike gebiede moet plaasvind "in support of each other". Die geïntegreerde grondontwikkelingsbeginsel is 'n belangrike een en sal vir deeglike interpretasie daarvan in 'n groot mate steun op meer gedetailleerde riglyne op nasionale en provinsiale vlak.⁵³⁶

- ◆ Gemeenskappe wat geraak word deur grondontwikkeling moet aktief deelneem aan die beplanningsproses.⁵³⁷

Hierdie beginsel vereis 'n mate van gemeenskapsbetrokkenheid gedurende 'n grondontwikkelingsprojek.⁵³⁸ Die feit dat die gemeenskap nie betrokke was tydens 'n grondontwikkelingsprojek soos uiteengesit in die Wet nie, maak nie die projek of die proses nietig en ongeldig nie. Dit sal slegs 'n rol speel in die geval van 'n interne administratiewe appèl

⁵³⁶ Budlender, Latsky and Roux 2A-19.

⁵³⁷ A 3(1)(d).

⁵³⁸ Du Plessis, Olivier en Pienaar 1998 SA PR vol 13 164.

en hersieningsprosedures in 'n gewone Geregshof.⁵³⁹

- ◆ Die vaardighede en vermoëns van die minderbevoorregte persone betrokke by grondontwikkeling behoort ontwikkel te word.⁵⁴⁰

Persone wat in die verlede weens apartheid nie sekere take en projekte toegeken is om af te handel nie, behoort die geleentheid gegun te word om betrokke te wees by grondontwikkeling. Maar soos hierbo genoem sal die feit dat die minderbevoorregte persone nie geleentheid gegun is om betrokke te wees tydens 'n grondontwikkelingsprojek soos uiteengesit in die Wet nie, maak nie die projek of die proses nietig en ongeldig nie. Dit sal slegs 'n rol speel in die geval van 'n interne administratiewe appèl en hersieningsprosedures in 'n gewone Geregshof.⁵⁴¹

- ◆ Die beleid, administratiewe praktyk en wette moet bydraes van alle sektore van die ekonomie aanmoedig en optimaal aanwend ten einde die bevoegdheid om grondontwikkeling aan te pak te vergroot.⁵⁴²

Hierdie beginsel plaas 'n positiewe verpligting op al drie vlakke van regering om daarna te streef om die funksies en verantwoordelikhede wat van alle sektore van die ekonomie met betrekking tot grondontwikkeling vereis word, duidelik te omskryf en bekend te maak en om besonderhede van die identiteit van die wetgewing wat deur so 'n gesag geadminestreer word, die poste en name van persone verantwoordelik vir die administrasie van sodanige wetgewing en die adresse en ligging van die kantore van sodanige persone, aan enige persoon wat sodanige inligting verlang

⁵³⁹ Budlender, Latsky and Roux 2A-20.

⁵⁴⁰ A 3(1)(e).

⁵⁴¹ Budlender, Latsky and Roux 2A-21.

⁵⁴² A 3(1)(f).

te verstrek. Dit beteken dat persone geregtig is op inligting wat in die verlede van hulle weerhou is.⁵⁴³

- ◆ Die beleid, administratiewe praktyk en wette moet duidelik en algemeen beskikbaar wees, en moet leiding en inligting verskaf aan daardie persone wat daardeur geraak word, moet aanvaarding en vertroue bevorder en moet verdere uitvoering verleen aan die fundamentele regte soos uiteengesit in die Grondwet.⁵⁴⁴

Nie net wette moet algemeen beskikbaar wees nie maar ook die interne prosedure en administratiewe praktyke. Dit word vereis dat alle administratiewe handleidings, prosedures en selfs Regulasies en Verordeninge nie regulerend nie, maar voorskriftelik moet wees ten einde leiding te verskaf, met ander woorde dit word vereis dat grondontwikkelingsprosedure vergesel moet word deur 'n tipe verduideliking van hoe die prosedures aangewend moet word. Dit is soms moeilik om hierdie bepalings na te kom.⁵⁴⁵

- ◆ Beleid, administratiewe praktyk en wette behoort volhoubare grondontwikkeling op die vereiste skaal te bevorder.⁵⁴⁶

Dit sal geskied deur grondontwikkeling te bevorder wat binne die fiskale, institusionele en administratiewe vermoëns van die Republiek is, om die vestiging van lewensvatbare gemeenskappe te bevorder om volgehoue beskerming van die omgewing te bevorder, om op 'n bekostigbare wyse te voldoen aan die basiese behoeftes van alle burgers en om die veilige gebruik

⁵⁴³ Budlender, Latsky and Roux 2A-22.

⁵⁴⁴ A 3(1)(g).

⁵⁴⁵ Budlender, Latsky and Roux 2A-23.

⁵⁴⁶ A 3(1)(h).

van grond, met inagneming van faktore soos geologiese formasies en gevaarlike ondermynde gebiede, te verseker.⁵⁴⁷

- ◆ Die beleid, administratiewe praktyk en wette moet spoedige grondontwikkeling bevorder.⁵⁴⁸

In die administratiewe konteks sal die beginsel dien as 'n kriteria wat deur die administrasie aangewend sal word in die samestelling van prosedure. In die wetgewende konteks sal dit 'n riglyn wees vir nuwe wetgewing.⁵⁴⁹

- ◆ Elke voorgestelde grondontwikkeling moet op sy eie meriete beoordeel word, en geen spesifieke grondgebruik moet in die algemeen of vooruit as minder belangrik of minder bruikbaar as 'n ander beskou word nie.⁵⁵⁰

Hierdie beginsel kan 'n wesenlike verskil maak in die besluitneming van die uitvoerende arm van die regering in die hantering van nuwe ontwikkelingsaansoeke. Die beginsel mag ook 'n impak hê op die hiërargie van gekose gebruike wat soms deur die reg toegewys word. Die impak van die beginsel sal moontlik beperk word tot die interpretasie van bestaande wetgewing en nie die verandering daarvan nie.⁵⁵¹

- ◆ Grondontwikkeling moet sekerheid van titel tot gevolg hê en moet die wydste moontlik ste

⁵⁴⁷ Budlender, Latsky and Roux 2A-24.

⁵⁴⁸ A 3(1)(i).

⁵⁴⁹ Budlender, Latsky and Roux 2A-24.

⁵⁵⁰ A 3(1)(j).

⁵⁵¹ Budlender, Latsky and Roux 2A-24.

eiendomsreg alternatiewe bevorder wat individuele en kommunale eiendomsreg insluit.⁵⁵²

Die beginsel bevat kenmerke van algemene aansoek sowel as vereistes wat slegs aanwending vind in opgegradeerde projekte. Die algemene beginsel handel oor sekerheid van titel, 'n begrip wat wyer is as die beskerming van titel. Titel dui in bogemelde konteks op enige wettige eis tot okkupasie of dit voortspruit uit die titel van iemand anders of nie. Die klem op titel ("tenure") beteken dat dit nie noodsaaklik is vir 'n grondontwikkeling om uit te loop op eiendomsreg of enige ander vorm van individuele titel nie. Uit hoofde van die Wet kan 'n tribunaal gelas dat grond gehou word op 'n kollektiewe of kommunale basis.⁵⁵³ Waar die grondontwikkeling die vorm aanneem van 'n opgegradeerde projek, word spesiale beskerming verleen aan voordeeltrekkende okkuppeerders.⁵⁵⁴ In die geval word nie vereis dat hulle 'n soortgelyke perseel of monetêre vergoeding moet ontvang nie, maar bloot dat hulle belange in die grond redelike beskerming moet geniet.⁵⁵⁵

- ◆ 'n Kompetente gesag op nasionale, provinsiale en plaaslike vlak moet die belange van die verskeie sektore betrokke koördineer.⁵⁵⁶

Hierdie beginsel plaas 'n positiewe verpligting op die regering om 'n koördinerende rol te speel.

⁵⁵² A 3(1)(k).

⁵⁵³ Sien die magte van die tribunaal soos uiteengesit in aa 33(2)(m), 51(2)(a) en 51(2)(b).

⁵⁵⁴ A 1 van die Wet definieer "voordeeltrekkende okkuppeerder" as enige persoon wat, met betrekking tot die okkupasie van grond in 'n grondontwikkelingsgebied waar grondontwikkeling die vorm van opgradering van 'n bestaande vestiging aanneem, sodanige grond vir 'n ononderbroke tydperk van minstens vyf jaar vreedsaam en ongesteurd geokkuppeer het.

⁵⁵⁵ Budlender, Latsky and Roux 2A-25.

⁵⁵⁶ A 3(1)(l).

Persone is geregtig om te verwag dat die regering 'n pro-aktiewe rol sal speel in die koördinerings van die belange van die onderskeie sektore van die regering.⁵⁵⁷

♦ Die beleid, administratiewe praktyk en wette moet die funksionering van 'n grondontwikkelingsmark stimuleer.⁵⁵⁸

Hierdie is 'n algemene beginsel wat 'n beperking plaas op mark inmenging en monopolieë bekamp. Dit is 'n belangrike beginsel wat deur besluitnemers in gedagte gehou sal moet word by grondontwikkelings waar verskeie sektore 'n rol sal speel.⁵⁵⁹

Soos reeds genoem, is die algemene beginsels in artikel 3 van die Wet uiteengesit. Sommige van die meer opvallende beginsels sluit in:⁵⁶⁰

- die integrasie van die sosiale, ekonomiese, institusionele en fisiese aspekte van grondontwikkeling;
- die bevordering van geïntegreerde grondontwikkeling in landelike en stedelike gebiede ter ondersteuning van mekaar;
- die optimale gebruik van bestaande hulpbronne;
- die bevordering van 'n diverse kombinasie van grondgebruik;
- die ontmoediging van die verskynsel van stedelike verspreidheid in stedelike gebiede;
- bydra tot die ontwikkeling van meer kompakte dorpe en stede;

⁵⁵⁷ Budlender, Latsky and Roux 2A-27.

⁵⁵⁸ A 3(1)(m).

⁵⁵⁹ Budlender, Latsky and Roux 2A-27.

⁵⁶⁰ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 5.

- bydra tot die regstelling van die historiese verwronge ruimtelike vestigingspatrone in die Republiek; en
- die aanmoediging van omgewingshoudbare grondontwikkellingspraktyke en -prosesse.⁵⁶¹

Bovermelde lys bevat slegs 'n paar beginsels en die res van artikel 3 handel met 'n verskeidenheid van ander vereistes wat die nasionale, provinsiale en plaaslike regering in berekening moet bring in hulle beplanningsprosesse. Dit kan egter beskou word as die kernbeginsels wat by die formulering van ontwikkelingsplanne toegepas word. Addisionele beginsels kan deur die minister voorgeskryf word, so lank dit nie in stryd is met die beginsels uiteengesit in die Wet nie.⁵⁶²

3.3.2.1.2 WERKING VAN DIE WET OP ONTWIKKELINGSFASILITERING 67 VAN 1995 TEN OPSIGTE VAN GRONDONTWIKKELING

Die Wet op Ontwikkelingsfasilitering⁵⁶³ stel maatreëls bekend ten einde bepaalde omskrewre grondontwikkelingsprojekte te fasiliteer en uit te brei. Dit poog om die "bottelnek"- tendens in bestaande regulasies uit die weg te ruim ten einde grondontwikkeling te bespoedig veral die lewering van grond vir lae koste behuising.⁵⁶⁴ Besluite wat 'n bevoegde gesag, insluitende 'n tribunaal, neem ten opsigte van enige aansoek om grondontwikkeling toe te laat, of ten opsigte van grondontwikkeling wat die regte, verpligtinge of vryhede van enige persoon of liggaam raak, hetsy die aansoek gedoen word of die grondontwikkeling onderneem word kragtens die Wet of

⁵⁶¹ A 3(1)(c).

⁵⁶² A 3(2).

⁵⁶³ 67 van 1995.

⁵⁶⁴ Witskrif 81.

kragtens enige ander wet, moet voldoen aan die algemene beginsels soos uiteengesit in artikel 4(2).⁵⁶⁵

Die algemene beginsels uit hoofde van artikel 4(2) is:⁵⁶⁶

- die besluite moet bestaanbaar wees met die beginsels voorgeskryf kragtens artikel 3;
- besluite word geneem deur minstens een geskikte beampte in diens van 'n provinsiale administrasie of 'n plaaslike owerheidsliggaam en deskundiges op die gebied van landbou, beplanning, ingenieurswese, geologie, mynbou, omgewingsbestuur, die reg, opmeting of enige ander gebied wat die minister kan bepaal;
- voordat 'n verhoor gehou of 'n besluit geneem word, stel die beamptes en deskundiges ondersoek in na en oorweeg die wenslikheid daarvan om enige geskil tussen twee of meer partye met betrekking tot grondontwikkeling eers na bemiddeling te verwys;
- die verhoor is toeganklik vir die publiek;
- die beampte en deskundiges voorsien op versoek skriftelike redes vir enige besluit deur hulle geneem;
- die Direkteur-generaal van 'n provinsiale administrasie hou 'n rekord van die redes verskaf; en
- enige besluit is onderhewig aan hersiening deur enige afdeling van die Hooggeregshof van Suid-Afrika wat jurisdiksie het.⁵⁶⁷

⁵⁶⁵ A 4(1)(a).

⁵⁶⁶ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 6.

⁵⁶⁷ A 4(2)(a) tot (g).

Waar 'n besluit geneem is in terme van enige ander wet, sal sodanige besluit slegs werking hê, as die betrokke wet gemaak is na die inwerkingtreding van die Wet.⁵⁶⁸

Artikel 4 is nie van toepassing op besluite geneem in terme van die *Wet op Fisiese Beplanning*⁵⁶⁹ of die *Ordonnansies*⁵⁷⁰ nie.⁵⁷¹

Artikel 4 stel 'n nuwe stel prosedure vir besluitneming daar òf uit hoofde van die Wet òf uit hoofde van nuwe wetgewing. Alle besluite geneem uit hoofde van die *Wet op Fisiese Beplanning* of die *Ordonnansies*, moet voldoen aan die algemene beginsels soos uiteengesit in artikel 3 van die Wet op Ontwikkelingsfasilitering.⁵⁷²

3.3.2.1.3 DIE ONTWIKKELINGS- EN BEPLANNINGSKOMMISSIE

Die Ontwikkelings- en Beplanningskommissie is 'n regs persoon wat kragtens artikel 5(1) van die Wet in die lewe geroep is.

Die primêre funksie van die kommissie is om advies aan die minister te verskaf rakende enige aangeleentheid wat binne die grense van artikel 14 val. Die minister moet met die oog op die debattering of koördinerings van die advies deur die kommissie gegee of die implementering van

⁵⁶⁸ A 4(1)(c). Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 7.

⁵⁶⁹ 125 van 1991.

⁵⁷⁰ Dorpsbeplanningsordonnansie 27 van 1949 (N); Ordonnansie op Dorpe 9 van 1969 (O); Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe 15 van 1986 (T); Ordonnansie op Grondgebruiksbeplanning 15 van 1985 (K).

⁵⁷¹ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 7.

⁵⁷² Soos uiteengesit in a 2(b) van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*. Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 7.

sodanige advies vergaderings van die LUK van die Parlement byeenroep en bywoon.⁵⁷³

Die samestelling van die kommissie,⁵⁷⁴ die ampstermyn van lede van die kommissie,⁵⁷⁵ die vergaderings van die kommissie⁵⁷⁶ en diensvoorwaardes van die kommissie⁵⁷⁷ word deur die Wet gereël.

Die kommissie adviseer die minister oor die beleid en wette rakende:⁵⁷⁸

- die gepaste omvang van beplanning, insluitend die verhouding tussen ruimtelike en nie-ruimtelike beplanning;⁵⁷⁹
- die gepaste regeringsvlakke waarop beplanning uitgevoer moet word, sowel as die soort beplanning wat op elke vlak gedoen moet word;⁵⁸⁰
- die gepaste dokumentasie of instrumente wat vir beplanning op elke regeringsvlak gebruik moet word;⁵⁸¹
- die gepaste klem wat geplaas moet word op ontwikkeling, insluitend grondontwikkeling,

⁵⁷³ A 6(b).

⁵⁷⁴ A 7.

⁵⁷⁵ A 8.

⁵⁷⁶ A 9.

⁵⁷⁷ A 10.

⁵⁷⁸ A 14. Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 8.

⁵⁷⁹ A 14(a)(i).

⁵⁸⁰ A 14(a)(ii).

⁵⁸¹ A 14(a)(iii).

- tot voordeel van lae-inkomste en histories agtergeblewe gemeenskappe;⁵⁸²
- die gepaste metodes vir die monitering van die nakoming van die algemene beginsels en van die stel en bereiking van doelwitte vir grondontwikkeling deur nasionale, provinsiale en plaaslike regering;⁵⁸³
 - die gepaste vlakke en metodes van openbare deelname aan beplanning op verskillende regeringsvlakke;⁵⁸⁴
 - die integrasie van omgewingsbewaring met beplanning op verskillende regeringsvlakke;⁵⁸⁵
 - die maatreëls om eienaars van grond aan te moedig om grond vir grondontwikkeling beskikbaar te stel;⁵⁸⁶
 - die maatreëls om die terughouding van grond wat geskik is vir grondontwikkeling te ontmoedig;⁵⁸⁷
 - die stel van doelwitte vir grondontwikkeling deur nasionale, provinsiale en plaaslike regering;⁵⁸⁸
 - beleid en wette met betrekking tot grondontwikkeling, grondontwikkelingsprosedure, omgewingshoudbaarheid, erfenisbewaring en die instelling en administrasie van gepaste grondgebruik kontrolestelsels vir grondontwikkeling in beide stedelike en landelike

⁵⁸² A 14(a)(iv).

⁵⁸³ A 14(a)(v).

⁵⁸⁴ A 14(a)(vi).

⁵⁸⁵ A 14(a).

⁵⁸⁶ A 14(b)(i).

⁵⁸⁷ A 14(b)(ii).

⁵⁸⁸ A 14(b)(iii).

gebiede;⁵⁸⁹

- nasionaal eenvormige beleid en wette met betrekking tot die grondregister, titelsoorte, grondregistrasieprosedure en aangeleentehede in verband met sekerheid van titel;⁵⁹⁰
- beleid en wette met betrekking tot ingenieurs-infrastrukture en -dienste en verbandhoudende dienste wat deur openbare owerhede verskaf moet word;⁵⁹¹
- finansiële en fiskale beleid en wette met betrekking tot grondontwikkeling wat 'n invloed op die verhouding tussen verskillende regeringsvlakke of verskillende regeringsliggame kan hê;⁵⁹² en
- enige ander aangeleentheid in die *Staatskoerant* gespesifiseer deur die minister.⁵⁹³

3.3.2.1.4 ONTWIKKELINGSTRIBUNALE

Artikel 15 van die Wet op Ontwikkelingsfasilitering⁵⁹⁴ maak voorsiening vir die daarstelling van Ontwikkelingstribunale in elke provinsie⁵⁹⁵ en die tribunale het slegs jurisdiksie in die provinsie waarvoor dit ingestel is.⁵⁹⁶ Volgens die magte en funksies wat aan hierdie tribunale toegeken word, wil dit voorkom asof hulle uiteindelik die werksaamhede wat toegeken is aan die Dorperade gaan oorneem.

⁵⁸⁹ A 14(c).

⁵⁹⁰ A 14(d).

⁵⁹¹ A 14(e).

⁵⁹² A 14(f).

⁵⁹³ A 14(g).

⁵⁹⁴ 67 van 1995.

⁵⁹⁵ A 15(1).

⁵⁹⁶ A 15(10)(b).

Dit is egter nie die geval nie aangesien die tribunaal veel meer funksies as die Dorperade het. Dorperade het slegs 'n appèlfunksie terwyl die Ontwikkelingstribunaal die bevoegdheid besit om 'n aansoek te ontvang en goed te keur of af te keur.

Die funksies en werksaamhede van die tribonale behels onder andere:⁵⁹⁷

- die handeling met enige aangeleentheid⁵⁹⁸ ingevolge die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*,⁵⁹⁹
- die verlening van dringende tussentydse hulp hangende die maak van 'n finale bevel deur die tribunaal; die toestaan of afwysing van finale beslissings of bevele; die verwysing van enige aangeleentheid na bemiddeling; die nodige ondersoek doen; die uitreiking van lasgewings aan enige persoon in die diens van 'n provinsiale administrasie of 'n plaaslike owerheidsliggaam; die goed- of afkeuring van enige aansoek wat ingevolge hierdie Wet voor hom dien; die vasstelling van enige tydperke waarbinne enige handeling met betrekking tot grondontwikkeling deur 'n persoon verrig moet word; en die beslissing van enige vraag rakende die tribunaal se eie jurisdiksie,⁶⁰⁰
- die handeling met enige ander saak waarmee die tribunaal ingevolge hierdie Wet moet handel,⁶⁰¹
- die handeling met alle aangeleenthede wat nodig is vir of aanvullend is tot die verrigting

⁵⁹⁷ A 16. Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 9.

⁵⁹⁸ Veral aangeleenthede in terme van aa 30 (1), 33, 34, 40, 42, 51, 48 (1), 57 of 61.

⁵⁹⁹ A 16(a).

⁶⁰⁰ A 16(b).

⁶⁰¹ A 16(c).

van die tribunaal se werksaamhede kragtens hierdie Wet;⁶⁰²

- die verlening van vrystelling van enige of al die bepalings van hoofstuk V⁶⁰³ aan enige plaaslike owerheidsliggaam of enige ander belanghebbende persoon of liggaam ten opsigte van 'n gebied of voorgestelde grondontwikkelingsgebied wat reeds deur persone beset word en wat bestem is om tot 'n volledig gestigte grondontwikkelingsgebied opgegradeer te word, of wat bestem is om op 'n dringende grondslag beset te word deur persone voordat die stigting van 'n grondontwikkelingsgebied in daardie gebied voltooi is, met die bedoeling dat daardie gebied opgegradeer sal word tot 'n volledig gestigte grondontwikkelingsgebied;⁶⁰⁴
- oorweging van die grondontwikkelingsaansoeke in terme van hoofstuk V;⁶⁰⁵
- die skorsing en verwydering van serwitute en beperkende voorwaardes rakende die aansoeke in terme van hoofstuk V;⁶⁰⁶
- die voorskryf van riglyne vir die verskaffing van ingenieursdienste rakende aansoeke in terme van hoofstuk V;⁶⁰⁷
- ondersoeking en magtiging van nie-statutêre grondontwikkelingsprosesse rakende aansoeke in terme van hoofstuk V;⁶⁰⁸ en
- al die bogenoemde ten opsigte van hoofstuk VI wat handel met

⁶⁰² A 16(d).

⁶⁰³ Van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* 67 van 1995.

⁶⁰⁴ A 30(1).

⁶⁰⁵ A 33(1).

⁶⁰⁶ A 34.

⁶⁰⁷ A 40.

⁶⁰⁸ A 42.

grondontwikkelingsprosedure rakende kleinskaalse boerdery.⁶⁰⁹

- Die tribunaal het die bevoegdheid om uit hoofde van artikel 33 (2)(j) te bepaal watter wetgewing op 'n grondontwikkelingsgebied van toepassing is, soos byvoorbeeld:
 - artikels 9A en 11 van die Wet op Adverteer Langs en Toebou van Paaie;⁶¹⁰
 - enige wet met betrekking tot fisiese beplanning;
 - artikel 12 van die *Wet op Nasionale Paaie*;⁶¹¹
 - enige wet wat die goedkeuring van 'n owerheid vir die onderverdeling van grond vereis;
 - enige wet wat die uitreiking van 'n kwitansie, sertifikaat of enige ander dokument deur 'n plaaslike owerheidsliggaam, openbare belastingsbeampte of ander bevoegde owerheid as 'n voorvereiste vir die oordrag van grond in 'n grondontwikkelingsgebied vereis;
 - enige ander wet met betrekking tot grondontwikkeling, maar nie die *Wet op Herstel van Grondregte*⁶¹² nie, wat na die mening van die tribunaal 'n vertragende uitwerking op die ontwikkeling van 'n grondontwikkelingsgebied of die vertraging van persone daarin kan hê; of
 - enige boustandaarde neergelê uit hoofde van die regulasies uitgevaardig onder die *Wet op Nasionale Bouregulasies en Boustandaarde*⁶¹³ of enige soneringskema, regulasie of verordening deur 'n plaaslike owerheid opgestel ten opsigte van die

⁶⁰⁹ Aa 48(1), 51 en 57.

⁶¹⁰ 21 van 1940.

⁶¹¹ 54 van 1971.

⁶¹² 22 van 1997.

⁶¹³ 103 van 1977.

oprigting van geboue.

Enige eienaar van grond, insluitende die staat of 'n plaaslike regeringsliggaam kan by die Ontwikkelingstribunaal aansoek doen vir die stigting van 'n grondontwikkelingsgebied.⁶¹⁴ Eerstens word die aansoek by die aangewese beampte⁶¹⁵ van die provinsie of plaaslike regeringsliggaam ingehandig, wat dit kontroleer en in samewerking met die aansoeker die nodige uitstaande inligting versamel. Die plaaslike owerheid is slegs as rolspeler by die verrigtinge betrokke, naamlik as 'n party wat beswaar teen die aansoek kan maak, of kommentaar daarop kan lewer. Daarna word 'n verslag deur die aangewese beampte opgestel, waarna dit aan die tribunaal oorhandig word vir oorweging en goedkeuring.⁶¹⁶

Lede van die tribunaal word op grond van hul kwalifikasies in en kennis of ervaring van grondontwikkeling of die reg, aangestel.⁶¹⁷ Helfte van die lede is beamptes in diens van 'n provinsiale administrasie terwyl die ander helfte persone buite sodanige diens is.⁶¹⁸

Die tribunaal kan enige voorwaardes op die aansoek opleë met betrekking tot die verskaffing van ingenieursdienste, die opskorting van beperkende voorwaardes of serwitute, die registrasie van

⁶¹⁴ A 31 sit die prosedures uiteen vir grondontwikkelingsaansoeke met uitsluiting van die prosedure met betrekking tot die ontwikkeling van kleinskaalse boerdery.

⁶¹⁵ 'n Geskikte persoon in die Provinsiale Administrasie of in diens van 'n plaaslike bestuur wat deur die minister aangewys word om as aangewese beampte op te tree.

⁶¹⁶ A 32. Die oorweging en goedkeuring deur die tribunaal geskied uit hoofde van artikel 33.

⁶¹⁷ A 15(3).

⁶¹⁸ A 15(4)(a).

servitute, die wysigings van soneringskemas ⁶¹⁹ en dies meer. ⁶²⁰ 'n Beslissing, toekenning, bevel of vasstelling van 'n tribunaal kan uitgevoer word asof dit 'n beslissing, toekenning, bevel of vasstelling is wat deur 'n Landdroshof ingevolge die *Wet op Landdroshowe*⁶²¹ gemaak is.⁶²²

Die doel van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* is om spoedige grondontwikkeling daar te stel en om lang prosesse te verkort. 'n Grondontwikkelingsaansoek wat in terme van die *Ordonnansies*⁶²³ gebring word neem ongeveer agt maande om af te handel terwyl dieselfde aansoek wat deur middel van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* ingedien word ongeveer 131 dae neem om afgehandel te word. Die *Regulasies op Ontwikkelingsfasilitering*⁶²⁴ stel streng tydraamwerke waarbinne sekere dokumente verkry en ingehandig moet word.

Aansoekers het 'n keuse om aansoeke vir grondontwikkeling of by die plaaslike bestuur in dien in terme van die *Ordonnansies* of by die Ontwikkelingstribunaal in terme van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*. Die werksaamhede van die Ontwikkelingstribunaal sowel as die aangewese beampte word vervat in die *Regulasies*.

⁶¹⁹ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 10.

⁶²⁰ A 33(2) verskaf die volledige lys van voorwaardes wat 'n tribunaal kan opleë op grondontwikkelingsaansoeke.

⁶²¹ 32 van 1944.

⁶²² A 17(4).

⁶²³ Dorpsbeplanningsordonnansie 27 van 1949 (N); Ordonnansie op Dorpe 9 van 1969 (O); Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe 15 van 1986 (T); Ordonnansie op Grondgebruiksbeplanning 15 van 1985 (K).

⁶²⁴ Afgekondig by GK no 1412 van 30 Augustus 1996. 'n Nuwe stel konsep regulasies is in die SK no 19708 van 22 Januarie 1999 vir kommentaar gepubliseer. Dit gaan die vorige regulasies vervang. Dit dien gemeld te word dat dit net konsep regulasies is en nog nie in werking getree het nie.

Waar 'n grondontwikkelingsaansoek teengestaan word, is daar per definisie 'n dispuut. Die tribunaal se plig is om vas te stel of die dispuut tussen die partye nie eerder deur middel van mediasie opgelos moet word as deur 'n formele verhoor van die tribunaal nie.⁶²⁵ As die partye nie bevoeg is om 'n eie mediator aan te stel nie, is die tribunaal by magte om 'n mediator aan te stel. Na aanleiding van die mediator se verslag sal die tribunaal in staat wees om die aangeleentheid en uitstaande dispute deur middel van 'n formele verhoor af te handel. As die grondontwikkelingsaansoek nie vir mediasie verwys is nie, is die tribunaal by magte om alle geskilpunte te verhoor.

Die gewone reëls van bewysreg wat normaalweg tydens siviele verhore aanwending vind, hoef nie gebruik te word tydens die tribunaal verhoer⁶²⁶ nie.⁶²⁷ Nadat die formele verhoor afgehandel en 'n besluit geneem is, voorsien die tribunaal binne 'n redelike tydperk skriftelike redes vir sy besluit aan enige belanghebbende persoon of liggaam wat die redes versoek het.⁶²⁸

Enige beslissing van die tribunaal is finaal. Tog kan enige party tot die geskil teen die beslissing van die tribunaal appelleer aan die Ontwikkelingsappèltribunaal.⁶²⁹ Hierdie Ontwikkelingsappèltribunaal besit die bevoegdheid om die beslissing waarteen geappelleer word te bekragtig, te wysig of ter syde te stel of enige ander beslissing te maak.⁶³⁰ Uit hoofde van

⁶²⁵ A 22(1).

⁶²⁶ Reg 8.

⁶²⁷ Budlender, Latsky and Roux 2A-58.

⁶²⁸ A 17(5).

⁶²⁹ A 23.

⁶³⁰ A 23(3).

artikel 25(1) kan die verrigtinge van die tribunaal of die appèltribunaal voor enige afdeling van die Hooggeregshof wat jurisdiksie het op hersiening geneem word.

Soos reeds genoem, kan beslissings van die tribunaal uitgevoer word asof dit beslissings is wat deur 'n Landdroshof gemaak is, en regulasie 8 bepaal dat die gewone reëls van bewysreg (met ander woorde die reëls van natuurlike geregtigheid) nie gebruik hoef te word tydens die tribunaal verhore nie. Dit is vir my onaanvaarbaar want die *Audi et alteram partem*-reël, wat deel vorm van die reëls van natuurlike geregtigheid, bepaal dat albei kante van 'n saak aangehoor moet word alvorens 'n beslissing gemaak word.

In *Du Preez and Another v Truth and Reconciliation Commission*⁶³¹ is beslis dat die stelreël *Audi alteram partem* aanwending vind wanneer wetgewing openbare amptenare of liggame magtig om 'n handeling te verrig of 'n besluit te neem wat 'n persoon se vryheid, eiendom of regte gaan benadeel of wanneer sodanige persoon 'n "legitimate expectation" het om aangehoor te word.

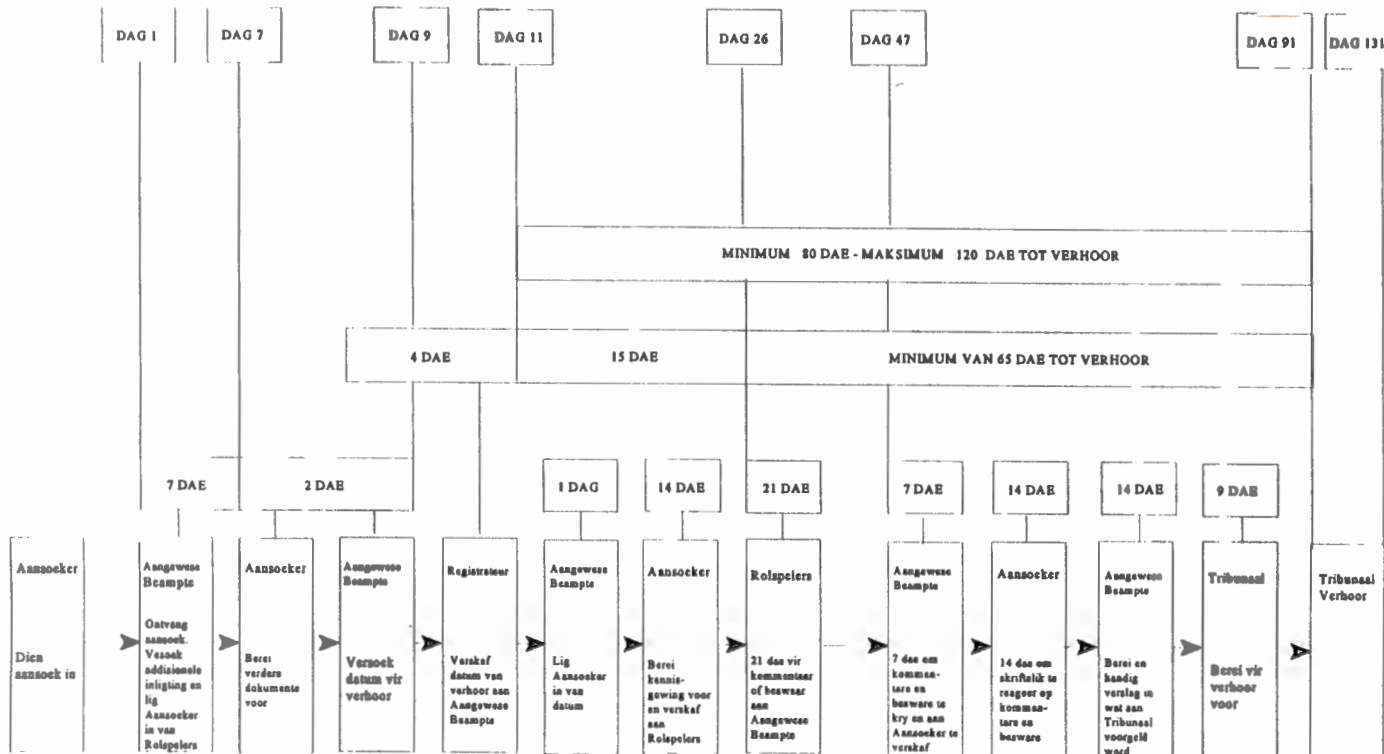
Die tribunaal verrig derhalwe 'n handeling wat binne die kader val van die beginsels wat in die *Du Preez*-gewysde uiteengesit is, naamlik die verrigting van 'n handeling wat 'n persoon se eiendom beïnvloed, en ek is van mening dat die reëls van natuurlike geregtigheid gedurende die tribunaal verhore nagekom moet word en dat die tribunaal nie met 'n diskresie gelaat moet word om dit na te kom of nie. Alle ander Geregshowe is gebonde aan die reëls van natuurlike geregtigheid en as die tribunaal se beslissings uitgevoer word asof dit deur die Landdroshof gemaak is, is dit in belang van redelikheid en regverdigheid dat die reëls van natuurlike

⁶³¹ 1997 (3) SA 204 (A) op 231 D - E.

geregtigheid nagekom moet word tydens tribunaal verhore.

Tans word grondontwikkelingsaansoeke egter steeds uit hoofde van die *Ordonnansies* gebring aangesien min aansoekers op hoogte van die werksaamhede van die Tribunaal is.

Aansoekprosedure in terme van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* 67 van 1995



In die voorafgaande afdelings is die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* bespreek aan die hand van die doel en die werking daarvan.

Sedert die koms van die nuwe konstitusionele bedeling in Suid-Afrika en meer spesifiek sedert die uitvaardiging van die Wet het 'n nuwe beplanningsbeleid vorm aangeneem. Soos reeds vroeër genoem,⁶³² kan die daarstelling van 'n samehangende en toeganklike raamwerk vir grondontwikkeling slegs bereik word oor 'n lang termyn. Die Wet verskaf 'n raamwerk vir die hervorming van die huidige ontwikkelingsproses in die interim periode deur voorsiening te maak vir die spoedige vrystelling van grond ten einde die druk in veral stedelike gebiede te verminder.

Gesien in die lig van bovermelde kort samevatting kan die hoofdoel van die Wet soos volg omskryf word:

Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* stel 'n nuwe sisteem daar om die ontwikkelingsproses in Suid-Afrika te bespoedig en kan derhalwe as die werktuig beskou word om die HOP op plaaslike vlak te implementeer.

Die Wet kan verder ook gesien word as die werktuig om die histories verdraaide ontwikkelingspatrone te herstel. Hierdie verdraaide ontwikkelingspatrone kan herstel word deur aktiewe gemeenskapsdeelname aan alle toekomstige grondontwikkelingsprojekte, sowel as die daarstelling van 'n spoedige grondontwikkelingswyse.

⁶³² Sien 3.2 hierbo.

