

**GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE GRONDONTWIKKELING IN
SUID-AFRIKA, MET SPESIFIEKE VERWYSING NA GAUTENG**

deur

SUSAN BOUILLON

ingedien ter voldoening aan die vereistes van die graad

DOCTOR LEGUM

aan die

POTCHEFSTROOMSE UNIVERSITEIT VIR CHRISTELIKE HOËR ONDERWYS

PROMOTOR: PROFESSOR G. J. PIENAAR

DESEMBER 2003



BEDANKINGS

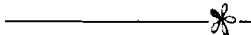
Wanneer jy na gawes hunker wat jy nie hardop durf noem nie, en wanneer jy treur sonder om te weet waarom - weet dan: jy is besig om saam met alle dinge rondom jou te groei, en om na jou groter self uit te styg.

Uit: Kahlil Gibran *Sand en Skuim* 1981

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

- ♣ My promotor, 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. Prof, het voorwaar kans gesien vir baie!
- ◆ My Pa, Paula en vriende, vir hulle eindelose geduld, liefde, aanmoediging en ondersteuning. Dankie dat julle my ondersteun en in my bly glo het.
- ♥ Aan almal wat 'n bydrae, hoe gering ook al, tot die totstandkoming van hierdie dokument gelewer het, dit mag miskien nie so voorkom nie, maar julle was 'n onmisbare skakel in hierdie ketting. Dankie!!
- ♠ Bowenal:
Eer aan God in die hoogste.

Opedra aan my Ma (24 November 1941 - 26 Julie 1995)





INHOUDSOPGAWE

HOOFSTUK 1

INLEIDING	1
1.1 Probleemstelling	1
1.2 Doel van die studie	3
1.3 Uitgangspunte, veronderstellings en hipoteses	4
1.4 Raamwerk van die proefskrif	7
1.5 Navorsingmetode wat in die studie gebruik is	7

HOOFSTUK 2

DIE ROL VAN REGTE IN EIENDOM, BEPLANNINGSREG EN ONTWIKKELINGSREG IN GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE GRONDONTWIKKELING

2.1 Inleiding	8
2.2 Regte in eiendom in Suid-Afrika	9
2.2.1 Inleiding	9
2.2.2 Wat is 'n reg in eiendom	10
2.2.3 Die eiendomsklousule en beskerming van regte in eiendom uit hoofde van die <i>Grondwet</i>	10
2.2.3.1 Die eiendomsklousule soos vervat in die <i>Grondwet</i>	10
2.2.3.2 Beskerming van regte in eiendom	13
2.2.3.3 Ontneming en onteiening van regte in eiendom	15
2.2.3.3.1 Ontneming van regte in eiendom	15
2.2.3.3.2 Onteiening van eiendom en regte in eiendom	19
2.2.4 Soorte regte in eiendom	23
2.2.4.1 Eiendomsreg	24
2.2.4.1.1 Voorlopige eiendomsreg	25
2.2.4.1.2 Beperking op en beëindiging van eiendomsreg	28
2.2.4.2 Beperkte saaklike regte en beperkende voorwaardes	29
2.2.4.2.1 Ontwikkelingsbeheermaatreëls	29
2.2.4.2.2 Stigtingsvoorwaardes en titelvoorwaardes	30
2.2.4.2.3 Voorwaardes opgelê uit hoofde van 'n Dorpsbeplanningskema (Bylae B)	32
2.3 Rol en plek van regte in eiendom in die Suid-Afrikaanse Regstelsel	35
2.4 Die plek en rol van Beplanningsreg in die Suid-Afrikaanse Regstelsel	37

2.5	Die rol en plek van Ontwikkelingsreg in die Suid-Afrikaanse Regstelsel	40
2.6	Beplanningsreg versus Ontwikkelingsreg	41
2.7	Ten Slotte.....	42

HOOFSTUK 3

GRONDONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA - 'N HISTORIESE SAMEVATTING..... 43

3.1	Inleiding.....	43
3.2	Die posisie voor 1991	43
3.2.1	Inleiding.....	43
3.2.2	Verkryging van eiendomsreg.....	44
3.2.3	Verskillende soorte grond en eiendomsgrond	44
3.2.3.1	Inleiding.....	44
3.2.3.2	Swart gebiede.....	44
3.2.3.3	Die oorblywende gebiede	46
3.3	Posisie na 1991 – die oorgangstydperk	47
3.3.1	Inleiding.....	47
3.3.2	Afskaffing van rasgebaseerde grondreëlings.....	48
3.3.3	Opgradering van grondbesitregte	48
3.3.4	Minder formele dorpsstigting.....	49
3.3.5	Fisiese beplanning, Dorpsbeplanning en Dorpsstigting na 1991	49
3.3.5.1	Fisiese beplanning	49
3.3.5.2	Stadsbeplanning.....	51
3.3.5.3	Dorpsstigting	52
3.4	Posisie vanaf 1994 – Die nuwe era.....	53
3.4.1	Inleiding.....	53
3.4.2	Die Heropbou en Ontwikkeling van Suid-Afrika.....	54
3.4.3	Ander Beleidsdokumente en Wetgewing uitgevaardig na 1994.....	55
3.5	Ten Slotte.....	57

HOOFSTUK 4

VOLHOUBARE ONTWIKKELING EN GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING IN SUID-AFRIKA..... 60

4.1	Volhoubare Ontwikkeling (<i>Sustainable Development</i>) in Suid-Afrika.....	60
4.1.1	Inleiding.....	60

4.1.2	Ontstaan van Volhoubare Ontwikkeling	61
4.1.3	Wat is Volhoubare Ontwikkeling	62
4.1.4	Doel van Volhoubare Ontwikkeling	65
4.1.5	Inhoud en raamwerk van Volhoubare Ontwikkeling.....	66
4.1.5.1	Geïntegreerde Omgewingsbestuur.....	67
4.1.5.1.1	Inleiding.....	67
4.1.5.1.2	Ontstaan van Geïntegreerde Omgewingsbestuur.....	67
4.1.5.1.3	Doel van Geïntegreerde Omgewingsbestuur	68
4.1.5.1.4	Inhoud van Geïntegreerde Omgewingsbestuur	69
4.1.5.1.4.1	Omgewingsimpakstudie	69
4.1.5.1.4.1.1	Inleiding.....	69
4.1.5.1.4.1.2	Wat is 'n Omgewingsimpakstudie.....	70
4.1.5.1.4.1.3	Doel van die Omgewingsimpakstudie	70
4.1.5.1.4.1.4	Wanneer is 'n Omgewingsimpakstudie nodig?	71
4.1.5.1.5	Regsraamwerk van Geïntegreerde Omgewingsbestuur.....	72
4.1.5.1.6	Beginsels onderliggend aan Geïntegreerde Omgewingsbestuur	73
4.1.5.2	<i>Multi-Stakeholder Integrated Sustainability Planning</i>	74
4.1.5.3	<i>Agenda 21</i>	75
4.1.5.4	<i>Local Agenda 21</i>	76
4.1.5.4.5	Gevallstudie	81
4.1.5.4.5.1	Marabastad.....	81
4.1.5.5	Habitat Agenda	82
4.1.7	Regsraamwerk vir Volhoubare Ontwikkeling in Suid-Afrika.....	82
4.1.6.1	Inleiding.....	82
4.1.6.2	Artikel 24 van die <i>Grondwet</i>	83
4.1.6.3	Die <i>Witskrif op die Omgewingsbestuur</i> April 1999.....	84
4.1.6.4	Die <i>Wet op die Nasionale Omgewingsbestuur</i> , Die <i>Wet op Omgewingsbewaring</i> en die <i>Wet op Ontwikkelingsfasilitering</i>	85
4.1.6.5	Ander statutêre dokumente	87
4.1.7	Toepassing van Volhoubare Ontwikkeling in Suid-Afrika	88
4.1.8	Ten Slotte.....	89
4.2	Geïntegreerde Ontwikkelingsbeplanning - Suid-Afrika se reaksie op <i>Agenda 21</i>	92
4.2.1	Inleiding.....	92
4.2.2	Wat is Geïntegreerde Ontwikkelingsbeplanning	93

4.2.3	Ontstaan van Geïntegreerde Ontwikkelingsbeplanning	94
4.2.4	Doel van Geïntegreerde Ontwikkelingsbeplanning	95
4.2.5	Belang van Geïntegreerde Ontwikkelingsbeplanning	97
4.2.6	Karakterieenskappe van Geïntegreerde Ontwikkelingsbeplanning	99
4.2.6.1	Inleiding	99
4.2.6.2	Samewerkende Regering	99
4.2.6.3	Ontwikkelingsgerigte Plaaslike Rerering	102
4.2.6.4	Enkele Beplanningsisteem	105
4.2.6.5	Openbare Deelname	107
4.2.6.5.1	Inleiding	107
4.2.6.5.2	Wat is Openbare Deelname?	108
4.2.6.5.3	Aard en inhoud van Openbare Deelname	110
4.2.6.5.4	Vorms van Openbare Deelname	111
4.2.6.5.5	Aanwending van Openbare Deelname en die rol van wetgewing	113
4.2.6.6	Strategiese Fokus	115
4.2.6.7	Integrasie	115
4.2.7	Komponente van Geïntegreerde Ontwikkelingsbeplanning	116
4.2.7.1	Inleiding	116
4.2.7.2	Grondontwikkelingsdoelwitte	116
4.2.7.3	Geïntegreerde Ontwikkelingsplanne	117
4.2.7.3.1	Inleiding	117
4.2.7.3.2	Wat is Geïntegreerde Ontwikkelingsplanne	118
4.2.7.3.3	Ontstaan van Geïntegreerde Ontwikkelingsplanne	119
4.2.7.3.4	Doel van Geïntegreerde Ontwikkelingsplanne	120
4.2.7.3.5	Inhoud van Geïntegreerde Ontwikkelingsplanne	121
4.2.7.3.6	Proses vir Beplanning, Opstel, Anneem en Hersiening van Geïntegreerde Ontwikkelingsplanne	122
4.2.7.3.6.1	Voor die inwerkingtreding van die <i>Stelselwet</i>	122
4.2.7.3.6.2	Na die inwerkingtreding van die <i>Stelselwet</i>	123
4.2.7.3.6.2.1	Fase 0: Voorbereiding	123
4.2.7.3.6.2.2	Fase 1: Analise	124
4.2.7.3.6.2.3	Fase 2: Strategieë	124
4.2.7.3.6.2.4	Fase 3: Projekte	125
4.2.7.3.6.2.5	Fase 4: Integrasie	126
4.2.7.3.6.2.6	Fase 5: Goedkeuring	126
4.2.7.3.6.2.7	Implementeringsfase	127

4.2.7.3.6.2.8	Moniterings- en Evalueringsfase	127
4.2.7.3.6.2.9	Hersieningsfase.....	128
4.2.7.3.7	Toepassing van Geïntegreerde Ontwikkelingsplanne	128
4.2.7.3.8	Status van Geïntegreerde Ontwikkelingsplanne	129
4.2.7.4	Ontwikkelingsbeginsels vervat in die <i>Wet op Ontwikkelingsfasilitering</i>	129
4.2.7.4.1	Inleiding.....	129
4.2.7.4.2	Wat is die Ontwikkelingsbeginsels.....	129
4.2.7.4.3	Die Beginsels	130
4.2.7.4.4	Doel van die Beginsels	139
4.2.7.4.5	Status van die Ontwikkelingsbeginsels	140
4.2.7.4.6	Toekoms van die Grondontwikkelingsbeginsels	140
4.2.7.4.6.1	Inleiding.....	140
4.2.7.4.6.2	Die Aanwysende Beginsels soos uiteengesit in die <i>Wetsontwerp op Grondgebruikbestuur</i>	141
4.2.7.4.6.3	Die Beplannings- en Ontwikkelingsbeginsels soos vervat in die <i>Gauteng Wet op Beplanning en Ontwikkeling</i>	143
4.2.7.5	Bestuur van Grondgebruike.....	145
4.2.7.5.1	Inleiding.....	145
4.2.7.5.2	Aard en Inhoud van Grondgebruiksbestuur.....	145
4.2.7.5.3	Doel van Grondgebruiksbestuur	147
4.2.7.5.4	Komponente van Grondgebruiksbestuur	148
4.2.7.5.4.1	Grondgebruikskema / Soneringskemas	148
4.2.7.5.4.2	Ruimtelike Ontwikkelingsraamwerk / Geïntegreerde Ontwikkelingsplanne	150
4.2.7.5.4.3	Grondgebruiksregulering.....	151
4.2.7.5.5	Bestuur en implementering van Grondgebruiksbestuur	152
4.2.8	Voordele verbonde aan Geïntegreerde Ontwikkelingsbeplanning.....	152
4.2.9	Gevolgtrekkings.....	154
4.3	Aanbevelings en Slot.....	159

HOOFSTUK 5

GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE LANDELIKE GRONDONTWIKKELING.....		161
5.1	Landelike Grondontwikkeling in Suid-Afrika.....	161
5.1.1	Inleiding.....	161
5.1.2	Agtergrond.....	161
5.1.3	Wat is Landelike gebiede.....	162

5.1.4	Soorte Landelike grond.....	163
5.1.4.1	Grond in private eiendomsreg	163
5.1.4.2	Stamgrond.....	164
5.1.4.2.1	Residensiële Stamgrond.....	165
5.1.4.2.2	Kommunale Grond	165
5.1.4.4	Gevolgtrekkings.....	167
5.1.5	Regte in eiendom in Landelike Grondstukke	168
5.1.6	Landelike Grondontwikkeling na 2000	174
5.1.6.1	Inleiding.....	174
5.1.6.2	Geïntegreerde Volhoubare Landelike Ontwikkeling.....	175
5.1.6.2.1	Inleiding.....	175
5.1.6.2.2	Huidige Grondslag van Geïntegreerde Volhoubare Landelike Ontwikkeling	176
5.1.6.2.2	Plaaslike Ekonomiese Ontwikkeling	176
5.1.6.2.2.1	Inleiding.....	176
5.1.6.2.2.2	Wat is Plaaslike Ekonomiese Ontwikkeling?.....	177
5.1.6.2.2.3	Regsraamwerk van Plaaslike Ekonomiese Ontwikkeling	179
5.1.6.2.2.4	Vorme van Plaaslike Ekonomiese Ontwikkeling	181
5.1.6.2.2.5	Plaaslike Ekonomiese Ontwikkeling in Landelike Gebiede.....	182
5.1.6.2.3	Geïntegreerde Program vir Grond Herverdeling en Landbou Ontwikkeling van 2000	184
5.1.6.2.3.1	Inleiding.....	184
5.1.6.2.3.2	Ontstaan en inhoud van die Grondhervorming en Landbou ontwikkelingsprogram.....	185
5.1.6.2.3.3	Toepassing van die Grondhervorming en Landbou Ontwikkelingsprogram	186
5.1.6.2.3.4	Werkbaarheid van die Grondhervorming en Landbouontwikkelingsprogram.....	187
5.1.6.2.4	Geïntegreerde Volhoubare Landelike Ontwikkelingstrategie van 2000	188
5.1.6.2.4.1	Inleiding.....	188
5.1.6.2.4.2	Omskrywing en inhoud van die Geïntegreerde Volhoubare Landelike Ontwikkelingstrategie.....	189
5.1.6.2.4.3	Toepassing van die Geïntegreerde Volhoubare Landelike Ontwikkelingstrategie ...	190
5.1.6.2.5	<i>Wetsontwerp op Kommunale Grondregte</i> van 2003.....	191
5.1.6.2.5.1	Inleiding.....	191
5.1.6.2.5.2	Inhoud en doel van die <i>Wetsontwerp op Kommunale Grondregte</i>	191
5.1.6.2.5.3	Sekerheid van Beheersregte uit hoofde van die <i>Wetsontwerp op Kommunale Grondregte</i>	193
5.1.6.2.5.3.1	Regsekerheid van Beheersregte onder die <i>Kommunale Grondregstelsel</i>	193

5.1.6.2.5.3.2	Regsonsekere Beheersregte	194
5.1.6.2.5.3.3	Oordrag van Kommunale Grond	194
5.1.6.2.5.4	Toepassing van die <i>Wetsontwerp op Kommunale Grondregte</i>	195
5.1.6.3	Faktore wat 'n rol speel in Geïntegreerde Volhoubare Landelike Grondontwikkeling.....	197
5.1.6.3.1	Grond aan die Grondloses	197
5.1.6.3.1.1	Inleiding.....	197
5.1.6.3.1.2	Posisie van die Landelike Armes.....	198
5.1.6.3.1.3	Posisie van Huurarbeiders	199
5.1.6.3.2	Afbakening van Grense	200
5.1.6.3.3	Dorpsbeplanningskemas	201
5.1.6.3.4	<i>Welma Boerdery-Saak</i>	202
5.1.6.4	Rol van Tradisionele leiers in die Geïntegreerde Volhoubare Landelike Grondontwikkelingsproses	204
5.1.6.4.1	Inleiding.....	204
5.1.6.4.2	Wat is Tradisionele Leierskap	205
5.1.6.4.3	Wat behels Tradisionele Leierskap.....	206
5.1.6.4.4	Rol en funksie van Tradisionele leiers.....	207
5.1.7	Statutêre dokumente wat 'n rol speel in Geïntegreerde Volhoubare Landelike Grondontwikkeling.....	210
5.1.7.1	Die <i>Wet op Ontwikkelingsfasilitering</i>	210
5.1.7.2	Die <i>Wet op Onderverdeling van Landbougrond</i> en die <i>Ordonnansie op .Verdeling van Grond</i>	212
5.1.7.3	Die <i>Wet op die Transformasie van Sekere Landelike Gebiede</i>	213
5.1.7.4	Die <i>Wet op Reëling van Grondtitels</i>	214
5.1.7.5	Die <i>Wet op die Beskikbaarstelling van Grond en Bystand</i>	215
5.1.7.6	Die <i>Wet op die Herstel van Grondergte</i>	217
5.1.8	Gevolgtrekking	219
5.2	Ontwikkelingsbeplanning in die Landelike Gebiede van Botswana	223
5.2.1	Inleiding.....	223
5.2.2	Die Grondsisteem van Botswana	224
5.2.2.1	Inleiding.....	224
5.2.2.2	Soorte grond in Botswana.....	224
5.2.3	Regte in eiendom in die Landelike Gebiede van Botswana	227
5.2.4	Vestigingspatrone en Behuising in Botswana	230

5.2.4.1	Inleiding.....	230
5.2.4.2	Soorte Landelike Vestigings in Botswana.....	230
5.2.4.3	Die Vestigingsbeleid in die Landelike Gebiede van Botswana.....	233
5.2.4.4	Die Nasionale Behuisingsbeleid van Botswana	234
5.2.5	Ontwikkelingsbeplanning in Botswana	235
5.2.5.1	Inleiding.....	235
5.2.5.2	Beplanning in Botswana.....	236
5.2.5.3	Streeksbeplanning in Botswana.....	237
5.2.5.4	Die Landelike Grondontwikkelingsbeleide van Botswana	238
5.2.5.4.1	Inleiding.....	238
5.2.5.4.2	Die <i>Accelerated Rural Development Programme</i>	239
5.2.5.4.3	Die <i>Tribal Grazing Land Policy</i> van Botswana	240
5.2.5.4.4	Die <i>Arable Lands Development Programme</i>	242
5.2.6	Gevolgtrekking en Slot.....	243
5.3	Vergelyking tussen die Landelike Gebiede van Suid-Afrika en die Landelike Gebiede van Botswana	244
5.4	Aanbevelings en Slot.....	247

HOOFSTUK 6

GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE STEDELIKE GRONDONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA	249	
6.1	Inleiding.....	249
6.2	Agtergrond.....	250
6.3	Wat is 'n Stedelike Gebied?	251
6.4	Soorte Stedelike Gebiede en Regte in eiendom in Stedelike Grondstukke.....	253
6.4.1	Inleiding.....	253
6.4.2	Semi- en Peri-Stedelike Gebiede.....	253
6.4.3	Die Megastadkonsep.....	254
6.4.4	Regte in eiendom in Stedelike Gebiede.....	259
6.5	Stedelike Grondontwikkeling in Suid-Afrika na 1994	259
6.5.1	Inleiding.....	259
6.5.2	Geïntegreerde Volhoubare Stedelike Grondontwikkeling.....	260
6.5.2.1	Inleiding.....	260

6.5.2.2	Huidige grondslag van Geïntegreerde Volhoubare Stedelike Ontwikkeling	262
6.5.2.3	Die Stedelike Ontwikkelingsstrategie van die Regering van Nasionale Eenheid 1995	263
6.5.2.3.1	Die <i>Gauteng Witskrif op Stedelike Vernuwung en Inskakelingsplan vir Stede, Dorpe en Voorstede</i> 1997	264
6.5.2.3.2	<i>Gauteng Wet op die Verbeterde Stedelike Distrikte</i>	268
6.5.2.4	Die Stedelike Ontwikkelingsraamwerk van 1997	269
6.5.3	Geslote Gemeenskappe (<i>Gated Communities/Enclosed Neighbourhoods</i>) as vorm van Geïntegreerde Volhoubare Stedelike Grondontwikkeling	270
6.5.3.1	Inleiding	270
6.5.3.2	Agtergrond	271
6.5.3.3	Wat is Geslote Gemeenskappe	272
6.5.3.4	Soorte Geslote Gemeenskappe	273
6.5.3.5	Regsimplikasie van Geslote Gemeenskappe in Suid-Afrika	273
6.5.3.6	Daarstelling van Geslote Gemeenskappe ingevolge die <i>Gauteng Wet op Rasionalisasie van Plaaslike Owerhede</i>	276
6.5.3.7	Om te sluit of nie te sluit nie	278
6.6	Gevolgtrekking en Aanbevelings	279