Die Wet kan gesien word as 'n sisteem wat gaan poog om die ontwikkelingsproses in Suid-Afrika te bespoedig en wat 'n nuwe beleidsraamwerk gaan verskaf vir die geïntegreerde ontwikkeling. Tans word die Wet nie tot sy volle potensiaal aangewend nie, aangesien die funksies onduidelik is en ontwikkelaars eerder nog gebruik maak van die *Ordonnansies*, wat goed deurtrap en menigmale in ons Howe getoets is. Ontwikkelaars is nie vertrou met die werking van die Wet nie, en ontwikkelingsprosesse is onduidelik en onseker.

Na bestudering van die Wet ontstaan die vraag of hierdie Wet die etiese en morele beginsels bevat.

Die woord "etiek" verwys na die kennis van moraal of morele beginsels of die reëls van gedrag. Die woord "moraal" handel óf met die karakter van 'n persoon óf met die onderskeid tussen reg en verkeerd. Die sienings van moraliteit en etiek kan nie geskei word van die normes en waardes van 'n gemeenskap nie. Met ander woorde, gemeenskappe ontwikkel normes en waardes en hoe meer kompleks 'n gemeenskap word, hoe meer kompleks word die reëls van moraliteit.⁶³³

Op die oog af wil dit voorkom asof die Wet polities georiënteerd is. Dit word as 'n politieke speelbal gebruik ten einde die ongeregthede wat voortgespruit het uit die apartheidsera, uit die weg te ruim. Dit geskied deurdat een van die doelstellings van die Wet juis is om minder kontrole georiënteerd te wees maar meer ontwikkelingsgeoriënteerd. Dit impliseer dat grondontwikkelingsaansoeke nie meer so streng aan al die maatstawwe gemeet moet word nie.

⁶³³ Craythorne "*Municipal Administration. A handbook*" 1997 4de uitg Juta Kaapstad 78.

Tog is dit so dat die Wet voorsiening maak vir deelnemende beplanning. Die Wet verplig openbare deelname aan die ontwikkelingsproses.

"Planning is not only for the people, in its most refined state it is done with the people."⁶³⁴

Deelnemende beplanning is 'n aspek wat veral die afgelope jare in belangrikheid toegeneem het, aldus Pienaar. Deelnemende beplanning of te wel openbare deelname word gedefinieer as "the right of all members of an informed community to be actively involved in the planning process which affects them."⁶³⁵

Die *Wet op Fisiese Beplanning*⁶³⁶ het wel voorsiening gemaak vir openbare deelname aan die ontwikkelingsproses, deurdat belanghebbendes uitgenooi is om skriftelike voorstelle vir opname in die ontwerpplan in te dien. Openbare deelname kon op twee vlakke plaasvind, naamlik óf konsultasie óf aktiewe deelname. Konsultasie is die oorweging van inligting wat van die publiek verkry is. Dit beteken egter nie dat hierdie inligting wat verkry is, aangewend en gebruik is nie. Pienaar is van mening dat alhoewel die *Wet op Fisiese Beplanning* voorsiening gemaak het vir deelnemende beplanning, dit eerder konsultasie as aktiewe deelname beliggaam het.⁶³⁷

Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁶³⁸ daarenteen beliggaam uit-en-uit aktiewe deelname van

⁶³⁴ Pienaar *Doktorale Proefskrif* 97.

⁶³⁵ Van Wyk "ICPLA II, public participation in planning and the South African connection" 1993 *SA PR* 205. Sien ook Van Wyk "Into the 21st century with the reform of Planning Law" 1991 *THRHR* vol 54 286.

⁶³⁶ 125 van 1991.

⁶³⁷ Pienaar *Doktorale Proefskrif* 97 *ev.*

⁶³⁸ 67 van 1995.

die gemeenskap. Die Wet vereis dat openbare deelname 'n integrale deel sal vorm in die voorbereiding of opstelling van Grondontwikkelingsdoelwitte.⁶³⁹ Openbare deelname is verkry deur openbare vergaderings te belê. Tydens hierdie vergaderings is die publiek geleentheid gegun om insette te lewer en alle behoeftes wat in die betrokke gemeenskap bestaan uit te wys. Grondontwikkelingsdoelwitte is dan opgestel na aanleiding van hierdie behoeftes wat in 'n gemeenskap bestaan het.⁶⁴⁰ Die doel van openbare deelname is om te verseker dat Grondontwikkelingsdoelwitte gebaseer is op konsensus tussen lede van die gemeenskap en ander belange groepe in 'n spesifieke gebied.⁶⁴¹ Deelname moes fokus op hoe hulpbronne van verskillende groepe aangewend moet word ten einde behulpsaam te wees met die effektiewe implementering van die Grondontwikkelingsdoelwitte.⁶⁴²

Volgens die McAuslan-teorie moet beplanning volgens gemeenskapsbetrokkenheid geskied en nie volgens die plaaslike owerhede nie. Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* is 'n uitbouing van hierdie teorie. Die plaaslike owerhede moet beplanning afdwing en beheer, maar beplanning as sulks is nie 'n suiwer owerheidsfunksie nie.

Gesien in die lig van bogenoemde, kan mens met sekerheid sê dat die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* wel die etiese en morele beginsels bevat, want die etiese en morele beginsels van die demokrasie behels dat lede van die gemeenskap die reg het om ingelig te word van die aangeleenthede wat besluitneming vereis; die reg het om die besluitnemingsproses te

⁶³⁹ Reg 6.

⁶⁴⁰ A 27(4).

⁶⁴¹ Reg 6(1).

⁶⁴² Reg 6(2).

beïnvloed en die reg het om 'n antwoord te vra van diegene wat die besluit geneem het,⁶⁴³ en die enigste wyse waarop dit kan geskied is deur openbare deelname aan die beplannings- en ontwikkelingsproses.

3.4 GRONDONTWIKKELINGSDOELWITTE

3.4.1 INLEIDING

Die implikasies van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁶⁴⁴ vir beplanning op plaaslike regeringsvlak word gevind in hoofstuk IV van die Wet wat dit ten doel het om 'n nuwe sisteem van beplanning, gebaseer op Grondontwikkelingsdoelwitte, daar te stel.⁶⁴⁵

Hierdie Grondontwikkelingsdoelwitte gaan 'n enorme impak op toekomstige grondontwikkeling hê en moet derhalwe voldoen aan die algemene beginsels vir grondontwikkeling soos uiteengesit in artikel 3 van die Wet.⁶⁴⁶ Die algemene beginsels sal die riglyne wees waarbinne die formulering en implementering van Grondontwikkelingsdoelwitte deur plaaslike regeringsliggame sal geskied, en die uitvoering van hierdie Grondontwikkelingsdoelwitte mag nie in stryd met die algemene beginsels geskied nie.⁶⁴⁷ Sodra die Grondontwikkelingsdoelwitte opgestel en goedgekeur is, sal dit 'n bindende of statutêre status verkry wat voorrang sal geniet

⁶⁴³ Van Wyk 1993 SA PR 206.

⁶⁴⁴ 67 van 1995.

⁶⁴⁵ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 11.

⁶⁴⁶ Sien Van Rensburg, "Cattanach and Wall Of LDO's and UFO's - the formulation of land development objectives" June 1997 *Imiesa* 3.

⁶⁴⁷ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 11.

bo nasionale en provinsiale beginsels en beleide voortspruitend uit hoofstuk I van die Wet.⁶⁴⁸

3.4.2 GRONDONTWIKKELINGSDOELWITTE TEENoor GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSPLANNE

Artikel 10D(4) van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*⁶⁴⁹ bepaal dat plaaslike owerhede Geïntegreerde ontwikkelingsplanne moet formuleer en implementeer. Die Wet omskryf 'n Geïntegreerde ontwikkelingsplan as 'n plan wat gerig is op die geïntegreerde ontwikkeling en bestuur van die regsgebied van die betrokke munisipaliteit ingevolge sy bevoegdheids en pligte, en wat opgestel is met inagneming van die algemene beginsels vervat in Hoofstuk 1 van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*.⁶⁵⁰

Soos hierbo genoem, verwys die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁶⁵¹ na Grondontwikkelingsdoelwitte en die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*⁶⁵² na Geïntegreerde ontwikkelingsplanne. Wat is die verskil tussen Grondontwikkelingsdoelwitte en Geïntegreerde ontwikkelingsplanne?

In terme van die bepalings van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁶⁵³ word glad nie melding gemaak van Geïntegreerde ontwikkelingsplanne nie. In terme van artikels 27 tot 29 van die Wet

⁶⁴⁸ Budlender, Latsky and Roux 2A-33.

⁶⁴⁹ 209 van 1993.

⁶⁵⁰ 67 van 1995. Roestoff, Venter en Kruse Prokureurs "Status - Land Development Objectives/Integrated Development Plans" *Regsopinie* gedateer 19 November 1998 2.

⁶⁵¹ 67 van 1995.

⁶⁵² 209 van 1993.

⁶⁵³ 67 van 1995.

word die vereistes en voorwaardes vir die Grondontwikkelingsdoelwitte duidelik uiteengesit, en die Grondontwikkelingsdoelwitte is derhalwe vanuit 'n statutêre oogpunt die enigste dokument met statutêre magte wat deur die LUK goedgekeur kan word.⁶⁵⁴

Dit is dus duidelik dat, ten spyte van die kruisverwysing in die *Oorgangswet*,⁶⁵⁵ die wetgewer bedoel het om twee stelle dokumente daar te stel. Gedurende 1997 is 'n Provinsiale Omsendskrywe⁶⁵⁶ deur die Departement Ontwikkelingsbeplanning en Plaaslike Regering uitgereik waarin gemeld word dat die Gautengse Provinsiale Regering nie tussen die Grondontwikkelingsdoelwitte en die Geïntegreerde ontwikkelingsplanne onderskei nie, maar dat dit as sinonieme beskou word. Ten einde te bepaal wat die afdwingbaarheid van 'n spesifieke dokument in terme van die Wet, moet bloot bepaal word of die dokument voorgelê word as 'n geïntegreerde deel van die Grondontwikkelingsdoelwitte soos uiteengesit in artikel 28 van die Wet en of die dokument deur die LUK goedgekeur is soos uiteengesit in artikel 27(1)(a) van die Wet.

Sou die dokument 'n geïntegreerde deel van die Grondontwikkelingsdoelwitte vorm en deur die LUK goedgekeur word, sal dit in die praktyk en by implikasie wettige en bindende Grondontwikkelingsdoelwitte daarstel en enige ontwikkeling in stryd daarmee sal *per se* gediskwalifiseer word in terme van artikel 29(1).⁶⁵⁷

⁶⁵⁴ *Regsopinie 2.*

⁶⁵⁵ 209 van 1993.

⁶⁵⁶ Omsendskrywe no 11 van 1997 uitgereik deur die Kantoor van die Minister, Ontwikkelingsbeplanning en Ontwikkeling.

⁶⁵⁷ *Regsopinie 3.*

Dit is interessant om daarop te let dat die *Oorgangswet*⁶⁵⁸ geen bepaling bevat in terme waarvan die Geïntegreerde ontwikkelingsplanne deur die LUK goedgekeur moet word nie. Tensy sodanige bepalings in Regulasies tot die *Oorgangswet*⁶⁵⁹ vervat word, wat betwyfel word, is dit duidelik dat geen statutêre status aan die Geïntegreerde ontwikkelingsplanne verleen kan word in terme van die *Oorgangswet*⁶⁶⁰ nie.

3.4.2 WAT IS GRONDONTWIKKELINGSDOELWITTE

Grondontwikkelingsdoelwitte is vyf jaar ontwikkelingsplanne wat vir elke plaaslike gebied deur plaaslike owerhede voorberei word. Die plaaslike owerheid is verantwoordelik vir die voorbereiding van Grondontwikkelingsdoelwitte in samewerking met ander plaaslike belanghebbendes, met ander woorde die gemeenskap.⁶⁶¹ Die plaaslike owerheid verkry 'n groot mate van outonomie in die opstelling van Grondontwikkelingsdoelwitte.

Grondontwikkelingsdoelwitte moet betrekking hê op die:⁶⁶²

- ◆ standaard van dienste (vervoer, water, gesondheid, opvoeding,) wat in daardie spesifieke gebied voorsien sal word;⁶⁶³
- ◆ Grondontwikkelingsdoelwitte in die gebied, byvoorbeeld hoe lae-inkomste gemeenskappe

⁶⁵⁸ 209 van 1993.

⁶⁵⁹ 209 van 1993.

⁶⁶⁰ 209 van 1993.

⁶⁶¹ Anoniem "Responsibility of the Western Gauteng Services Council in relation to Local Authorities with their Development role in the Formulation of Land Development Objectives" August 1996 8.

⁶⁶² A 28(1) van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* 67 van 1995.

⁶⁶³ A 28(1)(a).

geïntegreer gaan word, hoe vervoer beplan word, watter infrastruktuur voorsien gaan word, en hoe natuurlike hulpbronne aangewend gaan word;⁶⁶⁴

- ◆ ontwikkelingstrategieë vir die bereiking van die doelwitte deur byvoorbeeld betrokkenheid van alle ekonomiese sektore in ontwikkeling, toegang tot finansiële en administratiewe strukture;⁶⁶⁵
- ◆ konkrete ontwikkelingsdoelstellings waarteen lewering gemeet kan word.⁶⁶⁶

Wanneer dit voltooi is, moet die Grondontwikkelingsdoelwitte aan die provinsiale regering voorgelê word vir goedkeuring. In gevalle waar plaaslike owerhede nie Grondontwikkelingsdoelwitte wil of kan opstel nie kan die provinsiale regering dit vir daardie gebied opstel.⁶⁶⁷ In terme van artikel 29 van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁶⁶⁸ bind die goedgekeurde Grondontwikkelingsdoelwitte alle kompetente owerhede en geniet dit voorrang bo enige bestaande ontwikkelingsplan. Soos reeds genoem, sal die Grondontwikkelingsdoelwitte 'n bindende of statutêre status verkry wat voorrang sal geniet bo nasionale en provinsiale beginsels sodra dit opgestel en goedgekeur is. Dit beteken dat Grondontwikkelingsdoelwitte 'n oorheersende status het wat inhou dat dit met alle fisiese planne en grondontwikkeling wat

⁶⁶⁴ A 28(1)(b).

⁶⁶⁵ A 28(1)(c).

⁶⁶⁶ A 28(1)(d). *Responsibility of the Western Gauteng Services Council in relation to Local Authorities with their Development role in the Formulation of Land Development Objectives* 9.

⁶⁶⁷ A 27(2); *Responsibility of the Western Gauteng Services Council in relation to Local Authorities with their Development role in the Formulation of Land Development Objectives* 9.

⁶⁶⁸ 67 van 1995.

uitdruklik teenstrydig en onverenigbaar daarmee is, kan wegdoen.⁶⁶⁹

3.4.3 DOEL VAN DIE GRONDONTWIKKELINGSDOELWITTE

Grondontwikkelingsdoelwitte is gedetailleerde uiteensettings van voorgestelde ontwikkelingsplanne van 'n plaaslike owerheid in 'n spesifieke gebied oor 'n medium of lang termyn. Hierdie doelwitte moet oor 'n tydperk van vyf jaar geïmplementeer word.

Grondontwikkelingsdoelwitte is met ander woorde 'n meganisme waardeur die beginsels van grondontwikkeling soos uiteengesit in hoofstuk 1 van die Wet geïmplementeer moet word.

Die hoofdoel van Grondontwikkelingsdoelwitte is om 'n kultuur van

- dienslewering;
- ekonomiese effektiwiteit en effektiwiteit op plaaslike regeringsvlak; en
- prioritisering van sekere aangeleenthede, daar te stel.

Die algemene doel⁶⁷⁰ van Grondontwikkelingsdoelwitte soos vasgestel deur enige plaaslike regeringsliggaam moet die volgende behels:

- ♦ om 'n nuwe beplanningsstelsel te ontwerp vir ontwikkeling op plaaslike vlak wat demokrasie sal bevorder en deelname van die gemeenskap sal verhoog;⁶⁷¹

⁶⁶⁹ Budlender, Latsky and Roux 2A-34.

⁶⁷⁰ "Regulasies rakende Grondontwikkelingsdoelwitte in terme van die Wet op Ontwikkelingsfasilitering, 1995 (Wet 67 van 1995)" soos afgekondig onder kennisgewing 3004 van 1996 in die Buitengewone Provinsiale Koerant van Gauteng 257 30 Augustus 1996 a 3.

⁶⁷¹ Reg 3(a).

- ◆ om 'n nuwe beplanningsstelsel op plaaslike vlak te ontwerp wat openbare uitgawes verbind met finansiële plaaslike ontwikkelingsstrategieë wat geleidelik word deur oorgeneem en prioriteite algemeenlik bepaal deur die regering en die algemene publiek;⁶⁷²
- ◆ om effektiewe deelname deur die algemene publiek te verseker en om samewerking tussen die regering en die gemeenskap te verseker in die voorbereiding en implementering van Grondontwikkelingsdoelwitte;⁶⁷³
- ◆ om samewerking en koördinasie tussen die verskillende regeringsvlakke in beplanning en ontwikkeling te bou;⁶⁷⁴
- ◆ om seker te maak dat elke plaaslike owerheid in die provinsie Grondontwikkelingsdoelwitte voorberei wat oor vyf jaar strek, wat gereeld hersien word en wat plaaslike ontwikkelingsprioriteite, doelwitte, strategieë, programme en doelstellings insluit;
- ◆ om 'n nuwe beplanningsstelsel te ontwerp wat oordeelkundige aanwending van die omgewing aanmoedig;⁶⁷⁵ en
- ◆ om lewering van programme en projekte in ooreenstemming met die HOP te verseker.⁶⁷⁶

'n Baie belangrike punt wat telkens na vore kom is openbare deelname aan die proses. In die verlede was daar weinige deelname deur die gemeenskap in die ontwikkeling van die omgewing

⁶⁷² Reg 3(b).

⁶⁷³ Reg 3(d).

⁶⁷⁴ Reg 3(e).

⁶⁷⁵ Reg 3(c).

⁶⁷⁶ Reg 3(f).

waarbinne hulle gewoon het.⁶⁷⁷

In kort kan die doel van die Grondontwikkelingsdoelwitte saamgevat word deur te sê dat:

Die oogmerk van die Grondontwikkelingsdoelwitte, waarvan die formulering die verantwoordelikheid van die plaaslike owerhede is, is om die sosio-ekonomiese en fisiese omgewing te integreer. Verskeie aangeleenthede moet in hierdie proses aangespreek word, naamlik die verhouding tussen die formele en informele sektore, residensiële en ekonomiese grondgebruik en die landelike en stedelike omgewings. In die uitvoering van hierdie proses is dit belangrik dat vennootskappe gestig word ten einde alle rolspelers in staat te stel om deel te neem in die vernuwung en herkonstruksie van die omgewing.⁶⁷⁸

3.4.4 INHOUD VAN DIE GRONDONTWIKKELINGSDOELWITTE

Weens die nie-homogeniese aard van stedelike en landelike omgewings, is dit nie moontlik om standaard items neer te lê wat ingesluit moet word in die Grondontwikkelingsdoelwitte se voorbereiding nie. Tog word die volgende deur die plaaslike owerhede aangewend as riglyne vir die voorbereiding van Grondontwikkelingsdoelwitte:

3.4.4.1 VISIE

Die visie behels onder andere die volgende:⁶⁷⁹

⁶⁷⁷ Reeds bespreek onder 3.3.3.

⁶⁷⁸ *Responsibility of the Western Gauteng Services Council in relation to Local Authorities with their Development role in the Formulation of Land Development Objectives 9.*

⁶⁷⁹ *Responsibility of the Western Gauteng Services Council in relation to Local Authorities with their Development role in the Formulation of Land Development Objectives 9; Vierde konsep raamwerk dokument vir Provinsiale regering vir Grondontwikkelingsdoelwitte in Gauteng in terme van die Wet op Ontwikkelingsfasilitering 1996 4.*

- ◆ 'n enkele kort visie waarop die algehele ontwikkeling in die gebied gebaseer is;
- ◆ die algehele bydrae van die gebied tot die groei en ontwikkelingsstrategie van die streek en die provinsie;
- ◆ die hoof strategiese ontwikkelingsvoordele en probleme van die gebied wat deur die plaaslike owerheid geïdentifiseer is in samewerking met die plaaslike rolspelers. Dit behels 'n bespreking oor hoe hierdie magte optimaal en voordelig aangewend gaan word en hoe die probleme aangepak en opgelos gaan word.

3.4.4.2 ONTWIKKELINGSTANDAARDE

Ontwikkelingstandaarde word deur die plaaslike owerheid van die gebied in samewerking met al die rolspelers en belanghebbendes in daardie gebied opgestel. Die ontwikkelingsstandaarde wat gestel word, is onder andere:⁶⁸⁰

- ◆ die standaard van riool-, elektrisiteits-, vervoer-, water-, gesondheid- en opvoedkundige dienste wat voorsien moet word in die ontwikkelingsproses. Hierdie dienste word uit die aard van die saak bepaal deur die algehele bepaalde ontwikkeling, die bekostigbaarheid daarvan en die beskikbare hulpbronne;
- ◆ hoe toegang tot die dienste verskaf gaan word, veral in ander ontwikkelde gebiede; en
- ◆ hoe hierdie bestaande dienste en infrastruktuur gefinansier, geadminestreer en onderhou gaan word.

⁶⁸⁰

Responsibility of the Western Gauteng Services Council in relation to Local Authorities with their Development role in the Formulation of Land Development Objectives 9; Vierde konsep raamwerk dokument 5; Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering An institutional Scan Hfst 5 6.

3.4.4.3. ONTWIKKELINGSRAAMWERK EN PRIORITEITE

Die ontwikkelingsraamwerk en prioriteit behels:⁶⁸¹

- ◆ die *status quo* en die hoof tendens wat ontwikkeling in die gebied beïnvloed sluit in:
 - # demografiese groei;
 - # bestaande dienste en infrastruktuur;
 - # ekonomiese omstandighede en tendense;
 - # sosiale omstandighede en tendense;
 - # bestaande ruimtelike vorms;
 - # ontwikkelingsprioriteite en behoeftes van alle belanghebbendes binne die gebied;
 - # die situasie rondom veiligheid en sekuriteit; en
 - # stand van die omgewing.

Na analisering van bovermelde aangeleenthede moet die plaaslike owerheid in ooreenstemming met die plaaslike belanghebbendes, die gekose ruimtelike ontwikkelingsraamwerk (landelik/stedelik) vir die gebied voorskryf.

- ◆ Ontwikkelingsprioriteite en behoeftes van alle belanghebbendes binne die gebied.⁶⁸²
 - # die sub-strukture sal binne hulle Grondontwikkelingsdoelwitte die *kwantum* van behoeftes en prioriteite aantoon;
 - # dit sal ook nodig wees dat hierdie *kwantum* van behoeftes en prioriteite versprei

⁶⁸¹ Responsibility of the Western Gauteng Services Council in relation to Local Authorities with their Development role in the Formulation of Land Development Objectives 9; Vierde konsep raamwerk dokument 5.

⁶⁸² Responsibility of the Western Gauteng Services Council in relation to Local Authorities with their Development role in the Formulation of Land Development Objectives 9; Vierde konsep raamwerk dokument 6.

word in 'n streek en nie net op een plek gesentraliseer word nie.

3.4.4.4 GRONDONTWIKKELINGSTRATEGIE⁶⁸³

Die Departement van Grondsake, in hulle *Witskrif op die Suid-Afrikaanse Grondbeleid*, stel die volgende grondontwikkelingstrategie voor:⁶⁸³

3.4.4.4.1 DOEL

Die doel van die grondontwikkelingstrategie is die daarstelling van 'n geskikte omgewing waarin gepaste grondontwikkeling kan plaasvind.

Dit wil voorkom asof die Departement van Behuising met die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁶⁸⁴ gaan poog om 'n nasionale grondontwikkelingstrategie te skep wat grondontwikkeling in Suid-Afrika sal reël.⁶⁸⁵ Dit blyk, myns insiens, dat die doel met die grondontwikkelingstrategie gaan wees om 'n eenvormige strategie vir grondontwikkeling daar te stel.

3.4.4.4.2 DOELSTELLINGS

Die grondontwikkelingstrategie gaan poog om 'n duidelike en samehangende institusionele, finansiële en wetgewende raamwerk daar te stel wat die verantwoordelikhede, rolle en magte vir grondontwikkelingsbeplanning en regulering op alle vlakke duidelik sal definieer en uiteensit asook die daarstelling van die vasgestelde bevoegdheid om grondontwikkeling te fasiliteer. Dit gaan poog om 'n Grond Inligtingstelsel, wat staats- en ander openbare grond vir plaaslike

⁶⁸³ Departement van Grondsake "White Paper" 78.

⁶⁸⁴ 67 van 1995.

⁶⁸⁵ Departement van Grondsake "White Paper" 78.

grondontwikkeling aantoon, wat die beplanningsproses ondersteun en aanmoedig en wat natuurlike hulpbronne bewaar, daar te stel. Geskikte norme en standarde sal derhalwe gevestig moet word vir grondontwikkeling en dienslewering en die ontwikkeling van geskikte beplanningsinstrumente wat die kompleksiteit van stedelike grondhervorming kan aanspreek.⁶⁸⁶

Die ontwikkelingsstrategieë sal aantoon hoe die plaaslike of provinsiale regering in samewerking met ander belanghebbendes

- # werksgeleenthede gaan skep en sodoende die plaaslike ekonomie gaan versterk;
- # die veiligheid en sekuriteit gaan verbeter;
- # die sosiale en ekonomiese integrasie van die lae inkomste gemeenskappe in die gebied gaan verseker;
- # die natuur beskerm en bewaar en die omgewing uitbou;
- # 'n verbeterde vervoerstelsel en sirkulasie beplan;
- # verbeterde infrastrukture en grondontwikkeling gaan voorsien;
- # grondontwikkeling in oorleg met aangrensende plaaslike owerhede gaan koördineer; en
- # die natuurlike hulpbronne en voordele in die gebied optimaal gaan gebruik.

Dit sal aandui hoe die optimale deelname van elke sektor van die plaaslike ekonomie aan die ontwikkeling gefasiliteer sal word en watter rol elke sektor sal speel ten einde die maksimum groei in die gebied te verkry. Sektore wat deelneem is:

- industrieë;
- formele besigheidsektor;

⁶⁸⁶ Departement van Grondsake "White Paper" 78.

- klein en meduim ondernemings;
- die informele sektor;
- die gemeenskap deur arbeidsgebaseerde ontwikkelingsaktiwiteite en openbare werke; en
- nie-regeringsektor.⁶⁸⁷

Strategieë word bepaal vir verstedeliking, hernuwing, herontwikkeling en opgradering en die stigting van 'n meer effektiewe en nie-verdeelde stedelike stelsel en die rol van die verskeie belanghebbendes in die implementering van hierdie strategieë.⁶⁸⁸

Die ontwikkelingstrategieë sal aantoon hoe toegang tot finansiering vir ontwikkeling verseker gaan word, en dit sluit in:

- # die verwagte uitgawe van openbare en publieke fondse vir kapitale projekte of ontwikkelings, dienste, administrasie en bestuur;
- # hulpbronne wat beskikbaar is en wat vereis word vir die implementering van die Grondontwikkelingsdoelwitte;
- # enige veranderings in die beleid of bronne van inkomste en veranderings in die vlakke van skulde, tariewe, fooie, belastings of finansiële bystand tussen regerings;
- # die rol van betaling vir dienste en hoe dit aangewend gaan word; en
- # die bydraes deur die openbare sektor en die gemeenskap sowel as eksterne openbare en private befondsingsfaktore.⁶⁸⁹

⁶⁸⁷ Vierde konsep raamwerk dokument 6.

⁶⁸⁸ Vierde konsep raamwerk dokument 7.

⁶⁸⁹ Vierde konsep raamwerk dokument 7.

Dit sal verder die administratiewe institusionele reëlings vir bereiking van die visie, standarde en prioriteite van ontwikkeling in die gebied aantoon. Dit sluit in:

- # gebruikmaking van bestaande administratiewe strukture of institusionele reëlings; en
- # moontlike vorming van nuwe administratiewe strukture.⁶⁹⁰

Dit sal ook die kapitale beleggingstrategieë aantoon en die beraming van die finansiële implikasies van die strategie wat die kapitale verbetering wat onderneem word, en hoe dit bereik gaan word, in sluit.⁶⁹¹

Ontwikkelingstrategieë sal laastens die strategiese werksprogramme en projekte aantoon wat die ontwikkelingsvlak in die gebied gaan verhoog. Dit toon aan:

- die agent verantwoordelik vir lewering van die program of projek; en
- finansiering, navorsing en tydraamwerke vir hierdie programme en projekte.⁶⁹²

Op die oog af lyk dit of die Witskrif haalbare en realistiese doelwitte daarstel wat prakties uitvoerbaar sal wees. Ek is van mening dat dit 'n voordeel sal wees om staats- en ander openbare grond vir plaaslike grondontwikkeling aan te toon in 'n Grond Inligtingstelsel, want dit sal maklik bepaalbaar wees waar grond beskikbaar is vir ontwikkeling.

3.4.4.4.3 WERKING VAN DIE GRONDONTWIKKELINGSTRATEGIE

Die grondontwikkelingstrategie sluit onder andere die stigting van 'n Ontwikkelings- en

⁶⁹⁰ Vierde konsep raamwerk dokument 7.

⁶⁹¹ Vierde konsep raamwerk dokument 7.

⁶⁹² Vierde konsep raamwerk dokument 8.

Bepanningskommissie⁶⁹³ in en maak ook voorsiening vir die stigting en bestuur van die Ontwikkelingstribunale wat in elke provinsie gestig sal word. Dit gaan die implementering van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁶⁹⁴ monitor asook die provinsiale regerings en plaaslike owerhede ondersteun in die stigting van Grondontwikkelingsdoelwitte.⁶⁹⁵

Die Departement van Grondsake gaan alle inligting van departemente en ander vlakke van regering na aanleiding van hulle magte en verantwoordelikhede ten opsigte van beplanning en regulering van grondontwikkeling bekom. 'n Inter departementele struktuur gaan gestig word ten einde 'n omvattende en geïntegreerde grondgebruiksbeplanningsstelsel, wat nasionale, provinsiale en plaaslike regering se betrokkenheid sal insluit, te fasiliteer. Die Departement gaan bystand verleen aan die Kommissie en die eisers met die identifisering van rolspelers in die teruggewe van grond, veral waar die teruggewe van grond neerkom op grondontwikkeling.⁶⁹⁶

Grondontwikkelingstrategieë gaan oor die bekwaamheid beskik om die Wet te implementeer en om die belangrikheid van die beginsels aan plaaslike en provinsiale owerhede deur te gee en om veral landelike plaaslike owerhede te ondersteun in die formulering van Grondontwikkelingsdoelwitte en die geskikte insig in die aard van grondgebruik sisteme bevorder. Die grondontwikkelingstrategie gaan die tribunale van riglyne voorsien rakende die hantering van grondontwikkeling en gaan provinsiale departemente en plaaslike owerhede adviseer rakende hulle verantwoordelikhede ten opsigte van, en die geleentheid wat geskep word

⁶⁹³ Die kommissie sal ingestel word na oorlegging met die Minister van Behuising.

⁶⁹⁴ 67 van 1995.

⁶⁹⁵ Departement van Grondsake "*White Paper*" 78.

⁶⁹⁶ Departement van Grondsake "*White Paper*" 78.

deur grondontwikkelingsprojekte wat uit die teruggawe van grond sal ontstaan.⁶⁹⁷

Dit gaan bydra tot die uitbouing van bevoegdhe en beplanningsinstrumente wat benodig sal word om grondhervorming te beplan en deur te voer en sal poog om korttermyn institusionele en finansiële reëlings te verskaf om ontwikkeling te fasiliteer terwyl die vereiste plaaslike owerheidsbevoegdhe ontwikkel word. Die ontwikkeling van geslags sensitiewe benaderings ten opsigte van deelname aan, en verskaffing van infrastrukture en die opbouing van 'n toeganklike Grond Inligtingsisteen wat die plaaslike ontwikkeling en plaaslike beplanningsproses aantoon sal ook onderneem word.⁶⁹⁸

3.4.4.5 DOELSTELLINGS VIR DIE MONITERING VAN LEWERING

Die doelstellings vir die monitering van die lewering sluit die volgende in:

- # die aantal werkseleenthede, grond, behuisingseenhede, dienste en fasiliteite wat beplan word oor 'n vyf jaar tydperk;
- # hoeveel hiervan verskaf gaan word deur nuwe ontwikkelinge en hoeveel deur die opgradering van bestaande ontwikkelingsdienste, infrastrukture ens;
- # hoeveel van hierdie ontwikkeling sal elke jaar vir die periode van vyf jaar bereik word en hoe sal hierdie lewering bespoedig word;
- # meganismes wat aangewend gaan word vir die monitering en evaluering van die implementering van die implementeringsplanne; en
- # 'n aanduiding van die effek van die planne op ander owerhede, beide horisontaal en

⁶⁹⁷ Departement van Grondsake "White Paper" 78.

⁶⁹⁸ Departement van Grondsake "White Paper" 78.

3.4.4.6 SAMEVATTING

<p>Visie</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kort verklaring waarvolgens die algehele ontwikkeling in die gebied bestuur gaan word; ▶ Bydrae tot groei en ontwikkelingstrategie van die streke en provinsie; ▶ Vernaamste ontwikkelingsvoordele - hoe om voordeel daaruit te trek; ▶ Aanspreek van vernaamste probleme.
<p>Ontwikkeling standarde</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sal opgestel word deur plaaslike owerhede in oorleg met belanghebbendes en sluit in: <ul style="list-style-type: none"> • standaard van riolering, elektrisiteit, vervoer, water, gesondheid en opvoedkundige dienste; • toegang tot dienste; en • finansiering, administrasie en onderhoud van bestaande dienste en infrastrukture
<p>Ontwikkeling raamwerk en prioriteite</p>	<p><u>Raamwerk</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ status quo en vernaamste tendens wat ontwikkeling beïnvloed, sluit in: <ul style="list-style-type: none"> • demografiese groei; • bestaande dienste en infrastruktuur; • ekonomiese voorwaardes en tendense; • bestaande ruimtelike formasie; • ontwikkelingsprioriteite en behoeftes; • veiligheid en sekuriteit; en • toestand van die omgewing. ▶ Skryf die gewenste ruimtelike ontwikkelings raamwerk voor (stedelik/landelik). <p><u>Prioriteite</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Sub-strukture sal die <i>kwantum</i> van behoeftes en prioriteite binne hulle Grondontwikkelingsdoelwitte aantoon.

⁶⁹⁹ Vierde konsep raamwerk dokument 8

Ontwikkeling strategie	<p>Toon aan hoe om:</p> <ul style="list-style-type: none"> • werksgeleenthede te skep en plaaslike ekonomie te versterk; • verbeter veiligheid en sekuriteit; • verseker sosiale en ekonomiese integrasie van alle inkomste gemeenskappe in die omgewing; • beskerm en bewaar natuurlike omgewings; • beplan verbeterde vervoer en betaalmiddele; • verskaf verbeterde infrastrukture vir grondontwikkeling; • koördineer grondontwikkeling; • gebruik natuurlike hulpbronne en voordele. <p>▶ Toon aan hoe optimale deelname van plaaslike ekonomie deur elke sektor gefasiliteer sal word:</p> <ul style="list-style-type: none"> • industrieë; • formele besigheidsektor; • klein en medium ondernemings; • informele sektor; • gemeenskappe deur arbeidsgebaseerde aktiwiteite; • nie-regeringssektor. <p>▶ Strategieë vir verstedeliking, hernuwing, herontwikkeling en opgradering ten einde 'n effektiewe stedelike sisteem te stig.</p> <p>▶ Toegang tot finansiering.</p> <p>▶ Administratiewe reëlins vir bereiking van die visie, standarde en prioriteite, insluitend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • aanwending van bestaande administratiewe strukture of institusionele reëlins; • formulering van nuwe strukture. <p>▶ Bedryfsbeleggingstrategieë en skattings van die finansiële implikasies van die strategieë.</p> <p>▶ Strategiese programme of projekte wat vlak van ontwikkeling verhoog</p>
Doelstelling vir lewering kontrole	<p>▶ Hoeveelheid werk, grond, behuisingseenhede dienste en fasiliteite waarvoor beplan is oor 'n vyf jaar tydperk.</p> <p>▶ Hoeveel van die bovermelde sal nuwe ontwikkelings wees.</p> <p>▶ Hoeveel sal in die bestaande infrastrukture opgegradeer word.</p> <p>▶ Hoeveel sal elke jaar bereik word en hoe sal die lewering bespoedig word.</p> <p>▶ Die effek van die plan op ander owerhede (horisontaal en vertikaal).</p>

3.4.5 DIE WERKING VAN DIE GRONDONTWIKKELINGSDOELWITTE

Die Grondontwikkelingsdoelwitte, as 'n nuwe beplanningsstelsel op plaaslike vlak, moet 'n raamwerk en gids wees vir die beleggings van die publieke en privaat sektore, sowel as die nodige wyses verskaf waarteen lewering en ontwikkeling gemeet kan word.⁷⁰⁰

Die Grondontwikkelingsdoelwitte is 'n aaneenlopende vyf jaar plan vir 'n gebied wat elke jaar opgedateer moet word om die veranderde omstandighede, hulpbronne en ander faktore te reflekteer en wat verbind is aan die jaarlikse beplannings- en begrotingsiklusse in plaaslike owerhede.

Die liggaam wat verantwoordelik is vir die opstelling van Grondontwikkelingsdoelwitte is die plaaslike owerheid in wie se jurisdiksiegebied 'n spesifieke gebied val. Vir hierdie doel is die plaaslike oorgangsraade⁷⁰¹ en metropolitaanse sub-strukture⁷⁰² dus die verantwoordelike liggame vir die opstelling van die Grondontwikkelingsdoelwitte.

3.4.5.1 DIE WERKEPLAN OF IMPLEMENTERINGSPLAN

Wanneer Grondontwikkelingsdoelwitte vir die eerste keer voltooi is, moet dit aan die LUK voorgelê word vir goedkeuring. Hierdie Grondontwikkelingsdoelwitte word in die vorm van 'n

⁷⁰⁰ Anoniem "Implementation of the New Development Planning System in the Province of Gauteng" Memorandum gedateer 7 Junie 1996 gesirkuleer deur die Gautengse Beplanning en Ontwikkelingsforum 1.

⁷⁰¹ Uit hoofde van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering* 209 van 1993 word daar in die interim periode na stadsrade as oorgangsraade verwys.

⁷⁰² Sien voetnoot hierbo.

werkeplan of implementeringsplan opgestel en voorgelê vir goedkeuring.⁷⁰³ Hierdie ontwikkelingsplanne moet ooreenstem met die ontwikkelingsplanne van ander owerhede, provinsiale en nasionale regerings.

In hierdie werkeplanne moet aandag geskenk word aan spesifieke planne vir die voorbereiding van Grondontwikkelingsdoelwitte in elke gebied sowel as die wyse waarop openbare deelname in elke gebied gaan plaasvind.⁷⁰⁴

Uit hoofde van regulasie 10 van die *Regulasies op Ontwikkelingsfasilitering* moet die implementeringsplan die volgende insluit:

- ◆ dit moet op 'n openbare deelnemingsplan vir die daarstelling van Grondontwikkelingsdoelwitte soos uiteengesit in regulasie 8, bevat;
- ◆ dit moet 'n verklaring bevat van die periode waarbinne die plaaslike regeringsliggaam die Grondontwikkelingsdoelwitte vir goedkeuring aan die LUK sal voorlê;
- ◆ dit moet 'n verklaring bevat waarin die plaaslike regeringsliggaam die bystand uiteensit wat dit van die provinsiale regering ten opsigte van die opstelling van die Grondontwikkelingsdoelwitte, verlang;
- ◆ die plan moet 'n aanduiding gee van die begrotingsiklusse van die plaaslike regeringsliggaam wat geraak word deur die Grondontwikkelingsdoelwitte;
- ◆ die plan moet 'n aanduiding gee van die beskikbaarheid van bestaande finansiële hulpbronne vir die opstelling van die Grondontwikkelingsdoelwitte; en

⁷⁰³ Reg 9(3) van die *Regulasies met betrekking tot Grondontwikkelingsdoelwitte*.

⁷⁰⁴ Reg 10.

- ♦ hoe bevoegdheidsverbeteringsprogramme aangewend gaan word ten einde minderbevoorregte groepe in staat te stel om deel te neem aan die opstelling van Grondontwikkelingsdoelwitte.

Met ander woorde, hierdie werkeplan of implementeringsplan moet die volgende aangeleenthede in detail bespreek:

- # administratiewe reëlings, soos reëlings vir personeel, begrotingstoewysings, verantwoordelike liggaam vir die kontrolering van die prosesse en aksies wat geneem moet word ten einde aan belanghebbendes bevoegdhede te verleen;
- # koördinerings of deelnemingsprosesse, insluitend die sektoriese beplanningsprosesse, en ko-ördinerings met nabygeleë owerhede;
- # tydraamwerke waarbinne sekere doelwitte bereik moet word.⁷⁰⁵

Sou 'n plaaslike owerheidsliggaam versuim om Grondontwikkelingsdoelwitte vir 'n gebied op te stel, beskik die LUK oor die bevoegdheid om sodanige Grondontwikkelingsdoelwitte vir daardie gebied op te stel en die spesifieke plaaslike owerheid wat versuim het om Grondontwikkelingsdoelwitte voor te berei, moet alle koste aangegaan deur die LUK en wat verband hou met die voorbereiding van die Grondontwikkelingsdoelwitte, betaal.⁷⁰⁶

Nadat die LUK die implementeringsplan goedgekeur het, moet die plaaslike regeringsliggaam alle geïnteresseerde partye inlig dat dit van voorneme is om Grondontwikkelingsdoelwitte op te

⁷⁰⁵ *Responsibility of the Western Gauteng Services Council in relation to Local Authorities with their Development role in the Formulation of Land Development Objectives* 25.

⁷⁰⁶ A 27(2) van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* 67 van 1995 en reg 5(1).

stel vir 'n bepaalde gebied en hulle uit te nooi om aan die proses deel te neem.⁷⁰⁷

Dit dien gemeld te word dat Grondontwikkelingsdoelwitte nie goedgekeur sal word nie, as:

- ◆ dit nie die vereiste inligting bevat en die gestelde doel vir Grondontwikkelingsdoelwitte soos uiteengesit in die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁷⁰⁸ bereik nie; en
- ◆ die opstellers nie die voorgestelde prosedure korrek gevolg het nie.⁷⁰⁹

3.4.5.2 DEELNAME VAN DIE ALGEMENE PUBLIEK EN GEORGANISEERDE VERENIGINGS AAN DIE VOORBEREIDING VAN DIE GRONDONTWIKKELINGSDOELWITTE

Terwyl die plaaslike owerheid die verantwoordelike liggaam is vir die opstelling van grondontwikkelingsdoelwitte, bepaal artikel 27(4)(a) van die Wet dat privaatregtelike organisasies en gewone burgers woonagtig in die jurisdiksiegebied moet deelneem in die formulering daarvan. Die onus rus derhalwe op die plaaslike owerheid om te bepaal hoe hulle die effektiewe openbare deelname in die gebied gaan struktureer, organiseer en finansier.

Die oogmerke met openbare deelname is om te verseker dat Grondontwikkelingsdoelwitte, so ver moontlik, gebaseer word op konsensus tussen lede van die publiek en belanghebbende liggame in 'n spesifieke gebied. Deelname moet gefokus word op hoe hulpbronne van verskillende groepe aangewend gaan word ten einde by te dra tot die effektiewe implementering van die Grondontwikkelingsdoelwitte.

⁷⁰⁷ Reg 12(1).

⁷⁰⁸ 67 van 1995.

⁷⁰⁹ Reg 2 en 4(2) en a 27(1)(a) van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* 67 van 1995.

Die *Regulasies met betrekking tot Grondontwikkelingsdoelwitte* verskaf breë riglyne vir effektiewe deelname deur die publiek.⁷¹⁰ Dit vereis onder andere:

- ◆ dat 'n openbare deelnemingsplan vir die gebied opgestel moet word en aan die LUK vir goedkeuring voorgelê word. Hierdie plan word beskou as deel van die implementeringsplan vir die voorbereiding van Grondontwikkelingsdoelwitte.
- ◆ Die regulasies maak ook daarvoor voorsiening dat die LUK tussenbeide kan tree as dit duidelik blyk dat ware openbare deelname nie plaasvind nie.

Die openbare deelnemingsplan wat deur die plaaslike owerhede aan die LUK voorgelê moet word, moet voorstelle insluit vir:⁷¹¹

- ◆ opleiding van amptenare van plaaslike owerhede en verteenwoordigers van siviele verenigings;
- ◆ metodes vir die verspreiding van inligting rakende die formulering van Grondontwikkelingsdoelwitte;
- ◆ organisatoriese reëlings en voorgestelde strukture vir openbare en gemeenskapsdeelname; en
- ◆ finansiering van die openbare deelnemingsproses.

3.4.5.3 DIE ONTWIKKELINGSBEPLANNINGSIKLUS

'n Kritieke komponent van die nuwe beplanningsstelsel is die jaarlikse beplanningsiklus. In terme van die *Regulasies met betrekking tot Grondontwikkelingsdoelwitte* moet

⁷¹⁰ Reg 6.

⁷¹¹ Reg 8.

Grondontwikkelingsdoelwitte jaarliks hersien en aangepas word. Hierdie ontwikkelingsbeplanningsiklus word 'n aaneenlopende proses in beplanning wat die besluitnemers in staat stel om die besluitnemingsproses te voorspel en te bespoedig. Gedurende die beplanningsiklus moet ook voorsorg getref word vir die beplanning van sleutelgebeure wat gedurende die jaar moontlik kan gebeur.⁷¹²

3.4.5.3.1 AGTERGROND

Die Wet vereis van alle plaaslike regeringsliggame om Grondontwikkelingsdoelwitte op te stel en voor te berei.⁷¹³

Die Minister vir Ontwikkelingsbeplanning en Plaaslike regering het opdrag ontvang om die opstellingsproses van 'n provinsiale ontwikkelingsplan te bestuur en te koördineer. Bovermelde prosesse maak deel uit van 'n nuwe beplanningsstelsel wat dwarsdeur die land geïmplementeer word en wat voorsiening maak vir die beplanningsraamwerk van die land se groei en ontwikkelingstrategie.⁷¹⁴

3.4.5.3.2 WAT IS 'N ONTWIKKELINGSBEPLANNINGSIKLUS

Die ontwikkelingsbeplanningsiklus is 'n meganisme vir die daarstelling van 'n vasgestelde beplanningsproses binne die regering. In eenvoudige terme kan gesê word dat 'n siklus oor datums handel waarbinne sekere voorafbepaalde doelwitte bereik of voor beplan moet word. In 'n meer komplekse beplanningsstelsel handel dit oor die daarstelling van 'n vasgestelde patroon

⁷¹² Memorandum 2.

⁷¹³ Memorandum 3.

⁷¹⁴ Memorandum 3.

vir die beplanningsproses wat aangeleenthede soos die vasstelling van behoeftes, bepaling van die *status quo* en visies insluit.⁷¹⁵

'n Siklus is dus die daarstelling van 'n dissipline in die beplanningsproses ten einde voorsiening te maak vir rasonele besluitneming.⁷¹⁶

'n Ontwikkelingsbeplanningsiklus sal voorsiening maak vir duidelike jaarlikse koördinerings tussen die geïntegreerde beplanningsaktiwiteite van plaaslike owerhede en die provinsiale regering. Dit sal dus 'n geïntegreerde beplanningsstelsel voorsien wat algemeen deur die hele land sal wees.⁷¹⁷

3.4.5.3.3 DOEL VAN DIE ONTWIKKELINGSBEPLANNINGSIKLUS

Die doel van die ontwikkelingsbeplanningsiklus is:

- ❖ om 'n rasonele beplanningsstelsel daar te stel wat verband hou met die beperkte hulpbronne: die grootste uitdaging van ons tyd is om aan die basiese behoeftes van die bevolking te voldoen deur die lewering van dienste en die skepping van werksgeleenthede;
- ❖ om 'n algemene raamwerk vir beplanning te skep;
- ❖ om sekerheid en koördinasie in die beplanningsproses te skep;
- ❖ om 'n geïntegreerde beplanningsmeganisme tussen provinsiale en plaaslike regering daar te stel wat samewerking sal meebring in die identifisering van jaarlikse

⁷¹⁵ Memorandum 4.

⁷¹⁶ Memorandum 4.

⁷¹⁷ Memorandum 4.

ontwikkelprioriteite, ontwikkelingstrategieë, sleutelprojekte;

- ❖ 'n goed gedefinieerde verhoudingsstelsel ten einde samewerking tussen regeringsvlakke te fasiliteer; en
- ❖ 'n goed gedefinieerde meganisme vir deelname deur alle belanghebbendes in die beplannings en implementeringsproses.⁷¹⁸

3.4.6 I M P L E M E N T E R I N G V A N D I E GRONDONTWIKKELINGSDOELWITTE

Wanneer alle voorgeskrewe prosedures gevolg is en deur die LUK goedgekeur is, kan die plaaslike owerheid voortgaan met die implementering van die projekte soos uiteengesit in die Grondontwikkelyngsdoelwitte.

Uit hoofde van regulasie 18(1) van die *Regulasies met betrekking tot Grondontwikkelyngsdoelwitte* is die plaaslike owerhede verplig om 'n verslag aan die LUK voor te lê waarin die voltooiing en bereiking van die goedgekeurde Grondontwikkelyngsdoelwitte uiteengesit is. Die Hoof Uitvoerende Beampste van die plaaslike owerheid, of sy/haar gevolmagtigde is die verantwoordelike persoon vir die implementering van die Grondontwikkelyngsdoelwitte.

Die Gautengse Provinsiale regering, Departement Ontwikkelyngsbeplanning en Plaaslike regering het 'n paar tekortkominge geïdentifiseer in die reeds voorgelegde Grondontwikkelyngsdoelwitte

⁷¹⁸ Memorandum 5 ev.

van Gauteng.⁷¹⁹ Dit behels onder andere die volgende:

- ▶ Meeste van die Grondontwikkelingsdoelwitte is nie effektief gekoppel aan munisipale begrotings nie, wat die moontlikheid inhou dat die ontwikkelingstrategieë nie geïmplementeer gaan word nie.
- ▶ Dit is onduidelik of die plaaslike owerhede oor die bevoegdheid beskik om die geïdentifiseerde strategieë te implementeer en deur te voer.
- ▶ Probleme word ondervind met openbare deelname, veral in minderbevoorregte gemeenskappe. Dit blyk dat duideliker riglyne verlang word met betrekking tot openbare deelname.
- ▶ Regeringsdepartemente moet deel vorm van die proses ten einde koördinerende tussen die implementering en onderhoud van die projekte te verseker.

3.4.7 TOEKOMSBLIK

Indien die Grondontwikkelingsdoelwitte gestel ingevolge die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁷²⁰ onbestaanbaar of onversoenbaar is met enige plan soos in artikel 1 van die *Wet op Fisiese Beplanning*⁷²¹ omskryf, geniet die Grondontwikkelingsdoelwitte voorrang bo die plan en word die plan geag dienooreenkomstig gewysig te wees.⁷²²

Uit hoofde van die goedgekeurde Grondontwikkelingsdoelwitte, is die plaaslike owerhede verplig

⁷¹⁹ Departement Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering "Notice Regarding Land Development Objectives" Memorandum gedateer 23 Januarie 1998.

⁷²⁰ 67 van 1995.

⁷²¹ 125 van 1991.

⁷²² A 29(2).

om dit te lewer wat deur die LUK goedgekeur is. Met die Grondontwikkelingsdoelwitte word gepoog om 'n vinniger en toegankliker manier van grondontwikkeling te skep. Die Grondontwikkelingsdoelwitte het dit ook ten doel om alle ongelykhede wat weens die apartheidsbestel ontstaan het uit die weg te ruim en alle burgers van die land gelyke geleentede en voorregte te gee. Die Grondontwikkelingsdoelwitte is sekerlik die mees belangrikste en innoverende konsep in die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁷²³ en dit sal die wyse waarop beplanning in Suid-Afrika gedoen is, verander.

As die Grondontwikkelingsdoelwitte goed beplan is, sal dit dienslewering verseker en die lewenswyse van die gemeenskap in ooreenstemming met die HOP verander. Die proses rakende Grondontwikkelingsdoelwitte soos uiteengesit in die Wet is dus 'n welkome beplanningsmeganisme wat baie van die vroeëre beplanningsprobleme sal uitskakel.

3.5 GAUTENG WETSONTWERP OP ONTWIKKELINGSBEPLANNING

3.5.1 INLEIDING

Gedurende 1998 het die *Gauteng Wetsontwerp op Ontwikkelingsbeplanning* (hierna die Wetsontwerp genoem) die lig gesien. Sou die Wetsontwerp goedgekeur word, gaan dit redelik ingrypende gevolge meebring.

3.5.2 DOEL VAN DIE GAUTENG WETSONTWERP OP ONTWIKKELINGSBEPLANNING

Die doel van die Wetsontwerp is om 'n enkele sisteem vir ontwikkelingsbeplanning en die bestuur

⁷²³ 67 van 1995.

en ontwikkeling van grond vir die hele Gauteng daar te stel. 'n Enkele ontwikkelingsbeplanningsstelsel gaan tot stand kom wanneer die Wetsontwerp in werking tree, want die Wetsontwerp herroep alle provinsiale en nasionale wetgewing uit hoofde waarvan beplanning tans verrig word. Wette wat byvoorbeeld deur die Wetsontwerp herroep gaan word, is onder andere die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe*,⁷²⁴ die *Ordonnansie op Verdeling van Grond*,⁷²⁵ die *Wet op Minder Formele Dorpstigting*⁷²⁶ en die *Gauteng Opheffing van Beperkingswet*.⁷²⁷

Met die Wetsontwerp gaan gepoog word om die beginsels vir beplanning en ontwikkeling uit te lê ten einde uitvoer te gee aan die totstandkoming van die enkele ontwikkelingsbeplanningsstelsel. Die Wetsontwerp definieer ontwikkelingsbeplanning as 'n deelnemende proses van geïntegreerde ekonomiese, ruimtelike, sosiale, institusionele, fiskale en ander planne en strategieë ten einde die optimale toewysing van skaars hulpbronne aan die verskillende sektore en geografiese gebiede in die provinsie ten opsigte van die infrastruktuur en die omgewing op so 'n wyse te bewerkstellig, dat dit die armes bemagtig en wesenlike groei en gelykheid teweegbring.⁷²⁸

'n Mens sou met goeie rede kon redeneer dat hierdie definisie *per se* nie op suiwer beplanning slaan nie, maar dat dit eerder as 'n politieke speelbal aangewend word. Dit blyk deurgaans uit die

⁷²⁴ 15 van 1986. Hierdie Wetsontwerp sal dit in die geheel herroep.

⁷²⁵ 20 van 1986. Hierdie Wetsontwerp sal dit in die geheel herroep.

⁷²⁶ 113 van 1991. Hierdie Wetsontwerp sal dit in die geheel herroep.

⁷²⁷ 3 van 1996. Hierdie Wetsontwerp sal dit in die geheel herroep.

⁷²⁸ A 1.

Wetsontwerp dat alle aansoeke ten opsigte van grondgebruike of dorpsstigting aan hierdie definisie moet voldoen. As dit dan die geval is, beteken dit by implikasie dat as 'n aansoek om dorpsstigting of 'n aansoek om grondgebruike nie hieraan voldoen nie, die aansoek streng gesproke "dood" is.

3.5.3 AANWENDING VAN DIE WETSONTWERP EN ALGEMENE BEGINSELS VIR BEPLANNING EN ONTWIKKELING

Soos reeds vroeër gemeld, sal hierdie Wetsontwerp bogemelde wette, wat met grondgebruike en dorpsstigting handel, herroep, wat sal beteken dat alle aansoeke rakende beplanning, ontwikkeling en gebruik van grond in terme van hierdie Wetsontwerp gedoen moet word.⁷²⁹ Daar sal vir alle grondgebruiksaaengeleenthede en dorpsstigtingsaaengeleenthede op provinsiale vlak net een Wet wees wat aanwending sal vind. Dit gaan moontlik die prosesse vergemaklik, maar dit sal beteken dat hierdie Wetsontwerp alle aangeleenthede in detail moet omskryf en uiteensit, ten einde 'n werkbare dokument saam te stel. Op die oog af voldoen die huidige Wetsontwerp egter nie aan hierdie vereistes nie.

Artikel 4 van die Wetsontwerp sit die beginsels rakende die beleid vir beplanning en ontwikkeling asook die administratiewe praktyke en wette uiteen. Artikel 4(1) bepaal onder andere dat die beplannings en ontwikkelingsbeleid, administratiewe praktyke en wette duidelik moet wees en dat dit inligting moet bevat wat gereedelik beskikbaar en toeganklik is vir daardie persone wat daardeur geraak word, en dit moet ook die vertrou en aanvaarding teweegbring tussen diegene wat daardeur geraak word.

⁷²⁹

A 2.

Artikel 5 bepaal dat die beleid, administratiewe praktyke en wette effektiewe en geïntegreerde beplanning en ontwikkeling moet bevorder wat ten doel moet hê om onder andere werkseleenthede te skep in die nabyheid van die woonplek⁷³⁰ en wat stedelike verspreidheid ontmoedig.⁷³¹

Uit hoofde van artikel 6(1) moet die beleid, administratiewe praktyke en wette die haalbare ontwikkeling bevorder wat moet poog om aan die basiese behoeftes van alle burgers op 'n bekostigbare wyse te voldoen,⁷³² wat onwettige okkupasie van grond ontmoedig maar wat informele ontwikkelingspraktyke erken.⁷³³ Die proses moet tegemoetkomend en ontwikkelend eerder as voorskriftelik en kontrole-georiënteerd wees.⁷³⁴ Ingevolge artikel 6(4) moet ontwikkeling sekerheid van eiendomsreg (*tenure*) teweeg bring en voorsiening maak vir alternatiewe eiendomsreg, wat individuele en kommunale eiendomsreg moet insluit. Lede van die gemeenskap moet uit hoofde van artikel 7(1) aangemoedig word om aktief deel te neem aan die beplannings en ontwikkelingsproses.

3.5.4 GAUTENG ONTWIKKELINGS- EN BEPLANNINGSKOMMISSIE EN PLAASLIKE ONTWIKKELINGSTRIBUNALE

Hoofstuk 2 maak voorsiening vir die daarstelling van 'n Gauteng Ontwikkelings- en

⁷³⁰ A 5(3).

⁷³¹ A 5(4).

⁷³² A 6(1)(3).

⁷³³ A 6(1)(6).

⁷³⁴ A 6(1)(13).

Bepanningskommissie. Die minister stig die kommissie⁷³⁵ en dit sal aan die minister aanbevelings maak oor onder andere hoe om die Wet in die provinsie toe te pas.⁷³⁶ Hoofstuk 3 maak voorsiening vir die daarstelling van Plaaslike Ontwikkelingstribunale⁷³⁷ deur die plaaslike owerheid. Hierdie tribunaal bestaan uit raadslede en werknemers van die plaaslike owerheid⁷³⁸ en sal aangeleenthede soos byvoorbeeld aansoeke aanhoor en evalueer.⁷³⁹ Die tribunaal word met wye magte beklee, byvoorbeeld uit hoofde van artikel 24(1)(3) is die tribunaal gemagtig om enige ondersoek te loods of beswaar aan te hoor rakende onwettige grondgebruike en om enige vereistes waaraan voldoen moet word, maar nie aan voldoen is te kondoneer. Dit is nie aanvaarbaar nie aangesien die Wetsontwerp magte aan die tribunaal toeken wat in meng in die jurisdiksiegebied van ander wette wat soortgelyke aangeleenthede reël.⁷⁴⁰ Alle grondgebruiksaansoeke en alle dorpstigingsansoeke moet aan die Plaaslike Ontwikkelingstribunaal voorgelê word vir hulle besluit en goedkeuring.⁷⁴¹ Dit impliseer dat die magte van plaaslike owerhede om oor aansoeke te besluit weg geneem word en dat dit die proses om aansoeke spoedig af te handel sal vertraag. Dit sal derhalwe nie koste effektief wees nie en baie tydrowend.

⁷³⁵ A 11.

⁷³⁶ A 19.

⁷³⁷ A 20.

⁷³⁸ A 21.

⁷³⁹ A 24.

⁷⁴⁰ Hoofstuk 3 van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* 67 van 1995 maak voorsiening vir die daarstelling van 'n Ontwikkelingstribunaal op provinsiale vlak.

⁷⁴¹ A 72(1).

3.5.5 APPÉLTRIBUNALE

'n Appéltribunaal word deur die minister daargestel uit hoofde van artikel 26. Hierdie Appéltribunaal sal dieselfde funksies verrig wat die huidige Dorperaad in die provinsies verrig.⁷⁴²

'n Besluit, toekenning of bevel wat deur 'n tribunaal⁷⁴³ gemaak is moet uitgevoer word asof dit 'n bevel is wat deur 'n Landdroshof uit hoofde van die *Wet op Landdroshowe*⁷⁴⁴ uitgereik is.⁷⁴⁵

Die normale verrigtinge wat by 'n geregshof aangewend word is ook van toepassing by tribunale, so byvoorbeeld is die tribunale geregtig om dagvaardings uit te reik en is die reg ten opsigte van privelegie ook van toepassing, maar is die tribunaal bevoeg om dit te wysig.⁷⁴⁶ Dit is 'n onaanvaarbare praktyk omdat die reëls van die Bewysreg nie gewysig of verander kan word deur nie- wetgewende liggame nie.

3.5.6 GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSPLANNE

Uit hoofde van hoofstuk 4 is die provinsiale regering sowel as plaaslike owerhede verplig om Geïntegreerde ontwikkelingsplanne op te stel.

Die algemene doel met die ontwikkelingsplanne is om 'n geïntegreerde groei en ontwikkelingsraamwerk daar te stel, wat die beplanning, begroting en ontwikkeling in die provinsie en plaaslike bestuur sal lei. Dit moet die behoeftes van die gemeenskappe in die

⁷⁴² Die appélprosedure word in a 29 uiteengesit.

⁷⁴³ Beide die Appéltribunaal en die Plaaslike Ontwikkelingstribunaal.

⁷⁴⁴ 32 van 1944.

⁷⁴⁵ A 31(8).

⁷⁴⁶ A 32(6). Soortgelyke tribunaal wat uit hoofde van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* 67 van 1995 tot stand gekom het.

provinsie uiteensit en tydraamwerke stel waarbinne projekte voltooi moet word.⁷⁴⁷ Hierdie Geïntegreerde ontwikkelingsplanne moet in die *Staatskoerant* geadverteer word vir kommentaar.⁷⁴⁸ Die gemeenskap moet deurgaans insette lewer en betrokke wees by die opstelling daarvan en moet die geleentheid gegun word om skriftelik kommentaar te lewer op die Geïntegreerde ontwikkelingsplanne.⁷⁴⁹

Uit hoofde van artikel 41(1) moet elke plaaslike owerheid plaaslike Geïntegreerde ontwikkelingsplanne formuleer en opstel. Die plaaslike Geïntegreerde ontwikkelingsplanne van plaaslike owerhede moet dieselfde doelstellings hê as die Geïntegreerde ontwikkelingsplanne van die provinsiale regering. Dit moet ook in die *Staatskoerant* geadverteer word⁷⁵⁰ en die gemeenskap moet die geleentheid gegun word om insette te lewer en besware in te dien. Hierdie plaaslike Geïntegreerde ontwikkelingsplanne moet deur die LUK goedgekeur word.⁷⁵¹

Soos reeds vroeër genoem,⁷⁵² moet plaaslike owerhede Grondontwikkelingsdoelwitte opstel. Volgens artikel 48 van die Wetsontwerp sal hierdie Grondontwikkelingsdoelwitte geag word plaaslike Geïntegreerde ontwikkelingsplanne te wees totdat ontwikkelingsplanne vir daardie gebied goedgekeur is deur die LUK.

⁷⁴⁷ A 39.

⁷⁴⁸ A 40(2).

⁷⁴⁹ A 40(6).

⁷⁵⁰ A 43(2).

⁷⁵¹ A 43(7).

⁷⁵² Sien 3.4 hierbo.

Die plaaslike owerhede kan die plaaslike Geïntegreerde ontwikkelingsplanne gebruik in hulle besluitnemingsproses ten opsigte van aansoeke om dorpsstigting en grondgebruike.⁷⁵³

3.5.7 GRONDGEBRUIKSBESTUURSPLANNE

In elke plaaslike owerheidsgebied moet Grondgebruiksbestuursplanne in werking gestel word. Hierdie Grondgebruiksbestuursplanne is planne waardeur die grond binne die jurisdiksiegebied van 'n plaaslike owerheid bestuur moet word. Die Grondgebruiksbestuursplanne gaan die funksie van die huidige Dorpsbeplanningskemas oorneem en as 'n plaaslike owerheid 'n bestaande dorpsbeplanningskema het wat deur die LUK goedgekeur is, sal dit as Grondgebruiksbestuursplanne oorgeneem word en het daardie plaaslike owerheid nie nodig om dit weer op te stel nie⁷⁵⁴. Die Wetsontwerp is egter nie baie duidelik oor hoe te werk gegaan moet word om die Grondgebruiksbestuursplanne op te stel of hoe dit moet lyk nie. Dit sit egter 'n paar algemene riglyne uiteen waaraan die Grondgebruiksbestuursplanne moet voldoen, maar dit is opsigself nie voldoende nie⁷⁵⁵. Die Wetsontwerp bepaal in artikel 52(1) dat die Grondgebruiksbestuursplanne konsekwent met die Geïntegreerde ontwikkelingsplanne moet wees, maar in artikel 53 bepaal dit weer dat Grondgebruiksbestuursplanne Geïntegreerde ontwikkelingsplanne in ag moet neem. Dit is 'n teenstrydigheid wat verwarring gaan veroorsaak.

⁷⁵³ A 50.

⁷⁵⁴ A 54 bepaal dat die dorpsbeplanningskemas een jaar na die inwerkingtreding van die Wetsontwerp herroep sal word en dat dit geag sal word Grondgebruiksbestuursplanne te wees.

⁷⁵⁵ A 56.

3.5.8 KRITIEK OP DIE GAUTENG WETSONTWERP OP ONTWIKKELINGSBEPLANNING

Soos reeds hierbo genoem, gaan die Wetsontwerp heelwat wetgewing (soos hierbo uiteengesit) wat met grondgebruik en dorpsstigting handel, herroep. Dit beteken dat wetgewing, waarvan die geldigheid in die howe getoets is en wat regsekerheid teweeg gebring het en wat duidelik is, vervang gaan word met 'n onvolledige, onduidelike en soms onsamehangende Wet. Daar is tans soveel tekortkominge in die Wetsontwerp dat die provinsiale regering nie daarin gaan slaag om dit deur middel van regulasies te vervang nie. Wesenlike inligting en prosedure is nagelaat en moet in die Wetsontwerp vervat word en kan nie in regulasies uiteen gesit word nie. Die Wetsontwerp besit, myns insiens, egter nie die magte om sommige van die wetgewing te herroep nie, want 'n provinsiale wet is nie by magte om nasionale wetgewing te herroep nie.

Wye magte word aan sowel die LUK as tribonale gegee, met die gevolg dat die persone na goeiddunke kan handel en daar derhalwe nie ruimte is vir die demokratiese beginsels wat in die *Grondwet*⁷⁵⁶ voorgestaan word nie. Die Wetsontwerp verleen verder bevoegdheid aan die tribonale om in te meng in die jurisdiksiegebiede van nasionale wetgewing en om in sommige gevalle selfs daarmee weg te doen. Geen prosedure word in die Wetsontwerp aangespreek nie.

Volgens artikel 74(2) is 'n Plaaslike Ontwikkelingstribunaal by magte om, in die geval van 'n beperkende voorwaarde of serwituut waar die eienaar of begunstigde nie sy of haar toestemming wil gee vir die opheffing daarvan nie, 'n stigtingsvoorwaarde op te lê waaraan voldoen moet word alvorens die aansoek goedgekeur kan word. Dit is egter 'n growwe inbreukmaking op die regte

⁷⁵⁶

108 van 1996.

van die eenaar of begunstigde. Die bestaan van die Wetsontwerp sal wel voordele inhou, maar die werkswyse van die bestaande Wetsontwerp is onaanvaarbaar.

Die Wetsontwerp is egter nog nie aanvaar nie en openbare verhore moet nog gehou word waar geleentheid gegun sal word om besware teen die Wetsontwerp in te dien. Tot dan sal die provinsiale regering óf die Wetsontwerp terug trek óf die tekortkominge herstel.

3.6 *WITSKRIF OP STEDELIKE VERNUWING EN INSKAKELINGSPLAN VIR STEDE, DORPE EN VOORSTED E 1997*

3.6.1 INLEIDING

Stede en dorpe is ontwikkel op 'n ongebalanseerde en gefragmenteerde wyse, wat gekenmerk word deur die armes wat ver afstande moet reis na hulle werksplekke, winkels en winkelsentrums en stedelike verspreidheid. Hierdie vermorsing van hulpbronne en die ontkenning van die volle potensiaal en energie wat stede kan verskaf aan ekonomiese groei, werkskepping en ontwikkeling kan nie langer geduld word nie. Nuwe meganismes is voorgestel ten einde stede, dorpe en voorstede te transformeer sodat dit aan die behoeftes en aspirasies van die mense kan voldoen veral ten opsigte van veiligheid en sekuriteit, ekonomiese groei en werkskepping.⁷⁵⁷

Die Suid-Afrikaanse regering erken dat stede en dorpe die produktiewe hart van die ekonomie en die leefarea van die grootste gedeelte van die samelewing is. In die geval, is dorpe en stede van die grootste belang vir die verligting van armoede en die skepping van 'n meer regverdigde

⁷⁵⁷ Die *Witskrif op Stedelike Vernuwning en Inskakelingsplan vir Stede, Dorpe en Voorstede* Oktober 1997 ii.

gemeenskap.⁷⁵⁸

Die kern van stede speel 'n belangrike rol in stedelike ontwikkeling:

- ◆ dit is vervoer vertrepunte en dus die mees toeganklike dele van die stedelike sisteem vir persone wat op openbare vervoer vertrou;
- ◆ dit verskaf 'n intense en verspreide reeks goedere en dienste aan die gemeenskap;
- ◆ dit verteenwoordig enorme konsentring van beide die privaat en openbare sektor beleggings;
- ◆ hulle vestig die beleid van die dorp in die geheue van mense;
- ◆ weens die hoë grondwaarde en eiendomsbelasting is hulle 'n belangrike bron van inkomste vir die plaaslike regering; en
- ◆ dit skep 'n geleentheid vir werkskepping.⁷⁵⁹

Nieteenstaande die belang van stedelike middelpunte, het baie min beleide spesifiek daarmee handel. Hierdie Witskrif se uitsluitlike doel is om te poog om hierdie probleem aan te spreek.

3.6.2 AGTERGROND

3.6.2.1 DOEL VAN DIE WITSKRIF

Hierdie Witskrif fokus op die groei en ontwikkeling van stedelike kerns. Dit spreek die onderontwikkeling, verval en veranderings aan wat kenmerkend aan baie bestaande kerns is en stel riglyne voor vir die stigting van nuwe kerns.⁷⁶⁰

⁷⁵⁸ *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 3.

⁷⁵⁹ *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 4.

⁷⁶⁰ *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 16.

3.6.2.2 **BEGINSELS VAN DIE WITSKRIF**

Die Witskrif staan 'n geïntegreerde beplanning in alle sfere voor. Dit behels die koördinasie van beplanning in alle sfere van regering. 'n Gesonde balans tussen groei en ontwikkeling word aangemoedig. Dit sal fokus op die uitbreiding van die ekonomie, stedelike en menslike hulpbronne wat die verbetering van die algemene lewenstandaard en voldoening aan die basiese behoeftes wat belangrike komponente in die ontwikkeling van die mense en gemeenskappe is, teweegbring.⁷⁶¹

Die konstitusionele beginsel van koöperatiewe regering word deur die Witskrif beklemtoon. Dit behels dat daar samewerking tussen die publieke en private sektor van die bevolking moet wees in die besluitnemingsprosesse ten einde suksesvolle vernuwung en inskakeling van stede, dorpe en voorstede teweeg te bring. Binne sodanige vennootskappe moet die publieke sektor, as kurator van die openbare belang, 'n sentrale rol spel. Hierdie Witskrif is gebaseer op die beginsel dat stedelike kerns die plek is waar die wye publiek ontmoet vir doeleindes van werk, inkopies, ontspanning en funksies. Die beplanning van hierdie kerns en die implementering van die planne moet die eienaars, inwoners en gebruikers van die gebied insluit. Dus moet alle ontwikkelingsstrategieë vir stedelike kerns programme bevat wat voorsiening maak vir deelname deur die gemeenskap.⁷⁶²

Die bewaring van bestaande hulpbronne en energie word uitgelig as 'n belangrike punt. Terwyl die daarstelling van nuwe besighede 'n noodsaaklike medium en lang termyn doelwit is, is die

⁷⁶¹ *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 3.

⁷⁶² *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 18.

bestaande private entrepreneursenergie wat in die kerns aangetref word 'n sleutelagent vir groei. Hierdie besighede moet bygestaan word ten einde die nodige verbeterings aan te bring ten einde dienste te verskaf en omgewing te skep wat bevorderlik vir besigheid is.⁷⁶³

Die Witskrif sien elke stedelike kern as uniek en wat individuele aandag vereis. Hierdie Witskrif voorsien riglyne, beleide en strategieë wat aangewend, uitgebrei en verander kan word ten einde by die omstandighede van 'n spesifieke gebied te pas. Dit verskaf derhalwe 'n raamwerk waarbinne plaaslike bestuurders en gebruikers kan besluit wat die beste vir die gebied is.⁷⁶⁴

3.6.2.3 DEFINIERING VAN STEDELIKE KERNS

Die stedelike kerns bestaan uit 'n reeks multi-funksionele gebiede. Hierdie gebiede inkorporeer kommersiële, inruiling, kulturele en residensiële komponente op verskillende vlakke van ontwikkeling en in verskillende kombinasies en daar word gepoog om dit toeganklik te maak vir alle vlakke van die samelewing.⁷⁶⁵

3.6.2.4 DIE RELEVANSIE VAN DIE WITSKRIF VIR NUWE STEDELIKE KERNS

Die ontwikkeling van nuwe stedelike kerns of die opgradering van bestaande stedelike kerns is 'n belangrike punt op die beplanningsagenda van menige plaaslike owerhede.