HOOFSTUK 7

BEHUISINGSONTWIKKELING EN DIE ROL DAARVAN IN GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE GRONDONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA..... 283

7.1	Inleiding	283
7.2	Grondwetlike bepaling ten opsigte van Behuising	285
7.2.1	Inleiding	285
7.2.2	Artikel 26 van die <i>Grondwet</i>	285
7.2.3	Die Reg op Toegang tot Geskikte Behuising	290
7.3	Behuisingsontwikkeling in Suid-Afrika	292
7.3.1.	Inleiding	292
7.3.2	Wat is Behuisingsontwikkeling	293
7.3.3	Ontstaan van Behuisingsontwikkeling	293
7.3.3.1	Inleiding	293
7.3.3.2	Die <i>Habitat Agenda</i>	294
7.3.3.3	Ten Slotte	296
7.3.4	Toepassingsdokumente van Behuisingsontwikkeling in Suid-Afrika	297

7.3.5	Die Nasionale Behuisingsbeleid - die hoeksteen van behuisingsontwikkeling in Suid-Afrika	302
7.3.6	Vorme van behuisingsontwikkeling in Suid-Afrika	305
7.3.6.1	Huurbehuising as vorm van behuisingsontwikkeling in Suid-Afrika	305
7.3.6.1.1	Inleiding.....	305
7.3.6.1.2	Ontstaan van Huurbehuising	305
7.3.6.1.3	Die huidige Huurbehuisingsbeleid van Suid-Afrika.....	306
7.3.6.1.4	Vorme van Huurbehuising.....	309
7.3.6.1.5	Gevolgtrekkings.....	312
7.3.6.2	Informele Nedersettings ss vorm van behuisingsontwikkeling in Suid-Afrika	313
7.3.6.2.1	Inleiding.....	313
7.3.6.2.2	Omskrywing van Informele Nedersettings.....	316
7.3.6.2.3	Ontstaan en omvang van Informele Nedersettings.....	316
7.3.6.2.4	Tipes Informele Nedersettings.....	318
7.3.6.2.4.1	Selfhelpskemas	318
7.3.6.2.4.2	Opgradering van bestaande Informele Nedersettings.....	320
7.3.6.2.4.3	Onwettige Plakkerskampe uit hoofde van Onregmatige Besetting van Grond	323
7.3.6.2.8	Volhoubare en Geïntegreerde Informele Nedersettings	330
7.3.6.2.8.1	Administrasie van Informele Nedersettings	330
7.3.6.2.8.2	Voorsiening van dienste aan Informele Nedersettings.....	332
7.3.6.2.8.3	Opgradering na eiendomsreg.....	333
7.3.7	Alternatiewe oplossing vir Informele Nedersettings in Suid-Afrika.....	334
7.3.7.1	Inleiding.....	334
7.3.7.2	<i>Pirate Urbanisation</i> : die voorbeeld van Bogota.....	334
7.3.7.3	Wat is <i>Pirate Urbanization</i>	335
7.3.7.4	Redes waarom <i>Pirate Urbanization</i> bly voortbestaan en steeds uitgebrei word in Bogota.....	336
7.3.7.5	Ten Slotte.....	337
7.3.7.6	<i>Pirate Urbanization</i> as alternatief vir die Suid-Afrikaanse probleem.....	337
7.4	Gevolgtrekkings en Aanbevelings.....	339

HOOFSTUK 8

GEVOLGTREKKINGS EN SLOT	344	
8.1	Gevolgtrekkings en Aanbevelings.....	344
8.2	Slot.....	354

SUMMARY	356
Lys van Afkortings	362
BIBLIOGRAFIE	365
Register van Boeke	365
Register van Verhandelinge en Proefskrifte	378
Register van Tydskrifartikels.....	379
Register van Elektroniese Data en Internet Artikels.....	391
Register Van Elektroniese Data.....	391
LAWSA	391
Butterworths Property Law Digest	391
Register van Internet Artikels	392
Register van Verslae	411
Register van Lesings, Konferensiebydraes, Onderhoude en Seminaar Verslae.....	412
Lesings	412
Konferensiebydraes	412
Onderhoude.....	413
Seminaar Verslae	413
Register van Regsopinies.....	414
Register van Staatspublikasies.....	415
Botswana	415
Suid-Afrika	415
Witskrifte	415
Groenskrifte	416
Ander	416

Register van Wetgewing 419

Botswana 419

Suid-Afrika 419

Nasionale Wetgewing..... 419

Provinsiale Wetgewing 422

Wetsontwerpe 423

Ordonnansies 423

Regulasies 423

Register van Hofsaak 424

Amerika 424

Botswana 424

Engeland 424

Suid-Afrika 424

HOOFSTUK 1

INLEIDING

1.1 PROBLEEMSTELLING

In verband met die problematiek van Suid-Afrikaanse landelike en stedelike grondontwikkeling,¹ verklaar Davenport:²

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.

Artikel 9 van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*,³ bepaal dat alle mense gelyk is en geregtig is op gelyke geleentheid. Dit bepaal dat eiendom⁴ beskerm word,⁵ alle burgers op 'n billike grondslag toegang tot grond verkry⁶ en elke persoon 'n reg het op toegang tot geskikte behuising.⁷ Dit beklemtoon die feit dat stedelike en landelike grondontwikkeling aangepas sal moet word, veral in die lig van die onderskeid wat ingevolge apartheidswetgewing tussen die grondontwikkelingsmaatreëls van die verskillende rassegroepe getref is. As gevolg van die toepassing van apartheidsmatreëls⁸ is ontwikkelingsdoelstellings slegs ten opsigte van sekere bevolkingsgroepe bevorder en kon ander bevolkingsgroepe nooit daarin deel nie. Die verkiesing van 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 ongelykheid uit die weg te ruim. Dit het aanleiding gegee tot die daarstelling van nuwe wetgewing, soos *inter alia* die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*.⁹

¹ In die *Groenskrif op Ontwikkeling en Beplanning* van 1999 word aangetoon dat die term "ruimtelike ontwikkeling" gebruik word vir grondontwikkeling aangesien die term verwys na die organisering van ruimte en dus baie meer beperkend is as die term grondontwikkeling. Development and Planning Commission *Green Paper on Development and Planning* May 1999

² 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.

³ 108 van 1996.

⁴ Dit sluit alle regte in eiendom in.

⁵ A 25(1).

⁶ A 25(5).

⁷ A 26.

⁸ Apartheid was die beleid van rasseseiking van die Suid-Afrikaanse regering sedert 1948. Daar is ook daarna verwys as die beleid van aparte ontwikkeling. Gelderblom & Kok *Urbanisation South Africa's challenge Volume 1: Dynamics*. 1994 Pretoria HSRC Publishers 253.

⁹ 67 van 1995.

Die toonaangewende wetgewing op die gebied van fisiese beplanning, dorpsstigting en dorpsbeplanning gedurende die tydperk voor 1994 was die *Wet op Fisiese Beplanning*,¹⁰ die *Wet op Fisiese Beplanning*,¹¹ die *Wet op Opheffing van Beperkings*¹² asook provinsiale ordonnansies en plaaslike verordeninge. Daar het voor 1994 nasionaal sowat sewentien wettige wyses bestaan vir die verkryging en uitoefening van grondgebruiksregte.¹³ Bogenoemde prosedure was tydrowend en het 'n groot hoeveelheid rompslomp meegebring.

Daar is drie sisteme wat 'n integrale deel van ontwikkeling vorm: die ekonomie, die gemeenskap en die omgewing. Hierdie drie sisteme se doelwitte moet tot die maksimum aangewend word. Dit kan geskied deur volhoubare ontwikkeling. Volhoubare ontwikkeling kan beskryf word as die proses van aaneenlopende strewe na die balans tussen die aanwending en beskerming van die fisiese en natuurlike omgewing en sy hulpbronne, die daarstelling van gelyke en haalbare ekonomiese sisteme en die erkenning en onderrig van die sosiale en kulturele sisteme en waardes na meer gelykheid, verantwoordelikheid en voorspoed. Volhoubaarheid is die rigting waarin beweeg moet word om 'n groter balans te bereik tussen die sosiale, ekonomie en omgewing. Dit handel oor die toepassing van volhoubare ontwikkeling se doelstellings en beginsels ten einde 'n beter lewensgehalte te bekom.

Sedert die eerste demokratiese verkiesing van Suid-Afrika het die aard en funksies van plaaslike owerhede¹⁴ drasties verander. Klem is geplaas op die ontwikkelende rol van plaaslike owerhede. 'n

¹⁰ 88 van 1967.

¹¹ 125 van 1991.

¹² 84 van 1967.

¹³ Bv hersonering, onderverdeling, konsolidasie, dorpsstigting, toestemmingsgebruike ensameer. 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 Onregmatige Plakkery* 52 van 1951 (herroep deur die *Wet op die Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onregmatige 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 *Stumswet* 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).

¹⁴ Die term "plaaslike owerheid" word in hierdie studie gebruik as sinoniem vir "munisipaliteit."

Vervolg...

Verpligting is op plaaslike owerhede geplaas om te verseker dat ontwikkelingsbeleide en -wetgewing geïmplementeer word.¹⁵ Ingevolge hoofstuk 7 van die *Grondwet* en die *Witskrif op Plaaslike Regering* van 1998¹⁶ blyk dit dat hierdie verantwoordelikheid 'n wetlike plig om te ontwikkel, insluit. Hierdie plig om te ontwikkel, moet voorrang geniet wanneer die administrasie en begroting van die plaaslike owerheid bestuur word. Nie alleen moet gefokus word op die basiese behoeftes van die plaaslike gemeenskap nie, maar dit moet geleentheid gegun word om aktief deel te neem aan ontwikkelingsprogramme.¹⁷ Hierdie verpligting neem die vorm van geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling aan. Die doelwit is egter om 'n beplanningsproses daar te stel wat daarop gemik is om weg te doen met al die ongelykhede wat teweeggebring is deur die apartheidsera.¹⁸ Geïntegreerde ontwikkeling word deur plaaslike owerhede gebruik as 'n metode om toekomstige ontwikkeling in hulle gebiede te beplan. Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning is 'n benadering tot beplanning waardeur gepoog word om oplossings te vind vir langtermyn ontwikkeling. Hierdie langtermyn ontwikkeling vind neerslag in die geïntegreerde ontwikkelingsplan.

Beide volhoubare ontwikkeling en geïntegreerde ontwikkeling speel 'n baie belangrike rol in grondontwikkeling in Suid-Afrika. Alle redelike maatstawwe moet aangewend word om dit te implementeer. Hierdie studie poog dus om vas te stel watter rol volhoubare geïntegreerde grondontwikkeling in Suid-Afrika speel en hoe dit suksesvol toegepas kan word.

1.2 DOEL VAN DIE STUDIE

Die doel van die studie is om te bepaal of die nuwe grondontwikkelingsprosedure gestel vir stedelike en landelike grondontwikkeling, die gewenste uitwerking op geïntegreerde volhoubare ontwikkeling gaan hê en watter rol geïntegreerde ontwikkelingsplanne, ander wetgewing en openbare deelname hierin gaan speel. Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*¹⁹ en ander verbandhoudende wetgewing

Ingevolge a 151 van die *Grondwet* bestaan die plaaslike regeringsfeer uit plaaslike owerhede, wat vir die hele grondgebied van die Republiek ingestel is. Die uitvoerende en wetgewende gesag van 'n plaaslike owerheid berus by sy munisipale raad. 'n Plaaslike owerheid het die reg om op eie inisiatief die plaaslike regeringsaangeleenthede van sy gemeenskap te bestuur. Die nasionale of 'n provinsiale regering mag nie 'n plaaslike owerheid se vermoë of reg om sy bevoegdheids uit te oefen of sy funksies te verrig, belemmer nie.

¹⁵ Scheepers "The legal duty of local government to facilitate development" in Combrink (red) Junie/September 1999 *Koers* Jaargang 64 no 2 & 3 339.

¹⁶ Department of Provincial and Local Government *The White Paper on Local Government*. <http://www.dpla.gov.za/Documents/Wpaper/wpIndex.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003].

¹⁷ Scheepers *Legal duty of local government* 339.

¹⁸ Planact *Integrated Development Planning: A Handbook for Community leaders* 1997 19.

¹⁹ Hierdie Wet word relatief volledig in hierdie studie bespreek aangesien die Wet ten tyde van die skryf van hierdie dokument steeds in werking was. Daar is egter sprake dat dit deur die *Wetsontwerp op Grondgebruiksbestuur* 2002 vervang gaan word. Hierdie Wetsontwerp is egter nog nie in werking gestel nie en dit wil voorkom asof dit ook nie in sy huidige vorm in werking Vervolg...

bevat 'n nuwe beplannings- en ontwikkelingsstruktuur wat aan die meeste rolspelers onbekend is. Ten einde te bepaal of die wetgewing in hulle doel gaan slaag, is 'n kritiese ontleding daarvan noodsaaklik. Verder is dit nodig om die tekortkominge in die wetgewing te bepaal en moontlike werkbare oplossings aan die hand te doen.

1.3 UITGANGSPUNTE, VERONDERSTELLINGS EN HIPOTEESES

Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* is gepromulgeer in 'n poging om beter resultate te bewerkstellig ten opsigte van die implementering van die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram,²⁰ wat nie moontlik was met die bestaande wetgewing en prosedures nie. Met die vereenvoudigde prosedure ingevolge hierdie Wet word gepoog om rompslomp uit te skakel en om vinnige ontwikkeling van grond te stimuleer. 'n Voorbeeld hiervan is die instelling van voorlopige 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 voorlopige eiendomsreg vergemaklik en versnel.

Daar word beoog om die volgende hipoteses in hierdie studie te toets:

- i. Volhoubare ontwikkeling is 'n nuwe term wat in belangrikheid in Suid-Afrika begin toeneem het. Hoewel dit reeds sedert 1992 die bloudruk vir ontwikkeling wêreldwyd gevorm het, het die belang daarvan eers onlangs in Suid-Afrika gerealiseer. Hierdie term geniet geen wetgewende beskerming en geen beheermaatreëls bestaan vir die implementering daarvan nie. Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning, Suid-Afrika se reaksie op volhoubare ontwikkeling, geniet wel wetgewende erkenning deurdat wetgewing die implementering daarvan verplig. Volhoubare ontwikkeling, as grondslag van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning behoort dieselfde erkenning te geniet.
- ii. Vir 'n lang tydperk is weinige ontwikkelingsinisiatiewe in die landelike gebiede van Suid-Afrika toegepas. Geen ontwikkelingsbeheermaatreëls was op hierdie gebiede van toepassing nie. Met die afbakening van grense, is gepoog om die sogenaamde *wall-to-wall* plaaslike regering in Suid-Afrika bekend te stel. Hierdie konsep het behels dat alle grond (landelik en stedelik), onder die beheer van 'n plaaslike owerheid verdeel word. Ingevolge die *Wetsontwerp op Grondgebruiksbestuur* van 2002 is elke plaaslike owerheid verplig om 'n

²⁰

gestel sal word nie weens verskeie praktiese probleme en tekortkominge. Hierdie beleid is in 1994 deur die destydse nuutgekose ANC regering as beleidsdokument aanvaar om as teenvoeter vir die apartheidsbeleid te dien. Hierna die HOP.

dorpsbeplanningskema vir sy gebied op te stel. Landelike gebiede sal dus vir die eerste keer in die geskiedenis deur die bepalings van 'n dorpsbeplanningskema bestuur word. In hierdie studie sal bepaal word wat die rol van geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling in landelike gebiede is en in hoe 'n mate die nuwe dorpsbeplanningskemas en ander beleidsdokumente sal bydra tot die bereiking van volhoubare geïntegreerde landelike grondontwikkeling.

- iii. Wit dorpe in Suid-Afrika is vanaf die vroegste tye goed beplan. Dit was egter so dat alle dorpsbeplanningsaangeleenthede rasgebaseerd was, wat 'n groot mate van verspreidheid teweeggebring het en 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 swart en Indiërdorpe te verbeter. Tot onlangs is dorpe uitsluitlik by wyse van dorpsbeplanningskemas beplan en ontwikkel. Vir elke gebied het daar 'n dorpsbeplanningskema bestaan en gebiede kon slegs in ooreenstemming met hierdie dorpsbeplanningskemas beplan en ontwikkel word. Met die inwerkingtreding van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* is die posisie egter gewysig. Ingevolge hierdie Wet moet grondontwikkelingsdoelwitte vir elke gebied opgestel word en dit moet *inter alia* bepalings bevat rakende die standaard van dienste wat in die gebied voorsien moet word en hoe die infrastruktuur moet lyk. Ingevolge die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*²¹ 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 owerheid. Die praktiese implikasies van hierdie prosedure sal ondersoek word, veral met die oog op die vasstelling van verdere knelpunte met betrekking tot die ontwikkelingsproses van stedelike en landelike grond.
- iv. Verdere wetgewing wat ten opsigte van grondontwikkeling toegepas word, is die *Wet op Herstel van Grondregte (Huurarbeiders)*,²² die *Behuisingswet*²³ en die *Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Verblyfreg*.²⁴ Die bogemelde wetgewing vind ook toepassing op landelike gebiede en sal in daardie konteks bestudeer word.

²¹ 209 van 1993.

²² 3 van 1996.

²³ 107 van 1997.

²⁴ 62 van 1997.

- v. Gutto²⁵ is van mening dat eiendom (*property*) in die wydste sin die kern vorm van fundamentele regte, internasionale publiek- en privaatreë, deliktereg, strafreg, kontraktereg, kommersiële reg, belastingreg, omgewingsreg, mynbou- en mineraalreg en baie ander vorme van die reg. Deur eiendom te sien as 'n regsbegrip met privaatreëtelike en publiekregtelike raakpunte, maar ook as 'n begrip wat nie suiwer privaatreëtelik of publiekregtelik omskryf kan word nie, sal meehelp om die opvatting dat eiendomsreg absoluut en onbeperkte gebruiksregte aan 'n eienaar verskaf, in perspektief te plaas. Die feit dat ingevolge artikel 25 van die *Grondwet* meer regte as slegs eiendomsreg beskerm word, is 'n aanduiding van regmatige beperkings op eiendomsreg. Daar sal ondersoek ingestel word na die mate waarin gekykte opvatting van eiendomsreg as individuele en absolute reg, grondontwikkeling en -beplanning strem.
- vi. Tans word gepoog om die meeste van die grondgebruikswetgewing uit die apartheidsera te vervang. Die moontlikheid of die oorblywende statutêre maatreëls, byvoorbeeld die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe*²⁶ en die *Wet op Minder Formele Dorpstigting*,²⁷ steeds as grondslag vir die nuwe wetgewing aangewend kan word, sal getoets word. Die meeste tekortkominge en gebreke van die bestaande wetgewing is reeds uitgewys en aangespreek. Die probleem was nog altyd dat daar te veel wetgewing vir grondontwikkeling en grondgebruik bestaan het. Die vraag ontstaan of daar nie maar weer in die toekoms te veel statutêre maatreëls ingestel sal word wat ontwikkeling kan vertraag of beperk nie.
- vii. Die nuwe wetgewing wat gepromulgeer is en nog gaan word en waarmee gepoog word om die rompslomp wat deur die vorige wetgewing veroorsaak is, uit die weg te ruim, bring opsigself rompslomp mee. Aangeleenthede wat in een stuk wetgewing vervat kan word, word nou in meerdere stukke vervat en nie al hierdie stukke wetgewing stem ooreen nie. Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* en die *Gauteng Wet op Beplanning en Ontwikkeling*²⁸ bevat byvoorbeeld teenstrydige bepalings.
- viii. Tans is die houding van die regering dat geen ontwikkeling mag plaasvind as dit in stryd is met die geïntegreerde ontwikkelingsplanne van die plaaslike owerheid nie. Dit beteken dus

²⁵ Gutto *Property and Land Reform. Constitutional and Jurisprudential Perspectives* 1995 Durban Butterworths xiii.

²⁶ 15 van 1986.

²⁷ 113 van 1991.

²⁸ 3 van 2003.

dat alle aansoeke wat wel voldoen aan die vereistes soos neergelê in die geïntegreerde ontwikkelingsplanne wel oorweeg word, ongeag die praktiese uitvoerbaarheid van sodanige ontwikkeling. Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* is 'n voorstander van gemengde grondgebruike in een ontwikkeling, wat ontwikkeling moeilik maak om te beheer en te reguleer. Waardes van eiendomme kan verlaag as gevolg van die vermenging van grondgebruike en eens rustige gebiede kan weens geraasoorlas onuitstaanbaar raak.

1.4 RAAMWERK VAN DIE PROEFSKRIF

Die proefskrif bestaan uit drie dele, naamlik:

- i. As inleiding word die regte in eiendom en die plek daarvan in die regstelsel ondersoek. Daarna word 'n kort historiese oorsig van die posisie met betrekking tot stedelike en landelike grondontwikkeling tot en met 1994 beoog.
- ii. In die tweede deel word die huidige grondontwikkelingsmaatreëls in die stedelike en landelike gebiede ingevolge verbandhoudende wetgewing bespreek. Die posisie van landelike grondontwikkeling in die buurstaat Botswana word regsvergelijkend ondersoek, veral met die oog op die wyse waarop informele grondregte in hierdie stelsel hanteer word.
- iii. In die derde deel word die posisie met betrekking tot behuising en die rol daarvan op geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling bespreek.

1.5 NAVORSINGMETODE WAT IN DIE STUDIE GEBRUIK IS

Die huidige en voorgestelde wetgewing ten opsigte van grondontwikkeling is baie omvangryk en bevat ingrypende maatreëls. Met hierdie wetgewing word gepoog om die bestaande prosedure te verkort, vergemaklik en toeganklik te maak vir alle ontwikkelaars van stedelike en landelike grondstukke. Die studie is gemik op die evaluering van al hierdie beplannings- en ontwikkelingsmaatreëls.

Die studie sal hoofsaaklik 'n analitiese ondersoek en bestudering van bestaande en nuwe wetgewing, regspraak en literatuur inhou, asook 'n verwysing na grondontwikkelingsmaatreëls ten opsigte van landelike gebiede en spesifiek kommunale grond in Botswana. Die proefskrif konsentreer hoofsaaklik op wetgewing van toepassing op en stedelike en landelike 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 Oktober 2003, is in aanmerking geneem en waar moontlik, bygewerk. Vir doeleindes van hierdie proefskrif, bevat enige verwysing na die manlike vorm ook die vroulike vorm.

HOOFSTUK 2

DIE ROL VAN REGTE IN EIENDOM, BEPLANNINGSREG EN ONTWIKKELINGSREG IN GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE GRONDONTWIKKELING

2.1 INLEIDING

Property is a claim that will be enforced by society or the state, by custom or convention or law.²⁹

Dit blyk dat eiendom en regte in eiendom nie altyd uitdruklik deur vroeëre gemeenskappe erken is nie. Die ontwikkeling van die mens en gemeenskappe het daartoe gelei dat die idee van eiendom en regte in eiendom ontstaan het.³⁰ Eiendom is alles wat deel kan uitmaak van 'n persoon se bates of boedel, insluitende liggaamlike sake, onliggaamlike belange en regte.³¹ In Silberberg en Schoeman³² word aangetoon dat die presiese betekenis van eiendom egter afhang van die konteks waarin dit gebruik word. Eiendom bestaan uit regte in eiendom, wat eiendomsreg insluit. Eiendomsreg op onroerende goed impliseer die regmatige toegang tot en sekerheid van gebruik van grond. Dit sluit ook ander belange in grond in.³³ 'n Reg in eiendom is enige regsverkende aanspraak op of belang in eiendom. Dit kan beskryf word as 'n verhouding wat gevestig is tussen 'n persoon en eiendom wat voldoen aan die toepaslike regsvereistes en wat dus deur die reg erken en beskerm word.³⁴

Regte in eiendom word deur die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*³⁵ regte getipeer is, byvoorbeeld die reg om grond te gebruik of te okkupeer.³⁶ Soos hieronder uiteengesit word, het die insluiting van regte in eiendom in onderskeidelik hoofstuk 3 van die *Interim-Grondwet*³⁷ en hoofstuk

²⁹ Lewis "The right to private property in a new political dispensation in South Africa" 1992 *SAJHR* vol 8 394.

³⁰ Gutto *Property and Land Reform* 3.

³¹ Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 2002 4de uitg Kaapstad Juta 9; Lewis *SAJHR* 393.

³² Badenhorst, Pienaar & Mostert *Silberberg & Schoeman's The Law of Property* 2003 4de uitg Durban Butterworths 11.

³³ Gutto *Property and Land Reform* 26.

³⁴ Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 10. Vir meer inligting rakende hierdie onderwerp, sien ook Gutto *Property and Land Reform* 1 ev; Carey Miller & Pope *Land Title in South Africa* 2000 Kaapstad Juta 1 ev; Van der Walt *Constitutional Property Clauses* 1999 Kenwyn Juta 327 ev.

³⁵ 108 van 1996. A 25. Hierna die *Grondwet*.

³⁶ Budlender, Latsky & Roux *Juta's New Land Law* 1998 Kenwyn Juta 1-22.

³⁷ Die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* 200 van 1994 (hierna die *Interim-Grondwet*). Vir 'n bespreking van a 28 van die *Interim-Grondwet* sien Murphy "Interpreting the property clause in the Constitution Act of 1993" 1995 *SA PR* vol 10 107 ev; Kleyn "The constitutional protection of property: a comparison between the German and the South African approach" 1996 *SA PR* vol 11 416 ev; Chaskalson "The property clause: Section 28 of the Constitution" 1992 *SAJHR* vol 8 131 ev; Chaskalson "The problems with property: thoughts on the Vervolg...

2 van die huidige *Grondwet* aan hierdie regte gelyke beskerming met eiendomsreg verleen. Dit het verder uitgebreide polemiëk veroorsaak, aangesien dit nie universeel aanvaar was dat regte in eiendom (veral eiendomsreg), grondwetlik as 'n fundamentele reg beskerm behoort te word nie.³⁸

Dit is nodig om regte in eiendom en gepaardgaande daarmee, artikel 25 van die *Grondwet*, in hierdie studie te bespreek, aangesien hierdie artikel die basis van ontwikkelingsbeplanning in Suid-Afrika vorm. Alhoewel regte in eiendom deur die *Grondwet* beskerm word, kan dit egter in sekere gevalle beperk en weggeëem word. Die reg op behuising ingevolge artikel 26 van die *Grondwet*, wat eweneens 'n baie belangrike aspek van ontwikkelingsbeplanning is, word in hoofstuk 7 ondersoek.³⁹

2.2 REGTE IN EIENDOM IN SUID-AFRIKA

2.2.1 INLEIDING

All people are entitled to acquire property rights, and (perhaps) all property is capable of being acquired.⁴⁰

Eiendom word nie beperk tot regte in grond nie, maar sluit ook regte ten opsigte van onliggaamlike sake in.⁴¹ Regte in eiendom is nie absoluut nie. Dit word beperk deur 'n aantal statutêre bepalings wat

constitutional protection of property in the United States and the Commonwealth" 1993 *SAJHR* vol 9 388 ev; Murphy "Property Rights and Judicial Restraint: A Reply to Chaskalson" 1994 *SAJHR* vol 10 385 ev en Chaskalson "Stumbling towards Section 28: negotiations over the protection of property rights in the Interim Constitution" 1995 *SAJHR* vol 11 222 ev.

³⁸ Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 355. Sien ook Du Plessis "A Background to drafting the Chapter on Fundamental Rights" in De Villiers (ed) *Birth of a Constitution* 1994 Juta 97 en Budlender *et al* 1-3.

³⁹ Sien in die besonder 7.2.2 hieronder.

⁴⁰ Budlender *et al* 1-10.

⁴¹ Die woord "eiendom" is in die verlede gebruik om liggaamlike sake waarin saaklike regte gevestig kon word, te beskryf. Die konsep "eiendom" is egter onlangs verbreed ten einde 'n wye verskeidenheid nuwe vorme van eiendom in te sluit. Daar is na hierdie tendens verwys as die "dephysicalisation" van eiendom en het ook in die Amerikaanse howe aanwending gevind. Bv in *Mugler v Kansas* 123 US 623 (1887), moes die hof uitspraak gee rakende die grondwetlikheid van 'n statut wat dit strafbaar gemaak het om alkohol te vervaardig of te verkoop. Geen voorsiening is gemaak vir vergoeding nie. Die eisers was 'n vervaardiger en verkoper van alkohol wat 'n substansiële bedrag in hulle besigheid helé het. Die hof het bevind dat, alhoewel geen eiendom fisies onteem is nie, onteeming van eiendom egter plaasgevind het. Sien ook *Bell v Bursan* 402 US 535 (1970), *Barry v Barseh* 443 US 55 (1979) en *Goldberg v Kelly* 397 US 254.

Die betekenis van "eiendom" is ook in die Zimbabwese hof volledig bespreek. In *Hewlett v Minister of Finance and Another* 1982 1 SA 490 (ZHH) het die hof beslis dat "the word 'property' clearly includes a debt payable to a person."

Sels die Suid-Afrikaanse howe het onlangs in *Administrator of Natal and other v Sibiyi and another* 1992 4 SA 532 (A) erken dat die term "eiendom" ook so geïnterpreteer kan word, sodat dit buite die tradisionele konsep van grond en materiële sake uitgebrei kan word. Sien ook *Transkei Public Servants Association v Government of the Republic of South Africa* 1995 9 BCLR 1235 (TK).

Daar bestaan ook ander redes waarom geglo word dat die howe 'n onbekrompe interpretasie aan Vervolg...

voorsiening maak vir die redelike gebruik van eiendom. In Suid-Afrika word verskillende regte in eiendom erken en grondwetlik beskerm.

2.2.2 WAT IS 'N REG IN EIENDOM

Regte in eiendom soos vervat in die sakereg, is baie wyd.⁴² In die verlede is daar onderskei tussen regte in eiendom in eng sin⁴³ en regte in eiendom in die breë sin.⁴⁴ Maar sedert die inwerkingstelling van die *Grondwet* het dit egter onmoontlik geword om die omvang van die regte in eiendom te beperk en daar is weggedoen met die gemelde onderskeid. Van der Walt en Pienaar definieer 'n reg in eiendom as enige regsverkende aanspraak op of belang in eiendom. Dit sluit in alle regte, aansprake en belange met betrekking tot eiendom wat deel uitmaak van 'n persoon se rykdom of vermoë en wat deur die reg erken en beskerm word. 'n Reg in eiendom kan dus beskryf word as 'n verhouding wat gevestig is tussen 'n persoon en eiendom wat aan die regsvereistes daarvoor neergelê, voldoen en wat derhalwe deur die reg eerstens erken en tweedens beskerm word.⁴⁵

2.2.3 DIE EIENDOMSKLOUSULE EN BESKERMING VAN REGTE IN EIENDOM UIT HOOFDE VAN DIE GRONDWET

2.2.3.1 DIE EIENDOMSKLOUSULE SOOS VERVAT IN DIE GRONDWET

Regte in eiendom is nie absoluut nie en word beperk deur die gemeenregtelike leerstuk *sic utere tuo ut alienum non laedas*,⁴⁶ asook 'n aantal ander statutêre bepalings wat voorsiening maak vir die redelike gebruik van eiendom. Enige beperking op regte in eiendom word egter onderhewig gemaak aan die eiendomsklausule⁴⁷ soos vervat in die *Grondwet*.⁴⁸ Die versigtig saamgestelde eiendomsklausule

die woord "eiendom" sal gee. Die redes behels oa dat a 25(4)(b) van die *Grondwet* uitdruklik bepaal dat eiendom nie beperk is tot grond nie. Die Grondwetlike hof het in *S v Zuma and Others* 1995 2 SA 642 (GH) die standpunt ingeneem dat 'n onbekrompe eerder as 'n wettiese/regstegniese interpretasie aan die Handves van menseregte gegee moet word. Die hof het bevind dat interpretasie gerig moet wees op die nakoming van die doelstelling van die waarborge wat in die Handves vervat word ten einde die volle voordeel van die Handves aan almal te verseker. Die hof het a 39(2) van die *Grondwet* bevestig wat bepaal dat by die uitleg van enige wetgewing die gees, strekking en oogmerke van die Handves van Regte bevorder word. Eliakim "Protection of Property Rights" in *Constitution Werks - Werksmans Attorneys* <http://www.mbendi.co.za/werksmans/wkcnst01.htm> [Datum van gebruik: 19 Junie 2003].

⁴² Vir doeleindes van hierdie studie sal net gekonsentreer word op saaklike regte in grond.

⁴³ Regte in eiendom in die eng sin het hoofsaaklik te doen met regte op liggaamlike sake.

⁴⁴ Regte in eiendom in die breë sin het te doen met regte in liggaamlike en onliggaamlike sake.

⁴⁵ Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 10.

⁴⁶ Hierdie stelreël vermaan 'n eienaar om sy grondstuk só te gebruik dat hy nie sy buurman benadeel nie.

⁴⁷ A 25.

⁴⁸ Kotze & Jansen van Rensburg "Legislative Protection of Cultural Heritage Resources: A South African Perspective" in 2003 *QUT Law & Justice Journal* vol 3 no 1 <http://www.law.qut.edu.au/about/ljj/editions/v3n1/> [Datum van gebruik: 18 Junie 2003].

verskaf aan die regering 'n mate van vryheid in die vestiging van 'n regverdigde eiendomsbedeling.⁴⁹ Beplanningsreg⁵⁰ handel met die regulering en bestuur van grondgebruike. In hierdie konteks is die sogenaamde eiendomsklousule baie prominent.⁵¹ Die eiendomsklousule maak voorsiening vir die beskerming van eiendom as 'n fundamentele reg.⁵² Die insluiting van hierdie klousule in onderskeidelik die *Interim-Grondwet* en die huidige *Grondwet* en die formulering daarvan, het egter polemiek veroorsaak aangesien dit nie universeel aanvaar word dat eiendom grondwetlik as 'n fundamentele reg beskerm behoort te word nie.⁵³ Voor die inwerkingtreding van die eiendomsklousule, het die Suid-Afrikaanse gemeneereg eiendom gevrywaar teen inbreukmaking en inmenging sonder die eienaar se toestemming - vandaar die siening dat grondwetlike beskerming nie nodig is nie. Maar grondwetlike beskerming van eiendom poog om meer as net die beskerming van eiendom te bereik. Die doel van die eiendomsklousule is om te verseker dat 'n regverdigde en gelyke balans bereik word tussen die belange van private eienaars en die openbare belang by die beheer en regulering van die gebruik van eiendom. Ten einde hierdie balans te bereik, moet drie doelwitte bereik word, naamlik die beskerming van individue teen onteiening van eiendom sonder kompensasie, die beskerming van private eiendom, die reg om eiendom te beheer en laastens die beskikbaarstelling van grond wat vatbaar is vir eiendomsreg ten einde die geleentheid te skep vir persone om eienaars van eiendom te word.⁵⁴

Volgens *First National Bank of SA Ltd t/a Wesbank v Commissioner, SARS & another: First National Bank of SA Ltd t/a Wesbank v Minister of Finance*⁵⁵ is die eiendomsklousule egter moeilik om te interpreteer.⁵⁶ Die Konstitusionele hof het die betekenis van artikel 25 bespreek en bevind dat die

⁴⁹ Centre for Conflict Resolution "Substantive choices in the South African constitution-making process" in *Track Two* vol 11 no 3 May 2002. http://ccrweb.ccr.nct.ac.za/two/11_3/chapter7.html [Datum van gebruik: 17 Junie 2003].

⁵⁰ Dit word vollediger bespreek by 2.4 hieronder.

⁵¹ Van Wyk *Planning Law Principles and Procedures of Land-use Management* 1999 Kenwyn: Juta 49.

⁵² 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.

⁵³ Van der Walt & Piensaar *Inleiding tot die Sakereg* 355. Sien ook Du Plessis *Background to drafting the Chapter on Fundamental Rights* 97; Budlender et al 1-3. *Ex Parte Chairperson of the Constitutional Assembly: In re Certification of the Constitution of the Republic of South Africa*, 1996 1996 4 SA 744 (KH).

⁵⁴ Carey Miller & Pope *Land Title* 284.

⁵⁵ 2002 JOL 9760 (KH) 39.

⁵⁶ A 28(1) van die *Interim-Grondwet* het voorsiening gemaak vir die reg om regte in eiendom te verkry, dit is besit en daarmee weg te doen. Hierdie "regte in eiendom" was egter nie 'n nuwe reg wat deur die *Interim-Grondwet* geskep is nie. Die gebruik van die term "regte in eiendom" (*rights in property*) wys daarop dat die *Interim-Grondwet* nie slegs eiendomsreg erken en beskerm het nie en nie slegs beskerming verleen het aan regte van eienaars nie maar ook beskerming verleen aan regte van okkupoerders en huurders. Basson *South Africa's Interim Constitution: Text and notes* 1995 Kenwyn: Juta 44.

artikel 'n negatiewe beskerming van eiendom beliggaam en dat dit nie uitdruklik die reg om eiendom te verkry, besit en vervreem waarborg nie.⁵⁷ Die hof was van mening dat

The meaning of section 25 has to be determined, in each specific case, within an interpretative framework that takes due cognisance of the inevitable tensions which characterize the operation of the property clause. This tension between individual rights and social responsibilities has to be the guiding principle in terms of which the section is analysed, interpreted and applied in every individual case.⁵⁸

Die doel van die artikel moet dus gesien word as die beskerming van bestaande private eiendom- en beheersregte asook die bediening van die openbare belang, hoofsaaklik in die sfeer van grondhervorming en ook die bereiking van 'n balans tussen die gemelde twee funksies. Die hof het tot die slotsom gekom dat dit prakties onmoontlik is om 'n volledige definisie van eiendom vir doeleindes van artikel 25 te gee. Die hof was van mening dat dit egter voldoende sou wees om te bepaal dat eiendomsreg van 'n liggaamlike roerende saak - soos eiendomsreg van grond - die hartklop vorm van die grondwetlike konsep van eiendom en dus die nodige beskerming moet geniet. Daar is ook aangetoon dat wanneer die doel en inhoud van die eiendomsklousule oorweeg word, dit nodig is

... to move away from a static, typically private law conceptualist view of the constitution as a guarantee of the *status quo* to a dynamic, typically public law view of the constitution as an instrument for social change and transformation under the auspices (and I would add 'and control') of entrenched constitutional values.⁵⁹

Die funksie van die eiendomsklousule is *inter alia* om 'n waarborg vir die bestaan en beskerming van konvensionele regte in eiendom te verskaf en om voorsiening te maak vir die moontlikheid, asook die grense van staatsinmenging met sodanige regte in eiendom. Alhoewel die twee funksies met die eerste oogopslag mag lyk asof hulle in konflik met mekaar is, maak hulle sin wanneer dit in ag geneem word

⁵⁷ Hierdie aangetoentheid was dan ook een van die besware wat tydens die eerste *Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996*-saak geopper is, maar wat afgekeer is. Naktat in die sentifiseringszaak verwys is na 'n wye verskeidenheid formuleringe van regte op eiendom (*right to property*) wat in die onderskeie Grondwete en Handwete van menseregte in die verskillende lande voorkom, het die hof uitgewys dat geen universeel erkende formulering vir regte op eiendom bestaan nie en het beslis dat die "[p]rotection for the holding of property is implicit in section 25." Daar is verder bevind dat a 25(4)(b) uitdruklik bepaal dat eiendom nie beperk is tot grond nie. Dit het ook bepaal dat, alhoewel die inhoud van aa 25(4) tot 25(9) nie 'n direkte relevansie toon met regte op eiendom nie, dit tog in gedagte gehou moet word wanneer a 25 uitgelê word, want bogemelde subartikels beklemtoon dat u h v die finale *Grenslêer* die beskerming van eiendom as 'n individuele reg nie absoluut is nie, maar dat dit onderhewig is aan gemeenskapsoorwegings.

⁵⁸ 1992 JOL 9760 (KE) par 50 43.

⁵⁹ 1992 JOL 9760 (KH) par 52 45.

dat geen individuele reg absoluut is of absoluut gewaarborg kan word nie.⁶⁰ Regte in eiendom kan nie gewaarborg word nie, aangesien die staat 'n sekere mate van kompetensie⁶¹ het om daarop inbreuk te maak.⁶² Die klousule bestaan uit drie dele, naamlik die ontneming van eiendom,⁶³ toegang tot grond⁶⁴ en herstel van grondregte en grondhervorming.⁶⁵ In teenstelling met artikel 28 van die *Interim-Grondwet*, maak artikel 25 nie voorsiening vir die bevoegdheid om regte in eiendom te verkry nie. Dit bepaal hoogstens dat die staat alle redelike wetgewende en ander maatreëls moet tref om toestande te skep wat burgers in staat sal stel om op 'n billike grondslag toegang tot grond te verkry. Dit plaas dus 'n verpligting op die staat om die toegang tot grond op so wyse te fasiliteer dat alle mense gelyke en billike toegang daartoe sal verkry. Dit verskaf dus sterk beskerming aan regeringshandelinge wat daarop gemik is om toegang tot grond te bevorder.⁶⁶

2.2.3.2 BESKERMING VAN REGTE IN EIENDOM

Die verlening van beskerming aan regte in eiendom is ongewoon.⁶⁷ Die meer bekende terme wat

⁶⁰ Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 355.

⁶¹ A 36 van die huidige *Grondwet* bepaal dat die regte in die Handves van Regte slegs kragtens 'n algemeen geldende regsvoorskrif beperk kan word in die mate waarin die beperking redelik en regverdigbaar is in 'n oop en demokratiese samelewing gebaseer op menswaardigheid, gelykheid en vryheid, met inagneming van alle tersaaklike faktore. Dit kan m a w slegs beperk word ingevolge wetgewing.

⁶² Carey Miller & Pope *Land Title* 285.

⁶³ Aa 25(1) tot 25(4).

⁶⁴ A 25(5).

⁶⁵ Aa 25(6) tot 25(8).