Die ontwikkeling van nuwe stedelike kerns het 'n fundamentele impak op bestaande kerns,

⁷⁶³ *Witskrif op Stedelike Vernuwning* 18.

⁷⁶⁴ *Witskrif op Stedelike Vernuwning* 18.

⁷⁶⁵ *Witskrif op Stedelike Vernuwning* 19.

aangesien kerns met mekaar kompeteer vir oorlewing. Die lewensvatbaarheid van een kern kan die ontwikkeling van die ander kern ondermyn. Die tipe, ligging en groter van die voorgestelde nuwe kerns moet oorweeg word in die lig van die ligging van bestaande kerns.⁷⁶⁶

3.6.2.5 DIE BELANG VAN STEDE EN HULLE KERNS

Stede en dorpe is 'n belangrike verskaffer van ekonomiese aktiwiteite wat werksgeleenthede en rykdom skep. Dit speel ook 'n belangrike rol in die voldoening aan sosiale en kulturele behoeftes.⁷⁶⁷

Die Suid-Afrikaanse regering erken dat stede en dorpe die produktiewe hart van die ekonomie is en dat die oorgrote meerderheid van die Suid-Afrikaanse bevolking daar woon. Dus, is stede en dorpe van die allergrootste belang vir die bekamping van armoede en vir die daarstelling van 'n meer gelyke gemeenskap.⁷⁶⁸

Stede verskaf 'n konsentrasie van dienste, infrastrukture, arbeid, entrepreneurskap en bevoegdheids. Dit speel veral 'n belangrike rol in stedelike ontwikkeling.⁷⁶⁹

3.6.2.6 PROBLEEMSTELLING

Die stedelike sisteem is huidiglik onder geweldige spanning. Baie stedelike kerns is in 'n fisiese, ekonomiese en sosiale verval, wat die verlies van waardevolle hulpbronne en infrastrukture

⁷⁶⁶ *Witskrif op Stedelike Vernuwings* 22.

⁷⁶⁷ *Witskrif op Stedelike Vernuwings* 24.

⁷⁶⁸ *Witskrif op Stedelike Vernuwings* 24.

⁷⁶⁹ *Witskrif op Stedelike Vernuwings* 26.

veroorzaak.⁷⁷⁰

Verval in stedelike kerns kan duidelik gesien word aan die:

- fisiese agteruitgang van die publieke omgewing en die residensiële sektor;
- ekonomiese agteruitgang in terme van kommersiële en industriële regressie; en
- stygende armoede en werkloosheid.⁷⁷¹

3.6.3 VISIE

Die doel van hierdie Witskrif is die daarstelling van 'n oogmerk om die verval en onderontwikkelde stede, dorpe en voorstede te vernu. Die volgende elemente word benodig ten einde herlewing aan te pak.⁷⁷²

i. Begrip vir die ekonomie:

Stede en die kerns van ekonomiese aktiwiteite word gesien as kritieke instrumente vir 'n land se ekonomiese groei. Die vertrekpunt is derhalwe die bevordering van ekonomiese herlewing. Dit vereis 'n begrip vir die stedelike sisteem se ekonomie. Basiese inligting rakende die streek se produksie, groeipunte en punte van verval, ruimtelike gebiede en veral ekonomiese bande en skakelings met ander gebiede is van die grootste belang ten einde herlewingsplanne vir die streek op te stel.⁷⁷³

⁷⁷⁰ *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 40.

⁷⁷¹ *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 40.

⁷⁷² *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 54.

⁷⁷³ *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 54.

ii **Vennootskappe vir ontwikkeling:**

Die sukses van herlewing berus op die omvang waarop die gemeenskap bymekaar gebring gaan word ten einde strategieë en planne op te trek vir die verbetering van stedelike kernpunte. Dit vereis sterk leierskap en die stigting van vennootskappe vir ontwikkeling. Dit beteken dat die private sektor en die gemeenskap bymekaar moet kom en saam werk aan die opstelling van planne vir ontwikkeling.⁷⁷⁴

iii. **Identifisering van die unieke voordeel van stedelike kern:**

Die unieke voordeel van elke kern moet bevorder word ten einde die potensiaal van die kern tot die maksimum aan te wend en verder te ontwikkel.⁷⁷⁵

3.6.3.1. ERKENNING VAN DIE VIERPUNTPLAN

Ten einde uitvoer te gee aan die visie vir die herlewing van stedelike kerns het die regering die Vierpuntplan aangeneem.⁷⁷⁶

Die Vierpuntplan se oogmerke behels dat kerns skoon veilig en leefbaar moet wees. Hierdie twee punte - skoon en veilig - is moontlik die enkel mees belangrikste komponent in die vernuwing van die kerns. Skoon, veilig, gemaklike en mooi omgewing wat goeie openbare geriewe het ten einde te dien as woonplek, werkplek en plek van ontspanning, sal inwoners, besighede en beleggers in staat stel om positief te reageer teenoor die voordele wat aangebied word deur stede,

⁷⁷⁴ *Witskrif op Stedelike Vernuwing* 54.

⁷⁷⁵ *Witskrif op Stedelike Vernuwing* 55.

⁷⁷⁶ *Witskrif op Stedelike Vernuwing* 55.

dorpe en voorstede.⁷⁷⁷

'n Skoon kern verskaf 'n omgewing waarin mense en beleggers die potensiaal van die kern kan besef en trots by die gebruikers kan kweek. Regdeur die wêreld word dit algemeen erken dat baie vorme van misdaad toe te skryf is aan die omgewing en die toestande daarvan. Vuil strate en sypaadjies, vervalte geboue en vertoning van ongewenste optrede skep omstandighede waarin misdaad maklik tot uitvoer gebring word.⁷⁷⁸

Meeste stedelike kerns het substansiële en vergelykend goeie kwaliteit geriewe, fasiliteite, dienste en infrastrukture reeds in plek en dit is van die allergrootste belang dat hierdie infrastrukture gunstig onderhou en tot die maksimum aangewend moet word. Die visie vir toekomstige ontwikkeling in ons stede en dorpe is duidelik uiteengesit in die HOP, die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁷⁷⁹ en die *Stedelike Ontwikkelingsraamwerk* van 1997, naamlik 'n meer geïntegreerde en kompakte ontwikkeling. Dit is gebaseer op die maksimum aanwending van bestaande hulpbronne, verskaffing van behuising nader aan die werksplekke, gemengde grondgebruike, digte en geïntegreerde dienste en fasiliteite.⁷⁸⁰

Met hierdie oogmerk sal gepoog word om die ongelykhede van die verlede reg te stel en meer toeganklike stede en dorpe in die toekoms te verseker. Terwyl verstedeliking en ruimtelike ontwikkeling in ons stede onafwendbaar en normaal is moet sorg gedra word dat dit egter nie

⁷⁷⁷ *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 55.

⁷⁷⁸ *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 55.

⁷⁷⁹ 67 van 1995.

⁷⁸⁰ *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 56.

plaasvind ten koste van ander gebiede waarin grootse openbare beleggings reeds gemaak is nie. Verdigting rondom stedelike kerns sal nie integrasie bevorder nie en sal verdere fragmentasie van die sisteem teweegbring. Effektiewe holistiese planne, wat op verdigte gebiede gemik is en wat dien om die stedelike sisteem te verbind en te integreer, moet deur plaaslike owerhede ontwikkel word as 'n raamwerk vir die bevordering van kompakte ontwikkeling.⁷⁸¹

Tradisioneel het kerns gedien as hoofsaaklik die dienslewerende, ekonomiese en kommersiële middelpunt van stede en dorpe maar in die konteks van voorstedeliking het die rol van die stedelike kerns verander. Byvoorbeeld kompetisie met voorstedelike wandellane en inkopiesentrums word meer intens. Die Witskrif stel voor dat inkopiesentra in bestaande kerns instand gehou moet word en 'n wyer verskeidenheid goedere aanbied ten einde mense te trek.⁷⁸²

Alle ekonomiese aktiwiteite in die stedelike kerns moet verhoog word. Dit kan op basies twee wyses geskied, naamlik:

Dit moet kerns verhoog tot plekke van produksie. Kerns moet besighede trek deur te verseker dat dit goed geleë is vir vervaardiging en handel. Kerns moet verhoog word tot plekke van verbruik. Stede moet interessante plekke word wat besoek kan word sodat dit toeriste en kopers kan trek. Ekonomie het toerisme geïdentifiseer as 'n belangrike groeiende sektor in Suid-Afrika. Die aantreklikheid van die kerns moet projekte soos historiese geboue, museums, kuns gallerye, teaters en sport byeenkomste insluit. Kern kapasiteit moet verhoog word ten einde kontrole te verkry en kommunikasiemiddele te verbeter.⁷⁸³

⁷⁸¹ Witskrif op Stedelike Vernuwing 56.

⁷⁸² Witskrif op Stedelike Vernuwing 56.

⁷⁸³ Witskrif op Stedelike Vernuwing 57.

Die suksesvolle vernuwung en inskakeling van stede en dorpe sal teweeggebring word as die privaat sektor die leiding neem in beplanning en beleggingsprojekte. In ons gemeenskappe verskaf die privaat sektor die oorgrote beleggings en die skepping van werksgeleenthede om sodoende ons kerns te verbeter en aantreklik te maak. Menige plaaslike owerhede het ontdek dat selfvertroue geskep en beleggings vermeerder kan word as daar samewerking met die privaat sektor is. Dit staan algemeen bekend as publieke - private vennootskappe. Beide die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁷⁸⁴ en die Grondontwikkelingsdoelwitte is voorstanders van hierdie tipe vennootskappe en moedig dit dan ook aan.⁷⁸⁵

3.6.4 IMPLEMENTERING

3.6.4.1 ROLLE EN VERANTWOORDELIKHEDE

3.6.4.1.1 DIE ROL VAN DIE OPENBARE SEKTOR

Ten einde vernuwung suksesvol te implementeer, sal alle sfere van regering moet saam werk in 'n poging om groei en ontwikkeling te bevorder. Suksesvolle vernuwung en inskakeling van stede en dorpe vereis die gekombineerde ondersteuning van beide die privaat en openbare sektore. Binne die sfere van hierdie vennootskappe, het die openbare sektor as kurator van die openbare belang 'n essensiële rol om te speel. Byvoorbeeld Nasionale regering is verantwoordelik vir die daarstelling van algemene beleidsraamwerke en die voorsiening van fondse vir die ontwikkeling van stedelike infrastrukture.⁷⁸⁶

⁷⁸⁴ 67 van 1995.

⁷⁸⁵ *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 58.

⁷⁸⁶ *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 60.

Die staat moet in hierdie rol drie sleutel funksies verrig naamlik:

- ◆ dit moet 'n verskaffer wees, dit sluit in die verskaffing van sosio-ekonomiese beleide en belangrike infrastrukture;
- ◆ dit moet 'n fasiliteerder wees in die daarstelling van 'n klimaat wat gunstig is vir ontwikkeling; en
- ◆ dit moet deel neem in vennootskappe waar die staat die verantwoordelikheid het om 'n klimaat van samewerking en vertroue tussen die publieke, private en nie-regeringsliggame te bou.⁷⁸⁷

Die provinsiale en plaaslike regerings is verantwoordelik daarvoor dat stedelike kerns aantreklik gemaak moet word vir besighedsbeleggings. Dit sluit in die ontwikkeling van 'n visie vir die kerns, die daarstelling van 'n beleid en wetgewende raamwerk wat beleggings sal bevorder en dit moet 'n fisiese omgewing verseker wat aantreklik vir besighede is.⁷⁸⁸

Munisipaliteite is die mees belangrikste openbare sektor in die sfeer van stedelike ontwikkeling. Hulle is verantwoordelik vir stedelike beplanning, insluitend die opstelling van Grondontwikkelingsdoelwitte en plaaslike ontwikkelingstrategieë, die insameling van fondse, die ontwikkeling van infrastrukture en bestuur van die stede. Hulle moet grense koördineer vir dienslewering tussen die verskillende departemente van plaaslike regerings en verseker dat alle sleutel rolspelers ingelig is rakende alle inligting versamel deur middel van navorsing.⁷⁸⁹ Verhoudings met rolspelers moet ontwikkel word en verordeninge wat omgewingskwaliteit

⁷⁸⁷ *Wiskrif op Stedelike Vernuwung* 60.

⁷⁸⁸ *Wiskrif op Stedelike Vernuwung* 61.

⁷⁸⁹ *Wiskrif op Stedelike Vernuwung* 62.

bevorder moet afdwing word. Munisipaliteite moet verseker dat gemeenskappe ontwikkel en instand gehou word.⁷⁹⁰

3.6.4.1.2 DIE ROL VAN DIE PRIVAAT SEKTOR

Privaat agentskappe insluitend besighede, akademiese instansies, gemeenskapsgroepe en nie-regeringsorganisasies het 'n belangrike rol te speel in die bestuur van stedelike kerns. Die skaarsheid van hulpbronne, en die onbevoegdheid van die regering om alle stedelike aangeleenthede aan te spreek, beteken dat publieke en privaat rolspelers bymekaar moet kom ten einde besluite rakende hulle stedelike kerns te neem.⁷⁹¹

Die daarstelling van 'n demokratiese plaaslike regering en die beklemtoning van lewering deur vennootskappe loop 'n lang pad om ontwikkeling meer insluitend te maak. Dit verseker egter nie dat alle rolspelers wat daardeur geraak word behoorlik gekonsulteer word in die ontwikkelingsproses nie. Dit is essensieël dat ontwikkelingstrategieë wat ontwerp is vir stedelike kerns voorsiening moet maak vir openbare deelname. Hierdie program moet konsultasie met, en deelname van die inwoners en ander belanghebbendes insluit. Deelname sluit in die definiëring van probleme, die ontwikkeling en priorisering van beplanningstrategieë en die implementering van programme.⁷⁹²

3.6.4.1.3 DIE ROL VAN DIE BESIGHEIDSEKTOR

Die besigheidsektor speel 'n kritieke rol in die kerns veral as beleggers, eiendomseienaars en

⁷⁹⁰ *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 62.

⁷⁹¹ *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 63.

⁷⁹² *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 63.

ontwikkelaars van ekonomiese aktiwiteite, werkskepping en rykdom.. Ten einde die besigheidsektor in staat te stel om in die ekonomiese aktiwiteite deel te neem is dit belangrik dat voldoende omgewingsvoorwaardes wat daarop van toepassing is geskep word en as geskikte aanwysende raamwerke dien.⁷⁹³

3.6.4.1.4 VENNOOTSKAPPE

Die belangrikste rede vir publieke-private vennootskappe is dat die publieke sektor se beleggings die privaat sektor se beleggings stimuleer. Die private sektor mag ook 'n addisionele rol speel soos byvoorbeeld die voorsiening van die bewegekrag van ontwikkeling en die bydra van nie-finansiële hulpbronne soos bekwaamheid en deskundigheid. Terselfdertyd is daar ernstige besorgdheid en potensiele gevare rakende die publieke-private vennootskappe. Die gevare sluit in oneffektiewe verteenwoordiging en verlies aan direkte kontrole van munisipaliteite.⁷⁹⁴

Daar is egter verskeie vorme van publieke-private vennootskappe wat ontwikkel kan word in die bestuur van stedelike gebiede, soos byvoorbeeld

- ◆ vennootskappe vir dienslewering;
- ◆ vennootskappe vir ontwikkeling; en
- ◆ vennootskappe vir bestuur.⁷⁹⁵

3.6.4.2 STRATEGIEË

Die Witskrif stel die volgende strategieë vir effektiewe vernuwing en inskakeling van stede,

⁷⁹³ Witskrif op Stedelike Vernuwing 64.

⁷⁹⁴ Witskrif op Stedelike Vernuwing 64.

⁷⁹⁵ Vir 'n volledige bespreking hiervan sien Witskrif op Stedelike Vernuwing 66.

dorpe en voorstede voor:

(i) Van kompetisie na samewerking:

Die ontwikkeling van enige nuwe kern beïnvloed die lewering van bestaande kerns aangesien hulle kompeteer vir oorlewing. Buiten om toe te laat dat kerns met mekaar kompeteer, moet beplanners eerder die unieke rol wat elke kern kan speel binne die munisipale gebied identifiseer en dit verbeter en uitbou.⁷⁹⁶

(ii) Elke kern is uniek en vereis derhalwe unieke strategieë:

Daar is 'n hiërargie van stedelike kerns en elke kern speel 'n spesifieke rol in die ekonomie. Wat lewensvatbaar in een kern is, is nie noodwendig so in 'n ander kern nie. Dit is belangrik dat besluitnemers die aard en rol van sekere kerns, in terme van wat daardie kerns is en wat dit kan bereik moet analiseer en verstaan. Geen kern is dieselfde of vervul dieselfde rol nie, maar die ontwikkeling van strategieë vir 'n spesifieke kern moet gevestig word in 'n visie van wat daardie kern is en kan word. Verskillende gebiede van dieselfde kern ondervind verskillende magte van verval. Sommige dele vertoon gewone grondgebruik of ontwikkelingstendense. Sommige word geïdentifiseer as gebiede van verval, terwyl ander tekens van verbeterings en beleggings bevat.⁷⁹⁷

(iii) Metodologie vir ontwikkeling van stedelike kern bestuursplan:

Plaaslike owerhede moet 'n proses lei vir die daarstelling van vennootskappe wat betaak

⁷⁹⁶ *Wiskrif op Stedelike Vernuwung* 69.

⁷⁹⁷ *Wiskrif op Stedelike Vernuwung* 70.

is met die ontwikkeling van programme vir vernuwing van stedelike kerns in 'n spesifieke raamwerk.

Hierdie plaaslike vennootskappe moet 'n visie en ontwikkelingstrategie vir kerns binne die gebied ontwikkel. Binne die konteks van nasionale, provinsiale en plaaslike beleide en programme sowel as binne die raamwerke van die Grondontwikkelingsdoelwitte, moet die vennootskappe:

- 'n gedetailleerde analise ontwikkel van die kern(s) binne hulle jurisdiksiegebiede;
- die rolle en verantwoordelikhede van owerhede, privaat sektore, agente, gemeenskapsgroepe en nie-regeringsorganisasies in elke *stadia* van beplanning uiteen te sit;
- 'n holistiese strategie formuleer wat gemik is om probleme aan te spreek en om geleenthede optimaal aan te wend;⁷⁹⁸
- 'n program vir openbare deelname ontwikkel;
- 'n tydperk voorberei waarbinne implementering sal plaavind; en
- 'n prosedure ontwikkel vir die kontrolering van verval of vernuwing. Dit is dus belangrik dat vroeë waarskuwingsmeganismes gevestig word vir stedelike verval.⁷⁹⁹

⁷⁹⁸ Hierdie strategieë moet 'n aantal gedetailleerde strategieë insluit soos by
-die ekonomiese ontwikkeling van kerns, wat grootskaalse besighede, informele handel en werksverskaffing;
-gepaste en toeganklike behuising in en rondom kerns;
-onderhouding en versterking van fisiese infrastrukture;
-sosiale infrastrukture en dienste;
-kulturele en historiese fasiliteite;
-aangeleenthede rakende openbare veiligheid;
-gesondheid en skoonheid van kerns; en
-die rol van toerisme.

⁷⁹⁹ *Wiskrif op Stedelike Vernuwing* 72.

(iv) **Erkenning van die Vierpuntplan**⁸⁰⁰

'n Magdom moontlike strategieë bestaan vir die vernuwung en inskakeling van stedelike kerns. Hierdie strategieë is wyses waardeur die Vierpunt Plan erken word. Dit is spesifieke inisiatiewe wat plaaslike owerhede kan onderneem in die uitvoering van bestuursplanne vir stedelike kerns en is bestem om 'n raamwerk daar te stel vir bepaalde omstandighede van beplanning.

(v) **Ruimtelike strategieë**

Hierdie strategie handel met ruimtelike inskakeling en digtheid, en die aanmoediging van die optimale gebruike van grond in stedelike kerns. Ruimtelike strategieë moet die koste verbonde aan stedelike verspreidheid aanspreek.⁸⁰¹

Kerns moet multi-funksionele plekke wees waar leef, werk en ontspanning verseker dat mense op 'n daaglikse basis daarheen aangetrek word, maar beplanningspraktyk het egter teweeggebring dat residensiële grondgebruike in stedelike kerns ontmoedig is, wat veroorsaak het dat stede slegs gedurende die dag gebruik word. Dit het teweeggebring dat kerns leeg en onveilig gedurende die nag is. Die invloed van residensiële bevolking in die kerns kan help om 'n 24-uur aktiwiteit in die kern daar te stel, wat veiligheid in kerns gedurende die nag sal verseker.⁸⁰²

Die bevordering van 'n behuisingskeuse is essensieel vir die versekering dat stedelike kerns bewoon gaan word deur 'n verskeidenheid persone. Die sukses van residensiële ontwikkeling in

⁸⁰⁰ Witskrif Oktober 1997 75.

⁸⁰¹ *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 76.

⁸⁰² *Witskrif op Stedelike Vernuwung* 76.

kerns hang nie net af van die lewering van behuising nie, maar ook van die beskikbaarheid van gepaardgaande dienste. Gemengde grondgebruike beteken die ruimtelike inskakeling van residensiële grond met kommersiële en industriële en openbare grond.⁸⁰³

3.6.4.3 VOORDELE EN NADELE

3.6.4.3.1 VOORDELE VERBONDE AAN GEMENGDE GRONDGEBRUIKE

- Dit bevorder klein tuisondernemings wat op ongereelde ure besigheid bedryf, wat die individu pas.
- Dit verminder oorladings van die stedelike infrastruktuur en daaglikse vervoerkoste van die individu. Die armste mense, wat tradisioneel die verste moes reis, se koste verminder.
- Dit verminder misdaad in die gebiede wat nie leeg loop in die aande nie en verseker dat gebiede gedurig bewoon is.
- Dit bevorder die multi-funksionele gebruik van openbare dienste, byvoorbeeld die integrasie van skole en openbare biblioteke.
- Gebiede met gemengde grondgebruike genereer hoër belastingbassis vir plaaslike owerhede.⁸⁰⁴

3.6.4.3.2 NADELE VERBONDE AAN GEMENGDE GRONDGEBRUIKE

- Oorlas veroorsaak deur besighede, wat byvoorbeeld geraas na-ure insluit, lug- en waterbesoedeling, rommel en verhoogde verkeer.
- Die uitbreiding van besighede sal aanleiding gee tot oorbevolking.

⁸⁰³ *Witskrif op Stedelike Vernuwning 76.*

⁸⁰⁴ *Witskrif op Stedelike Vernuwning 77.*

- Sekere tipes besighede is bekend daarvoor dat dit eiendoms waarde van die omliggende grond verlaag.⁸⁰⁵

3.6.5 GEVOLGTREKKING

Die vernuwing en inskakeling van stede, dorpe en voorstede sal nie oornag plaasvind nie. Die ontwikkeling van kerns om in die behoeftes van almal te voorsien, sal tyd en die gekombineerde pogings van beide die publieke en private sektore verg. Die feit bly egter staan dat daar 'n ernstige behoefte aan die verbetering van stedelike kerns bestaan. Onmiddellike aksies sal nie alleen die verwarring wat tans bestaan, verwyder nie maar sal op die lange duur goeie gevolge vir vernuwing in stedelike kern meebring.⁸⁰⁶

Daarom is dit wenslik om 'n visie vir die realistiese rol en toekoms van elke stedelike kern in die vervalproses te ontwikkel. Die visie moet ontwikkel word op 'n vennootskap-benadering en moet gebaseer word op 'n wye en ingeligte konsultasiebasis.⁸⁰⁷

⁸⁰⁵ *Witskrif op Stedelike Vernuwing* 77.

⁸⁰⁶ *Witskrif op Stedelike Vernuwing* 96.

⁸⁰⁷ *Witskrif op Stedelike Vernuwing* 96.

HOOFSTUK 4

ANDER WETGEWING WAT GRONDONTWIKKELING BEÏNVLOED

4.1 INLEIDING

Soos hierbo uiteengesit, word grondontwikkeling in Suid-Afrika tans gereël deur onder andere die *Witskrif op die Suid-Afrikaanse Grondbeleid*, die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁸⁰⁸ en die onderskeie *Ordonnansies*.⁸⁰⁹ In die toekoms gaan die *Gauteng Wetontwerp op Ontwikkelingsbeplanning* en die *Witskrif op Stedelike Vernuwung en Inskakelingsplan vir Stede, Dorpe en Voorstede* ook bydra tot grondontwikkeling.

Hierdie wetgewing is egter nie die enigste wetgewing wat grondontwikkeling beïnvloed nie, ook die wetgewing wat hieronder bespreek gaan word dra by tot grondontwikkeling in Suid-Afrika.

4.2 HERSTEL VAN REGTE IN GROND

'n Bestaandeel van die regering se grondhervormingsbeleid is die herstel van regte in grond. Grondeise kan verdere ontwikkeling van grond vertraag of beëindig en daarom is dit nodig dat aandag gegee moet word aan hierdie kwessie in die verhandeling.

4.2.1 INLEIDING

Tans bestaan die regering se grondhervormingsprogram uit die volgende hoof elemente:

- ◆ herstel van grondregte;

⁸⁰⁸ 67 van 1995.

⁸⁰⁹ Die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe* 15 van 1986 (T), die *Ordonnansie op Grondgebruiksbeplanning* 15 van 1985 (K), die *Ordonnansie op Dorpe* 9 van 1969 (O) en die *Dorpsbeplanningsordonnansie* 27 van 1949 (N).

- ◆ herverdeling van grond; en
- ◆ eiendomsreg in grond.⁸¹⁰

As mens die feit in ag neem dat meer as 3.5 miljoen mense en hulle afstammelinge slagoffers van rasgebaseerde ontneming en gedwonge verwydering was, raak die enormiteit van die verantwoordelikheid wat die regering in die gesig staar, om grondregte te herstel, pynlik duidelik.⁸¹¹ Die verandering van grondgebruikspatrone, verskeie oorvleuelende eise ten opsigte van individuele eiendomme en die groot aantal ondersoeke wat vereis gaan word ten einde met individuele eise te handel, is van die baie faktore wat die oplossing van stedelike grondeise gaan kompliseer.⁸¹² Die herstellingsproses word gelei deur die beginsels van reg en geregtigheid. Dit hou in dat oplossings nie op persone afgedwing sal word nie.⁸¹³

Uit hoofde van die herstellingstrategie het die regering die volgende tydperke gestel:

- 'n drie jaar periode vir die aanmelding van grondeise;
- 'n vyf jaar tydperk vir die afhandeling van die eise deur die Kommissie en Grondeiseshof;
- 'n tien jaar periode vir die uitvoering van die hofbevele.⁸¹⁴

⁸¹⁰ Commission on Restitution of Land Rights *Manual of Procedures for investigating claims for rights in urban land in terms of the Restitution of Land Rights Act 22 of 1994* dated 22 April 1997 1.

⁸¹¹ Van der Walt en Pienaar 459; *Manual of Procedures for investigating claims for rights in urban land* 1; Deneys Reitz Prokureurs Oktober 1998 *Property Update* no 3 3; Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 18.

⁸¹² *Manual of Procedures for investigating claims for rights in urban land* 1.

⁸¹³ Departement van Grondsake "White Paper" 52.

⁸¹⁴ Departement van Grondsake "White Paper" 52.

Die wetgewing rakende grondeise word eerstens gevind in die *Grondwet*,⁸¹⁵ wat die riglyne bevat waarvolgens grond aan persone teruggegee kan word. Tweedens word dit gevind in die *Wet op Herstel van Grondregte*⁸¹⁶ tesame met die reëls van toepassing op die voorlegging van eise. Dit beskryf die prosedure hoe grond geëis kan word en watter grond teruggegee sal word.⁸¹⁷ Die *Grondwet*⁸¹⁸ en die *Wet op Herstel van Grondregte*⁸¹⁹ skep 'n reg vir sekere persone wat van hulle regte onteern is en herstel eis. Eisers moes aansoek doen vir herstel by die Kommissie voor 31 Desember 1998.⁸²⁰

Die eiser moet 'n geregistreerde of ongeregisteerde reg of belang hê. Hierdie reg moet gevestig word deur byvoorbeeld okkupasie van grond.⁸²¹

4.2.2 WAT BEHELS DIE HERSTEL VAN GRONDREGTE

Een van die hoof aspekte van grondhervorming in terme van die HOP is die herstel van grondregte.⁸²²

⁸¹⁵ 108 van 1996.

⁸¹⁶ 22 van 1994.

⁸¹⁷ Legal Resource Centre *Land claims-the Constitution and the Restitution of Land Rights Act - a guide to the land restitution process* dated 24 February 1997 1.

⁸¹⁸ 108 van 1996.

⁸¹⁹ 22 van 1994.

⁸²⁰ Departement van Grondsake "White Paper" 53.

⁸²¹ Departement van Grondsake "White Paper" 54.

⁸²² Sien ook Van Wyk *RSA-Oorsig* 11 ev; Kirsten and Ngqangweni "Progress with different land reform options in South Africa" Desember 1996 *Agrekon* vol 35 no 4 218; Small and Mhaga "Gender, land tenure and environment" 1996 *Agenda* no 28-31 55; Horn *SAGJ* vol 80 no 1 9; Du Plessis, Olivier and Pienaar "Land: still a contentious issue" 1998 *SA PR* vol 13 151; Klug "The Restitution of Land Rights Act 22 van 1994" 1994 *Annual Survey of SA Law* 12; Du Plessis and Pienaar *SATEB* 170; Choudree and McIntyre "Restitution of Land

Herstel van grondregte is die mees beperkte kategorie en berus op spesifieke historiese grondeise. Hierdie proses word gerig op die herstel van regte wat gedurende die apartheidsera van spesifieke mense weggeëem is.⁸²³ Die herstellingsproses word gerig op die *Wet op Herstel van Grondregte*,⁸²⁴ wat veronderstel is om binne vyf jaar⁸²⁵ voltooi te wees, sowel as die *Reëls rakende die Prosedure van die Kommissie van Herstel van Grondregte*.⁸²⁶

Hierdie Wet is ontwerp om grondregte te herstel of om mense te vergoed vir verliese gelyk as gevolg van diskriminerende wette.⁸²⁷ Volgens artikel 123 van die *Grondwet*⁸²⁸ sluit die moontlikhede vir herstel die teruggawe van grond of regte van die eisers in die verskaffing van alternatiewe grond of die betaling van vergoeding in.⁸²⁹ Teruggawe van Staatsgrond is slegs moontlik as die staat sertifiseer dat teruggawe moontlik is. Private grond kan gekoop of onteien word vir hierdie doel. Dit kan weereens slegs geskied as die staat aantoon dat dit moontlik is en

in two jurisdictions: Australia and South Africa" 1997 *SALJ* vol 114 187; Steyn "On land issues" 1997 *Salut* vol 4 no 4 30; Khosa "Whose Land is it Anyway?" 1994/95 *Indicator SA* vol 12 50; Van der Walt 1995 *SA PR* 20; Van Vuuren "Planne om restituisie te red" 25 September 1998 *Landbouweekblad* 74; Du Plessis, Olivier and Pienaar "Land reform gains momentum during 1996" 1997 *SA PR* vol 11 251; Du Plessis, Olivier and Pienaar "Land reform continues during 1997" 1997 *SA PR* vol 12 531.

⁸²³ *Manual of Procedures for investigating claims for rights in urban land* 1.

⁸²⁴ 22 van 1994.

⁸²⁵ Ingevolge a25(7) van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* 108 van 1996 word dit nou permanent.

⁸²⁶ Uitgevaardig kragtens die *Wet op Herstel van Grondregte* 22 van 1994, R703 gepubliseer in die SK no. 16407 van 12 Mei 1995.

⁸²⁷ A 121 van die *Interim-Grondwet*. Hierdie spesifieke aangeleentheid sal later in meer detail bespreek word.

⁸²⁸ 108 van 1996.

⁸²⁹ Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 21.

dat dit juis en regverdig is om dit te doen.⁸³⁰

'n Grondeishof is aangewys om elke eis te ondersoek, waarna die finale bevel uitgereik word by wyse van 'n hofbevel. Artikel 33 verskaf die faktore wat deur die hof inaggeneem moet word by grondeise.⁸³¹ Wanneer die hof toekennings maak sal dit die feit inageneem dat die party geweier het om te onderhandel. Die hof sal bevoeg wees om eiendomsreg, gesamentlike eiendomsreg en verdeling toe te ken, en dit sal die bevoegdheid hê om die vergoeding te kwantifiseer.⁸³²

Die Kommissie vir Herstel van Grondregte is gestig uit hoofde van artikel 122 van die *Interim-*

⁸³⁰ Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 21; Khosa Summer 1994 *Indicator SA* vol 12 no 1 55.

⁸³¹ Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 21.

Faktore wat deur Hof in ag geneem moet word ingevolge a 33:

- (a) Die wenslikheid daarvan om voorsiening te maak vir die herstel van regte in grond aan 'n persoon of gemeenskap wat as gevolg van wette of praktyke van die verlede wat op grond van ras gediskrimineer het, daarvan onteem is;
- (b) die wenslikheid daarvan om oortredings van menseregte in die verlede reg te stel;
- (c) die vereistes van billikheid en geregtigheid;
- (cA) indien herstel van 'n reg in grond geëis word, die uitvoerbaarheid van sodanige herstel;
- (d) die wenslikheid daarvan om grootskaalse maatskaplike ontwinging te vermy;
- (e) enige bestaande bepaling ten opsigte van die grond in 'n betrokke geval, waarvolgens daar met daardie grond gehandel kan word op 'n wyse wat bedoel is om persone of kategorieë persone, wat deur onbillike diskriminasie benadeel is, te beskerm en te bevoordeel ten einde die bereiking van gelykheid te bevorder en die gevolge van rassediskriminasie van die verlede reg te stel;
- (eA) die bedrag van vergoeding of enige ander teenprestasie wat ten opsigte van die ontneming ontvang is, en die omstandighede wat ten tyde van die ontneming geheers het;
- (eB) die geskiedenis van die ontneming, die ontbering wat veroorsaak is, die huidige gebruik van die grond en die geskiedenis van die verkryging en gebruik van die grond;
- (eC) in die geval van 'n bevel tot billike vergoeding in die vorm van geldelike vergoeding, veranderings met die verloop van tyd in die waarde van geld; en
- (f) enige ander faktor wat na die Hof se mening toepaslik is en saamgaan met die gees en doelstellings van die *Grondwet*, en in die besonder die bepalings van artikel 9 van die *Grondwet*.

⁸³² Khosa Summer 1994 *Indicator SA* vol 12 55.

*Grondwet*⁸³³ ten einde te handel met grondreg eise. Die eise word op die amptelike grondeisvorm aan die Streeksgrondeisekommissaris vir die gebied oorhandig.⁸³⁴ Eise vir die herstel word dus ingedien by en hanteer deur die kommissarisse vir grondeise in terme van die bogenoemde Wet.⁸³⁵ In die *Farjas*-saak het Regter Bam die volgende algemene opmerkings gemaak:

"The essence of the Regional Land Claim Commissioners' role in terms of the *interim Constitution* in respect of claims was investigative, facilitative and mediatory. In order to perform these functions efficiently certain further powers had been conferred on the Commission, including the power to screen claims for acceptance. The screening powers conferred by s 11 were intended to enable the Commissioners to exclude patently bogus claims, claims without substance or claims which on a purely mechanical or objectively determinable reasoning fell outside the parameters of the legislation.⁸³⁶ Finally, Commissioners had to study carefully the implications of the extended scope of judicial review enacted in s 24(a)--(d) of the *interim Constitution*."⁸³⁷

Die Streeksgrondeisekommissaris is verantwoordelik vir die ondersoek van alle eise vir regte in grond. Ten einde die kommissaris in staat te stel om die groot aantal eise te koördineer en te

⁸³³ 200 van 1993.

⁸³⁴ *Farjas (Pty) Ltd and Another v Regional Land Claims Commissioner, KwaZulu-Natal* 1998 (2) SA 900 (GEH).

⁸³⁵ Van der Walt en Pienaar 459.

⁸³⁶ Op 936D tot H/I.

⁸³⁷ Op 938C.

beheer, is dit essensieël dat alle eise in 'n beplande en gestruktureerde wyse ondersoek word.⁸³⁸

4.2.3 VORME VAN HERSTEL

Persone wat van grond onteem is, soos uiteengesit in die *Wet op Herstel van Grondregte*⁸³⁹ en die *Grondwet*,⁸⁴⁰ het 'n reg op herstel. Al wat egter bepaal moet word is die vorm waarin die reg erken sal word. Die konstitusionele reg om herstel van grondregte te eis beteken egter nie dat elke suksesvolle eiser(es) 'n stuk grond, 'n huis en/of 'n bedrag kompensasie gaan ontvang nie.⁸⁴¹

Die oorhoofse beginsel van reg en geregtigheid hou in dat elke saak op sy eie meriete beoordeel sal word. Die herstellingsproses skryf nie die uitslag van elke eis voor nie, maar verskaf eerder 'n raamwerk en verskeie opsies wat aangewend kan word in die bereiking van die oplossings.⁸⁴²

Herstel kan die volgende vorms aanneem:

- ◆ herstel van die grondvorm waarvan die eisers onteem is;
- ◆ verlening van voorkeur aan regeringbehuisings en grondontwikkelingsprogramme;
- ◆ betaling van vergoeding; en
- ◆ verskaffing van alternatiewe grond; of
- ◆ kombinasie van die bogenoemde..⁸⁴³

⁸³⁸ *Manual of Procedures for Investigating Claims for Rights in Urban Land* 4.

⁸³⁹ 22 van 1994.

⁸⁴⁰ 108 van 1996.

⁸⁴¹ Departement van Grondsake "White Paper" 56.

⁸⁴² Departement van Grondsake "White Paper" 56.

⁸⁴³ *Manual of Procedures for Investigating Claims for Rights in Urban Land* 2.

Die beginsel bly egter dat voorkeur verleen moet word aan die teruggawe van grond. Die ontvanging van enige kompensasie sal by hierdie besluit in ag geneem moet word.⁸⁴⁴

4.2.3.1 VERGOEDING

Die staat sal sekere suksesvolle eisers moet vergoed waar herstel of ander remedies nie geskik is nie. Hierdie eisers is persone wat regte in grond hou wat van hulle ontnem is sonder voldoende vergoeding.⁸⁴⁵ Die *Grondwet*⁸⁴⁶ verskaf 'n reg aan die persone op 'n billike en regverdige vergoeding. Volgens artikel 25(2)(b) mag eiendom slegs ingevolge 'n algemeen geldende regsvoorskrif onteien word onderworpe aan vergoeding waarvan die bedrag en die tyd en wyse van betaling of deur diegene wat geraak word, aanvaar is of deur 'n hof bepaal of goedgekeur is. Die bedrag van die vergoeding en die tyd en wyse van betaling moet regverdig en billik wees, en moet 'n billike ewewig toon tussen die openbare belang en die belange van diegene wat geraak word.⁸⁴⁷

Dit is egter onmoontlik om vaste reëls voor te skryf vir die bepaling/vasstelling van billike en regverdige vergoeding aan eisers. Die beginsel behoort egter te wees om die vergoeding wat die eiser ontvang het ten tyde van die ontneming te vergelyk met die vergoeding waarop die eiser geregtig sal wees uit hoofde van die *Grondwet*. In die praktyk sal dit moeilik wees om die berekening te maak en dit word dus aan die howe oorgelaat om die bedrag te bepaal sou die

⁸⁴⁴ Departement van Grondsake "*White Paper*" 56.

⁸⁴⁵ Departement van Grondsake "*White Paper*" 57.

⁸⁴⁶ 108 van 1996.

⁸⁴⁷ A 25(3).

partye nie konsensus bereik op die bedrae nie.⁸⁴⁸

4.2.4 DIE WET OP HERSTEL VAN GRONDREGTE 22 VAN 1994

Die *Wet op Herstel van Grondregte*⁸⁴⁹ is gepromulgeer op die basis van artikels 121 tot 123 van die *Interim-Grondwet*⁸⁵⁰ wat die formele raamwerk vir die herstelproses verskaf, naamlik dat dit baie belangrike beginsels daarstel vir die afbakening van die beperkings vir die herstelproses. Dit stel uitdruklik dat die herstel moet plaasvind binne die grense soos verskaf in die Wet.⁸⁵¹

In artikel 1 van die Wet word regte in grond baie wyd⁸⁵² omskryf om enige regte, geregistreer of ongeregistreer, met besondere insluiting van die belange van huurarbeiders, deelsaaiers, inheemse belange in grond, en voordelige okkupasie vir nie minder nie as tien jaar in te sluit.⁸⁵³ Dit is van die uiterste belang omdat hierdie landbouarbeiders en huur arbeiders dikwels die teiken van dubbele ontnemings was; eerstens toe hulle stamgrond deur blanke setlaars of blanke koloniale owerhede en weermagte onteien is, en weer toe hulle gedurende die apartheidsera selfs hulle verminderde status as arbeiders en huurders verloor het. Baie mense wat van hulle regte ontnem is, het geen geregistreerde titel of dokumentêre bewys gehad van die regte wat hulle

⁸⁴⁸ Departement van Grondsake "White Paper" 57.

⁸⁴⁹ 22 van 1994.

⁸⁵⁰ 200 van 1993.

⁸⁵¹ Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 20.

⁸⁵² A 25 van die *Grondwet* vermeld eiendom ("property") nog wyer. Hierdie aangeleentheid sal onder 4.5 bespreek word.

⁸⁵³ Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 20; Van der Walt en Pienaar 461.

gehou het nie.⁸⁵⁴

Alhoewel die omskrywing van regte wat in terme van die Wet teruggeefs mag word, wyd geformuleer word, word eise inderdaad beperk deur die bepaling⁸⁵⁵ dat hierdie artikel nie op regte op grond wat in terme van die *Onteieningswet*⁸⁵⁶ onteien is, van toepassing sal wees, nie as billike en regverdige vergoeding vir sodanige onteiening betaal is⁸⁵⁷. In werklikheid het die oorgrote meerderheid van verwyderings en onteienings sedert 1975 in terme van die *Onteieningswet*⁸⁵⁸ geskied, wat beteken dat die bewyslas op die eisers geplaas word om te bewys dat hulle nie billike en regverdige vergoeding ontvang het nie.⁸⁵⁹

⁸⁵⁴ Ten opsigte van grondeise sien Steyn *Salut* 30; Wood "Land Locked" March 9-15 1995 *Finance Week* vol 64 12; De Villiers "Wat ANC se plan met grond beteken" 11 Februarie 1994 *Finansies en Tegniek* 10; Mwenda "Land claims and mineral rights in Namaqualand: a comparative legal study" 1994 *SA PR* vol 9 81; Gouws "So sal eise gehanteer word" 20 Mei 1994 *Landbouweekblad* 14; Claassen "Regering se planne bekend" 21 Maart 1997 *Landbouweekblad* 14; Van Vuuren "Sommige boere kan seerkry" 27 Oktober 1995 *Landbouweekblad* 14; Cilliers "Binnegevegte verdrag proses" 12 Junie 1998 *Landbouweekblad* 30; Celliers "So word met eise gehandel" 26 Mei 1995 *Landbouweekblad* 44; Onbekend "So lyk die riglyne" 12 November 1993 *Landbouweekblad* 16; Van Vuuren "Die boere het dalk ook 'n kans" 29 Mei 1998 *Landbouweekblad* 14; Tempelhoff "'n Historiese perspektief" 6 September 1996 *Landbouweekblad* 26; Van Vuuren "Vele probleme laat eise sloer" 18 Oktober 1996 *Landbouweekblad* 44.

— Die skryfster vereenselwig haar nie met die standpunte van bogemelde skrywers nie weens die politiese oogpunte wat in die meeste van die artikels na vore kom en word dit slegs vir volledigheidshalwe hier gebruik.

⁸⁵⁵ Reël 3(e) van die *Reëls rakende die Prosedure van die Kommissie* asook a121(4) van die *Interim-Grondwet*.

⁸⁵⁶ 63 van 1975.

⁸⁵⁷ A123(4)(a) van die *Interim-Grondwet*. In die *Farjas*-saak het Regter Bam hierna verwys as die "just and equitable compensation" toets.

⁸⁵⁸ 63 van 1975.

⁸⁵⁹ Van der Walt en Pienaar 461; Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 20.

Artikel 11(1) van die *Wet op Herstel van Grondregte*⁸⁶⁰ sit die gronde uiteen waarvolgens die kommissaris tevrede gestel moet word dat "just and equitable" vergoeding betaal is. Dit sluit onder andere in dat-

- (a) die eis op die voorgeskrewe wyse ingedien is;
- (b) die eis nie deur die bepalings van artikel 2 (1) of (1A) uitgesluit is nie;
- (c) die eis nie beuselagtig of kwelsugtig is nie; en
- (d) geen bevel deur die Hof ingevolge artikel 35 gemaak is nie ten opsigte van regte wat op daardie grond betrekking het.

Uit hoofde van artikel 11(4) is die kommissaris verplig om, indien hy besluit het dat die kriteria uiteengesit in subartikel (1) nie nagekom is nie, die eiser dienooreenkomstig, asook oor die redes vir sodanige besluit in te lig.

Artikel 123(4)(a) van die *Interim-Grondwet*⁸⁶¹ bepaal dat vergoeding wat toegeken is "just and equitable" moes gewees het. In die *Farjas*-saak⁸⁶² het Regter Bam egter beslis:

"The compensation referred to however, is that paid to a claimant when physical restoration is not possible. Neither the Act nor the *interim Constitution* enjoined the Regional Land Claims Commissioner at the time to take into account directly and as acceptance criterion whether the compensation paid to an expropriate under the *Expropriation Act*, was just and equitable."

⁸⁶⁰ 22 van 1994.

⁸⁶¹ 200 van 1993.

⁸⁶² Op 933 J.

Maar Regter Bam het verder beslis:

"it is my view that the acceptance criteria as set out in the *interim Constitution* and in the Act do not sanction the use of the 'just and equitable' test on the part of a Regional Land Claims Commissioner. It is further my view in this regard that the 'frivolous and vexatious' test is a separate and independent enquiry to be arrived at in cases which are patently devoid of any merit or prospects of success. I find it extremely difficult to accept that claimants who, even before land restitution was a possibility, had expressed dissatisfaction and instituted action for increased compensation in the Supreme Court, can seriously be suspected of frivolity and vexatiousness upon any definition of those words."⁸⁶³

Soos reeds gemeld, is die Wet op grond van artikels 121 tot 123 van die *Interim-Grondwet*⁸⁶⁴ uitgevaardig. Hierdie *Interim-Grondwet* het die beginsels verskaf wat die grense van die proses van die herstel van grond afbaken, en die Wet sit die gedetailleerde prosedures uiteen.⁸⁶⁵ Hierdie prosedures dra by tot die proses van herstel van grondregte uit.⁸⁶⁶

4.2.5 PERSONE GEREKTIG OP HERSTEL

Die Wet verskaf 'n breë raamwerk uit hoofde waarvan die verskillende rolspelers dit van toepassing kan maak op hulle unieke gevalle.

⁸⁶³ Op 935 I.

⁸⁶⁴ 200 van 1993

⁸⁶⁵ Tans vorm a25(7) van die *Grondwet* 108 van 1996 die kern van die proses van herstel van grondregte.

⁸⁶⁶ Van der Walt en Pienaar 460.

Volgens artikel 121 van die *Interim-Grondwet* is 'n persoon of gemeenskap geregtig om herstel van grondregte van die staat te eis as die persoon of gemeenskap van daardie reg onteien is te enige tyd na 'n datum in die *Interim-Grondwet* vasgestel, in terme van 'n rasgebaseerde wet wat onversoenbaar met die verbod op diskriminasie in artikel 8 van die *Interim-Grondwet* sal wees. In die *Grondwet*⁸⁶⁷ is die ou artikel 121 vervang deur artikel 25(7) wat bloot bepaal dat 'n persoon of gemeenskap wat na 19 Junie 1913 as gevolg van voormalige diskriminerende wette of praktyke van grond ontnem is, geregtig is op herstel van die grondregte of ander billike herstel, soos bepaal deur wetgewing.⁸⁶⁸ Die proses van herstel word dus op eise teen die staat gemik eerder as tussen individue of groepe.⁸⁶⁹

Dit word ook gemik op eise ten opsigte van grond wat op besondere historiese ontneming in terme van die apartheidsgrondwette sedert 1913, die datum waarop die eerste grond wet ingevoer is, berus. Dit blyk hieruit baie duidelik dat die herstel 'n beperkte proses is, wat gerig is op die regstelling van 'n bepaalde stel historiese onbillikhede en nie op alle eise wat met grond verband hou nie.⁸⁷⁰

In die *Farjas* - saak het die respondent die applikant se eis om herstel van grondregte afgewys omdat " you were not personally discriminated against on racial grounds... and you were offered

⁸⁶⁷ 108 van 1996.

⁸⁶⁸ Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 20; Legal Resource Centre 5.

⁸⁶⁹ In *Mayibuye I - Cremin Committee Land Claim* GEH 28/96 is geargumenteer dat direkte nasate na intestate erfgename verwys en sal dus broers, susters, nefies insluit. Maar die hof was nie bereid om hierdie interpretasie te aanvaar nie. Du Plessis, Olivier and Pienaar 1998 *SA PR* vol 13 154.

⁸⁷⁰ Sien Levitz "This land is my land" Junie 1995 *Publico* vol 1995 4; Steyn *Salut* vol 4 no 4 30.

full opportunity to negotiate and, ultimately, litigate over the compensation offered...⁸⁷¹ Die respondent was van mening dat "the test is whether the dispossession of land rights would today be inconsistent with s 8(2) of the *Constitution*, read in conjunction with ss 121, 122 and 123..."⁸⁷²

Die hof het beslis dat artikel 11(1)(b) wel vereis dat die respondent moet besluit of die eis op ontneming soos bedoel in artikel 121(2)(b), gebaseer is of nie. Die hof is egter van mening dat die aangeleentheid op twee bene gebaseer is. Die eerste been is om te bepaal of "the dispossession had been effected 'for the purpose of furthering the object of a law which would have been inconsistent with the prohibition of racial discrimination contained in s 8(2)' of the *interim Constitution*". Die tweede been is "to see if the..."⁸⁷³ As die applikant bevoeg is om enige een van die bene te bewys, voldoen die eis aan die vereistes gestel onder artikel 121(2)(b).⁸⁷⁴

4.2.6 PROSEDURES⁸⁷⁵

Die vorm wat herstel sal aanneem sal afhang van die omstandighede van elke eis.⁸⁷⁶ As dit nie langer prakties is om die grondregte te herstel nie, sal alternatiewe vorms van vergoeding aangewend word.

⁸⁷¹ Op 920.

⁸⁷² Op 920.

⁸⁷³ Op 921.

⁸⁷⁴ Op 921. Vir 'n kort bespreking van hierdie saak sien Du Plessis, Olivier and Pienaar 1998 *SA PR* vol 13 .153

⁸⁷⁵ Legal Resource Centre 7.

⁸⁷⁶ Sien Levitz *Publico 5; Manual of Procedures for Investigating Claims for Rights in Urban Land 2.*

Artikel 122 van die *Interim-Grondwet*⁸⁷⁷ het voorsiening gemaak vir die daarstelling van 'n kommissie op herstel van regte in grond om eise vir herstel te administreer. Hierdie kommissie is intussen in terme van die *Wet aangestel*⁸⁷⁸ en 'n hoofkommissaris en plaaslike kommissaris is vroeg in 1995 aangestel. Die gedagte is dat die kommissie alle grondeise moet sif en die wat in terme van die *Grondwet*⁸⁷⁹ en die *Wet kwalifiseer, identifiseer en dan poog om hierdie eise op te los deur administratiewe of bemiddelingsprosedures*⁸⁸⁰. Eise vir die herstel behoort, indien moontlik, deur die kommissie opgelos te word, en word slegs na die grondeishof verwys as dit onmoontlik is om hulle administratief of by wyse van bemiddeling op te los.⁸⁸¹ Artikel 22 tot 38 van die *Wet maak voorsiening vir die daarstelling van 'n spesiale grondeishof*. Die president van die grondeishof moet 'n regter van die hooggeregshof wees, en die regters moet of regters van die hooggeregshof of regspraktisyns of akademici met ervaring en deskundigheid in regs- en grondaangeleenthede wees.⁸⁸²

Een van die vroegste beslissings, *In Re MacLeantown Residents Association: Re Certain Erven and Commonage in MacLeantown*,⁸⁸³ het die grondeishof die vereistes uiteengesit vir 'n aansoek om 'n skikkingsooreenkoms ten aansien van grondeise 'n bevel van die hof te laat maak.⁸⁸⁴

⁸⁷⁷ 200 van 1993.

⁸⁷⁸ A 4.

⁸⁷⁹ 108 van 1996.

⁸⁸⁰ A 6(1).

⁸⁸¹ A 14.

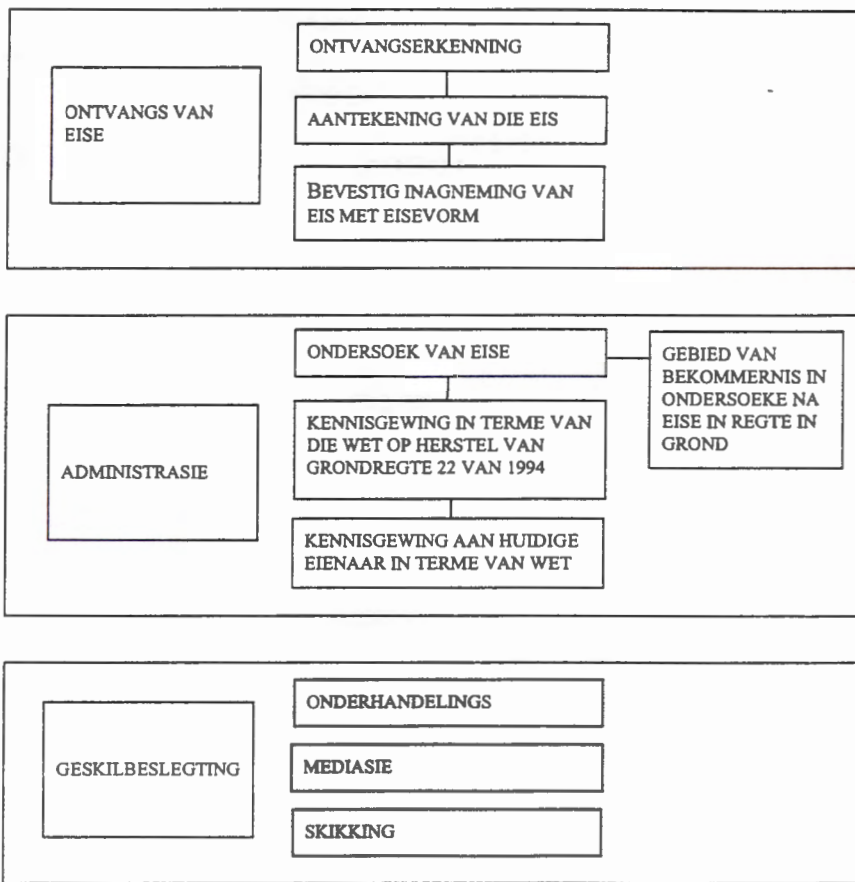
⁸⁸² A 23.

⁸⁸³ 1996 (4) SA 1272 (GEH). Hierdie hofsaak word later in die hoofstuk volledig bespreek.

⁸⁸⁴ Van der Walt en Pienaar 462.

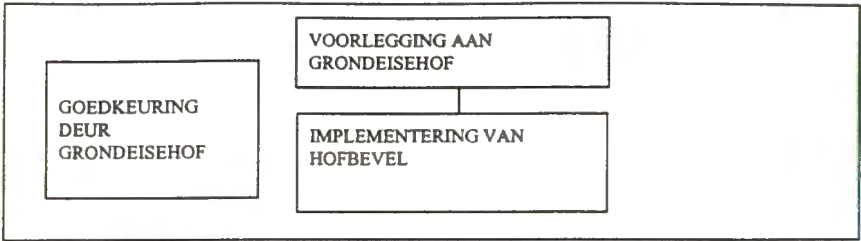
Die proëssering van grondeise behels 'n aantal stappe waarvan die ondersoekfase maar een van die stappe is. Die volgende stappe is nodig ten einde 'n grondeis af te handel:

STAPPE VIR DIE PROËSSERING VAN 'N GRONDEIS ⁸⁸⁵



⁸⁸⁵

Manual of Procedures for Investigating Claims for Rights in Urban Land 3.



4.2.7 ONDERSOEK VAN EISE

Soos uiteengesit in die tabel hierbo is die belangrikste stap wat gevolg moet word nadat die eise ontvang is, die ondersoek van die beweringe soos uiteengesit in die eisevorm. Hierdie proses staan bekend as die ondersoekfase. Hierdie fase vorm 'n geïntegreerde deel aan die prosessering van die grondeis. Inligting wat gedurende hierdie fase versamel word is onderhewig aan en stel 'n kontrolelys daar waaraan die materiaal en inligting wat deur die eisers in die voltooië grondeisevorms verskaf is, gemeet word.

Dit is so dat nie al die inligting wat vereis word om 'n eis te prosesseer, deur die eiser verskaf word nie. Ander aangeleenthede moet ook ondersoek word. Dit is waar dat eisers nie wetlik bewus is van die inligting wat vereis word deur die grondeisefhof nie - in welke geval die kommissaris verplig is om inligting te bekom via die ondersoekprosedures.

Die grondeisekommissaris besit die bevoegdheid om eise te ondersoek uit hoofde van reël 5 van die *Reëls in verband met die procedure van die Kommissie*. Uit hoofde van art 32(1) is die president van die Hof bevoeg om reëls maak om die procedure van die hof te reël.

4.2.8 REMEDIES

In terme van artikel 123 van die *Interim-Grondwet*,⁸⁸⁶ waarin die raamwerk van remedies vir die Wet uiteengesit is, het die moontlikhede vir herstel van die betrokke grond of reg aan die eiser, die voorsiening van alternatiewe grond of die betaling van vergoeding ingesluit. Herstel van staatsgrond is moontlik as die staat sertifiseer dat herstel uitvoerbaar is. Privaatgrond mag ook vir daardie doel gekoop of onteien word, as die staat sertifiseer dat die herstel uitvoerbaar is en as dit billik en regverdig is om dit te doen, met inagneming van alle tersaaklike faktore soos die geskiedenis van die verkryging daarvan, die doel waarvoor dit gebruik word, die ontbering veroorsaak en die belange van die betrokke partye.

Artikel 33 van die *Wet op Herstel van Grondregte*⁸⁸⁷ maak spesifiek voorsiening vir aangeleentheid wat deur die hof in ag geneem moet word in die beslissing van eise vir herstel: die wenslikheid van die voorsiening vir herstel of vergoeding aan mense wat deur rasgebaseerde wette van regte op grond ontnem is; die wenslikheid van die regstelling van vorige skendings van menseregte; die vereistes van billikheid en geregtigheid; die wenslikheid van vermyding van groot sosiale ontwrigting; enige bepaling wat reeds vir die betrokke grond bestaan om op 'n wyse bedoel om gelykheid te bevorder, behandel te word; enige ander faktor wat die hof relevant en versoenbaar met die gees en doeleindes van die *Grondwet*⁸⁸⁸ ag.

Die grondeishof kan besluite van die kommissie hersien en tersydestel.⁸⁸⁹ Appèlle van die

⁸⁸⁶ 200 van 1993.

⁸⁸⁷ 22 van 1994.

⁸⁸⁸ 108 van 1996.

⁸⁸⁹ A 36.

grondeishof na die konstitusionele hof is moontlik.⁸⁹⁰

4.2.9 GRONDEISEHOF

Die Grondeishof is gestig uit hoofde van artikel 22 van die *Wet op Herstel van Grondregte*.⁸⁹¹

Die Grondeishof is 'n geregshof, wat dieselfde status as die Hooggeregshof⁸⁹² het, en alle bevels uitgereik deur hierdie hof het regsrag en moet afdwing word. Hierdie hof se jurisdiksie strek dwarsdeur die Republiek.⁸⁹³

In *Zulu and Others v Van Rensburg and Others*⁸⁹⁴ is beslis:

"that the Court was a creature of statute and had to exercise its powers in terms of the *Restitution of Land Rights Act* 22 of 1994. It was however clear from the statutory provisions relating to the powers and the functions of the Land Claims Court (see ss 29 and 33(2) of the *Land Reform Act*) that the Legislature had intended to confer a wide jurisdiction on it to deal with disputes arising from such provisions."⁸⁹⁵

In die *Farjas* - saak het Regter Dobson die volgende opmerking gemaak:

"Although s 36 of the Act provided that the Land Claims Court had the same powers of

⁸⁹⁰ A 37. Van der Walt en Pienaar 462.

⁸⁹¹ 22 van 1994. Vir 'n paar interessante feite oor die Grondeishof sien Bobbert "A landmark decision in the Land Claims Court" Julie 1996 *De Rebus* 453.

⁸⁹² Gutto *Property and Land Reform Constitutional and Jurisprudential Perspectives* 1995 Butterworths Durban 65.

⁸⁹³ A 22(2).

⁸⁹⁴ 1996 (4) SA 1236 (GEH).

⁸⁹⁵ Op 1244I-1245B.

review as the High Courts when reviewing the decisions of the Commission, s 24 of the *interim Constitution* had elevated the right to administrative justice to the status of a constitutional right and thereby considerably widened the High Court's common-law powers of review of administrative action."⁸⁹⁶

Appelle teen die beslissings van die Grondeishof kan slegs aangehoor word deur die Konstitusionele Hof of die Appélafdeling van die Hooggeregshof.⁸⁹⁷

4.2.9.1 DOEL VAN DIE GRONDEISEHOF

Uit hoofde van artikel 25 van die *Wet op Herstel van Grondregte*⁸⁹⁸ besit die Grondeishof die magte om die reg op herstel van enige reg in grond in ooreenstemming met die Wet te bepaal, om kompensasië wat betaal moet word ten opsigte van grond wat besit word deur 'n privaat persoon en wat oortreë word te bepaal of goed te keur, en om te bepaal wie die persoon is wat geregtig is op titel in grond.⁸⁹⁹

Volgens artikel 22(1)(cB) van die Wet besit die Grondeishof ook die bevoegdheid om te bepaal of vergoeding of enige ander saak wat 'n persoon ontvang het vir die ontneming van sy of haar reg in grond, juis en regverdig was. Sou dit blyk, nadat die eis ondersoek is, dat die vergoeding nie regverdig was nie, kan die Grondeishof 'n bevel maak dat die persoon die nodige vergoeding

⁸⁹⁶ Op 910F tot G en 912H tot 913A/B.

⁸⁹⁷ Sien Du Plessis, Olivier en Pienaar 1995 SA PR vol 10 468; Gutto *Property and Land Reform* 65.

⁸⁹⁸ 22 van 1994. Vir 'n paar interessante feite oor die Grondeishof sien Bobbert "A landmark decision in the Land Claims Court" Julie 1996 *De Rebus* 453.

⁸⁹⁹ Aa 22(1)(a) tot (c) van die *Wet op Herstel van Grondregte* 22 van 1994.

moet ontvang⁹⁰⁰.

4.2.9.2 WERKING VAN DIE GRONDEISEHOF

Die hoofdoel van die Grondeishof is om aangeleenthede rakende die ontneming van grond as gevolg van rasgebaseerde wette of praktyke te besleg. Die president van die Grondeishof sowel as die addisionele Regters word deur die Staatspresident aangewys en het slegs die magte en bevoegdhede wat deur wetgewing aan hulle opgelê word.⁹⁰¹ Die plek waar die sittings van die Grondeishof sal plaasvind word bepaal deur die Minister van Justisie. Die sittings van die Grondeishof vind gewoonlik op so 'n plek plaas wat toeganklik is vir die eisers. Alle sake wat deur die Grondeishof aangehoor word, geskied in 'n ope hof tensy anders bepaal word. Die Grondeishof is bevoeg om mondelinge getuienis aan te hoor deur middel van getuiens. Hierdie getuiens word deur middel van 'n getuiedagvaarding voor die hof gebring.⁹⁰²

Soos reeds genoem, het die proses van die Grondeishof gelding deur die hele Republiek, en vonnisse, bevindings, bevale en dagvaardings moet uitgevoer word asof dit uitgereik is deur die provinsiale afdeling van die Hooggeregshof. Die Grondeishof besit verder die bevoegdheid om appèlle aan te hoor uit hoofde van artikel 28N van die Wet. Die Grondeishof kan die bedes wat voor hom is toestaan of sal 'n bevinding maak wat dit goeddunk. Artikel 35 en 38E bepaal watter bevale deur die Grondeishof toegeken kan word.

Die Grondeishof sal nie alle grondeise kan oplos nie. Daar is baie probleme wat die

⁹⁰⁰ A 35(1).

⁹⁰¹ A 23.

⁹⁰² A 30.

Grondeisehof moet oorkom, soos byvoorbeeld uitgawes, tyd en die ondersoek van eise sonder die bestaan van die nodige dokumente.⁹⁰³

4.2.10 GEVALLE STUDIES

4.2.10.1 DIE CATO MANOR GEVAL⁹⁰⁴

4.2.10.1.1 FEITE

'n Aansoek in terme van artikel 34 van die *Wet op Herstel van Grondregte*⁹⁰⁵ is voor die Hof gebring, uit hoofde waarvan, voordat 'n finale bepaling van die grondeis gemaak word, die Hof 'n bevel maak dat die grond of enige reg in grond onder bespreking nie teruggegee sal word aan enige eiser nie. Die grond onder bespreking is die gebied wat algemeen bekend is as Cato Manor.⁹⁰⁶

In 1954 het die Groepsgebiederraad aanbeveel dat bogenoemde gebied vir blanke gebruik alleen geproklameer word. Ten tyde van hierdie aanbeveling het blankes in die algemeen sowel as die Durbanse Stadsraad die gebied afgekeur op grond van die swak omstandighede van die gebied.

Cato Manor is in 1958 as blanke gebied verklaar en massa uitsettings het plaasgevind. Teen 1964 was die uitsettings voltooi en die persone is hervestig by KwaMashu, Lamontville, Umlazi en

⁹⁰³ Khosa *Indicator SA* 55.

⁹⁰⁴ *Ex Parte North Central and South Central Metropolitan Substructure Councils of the Durban Metropolitan Area and Another* 1998 1 SA 78 GEH; Ook Du Plessis, Olivier, Pienaar 1997 *SA PR* vol 12 536.

⁹⁰⁵ 22 van 1994.

⁹⁰⁶ Op 81D.

Chatsworth.⁹⁰⁷

Alle ontwikkeling in die gebied is gevries en grondeienaars was gedwing om die eiendom aan die Departement van Gemeenskapsontwikkeling of die Durbanse Stadsraad te verkoop. In meeste van die gebiede is vergoeding betaal aan diegene wie se eiendom onteien is. Teen 1968 is 'n gedeelte van Cato Manor deur blankes ontwikkel. Slegs 'n klein gedeelte van die gebied is egter gebruik en as gevolg hiervan is 'n vyfde van Cato Manor in 1979 as 'n blanke gebied gedeproklameer en in 1980 as Indiër gebied voorgestel. Met hierdie herproklamasie het die 500 Indiër families wat in die gebied gewoon het, baie probleme in die gesig gestaar. Die Departement van Gemeenskapsontwikkeling wou almal verwyder uit die gebied ten einde die gebied te ontwikkel. Geen konsultasie met die inwoners het plaasgevind nie. Al die grond is onteien met die resultaat dat alle inwoners van Cato Manor nou huurders van die Departement was.⁹⁰⁸

Die voorgestelde ontwikkeling van die Departement het die ontwikkeling van 'n dorp voorgestel met 'n volledige infrastruktuur soos residensiële en kommersiële gebiede, skole, hospitale, ens. Verskeie instansies het fondse beskikbaar gestel vir die voorgestelde ontwikkeling.⁹⁰⁹

Die respondente het hierdie ontwikkeling teengestaan.

⁹⁰⁷ Op 82A - B.

⁹⁰⁸ Op 82D - G.

⁹⁰⁹ Op 82H - I.

4.2.10.1.2 BESPREKING

Artikel 34(5) van die Wet magtig die Hof om, nadat alle feite aangehoor is, 'n bevel te maak uit hoofde waarvan:

- (n) die eis af gewys word; of
- (o) die regte in grond of die grond self, nie aan enige eiser teruggegee sal word nie.⁹¹⁰

Sub-artikel (6) bepaal egter dat die Hof nie 'n bevel kan maak nie, tensy dit tevrede is dat

- (a) dit in die openbare belang is dat die regte nie herstel word nie, en
- (b) dat die publiek of 'n groot gedeelte daarvan nadelig geraak sal word tensy 'n bevel gemaak word soos versoek is.⁹¹¹

Gedurende die verhoor het die partye op 'n skikking begin onderhandel, uit hoofde waarvan die partye ooreengekom het dat ontwikkeling kan voortgaan onderhewig aan die voorwaarde dat waar herstel bestaan het, die partye kan voortgaan om dit te eis. Verskeie meganismes is voorsien, om respondente wat verkies om terug te keer na die gebied sonder herstel, in staat te stel om voordeel te trek uit die ontwikkeling.⁹¹²

Nieteenstaande die feit dat die partye geskik het, moet die Hof onafhanklik tevrede gestel word dat die skikkingsooreenkoms aan die vereistes voldoen soos uiteengesit in artikel 34(6) van die Wet, voordat die skikkingsooreenkoms 'n bevel van die Hof gemaak kan word.⁹¹³

⁹¹⁰ Op 83F.

⁹¹¹ Op 83G

⁹¹² Op 83J

⁹¹³ Op 83J

In oorweging of die ooreenkoms voldoen aan die vereistes gestel in artikel 34(6), was dit vir die Hof nodig om die konsep "openbare belang" te ondersoek. Die Hof het die definisie van openbare belang in die woordeboek sowel as in 'n paar hofsake gaan naslaan.⁹¹⁴

4.2.10.1.3 UITSpraak

Die Hof het bevind dat ten einde vas te stel waar die openbare belang in die gegewe geval lê, is dit van belang om die verlede van die gebied te ontrafel en te bepaal dat herstel in die openbare belang is. Die voordeel van openbare herstel moet afgeweg word teen openbare belang in die ontwikkeling. Daar het by die Hof geen twyfel bestaan dat beide herstel en die voorgestelde ontwikkeling in die openbare belang is en dat enige reëlings wat beide akkommodeer ten volle tot voordeel van die openbare belang strek.⁹¹⁵

Die Hof het gevolglik die skikkingsooreenkoms as bevel van die Hof geïnkorporeer.⁹¹⁶

4.2.10.2 ANDER GEVALLE

4.2.10.2.1 IN RE MACLEANTOWN RESIDENTS ASSOCIATION; IN RE: CERTAIN ERVEN AND COMMONAGE IN MACLEANTOWN 1996 (4) SA 1272 (GEH)

4.2.10.2.1.1 FEITE

Macleantown is 'n klein dorpie wat omtrent 40 km noordwes van Oos-Londen geleë is. Vroeër is erwe deur swart mense besit en bewoon. Hulle het ook 'n reg op 'n meent gehad waar hulle hout

⁹¹⁴ Op 84B ev

⁹¹⁵ Op 88C.

⁹¹⁶ Op 88F.

en water vandaan gekry het en waarop hulle diere kon wei. Gedurende 1970 is die gebied as 'n wit groepsgebied verklaar en gebiede wat deur swart mense bewoon is, is onteien. Sommige swart mense is verskuif na Chalumna, 'n swart woongebied. Nadat die swart mense verwyder is, het die staat sommige van die erwe aan wit mense verkoop.⁹¹⁷

Eertydse swart inwoners van Macleantown het die "Macleantown Residents' Association" gestig, en 'n eis vir die herstel van grondregte by die Streeksgrondeisekommissaris ingedien. 'n Skikkingsooreenkoms is opgestel en onderteken deur die "Macleantown Residents' Association", die "Macleantown Ratepayers' Association" (wat die belastingbetalers in Macleantown verteenwoordig het), en die Amatola Streeksdiensteraad (plaaslike owerheid wat verantwoordelik was vir die administrasie van Macleantown).⁹¹⁸

Die skikkingsooreenkoms het daarvoor voorsiening gemaak dat alle erwe binne die dorp wat ongeregistreerd is en nuwe erwe wat opgemeet is, aan die persone wat van hulle grondregte ontnem is, beskikbaar te stel. Dit was egter onmoontlik om die erwe wat voorheen aan 'n spesifieke persoon behoort het, aan daardie persoon terug te gee, aangesien dit bewoon word deur 'n privaat persoon. Die bedoeling was dat daardie persone hulle regte in daardie grond behou.⁹¹⁹

Die onteiene persone het in drie kategorieë geval, naamlik vorige erf eienaars, bewoners wat die grond gekoop het maar nie titel van die erf ontvang het ten tyde van die onteienings nie en

⁹¹⁷ Op 1275A - C.

⁹¹⁸ Op 1276A - C.

⁹¹⁹ O 1276C.

huurders. Ten tyde van die onteienings is 'n totale bedrag van R28 198-00 aan die swart inwoners betaal as vergoeding vir verbeterings aan die erwe. Volgens die verslag is die inwoners nie vergoed vir die grond wat hulle verloor het nie, en hulle het geen titel in grond ontvang by Chalumna en Tshabo waar hulle hervestig is nie.⁹²⁰

4.2.10.2.1.2 **BESPREKING**

Die Hof is van mening dat 'n skikkingsooreenkoms slegs 'n hofbevel gemaak kan word as dit 'n bevoegde bevel van die Hof is in terme van die *Wet op die Herstel van Grondregte*.⁹²¹

Die Hof het die feite ontleed na aanleiding van 'n paar regs vrae wat beantwoord moes word.