⁶⁶ A 25 handel nie met regte in grond nie maar met toegang tot grond. Dit waarborg 'n wye verskeidenheid regte in eiendom. Die grondwetlike konsep van eiendom is baie breër as die tradisionele privaatregtelike konsep van eiendom. Wat onder hierdie term ingesluit moet word, is nie altyd absoluut duidelik nie. Die tradisionele gemeenregtelike eiendomsbegrip word min of meer beperk tot saaklike regte m b t liggaamlike sake. A 25 lyk egter of dit beide saaklike en persoonlike regte m b t sowel roerende en onroerende, liggaamlike en onliggaamlike eiendom, asook immateriële goed insluit, aangesien a 25(4)(b) bepaal dat eiendom nie beperk is tot grond nie en a 25(6) voorsiening maak vir regte (besitreg) minder as eiendomsreg. In die *Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996*-saak moes die konstitusionele hof besluit dat die eiendomsbepaling aan gevestigde internasionale menseregtestandaarde voldoen. Die hof het beslis dat daar geen enkele gevestigde formulering bestaan vir die omskrywing van eiendom in so 'n bepaling nie en by implikasie bevind dat die algemene term "eiendom" in a 25 voldoende ruimte bied om alle regte en belange wat volgens internasionale standaarde beskerm moet word, in te sluit. In *Lebowa Mineral Trust Beneficiaries Forum v President of the Republic of South Africa and others* 2001 JOL 9196 (T) 11, moes die hof beslis of mineraalregte "regte" is wat in terme van a 25 van die *Grondwet* beskerm kan word. Die hof het tot die slotsom gekom dat mineraalregte nie deur a 25 beskerm word nie. Die hof het beslis dat: "...if the drafters of the Constitution intended to protect mineral rights, they would have done so expressly." 'n Soortgelyke beslissing is ook in *Ex Parte Chairperson of the Constitutional Assembly: In re Certification of the Constitution of the Republic of South Africa 1996 4 SA 744* (KH) gegee. Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 367; Carey Miller & Pope *Land Title* 295.

⁶⁷ Regte in eiendom geniet nie net grondwetlike beskerming nie, maar ook sakeregtelike beskerming. 'n Eienaar van 'n saak het verskeie remedies tot sy beskikking indien daar op sy eiendomsreg of inhoudsbevoegdhe t o v die saak inbreuk gemaak word of die saak beskadig word. Hierdie remedies kan in drie kategorieë verdeel, nl sakeregtelike remedies, deliktuele remedies en verrykingsremedies.

gebruik word, is “eiendomsreg” of “eiendom”.⁶⁸ Dit is dus onbekend of die term “regte in eiendom” regte of belange uit hoofde van die gewoontereg en die verskillende statute wat grondbesit in die apartheidsera gereël het, insluit. Maar dit is egter veilig om te sê dat dit beide roerende en onroerende eiendom insluit.⁶⁹ Die term “eiendom” het ‘n wye betekenis en ten opsigte van grond is dit beslis nie beperk tot eiendomsreg nie.⁷⁰ In *Lebowa Mineral Trust Beneficiaries Forum v President of the Republic of South Africa and others* is egter beslis:

What is protected as ‘property’ in section 25 of the *Constitution* is land and other corporeals. Mineral rights are not given express protection in the *Constitution*. Furthermore, because of our peculiar history of land deprivations and forced removals and unequal distribution of land, the framers of our *Constitution* decided to limit the protection of property to land and other corporeals. However, even if I were wrong, the property concept will still have to be restricted to rights that are ‘demonstrably vested in the claimant and that have some patrimonial value’.⁷¹

Die mening word gehuldig dat bogemelde beslissing ‘n foutiewe uitspraak is, aangesien dit bots met die uitspraak in die *First National Bank*-gewysde. Alhoewel eiendom in terme van artikel 25 waarskynlik ‘n baie wye veld van regte⁷² insluit, is dit 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 en dat moontlike “ouwe eiendom”⁷³ tot stand kan kom.⁷⁴ 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.⁷⁵

⁶⁸ Budlender *et al* 1-15.

⁶⁹ Basson *South Africa's Interim Constitution* 44.

⁷⁰ Budlender *et al* 1-19.

⁷¹ 2001 JOL 9196 (T) 18. Rickard “Full text of judgment in Lebowa case” in *Sunday Times Legal* 18 November 2001 <http://www.suntimes.co.za/business/legal/2001/11/18/carmel02.asp> [Datum van gebruik: 25 Junie 2003]. Sien ook *Ex Parte Chairperson of the Constitutional Assembly: In re Certification of the Constitution of the Republic of South Africa* 1996 4 SA 744 (KH) 799.

⁷² Eiendom in terme van a 25 sluit waarskynlik die volgende in: Regte in eiendom in roerende sake; regte in eiendom in onroerende sake; beperkte saaklike regte in roerende sake; beperkte saaklike regte in onroerende sake; persoonlike regte m b t roerende sake; persoonlike regte m b t onroerende sake; ander vorderingsregte wat op kontraktuele en delikwente eise berus; immaterieëlgoedereregte; arbeidsregte en eise teen staatsrykdom.

⁷³ Sluit in werksgeleentheid, pensioen, behuisingssubsidies en ander voordele. In *Transkei Public Servants Association v Government of the Republic of South Africa & others* 1995 9 BCLR 1235 (Tk) is beslis: “It would seem, ... that the meaning of ‘property’ in section 28 of the Constitution may well be sufficiently wide to encompass a State housing subsidy. To those schooled in traditional notions of ‘property,’ the idea that ‘property’ might encompass interests against the State, such as employment, benefits and subsidies, might, at first blush, seem somewhat startling.”

⁷⁴ Carey Miller & Pope *Land Title* 296.

⁷⁵ Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 440.

Eiendomsreg is ook 'n reg in eiendom.⁷⁶ Eiendom word in beginsel beskerm deur die vereiste dat 'n algemeen geldende wet enige beperking of verwydering van regte kan magtig.⁷⁷ Die huidige *Grondwet* bevat 'n "beskermingsklousule." Uit hoofde van hierdie klousule mag daar slegs onder sekere omstandighede inbreuk op die eiendom of die regte in eiendom van persone gemaak word en dit sluit die omstandighede in wanneer eiendom ontnem of onteien kan word. Dit beskerm eiendom in 'n negatiewe verband deur ontneming van eiendom op 'n wyse wat nie versoenbaar is met die *Grondwet*, nie, uit te sluit eerder as om die reg in eiendom uitdruklik te waarborg. Die "beskermingsklousule" bestaan dus uit die "ontnemingsklousule" en die "onteiningsklousule." Die hoofdoel van die eiendomsklousule is nie om die *status quo* en individuele belange van die houer van die regte te waarborg teen inmenging nie, maar eerder om 'n balans tussen die individu se bestaande posisie en die openbare belang te vestig en onderhou. Alhoewel die eienaar vry is om met sy eiendom te handel, hou bogenoemde tog in dat die individu se belange soms sonder vergoeding onderhewig gemaak word aan beheermaatreëls en regulasies, asook beperkings en ander maatreëls wat die openbare belang beskerm.⁷⁸

2.2.3.3 ONTNEMING EN ONTEIENING VAN REGTE IN EIENDOM

2.2.3.3.1 ONTNEMING VAN REGTE IN EIENDOM

Die algemene reël in die sakereg behels dat 'n eienaar nie teen sy wil van sy eiendom ontnem mag word nie.⁷⁹ Vir die doeleindes van grondontwikkeling bepaal die ontnemingsklousule egter dat in sekere gevalle eiendom beperk of ontnem mag word en dat sodanige beperkings wetlike ontneming van eiendom daarstel.⁸⁰ Die term "ontnem" of "ontneming" is ierwat misleidend, want dit kan verkeerdelik die indruk skep dat dit uitsluitlik verwys na die wegneem van eiendom, terwyl dit ook kan handel met onteiening van eiendom. In 'n sekere mate is enige inmenging met die gebruik, genot en handeling met privaat eiendom, ontneming van die persoon se regte in die eiendom. Artikel 25(1) handel met alle eiendom en alle ontnemings. As die ontneming artikel 25 beperk of daarop inbreuk maak en dit kan nie regverdig word nie, is die ontneming ongrondwetlik.⁸¹

Ontneming van eiendom vind meestal plaas in die openbare belang of voordeel. Dit word uitsluitlik

⁷⁶ Budlender, *et al* 1-22. Sien ook Cloete "Onstoflike sake in die nuwe Suid-Afrikaanse sakereg" *Ongepubliseerde LLD Proefskrif* 2001 Universiteit van Suid-Afrika; Cloete "Die grondwetlike erkenning en beskerming van welvaartsregte: "New property" sosio-ekonomiese regte en ander onstoflike deelnemingsreg" November 2003 *THRHR* 531-546.

⁷⁷ Carey Miller & Pope *Land Title* 299; Van der Walt 1997 *SA PR* 297.

⁷⁸ Silberberg & Schuman's *The Law of Property* 11.

⁷⁹ Silberberg & Schuman's *The Law of Property* 223.

⁸⁰ Van Wyk *Planning Law* 49.

⁸¹ *First National Bank of SA Ltd v Wesbank v Commissioner, SARS & another: First National Bank of SA Ltd v Wesbank v Minister of Finance* 2002 JOL 9760 (KH) 50.

deur die staat of 'n staatsorgaan gedoen, wat 'n verpligting het om regulasies in te stel wat openbare gesondheid, openbare veiligheid en sekuriteit bevorder.⁸² Ontneming van eiendom handel met die regulering van eiendom en die gebruik daarvan en is nie onderhewig aan die betaling van kompensasië nie.⁸³ Die algemeenste voorbeelde van ontnemings, is grondgebruiks- en beplanningsbeheermaatreëls, bouregulasies en omgewingsbewaringsmaatreëls. In *Nyangane v Stadsraad van Potchefstroom*⁸⁴ is bevind dat 'n beperkende voorwaarde in 'n titelakte nie die eienaar van die grond benadeel nie, maar slegs inbreuk op die eienaar se bevoegdheid ten opsigte van sy eiendom, maak. In hierdie gevalle baar die staat nie by die ontneming nie, maar geskied dit ten einde die gemeenskap se belange in die algemeen te beskerm.⁸⁵

Eiendom ingevolge artikel 25 van die huidige *Grondwet*, word spesifiek beskerm teen ontneming en onteiening. 'n Duidelike onderskeid word getref tussen ontneming en onteiening van eiendom. Artikels 25(1) en 25(2) beskryf die omstandighede wanneer die gebruik van eiendom beperk mag word. Dit bepaal dat niemand eiendom ontnem mag word nie, behalwe ingevolge 'n algemeen geldende regsvoorskrif en geen regsvoorskrif mag arbitrêre ontneming van eiendom veroorloof nie.⁸⁶ In *Silberberg en Schoeman* word geargumenteer dat bogemelde bepalinge aanleiding kan gee tot die siening dat in realiteit artikel 25 eintlik iets *less than property*, naamlik die reg om nie van eiendom ontnem te word, beskerm. Hulle is van mening dat die negatiewe formulering van die eiendomswaarborg dit bemoeilik om aan te neem dat die instelling van eiendom gewaarborg word. Bogemelde artikel bepaal eerder die vereistes vir die beperking van eiendom, as wat dit 'n definisie voorsien van die reg wat beskerm moet word.⁸⁷

Ingevolge artikel 25 word twee nuwe konsepte bekend gestel, naamlik die vereiste van "algemeen geldende regsvoorskrif" (*law of general application*) en die bewering dat 'n wet nie die "arbitrêre ontneming" van eiendom mag veroorloof nie.⁸⁸ "Algemeen geldende regsvoorskrif" sluit in statutêre wetgewing, gemeneereg en gewoontereg.⁸⁹ In *Silberberg en Schoeman* word aangetoon dat "algemeen geldende regsvoorskrif" statute⁹⁰ en gepaardgaande wetgewende regulasies insluit, maar nie

⁸² Carey Miller & Pope *Land Title* 301.

⁸³ Budlender *et al* 1-36.

⁸⁴ 1998 JOL 1930 (T).

⁸⁵ Du Plessis & Pienaar "The restitution of land rights and redistribution of land in South Africa: potential effects on value and on the economy - 1995" 1996 *South African journal of economic and management sciences* vol 19 169.

⁸⁶ A 25(1).

⁸⁷ *Silberberg & Schoeman's The Law of Property* 9 *ev.*

⁸⁸ Budlender *et al* 1-36.

⁸⁹ Hier word die *Rule of Law*-konsep ingesluit.

⁹⁰ Ontnemings geskied gewoonlik u h 'n statut. Carey Miller & Pope *Land Title*: 301.

administratiewe regulasies nie.⁹¹ Hierdie vereiste verseker dat alle staatsinmenging met privaat regte in eiendom in ooreenstemming met die reg en dus ooreenkomstig behoorlike regsprosedure sal wees. Volgens Van der Walt en Pienaar het 'n behoorlike regsprosedure-klausule twee funksies. Eerstens erken dit die feit dat staatsinmenging met privaat regte in eiendom soms onvermydelik is en dit laat dus sodanige inmenging toe. In die tweede plek is dit voorskriftelik dat hierdie toelaatbare inmenging in ooreenstemming met behoorlike regsprosedures moet wees. Die gemelde skrywers is van mening dat staatsinmenging eerder gesien moet word as "regulering" van regte in eiendom. Regulerende staatsoptredes moet die belange van die hele gemeenskap dien. Dit sal gewoonlik die vorm aanneem van regulasies wat beperkings op die gebruik van eiendom plaas om die regte van ander te beskerm en om openbare veiligheid en gesondheid te beskerm.⁹²

Die rede vir die ontstaan van hierdie spesifieke voorwaarde, is dat die wetgewer die beperking van regte moet magtig. Die wetgewer kan egter net die beperkings magtig, indien dit redelik⁹³ en regverdigbaar is in 'n oop en demokratiese samelewing, gebaseer op menswaardigheid, gelykheid en vryheid. Die beperking moet nie slegs op 'n individuele geval van toepassing wees nie, maar moet algemeen aangewend word. Inmenging met eiendom sal die grondwetlike toets slaag, indien dit uit hoofde van wetgewing wat algemeen aanvaar word en wat nie arbitrêre beperkings magtig nie, geskied het. Silberberg en Schoeman wys egter daarop dat alle inmenging met eiendom aan die vereiste van proporsionaliteit moet voldoen. Die proporsionaliteitstoets is in *S v Makwanyane and another*⁹⁴ geformuleer en behels die volgende:

The limitation of constitutional rights for a purpose that is reasonable and necessary in a democratic society involves the weighing up of competing values and ultimately an assessment based on proportionality.... which calls for the balancing of different interests.⁹⁵

⁹¹ Silberberg & Schoeman's *The Law of Property* vn 123 14.

⁹² Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 359.

⁹³ In *Eastern Metropolitan Substructure v Peter Klein Investments (Pty) Ltd* 2001 JOL 7684 (W) is bevind dat "the constitutional entrenchment of reasonableness as a requirement for valid administrative action includes the requirement of proportionality. The principle of proportionality requires that there exist a reasonable relation between an administrative action, its objectives and the facts and circumstances of the particular case. Proportionality analysis is central to the constitutional review process. The limitation of any fundamental right involves a process which is described in *S v Makwanyane and another* 1995 3 SA 391 (KJ)." Proporsionaliteit word hieronder meer volledig bespreek.

⁹⁴ 1995 3 SA 391 (KH).

⁹⁵ *Poswa v Member of the Executive Council for Economic Affairs, Environment and Tourism* 2001 JOL 8044 (A) par 18 15. Hierdie belange sluit die volgende in: "...the nature of the right that is limited the purpose for which the right is limited; the importance of that purpose for our a society; the extent of the limitation and its efficacy and particularly in cases where the limitation has to be necessary, whether the objectives of the limitations could reasonably be achieved by means less damaging to the right in question." Silberberg & Schoeman's *The Law of Property* vn 123 14.

Ontnemings van eiendom word slegs toegelaat in soverre dit in ooreenstemming is met die bepalings van artikel 25(1). Ontnemings van eiendom is arbitrêr⁹⁶ wanneer die algemeen geldende regsvoorskrif soos vervat in artikel 25(1), nie voorsiening maak vir *sufficient reason*⁹⁷ vir die spesifieke ontnemings nie, of dit prosedureel onredelik is. Ontnemings sal arbitrêr wees as dit net op een persoon (of groep persone) van toepassing is en nie algemeen geld nie, of as daar geen geldige rede daarvoor bestaan nie - dit moet in die openbare belang wees.⁹⁸ In *S v Lawrence; S v Negal; S v Solberg*⁹⁹ is beslis dat

...there must be a rational connection between means and ends. Otherwise the measure is arbitrary and arbitrariness is incompatible with such a society....

Die Konstitusionele hof het in die *First National Bank*-saak beslis dat as die ontnemingsproses nie inbreuk maak op artikel 25(1) nie, of as dit wel inbreuk maak en dit is 'n geregverdigde beperking, moet gekyk word of die ontnemings eerder neerkom op onteiening. As inbreukmaking neerkom op onteiening, sorteer dit onder artikel 25(2)(a) en moet kompensasië betaal word.¹⁰⁰ *Budlender et al* is egter van mening dat alle onteienings neerkom op ontnemings van eiendom en dus moet plaasvind *in accordance with a law*. Nie alle ontnemings is egter onteienings nie.¹⁰¹ Gevolglik word staatsinmenging met privaat eiendom deur die ontnemingsklousule toegelaat, mits hierdie inmenging in ooreenstemming met behoorlike regsprosedure plaasvind en die openbare belang dien.¹⁰²

2.2.3.3.2 ONTEIENING VAN EIENDOM EN REGTE IN EIENDOM

Alle regstelsels tref 'n onderskeid tussen regulering van eiendom, wat nie gepaard gaan met die betaling van kompensasië nie en onteiening wat wel gepaard gaan met die reg op kompensasië. In

⁹⁴ "Arbitrêr" word in die *HAT* beskryf as "willekeurig, eienmagtig, sonder motivering" (*without sufficient reason*). Odendaal (hoofred.) 1993 *Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal* 3de uitg. Doornfontein: Perskor 49.

⁹⁷ Die Konstitusionele hof het in die *First National Bank*-saak uiteengesit hoe *sufficient reason* bepaal kan word. Dit word *inter alia* deur die volgende bepaal:

- i. Die evaluering van die verhouding tussen die ontnemings en die uitkoms daarvan.
- ii. 'n Aantal saamgestelde verhoudings wat oorweeg moet word.
- iii. Skenking van aandag aan die verhouding tussen die doel van die ontnemings en die persoon wie se eiendom daardeur geraak word.
- iv. Skenking van aandag aan die verhouding tussen die doel van die ontnemings en die aard van die eiendom asook die omvang van die ontnemings van die eiendom.
- v. Waar die eiendom bestaan uit eiendomstele op 'n roerende liggaamlike saak, moet 'n meer gebiedende doel gevestig word ten einde die algemeen geldende regsvoorskrif wat voorsiening maak vir ontnemings, in staat te stel om *sufficient reason* vir die ontnemings daar te stel.
- vi. Ten einde te bepaal of daar *sufficient reason* is om die ontnemings te waarborg, moet gekyk word na al die relevante feite van elke spesifieke geval.

⁹⁸ *Silberberg & Schoeman's The Law of Property* 16; Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 359.

⁹⁹ 1997 4 SA 1176 (KH).

¹⁰⁰ A 25(2)(b). *First National Bank v Commissioner, SARS & another* 52.

¹⁰¹ *Budlender et al* 1-37.

*Steinberg v South Peninsula Municipality*¹⁰³ is beslis dat 'n fundamentele onderskeid in artikel 25 van die huidige *Grondwet* getref word tussen twee soorte *takings*(wegnemings), naamlik 'n ontneming en 'n onteiening. Die saak het uitgewys dat die doel van die onderskeid is om aan die staat die bevoegdheid te verleen om die gebruik van eiendom te reguleer vir die openbare belang, sonder die vrees vir aanspreeklikheid van eienaars wie se regte deur die regulering aangetas word. Die kruks van hierdie onderskeid word vervat in *Harksen v The Magistrate, Wynberg and others; Lane NO and another v The Magistrate, Wynberg and others*¹⁰⁴ waar beslis is:

The distinction between expropriation (or compulsory acquisition as it is called in some other foreign jurisdictions) which involves acquisition of rights in property by a public authority for a public purpose and the deprivation of rights in property which fall short of compulsory acquisition has long been recognised in our law.

Die tweede been van die beskermingsklousule bestaan uit die onteieningsklousule. Die huidige *Grondwet* bevat die algemene beginsels van toepassing op onteienings, terwyl die *Onteieningswet*¹⁰⁵ die spesifieke maatreëls met betrekking tot die onteiening¹⁰⁶ van landelike en stedelike grondstukke bevat. In die geval van onteiening word die genot of gebruik van eiendom nie gereguleer of ingeperk nie, maar die eiendom word daadwerklik weggeneem of oorgeneem, gewoonlik vir 'n openbare gebruik. Deur onteiening vestig regte in eiendom op die grondstuk in openbare belang in die onteienaar. Die voormalige eienaar van die grondstuk verloor eiendomsreg sonder dat hy daartoe toestem, gewoonlik teen die betaling van vergoeding. Onteienings sluit dus net daardie ontnemings in wat neerkom op 'n sogenaamde gedwonge verkoop van die eiendom.¹⁰⁷ In *Beckenstrater v Sand River Irrigation Board*¹⁰⁸ is beslis dat:

...expropriation in statutory provisions, is generally used in a wider sense to mean not dispossession or deprivation but also appropriation by the expropriator or the particular right and abatement or extinction as the case may be of any other existing right held by another which is inconsistent with the appropriated right.¹⁰⁹

102 Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 359.

103 2001 JOL 9164 (A) par 4 3.

104 1998 1 SA 300 (KH) 32.

105 63 van 1975.

106 Die oorgang van eiendomsreg van onroerende goed geskied nie deur registrasie nie, maar geskied outomaties op die datum in die onteieningskennisgewing vermeld. Die eiendomsreg wat op die onteienaar oorgaan, is onderhewig aan al die beperkte saaklike regte wat t o v die saak bestaan, behalwe as sodanige beperkte saaklike regte ook onteien is.

107 Van der Walt en Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 97 ev.

108 1964 4 SA 510 (T).

109 Soos vervat in *Shells Annandale Farm (Pty) Ltd v Commissioner for the SARS* 2000 JOL 5948

Vervolg...

Hierbo is daarop gewys dat ontneming duidelik van onteiening onderskei word. Maar die inmenging met die gebruik, genot en vrye handeling van eiendom, kom tog neer op die ontneming van sekere regte in eiendom. Sou die onteieningsklousule dus van toepassing gemaak word op hierdie wye klas inmenging, sal ontneming alle spesies daarvan insluit, terwyl onteiening slegs van toepassing sal wees op 'n kleiner aantal spesies van inmenging. In die *First National Bank*-saak beslis dat

Expropriations are treated as a subset of deprivations. There are certain requirements for the validity of all deprivations.¹¹⁰

Budlender *et al* toon aan dat die algemene reël bepaal dat eiendom tot 'n sekere mate gereguleer kan word, maar sodra die regulering te ver gaan, dit geag word onteiening te wees.¹¹¹ Die Hof *a quo* het in die *First National Bank*-saak¹¹² opgemerk dat die effek van onteiening is om eiendomsreg van grond in die regering te vestig. In *Tongaat Group Ltd v Minister of Agriculture*¹¹³ is beslis dat die probleem ontstaan omdat die gewone betekenis van die woord "onteiening" verwys na 'n handeling deur die staat (of ander bevoegde instansie), waardeur *inter alia* grond van die eienaar ontnem word en die eiendom van die staat word en nie na gebruik na onteiening nie. Die Hof *a quo* in die *First National Bank*-saak was egter van mening dat nie elke handeling van die staat wat neerkom op ontneming van regte in eiendom, egter onteiening is nie.¹¹⁴

Van der Walt¹¹⁵ toon aan dat die onteieningsklousule verskeie elemente bevat: eerstens is dit duidelik dat onteienings onderskei moet word van ontneming van eiendom op die basis dat ontnemings slegs staatsinmenging met eiendom is wat net-net kortkom van onteiening. Tweedens is onteienings onderhewig aan addisionele vereistes wat nie van toepassing is op ontnemings nie. Derdens is spesiale voorsiening gemaak vir die berekening van kompensasie wat betaalbaar is by onteiening. Onteiening soos uiteengesit in die *Grondwet* mag slegs plaasvind indien dit geskied uit hoofde van 'n statutêre voorskrif,¹¹⁶ vir 'n openbare doel of in die openbare belang en dan is die onteiening onderworpe aan die betaling van vergoeding waarvan die bedrag en die tyd en wyse van betaling óf deur diegene wat

(K) 16.

¹¹⁰ 2002 JOL 9760 (KH) 51.

¹¹¹ Budlender *et al* 1-42.

¹¹² 2001 JOL 8028 (K) 29.

¹¹³ 1977 2 SA 961 (A).

¹¹⁴ Sien in die verband ook die Harksen-gewysde; *Administrator Cape Province v Ruytpleaats Estate (Pty) Ltd* 1952 1 SA 541 (A); *Portion 675 Zandfontein CC v Sandton City Council and another* 1995 4 SA 826 (T).

¹¹⁵ Van der Walt *Constitutional Property Clauses* 335.

¹¹⁶ A 28(3) van die *Interim-Grondwet* het bepaal dat onteiening moet geskied in ooreenstemming met 'n wet soos uiteengesit in a 28(2), terwyl a 25(2) van die huidige *Grondwet* bepaal dat eiendom slegs ingevolge 'n algemeen geldende regsvoorskrif onteien mag word.

geraak word, aanvaar is óf deur 'n hof bepaal of goedgekeur is.¹¹⁷

Onteienings word net vir openbare doeleindes of in die openbare belang toegelaat. Openbare belang is 'n baie wye term en sluit alle doeleindes in wat 'n voordeel vir die publiek inhou.¹¹⁸ Openbare belang is in die finale *Grondwet* gedefinieer as die nasie se verbintenis tot grondhervorming en tot hervormings om billike toegang tot al Suid-Afrika se natuurlike hulpbronne te bewerkstellig. Dit hou in dat grond nie onteien kan word en aan 'n privaat individu gegee of verkoop kan word nie, behalwe as dit in die loop van die regering se grondhervormingsprogram is. Slegs in hierdie geval kan die staat grond onteien en aan 'n individu skenk, aangesien grondhervorming geag word in die openbare belang te wees. Indien die staat of ander instansies wil onteien, moet dit oor die nodige statutêre kompetensie daarvoor beskik. Die omvang en grense van instansies se kompetensie om te onteien, word deur die bepalinge van die magtigende wet voorgeskryf. Die bestaan en omvang van enige aanspraak op vergoeding word ook deur hierdie wet bepaal. Die vasstelling van vergoeding moet volgens die algemene beginsels in artikel 25 van die *Grondwet* en die spesifieke voorskrifte van die *Onteieningswet* geskied.

Die laaste element van die onteieningsklousule skryf voor dat onteienings deur die betaling van vergoeding vergesel moet word en ook hoe die vergoeding bereken moet word.¹¹⁹ In die *Steinberg*-gewysde is bevind dat "(T) is only in the case of an expropriation that there is a constitutional requirement for compensation to be paid."¹²⁰ Die vergoedingsbedrag word by wyse van ooreenkoms tussen die partye bepaal.¹²¹ 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,¹²² die omvang van regstreekse belegging en subsidie deur die staat ten opsigte van die verkryging en voordelige kapitale

117

Basson *South Africa's Interim Constitution* 44.

136

Bv die bou van 'n dam of 'n pad. In *Steinberg v South Peninsula Municipality* 2001 JOL 9164 (A) 9 is bevind dat die beplanning van 'n voorgenome pad nie neerkom op onteiening nie, maar dat dit eerder gesien moet word as oorneming, aangesien die grond nie van die eienaar weggeëem is nie en sy dit steeds onderhewig aan sekere beperkings kon gebruik. As die bou van die pad geïmplementeer word, "...it would result in a taking. It was not in itself a taking." Carey Miller & Pope *Land Title* 302.

119

Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 364.

120

2001 JOL 9164 (A) 31.

121

Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 133.

122

In 'n onlangse hooggeregshof-saak, *Kerksey Investments (Pty) Ltd v Randburg Town Council* 1997 1 SA 511 (T), is beslis dat selfs die kompensatievoorwaarde soos vervat in die *Onteieningswet* nie regtig op die markwaarde van die eiendom gebaseer is nie en dat die gebruik van markwaarde as die standaard vir berekening van kompensatie eerder die uitsondering as die reël is.

verbetering van die eiendom en die doel van die onteiening.¹²³ Van der Walt en Pienaar is van mening dat hierdie faktore duidelik bedoel is om die hof 'n wye diskresie te gee om vergoeding ooreenkomstig die individuele omstandighede van elke geval te bepaal. Hulle meen ook dat 'n nuwe of aangepaste onteieningswet uitgevaardig sal moet word om die besonderhede vir die regulering van onteienings te verskaf. Maar tot dan, stel artikel 25(3) die breë raamwerk vir onteienings daar. Uit bogenoemde is dit dus duidelik dat buiten die feit dat die *Grondwet* die algemene beginsels met betrekking tot die bepaling van vergoeding bevat, die onteieningsprosedure en -vergoeding tog ingevolge die voorskrifte van die *Onteieningswet* moet geskied.¹²⁴

In die lig van bogenoemde, kan dus gesê word dat inmenging met regte in eiendom deur die staat, wat nie vervreemding van regte teweegbring nie, nie kompensasie vereis nie, ongeag die omvang van die inmenging. Maar as die inbreukmakingsaksie neerkom op onteiening, moet sodanige onteiening slegs vir openbare doeleindes wees en is dit onderhewig aan die betaling van kompensasie. Hierdie vereiste is egter nie van toepassing in die gevalle waar grond onteien word in terme van die *Onteieningswet*.¹²⁵ Die staat sal hoofsaaklik artikel 25 van die *Grondwet* aanwend vir onteiening van grond of eiendomsregte in die geval waar die grond benodig word vir grondhervorming.¹²⁶ Waar die staat grond benodig vir byvoorbeeld padboudeleindes, sal die bepaling van die *Onteieningswet* gevolg en artikel 25 nie aangewend word nie.

Die *Grondwet* beskerm derhalwe nie eiendom in die sin dat dit alle bestaande belange daarin absoluut waarborg teen enige inmenging of inbreukmaking wat nie deur die eienaar gemagtig of goedgekeur is nie.¹²⁷ Ten einde die wyse waarop mense saamleef te reguleer, is dit nodig om die gebruik en benutting van eiendom 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 privaat eiendom en legitieme staatsregulering van eiendom getrek moet word.¹²⁸ Dit is dus duidelik dat die *Grondwet* derhalwe nie eiendom beskerm in die sin dat dit alle bestaande belange in regte waarborg teen enige inmenging of inbreukmaking wat nie deur die eienaar gemagtig of goedgekeur is nie.¹²⁹ 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

¹²³ A. 25(3). Van der Walt *Constitutional Property Clauses* 344 ev; Budlender *et al* 1-56.
¹²⁴ Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 97.
¹²⁵ 63 van 1975.
¹²⁶ Basson *South Africa's Interim Constitution* 44.
¹²⁷ Silberberg & Schimman's *The Law of Property* 11.
¹²⁸ Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 438.

beperkings soos uiteengesit in artikel 36.¹³⁰

Die vraag ontstaan in hoe 'n mate daar op die bestaande regte van grondeienaars inbreuk gemaak gaan en kan word by die samestelling van die nuwe dorpsbeplanningskemas vir elke plaaslike owerheid. In sekere gevalle kan regte in eiendom, veral regte in grond, weggeneem word, veral in daardie gevalle waar die regte onbestaanbaar met die nuwe skema of onwettig is. Wanneer regte in grond deur die nuwe skemas ontnem word, sal bepaal moet word of vergoeding betaalbaar is of nie. Dit is een van die grootste struikelblokke by die opstel en inwerkingstelling van die nuwe dorpsbeplanningskemas.¹³¹

2.2.4 SOORTE REGTE IN EIENDOM

Regte in eiendom ten opsigte van onroerende sake word verdeel in saaklike regte¹³² en vorderingsregte.¹³³ Daar bestaan twee kategorieë saaklike regte, naamlik eiendomsreg en beperkte

¹²⁹ *Silberberg & Schoeman's The Law of Property* 11.

¹³⁰ Van der Walt 1997 *SA PR* vol 12 278.

¹³¹ Dit word vollediger bespreek by 4.2.7.5.4.1 hieronder.

¹³² Saaklike regte (*iura in rem*) is die uitsluitlike belang of voordeel t o v 'n saak wat niemand geniet. Smuts & Smuts *Woordeboek van Regs- en Handelsterme* 1992 Kaapstad Nasou Beperk 135. Eenvoudig gestel, het 'n persoon wat regtens by magte is om onroerende eiendom te beheer of te gebruik, 'n saaklike reg op daardie eiendom. Sien in die geval *Lorentz v Melle* 1978 3 SA 1044 (T). 'n Saaklike reg is afdwingbaar teenoor die hele wêreld, d w s teen die eienaar van die eiendom en alle ander persone wat kragtens 'n kontrak met die eienaar 'n reg op die eiendom het. Sien bv *Smith v Farrelly's Trustee* 1904 TS 949 en *Odendaalsrus Gold, General Investments and Extensions Ltd v Registrar of Deeds* 1953 1 SA 600 (K). Delport *Die Suid-Afrikaanse Eiendomspraktijk en die Reg* 1987 Wetton Juta 7. Dus kan 'n saaklike reg omskryf word as 'n subjektiewe reg wat tot inhoud het dat die reghebbende een of ander regsbeskermd aanspraak op, of beheer oor 'n bepaalde saak geniet. Die basiese kenmerk van 'n saaklike reg is die verhouding tussen die reghebbende en een of ander saak. Delport & Olivier *Sakereg Vonnishandel* 1985 2de uitg. Wetton Juta 1 ev. Saaklike regte in onroerende eiendom word verkry by registrasie van die reg in die akteskantoor. U h v a 63(1) van die *Registrasie van Aktes Wet* 47 van 1937 mag slegs saaklike regte in onroerende eiendom geregistreer word en as 'n vorderingsreg per abuis geregistreer word, word dit nie a g v die registrasie daarvan 'n saaklike reg nie - in *Lorentz v Melle* is dit duidelik gestel dat dit vorderingsregte bly. Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 40. Saaklike regte beperk die eiendomsregte van beide die huidige en toekomstige eienaars. Sels al word aan die saaklike regte voldoen, bly dit steeds van krag en vervul dit nie summier by die voldoening daaraan nie.

¹³³ Vorderingsregte of persoonlike regte (*iura in personam*) is regte wat aan die houër van sodanige reg die bevoegdheid verleen om iets van 'n ander persoon te eis. Hierdie reg verleen aan die houër van die reg die bevoegdheid om slegs van 'n spesifieke persoon te eis dat hy 'n sekere handeling verrig of nie verrig nie. Delport *Eiendomspraktijk* 7. In die *Odendaalsrus*-gewysde het die Hof vorderingsregte soos volg omskryf: "...a *jus in personam* is a right available against a definite person or individual in contrast with a *jus in re* which is a right capable of exercise over its object *in rem* without reference to any one person more than another." Volgens *Ex Parte Geldenhuys* 1926 OPD 155 kan vorderingsregte nie teen die titel van die grond geregistreer word nie, omdat dit verwys na "...rights which are merely binding on the present owner of the land and which thus do not bind the land and do not constitute *jura in re aliena* over the land and do not bind the successors in title of the present owner." Delport & Olivier 3. Dit is egter soms moeilik om te onderskei tussen saaklike regte en vorderingsregte of persoonlike regte. Die onderskeid raak veral problematies waar nuwe regte, bv regte wat deur middel van dorpsstigting tot stand kom en vervat word in die stigtingsvoorwaardes en regte wat deur middel van hersoneering tot stand kom en wat vervat word in 'n Bylae B-dokument, in onroerende eiendom geskep word.

Vervolg...

saaklike regte. Regte in eiendom vorm een van die hoekstene van enige regstelsel. Dit is 'n historiese gegewe wat in enige samelewing 'n invloed op die inter-menslike verhoudinge van lede van sodanige samelewing uitoefen.

2.2.4.1 EIENDOMSREG

Eiendomsreg¹³⁴ (*ius in re sua*), wat een van die primêre regte in eiendom vorm, is die enigste vorm van 'n saaklike reg wat 'n persoon op sy eie saak het.¹³⁵ Dit verleen aan die eienaar in beginsel volledige en absolute beheer oor sy eiendom,¹³⁶ Uit hoofde van die *Gien-gewysde*¹³⁷ is eiendomsreg

Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 32. Twee benaderings is aanvanklik aangewend om tussen die regte te onderskei, nl die klassieke teorie en die persoonlikteorie. Die Suid-Afrikaanse howe het hulle eie benadering ontwikkel ten einde 'n onderskeid tussen die twee regte te tref. Hierdie benadering is bekend as die *Subtraction from the dominium*-toets. In *Ex Parte Geldenhuys* het die hof die *Subtraction from the dominium*-toets soos volg beskryf. "One has to look not so much to the right, but to the correlative obligation. If that obligation is a burden upon the land, a subtraction from the *dominium*, the corresponding right is real and registrable; if it is not such an obligation, but merely an obligation binding on some person or other, the corresponding right is a personal right, or right *in personam* and it cannot as a rule be registered." Dit blyk dat die *Subtraction from the dominium*-toets uit twee faktore bestaan. Die twee faktore sluit eerstens in of die reg 'n verpligting skep en tweedens of die verpligting 'n las op die grond of 'n las op 'n spesifieke persoon plaas. Indien dit 'n las op die grond plaas, bring dit 'n vermindering in die *dominium* of eiendomsreg mee en is dit 'n saaklike reg of 'n reg in eiendom wat registreerbaar is en wat teen alle derdes afdwingbaar is. Vir 'n bespreking van hierdie toets sien Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 35. Uit bogemelde is dit duidelik dat vorderingsregte nie 'n beperking plaas op die eiendomsreg van toekomstige eienaars nie. Die vorderingsreg dui daarop dat die huidige eienaar se eiendomsreg slegs beperk word totdat 'n prestasie gelewer is, of iets gedoen of nie gedoen is nie. Nadat aan die vorderingsreg voldoen is, vervul die vorderingsreg en kan dit nie verder afdwing word nie.

By vorderingsregte is daar 'n hele paar grondgebruiksregte wat ter sprake kom. Hierdie aspek word later in die proefskrif bespreek in 5.1.5 en 6.4.4. Baie van die regte wat hier bespreek word is vorderingsregte of ander vorme van beheer en wat verbind kan word aan die regte in eiendom soos uiteengesit in A 25 van die *Grondwet*.

¹³⁴ Eiendomsreg word omskryf as 'n regsverhouding van abstrakte aard wat inhou dat daar 'n regsverhouding tussen die eienaar en 'n saak bestaan uit hoofde waarvan die eienaar sekere aansprake (inhoudsbevoegdheid) op die saak verkry en 'n regsverhouding tussen die eienaar en ander regsobjekte m b t die saak bestaan, welke regsverhouding inhou dat die eienaar van ander regsobjekte kan vorder om sy uitoefening van inhoudsbevoegdheid t o v die saak te eerbiedig. Die regsverhouding bestaan uit inhoudsbevoegdheid wat onbepaald is deurdat dit van tyd tot tyd m b t dieselfde regsverhouding of van regsverhouding tot regsverhouding kan verskil en word beperk deur statutêre maatreëls, beperkte saaklike regte en vorderingsregte van ander persone en die belange van die gemeenskap. Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 53. Eiendomsreg bestaan *inter alia* uit die reg om te besit (*ius possidendi*), die reg om te gebruik en te geniet (*ius utendi*), die reg om die vrugte van die saak te geniet (*ius fruendi*), die reg om die saak te gebruik en te "misbruik" (*ius abutendi*), die reg om derdes uit te sluit van die gebruik en genot van die saak (*ius prohibendi*), die reg om te vervreem (*ius diponendi*) en die sg terugvalsreg waardeur eiendomsreg outomaties terugval na sy volle omvang wanneer die beperkings wat daarop geplaas is, wegval. Van der Merwe *Sectional Titles, Share Blocks and Time-sharing* 1995 vol 1 Kaapstad Butterworths 8-3.

¹³⁵ Olivier, Pienaar & Van der Walt *Sakereg Studentehandboek* 1992 Kaapstad Juta 31.

¹³⁶ *Johannesburg Municipal Council v Rand Township Registrar* 1910 TPD 1314 1319. Deelpot *Eiendomspraktyk* 15. Sien ook Van Zyl *Geskiedenis en Beginsels van die Romeinse Privaatrek* 1977 Durban Butterworths 127. Eiendomsreg word soms verkeerdlik as absoluut en individualisties omskryf. Van der Walt en Pienaar toon aan dat alhoewel eiendomsreg dikwels aan die eienaar omvattende heerskappy ten opsigte van 'n saak verleen, dit nie absoluut van aard is nie. Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 50.

die mees volledige saaklike reg wat 'n persoon ten opsigte van 'n saak kan hê. Uit hoofde van die reg wat 'n persoon op sy eiendom het, kan hy met en op sy eiendom maak wat hy wil, solank dit geskied binne die perke wat die reg daarop plaas.¹³⁸ Regte in eiendom bestaan uit konvensionele eiendomsreg,¹³⁹ mede-eiendomsreg,¹⁴⁰ deeltitel¹⁴¹ en houerskap. 'n Nuwe vorm van eiendomsreg het in die Suid-Afrikaanse reg ontstaan, naamlik voorlopige eiendomsreg.

2.2.4.1.1 VOORLOPIGE EIENDOMSREG

Voorlopige eiendomsreg het uit hoofde van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*¹⁴² tot stand gekom. Die meganisme waardeur grond in voorlopige eiendomsreg in 'n vroeë stadium in 'n nuwe

137

Gien v Gien 1979 2 SA 1113 (T).

138

Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 254.

139

Konvensionele eiendomsreg bestaan waar een persoon alleen eienaar van 'n onroerende saak is.