1. Is die eisers van hulle grond ontnem na 1913 as gevolg van rasgebaseerde wetgewing?⁹²²

Die Hof het hierdie aangeleentheid na aanleiding van artikel 121(2) van die *Interim-Grondwet*⁹²³ bespreek wat bepaal het dat 'n persoon of 'n gemeenskap geregtig is om van die staat herstel van 'n reg in grond te eis indien so 'n persoon of gemeenskap daardie reg ontnem is op enige tydstip na 19 Junie 1913, en die ontneming geskied het kragtens 'n wet wat onbestaanbaar was met die verbod op rassediskriminasie.

Volgens die inligting wat deur die Streeksgrondeisekommissaris versamel is, is daar aan die vereistes soos gestel in artikel 121 voldoen, naamlik:

⁹²⁰ Op 1276E - G.

⁹²¹ Op 1277I.

⁹²² Op 1278A.

⁹²³ 200 van 1993.

- (b) die ontneming van eiendom het na 19 Junie 1913 plaasgevind; en
- (c) die ontneming is gedoen uit hoofde van die Wet op Groepsgebiede van 1966.⁹²⁴

2. Wie is die eisers en op watter basis berus hulle eis?⁹²⁵

Volgens artikel 121 van die *Interim-Grondwet* is 'n persoon of gemeenskap geregtig om herstel van regte in grond te eis. Alhoewel die eisvorm ingehandig en voltooi is namens die gemeenskap, is die skikkingsooreenkoms bereik tussen individuele persone wat 'n assosiasie gevorm het. Dit is belangrik dat hierdie onderskeid getref word, want as die herstellingseis ingestel word deur die gemeenskap, sal die erwe herstel word aan die gemeenskap en nie aan individue nie, en die Hof sal dan die wyse bepaal waarin erwe gehou moet word. Die Hof sal tevrede gestel moet word dat alle lede van die gemeenskap toegang tot grond sal hê.⁹²⁶

As die eis aan individue toegeken word, sal elke individu titel van 'n spesifieke erf ontvang. Die Hof is egter van mening dat eisers dit duidelik moet maak op watter basis hulle hul eis bring, en ook telkens die vereistes voorlê.⁹²⁷

3. Betrokkenheid van die relevante staatsdepartement⁹²⁸

Uit hoofde van die skikkingsooreenkoms sal die eisers nie dieselfde erwe verkry as wat van hulle ontnem is nie, maar ander staatsgrond. Dit is toelaatbaar onder artikel 123(3)(a) van die *Interim-*

⁹²⁴ Op 1278D - F.

⁹²⁵ Op 1278F.

⁹²⁶ Op 1278H.

⁹²⁷ Op 1279A.

⁹²⁸ Op 1280G.

4. Is elke eiser van grond of eiendom ontnem? ⁹²⁹

Die dokumentasie wat by die Hof ingedien moet word, moet uiteensit of die regte ten opsigte van individuele erwe van individuele eienaars, okkupeerders of huurders ontnem is. Hierdie individue of hulle direkte nasate is geregtig op herstel uit hoofde van die *Wet op die Herstel van Grondregte*.⁹³⁰ Die eisers kan as gemeenskap 'n eis instel of as individuele persoon. In watter hoedanigheid hulle ook al eis, moet hulle 'n volledige lys van die erwe waarvan hulle ontnem is aan die Hof voorlê. Hulle moet bewys dat ontneming ten opsigte van daardie spesifieke erwe plaasgevind het.⁹³¹

5. Akteskantoor se beskrywing van die grond.⁹³²

Elke eis vir die herstel van grond verwys na 'n reg in grond. As die Hof tevrede is dat al die statutêre vereistes na gekom is, sal die Hof die staat beveel om die relevante grond aan die eisers oor te dra. Ten einde hierdie bevel te maak, moet 'n volledige akteskantoor beskrywing van elke erf wat oorgedra gaan word aan die Hof voorgelê word. 'n Bevel gegee uit hoofde van artikel 123 van die *Interim-Grondwet* dat die staat erwe aan die genoemde eisers moet lewer, sluit die uitvoering van sekere inskrywings in die aktesregister in. In terme van artikel 35(7) van die *Wet op die Herstel van Grondregte*⁹³³ het 'n bevel van die Grondeishof dieselfde krag as 'n bevel van

⁹²⁹ Op 1281C.

⁹³⁰ Op 1277I.

⁹³¹ Op 1281D.

⁹³² Op 1281E.

⁹³³ Op 1277I.

die Hooggeregshof vir doeleindes van die *Registrasie van Aktes Wet*.⁹³⁴

Uit hoofde van artikel 97(1) van die *Registrasie van Aktes Wet* moet kennis aan die Registrateur van Aktes gegee word van die voorneme om die aansoek voor die Hof te bring, sewe dae voor die aansoek aangehoor gaan word. Die Registrateur moet 'n verslag aan die Hof voorlê wat hy goed dink. In casu is egter nie kennis aan die Registrateur gegee nie en hy kon derhalwe nie 'n verslag aan die Hof voorlê nie.⁹³⁵

6. Geskikheidsertifikaat⁹³⁶

Meeste of al die eisers sal nie die erwe ontvang waarvan hulle ontnem is nie. Hulle sal alternatiewe staatsgrond ontvang. Sou dit gebeur dat die oorspronklike erf waarvan die eiser ontnem is, aan die eiser teruggegee word, moet 'n geskikheidsertifikaat deur die Minister van Grondsake aan die Hof voorgelê word in terme van artikel 15(1) van die Wet.

In casu is sulke sertifikate nie aangevra nie en die Hof is van mening dat die prosedures neergelê deur artikel 15, nagekom moet word, al bestaan daar geen rede waarom herstel nie geskik sal wees nie. Die Hof sê ook dat die geskikheidsertifikaat nie 'n aparte dokument hoef te wees nie. As die minister of sy gevolmagtigde die skikkingsooreenkoms teken, kan 'n geskiktheidsooreenkoms daarby ingesluit word.⁹³⁷

⁹³⁴ 47 van 1937.

⁹³⁵ Op 1282C.

⁹³⁶ Op 1282F.

⁹³⁷ Op 1282H.

7. Vergoeding ten tyde van ontneming⁹³⁸

Wanneer die Hof 'n bevel maak dat grond aan 'n eiser teruggegee moet word, moet dit die vergoeding wat reeds betaal is, in berekening bring. *In casu* is egter nie vergoeding betaal nie en die Hof is van mening dat ondersoek ingestel moet word na die rede waarom geen vergoeding vir die grond betaal is nie. Die regte waaronder die eisers grond in Chalumna en Tshabo geokkupeer het moet ook ondersoek word en kan in ag geneem word deur die Hof wanneer dit 'n bevel rakende die grond maak soos bepaal in artikel 35(2)(f).

8. Sommige eisers kan meer ontvang as wat hulle verloor het.⁹³⁹

Soos reeds genoem, is daar drie kategorieë eisers. Uit hoofde van die skikkingsooreenkoms blyk dit dat elke eiser geregtig sal wees om op 'n erf te vestig. Daardie eisers wat huurders ten tyde van ontneming was en daardie wie nog nie titel in grond ontvang het ten tyde van ontneming nie, ontvang meer as wat hulle verloor het, naamlik volle eienaarskap van 'n erf. Die Hof is van mening dat dit nie die Hof sal verhoed om die skikkingsooreenkoms 'n bevel van die Hof te maak nie, onderhewig daaraan dat die relevante staatsdepartement daarvan bewus is en daartoe instem.

9. Versoek dat skikkingsooreenkoms 'n bevel van die Hof gemaak moet word⁹⁴⁰

'n Skikkingsooreenkoms kan slegs 'n hofbevel gemaak word as die Streek Grondeisekommissaris tevrede is dat die ooreenkoms geskik is. Die ooreenkoms moet deur die partye onderteken word en geëndosseer word deur die Hoof Grondeisekommissaris, voordat dit as bevel van die Hof geïnkorporeer kan word. *In casu* is die endossement egter nie verkry nie. Dit is belangrik en

⁹³⁸ Op 1283E.

⁹³⁹ Op 1284B.

⁹⁴⁰ Op 1286D.

noodsaaklik dat die Hoof Grondeisekommisaris die versoek endosseer soos vereis deur artikel 14(3) van die *Wet op die Herstel van Grondregte*.⁹⁴¹ Sodoende verklaar die Hoof Grondeisekommisaris dat hy tevrede is dat aan al die vereistes voldoen is, wat die Hof instaat stel om die versoek 'n hofbevel te maak.

4.2.10.2.1.3 UITSpraak

Die Hof het nie die versoek dat die skikkingsooreenoms 'n hofbevel gemaak moet word, goedgekeur nie weens die feit dat nie aan al die bepalinge van die *Interim-Grondwet* en die *Wet op Herstel van Grondregte* voldoen is nie.⁹⁴²

4.2.10.2.2 DULABH AND ANOTHER v DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS

1997 (4) SA 1108 (GEH)⁹⁴³

4.2.10.2.2.1 FEITE

In 1953 het die eisers se oupa, VJ, erf 1687 King William's Town gekoop en besit daarvan geneem, waarop die familie gewoon en hulle besigheid bedryf het. Toe VJ in 1971 sterf het sy vrou, PVJ die eienaar van die perseel geword. Kort na VJ se dood is die gebied as 'n blanke groepsgebied geproklameer en die eiendom kon nie aan PVJ oorgedra word nie aangesien sy lid van die Indiër gemeenskap was. PVJ was verplig om die perseel te verkoop en sy het dit verkoop vir die bedrag van R4000-00 aan die Gemeenskapsontwikkelingsraad. Die familie het dadelik 'n huurooreenoms met die Raad gesluit. Die perseel is in 1973 aan 'n lid van die Blanke gemeenskap, ACP, verkoop. Die ooreenoms is hernu en die familie se gebruik van die perseel

⁹⁴¹ Op 1277I.

⁹⁴² Op 1288B.

⁹⁴³ Ook Du Plessis, Olivier, Pienaar 1997 *SA PR* vol 12 537.

het voortgegaan.⁹⁴⁴

Met die afskaffing van die rasgebaseerde wetgewing kon Indiërs eiendom in voormalige blanke gebiede bekom en op 12 Januarie 1994 het die eisers die perseel en die aangrensende erf 1688 van die weduwee van ACP teruggekoop vir R200 000-00. Op 26 Januarie 1994 is 'n brief aan die Kommissie op die Herstel van Grondregte geskryf, waarin 'n ten volle gemotiveerde eis vir kompensasie van R972 526-25 uiteengesit is. Fisiese herstel is nie ingesluit nie, aangesien die eisers dit reeds bereik het. Die brief is aan die Kommissie geadresseer nog voordat dit uit hoofde van die *Wet op Herstel van Grondregte*⁹⁴⁵ wat op 2 Desember 1994 inwerking getree het, gestig is. Die daaropvolgende gestigte Kommissie het die eis aanvaar soos in die brief uiteengesit en op 7 Junie 1996 is die eis na die Hof verwys in terme van artikel 14(1) van die Wet.⁹⁴⁶

4.2.10.2.2.2 BESPREKING

Daar was vier regsaspekte wat die Hof moes oorweeg:

1. Het 'n ontneming plaasgevind?

Uit die feite blyk dit duidelik dat die *Wet op Groepsgebiede*⁹⁴⁷ en Proklamasie 212 van 1968, wat daaronder geproklameer is, PVJ van haar gemeenregtelike reg om te erf en besit van grond te neem, ontnem het. As gevolg hiervan is sy gedwing om die eiendom te verkoop. Die feit dat sy voortgegaan het om die perseel te huur en later terug te koop, toon aan dat daar nooit 'n bedoeling

⁹⁴⁴ Op 1109I - 1110C.

⁹⁴⁵ 22 van 1994.

⁹⁴⁶ Op 1119A.

⁹⁴⁷ 36 van 1966.

bestaan het om vrywillig van die eiendom afstand te doen nie. Daar het geen twyfel by die Hof bestaan dat VJ 'n "reg in grond" soos gedefinieer in die Wet, gehad het nie, en wat by sy afsterwe gevestig het in die gesamentlike boedel van VJ en PVJ. Alhoewel PVJ, na die verkoop van die perseel steeds in besit van die perseel was, was haar status die van huurder. Die inwerkingtreding van die *Wet op Groepsgebiede* en Proklamasie 212 van 1968 en die gedwonge verkoping van die perseel, het haar derhalwe van haar regte in grond ontnem.⁹⁴⁸

2. Sal die feit dat die eisers die eiendom herverkry het nadat dit onder dwang verkoop is, 'n kompensasie eis uitsluit?

Die kruks wat in hierdie geval bespreek moet word is-

- # of die bewoording van artikel 123(3) van die *Interim-Grondwet*⁹⁴⁹ uitdruklik of by implikasie 'n eis vir kompensasie uitsluit waar fisiese herstel van die grond reeds verkry is deur die eiser self;
- # of die betekenis van die woorde "gedwonge herstel" soos genoem in artikel 2(1) van die Wet en "eis herstel" in artikel 121(2) van die *Interim-Grondwet* genoem, 'n eis vir slegs kompensasie insluit veral in 'n situasie waar fisiese herstel reeds verkry is as gevolg van die eiser se eie toedoen.⁹⁵⁰

Die Hof het die aangeleentheid vanuit 'n interpretasie oogpunt benader. Die Hof was van mening dat vanuit die gewone en grammatikale betekenis van die woorde in artikel 123(3) van die *Interim-Grondwet*, die Hof wel die staat mag beveel om kompensasie aan 'n eiser, wat verkies

⁹⁴⁸ Op 1119E - 1120D.

⁹⁴⁹ 200 van 1993.

⁹⁵⁰ Op 1120G - 1121B.

om alternatiewe vergoeding in plaas van herstel te vra, te betaal.⁹⁵¹ Die enigste voorwaarde is dat dit onderhewig aan die bepalings van artikel 123(4), wat uiteensit hoe kompensasie juis en regverdig bereken moet word. Nêrens in artikel 123(3) is 'n eis vir kompensasie uitgesluit nie, veral nie waar die eiser deur eie inisiatief reeds herstel verkry het nie. Dit is ook duidelik vanuit die bewoording van artikel 123(3) dat 'n eis vir herstel van 'n reg in grond ook 'n eis vir kompensasie kan insluit. Artikel 121(2) maak 'n eiser geregtig om herstel van 'n reg in grond te eis. Artikel 123(3), wat voorsiening maak vir die toekenning van alternatiewe vergoeding in plaas van herstel ten opsigte van 'n eis, sluit die reg op kompensasie in. Die Hof is van mening dat dit absurd sal wees om die eisers die eis te ontsê weens die feit dat hulle die eiendom self verkry het, en sou dit gebeur sal die eisers vir 'n tweede keer gestraf word en die gees van die *Wet op die Herstel van Grondregte*⁹⁵² en die *Interim-Grondwet* sal ondermyn word.⁹⁵³

3. Die twee eisers is die enigste nasate van die afgestorwe PVJ

Die hof was van mening dat die eisers nie die enigste nasate van die oorledenes is nie aangesien MD die dogter van VJ en PVJ ook 'n deskendent van die oorledenes was. Die eisers se moeder, MD, het aangetoon dat sy nie as deskendent van VJ en PVJ 'n eis wil instel nie. Die Hof is tevrede gestel dat die eisers die nasate van die oorledenes is en derhalwe 'n eis mag instel in die verband.⁹⁵⁴

⁹⁵¹ Op 1122H - 1123B.

⁹⁵² 22 van 1994.

⁹⁵³ Op 1129E - G.

⁹⁵⁴ Op 1132A.

4. Is die eis vroeër ingestel as wat toelaatbaar was uit hoofde van artikel 121(5) van die *Interim-Grondwet*?

Artikel 121(5) van die *Interim-Grondwet* bepaal dat geen eis uit hoofde van hierdie artikel ingestel sal word nie, voordat die *Wet op die Herstel van Grondregte* nie in werking getree het nie. Hierdie Wet het eers op 2 Desember 1994 in werking getree en die artikel het die instel van eise voor hierdie datum verbied.

Dit is algemene kennis dat 'n brief aan die Kommissie op 26 Januarie 1994 geskryf is waarin die eisers die volle gemotiveerde eis uiteengesit het. Die eis is deur die Kommissie aanvaar en aan die Hof voorgelê. Die Hof was egter van mening dat deur die skryf van die brief die eis nie ingestel is nie aangesien die Kommissie nog nie bestaan het nie. Die voltooiing van die Kommissie se voorgeskrewe eisvorm, wat eers op 10 April 1995 deur die eisers voltooi is, en waarvan ontvangs erkenning deur die Kommissie op 2 Augustus 1995 geskied het, het 'n eis daargestel.⁹⁵⁵

4.2.10.2.2.3 UITSPRAAK

Die hof het beslis dat geen punte geopper die eisers van die instelling van 'n eis vir kompensasië uitsluit nie. Die Hof is tevrede gestel dat aan al die vereistes voldoen is en die eisers dus geregtig is om die eis in te stel, aangesien "the claimants fell squarely within the ambit of persons whom the Act sought to protect and advance and for whom the *interim Constitution* sought to create 'a future founded on the recognition of human rights, democracy, peaceful co-existence and

⁹⁵⁵

Op 1133C - E.

development opportunity'.¹¹⁹⁵⁶

4.2.10.3 EVALUERING EN KRITIEK TEN OPSIGTE VAN DIE FEITESTELLE

Gesien in die lig van die feit dat die Grondeishof eers onlangs ingestel is, is daar weinig ander sake wat as grondslag aangewend kan word, en is elke saak wat tans aangehoor word 'n toets saak in eie reg.

Die Cato Manor-saak het die Hof die ooreenkoms wat tussen die partye bereik is 'n bevel van die Hof gemaak nadat dit tevrede gestel is dat aan al die vereistes voldoen is wat deur artikel 34(5) van die *Wet op die Herstel van Grondregte*⁹⁵⁷ opgelê is. Maar in die Macleantown-saak het die Hof geweier om die ooreenkoms wat tussen die partye bereik is 'n bevel van die Hof gemaak aangesien dit nie genoegsame inligting bevat het wat sou verseker dat die korrekte oordrag van grond aan die partye gemaak sou word nie. Myns insiens was die Hof korrek in sy siening dat die ooreenkoms slegs 'n hofbevel gemaak kan word as dit al die relevante inligting bevat wat deur die Wet vereis word.

4.2.11 TUSSENTYDSE HANDELING MET GROND

Wat gebeur met die grond waarteen 'n grondeis ingestel is? Kan ontwikkeling op sodanige grond plaasvind of moet alle ontwikkeling gestaak word totdat die grondeis afgehandel is?

Artikel 6(3) van die *Wet op die Herstel van Grondregte* bepaal dat waar die Streek

⁹⁵⁶ Op 1129E--F/G.

⁹⁵⁷ Op 12771.

Grondeisekommissaris wat jurisdiksie het of 'n belanghebbende party rede het om te glo dat die verkoop, ruiling, skenking, verhuur, onderverdeling, hersonering of ontwikkeling van grond wat onderworpe kan wees aan enige bevel van die Hof of ten opsigte waarvan 'n persoon of 'n gemeenskap geregtig is om herstel van 'n reg in grond te eis, die bereiking van die oogmerke van hierdie Wet sal verydel, kan hy of sy

(a) nadat 'n eis ten opsigte van sodanige grond ingedien is; en

(b) nadat die eienaar van die grond van sodanige eis in kennis gestel is,

met redelike kennis aan belanghebbende partye, by die Hof aansoek doen om 'n interdik wat die verkoop, ruiling, skenking, verhuur, onderverdeling, hersonering of ontwikkeling van die grond verbied, en die Hof kan, onderworpe aan die bedinge en voorwaardes en vir die tydperk wat hy bepaal, so 'n interdik of enige ander bevel wat hy goedvind, toestaan.

Artikel 11 sit die prosedure na indiening van eis uiteen; dit stipuleer dat indien die Streek Grondeisekommissaris wat jurisdiksie het, tevrede is dat die eis op die voorgeskrewe wyse ingedien is, die eis nie deur die bepalings van artikel 2 (1) of (1A) uitgesluit is nie, die eis nie beuselagtig of kwelsugtig is nie, en geen bevel deur die Hof ingevolge artikel 35 gemaak is nie ten opsigte van regte wat op daardie grond betrekking het, moet hy of sy 'n kennisgewing van die eis in die Staatskoerant laat publiseer en stappe doen om dit bekend te maak in die distrik waarin die betrokke grond geleë is.⁹⁵⁸

Sodra 'n kennisgewing ten opsigte van enige grond gepubliseer is mag geen persoon die betrokke grond verkoop, verruil, skenk, verhuur, onderverdeel, hersoneer of ontwikkel nie sonder dat die

⁹⁵⁸ A 11(1).

Streek Grondeisekommissaris een maand skriftelike kennis gegee is van sy of haar voorneme om aldus te doen en, waar sodanige kennisgewing nie gegee is nie ten opsigte van enige verkoop, ruiling, skenking, verhuur, onderverdeling of hersonering van grond en die Hof oortuig is dat sodanige verkoop, ruiling, skenking, verhuur, onderverdeling, hersonering of enige ontwikkeling van grond nie te goeder trou gedoen is nie, kan die Hof sodanige verkoop, ruiling, skenking, verhuur, onderverdeling, hersonering of enige ontwikkeling van grond tersyde stel of enige ander bevel wat hy goedvind, toestaan.⁹⁵⁹

Uit hoofde van artikel 38E het die Hof bykomende bevoegdhede en dit sluit onder andere in dat die Hof 'n bevel kan uitvaardig wat die verkoop, ruiling, skenking, verhuur, onderverdeling, hersonering of ontwikkeling van grond waarop 'n aansoek betrekking het, verbied of tersyde stel, indien hy oortuig is dat sodanige verkoop, ruiling, skenking, verhuur, onderverdeling, hersonering of ontwikkeling die bereiking van die oogmerke van hierdie Wet verydel of sal verydel, nie te goeder trou gedoen is of gedoen sal word nie.⁹⁶⁰

Mens kan met sekerheid sê dat geen ontwikkeling op die eiendom mag voortgaan nie. Ontwikkelaars veral kan skade ly as gevolg van hierdie streng maatreëls. In *Chief Nchabeleng v Chief Phasha*⁹⁶¹ het die applikant 'n aansoek gebring vir 'n dringende tussentydse interdik wat die verdeling van die grond waarteen hy 'n grondeis ingestel het, te verbied. Die Hof het aan die hand van die volgende hoofde met die aansoek gehandel:

⁹⁵⁹ A 11(7)(aA).

⁹⁶⁰ A 38E(a)(i).

⁹⁶¹ 1998 (3) SA 578 (GEH).

1. Die Hof se jurisdiksie om die interdik toe te staan.

Die Hof se primêre funksie is om grondeise en die herstel van grondeise te oorweeg. Die wetgewer moes die bedoeling gehad het om aan die hof die aanvullende magte te verleen om tussentydse interdikte in sulke gevalle toe te ken.⁹⁶² Die hof was van mening dat dit oor die jurisdiksie beskik om interdikte toe te staan.⁹⁶³

2. Vereistes vir die bestaan van interdikte

Die Hof het bevind dat daar drie standaard vereistes vir die toekenning van interdikte is, en het vasgestel watter bewys standaard dit vereis het. Die eerste is die bestaan van 'n reg wat *prima facie* gevestig is, alhoewel dit oop is vir twyfel. Ten opsigte hiervan het die hof "a serious question to be tried" kriterium aangewend. Hierdie kriterium beklemtoon die buigsaamheid en belang van die gemak, deur te vra of daar "a serious question to be tried" bestaan en deur dit af te weeg teen die hoeveelheid ongemak wat die bestaan van interdik teweeg gaan bring. Waar die respondent dus baie ongemak gaan beleef as die interdik toegestaan word, word daar dan 'n hoër bewys van standaard vereis onder hierdie kriterium. Die benadering is in lyn met die gelyke en diskresionêre aard van die remedie en sal die hof van die taak bevry om moeilike feitelike aangeleenthede uit hoofde van die beëdigde verklarings te beslis.⁹⁶⁴ Die tweede vereiste is 'n goed gegronde vrees van onherstelbare skade, en derdens die gebrek aan 'n ander remedie. Die Hof het ook aangetoon dat bogemelde twee vereistes beide binne die kader van die "balance of convenience" vereiste kan

⁹⁶² Sien a 22(2)(b) van die *Wet op Herstel van Grondregte* 22 van 1994.

⁹⁶³ Op 583B/C tot D.

⁹⁶⁴ Op 587F tot 588A.

val.⁹⁶⁵

3. Was daar "a serious question to be tried" ?

Die Hof het beslis dat 'n persoon wat om herstel aansoek doen, eerstens moet aantoon dat hy of sy 'n persoon of gemeenskap is soos vereis in artikel 2(1) van die *Wet op Herstel van Grondregte*.⁹⁶⁵ Die persoon moet verder aantoon dat hy of sy van regte ontnem is na 19 Junie 1913, en dat die ontneming plaasgevind het as gevolg van rasgebaseerde diskriminerende maatreëls. Die stam het goeie gronde gehad waarop hulle getoon het dat hulle 'n gemeenskap was.⁹⁶⁶ Daar was 'n feite dispuut of daar 'n ontneming van 'n reg was.⁹⁶⁷ Die applikant sou egter kon aantoon dat hulle wel van 'n reg ontnem is. Die Hof was tevrede dat daar "a serious question to be tried" bestaan het.⁹⁶⁸

4. Potensiële nadeel aan applikant as die interdik geweier sou word.

Die Hof het bevind dat as die eis sal slaag, sal die herstel van grondregte aan die applikant by verre veel moeiliker wees as die respondent eers op die grond woon. Die suksesvolle grondeis sal meebring dat 'n Hooggeregshof aansoek en die implementering van 'n uitsettingsbevel aangewend sal moet word, wat baie tydrowend sal wees en hoë koste sal meebring. Die uitsetting van die respondent sal spanning veroorsaak wat tot hernude geweld sal aanleiding gee en wat die belyng van die partye en die algemene publiek sal benadeel.⁹⁶⁹

⁹⁶⁵ Op 588D.

⁹⁶⁶ Op 590C/D.

⁹⁶⁷ Op 595G tot I.

⁹⁶⁸ Op 596D tot F.

⁹⁶⁹ Op 598H tot 599B.

5. Potensiële nadeel vir die respondent as die interdik toegestaan word.

Die Hof was van mening dat die enigste nadeel wat die respondent sal lei is dat hy verhoed word om die grond te verdeel. As die applikant se eis egter nie slaag nie, sal dit inhou dat die verdeling van die grond uitgestel word totdat die eis afgehandel is.⁹⁷⁰

6. Uitoefening van die hof se diskresie.

Die Hof was van mening dat dit duidelik was dat die "balance of convenience" die applikant bevoordeel het. Dit was veral so in die lig van die beperkende vorm van regshulp deur hom aangevra. Hierteen moet die swakheid van applikant se vooruitsig op sukses geweeg word. Dit het derhalwe die toekenning van die aansoek ingehou. Die hof was van mening dat dit in belang van die publiek en die partye was dat die applikant se eis so spoedig moontlik gefinaliseer word.⁹⁷¹

7. Die bevel.

Die Hof het die interdik uitgereik uit hoofde waarvan die respondent verbied word om enige gedeelte van die grond te verdeel. Die partye is verder beveel om samesprekings by te woon om die aangeleentheid verder op te los.⁹⁷²

Aangesien die Grondeishof dieselfde jurisdiksie as die Hooggeregshof het en alle bevel uitgereik deur hierdie hof regsrag het en afdwinging moet word, is ek van mening dat die regters

⁹⁷⁰ Op 599I/J tot 600C/D.

⁹⁷¹ Op 600H tot 601C.

⁹⁷² Op 601F/G tot 602C/D.

in casu wel die regte beslissing gegee het.

4.2.12 TEN SLOTTE

Die *Wet op Herstel van Grondregte*⁹⁷³ maak nie melding van grondeise nie, maar van 'n eis ten opsigte van 'n reg in grond. Dit is 'n baie belangrike faktor. Baie persone wat van regte in grond ontnem is, het nie 'n geregistreerde titel of dokumentêre bewys van die regte gehad wat deur hulle gehou is nie. Die Wet bevat 'n spesiale voorskrif wat 'n "reg in grond" uiteensit.⁹⁷⁴ Dit word gedefinieer as "enige reg in grond hetsy dit geregistreer is, al dan nie, en kan ook die belange van 'n huurarbeider, en 'n deelsaaier, 'n gewoonteregtelike belang, die belang van 'n begunstigde kragtens 'n trustooreenkoms en voordelige okkupasie vir 'n aaneenlopende tydperk van minstens 10 jaar voor die betrokke ontneming insluit". Dit is duidelik dat 'n persoon of gemeenskap slegs geregtig sal wees om 'n eis in te dien as hulle 'n reg in grond gehad het.

4.3 DIE BEHUISINGSWET 107 VAN 1997

4.3.1 INLEIDING

Behuising of skooling is een van die mees fundamentele menslike behoeftes. Dit is ook een van die menslike behoeftes wat deur die apartheidsmaatreëls heelwat mense ontsê en ontnem is.⁹⁷⁵ Nêrens anders is die belang van verandering in die eiendomsbegrip so opvallend as in die konflik tussen privateienaars en die behoeftige dakloses nie.⁹⁷⁶

⁹⁷³ 22 van 1994.

⁹⁷⁴ *Manual of Procedures for investigating claims for rights in urban land* Aanhangsel C 10.

⁹⁷⁵ Budlender "Towards a Right to Housing" in Van der Walt *Land Reform and the Future of Landownership in South Africa* 1991 Juta Kaapstad 45.

⁹⁷⁶ Van der Walt *Stell LR* 26.

Deur die belange van privateienaars in ewewig met die behoeftes van dakloses te bring ooreenkomstig die geregtighedsin van die gemeenskap, kan die sakereg 'n bydrae lewer tot die oplossing van die behuisingskrisis.⁹⁷⁷ Hierdie krisis word verder gekompliseer deur die feit dat die behuisingstekort toe te skryf is aan die regering se beleid, en die feit dat die staat in baie gevalle die eienaar is van die grond wat betrokke is by die konflik.

Volgens Budlender is daar twee wyses waarop die behuisingskrisis aangespreek kan word naamlik deur die erkenning dat 'n persoon 'n konstitusionele reg op behuising het en deur wetgewing.⁹⁷⁸

4.3.2 'n KONSTITUSIONELE REG OP BEHUISING

Artikel 26 van die *Grondwet*⁹⁷⁹ bepaal dat elkeen die reg het op toegang tot geskikte behuising. Uit hoofde van hierdie bepaling moet die staat redelike wetgewende en ander maatreëls tref om hierdie reg te verwesenlik. Die artikel bepaal verder dat niemand sonder 'n hofbevel,⁹⁸⁰ uit hul wonings gesit mag word nie.

Wat word bedoel met "'n reg op toegang tot behuising"? Baie mense vereis nie dat die staat vir hulle moet huise bou nie. Wat hulle eis is grond, toegang tot skoon water en redelike basiese dienste en 'n administrasie wat hulle eerder aanmoedig as verhoed om vryheid te gee aan hulle

⁹⁷⁷ Van der Walt *Stell LR* 26.

⁹⁷⁸ Budlender *"Right to Housing"* 46.

⁹⁷⁹ 108 van 1996.

⁹⁸⁰ Hierdie hofbevel word toegestaan na oorweging van al die tersaaklike omstandighede van toepassing op 'n gegewe geval.

pogings om hulle eie huis te skep.⁹⁸¹ Volgens Budlender is daar drie dinge wat die staat kan doen ten einde te verseker dat meer huise gebou word:

- i. Die staat kan betrokke raak by die bou van huise. Dit sal byvoorbeeld geskied deur die verskaffing van fondse teen lae koste aan plaaslike owerhede ten einde hulle in staat te stel om huise te bou.⁹⁸²
- ii. Die private sektor kan aangemoedig word om huise te bou.
- iii. Die staat kan die huisbouery deur mense wat daarin gaan woon, fasiliteer en aanmoedig. Dit kan geskied deur byvoorbeeld die toekenning van grond, behuisingslenings en subsidies aan voornemende huisbouers en die verskaffing van gesubsidieerde boumateriaal op geskikte en toeganklike persele.⁹⁸³

Ten spyte van al bogenoemde maatreëls wat voorgestel is, sal sommige mense steeds sonder huise wees. Byvoorbeeld huurders. Huurders se regte sal baie duidelik uiteengesit moet word, aangesien hulle 'n sekere mate van sekerheid van besitreg sal benodig. Hierdie aangeleentheid word hieronder in meer detail bespreek.⁹⁸⁴

4.3.3 DIE BEHUISINGSWET 107 VAN 1997

Die *Witskrif op Behuising*, een van die hoofbeleidsdokumente van die HOP, is laat in 1994 voltooi en vir kommentaar voorgelê. Dit het 'n breë ekonomiese beleidsbasis uiteengesit vir die

⁹⁸¹ Budlender "Right to Housing" 50.

⁹⁸² Vir 'n uiteensetting van finansiering aan lae inkomste gemeenskappe sien Latsky "The Legal Challenge of Structuring Housing Finance for Low Income Communities" in Van der Walt *Land Reform and the Future of Landownership in South Africa* 53.

⁹⁸³ Budlender "Right to Housing" 50.

⁹⁸⁴ 4.4 hieronder.

voorsiening van behuising binne die HOP en dit het ook aangeleenthede met betrekking tot die hervorming van grond in 'n meer direkte sin geraak.⁹⁸⁵

Hervorming van grondregte is in die Witskrif as 'n hoof fokus van die behuisingsprobleem geoommerk. Probleme wat met grond verband gehou het, was die gebrek aan 'n samehangende beleid oor grondgebruik, gebrek aan 'n beleid oor die identifikasie van toepaslike grond vir behuising, beperkings op die verkryging van toepaslike grond vir behuising, omslagtige en duur prosedure vir die beplanning van grond, probleme deur besetting van grond veroorsaak en onsekerheid van titel.⁹⁸⁶

Dit gaan gepaard met 'n verkwistende houding teenoor grond, te hoë verwagtings met betrekking tot die voorsiening van grond en behuising, ontoereikende finansiering, gebrek aan opvoeding en 'n tradisie van nie-betaling vir behuising en dienste wat van die apartheids-era geërf is. Die regering het die *Mashakane*-inisiatief in 1995 geloods om mense te oortuig om weer vir behuising en dienste te begin betaal.⁹⁸⁷

Met verwysing na hierdie probleme is 'n nuwe behuisingsbeleid in die Witskrif ontwikkel. Die uitgangspunt is om elke huishouding van 'n permanente residensiële struktuur met sekerheid van regte in grond te verseker en voldoende beskerming teen die elemente verskaf, sowel as met drinkbare water, toereikende sanitêre fasiliteite en toepaslike voorsiening vir vullisverwydering en elektrisiteit. Behuising word as 'n fundamentele reg beskou, en in die lig van die geweldige

⁹⁸⁵ Van der Walt en Pienaar 465; Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 24.

⁹⁸⁶ Van der Walt en Pienaar 465; Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 25.

⁹⁸⁷ Van der Walt en Pienaar 466; Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 26.

armoede van hulle wat die meeste deur haweloosheid geraak word, rus daar 'n plig op die staat om die probleme binne die perke van sy finansiële vermoëns aan te spreek. Die hele beleid is op hierdie basis gebou.⁹⁸⁸

Ten opsigte van grondhervorming benodig die behuisingsbeleid spoedige lewering van residensiële grond soos uiteengesit in die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*.⁹⁸⁹ Die staat hou 'n groot aantal grond wat aangewend kan word om behuising te bevorder.⁹⁹⁰ Ingevolge artikel 26 van die *Grondwet*⁹⁹¹ het elkeen die reg op toegang tot geskikte behuising. Gesien in die lig van hierdie fundamentele reg is die Witskrif gedurende 1997 aanvaar en gepromulgeer as die *Behuisingswet*.⁹⁹²

4.3.3.1 DOEL VAN DIE BEHUISINGSWET 107 VAN 1997

Vir sover grondhervorming ter sprake is, vereis die behuisingsbeleid spoedige lewering van residensiële grond soos in die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* uiteengesit.⁹⁹³ Daar word verder erken dat die staat 'n groot hoeveelheid grond hou, wat aangewend moet word om behuising te bevorder.⁹⁹⁴

⁹⁸⁸ Van der Walt en Pienaar 466; Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 26.

⁹⁸⁹ 67 van 1995.

⁹⁹⁰ Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 26.

⁹⁹¹ 108 van 1996.

⁹⁹² 107 van 1997. Du Plessis, Olivier, Pienaar 1998 *SA PR* vol 13 160; Du Plessis, Olivier, Pienaar 1997 *SA PR* vol 11 264.

⁹⁹³ Tot 1998 is 110 000 huise in Gauteng gebou - dit is 45% van die gestelde doel. In die Noord-Kaap is ± 68,9% huise gebou en in die Wes-Kaap 37,2%. Du Plessis, Olivier, Pienaar 1998 *SA PR* vol 13.

⁹⁹⁴ Van der Walt en Pienaar 466; Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 26.

Soos reeds hierbo genoem, is die Nasionale Behuisingsoogmerk van die *Behuisingswet* die daarstelling van 'n permanente residensiële struktuur met sekerheid van regte op grond, wat privaathed verseker en wat toereikende fasiliteite soos sanitasie, vullisverwydering, elektrisiteit en water verskaf.

4.3.3.2 WERKING EN INHOUD VAN DIE *BEHUISINGSWET* 107 VAN 1997

Hoofstuk 1 van die *Behuisingswet* bevat 'n lys van algemene beginsels wat van toepassing is op behuisingsontwikkeling. Die beginsels is uiteengesit in artikel 2(2) van die *Behuisingswet*.⁹⁹⁵

Hoofstuk 2 handel met die rol wat die Nasionale regering in die behuisingsontwikkeling speel. Die funksies van die nasionale regering is vervat in artikel 3 van die *Behuisingswet*.⁹⁹⁶ Artikel 4 bepaal dat die minister 'n nasionale Behuisingskode moet opstel. Hierdie kode moet die nasionale behuisingsbeleid bevat, moet administratiewe of prosedurele riglyne ten opsigte van die doeltreffende implementering en toepassing van die nasionale behuisingsbeleid en enige ander aangeleentheid wat verband hou met nasionale behuisingsbeleid insluit.

Artikel 5 handel met die stigting van 'n Suid-Afrikaanse Behuisingsontwikkelingsraad. Die doel van die Behuisingsontwikkelingsraad, is om die minister te adviseer oor aangeleenthede betreffende behuisingsontwikkeling en moet die implementering van die nasionale

⁹⁹⁵ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 6 10.

⁹⁹⁶ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 6

behuisingsbeleid monitor. Lede van die Raad sal deur die minister aangewys word.⁹⁹⁷

Artikel 6 handel met die daarstelling van die nasionale behuisingsdatabank en -inligtingstelsel, wat dit ten doel het om inligting aan te teken vir doeleindes van die ontwikkeling, implementering en monitering van die nasionale behuisingsbeleid en hierdie inligting te verskaf met die oog op die integrering van die nasionale behuisingsbeleid.⁹⁹⁸

In hoofstuk 3 is die rol van provinsiale regering in die behuisingsontwikkeling uiteengesit. Die hoofdoel van die provinsiale regering in die behuisingsontwikkeling is om die verskaffing van geskikte behuisings in die provinsie binne die raamwerk van die nasionale behuisingsbeleid te bevorder en fasiliteer en om 'n meerjarige plan ten opsigte van die uitvoering van die nasionale en provinsiale behuisingsprogram voor te berei en in stand te hou.⁹⁹⁹

Hoofstuk 4 handel met die rol wat die plaaslike regering in die behuisingsproses moet speel. Die rol van die plaaslike regering in die proses is vervat in artikel 9.¹⁰⁰⁰

Hoofstuk 5 handel met die finansiering van behuisingsontwikkeling. Uit hoofde van artikel 11 bly die Suid-Afrikaanse Behuisingsfonds voortbestaan ondanks die herroeping van die wet uit

⁹⁹⁷ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 6 11.

⁹⁹⁸ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 6 11.

⁹⁹⁹ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 6 12.

¹⁰⁰⁰ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 6 12.

hoofde waarvan dit tot stand gekom het.¹⁰⁰¹

4.4 SEKERHEID VAN BESITREG

4.4.1 INLEIDING

Soos hierbo genoem, sal sommige mense soos huurders steeds sonder huise wees. Weens die feit dat daar nie sekerheid bestaan het by persone rakende besitreg ten opsigte van hulle wonings en die grond wat hulle gebruik nie en derhalwe blootgestel is aan onbillike uitsettings as gevolg van diskriminerende wette en praktyke van die verlede en weens die feit dat onbillike uitsettings ernstige ontberings, konflik en maatskaplike onstabieleit tot gevolg het, het die regering dit goedgevind om die *Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Besitreg*¹⁰⁰² daar te stel.¹⁰⁰³

4.4.2 DOEL VAN DIE WET OP DIE UITBREIDING VAN SEKERHEID VAN BESITREG 62 VAN 1997

Die doel van bogenoemde Wet is om voorsiening te maak vir die fasilitering van langtermynsekerheid van besitreg op grond met staats hulp, deur die voorwaardes van verblyf op sekere grond te reël. Bogenoemde Wet reël ook die voorwaardes waarop en die omstandighede waaronder persone se reg om op grond te woon, beëindig kan word en die voorwaardes waarop sodanige persone vanaf grond uitgesit kan word. Die uitsetting van persone vanaf grond is in

¹⁰⁰¹ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 6 13.

¹⁰⁰² 62 van 1997.

¹⁰⁰³ Sien ook De Villiers "Wil Hanekom skuiwergate toestop?" 14 Februarie 1997 *Finansies en Tegniek* 44; Du Plessis, Olivier, Pienaar 1998 *SA PR* vol 11 156; Du Plessis, Olivier, Pienaar 1998 *SA PR* vol 12 540; Scheepers en Du Plessis "Extension of Security of Tenure Act - A bone of contention" 1998 *THRHR* vol 61 473; Van Wyk 1994 *RSA-Oorsig* vol 7 14; Witskrif 64.

*Lategan v Koopman en Andere*¹⁰⁰⁴ bespreek.

In die saak het die Grondeishof die skema van die Wet uiteengesit en beklemtoon dat artikel 2(1) van die Wet bepaal dat dit van toepassing is op alle grond, uitgesluit grond geleë in 'n dorp of wat deur 'n dorp omring word en dat dit verder duidelik is dat die wetgewer bedoel het om die bestaande reg met betrekking tot uitsetting te wysig waar die Wet van toepassing was.¹⁰⁰⁵ Die Regter het artikel 8 bespreek en gesê artikel 8 bevat sekere vereistes wat 'n eienaar of persoon in beheer van grond moet nakom om 'n uitsettingsbevel ingevolge die Wet te bekom.

Sodanige uitsetting moet regverdig en billik wees, gemeet aan alle relevante faktore, waarvan artikel 8(1) sommige lys. Ingevolge artikel 8(2) kom 'n werknemer wie se besitreg slegs uit 'n diensooreenkoms voortspruit, se besitreg tot 'n einde wanneer hy bedank of ooreenkomstig die *Wet op Arbeidsverhoudinge*¹⁰⁰⁶ ontslaan word. Artikel 8(3) bepaal dat 'n dispuut oor die vraag of die okkuperder se diens wel ooreenkomstig die *Wet op Arbeidsverhoudinge* beëindig is ooreenkomstig daardie Wet hanteer moet word, en vir doeleindes van die *Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Besitreg* tree die diensbeëindiging eers in werking wanneer die dispuut oor die diensbeëindiging besleg is.¹⁰⁰⁷

Ingevolge artikel 8(7) duur die okkuperder se bewoning op 'n statutêre grondslag voort vandat sy verblyfreg beëindig is totdat daadwerklike uitsetting plaasvind. Sekere bykomstige vereistes

¹⁰⁰⁴ 1998 (3) SA 457 (GEH).

¹⁰⁰⁵ Op 461C--E.

¹⁰⁰⁶ 66 van 1995.

¹⁰⁰⁷ Op 462D--F.

hang daarvan af of die okkuperder voor of na 4 Februarie 1997 sy okkupasie begin het (sien artikels 10 en 11). Die hof moet dus ingelig word wanneer okkupasie begin het. Artikel 9(2) bevat 'n samevatting van al die vereistes waaraan voldoen moet word voordat 'n uitsettingsbevel verleen word.¹⁰⁰⁸ Artikel 12(1) bepaal dat wanneer 'n hof die uitsetting van 'n persoon gelas, dit 'n billike datum vir ontruiming moet vasstel en ook 'n datum moet vasstel waarop die uitsettingsbevel uitgevoer mag word indien die eiendom nie ontruim word nie.¹⁰⁰⁹ Die Grondsehof moet op hersiening as uitgangspunt bepaal of geregtigheid geskied het. Sodoende moet die Hof 'n breë benadering volg in teenstelling met die nougesette benadering wat in die beslissing van appèlle toegepas word. Omdat daar geen presedent vir outomatiese hersiening in siviele verrigtinge bestaan nie, kan die Hof leiding neem uit die werking van die instelling in die strafreg.¹⁰¹⁰

Dit is onwenslik (behalwe in uitsonderingsgevalle waar omstandighede onmiddellike uitsetting regverdig) dat 'n uitsettingsvonnis in werking gestel word terwyl die hersieningsprosedure nog hangende is, en landdroste moet dit in gedagte hou in die bepaling van 'n datum wanneer 'n uitsettingsbevel uitgevoer mag word.¹⁰¹¹

In die onderhawige geval kon daar nie bevind word dat daar aan die vereistes van artikel 9(2) voldoen is nie: behalwe dat die kennisgewingsvereistes van artikel 9(2)(d) nie nagekom is nie, is nakoming van artikels 10 en 11 glad nie aangespreek nie. Verder is daar nie oorweging geskenk aan die bepaling van artikels 12 en 13 by die maak van die uitsettingsbevele nie. In die lig van

¹⁰⁰⁸ Op 462F--463B/C.

¹⁰⁰⁹ Op 463E--E/F.

¹⁰¹⁰ Op 463H--464A/B.

¹⁰¹¹ Op 465G--H.

hierdie foute het die Hof die Landdroshof se bevele vir die uitsetting van die verweerders ter syde gestel en die sake terugverwys met 'n versoek dat in enige verdere verrigtinge wat mag volg oorweging geskenk word aan bevele kragtens die toepaslike paragrawe van artikels 13(1) en 14(3) van die Wet.¹⁰¹²

Die *Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Besitreg*¹⁰¹³ poog verder om die bereiking van langtermynsekerheid van besitreg vir okkupeerders van grond deur die gesamentlike pogings van okkupeerders, grondeienaars en regeringsliggame te bevorder. Uit hoofde van die bepalings vervat in bogenoemde Wet stel die Wet dit ten doel om die regte van okkupeerders uit te brei en om erkenning te verleen aan die regte, pligte en regmatige belange van die eienaars. Laastens word met bogenoemde Wet gepoog om die uitsetting van kwetsbare okkupeerders vanaf grond op 'n billike wyse te reël en die reg van grondeienaars om by die hof vir 'n uitsettingsbevel aansoek te doen te erken en te verseker dat okkupeerders nie verder benadeel word nie.

4.4.3 AANWENDINGSTERREIN VAN DIE WET OP DIE UITBREIDING VAN SEKERHEID VAN BESITREG 62 VAN 1997

Hierdie Wet is van toepassing op alle grond wat buite dorpsgebiede en geproklameerde gebiede geleë is. Dit sluit grond in wat in dorpsgebiede uitgesit is vir landboudoeleindes.¹⁰¹⁴

As gevolg van die feit dat bogenoemde Wet oorwegend van toepassing is op grond wat nie binne 'n dorp geleë is nie (met ander woorde dit is hoofsaaklik van toepassing op landelike gebiede behalwe waar die wet anders bepaal), is dit nie raadsaam om bogenoemde Wet in detail te

¹⁰¹² Op 466C--D.

¹⁰¹³ 62 van 1997.

¹⁰¹⁴ Scheepers and Du Plessis 1998 *THRHR* vol 61 473.

bespreek nie, maar om slegs kennis te neem van die inligting hierbo verstrek.¹⁰¹⁵

4.5 DIE GRONDWET VAN DIE REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA 108 VAN 1996

4.5.1 INLEIDING

Die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*¹⁰¹⁶ (hierna die *Grondwet* genoem) het die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*¹⁰¹⁷ (hierna die *Interim-Grondwet* genoem) vroeg in 1997 vervang.

Beide die *Interim-Grondwet* en die *Grondwet* het 'n belangrike invloed op grondontwikkeling na 1991 gehad. Beide¹⁰¹⁸ bevat die sogenaande eiendomsklousule - die klousule wat vir die beskerming van eiendom as 'n fundamentele reg voorsiening maak.¹⁰¹⁹ Die insluiting van hierdie klousule in onderskeidelik hoofstuk 3 van die *Interim-Grondwet* en hoofstuk 2 van die *Grondwet* en die formulering daarvan het sedert die veelparty-onderhandelingsproses polemieke veroorsaak, aangesien dit nie universeel aanvaar word dat eiendom grondwetlik as 'n fundamentele reg beskerm behoort te word nie.¹⁰²⁰

¹⁰¹⁵ Vir 'n volledige uiteensetting van die Wet sien Scheepers and Du Plessis 1998 *THRHR* vol 61 473.

¹⁰¹⁶ 108 van 1996.

¹⁰¹⁷ 200 van 1993.

¹⁰¹⁸ A 25 van die *Interim-Grondwet*, en a 28 van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* 108 van 1996.

¹⁰¹⁹ Ook Van der Walt "The limits of constitutional property" 1997 *SA PR* vol 12 275; Singer "Property and equality: Public accommodations and the constitution in South Africa and the United States" 1997 *SA PR* vol 12 53.

¹⁰²⁰ Van der Walt en Pienaar 437.

4.5.2 DIE FUNKSIE VAN DIE EIENDOMSKLOUSULE

Die funksie van die eiendomsklousule is gewoonlik aan die een kant om 'n waarborg vir die bestaan en beskerming van individuele regte in eiendom te verskaf, en aan die ander kant om voorsiening te maak vir die moontlikheid en die grense van staatsinmenging met daardie selfde regte in eiendom. Alhoewel die twee funksies met die eerste oogopslag mag lyk asof hulle in konflik of selfs teenstrydig met mekaar is, maak hulle sin wanneer dit in ag geneem word dat geen individuele reg absoluut is of absoluut gewaarborg kan word nie.

4.5.3 ARTIKEL 28 VAN DIE *INTERIM-GRONDWET*

Die doel van die eiendomsklousule was gemik op die bereiking van 'n dubbele doel, naamlik die beskerming van die bestaande eiendomsverhouding en die herstel van die ongelykhede van die verlede.¹⁰²¹ Die resultaat hiervan was die totstandkoming van artikel 28 van die *Interim-Grondwet*, wat bestaande eiendomsreg beskerm en artikels 121 tot 123, wat voorsiening maak vir die herstel van grondregte, wat daarop gemik is om die ongelykhede van die verlede uit die weg te ruim.

Budlender¹⁰²² wys daarop dat dit opvallend is, dat van al die ongelykhede, beserings en lyding wat veroorsaak is deur die apartheidsera en daarmee gepaardgaande rassediskriminasie, dit slegs die ontneming van grondregte is wat deur die *Interim-Grondwet* gerektifiseer sal word. Juis as gevolg hiervan, is grond 'n spesiale plek in die *Interim-Grondwet* gegee.

¹⁰²¹ Du Plessis and Pienaar *SATEB* 167; Budlender, Latsky and Roux 1-4.

¹⁰²² Budlender, Latsky and Roux 1-4.

4.5.3.1 RELEVANSIE VAN ARTIKEL 28 VAN DIE *INTERIM-GRONDWET*

Ten spyte van die inwerking van die finale¹⁰²³ *Grondwet*¹⁰²⁴ bly artikel 28 van die *Interim-Grondwet* steeds voortbestaan. Item 2(1) van Skedule 6 van die *Grondwet* bepaal watter wette, wat inwerking was voor die inwerkingtreë van die finale *Grondwet*, bly voortbestaan. Dit bepaal dat alle wetgewing wat van krag was toe die finale *Grondwet* inwerking getree het, steeds van krag bly.¹⁰²⁵

Die vraag ontstaan nou watter wetgewing van krag was toe die finale *Grondwet* inwerking getree het? Alle wetgewing wat onbestaanbaar met die *Interim-Grondwet* was, was "of no force and effect".¹⁰²⁶ Dit is ook van toepassing op enige wetgewing wat van krag geword het toe die *Interim-Grondwet* van krag was. As sodanige wetgewing egter in konflik met die *Interim-Grondwet* was, was dit outomaties ongeldig, en nie van krag toe die finale *Grondwet* inwerking getree het nie.

Die resultaat hiervan is dat artikel 28 vir 'n lang tyd van krag sal bly. Dit sal onder andere die grondwetlike geldigheid van alle wetgewing wat daargestel is voor 4 Februarie 1997, bepaal.¹⁰²⁷

¹⁰²³ Die term "finale" dui nie daarop dat dit die finale *Grondwet* vir Suid-Afrika is nie, aangesien geen *Grondwet* ooit finaal sal wees nie, maar gedurig verander sal word. Ek gebruik hierdie term net om 'n duidelike onderskeid tussen die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* 200 van 1993 en die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* 108 van 1996 te tref.

¹⁰²⁴ 108 van 1996.

¹⁰²⁵ Budlender, Latsky and Roux 1-5.

¹⁰²⁶ A 172(1) van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* 108 van 1996. Budlender, Latsky and Roux 1-5.

¹⁰²⁷ A 172(1)(a) en (b) van *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* 108 van 1996.

4.5.3.2 REGTE IN EIENDOM

Die beskerming van "regte in eiendom" soos gemeld in artikel 28, is ongewoon. Die meer bekende terme wat gebruik word, is "eiendomsreg" of "eiendom".¹⁰²⁸ Sluit die term "eiendom" regte of belange uit hoofde van die gewoontereg en die verskillende statute wat grondbesit in die apartheids-era gereël het, in? Die term "eiendom" het 'n wye betekenis, en ten opsigte van grond is dit beslis nie beperk tot eiendomsreg nie.¹⁰²⁹

In die ou Suid-Afrika was die meerderheid van die bevolking geregtig om grond te besit uit hoofde van die gewoontereg, maar hierdie mense het nie die reg gehad om vrylik met hul regte weg te doen nie. Die feit dat hulle nie geregtig was om met hul regte te handel nie, het egter nie daardie regte as eiendom gediskwalifiseer nie. As dit nie eiendom was nie, sou die staat dit kon wegneem sonder betaling van vergoeding. Dit is egter nie die geval nie.

Vir alle praktiese doeleindes sal alle regte kwalifiseer vir die nodige beskerming uit hoofde van die bepalings van die *Interim-Grondwet*.¹⁰³⁰

4.5.4 ARTIKEL 25: EIENDOM

Artikel 25 van die *Grondwet* bepaal dat niemand eiendom ontnem mag word nie, behalwe ingevolge 'n algemeen geldende regsvoorskrif.¹⁰³¹ Eiendom mag slegs ingevolge wetgewing onteien word vir 'n openbare doel of in die openbare belang, en onderworpe aan vergoeding

¹⁰²⁸ Budlender, Latsky and Roux 1-15.

¹⁰²⁹ Budlender, Latsky and Roux 1-19.

¹⁰³⁰ Budlender, Latsky and Roux 1-22.

¹⁰³¹ A 25(1)

waarvan die bedrag en die tyd en wyse van betaling òf deur diegene wat geraak word, aanvaar is òf deur 'n hof bepaal of goedgekeur is.¹⁰³²

Die bedrag van die vergoeding en die tyd en wyse van betaling moet regverdig en billik wees, en moet 'n billike ewewig toon tussen die openbare belang en die belange van diegene wat geraak word, met inagneming van die huidige gebruik van die eiendom, die geskiedenis van die verkryging en gebruik van die eiendom, die markwaarde van die eiendom, die omvang van regstreekse belegging en subsidie deur die staat ten opsigte van die verkryging en voordelige kapitale verbetering van die eiendom, en die doel van die onteiening.¹⁰³³

Die term "openbare belang" beteken ook die nasie se verbintenis tot grondhervorming, en tot hervormings, om billike toegang tot al Suid-Afrika se natuurlike hulpbronne te bewerkstellig, en eiendom is nie tot grond beperk nie.¹⁰³⁴

Artikel 25 bepaal verder dat die staat redelike wetgewende en ander maatreëls moet tref om binne sy beskikbare middele, toestande te skep wat burgers in staat stel om op 'n billike grondslag toegang tot grond te verkry.¹⁰³⁵ Uit hoofde van hierdie artikel is 'n persoon of gemeenskap wie se besitreg van grond regsonseker is as gevolg van wette of praktyke van die verlede wat op grond van ras gediskrimineer het, geregtig op òf besitreg wat regseker is òf gelykwaardige

¹⁰³² A 25(2)

¹⁰³³ A 25(3)

¹⁰³⁴ A 25(4)

¹⁰³⁵ A 25(5).

vergoeding.¹⁰³⁶ 'n Persoon of gemeenskap wat na 19 Junie 1913 die besit van eiendom ontnem is as gevolg van wette of praktyke van die verlede wat op grond van ras gediskrimineer het, is geregtig op òf teruggawe van daardie eiendom òf billike vergoeding.¹⁰³⁷

Die vorige eiendomswaarborg in artikel 28 van die *Interim-Grondwet* is met artikel 25 in die finale *Grondwet* vervang.¹⁰³⁸ Artikel 25 waarborg 'n wye verskeidenheid regte in eiendom. Wat onder hierdie term ingesluit moet word, is nie altyd absoluut duidelik nie, maar dit lyk asof dit waarskynlik alle soorte regte, beide saaklike en persoonlike regte, insluit met betrekking tot alle soorte eiendom, roerende en onroerende liggaamlike eiendom, immateriële goed en onliggaamlike eiendom.¹⁰³⁹

Eiendom in terme van artikel 25 sluit waarskynlik in:

- ★ Eiendomsreg op roerende sake;
- ★ eiendomsreg op onroerende sake;
- ★ beperkte saaklike regte in roerende sake;
- ★ beperkte saaklike regte in onroerende sake;
- ★ persoonlike regte met betrekking tot roerende sake;
- ★ persoonlike regte met betrekking tot onroerende sake;
- ★ ander vorderingsregte wat op kontraktuele en deliktuele eise berus;

¹⁰³⁶ A 25(6).

¹⁰³⁷ A 25(7).

¹⁰³⁸ Vir 'n uiteensetting van a28 van die *Interim-Grondwet* sien Du Plessis and Pienaar *SATEB* 167; Van der Walt "The impact of a bill of rights on property law" 1993 *SA PR* 296 ev; Van der Walt "The fragmentation of land rights" 1992 *SAJHR* vol 8 431 ev.

¹⁰³⁹ Van der Walt en Pienaar 437.

- ★ immateriële goedereregte;
- ★ arbeidsregte; en
- ★ eise teen staatsrykdom.

Dit is egter nog onseker of al hierdie regte as eiendom vir doeleindes van artikel 25 geklassifiseer sal word. As hierdie wye uitleg gevolg word, sal die Suid-Afrikaanse eiendomsbegrip aansienlik uitgebrei word. Die tradisionele gemeenregtelike eiendomsbegrip word min of meer beperk tot saaklike regte met betrekking tot liggaamlike sake, maar artikel 25 lyk of dit beide saaklike en persoonlike regte met betrekking tot sowel liggaamlike as onliggaamlike eiendom insluit.¹⁰⁴⁰

Selfs as die bogenoemde regte nie as moontlike regte in eiendom erken word nie, sal die omvang van die Suid-Afrikaanse Sakereg steeds uitgebrei word.¹⁰⁴¹

4.5.5 DIE GRONDWET 108 VAN 1996 EN GRONDHERVORMING

Die *Grondwet* bevat nuwe bepalings oor grondhervorming in artikel 25(4) tot 25(9). Die belangrikste van hierdie nuwe bepalings verseker dat grondhervorming in openbare belang gesien word ten aansien van onteiening en dat eiendom nie tot grond beperk is nie;¹⁰⁴² dat die staat verplig word om stappe te neem om billike toegang tot grond te verseker;¹⁰⁴³ dat persone wie se grondregte geen of min sekuriteit geniet as gevolg van diskriminerende wetgewing of praktyke

¹⁰⁴⁰ Van der Walt en Pienaar 439.

¹⁰⁴¹ Van der Walt en Pienaar 440.

¹⁰⁴² A 25(4).

¹⁰⁴³ A 25(5).

in die verlede, geregtig is op groter sekuriteit of op ander billike herstel,¹⁰⁴⁴ en dat persone wie se grondregte ontnem is as gevolg van diskriminerende praktyke in die verlede geregtig is op herstel van grondregte of op ander billike herstel soos voorsien in die *Wet op Herstel van Grondregte*.¹⁰⁴⁵

Artikel 25(8) bepaal dat die eiendomswaarborg in artikel 25 nie in die weg van grondhervormingsmaatreëls sal staan nie, solank die afwykings van artikel 25 in lyn is met die beperkingsklousule in artikel 36.¹⁰⁴⁶ Artikel 25(9) plaas derhalwe 'n plig op die Parlement om die wetgewing ter bevordering van sekuriteit soos voorsien in artikel 25(6), te promulgeer.

4.5.6 INBREUKMAKING OP EIENDOM

4.5.6.1 ONTNEMING VAN EIENDOM IN TERME VAN DIE *GRONDWET*¹⁰⁴⁷

Grondwette skep nie gewoonlik nuwe eiendomsregte nie. Hierdie regte bestaan meestal alreeds in die reg. Die Grondwet kan hoogstens bepaal onder watter omstandighede op sodanige regte inbreuk gemaak kan word.¹⁰⁴⁸ Beide die *Interim-Grondwet* en die finale *Grondwet* bevat 'n bepaling dat regte in eiendom slegs beperk mag word deur die werking van 'n wet.¹⁰⁴⁹

¹⁰⁴⁴ A 25(6).

¹⁰⁴⁵ 22 van 1994. A 25(7).

¹⁰⁴⁶ Van der Walt en Pienaar 467.

¹⁰⁴⁷ Vir 'n volledige bespreking van die aangeleentheid sien Budlender, Latsky and Roux 1-35 en Du Plessis en Pienaar *SATEB* 168.

¹⁰⁴⁸ Budlender, Latsky and Roux 1-10.

¹⁰⁴⁹ Van der Walt 1993 *SA PR* 297.

Uit hoofde van artikel 25(1)¹⁰⁵⁰ van die finale *Grondwet* mag iemand nie van eiendom ontnem word nie. 'n Persoon mag wel van eiendom ontnem word indien dit geskied uit hoofde van 'n algemeen geldende regsvoorskrif. Artikel 25(1), wanneer dit saam met artikel 36(1) gelees word, bepaal dat staatsoptrede privaatrechte in eiendom kan beperk as dit ooreenkomstig behoorlike regsprosedure gedoen word, deur 'n algemeen geldende wet of ander regsvoorskrif gemagtig word en as die beperking redelik is en regverdigbaar in 'n oop en demokratiese samelewing wat op menswaardigheid, vryheid en gelykheid berus.¹⁰⁵¹

In die geval van ontneming van eiendom is dit nie nodig dat vergoeding aan die persoon betaal moet word wat van sy regte ontnem is nie. In hierdie gevalle baat die staat nie by die ontneming nie, maar geskied dit ten einde die gemeenskap se belange in die algemeen te beskerm.¹⁰⁵²

Artikel 25(1) verskaf derhalwe 'n behoorlike regsprosedure-klausule, wat verseker dat onvermydelike staatsinmenging met privateiendom legitiem is, solank as wat dit aan behoorlike regsprosedure in terme van 'n algemene wet of ander regsvoorskrif voldoen.

Ten einde die wyse waarop mense saamleef te reguleer, is dit vir die staat nodig om die gebruik en benutting te beheer, en dit sal altyd een of ander vorm van staatsinmenging met regte in eiendom impliseer. Gevolglik is die grondwetlike waarborg van regte in eiendom nooit absoluut nie, en die enigste vraag is waar die lyn tussen die beskerming van privateiendom en legitieme

¹⁰⁵⁰ Gesien in die lig van die feit dat die *Interim-Grondwet* vervang is deur die finale *Grondwet* gaan ek in hierdie afdeling slegs a 25 van die finale *Grondwet* bespreek en nie a 28 van die *Interim-Grondwet* nie.

¹⁰⁵¹ Van der Walt en Pienaar 443.

¹⁰⁵² Du Plessis and Pienaar *SATEB* 169.

staatsregulering van eiendom getrek moet word.¹⁰⁵³

Artikel 7(3) van die *Grondwet* lê die algemene reël neer dat alle regte in die Handves van Menseregte vervat, in beginsel beperk is. Dit beteken dat die regte nie absoluut en onbeperk is nie. Dit is onderhewig aan sekere beperkings soos uiteengesit in artikel 36.¹⁰⁵⁴

4.5.6.2 ONTEIENING VAN EIENDOM IN TERME VAN DIE *GRONDWET*¹⁰⁵⁵

Artikel 25(2) bepaal dat 'n sekere kategorie van legitieme staatsinmenging met privaateiendom, wat in werklikheid op die wegneem of onteiening van die eiendom neerkom, nie net aan behoorlike regsprosedure-vereiste moet voldoen nie, maar ook beperk word tot gevalle waar dit 'n openbare doel dien, en dat dit van betaling van vergoeding volgens artikel 25(3) vergesel moet word.¹⁰⁵⁶

Onteinings sluit net daardie ontnemings in wat neerkom op 'n sogenaamde gedwonge verkoop van die eiendom vir openbare doeleindes in terme van artikel 25(2).¹⁰⁵⁷

Onteinings word net vir openbare doeleindes of in die openbare belang toegelaat. Dit beteken dat privaateiendom net in die vorm van onteiening weggeveem kan word as dit gedoen word om een of ander openbare doel te dien of vir openbare voordeel. 'n Voorbeeld is die onteiening van

¹⁰⁵³ Van der Walt en Pienaar 438.

¹⁰⁵⁴ Van der Walt 1997 *SA PR* vol 12 278.

¹⁰⁵⁵ Vir 'n volledige bespreking van die aangeleentheid sien Budlender, Latsky and Roux 1-35 ev en Du Plessis en Pienaar *SATEB* 168.

¹⁰⁵⁶ Van der Walt en Pienaar 449.

¹⁰⁵⁷ Van der Walt en Pienaar 446.

grond vir herverdelingsdoeleindes in terme van die grondhervormingsprogram: word grond vir openbare doeleindes onteien as die staat dit aan ander privaatindividue verkoop? Om hierdie probleem op te los, bepaal artikel 25(4) uitdruklik dat die "nasie se verbintenis tot grondhervorming" en tot "hervormings om billike toegang tot al Suid-Afrika se natuurlike hulpbronne te bewerkstellig" in die openbare belang sal wees.¹⁰⁵⁸

Anders as by ontneming van eiendom moet vergoeding aan die persoon wie se eiendom onteien word, betaal word. In beginsel moet die vergoeding en die tyd en wyse van betaling regverdig en billik wees, en 'n billike balans daarstel tussen die openbare belang en die belange van diegene wat deur die onteiening geraak word. Met ander woorde die onteiening moet regverdig en billik wees met inagneming van alle tersaaklike faktore, soos die doel waarvoor die eiendom gebruik word, die geskiedenis van die verkryging en gebruik daarvan, die markwaarde daarvan en die belange van diegene wat deur die onteiening geraak word. Volgens Van der Walt en Pienaar is hierdie faktore duidelik bedoel om die hof 'n wye diskresie te gee om vergoeding ooreenkomstig die individuele omstandighede van elke geval te bepaal.¹⁰⁵⁹

Onteinings van eiendom geskied ook uit hoofde van die *Onteiningswet*.¹⁰⁶⁰ Van der Walt en Pienaar¹⁰⁶¹ is van mening dat 'n nuwe of aangepaste onteiningswet uitgevaardig sal moet word om die besonderhede vir die regulering van onteinings te verskaf. Maar tot dan stel artikel 25(3) die breë raamwerk vir onteinings daar.

¹⁰⁵⁸ Van der Walt en Pienaar 447.

¹⁰⁵⁹ Van der Walt en Pienaar 448.

¹⁰⁶⁰ 63 van 1975.

¹⁰⁶¹ Van der Walt en Pienaar 448.

4.5.7 TEN SLOTTE

In *Transvaal Agricultural Union v Minister of Land Affairs and Another*¹⁰⁶² het die applikant aansoek gedoen by die Konstitusionele Hof dat artikels 6(1)(c), 9(1)(b), 11(1), 11(6)(b), 11(7), 11(8) en 13(2)(b) van die *Wet op Herstel van Grondregte*¹⁰⁶³ en Reëls 13 en 14 van die *Reëls rakende die Prosedure van die Kommissie van Herstel van Grondregte* teenstrydig met die *Interim-Grondwet* is.

Die genoemde bepalings magtig die Hoof Grondeisekommissaris om 'n kennisgewing in die *Staatskoerant* te publiseer waarin die publiek ingelig word dat die grond onderhewig is aan 'n eis vir herstel. Dit gebeur sonder om die grondeienaar 'n geleentheid op 'n verhoor te gee. Na die publikasie mag die grondeienaar nie met die grond handel nie, nie onwettige bewoners uitsit nie of enige verbeterings verwyder of vernietig sonder die skriftelike toestemming van die Kommissaris nie. Dit is volgens die applikant 'n inbreukmaking op sy regte uit hoofde van artikel 24, 26, en 28 van die *Interim-Grondwet*. Die applikant het aangetoon dat die voorskrifte van die *Wet op Herstel van Grondregte* wat die Grondeisehof magtig om mediators aan te stel, teenstrydig met die *Interim-Grondwet* is, aangesien die *Interim-Grondwet* vereis dat die Kommissie alle mediasies self hanteer en onderneem.¹⁰⁶⁴

Die hof het bevind dat uit hoofde van artikel 102 van die *Interim-Grondwet* die Konstitusionele Hof nie gewoonlik moet handel met aangeleenthede as hof van eerste instansie en as een as die

¹⁰⁶² 1997 (2) SA 621 (KH).

¹⁰⁶³ 22 van 1994.

¹⁰⁶⁴ Op 623.

laaste uitweg nie.¹⁰⁶⁵ Die hof het aangetoon dat die eiser moet aantoon dat die aansoek dringend is en sou dit nie dringend hanteer word nie, dit die openbare belang sal benadeel. Die applikant het egter nie aangetoon dat die aansoek dringend is nie, en die hof kon dit nie as 'n uitsondering hanteer nie.¹⁰⁶⁶ Die hof het op 630I bevind dat dit die taak van die Hooggeregshof is om te beslis dat die applikant uit hoofde van die *Wet op Herstel van Grondregte* nie geleentheid gegun is op 'n verhoor nie en dat die Wet teenstrydig met "procedurally fair administrative action" is.¹⁰⁶⁷

Ten opsigte van die feit dat artikels 11(7) en (8) teenstrydig met artikels 26 en 28 van die *Interim-Grondwet* is, het die Konstitusionele Hof beslis dat die herstel van grondregte 'n komplekse proses is, in terme waarvan die regte van geregistreerde eienaars en persone met 'n belang in die grond gebalanseer moet word. Die Parlement is 'n diskresie gegee om te besluit hoe hierdie proses uitgevoer gaan word. Die hof het gesê dat uit hoofde van artikel 33 van die *Interim-Grondwet*, inbreukmaking op bogenoemde regte kan plaasvind en dat daar *prima facie* regverdiging in sodanige inbreukmaking bestaan.¹⁰⁶⁸

Ten opsigte van die bewering dat die kommissie self die mediasie proses moet onderneem, het die hof bevind dat daar *prima facie* niks in die *Interim-Grondwet* is wat die Parlement van die magte ontnem om wetgewing te maak wat die Hoofgrondeisekommissaris magtig om mediators aan te stel wat hom/haar kan bystaan.¹⁰⁶⁹

¹⁰⁶⁵ Op 629D/E tot E/F.

¹⁰⁶⁶ Op 629 F/G tot G/H en 630E/F tot F/G.

¹⁰⁶⁷ Op 630I en 631A tot C.

¹⁰⁶⁸ Op 633D/E tot F en 633H tot I.

¹⁰⁶⁹ Op 634C tot E en 635 E tot G.

Ten slotte het die hof bevind dat die applikant gefaal het om te bewys dat hierdie 'n saak was waarin die gewone prosedure nie gevolg moes geword het nie. Die Konstitusionele Hof was van mening dat daar belangrike aangeleenthede is wat eers deur die Hooggeregshof aangehoor moet word voordat die Konstitusionele Hof uitspraak daaroor kan gee.¹⁰⁷⁰

¹⁰⁷⁰

Op 636.

.HOOFSTUK 5

GEVOLGTREKKING EN SLOT

5.1 GEVOLGTREKKINGS

Soos reeds vroeër genoem,¹⁰⁷¹ is wit dorpe in Suid-Afrika vanaf die vroegste tye goed beplan. Dit was egter so dat menige dorpsbeplanningsaangeleenthede rasgebaseerd was, wat 'n groot mate van verspreidheid teweeggebring het en wat swak beplande swart en Indiërdorpe tot gevolg gehad het. Die doel van die nuwe regering sedert 1994 was om hierdie verspreidheid hok te slaan en die swak beplande en uitgelegde swart en Indiërdorpe te verbeter.