140

Twee of meer persone kan nie gelyktydig konvensionele eiendomsreg t o v dieselfde saak bekom nie, maar twee of meer persone kan wel gelyktydig mede-eienaars van die saak word. Olivier *et al Sakereg Studentehandboek* 44. Dit beteken nie dat die saak verdeelbaar of die eiendomsreg op die saak onderskeibaar is nie - in die geval van mede-eiendomsreg kom die eiendomsreg op die saak meerdere persone in onverdeelde aandele toe. Dit is slegs een eiendomsreg wat meerdere persone in ideële, onverdeelde aandele toekom. Die een eienaar kan slegs met die eiendom handel met die toestemming van die ander mede-eienaar. *Van der Merwe v Van Wyk* 1921 EDL 298. Mede-eiendomsreg word verdeel in gebonde mede-eiendomsreg en vrye mede-eiendomsreg. Gebonde mede-eiendomsreg bestaan tussen mede-eienaars a g v 'n onderliggende regsverhouding (soos bv 'n kontrak of huwelik) tussen hulle, wat die grondslag van die mede-eiendomsreg op die saak of sake vorm. Dit bring mee dat die mede-eienaars tydens die bestaan van die regsverhouding nie die mede-eiendomsreg kan beëindig nie. Die uitoefening van inhoudsbevoegdheid van die eiendomsreg word deur die onderliggende regsverhouding bepaal. Dit geskied gewoonlik gesamentlik. Vrye mede-eiendomsreg daarenteen, beteken dat die enigste regsverhouding wat tussen die partye bestaan, die gemeenskaplike eiendomsreg op die saak is. Daar bestaan dus geen onderliggende regsverhouding tussen die partye nie. Dit beteken dat 'n mede-eienaar sy onverdeelde mede-eiendomsaandeel onafhanklik vervreem of beswaar. Die mede-eiendomsreg kan eensydig beëindig word en gesamentlike uitoefening van inhoudsbevoegdheid word nie deur 'n onderliggende regsverhouding tussen die mede-eienaars bepaal nie. Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 58; Olivier s20et al *Sakereg Studentehandboek* 46.

141

Smuts & Smuts omskryf deeltitel as die eiendomsreg op 'n gedeelte van 'n vaste eiendom en mede-eienaarskap met die ander eienaars van die grond en gemeenskaplike dele van die gebou. Smuts & Smuts 36. Die *HAT* omskryf deeltitel as die bewys van eiendomsreg op 'n gedeelte van 'n eiendom. Odendaal *et al HAT* 132. Dus sal deeltitel omskryf word as die verdeling van grond en geboue in dele en gemeenskaplike eiendom wat vatbaar word vir die verkryging van afsonderlike eiendomsreg wat gekoppel is aan gesamentlike eiendomsreg in die gemeenskaplike eiendom. 'n Deel is 'n gebou of deel van 'n gebou wat as sodanig op die deelplan aangetoon word en waarop afsonderlike eiendomsreg of mede-eiendomsreg verkry kan word. Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 71. Gemeenskaplike eiendom omvat die grondstuk waarop die skema geleë is, asook alle gedeeltes van die gebou wat nie by 'n deel ingesluit is nie. A 1 van die *Wet op Deeltitels*. Deeltitels word gereguleer deur die *Wet op Deeltitels*. Dit is 'n unieke statutêre instelling met sy eie spesifieke karaktertrekke. Die *Deeltitelwet* het 'n nuwe res of saak bekendgestel, nl 'n deeleenheid. Hierdie eenheid bestaan uit 'n gebou of deel van 'n gebou en 'n onverdeelde aandeel in die gemeenskaplike eiendom. Beide die gebou of deel van die gebou en die gemeenskaplike eiendom word duidelik op die deelplan aangetoon.

142

67 van 1995. A 62. Hierna die *Ontwikkelingsfasiliteringswet* genoem. Die gemelde Wet is die eerste wet wat die lig gesien het na die demokratiese verkiesing van 1994 en het voorsiening gemaak vir die bekendstelling van buitengewone maatreëls waardeur die spoedige ontwikkeling van grond gefasiliteer kan word. Een van die buitengewone maatreëls wat in die wet vervat word, is voorlopige eiendomsreg.

grondontwikkeling oorgedra kan word, is een van die belangrikste beginsels wat deur hierdie Wet bekend gestel is. Hierdie vorm van eiendomsreg is egter net van toepassing op grondontwikkelingsaansoeke wat in terme van hoofstuk V¹⁴³ van die Wet, dus stedelike grond, ingedien en oorweeg is. Die Wet bepaal verder dat hierdie titelvorm in die registrasiekantoor geregistreer moet word.¹⁴⁴ Registrasie van hierdie titelvorm geskied ooreenkomstig die *Registrasie van Akteswet*,¹⁴⁵ wat inhou dat 'n titelakte vir die grondstuk waarvoor voorlopige eiendomsreg geregistreer staan te word, opgestel moet word.¹⁴⁶ Uit hoofde hiervan verkry die houer van die voorlopige eiendomsreg die reg om die betrokke erf te okkupeer¹⁴⁷ en te gebruik¹⁴⁸ asof hy die eienaar daarvan is. Verder hou dit in dat die houer die eiendom slegs mag beswaar met 'n verband of persoonlike serwituut en dus in die proses nie die reg verkry om die voorlopige eiendomsreg andersins te beswaar of daarmee te handel nie.¹⁴⁹ Die houer van die voorlopige eiendomsreg verkry egter wel die reg om hierdie reg te verkoop.¹⁵⁰ Hieruit blyk dit dat dit nie die grond is nie, maar slegs die reg in grond is, wat verkoop kan word. Hierdie reg in eiendom verskil dus van normale eiendomsreg en die ander vorme van eiendomsreg. Uit hoofde van laasgenoemde, word die grond verkoop en verkry die eienaar van die grond, binne statutêre beperkings, die reg om met sy grond na goed denke te handel. Dit word bekragtig in die Wet¹⁵¹ waar bepaal word dat die grond waarop voorlopige eiendomsreg gevestig het, nie vervreem of verder beswaar mag word nie, behalwe vir sover dit nodig mag wees om aan 'n stigtingsvoorwaarde¹⁵² te voldoen of om eiendomsreg op die grond te registreer. Die verkoop van die reg in grond hou egter in dat slegs die regte wat die houer daarvan besit het,¹⁵³ oorgedra word en dat die nuwe houer van die regte nie meer regte ontvang as wat die vorige houer gehad het nie.¹⁵⁴ Voorlopige eiendomsreg verskil verder van konvensionele eiendomsreg daarin dat geen hereregte of seëlregte of ander gelde ten opsigte van die registrasie van die reg betaalbaar is nie.¹⁵⁵ Wanneer die erf waarop voorlopige eiendomsreg van toepassing is, registreerbaar word in eiendomsreg, word die reg in eiendom omskep in volledige eiendomsreg en vestig dit in die houer daarvan.¹⁵⁶

¹⁴³ Hfst V handel met grondontwikkelingsprosedures wat van toepassing is op stedelike grondstukke en wat spesifiek die prosedures m b t die ontwikkeling van kleinskaalboerdery uitsluit.

¹⁴⁴ A 62(1).

¹⁴⁵ 47 van 1937. A 62(2).

¹⁴⁶ A 62(3).

¹⁴⁷ Besitsreg.

¹⁴⁸ Gebruiksreg.

¹⁴⁹ Budlender *et al* 2A-84.

¹⁵⁰ A 62(4).

¹⁵¹ A 62(5)(a).

¹⁵² Stigtingsvoorwaardes is voorwaardes wat deur die plaaslike owerheid opgelê word by die stigting van 'n nuwe dorp en waaraan voldoen moet word alvorens die nuutgestigte dorp geproklameer kan word.

¹⁵³ Regte soos uiteengesit in a 62(4)(a)-(d).

¹⁵⁴ A 62(6).

¹⁵⁵ Sien aa 62(5)(c) en 62(9).

¹⁵⁶ A 62(7).

Voorlopige eiendomsreg op grond maak die grond steriel. Met ander woorde, die grond mag nie verkoop of mee gehandel word nie.¹⁵⁷ Voorlopige eiendomsreg is dus 'n statutêre vorm van beperkte eiendomsreg wat eiendomsreg beskikbaar stel aan persone op 'n vroeë stadium in die ontwikkeling.¹⁵⁸ Voorlopige eiendomsreg is 'n meganisme vir die lewering van eiendomsreg in fases - 'n vorm van *staged tenure* - in die sin dat sekerheid van eiendomsreg gelewer word in een of meer fases gedurende die ontwikkelingsproses, wat aanleiding gee tot konvensionele eiendomsreg. Konvensionele eiendomsreg kan slegs geregistreer word nadat alle kadastrale vlakke voltooi is en alle regstappe wat vereis word om die grondstuk in erwe te verdeel, nagekom is. Voorlopige eiendomsreg, daarenteen, vereis 'n eenvoudige kadastrale proses. Dit kan toegeken word vanaf 'n goedgekeurde algemene plan.¹⁵⁹ Dit word outomaties omgeskakel na volle eiendomsreg wanneer die erf registreerbaar word, met ander woorde na opening van die dorpsregister en proklamasie van die dorp.¹⁶⁰

Die doel van voorlopige eiendomsreg is dus om mense in staat te stel om sekerheid van eiendomsreg op 'n erf te verkry, wat deur middel van die *Ontwikkelingsfasiliteringswet* op 'n spoedige wyse ontwikkel en omgeskakel is na volle eiendomsreg, sodra alle formele voorwaardes (uiteengesit in ander wetgewing)¹⁶¹ nagekom is en die erf registreerbaar¹⁶² word.¹⁶³

Uit hoofde van die prosedure vir voorlopige eiendomsreg, is dit moontlik om grond beskikbaar te stel sonder om deur al die formele kanale te gaan. Daardeur kan mense reeds op 'n vroeë stadium grond okkupeer, terwyl die meer formele prosedures¹⁶⁴ nagekom word. Wanneer hierdie formele prosedures nagekom is, skakel voorlopige eiendomsreg outomaties om in volle eiendomsreg.¹⁶⁵ Voorlopige eiendomsreg is 'n *creature of statute* wat slegs die regte bevat wat in die *Ontwikkelingsfasiliteringswet* beskryf word. Voorlopige eiendomsreg moet nie gesien word as 'n statiese vorm van titel nie. Dit is gewaarborg om tydelik te wees.¹⁶⁶

¹⁵⁷ Budlender *et al* 2A-74.

¹⁵⁸ Van Wyk *Planning Law* 148.

¹⁵⁹ Hornby *Land - Legal issues*
http://www.uthungulu.org.za/Planning/Regional/FinalRegional/Uthungulu/Reports/3/LAND%20LEGAL%20spec%20rep_LAND.html#Heading71 [Datum van gebruik: 31 Julie 2003].
 Registrasie van voorlopige eiendomsreg kan plaasvind met dien verstande dat die waarborg bestaan dat die proses van ontwikkeling voltooi sal word. Hierdie registrasiereëling kan egter net uitgevoer word as die tribunaal 'n aansoek daarvoor goedgekeur het. Dit is egter nie nodig om voorlopige eiendomsreg in alle gevalle te registreer nie. Sodra die proses egter begin is, moet dit enduit gevoer en so gou moontlik afgehandel word. Budlender *et al* 2A-73 *ev.*

¹⁶⁰ Budlender *et al* 2A-85.

¹⁶¹ *Ordonnansie op Dorpstigting en Dorpe* 15 van 1986.

¹⁶² 'n Erf word registreerbaar sodra die dorpsregister geopen en die dorp geproklameer is.

¹⁶³ Van Wyk *Planning Law* 149.

¹⁶⁴ Soos die nakoming van stigtingsvoorwaardes en installering van ingenieursdienste.

¹⁶⁵ Van Wyk *Planning Law* 148.

¹⁶⁶ Budlender *et al* 2A-84.

Die *Ontwikkelingsfasiliteringswet* skiet egter te kort wat die verskaffing van voorlopige eiendomsreg in landelike gebiede betref. Gevalle van dorpsstigting kom wel in landelike gebiede voor en dus sou die bepaling van die Wet rakende voorlopige eiendomsreg ook hierop van toepassing kon wees.¹⁶⁷ Dit blyk dat die wetgewer die toepassing van voorlopige eiendomsreg op landelike en stedelike grond in Suid-Afrika nie goed deurdink het nie.

2.2.4.1.2 BEPERKING OP EN BEÏNDIGING VAN EIENDOMSREG

Daar bestaan verskillende beperkings op 'n eienaar se eiendomsreg.¹⁶⁸ Silberberg en Schoeman verdeel die beperkings op eiendomsreg in drie kategorieë, naamlik publiekregtelike beperkings,¹⁶⁹ beperkings ten opsigte van bureregtelike verhoudings¹⁷⁰ en individuele beperkings.¹⁷¹

Eiendomsreg word op verskeie wyses beëindig. Dit geskied in hoofsaak wanneer die eienaar van die saak te sterwe kom, die saak vernietig word, of die eienaar sy fisiese beheer oor die saak of sy eienaarsbedoeling ten opsigte van die saak verloor.¹⁷² Eiendomsreg word vanselfsprekend beëindig

¹⁶⁷ T o v dorpsstigting in landelike gebiede, is hierdie Wet veral vt op die oorgrens gebiede tussen die Gauteng en Noordwes provinsies. Met die afbakening van grense in 2000, is 'n gedeelte van die Noordwes provinsie se grondgebied by die grondgebied van die Gauteng provinsie ingereken. Wetgewing van die Noordwes provinsie was vt op hierdie gebiede en dit het verskil van die wetgewing van die Gauteng provinsie. Ten einde hierdie probleem aan te spreek, is 'n ooreenkoms tussen die twee provinsies bereik uit hoofde waarvan slegs die *Ontwikkelingsfasiliteringswet* op hierdie gebied vt is.

¹⁶⁸ Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 50.

¹⁶⁹ Publiekregtelike beperkings behels die beperking wat deur die staat op regte in eiendom geplaas word. Die algemeenste vorm van beperking op regte in eiendom deur die staat, is die beperking d m v wetgewing hierop geplaas. Voorbeelde van statutêre beperking, is die verskeie dorpsbeplanningskemas en die *Wet op Fisiese Beplanning* 125 van 1991, waardeur die gebruik van grond gereguleer word - verder die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* en die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe* wat die ontwikkeling en beplanning van grond beheer. Die ontwikkeling van grond word verder beperk deur die *Wet op Omgewingsbewaring* 73 van 1989 wat bepaal dat 'n omgewingsimpakstudie gedoen moet word alvorens die grond ontwikkel kan word. Statutêre voorskryfing m b t die aard en standaard van houwerke op stedelike grondstukke word in die *Wet op Nasionale Bouregulasies en Boustandaarde* 103 van 1977 vervat. Buiten bogemelde is die belangrikste wet wat 'n beperking op eiendomsreg plaas, die huidige *Grondwet*. Beperkings op eiendomsreg word vervat in a 25, die sg eiendomsklousule en a 36, die beperkingsklousule. Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 96; Silberberg & Schoeman's *The Law of Property* 97.

¹⁷⁰ Beperkings t o v bureregtelike verhoudings is beperkings wat nie primêr op die belange van die gemeenskap gerig is nie, maar wat die uitoefening van 'n eienaar se inhoudebevoegdheid in die belang van individue beperk. Dit behels burereg wat inhou dat 'n grondeienaar nie sy grondstuk sodanig mag gebruik dat dit 'n onredelike las of nadeel vir bure inhou nie. Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 101 ev.

¹⁷¹ Individuele beperkings is die beperking op regte in eiendom d m v 'n kontrak met 'n ander persoon. So 'n kontraktuele beperking dui egter nie op 'n beperking van die *dominium* van die eienaar nie. Houers van beperkte saaklike regte verkry inhoudebevoegdheid t o v die saak wat die eienaar se eiendomsreg op die saak beperk, deurdat dit 'n las op die saak teweeg bring. Silberberg & Schoeman's *The Law of Property* 96.

¹⁷² Die blote verlies van fisiese beheer oor die saak sonder die prysgawe van die eienaarsbedoeling, kan nie tot verlies van eiendomsreg aanleiding gee nie. Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 187 ev.

indien die saak vernietig word¹⁷³ of indien dit sy selfstandige karakter verloor. 'n Persoon verloor eiendomsreg op 'n saak indien dit ingevolge 'n saaklike ooreenkoms met betrekking tot die oorgang van eiendomsreg deur lewering of registrasie aan 'n ander persoon oorgedra word.¹⁷⁴ Die verlies van eiendom val in hierdie geval saam met die verkryging daarvan deur 'n nuwe eienaar.¹⁷⁵ Eiendomsreg word ook beëindig deur regswerking.¹⁷⁶

2.2.4.2 BEPERKTE SAAKLIKE REGTE EN BEPERKENDE VOORWAARDES

Die tweede kategorie van saaklike regte, bestaan uit beperkte saaklike regte. 'n Beperkte saaklike reg (*iura in re aliena*, wat regte is ten opsigte van eiendom wat aan iemand anders behoort), is 'n reg wat een persoon oor die eiendom van 'n ander het.¹⁷⁷ Dit word omskryf as beperkte regte op die genot en gebruik van eiendom wat aan iemand anders behoort en dat dit 'n vermindering impliseer van die eienaar se afdwingbare aanspraak op gebruik en genot van die saak. Beperkte saaklike regte plaas dus 'n las op die saak,¹⁷⁸ word teen die titelakte van die betrokke grondstuk geregistreer¹⁷⁹ en is afdwingbaar teen die grondstuk, asook alle derdes. Hierdie regte bestaan uit serwitute, geregistreerde langtermynhuur, saaklike sekerheidsregte (verband),¹⁸⁰ beperkende voorwaardes en ontwikkelingsbeheermaatreëls (Bylae B en stigtingsvoorwaardes). Beperkte saaklike regte is egter nie 'n *numerus clausus* nie. Nuwe kategorieë word gedurig bygevoeg.

2.2.4.2.1 ONTWIKKELINGSBEHEERMAATREËLS

Ontwikkelingsbeheermaatreëls is een van die kategorieë van beperkende voorwaardes. Alhoewel dit daaglik in die geval van ontwikkeling van grond gebruik word, is inligting daaroor skaars. Ontwikkelingsbeheermaatreëls is positiewe riglyne vir ontwikkeling wat sekerheid vir beide ontwikkelaars en die plaaslike gemeenskap skep.¹⁸¹ Dit is dus voorwaardes waarvan ontwikkeling

¹⁷³ Eiendomsreg bly egter voortbestaan in die oorblyfsels van 'n saak wat tot niet gegaan het. Van der Merwe *Sakereg* 1989 2de uitg Durban Butterworths 375.

¹⁷⁴ Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 187 ev.

¹⁷⁵ Van der Merwe *Sakereg* 374.

¹⁷⁶ Ingevolge regswerking word eiendom in bepaalde omstandighede teen die wil van die vorige eienaar beëindig en aan 'n nuwe eienaar oorgedra. Van der Merwe *Sakereg* 374. Die eienaar verloor sy eiendomsreg deur regswerking, in die geval van verjaring, natrekking, saakvorming, insolvensie van eienaar, beslaglegging en geregtelike verkoping, konfiskering, onteiening en afstanddoening. Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 187 ev.

¹⁷⁷ 'n Belang in onroerende eiendom is 'n beperkte saaklike reg, m a w 'n geregistreerde reg wat een persoon oor die eiendom van 'n ander het. Sien bv *Ex Parte Geldenhuys* 1926 OPD 155, *Registrar of Deeds (Tvl) v The Ferreira Deep Ltd* 1930 AD 169 en *Odendaalsrus Gold, general Investment and Extensions Ltd v Registrar of Deeds* 1953 1 SA 600 (K) en *Lorentz v Melle* 1978 3 SA 1044 (T). Delpoort *Eiendomspraktijk* 7.

¹⁷⁸ Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 29.

¹⁷⁹ A 63(1) van die *Registrasie van Aktes Wet*.

¹⁸⁰ Olivier *et al Sakereg Studentehandboek* 31.

¹⁸¹ Onbekend "City and County of Swansea Unitary Development Plan 1" *General Introduction*. http://www.swansea.gov.uk/devplan/adobefiles/udpdraftstat/udpdraft_genintro.pdf [Datum van

Vervolg...

binne 'n gebied beheer word. Ontwikkelingsbeheermaatreëls word ingevolge wetgewing of ander statutêre dokumente¹⁸² opgelê. Hierdie maatreëls bestaan uit stigtingsvoorwaardes, titelvoorwaardes en voorwaardes vervat in Bylae B dokumente.¹⁸³ Nie alle beheermaatreëls word egter geregistreer of in die titelakte van die grond opgeneem nie. Slegs die beheermaatreëls vervat in die stigtingsvoorwaardes, word by opening van die dorpsregister geregistreer en in die titelakte vervat, terwyl die voorwaardes opgelê uit hoofde van 'n dorpsbeplanningskema (die sogenaamde Bylae B) nie geregistreer word of in die titelakte aangebring word nie.

2.2.4.2.2 STIGTINGSVOORWAARDES EN TITELVOORWAARDES

Ingevolge artikel 96 van die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe*¹⁸⁴ mag enige eienaar van grond by die plaaslike owerheid aansoek doen om 'n dorp op sy grond te stig. Ingevolge artikel 98(2) kan die plaaslike owerheid, nadat dit die aansoek vir dorpsstigting goedgekeur het, enige voorwaarde na goëddunke oplê. Hierdie voorwaardes deur die plaaslike owerheid opgelê, is in die algemene omgangstaal, bekend as stigtingsvoorwaardes. Dorpsstigtingsvoorwaardes is statutêre beperkings weens die stigting van 'n dorp op die eienaar se eiendomsuitoefening geplaas, sonder dat dit in die belang van 'n spesifieke persoon as reghebbende uitgeoefen word.¹⁸⁵ Dit word derhalwe omskryf as verpligtinge deur die betrokke plaaslike bestuur op die ontwikkelaar¹⁸⁶ gelê.¹⁸⁷ Stigtingsvoorwaardes sluit gewoonlik die verpligtinge in waaraan die ontwikkelaar moet voldoen alvorens die dorp geproklameer kan word.¹⁸⁸ Dit kan beskou word as opskortende voorwaardes, waarsonder proklamasie van die dorp nie kan realiseer nie. Derhalwe plaas stigtingsvoorwaardes 'n eenmalige verpligting op die ontwikkelaar. Wanneer aan die voorwaardes voldoen word, verval die verpligting.

Daar bestaan uiteenlopende sienings ten opsigte van die aard van stigtingsvoorwaardes. Stigtingsvoorwaardes is al geklassifiseer as kontraktueel van aard,¹⁸⁹ kontraktueel en statutêr,¹⁹⁰ nie-

gebruik: 14 Julie 2003].

¹⁸² Soos by dorpsbeplanningskemas.

¹⁸³ Bylae B dokumente is dokumente wat die goedkeuringsvoorwaardes vervat in die geval van hersonerings. Hierdie voorwaardes stipuleer die regte op die grond vt en beheer die gebruik en toepassing daarvan.

¹⁸⁴ 15 van 1986 (T). Van Wyk *Planning Law* 173.

¹⁸⁵ Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 290.

¹⁸⁶ Ontwikkelaar moet in hierdie verband gesien word as synde enige persoon wat in die toekoms die grond waarop die stigting van 'n dorp goedgekeur is, vir doeleindes van 'n dorp wil ontwikkel.

¹⁸⁷ Delpont & Olivier 653; Olivier *et al Sakereg Studentehandboek* 312.

¹⁸⁸ Dit sluit *inter alia* verpligtinge in t o v bou van strate, verskaffing van watermetwerkstelsels, voorsiening van water en elektrisiteit, die naam van die dorp, uitleg van die dorp, bepaling t o v belandskapping en behoud van bestaande bome, beskerming van mineraalregte en betaling van begiftiging.

¹⁸⁹ *Estate Breet v Peri Urban Areas Health Board* 1955 3 SA 523 (A).

¹⁹⁰ *Oertel v Direkteur van Plaaslike Bestuur* 1983 1 SA 354 (A); *Cotton Tail Homes (Pty) Ltd v Vervolg...*

wetgewing,¹⁹¹ kwasi-wetgewing¹⁹² en regterlik.¹⁹³ Van Wyk is egter van mening dat stigtingsvoorwaardes eerder as suiwer administratiewelik van aard gesien moet word.¹⁹⁴ Indien stigtingsvoorwaardes wel as 'n administratiewe handeling beskou word, het dit nakoming van die beginsels van natuurlike geregtigheid, asook die *Wet op die Bevordering van Administratiewe Geregtigheid*,¹⁹⁵ tot gevolg. Alle administratiewe handelinge dien die algemene belang.¹⁹⁶ Dit hou in dat die algemene publiek 'n inset kan lewer in die administratiewe handeling van 'n plaaslike owerheid. Dit gebeur ook inderdaad by die oplegging van stigtingsvoorwaardes.¹⁹⁷ Uit bogemelde blyk dit dat stigtingsvoorwaardes wel as administratiewe handelinge beskou kan word.

Stigtingsvoorwaardes bestaan egter uit twee dele. Die eerste deel is die waarmee hierbo gehandel is. Die tweede deel is die sogenaamde titelvoorwaardes of ook algemeen bekend as die artikel 125-skema. Titelvoorwaardes sluit alle voorwaardes in, of dit in die titelakte opgeneem is of nie, wat die handeling met grond reguleer. Dit is dus 'n term wat dikwels gebruik word wanneer verwys word na beperkings op eiendomsreg of op grond. Dit is die voorwaardes in die dorpsbeplanningskema opgeneem en wat dus bepaal vir watter gebruike die grond aangewend mag word. Dit bevat die detailsonering van elke erf en is dus voorwaardes wat uit hoofde van die dorpsbeplanningskema teen die erf en die huidige en toekomstige gebruikers opgelê word. Anders as in die geval van stigtingsvoorwaardes, bly titelvoorwaardes geldig, selfs al word daaraan voldoen. Dit is dus beperkings wat *ad infinitum* teen die grond en gebruikers geld. Hierdie beperking gaan slegs tot niet wanneer dit deur ander titelvoorwaardes vervang word. Dit gebeur gewoonlik wanneer die grond se sonering by wyse van hersonering verander word. Titelvoorwaardes is die statutêre opvolgers van beperkende ooreenkomste, maar die beginsels van toepassing op beperkende ooreenkomste is egter nie hierop van toepassing nie. Alhoewel beide stigtingsvoorwaardes en titelvoorwaardes al as serwitute geklassifiseer is, is Van Wyk egter van mening dat dit nie korrek is nie. Sy toon aan dat hierdie voorwaardes hulle eie unieke beginsels het, wat deur middel van spesifieke wetgewing tot stand

Palm Fifteen (Pty) Ltd 1977 1 SA 264 (W).
¹⁹¹ *Cohen v Verwoerdburg Town Council* 1983 1 SA 334 (A).
¹⁹² *Cotton Tail Homes (Pty) Ltd v Palm Fifteen (Pty) Ltd* 1977 1 SA 264 (W).
¹⁹³ *S v Cyril Investments (Pty) Ltd* 1965 3 SA 210 (O).
¹⁹⁴ Van Wyk *Planning Law* 27. *Estate Breet v Peri Urban Areas Health Board* 1955 3 SA 523 (A); *South Peninsula Municipality (formerly known as The Southern Sub Structure) and another v Malherbe and others* 1999 JOL 4489 (K) 6.
¹⁹⁵ 3 van 2000.
¹⁹⁶ Wiechers *Administratiefreg* 1984 2de uitg Durban Butterworth 172.
¹⁹⁷ Wanneer 'n aansoek om stigting van 'n dorp by die plaaslike owerheid ingedien word, word die aansoek geadverteer en die publiek geleentheid gebied vir indiening van kommentare en besware op die aansoek, vir inagneming deur die plaaslike owerheid by die oorweging van die aansoek. Sou 'n persoon nie tevrede wees met die besluit wat deur die plaaslike owerheid geneem is nie, het sodanige persoon geleentheid om teen die besluit van die plaaslike owerheid te appelleer.

kom.¹⁹⁸ Nie dorpstigingsvoorwaardes of titelvoorwaardes is dus saaklike regte nie en kan gevolglik nie geregistreer word nie. In *Oertel v Direkteur van Plaaslike Bestuur*¹⁹⁹ is na hierdie voorwaardes verwys as “vorderingsregte van publiekregtelike oorsprong.”²⁰⁰ Van Wyk is egter van mening dat hierdie voorwaardes as ‘n afsonderlike groep beperkte saaklike regte geklassifiseer moet word.²⁰¹

Van Wyk²⁰² toon aan 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. Beperkende voorwaardes is voorwaardes wat deur die aanvanklike dorpsenaar 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.²⁰³ Dit is wel so dat stigtingsvoorwaardes nie beperkende voorwaardes is nie, maar die mening word gehuldig dat Delport en Olivier en Van Wyk hier in die motivering vir die andersheid gefouteer het, want in die praktyk word stigtingsvoorwaardes gesien as ‘n las teen die grond en nie teen ‘n persoon (eienaar of ontwikkelaar) nie. In beginsel hou dit in dat selfs al verander die ontwikkelaar of eienaar van die grond, die stigtingsvoorwaardes nie verval nie. Dit bly van krag ongeag watter handeling of gebruike op die grond uitgeoefen word - dus totdat dit uitgeoefen word. Hierdie voorwaardes verval nie omdat die grond nie ontwikkel word nie. Dit verval slegs wanneer ander regte aan die grond toegeken word, deur byvoorbeeld hersonering. Die mening is dat bogemelde skrywers bedoel het dat hierdie voorwaardes nie die grondeienaar in sy hoedanigheid as grondeienaar opgelê word nie, maar wel in sy hoedanigheid as ontwikkelaar van die grond.

2.2.4.2.3 VOORWAARDES OPGELÊ UIT HOOFDE VAN ‘N DORPSBEPLANNINGSKEMA (BYLAE B)

Die oorspronklike motivering vir die instelling van stadsbeplanningswetgewing was hoofsaaklik die skepping van stedelike omgewings waarin verskillende gebruike van grond gerangskik kon word vir bereiking van minimum konflik en maksimum harmonie. Hierdie oogmerke kon slegs bereik word deur geskikte patrone van gebruiksones daar te stel.²⁰⁴ Gebruiksones word verkry deur

¹⁹⁸ Van Wyk *Planning Law* 18.
Sien Van Wyk *Planning Law* 19 vir ‘n volledige uiteensetting waarom stigtingsvoorwaardes nie as serwitute klassifiseer nie.

¹⁹⁹ 1983 1 SA 354 (A).

²⁰⁰ Delport & Olivier 653; Olivier *et al Sakereg Studentehandboek* 312.

²⁰¹ Van Wyk *Planning Law* 18.

²⁰² Van Wyk “Restrictive conditions as urban land-use planning instruments” *Doktorale Proefskrif* September 1990 Universiteit van Suid-Afrika 124.

²⁰³ Delport & Olivier 654.

²⁰⁴ Van Wyk *Planning Law* 30. *Pick ‘n Pay Stores Ltd and others v Teazers Comedy and Revue CC*
Vervolg...

dorpsbeplanningskemas. Dorpsbeplanningskemas en die strukturplanne soos uiteengesit in *inter alia* die *Dorpsbeplanningsordonnansie*,²⁰⁵ *Ordonnansie op Dorpe*,²⁰⁶ *Ordonnansie op Grondgebruiksbeplanning*,²⁰⁷ *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe*²⁰⁸ en die *Wet op Fisiese Beplanning*, is die tradisionele gereedskap tot die beskikking vir die ontwikkeling van grond. Die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe*²⁰⁹ bevat in artikel 19 die algemene doel van 'n dorpsbeplanningskema, naamlik die gekoördineerde en harmonieuse ontwikkeling van die gebied waarop dit betrekking het, op so 'n wyse dat die gesondheid, veiligheid, orde, samelewing, gerief en algemene welsyn soveel moontlik bevorder word, met inagneming van deeglikheid en besuiniging in die proses van sodanige ontwikkeling.²¹⁰ Die doel van dorpsbeplanningskemas²¹¹ is dus om voorsiening te maak vir die beplanning en beheer oor die ruimtelike gebruik van grond binne 'n reeds bestaande dorp.²¹² Ten einde die harmonieuse ontwikkeling van grond te verseker, is dit nodig dat die handeling met die grond gereguleer word. Die gebruik van grond word dikwels bepaal en gereguleer binne 'n dorpsbeplanningskema deur middel van sonering van grond.

Van Wyk wys uit dat:

The purpose of a town planning scheme finds concrete expression in the theme which is central to town planning, namely zoning. Zoning is essentially the allocation of different uses to different areas. Most jurisdictions proclaim, in similar language, the purpose of zoning in words echoing these – ... the power of government to protect health, safety, welfare and morals.²¹³

Die doel van sonering in terme van 'n dorpsbeplanningskema is dus die daarstelling en behoud van die spesifieke karakter van die gebied. Hierdie doel sal egter gefrustreer word as 'n gebruik toegelaat word waarvoor geen voorsiening in die dorpsbeplanningskema gemaak is nie of as die persoon die grond teenstrydig met die doel waarvoor dit gesoneer is, aanwend.²¹⁴ Volgens Van Wyk is sonering 'n

and others 2000 JOL 6504 (W) 16.

²⁰⁵ 27 van 1949 (N).

²⁰⁶ 9 van 1969 (O).

²⁰⁷ 15 van 1985 (K).

²⁰⁸ Van Wyk *Planning Law* 173.

²⁰⁹ Vir doeleindes van hierdie studie word slegs gekonsentreer op die Transvaalse Ordonnansie.

²¹⁰ Dorpe. Sien ook *South Peninsula Municipality (formerly known as The Southern Sub Structure) and another v Malherbe and others* 1999 JOL 4489 (K) 25. *Baron & Jester v Eastern Metropolitan Local Council* 2002 JOL 9412 (W) 24.

²¹¹ In KwaZulu-Natal is dorpsbeplanningskemas bekend as soneringskemas. Die doel van hierdie soneringskemas is in *Chapmans Peak Hotel (Pty) Ltd and another v JAB and Annalene Restaurants CC t/a O'Hagans* 2001 JOL 8456 (K) par 12.7 soos volg gedefinieer: "The general purpose of a zoning scheme is to determine use rights and to provide for control over use rights and over the utilisation of land in the area of jurisdiction of a local authority."

²¹² *Pick 'n Pay Stores v Teazers* [2000] 15.

²¹³ Van Wyk *Planning Law* 39.

²¹⁴ *Pick 'n Pay Stores Ltd & others v Teazers Comedy & Revue CC & others* 2002 JOL 9402 (W)

Vervolg...

aspek van stadsbeplanning wat primêr handel met sekere beperkings op eiendomsreg (en dus ook ander regte in eiendom) en gebruik van grond. Daarom is sonering 'n beperking of 'n voorwaarde wat die uitoefening van eiendomsreg beperk.²¹⁵ Die howe het die belang van hierdie beperking op eiendomsreg beklemtoon.²¹⁶

Hierdie beperking op eiendomsreg geskied gewoonlik deur die oplê van voorwaardes waaraan voldoen moet word tydens die uitoefening van die inhoudsbevoegdthede ten opsigte van die erf. Hierdie voorwaardes plaas gewoonlik 'n beperking op die eienaar se bevoegdthede ten opsigte van die erf. Die beperking

...is to promote public order by ensuring that township development takes place in accordance with the applicable scheme, in the interests of the inhabitants of the area as a whole and in the furtherance of the precepts governing the general purpose of the scheme ...²¹⁷

Die beperking of voorwaardes word vervat in 'n dokument bekend as die Bylae B. Hierdie beperkings word dikwels nie teen die erf of in die titelakte geregistreer nie, maar word wel opgeneem in die dorpsbeplanningskema. Hierdie voorwaardes word teen die grond, ten gunste van die huidige eienaar en alle toekomstige eienaars of ander persone wat met die grond wil handel, opgelê. Dit is dus nie saaklike regte nie en kan gevolglik nie geregistreer word nie.

Alhoewel dit nie in die titelakte geregistreer word nie, bly dit beperkend teen die grond en alle huidige en toekomstige grondeienaars, is daaraan gebonde. Die eienaar van daardie erf is nie by magte om enige aktiwiteit in stryd met die beperkende voorwaarde te verrig nie. Dit beteken egter nie dat die eienaar altyd aan hierdie voorwaardes gebonde gaan wees en dus nooit enige handelinge wat in stryd daarmee is, mag verrig nie. Daar bestaan verskeie metodes uit hoofde waarvan hierdie beperkende voorwaardes verwyder kan word. Hierdie beperking kan by wyse van 'n hofbevel²¹⁸ ingevolge die gemenerereg verwyder word. Die bekendste wyse waarop hierdie beperkings verwyder kan word, is deur 'n aansoek by die plaaslike owerheid in te dien vir die hersonering van die erf na 'n ander gebruik. Laastens kan 'n beperking in 'n Bylae B in terme van wetgewing verwyder word. Daar bestaan spesifieke wette wat hierdie aangeleentheid reguleer, naamlik *Wet op die Opheffing of*

13.

²¹⁵ *Pick 'n Pay Stores v Teazers* 2000 17. Van Wyk *Planning Law* 39.

²¹⁶ *Sien Boiler Efficiency Services CC v Coalcor (Cape) Ltd* 1989 3 SA 460 (K) en *Stadsraad Vanderbijlpark v Uys* 1989 3 SA 528 (A).

²¹⁷ *Faircape Property Developers (Pty) Ltd v Premier of the Province of the Western Cape* 1999 JOL 5402 (K) 8.

²¹⁸ *Ex Parte* of deur middel van kennisgewing.

Wysiging van Beperkings op Onroerende Goed,²¹⁹ die *Wet op Opheffing van Beperkings*²²⁰ en 'n meer onlangse wet, naamlik die *Gauteng Wet op Opheffing van Beperkende Voorwaardes*.²²¹ Buiten bogemelde metodes, maak die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* ook voorsiening dat voorwaardes wat beperkend teen die grondstuk is en wat nie noodwendig in die titelakte geregistreer is nie, deur die Ontwikkelingstribunaal verwyder kan word. Omdat hierdie voorwaardes vir alle praktiese doeleindes beperkende voorwaardes is, sal die hof dit ook as sodanig hanteer. In *Ex parte: Optimal Property Solutions CC*²²² is uitgewys dat enige verandering aan of verwydering van beperkende voorwaardes, die kontraktuele regte en verpligtinge van die eienaars wysig of mee wegdoen en in die proses word die saaklike regte in eiendom verander. Die hof het bevind dat dit nie die funksie van die howe is om eensydig en sonder toestemming van al die partye die kontrak tot niet te maak nie. Die aanteken van beswaar of die weiering van toestemming deur 'n enkele geaffekteerde eenaar is fataal vir die aansoek om verwydering van die beperkende voorwaarde. Die hof het bevind dat die beswaarmaker nie nodig het om sy beswaar te motiveer of aan te toon dat sy beswaar nie onredelik is nie.²²³ In *Ex parte Gold*²²⁴ is die hof se bevoegdheid in terme van die gemenerereg om beperkende voorwaardes te verwyder, bevestig. Die hof is egter van mening dat die hof slegs hierdie bevoegdheid sal uitoefen as alle partye wat 'n reg het om beswaar aan te teken, daartoe toestem.

2.3 ROL EN PLEK VAN REGTE IN EIENDOM IN DIE SUID-AFRIKAANSE REGSTELSEL

Hierbo is daarop gewys dat regte in eiendom die mees omvattende heerskappy oor 'n saak verleen, dit egter in geen stadium van die regsontwikkeling absoluut of onbeperk was nie.²²⁵ Handeling met en regte in eiendom, veral in geval van onroerende sake of grond, word beperk deur wetgewing en ander statutêre dokumente. Regte in eiendom van landelike grond word beperk deur *inter alia* die *Landbouwhoeven (Transvaal) Registratie Wet*,²²⁶ die *Wet op Onderverdeling van Landbougrond*,²²⁷ die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* en die *Wet op Herstel van Grondregte*.²²⁸ Ook stedelike grondstukke is aan talle beperkings onderhewig. Die belangrikste statutêre dokument wat regte in eiendom oor grond beperk is die dorpsbeplanningskema. Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*, die

²¹⁹ 94 van 1965.

²²⁰ 84 van 1967.

²²¹ 3 van 1996.

²²² 2001 JOL 9112 (K) 3.

²²³ Sien ook *Ex parte Rovian Trust (Pty) Ltd* 1983 3 SA 209 (W) en *Ex parte Florida Hills Townships Ltd* 1968 3 SA 82 (A).

²²⁴ 1956 2 SA 642 (T).

²²⁵ Van der Merwe *Sakereg* 176.

²²⁶ 22 van 1919.

²²⁷ 70 van 1970.

²²⁸ 22 van 1994.

*Wet op Fisiese Beplanning*²²⁹ asook die *Nasionale Bouregulasies en Boustandaarde*²³⁰ plaas 'n beperking op die handelingsbevoegdheid van 'n eienaar van stedelike grond.

Volgens Gutto is deel van die verwarring rondom die studie van regte in eiendom, die plek daarvan in die reg. Daar bestaan ten minste drie moontlikhede waarin hierdie verwarring manifesteer. Dit is eerstens geleë in die klassifikasie daarvan, naamlik dat dit tuis hoort in òf die publiekreg òf die privaatreë. Die tweede moontlikheid is dat regte in eiendom tuis hoort in alle sferes van die reg en derdens word dit hanteer as 'n reg wat tuis hoort binne die grense van die konstitusionele regte of menseregte.²³¹ Die tradisionele standpunt was dat regte in eiendom suiwer tuis hoort in die privaatreë.²³² Hoewel die uitoefening van hierdie regte deur privaatreëtelike maatreëls bepaal word, kan die publiekregtelike beïnvloeding op die omskrywing en uitoefening daarvan nie ontken word nie.²³³ Die hele onderskeid tussen privaatreë en publiekreg het egter vervaag met die inwerkingstelling van konstitusionele eiendomsbegrip ingevolge artikel 25 van die *Grondwet*.²³⁴

Volgens Gutto²³⁵ is dit algemene kennis dat menseregte en konstitusionele regte binne die publiekreg val. Volgens hom vind die regte horisontaal sowel as vertikaal aanwending. Hierdie beginsel is ook in *Gardener v Whitaker*²³⁶ toegepas. Gutto is van mening dat sodra mens aanvaar dat regte in eiendom binne die kategorie van fundamentele regte val, die standpunt verdwyn dat dit slegs binne die privaatreë en nie die privaatreë en die publiekreg nie, val.²³⁷ In die lig van bogenoemde en die sienings van verskillende skrywers, kan dus aanvaar word dat regte in eiendom in beide die privaatreë en die publiekreg tuis hoort. Weens die werking van die *Grondwet* geniet eiendomsreg sowel as ander regte in eiendom nie net meer privaatreëtelike beskerming nie.

2.4 DIE PLEK EN ROL VAN BEPLANNINGSREG IN DIE SUID-AFRIKAANSE REGSTELSE

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

²²⁹ 88 van 1967 en 125 van 1991.

²³⁰ 103 van 1977.

²³¹ Gutto *Property and Land Reform* xiii.

²³² Privaatreë is daardie gedeelte van die reg wat handel met die verhouding tussen privaat individue.

Van Wyk *Planning Law* 76. Vir 'n bespreking van hierdie aangeleentheid sien Van der Merwe *Sakereg* 183 ev en Olivier *et al Sakereg Studentehandboek* 10.