Tot onlangs is dorpe by wyse van dorpsbeplanningskemas beplan en ontwikkel. Vir elke gebied het daar 'n dorpsbeplanningskema bestaan en gebiede moes volgens hierdie dorpsbeplanningskemas beplan en ontwikkel word. Met die inwerkingtreding van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*¹⁰⁷² is die posisie egter gewysig. In hoofstuk IV van die Wet word voorsiening gemaak vir die opstelling van Grondontwikkelingsdoelwitte deur die onderskeie plaaslike besture. Hierdie Grondontwikkelingsdoelwitte moet byvoorbeeld bepalinge bevat rakende die standarde van dienste wat in die gebied voorsien moet word en hoe die infrastruktuur moet lyk. Uit hoofde van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*¹⁰⁷³ moet die plaaslike owerhede Geïntegreerde ontwikkelingsplanne formuleer en implementeer. 'n Geïntegreerde ontwikkelingsplan is 'n plan wat gerig is op die geïntegreerde ontwikkeling en bestuur van die regsgebied van die betrokke munisipaliteit.

¹⁰⁷¹ Sien 2.3.2 hierbo.

¹⁰⁷² 67 van 1995.

¹⁰⁷³ 209 van 1993.

Tans word Grondontwikkelingsdoelwitte en Geïntegreerde ontwikkelingsplanne as dieselfde saak beskou. Maar soos reeds daarop gewys is dit nie dieselfde nie aangesien dit deur twee verskillende wette tot stand kom. Welke term ook gebruik word, die feit bly staan dat die dorpsbeplanningskemas deur of Grondontwikkelingsdoelwitte of Geïntegreerde ontwikkelingsplanne vervang word. Die vereistes soos gestel in die Grondontwikkelingsdoelwitte en Geïntegreerde ontwikkelingsplanne is nie so streng en rigied soos in die dorpsbeplanningskemas nie. Die Grondontwikkelingsdoelwitte en Geïntegreerde ontwikkelingsplanne stel die behoeftes van die gemeenskap as vertrekpunt vir dorpsbeplanning, terwyl die dorpsbeplanningskemas nie die behoeftes van die gemeenskap in ag geneem het nie. Ontwikkeling van gebiede uit hoofde van die Grondontwikkelingsdoelwitte en Geïntegreerde ontwikkelingsplanne gaan op 'n meer gemaklike wyse geskied.

Openbare deelname met die opstel van die verskillende Grondontwikkelingsdoelwitte en Geïntegreerde ontwikkelingsplanne is essensieel ten einde die behoeftes van die gemeenskap te bepaal. Gemeenskappe word by wyse van 'n spreekbuis die geleentheid gegun om insette te lewer en voorstelle te maak.

Tans is die houding van die regering dat geen ontwikkeling mag plaasvind as dit in stryd is met die Grondontwikkelingsdoelwitte en Geïntegreerde ontwikkelingsplanne nie. Dit beteken dus dat alle aansoeke wat wel voldoen aan die vereistes neergelê in die Grondontwikkelingsdoelwitte en Geïntegreerde ontwikkelingsplanne wel oorweeg moet word, ongeag hoe houdbaar sodanige ontwikkeling is. Die plaaslike besture sal nie meer dieselfde mate van beheer op grondontwikkeling kan uitoefen as wat vantevore die geval was nie. Grondgebruike kan nou

vermeng word, wat dit moeilik gaan maak om te beheer. Waarde van eiendom kan verlaag as gevolg van die vermengde grondgebruik en eens rustige gebiede kan weens 'n geraasoorlas onuitstaanbaar raak.

Die benadering ten opsigte van grondontwikkeling uit hoofde van die Grondontwikkelingsdoelwitte en Geïntegreerde ontwikkelingsplanne kan, daarenteen, aanleiding gee daartoe dat die eens duur proses nou goedkoper en meer bekostigbaar word. Dit sal verseker dat alle gemeenskappe toegang tot grondontwikkeling sal bekom.

Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*¹⁰⁷⁴ is 'n baie omvangryke Wet wat meeste van die wetgewing rakende fisiese beplanning, dorpsstigting en dorpsbeplanning gaan vervang. Dit gaan die prosedure verkort, vergemaklik en toeganklik maak vir alle ontwikkelaars en die rompslomp uit die wegruim.

5.2 AANBEVELINGS

Die regering van die dag poog om met alle wetgewing wat uit die apartheidsera kom, weg te doen. Wette word vervang met nuwes en wette wat goed deurtrap en werkbaar is, bly in die slag. Ek is van mening dat hierdie oorblywende wette¹⁰⁷⁵ eerder as grondslag aangewend moet word vir die nuwe wetgewing. Alle tekortkominge en gebreke is reeds uitgewys en aangespreek. Die probleem was nog altyd dat daar te veel wetgewing vir grondontwikkeling bestaan het. Daar is nou maar weer te veel statutere maatreëls wat ontwikkeling vertraag en beperk. Dit blyk dat die

¹⁰⁷⁴ 67 van 1995.

¹⁰⁷⁵ Bv. Die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe* 15 van 1986 (T), die *Wet op Minder Formele Dorpsstigting* 113 van 1991.

provinsiale *Ordonnansies* uit pas is met die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*, en daarom sal die provinsies, indien nodig en as die nasionale wetgewing nie voldoende is nie, nuwe wetgewing moet promulgeer.

Die Gauteng provinsie poog met die daarstel van die nuwe Wetsontwerp, naamlik die *Gauteng Wetsontwerp op Ontwikkelingsbeplannings* om weg te doen met die *Ordonnansies*, maar dit wat hulle in die plek daarvan wil stel is onvolledig en sal aanleiding gee tot regsonsekerheid. Sou hierdie Wetsontwerp aanvaar word, sal omtrent elke afdeling daarvan deur regulasies aangevul moet word, wat sal veroorsaak dat die kruks van die wetgewing verlore sal gaan.

Die wetgewing wat daargestel is en gaan word, en wat poog om die rompslomp wat deur die vorige wetgewing veroorsaak is uit die weg te ruim, gaan self rompslomp meebring. Aangeleenthede wat in een stuk wetgewing vervat kan word, word nou in meerdere stukke wetgewing vervat, en nie een van die stukke wetgewing stem ooreen nie. Byvoorbeeld, die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* en die *Gauteng Wetsontwerp op Ontwikkelingsbeplanning* bevat presies dieselfde bepalings, maar die een is 'n nasionale wet terwyl die ander 'n provinsiale wet is, en die provinsiale wet die nasionale wet wil herroep. Soos reeds genoem, kan dit nie gebeur nie.

Ek is van mening dat, as slegs die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* geld, sal al die verskillende provinsies dieselfde wetgewing rakende beplanning hê, wat regsekerheid gaan meebring. Minder wette gaan op die wetsboeke wees, wat 'n besparing van koste gaan meebring en die howe gaan duideliker uitsprake oor die aangeleentheid kan gee, aangesien verskillende wette oor dieselfde

aangeleentheid, nie in ag geneem moet word nie. As die *Gauteng Wetsontwerp op Ontwikkelingsbeplanning* egter 'n uitbreiding van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* is, sal dit lewensvatbaar wees, aangesien dit die gebreke in die *Wet* kan vervang en verbeter. Tans is dit nie die geval nie, aangesien die *Wetsontwerp* nie poog om die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* aan te vul nie, maar eerder te vervang en die *Wetsontwerp* het te veel gebreke om in die doel te slaag. -

Voornemende grondontwikkelaars is tans nie op hoogte met die werking van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* nie, en ek stel voor dat inligtingsessies gehou moet word, waartydens potensiële grondontwikkelaars ingelig word rakende die werking en strekking van die *Wet*. Min ontwikkelaars is bewus van die feit dat hulle gebruik kan maak van byvoorbeeld die Ontwikkelingstribunale en dat dit spoediger resultate lewer as die plaaslike besture wat deur die kanale daargestel deur die *Ordonnansies* moet werk. Meeste Stads-en Streksbeplanners is geregistreer by 'n Instituut en kan deur die Institute bereik word.

Die nuwe wetgewing gaan presies dieselfde probleme veroorsaak as die vorige wetgewing en dit blyk dat die probleme van die verlede nie waarlik aangespreek word nie.

5:3 SLOT

"Part of the confusion surrounding the study of property (including Land law) is its proper location in law. There are at least three main areas where this confusion is manifested. The first is in the classification of property and/or land law as belonging to either the sphere of public or private law. The second is the possible scope and limit of property in law given its pervasive presence in practically all subject areas of the law. The third area

is in the treatment of property rights in human and peoples' rights discourse,..."¹⁰⁷⁶

Gutto is van mening dat eiendom ("property") die kern vorm van konstitusionele en menseregte, internasionale publieke en privaatreë, deliktereë, strafreë, kontraktereë kommersiële reë, belastingreë, omgewingsreë mynbou- en minerale reë en baie ander vorme van die reë.¹⁰⁷⁷

Deur eiendom te sien as 'n regsbegrip met privaatreëtelike en publiekreëtelike raakpunte, maar 'n begrip wat nie suiwer privaatreëtelik of publiekreëtelik omskryf kan word nie, sal meehelp om onroerende eiendom meer toeganklik te maak vir die breë bevolking. Die feit dat dit kan geskied deur meer reëte as slegs eiendomsreëte is 'n verdere voordeel.

Grondontwikkeling in Suid-Afrika kom al 'n baie lang pad. Dit is 'n baie dinamiese afdeling van die reë. Daar is egter min deskundiges wat hulle op hierdie spesifieke deel van die reë begewe, wat veroorsaak dat die dinamika daarvan soms verlore gaan, en die bevolking nie altyd op hoogte van die implikasies van grondontwikkeling en die inbreukmaking daarvan op eiendomsreëte is nie.

¹⁰⁷⁶ Gutto xiii

¹⁰⁷⁷ Gutto xv

SUMMARY

URBAN SPATIAL AND LAND DEVELOPMENT IN SOUTH AFRICA

Before 1994, there were approximately ten legal ways of obtaining and controlling of landuse rights, eg rezoning, subdivision, consolidation, township establishment, and others. These procedures were very lengthy and involved a great deal of red tape.

The purpose of this study is to establish whether urban spatial and land development procedures will have the desired effect, and the role that land development objectives will play. Owing to the fact that land development is a wide concept, I will concentrate on urban spatial and land development, mainly in the metropolitan centres of South Africa.

This treatise consists of two parts. The first part contains a short historic background of the position in respect of physical planning, township establishment and town planning up to 1994. The second part deals with the present position in terms of legislation, for example, the *Development Facilitation Act*,¹⁰⁷⁸ the *Constitution of the Republic of South Africa*,¹⁰⁷⁹ the *Housing Act*,¹⁰⁸⁰ the *Restitution of Land Rights Act*¹⁰⁸¹ and the *Gauteng Development Planning Bill*.

The purpose of the *Development Facilitation Act* is to formulate an act that will bring about better results in respect of the implementation of the Reconstruction and Development

¹⁰⁷⁸ 67 of 1995.

¹⁰⁷⁹ 108 of 1996.

¹⁰⁸⁰ 107 of 1997.

¹⁰⁸¹ 22 of 1994.

Programme (RDP). The Act will do away with the red tape and stimulate speedier land development. An example of this is the establishment of initial ownership that can be registered in the Deeds Office before a general plan is approved by the Surveyor-general. This Act contains a new structure that is unknown to most role players. The overhead purpose of the Act is to revoke most of the previous legislation regarding physical planning, township establishment and town planning.

The main purpose of the Act is to introduce extraordinary measures to facilitate and speed up the implementation of reconstruction and development programmes, as well as projects in relation to land, and in so doing to lay down general principles that govern land development throughout the Republic and to provide for the establishment of a Development and Planning Commission for the purpose of advising the government on policy and laws concerning land development at national and provincial levels. It must also provide for the establishment of development tribunals in the provinces which will have the power to make decisions and resolve conflicts in respect of land development projects. The Act will also facilitate the formulation and implementation of land development objectives and will provide for uniform procedures nationally for the subdivision and development of land in urban and rural areas in order to promote the speedy provision and development of land for residential purposes, small-scale farming or other needs and uses and to promote security of tenure.

Land development objectives are five year development plans that have to be drawn up by every local authority. The Act stipulates that public participation forms an integral part of land development objectives. As soon as land development objectives have been approved by the

provincial government they obtain binding or legal status and will overrule every other development plan.

An ingredient of the governments' land reform policy is the restitution of land rights. Land claims can handicap or delay the development of land, and it is therefore necessary to discuss this issue in the treatise. The *Restitution of Land Rights Act* formulates the principles in terms of which of restitution of land rights must be handled. This Act provides for the restitution of land rights to persons or communities dispossessed of such rights after 19 June 1913 as a result of racially discriminatory laws or practices of the past. In terms of section 22 of the Act a Land Claims Court has been established. This Court has the same jurisdiction as a Supreme Court and all the decisions taken by the Court are binding and must be enforced. The purpose of the Land Claims Court is to settle matters regarding the deprivation of land as a result of racially discriminatory legislation or acts.

Housing is one of the most fundamental human needs. It is also one of the human needs which has been denied to many by apartheid practices and policies. There are two ways of addressing the housing crisis, namely by a constitutional right to housing and by specific legislation. The *Housing Act* was promulgated as a means addressing this matter. The purpose of the *Housing Act* is to provide for the facilitation of a sustainable housing development process, and lay down general principles applicable to housing development in all spheres of government.

Owing to the fact that there was no certainty regarding the possession of land and houses, and also to the fact that inhabitants were exposed to unfair eviction as a result of the discriminatory

legislation and practices of the past, the *Extension of Security of Ownership Act* was promulgated.

The above Act attempts to provide for measures, with State assistance, to facilitate long-term security of land tenure, to regulate the conditions of residence on certain portions of land, to regulate the conditions on and circumstances under which the right of persons to reside on land may be terminated, and to regulate the conditions and circumstances under which persons whose right of residence has been terminated, may be evicted from land.

The last piece of legislation to be discussed in the study is the *Constitution of the Republic of South Africa*. Section 25, which contains the principles regarding ownership, is discussed in detail.

After investigation of the above legislation, together with other relating matters, the conclusion has been reached that all new legislation which endeavour to do away with the red tape, will bring about its own red tape. The problem in the past was that there were too many pieces of legislation on land development. That was the main reason for the limitation of and delay in land development. The new legislation is causing exactly the same problems and it seems that problems of the past have not really been addressed.

1. LYS VAN AFKORTINGS

A

- A, a Artikel, artikel
Aa, aa Artikels, artikels
ANC African National Congress

G

- GK R Goewermentskennisgewing Regulasie

H

- Hfst Hoofstuk

I

- IMIESA Suid-Afrikaanse Instituut van Siviele Ingenieurstechnici

L

- LAWSA Law of South Africa
LUK Lid van die Uitvoerende Komitee

P

- par paragraaf
Prok R Proklamasie Regulasie

R

Reg	Regulasie
RSA	Republiek van Suid-Afrika

S

SA	Suid-Afrika
SAGJ	South African Geographical Journal
SAJHR	South African Journal of Human Rights
SAKP	Suid-Afrikaanse Kommunistiese Party
SALJ	The South African Law Journal
SAOT	Suid-Afrikaanse Ontwikkelingstrust
SA PR	SA Publiekreg
SATEB	Suid-Afrikaanse Tydskrif vir Ekonomiese en Bestuurswetenskappe
SK	Staatskoerant
Stell LR	Stellenbosch Law Review

T

THRHR	Tydskrif vir die Hedendaagse Romeins Hollandse Reg
TBVC	Transkei, Bophuthatswana, Venda en Ciskei

V

vn	voetnoot
----	----------

B BIBLIOGRAFIE

1. BOEKE

A

- ANC *The Reconstruction and Development Programme* (Johannesburg 1994)

B

- Budlender G "Towards a Right to Housing" in Van der Walt AJ *Land Reform and the Future of Landownership in South Africa* (Juta Kaapstad 1991)
- Budlender G, Latsky J en Roux T *Juta's New Land Law* (Juta Kenwyn 1998)

C

- Craythorne DL *Municipal Administration. A handbook* 4e uitg (Juta Kaapstad 1997)

D

- D'Oliveira JA van S "Group Areas and Community Development" in Joubert WA (red) *LAWSA* vol 10 (Butterworths Durban 1980) 329-458
- Delport HJ en Olivier NJJ *Sakereg Vonnisbundel* 2e uitg (Juta Kaapstad 1989)
- Dison LR en Mohamed I *Group Areas and Their Development* (Durban 1960)

E

- Esterhuysen W en Nel P *Die ANC* (Tafelberg Kaapstad 1990)

G

- Gutto SBO *Property and Land Reform Constitutional and Jurisprudential Perspectives* (Butterworths Durban 1995)

H

- Hall CG *Maasdorp's Institutes of SA Law vol II The Law of Property* 9e uitg (Juta Kaapstad 1971)

K

- Kleyn H en Boraine A *Silberberg and Schoemans's The Law of Property* 3e uitg (Butterworths Durban 1992)
- Kotze HJ en Greyling A *Political Organisations in South Africa A-Z* (Tafelberg Kaapstad 1994)

L

- Latsky J "The Legal Challenge of Structuring Housing Finance for Low Income Communities" in Van der Walt AJ *Land Reform and the Future of Landownership in South Africa* (Juta Kaapstad 1991)

M

- Meyer J "Townships and Town Planning" *LAWSA* vol 28 (Butterworths Durban 1987)

O

- Olivier NJJ, Pienaar GJ en Van der Walt AJ *Statutêre Sakereg* (Butterworths Kaapstad 1988)
- Olivier NJJ, Pienaar GJ en Van der Walt AJ *Sakereg Studentehandboek* (Juta Kaapstad 1989)

V

- Van Reenen TH *Land - Its Ownership and Occupation in S.A.; a Treatise on the Group Areas Act and the Community Development Act* (Juta Kaapstad 1962)
- Van der Walt AJ en Pienaar GJ *Inleiding tot die Sakereg* 2e uitg (Juta Kaapstad 1997)
- Van der Walt AJ *Land Reform and the Future of Landownership in South Africa* (Juta Kaapstad 1991)

2. PROEFSKRIFTE

P

- Pienaar JM *Stedelike beplannings en bewaringstegnieke in die lig van die grondbeheersisteem* (Doktorale Proefskrif PU vir CHO Maart 1994)

V

- Van Wyk AMA *Restrictive conditions as urban land-use planning instruments* (Doktorale Proefskrif Universiteit van Suid-Afrika September 1990)

3. MEMORANDUMS

A

- *Agenda van die Westelike Gauteng Diensteraad se taakspan op Grondontwikkeling* Julie 1996
- *Anoniem Responsibility of the Western Gauteng Services Council in relation to Local Authorities with their Development role in the Formulation of Land Development Objectives* Augustus 1996
- *Anoniem Implementation of the New Development Planning System in the Province of Gauteng* Memorandum gedateer 7 Junie 1996

C

- *Commission on Restitution of Land Rights Manual of Procedures for investigating claims for rights in urban land in terms of the Restitution of Land Rights Act 22 of 1994* gedateer 22 April 1997

D

- *Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering An institutional Scan of Government Policies and Legislation from a Development Planning Perspective* Maart 1997
- *Departement Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering Notice Regarding Land Development Objectives Memorandum* gedateer 23 Januarie 1998

G

- Gauteng Provincial Government *Gauteng Administrations Guidelines for RDP Projects*
ongedateer

L

- Legal Resource Centre *Land claims - the Constitution and the Restitution of Land Rights Act - a guide to the land restitution process* gedateer 24 Februarie 1997

V

- *Vierde konsep raamwerk dokument vir Provinsiale regering vir Grondontwikkelingsdoelwitte in Gauteng in terme van die Wet op Ontwikkelingsfasilitering* 1996

4. OMSENDSKRYWES

- Omsendskrywe no 11 van 1997 uitgereik deur die Kantoor van die Minister
Ontwikkelingsbeplanning en Ontwikkeling

5. REGSMENINGS

- Roestoff, Venter en Kruse Prokureurs "Status - Land Development Objectives/Integrated Development Plans" *Regsopinie* gedateer 19 November 1998

6. TYDSKRIFARTIKELS

A

- Anoniem "The RDP says no to gender discrimination (1995): Housing in Southern Africa" 1995 *Tydskrif vir Dieetkunde en Huishoudkunde* vol 23 no 2 105

B

- Bennett T W en Roos J W "The 1991 Land reform acts and the future of African Customary Law" 1992 *SALJ* vol 109 447-471
- Bergh J S "Grondregte in Suid-Afrika: 'n 19de eeuse Transvaalse perspektief" 2 November 1995 *Historia* vol 40 no 2 39-47
- Bobbert M "A landmark decision in the Land Claims Court" Julie 1996 *De Rebus* 451-453
- Budlender G en Claassens J "Statement on the White Paper on Land Reform and the accompanying bills" 1991 *SAJHR* 159-168

C

- Celliers J "So word met eise gehandel" 26 Mei 1995 *Landbouweekblad* 44
- Choudree R en McIntyre I "Restitution of Land in two jurisdictions: Australia and South Africa" 1997 *SALJ* vol 114 187-196
- Cilliers J "Binnegevegte verdrag proses" 12 Junie 1998 *Landbouweekblad* 30-31
- Claassen J "Regering se planne bekend" 21 Maart 1997 *Landbouweekblad* 14

D

- Davenport TR "Some Reflections on the History of Land Tenure in South-Africa, Seen In the Light of Attempts by the State to Impose Political and Economic Control" 1985 *Acta Juridica* 53-73
- De Beer F "Developing and using skills in community development to achieve the objectives of the Reconstruction and Development Programme" 1995 *Tydskrif vir Dieetkunde en Huishoudkunde* vol 23 no 2 102
- De Villiers T "Wat ANC se plan met grond beteken" 11 Februarie 1994 *Finansies en Tegniek* 10-11
- De Villiers T "Wil Hanekom skuiwergate toestop?" 14 Februarie 1997 *Finansies en Tegniek* 44
- Deneys Reitz Prokureurs Oktober 1998 *Property Update* no 3 1-3
- Du Plessis PG en Pienaar J "The Restitution of Land Rights and Redistribution of Land in South Africa: Potential Effects on Value and on the Economy - 1995" Winter 1996 *SATEB* vol 19 162-186
- Du Plessis W "Regstellende aksie met betrekking tot grond" 1991 *TRW* 140 - 154
- Du Plessis W "Dorpstigting: Suid-Afrikaanse Ontwikkelingstrust en selfregerende gebiede" 1991 *THRHR* 444-457
- Du Plessis W en Olivier NJJ "Okkupasie van Huurpagpersele" 1990 *THRHR* 619-622
- Du Plessis W, Olivier N en Pienaar J "Wette op grondbesit herroep" 1991 *SA PR* 116-125
- Du Plessis W, Olivier N en Pienaar J "Nuwe Grondmaatreëls" 1991 *SA PR* 255-269
- Du Plessis W, Olivier N en Pienaar J "The ever-changing land law" 1995 *SA PR* vol 10

145-167

- Du Plessis W, Olivier N en Pienaar J "Land Law and land policy" 1995 *SA PR* vol 10 468-487
- Du Plessis W, Olivier N and Pienaar J "Land reform gains momentum during 1996" 1997 *SA PR* vol 11 251-264
- Du Plessis W, Olivier N en Pienaar J "Land reform continues during 1997" 1997 *SA PR* vol 12 531-549
- Du Plessis W, Olivier N en Pienaar J "Land: still a contentious issue" 1998 *SA PR* vol 13 149-169

F

- Feinberg HM "Pre-apartheid African land ownership and the implication for the current restitution debate in South Africa" 2 November 1995 *Historia* vol 40 no 2 48-63

G

- Gouws A. "So sal eise gehanteer word" 20 Mei 1994 *Landbouweekblad* 14

H

- Horn AC "The identity of land in the Pretoria District, 19 June 1913: Implications for South Africa" 1998 *SAGJ* vol 80 no 1 9-22

K

- Khosa MM "Whose Land is it Anyway?" 1994/95 *Indicator SA* vol 12 50-56

- Kirsten JF en Ngqangweni S "Progress with different land reform options in South Africa" Desember 1996 *Agrekon* vol 35 no 4 218-223
- Klug H "The Restitution of Land Rights Act 22 van 1994" 1994 *Annual Survey of South African Law* 12-20

L

- Levitz E "This land is my land" Junie 1995 *Publico* vol 1995 4-6

M

- Milton JRL "Planning and Property" 1985 *Acta Juridica* 267-289
- *Munisipale en Openbare Dienste* November 1994 2
- Mwendea KK "Land claims and mineral rights in Namaqualand: a comparative legal study" 1994 *SA PR* vol 9 81-93

O

- Olivier NJJ "Huurpag" 1991 *THRHR* 429-443
- Olivier NJJ "Swart grondbeheer buite die stedelike gebiede en die nasionale state: Agtergrond en oorsig" 1990 *De Jure* vol 23 285-314
- Onbekend "So lyk die riglyne" 12 November 1993 *Landbouweekblad* 16-39

S

- Scheepers T en Du Plessis W "Extension of Security of Tenure Act - A bone of contention" 1998 *THRHR* vol 61 473-482

- Schoombee JT "Group Areas Legislation - the Political Control of Ownership and Occupation of Land" 1985 *Acta Juridica* 77-93
- Singer JW "Property and equality: Public accommodations and the constitution in South Africa and the United States" 1997 *SA PR* vol 12 53-86
- Small J and Mhaga F "Gender, land tenure and environment" 1996 *Agenda* no 28-31 - 55-61
- Steyn L "On land issues" 1997 *Salut* vol 4 no 4 30-31

T

- Tempelhoff J "n Historiese perspektief" 6 September 1996 *Landbouweekblad* 26

V

- Van Blerk C "Going back to the roots" 1996 *SA Now* 1-6
- Van der Merwe CG "Law of Property (Including mortgage and pledge)" 1991 *Annual Survey of South African Law* 121-126
- Van der Walt AJ "Developments that may change the institution of private ownership so as to meet the needs of a non-racial society in South Africa" 1990 *Stell LR* vol 1 26-48
- Van der Walt AJ "Land law without the land acts- predicaments and possibilities" 1991 *THRHR* vol 54 738-752
- Van der Walt A J "The fragmentation of land rights" 1992 *SAJHR* vol 8 431-450
- Van der Walt AJ " The impact of a bill of rights on property law" 1993 *SA PR* 296-319
- Van der Walt AJ "Land Reform in South Africa since 1990: an overview" 1995 *SA PR* vol 10 1-30

- Van der Walt AJ "The limits of constitutional property" 1997 *SA PR* vol 12 275-329
- Van der Walt AJ "Roman Law, fundamental rights, and land reform in Southern Africa" 1998 *THRHR* vol 61 400-422
- Van Rensburg PJ "Cattanach and Wall Of LDO's and UFO's - the formulation of land development objectives" Junie 1997 *Imiesa* 3-5
- Van Vuuren M "Sommige boere kan seerkry" 27 Oktober 1995 *Landbouweekblad* 24-25
- Van Vuuren M "Vele probleme laat eise sloer" 18 Oktober 1996 *Landbouweekblad* 44-45
- Van Vuuren M "Die boere het dalk ook 'n kans" 29 Mei 1998 *Landbouweekblad* 14-15
- Van Vuuren M "Planne om restitusie te red" 25 September 1998 *Landbouweekblad* 74-75
- Van Wyk AMA "Into the 21st century with the reform of Planning Law" 1991 *THRHR* vol 54 282-289
- Van Wyk AMA "Land Law update" 1991 *Codicillus* vol 32 43-48
- Van Wyk AMA "ICPLA II, public participation in planning and the South African connection" 1993 *SA PR* 205-217
- Van Wyk J "Land Reform underpins the RDP" 1994 *RSA-Oorsig* vol 7 10-19

W

- Whittle B "Property Law Industry primes itself" Julie 1995 *De Rebus* 391-392
- Wood S "Land Locked" Maart 9-15 1995 *Finance Week* vol 64 12-16

7. WETGEWING

7.1 WETTE

A

- *Algemene Regswysigingswet 101 van 1969*
- *Aziaten (Grond en Bezigheid) Wijzigingswet (Transvaal) 37 van 1919*

B

- *Behuisingswet 107 van 1997*
- *Bevolkingsregistrasiewet 30 van 1950*
- *Bevolkingsregistrasiewet 114 van 1991*

G

- *Grondwet van die Nasionale State 21 van 1971*
- *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika 200 van 1993*
- *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika 108 van 1996*
- *Gauteng Opheffings op Beperkingswet 3 van 1996*
- *Gauteng Wetsontwerp op Ontwikkelingsbeplanning 1998*

N

- *Naturelle (Stedelike Gebiede) Wet 21 van 1923*

O

- *Onteieningswet 63 van 1975*
- *Ontwikkelingstrust en Grond Wet 18 van 1936*
- *Oorgangswet op Plaaslike Regering 209 van 1993*
- *Opmetingswet 9 van 1927*

R

- *Rasionaliseringswet op Omgewingswette 51 van 1997*
- *Registrasie van Akteswet 47 van 1937*

S

- *Slumswet 76 van 1979*
- *Swart Grond Wet 27 van 1913*
- *Swartes (Stadsgebiede) Konsolidasiewet 25 van 1945*
- *Swartes (Stadsgebiede) Wysigingswet 97 van 1978*

T

- *Transvaal Wet 3 van 1885*
- *Transvaal Wet op Edel en Onedel Metale 35 van 1908*
- *Transvaal Wysigingswet op Dorpe 34 van 1908*
- *Tweede Algemene Regswysigingswet 108 van 1993*

W

- *Wet op Adverteer langs en Toebou van Paaie* 21 van 1940
- *Wet op Afskaffing van Rasgebaseerde Grondreëlings* 108 van 1991
- *Wet op Arbeidsverhoudinge* 66 van 1995
- *Wet op Beperking van Handel en Okkupasie van Grond (Transvaal en Natal)* 35 van 1943
- *Wet op die Afskaffing van Instromingsbeheer* 68 van 1986
- *Wet op die Nasionale Parke* 57 van 1976
- *Wet op die Onderverdeling van Landbougrond* 70 van 1970
- *Wet op die Ontwikkeling van Groepsgebiede* 69 van 1955
- *Wet op die Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe* 4 van 1984
- *Wet op die Opgradering van Grondbesitregte* 112 van 1991
- *Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Besitreg* 62 van 1997
- *Wet op die Verwydering van Beperkings in Dorpe* 48 van 1946
- *Wet op die Voorkoming van Lugbesoedeling* 45 van 1965
- *Wet op die Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onregmatige Besetting van Grond* 19 van 1998
- *Wet op Fisiese Beplanning* 88 van 1967
- *Wet op Fisiese Beplanning* 125 van 1991
- *Wet op Gemeenskapsontwikkeling* 3 van 1966
- *Wet op Gemeenskaplike Kleurlingreservate* 3 van 1961
- *Wet op Gesondheid* 63 van 1977
- *Wet op Groepsgebiede* 41 van 1950
- *Wet op Groepsgebiede* 36 van 1966

- *Wet op Grondbesit van Asiate in Transvaal* 35 van 1932
- *Wet op Grondsake* 101 van 1987
- *Wet op Herstel van Grondregte* 22 van 1994
- *Wet op Kaapse Sendingstasies en Kommunale Reserwes* 29 van 1909
- *Wet op Kleurlingnedersettings* 7 van 1946
- *Wet op Landdroshowe* 32 van 1944
- *Wet op Landelike Kleurlinggebiede* 24 van 1963
- *Wet op Maatskappye (Transvaal)* 31 van 1909
- *Wet op Minder Formele Dorpstigting* 113 van 1991
- *Wet op Nasionale Bouregulasies en Boustandaarde* 103 van 1977
- *Wet op Nasionale Paaie* 54 van 1971
- *Wet op Omsetting van Sekere Regte in Huurpag of Eiendomsreg* 81 van 1988
- *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* 67 van 1995
- *Wet op Opheffing van Beperkings* 84 van 1967
- *Wet op Sendingstasies en Reserwes vir Kleurlinge* 12 van 1949
- *Wet op Swart Plaaslike Owerhede* 102 van 1982
- *Wet op Tussentydse Beskerming van Informele Grondregte* 31 van 1996
- *Wet op Verenigings vir Gemeenskaplike Eiendom* 28 van 1996
- *Wet op Voorkoming van Onregmatige Plakkery* 52 van 1951
- *Wet vir die Behoud van Kleurlinggebiede* 31 van 1961
- *Wysigingswet op Groepsgebiede* 101 van 1984

7.2 ORDONNANSIES

D

- *Dorpsbeplanningsordonnansie 27 van 1949 (N)*

O

- *Ordonnansie op Dorpe 9 van 1969 (O)*
- *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe 15 van 1986 (T)*
- *Ordonnansie op Grondgebruiksbeplanning 15 van 1985 (K)*
- *Ordonnansie op Verdeling van Grond 20 van 1986*

T

- *Transvaalse Ordonnansie van 1965*

7.3 WITSKRIFTE

D

- Departement van Grondsake *White Paper on South African Land Policy* April 1997

W

- *Witskrif op Stedelike Vernuwning en Inskakelingsplan vir Stede, Dorpe en Voorstede*
Oktober 1997

7.4 REËLS EN REGULASIES

7.4.1 REËLS

- *Reëls in verband met die prosedure van die Kommissie van Herstel van Grondregte, uitgevaardig kragtens die Wet op Herstel van Grondregte 22 van 1994, R703 SK no. 16407 12 Mei 1995*

7.4.2 REGULASIES

- *Regulasies betreffende die Administrasie en Beheer van Dorps- en Swartgebiede SK no. 373 16 November 1962*
- *Regulasies betreffende die Administrasie en Beheer van Grond in Swart Stedelike Woongebiede Pr R1036 SK 14 Junie 1968*
- *Regulasies betreffende grond in Swart Gebiede SK no. 2486 11 Julie 1969*
- *Regulasies rakende Grondontwikkelingsdoelwitte in terme van die Wet op Ontwikkelingsfasilitering, 1995 (Wet 67 van 1995) Buitengewone Provinsiale Koerant van Gauteng no 257 30 Augustus 1996*
- *Regulasies op Ontwikkelingsfasilitering GK no 1412 30 Augustus 1996*

C. REGISTER VAN HOFSAKE

A

- *Administrateur, Transvaal v Lotz 1960 (2) SA 135 (T)*

- *Administrator, Cape Province v Ruyteplaats Estates (Pty) Ltd* 1952 (1) SA 541 (A)
- *Africa v Boothan* 1958 (2) SA 459 (A)

C

- *Chief Nchabeleng v Chief Phasha* 1998 (3) SA 578 (GEH)
- *Cohen v Verwoerdburg Town Council* 1983 (1) SA 334 (A)
- *Cotton Trail Homes (Pty) Ltd v Palm Fifteen (Pty) Ltd* 1977 (1) SA 264 (W)

D

- *Dadoo Ltd v Krugersdorp Municipal Council* 1920 AD 530
- *Diepsloot Residents' and Landowners Association and Another v Administrator, Transvaal* 1994 (3) SA 336 (A)
- *Dulabh and Another v Department of Land Affairs* 1997 (4) SA 1108 (GEH)
- *Du Preez and Another v Truth and Reconciliation Commission* 1997 (3) SA 204 (A)

E

- *Elliston v Reacher* 1908 2 Ch 374
- *Estate Breet v Peri-Urban Areas Health Board* 1955 (3) SA 523 (A)
- *Ex Parte North Central and South Central Metropolitan Substructure Councils of the Durban Metropolitan Area and Another* 1998 (1) SA 78 (GEH)

F

- *Farjas (Pty) Ltd and Another v Regional Land Claims Commissioner, KwaZulu-Natal*
1998 (2) SA 900 (GEH)

J

- *Jones v City of Salisbury* 1973 (1) SA 548 (RA)

L

- *Lategan v Koopman en Andere* 1998 (3) SA 457 (GEH)

M

- *Malan and Another v Ardconnel Investments* 1988 (2) SA 12 (A)
- *Mayibuye I - Cremin Committee Land Claim* GEH 28/96
- *Minister of the Interior v Lockhat* 1961 (2) SA 587 (A)

O

- *Oertel v Direkteur v Plaaslike Bestuur* 1983 (1) SA 354 (A)

P

- *Parbhoo v Spilg* 1990 (2) SA 398 (W)

R

- *R v Tamblin* 1911 TPD 772

- *R v Zulu* 1959 (1) SA 263 (A)
- *Re MacLeantown Residents Association: Re Certain Erven and Commonage in MacLeantown* 1996 (4) SA 1272 (GEH)
- *Reynolds v Oosthuizen* 1916 WLD 103
- *Rex v Abdurahman* 1950 (3) SA 136

S

- *S v Adams, S v Werner* 1981 (1) SA 187 (A)
- *S v Ahmed* 1968 (4) SA 207 (K)
- *S v Cyril Investments (Pty) Ltd* 1965 (3) SA 210 (K)
- *S v Govender* 1986 (3) SA 969 (T)
- *Shell SA (Pty) Ltd v Alexene Investments (Pty) Ltd* 1980 (1) SA 683 (W)

T

- *Transvaal Agricultural Union v Minister of Land Affairs and Another* 1997 (2) SA 621 (KH)

V

- *Vumane v Mkize* 1990 (1) SA 465 (W)

Z

- *Zulu and Others v Van Rensburg and Others* 1996 (4) SA 1236 (GEH)