²³³ Publiekreg is daardie deel van die reg wat die verhouding tussen die staat en die individu reguleer. Sien ook Van der Merwe *Sakereg* 177 ev; Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 1 ev en Van Wyk *Planning Law* 76.

²³⁴ Sien in hierdie geval veral Van der Walt *Constitutional Property Clauses* 323 ev.

²³⁵ Gutto *Property and Land Reform* xiii.

²³⁶ 1994 5 BCLR 19 (O).

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.²³⁸

Alhoewel beplanning en die funksie daarvan vir dekades al in ons reg erken word en aanwending vind, is beplanningsreg as dissipline eers onlangs, met die ontstaan van die “nuwe” Suid-Afrika, in die Suid-Afrikaanse regstelsel beklemtoon. Spoedig na die verkiesings van 1994 het wetgewing²³⁹ die lig gesien wat die beginsels van grondontwikkeling in die Suid-Afrikaanse reg gevestig het. Sedertdien het selfs die howe, veral die Grondwetlike hof, ernstige oorwegings aan beplanningsaangeleenthede gegee.²⁴⁰

Die konsep “ontwikkelingsbeplanning” word deur verskillende persone verskillend geïnterpreteer. Daar bestaan egter konsensus dat beplanning gemeoid is met die formulering en implementering van ‘n aaneenlopende stel aktiwiteite wat daarop gemik is om ‘n spesifieke doel te bereik. Met ander woorde, beplanning behels die uitoefening van keuses wat daartoe aanleiding gee dat toekomstige handeling ‘n sekere uiteengesette roete volg.²⁴¹ Van Wyk toon aan dat beplanningsreg gemeoid is met die neerlê van beginsels en metodes wat grondontwikkeling en die bestuur en regulering van grondgebruik in die verskillende sfere van regering, onderskryf. Dit sluit dus die opstel van planne en verandering van die gebruik van die grond deur middel van hersonering en dorpsstigting, in. Van Wyk definieer beplanningsreg as

that area of the law which provides for the creation, implementation and management of a sustainable planning process to regulate land use, with the purpose of ensuring the health, safety and welfare of society as a whole and taking into account environmental factors.²⁴²

²³⁷ Gutto *Property and Land Reform* xiv.
²³⁸ Milton *Planning and Property* 1985 *Acta Juridica* 267.

²³⁹ Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*.

²⁴⁰ Van Wyk *Planning Law* 1.

²⁴¹ Lekorwe “Local government and district planning” in Edge & Lekorwe (eds) *Botswana: Politics and society* 1998 Pretoria JL van Schaik Academic 173.

²⁴² Van Wyk *Planning Law* 5. In ‘n latere poging om beplanningsreg te definieer, het Van Wyk bogemelde definisie verfyn en dit soos volg omskryf: “Planning Law may be defined as that area of the law which provides for the creation of a spatial planning framework as well as for the management of land use and land development with the purpose of ensuring the health, safety and welfare of society as a whole and taking into account environmental factors.” Van Wyk “Townships and Town Planning” *LAWSA First Reissue* vol 28 par 51. Die mening word egter gehuldig dat bogemelde definisie van beplanningsreg dit beperk, aangesien die bestuur van grondgebruik en -ontwikkeling geskied uit meer as net die *spatial planning framework* (die korrekte terminologie is eintlik *spatial development framework* (sien in die verband *inter alia* a 26(c) van die *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels* 32 van 2000)). Ander dokumente wat ‘n integrale rol speel in die bestuur van grondgebruik en -ontwikkeling is die dorpsbeplanningskemas (ook die grondgebruikskema (sien in die verband a 22(1) van die *Wetsontwerp van Grondgebruiksbestuur* van 2003) en die soneringskema (sien in die verband a

Vervolg...

Soos later in die studie uiteengesit sal word, stem hierdie definisie ooreen met geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning, wat deur die regering sedert 1994 aangeneem is en wat bepaal dat ander dissiplines en faktore soos maatskaplike dienste, sosiale faktore en omgewingsaangeleenthede in ag geneem moet word by beplanning en ontwikkeling van grond.²⁴³

Enige afdeling van die reg, word vervat in 'n verskeidenheid van bronne. 'n Bron van die reg is die plek waar die regsreëls wat die beleide, prosesse en prosedures van daardie afdeling van die reg bestuur, gevind kan word.²⁴⁴ Beplanningsreg as dissipline vind neerslag in wetgewing, soos die *Grondwet*, die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* en die *Gauteng Wet op Beplanning en Ontwikkeling*, regspraak, gemenereg, gewoontereg, gebruike, handboeke en tydskrifte.²⁴⁵ Beplanning, daarenteen, word gevind in grondregistrasie en opmeting, in titelvoorwaardes, onderverdelingsvoorwaardes, stigtingsvoorwaardes, beperkende voorwaardes, planne, dorpsbeplanningskemas, toestemmingsgebruike en ontwikkelingsbeheermaatreëls.²⁴⁶ Volgens Van Wyk het beplanningsreg 'n spesifieke struktuur.²⁴⁷ Hierdie struktuur bestaan uit drie elemente te wete, die staat, die gebruiker van grond en die gemeenskap en bure. Die struktuur van beplanningsreg kan skematies as 'n driehoek voorgestel word.

i. Die staat:

Wetgewing verleen aan die staat²⁴⁸ sekere kompetensies. Ten opsigte van beplanning het die staat magte om planne op te stel, sonerings vir grond te bepaal, beleide op te stel en prosedures neer te lê vir spesifieke grondgebruike.²⁴⁹ Die staat is verder by magte om aansoeke te ontvang en te oorweeg rakende enige handeling²⁵⁰ met grond binne sy jurisdiksie gebied. Ingevolge wetgewing²⁵¹ is die staat verantwoordelik vir 'n geïntegreerde benadering tot grondontwikkeling. Uit hoofde van hierdie

44(1) van die *Wet op Beplanning en Ontwikkeling* 3 van 2003)) en die grondontwikkelingsbeleide (*land development policies*)(sien in die verband a 45 van die *Gauteng Wet op Beplanning en Ontwikkeling* 3 van 2003). Die dorpsbeplanningskema en die grondgebruiksbeleide vorm egter nie deel van die ruimtelike ontwikkelingsraamwerk nie. Laasgenoemde word opgestel om die inhoud daarvan te verfyn. Grondgebruike en -ontwikkeling kan dus slegs na behore bestuur word indien al bogemelde dokumente in plek is.

²⁴³ Sien hfst 4 van hierdie proefskrif vir meer inligting rakende geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning.

²⁴⁴ Van Wyk *Planning Law* 9.

²⁴⁵ In *Provincial Trustees, Alan Doggett Family Trust v Karakondis* 1992 1 SA 33 (A), word die bronne volledig bespreek.

²⁴⁶ Hierdie voorwaardes word in Van Wyk *Planning Law* 13 ev bespreek.

²⁴⁷ Van Wyk *Planning Law* 41. Dit is bevestig in *Knop v Johannesburg City Council* 1995 2 SA 1 (A).

²⁴⁸ Bestaande uit nasionale, provinsiale en plaaslike regering.

²⁴⁹ Van Wyk *Planning Law* 65.

²⁵⁰ Bv onderverdelings-, hersonerings-, konsolidasie- en toestemmingsgebruiksansoeke asook aansoeke vir die stigting van 'n dorp.

²⁵¹ Bv die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* en die *Wet op Plaaslike Owerhede: Munisipale Vervolg...*

verantwoordelikheid, het die interaksie met die ander twee bene van die driehoek onafwendbaar geword. Geïntegreerde benadering ten opsigte van grondontwikkeling beteken *inter alia* dat openbare deelname²⁵² en dus skakeling met die gemeenskap of bure, 'n integrale deel van grondontwikkeling vorm. Plaaslike owerhede is die belangrikste rolspeler in beplanning, aangesien hulle verantwoordelik is vir die aanwending en toepassing van beplanningswetgewing.

ii. Gebruiker van grond

Ingevolge artikel 25 van die *Grondwet* word 'n persoon se regte in eiendom gewaarborg, deurdat dit bepaal dat niemand regte in eiendom ontnem mag word nie. Dit beteken egter nie dat regte in eiendom en die handeling daarmee onbeperk is nie. In die beplanningsreg word eiendom en die regte daarin spesifiek deur wetgewing en regte van derde partye beperk. Ten opsigte van beplanning moet die gebruiker van grond, wat die grond wil ontwikkel, dit doen in oorleg met die staat (plaaslike regering) en die gemeenskap (bure). Die gebruiker van grond (aansoeker) dien 'n aansoek vir die ontwikkeling van sy grond, in ooreenstemming met voorgeskrewe wetgewing,²⁵³ by die plaaslike owerheid in. Die aansoeker word deur wetgewing verplig om die bure en die gemeenskap te ken in die ontwikkeling van die eiendom. Hierdie "ken" in die ontwikkeling neem die gestalte aan van die betekening van 'n kennisgewing van die voorgenome ontwikkeling aan die aangrensende bure en die plasing van kennisgewings in nuusblaai en op die aansoekperseel.²⁵⁴

iii. Gemeenskap en bure

Die gemeenskap en bure se rol in beplanning is tweeledig van aard.²⁵⁵ Eerstens is hulle geregtig op openbare deelname by beplanning en beleidsvorming deur die plaaslike owerhede. Tweedens is hulle geregtig om besware te opper teen enige ontwikkeling van grond. Hierdie besware moet deur die plaaslike owerheid aangehoor en in ag geneem word by die beoordeling van 'n grondontwikkelingsaansoek.²⁵⁶

Ten slotte is Van Wyk van mening dat die *Grondwet* met sy potensiaal van horisontale werking, die streng tweeledigheid wat tussen die publiekreg en die privaatreë bestaan het, op die agtergrond geskuif

Strukture 117 van 1998.

²⁵² Openbare deelname word meer volledig bespreek in hfst 4.

²⁵³ Hierdie wetgewing sluit in, maar is nie beperk nie tot die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*, die *Transvaal Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe*; die *Wet op Minder Formele Dorpstigting* 113 van 1991 en die *Wet op Fisiese Beplanning*.

²⁵⁴ R 21(6) van die *Reëls en Regulasies in terme van die Wet op Ontwikkelingsfasilitering* gedateer 7 Januarie 2000 asook a 58 van die *Transvaal Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe*.

²⁵⁵ Van Wyk *Planning Law* 76.

²⁵⁶ sien in die verband r 21(24) van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* en a 131 van die *Transvaal Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe*.

het en die grense wat daar in die verband bestaan het, vervaag het. Die *Grondwet* het by sy inwerkingtreding 'n nuwe kleur aan die Suid-Afrikaanse regstelsel in sy geheel gegee. Volgens Van Wyk hoort beplanningsreg, soos eiendomsreg, in beide die privaatreë en die publiekreg.²⁵⁷

2.5 DIE ROL EN PLEK VAN ONTWIKKELINGSREG IN DIE SUID-AFRIKAANSE REGSTELSEL

Anders as beplanningsreg, is ontwikkelingsreg²⁵⁸ reeds ongeveer 30 jaar deel van die internasionale regstelsels, maar is steeds relatief onbekend aan die Suid-Afrikaanse regstelsel. Hoewel daar baie lesse te leer is uit die internasionale ontwikkelingsreg, kan dit egter nie net so oorgeneem word in die Suid-Afrikaanse regstelsel nie. Dit is aanvaarde praktyk dat wetgewing en beleide gemik teen die bereiking van ontwikkelingsdoelwitte, in Suid-Afrika vir Suid-Afrika gemaak word. Die term “ontwikkeling” is sentraal in die magte van plaaslike owerhede om die gebruik en ontwikkeling van grond in hulle gebied te beheer.²⁵⁹ In elke dissipline beteken “ontwikkeling” iets anders en het dit verskeie betekenisse. Vir doeleindes van hierdie studie sal volstaan word met die omskrywing van “ontwikkeling” soos deur Scheepers gedefinieer. Volgens hierdie skrywer is “ontwikkeling” ‘n mensgedrewe proses van verandering wat vir sy sukses afhanklik is van die kapasiteit van mense om die proses te bestuur deur middel van ‘n verskeidenheid stappe en fases binne die raamwerk wat die verbetering van die lewenswyses binne ‘n veilige, stabiele en goed bestuurde omgewing, waarborg. Ontwikkelingsreg kan dus gedefinieer word as die maatreëls wat die proses van groei en verandering beheer en reguleer. Scheepers definieer ontwikkelingsreg as daardie deel van die reg wat, met inagneming van die waardes van die gemeenskap, die raamwerk vorm vir die effektiewe bestuur van die ontwikkelingsproses. Soos hierbo genoem, is dit derhalwe ook belangrik dat ontwikkelingsreg in lyn met geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning gebring word, ten einde uitvoering aan die beginsels daarvan te gee.

Ontwikkelingsreg is ‘n belangrike stuk gereedskap vir die bestuur van die ontwikkelingsproses. Hierdie stuk gereedskap word aangewend om te verseker dat die ontwikkelingsproses binne die beperkings en grense van beleide en wetgewing bly.²⁶⁰ Soos die geval met eiendom en beplanningsreg, val ontwikkelingsreg ook in beide die privaatreë en die publiekreg weens die feit dat daar sedert die inwerkingtreding van die *Grondwet* nie meer ‘n onderskeid tussen hierdie

²⁵⁷ Van Wyk *Planning Law* 76 ev.

²⁵⁸ Vir ‘n agtergrond studie rakende ontwikkelingsreg, sien Hatchard & Perry-Kessarlis “Introduction” in Hatchard & Perry-Kessarlis (ed) *Law and Development: facing complexity in the 21st century* 2003 London Cavendish Publishing Limited 1-16.

²⁵⁹ Sien in die verband Moore *A practical approach to Planning Law* 1994 4th ed Great Britain Blackstone Press Limited. 77 ev.

kompartemente is nie.

2.6 BEPLANNINGSREG VERSUS ONTWIKKELINGSREG

Dit blyk dat beplanningsreg en ontwikkelingsreg baie nou met mekaar verweef is. Daar is intendeel, heelwat oorvlueeling in beide dissiplines. Beide dissiplines handel met dieselfde stukke wetgewing, dieselfde prosedures en dieselfde beleide. Beide dissiplines het dieselfde rolspelers, dieselfde reëls en beide streef na dieselfde oogmerk - die ordelike ontwikkeling van grond. Daarom word die mening gehuldig dat hierdie twee dissiplines nie as twee afsonderlike dissiplines kan en behoort te bestaan nie. Beplanningsreg kan nie as 'n entiteit op sy eie funksioneer nie. Dit het die ontwikkelingsreg nodig om dit te bereik waarvoor beplan is, terwyl die ontwikkelingsreg beplanningsreg nodig het om dit wat beplan is, te ontwikkel. Weens die feit dat dit dieselfde oogmerke en doelstellings het, moet dit eerder geïntegreer word in een dissipline, naamlik "ontwikkelingsbeplanningsreg." Ontwikkelingsbeplanningsreg moet dan verdeel word in twee bene of twee stadia, naamlik beplanning en ontwikkeling.

Gedurende Oktober 2003, is die *Gauteng Wet op Beplanning en Ontwikkeling*²⁶¹ gepromulgeer. Hierdie Wet poog om die beginsels vir beplanning en ontwikkeling uit te lê, ten einde uitvoering te gee aan die totstandkoming van die enkele ontwikkelingsbeplanningsstelsel. Dit 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.²⁶² Dit is dus duidelik dat selfs die wetgewer van mening is dat daar na een geïntegreerde stelsel van ontwikkeling en beplanning, beweeg moet word.

2.7 TEN SLOTTE

Beplanningsreg en ontwikkelingsreg bepaal die ordelike ontwikkeling van grond, terwyl regte in eiendom te make het met die bestuur van grond. Omdat bestuur van grond grootliks die

²⁶⁰ Scheepers *A Practical Guide to Law and Development* 2000 Kenwyn Juta 8 ev.

²⁶¹ Die Wet is gepromulgeer maar die inwerkingtredingsdatum is uitgestel totdat die Regulasies aanvullend tot die wet in werking tree. Die rede hiervoor is dat daar leemtes in die Wetsontwerp bestaan en gepoog word om hierdie leemtes deur middel van die Regulasies te probeer vul.

²⁶² A 1. Dit dien egter gemeld te word dat ander provinsies soortgelyke wetgewing uitgevaardig het wat reeds in werking is, naamlik die *Northern Cape Planning and Development Act 7* of 1998, *kwaZulu-Natal Planning and Development Act 5* of 1998 en die *Western Cape Planning and Development Act 7* van 1999. Weens die omvang van hierdie studie sal dit nie hier bespreek word nie.

volhoubaarheid van ontwikkeling daarvan bepaal, kan dus gesê word dat regte in eiendom die grondslag vorm van volhoubare grondontwikkeling. As grond ordelik beplan, ontwikkel en bestuur word, kan eiendomsreg en ander regte in eiendom met sukses daarop gevestig en uitgeoefen word. Dit is dus duidelik dat regte in eiendom²⁶³ 'n belangrike rol speel in geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling.

Omdat geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling te make het met ontwikkeling en beplanning van grond, kan geen ander afleiding gemaak word nie, dat die beplanningsreg en ontwikkelingsreg wesenlik is vir die volhoubaarheid van grondontwikkeling. Dit kan gesien word as die boublokke van geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling en daarom is dit belangrik dat geen onsekerheid ten opsigte van die aanwending daarvan bestaan nie. Weens die feit dat dit tans twee afsonderlike dissiplines is, kan dit maklik verwarring skep. Indien dit as een dissipline hanteer word, kan duidelike beginsels makliker opgestel en op grondontwikkeling van toepassing gemaak word.

²⁶³ Vir 'n beskrywing van regte in eiendom sien 2.2.2.

HOOFSTUK 3

GRONDONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA - 'N HISTORIESE SAMEVATTING

3.1 INLEIDING

Twee redes kan aangevoer word waarom 'n hoofstuk van hierdie studie afgestaan word aan grondontwikkeling²⁶⁴ voor 1991. Voor 1991 het grondontwikkeling en die vestigingspatrone van swartes aansienlik verskil van die van die ander bevolkingsgroepe. Swartes het byvoorbeeld nie 'n wydverspreide verstedeliking ondergaan soos die res van die bevolkingsgroepe nie. Dit kan toegeskryf word aan spesifieke historiese feite. Weens sekere maatreëls wat in die apartheidsera toegepas is en wat hierna baie kortliks bespreek gaan word, kon swartes slegs in sekere gebiede regte in eiendom en eiendomsreg (wat ook nie volledige eiendomsreg was nie) oor grond verkry. Tweedens is dit nodig om kennis van die gebeure in die verlede te hê, ten einde die huidige situasie in perspektief te sien. In hierdie hoofstuk gaan dus kortliks aandag geskenk word aan grondontwikkeling in Suid-Afrika voor 1991, grondontwikkeling na 1991 en watter bydrae dit gelewer het tot geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling in Suid-Afrika.

3.2 DIE POSISIE VOOR 1991

3.2.1 INLEIDING

Tot 1991 was ontwikkeling van grond en gepaardgaande eiendomsreg in Suid-Afrika op ras gebaseer.²⁶⁵ Wetgewing²⁶⁶ rakende grond was die instrumente wat territoriale segregasie of rasseskeiding ten uitvoer gebring het.²⁶⁷

3.2.2 VERKRYGING VAN EIENDOMSREG

Aanvanklik was geen persoon anders as 'n burger, geregtig om eiendomsreg op grond in die destydse

²⁶⁴ 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.

²⁶⁵ 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.

²⁶⁶ Bv *Transvaal Wet 3* van 1885, die *Transvaalse Wet op Edel en Onedel Metale 35* van 1908, die *Transvaal Wysigingswet op Dorpe 34* van 1908, die *Swart Grond Wet 27* van 1913, *Ontwikkelingstrust en Grond Wet 18* van 1936, *Swartes (Stadsgebieden) Wet 21* van 1923, die *Swartes (Stadsgebiede) Wysigingswet 25* van 1930, die *Swartes (Stadsgebiede) Konsolidasiewet 25* van 1945, die *Wet op die Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe 4* van 1984 en *Wet op Groepsgebiede 36* van 1966.

Vir 'n bespreking van bogemelde wetgewing sien o a D'Oliveira "Group Areas and Community Development" in Joubert (red) *LAWSA 1980* vol 10 Durban par 481.

²⁶⁷ Sien ook Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 355.

Zuid-Afrikaanse Republiek te verkry nie.²⁶⁸ Alle swart²⁶⁹ persone is spesifiek uitgesluit van verkryging van hierdie burgerreg. Sedert 1977 kon 'n beperkte kategorie swartes in stedelike gebiede huurpag²⁷⁰ bekom. Swart persone was dus nou bevoeg om grond te huur of om huurpagregte te bekom en om daarmee te handel.²⁷¹ Hierdie bevoegdheid is in 1986 aan alle stedelike swartes verleen. Swartes was steeds verbied om vaste eiendom buite die vasgestelde gebiede te bekom. Vaste eiendom²⁷² is vir die eerste keer in die *Wet op Grondbesit van Asië in Transvaal*²⁷³ gedefinieer. Die Wet het spesifiek voorsiening gemaak dat geen persoon enige vaste eiendom mag besit vir of ten gunste van 'n asiatische persoon of maatskappy nie.²⁷⁴ Eiendom wat onwettig verkry of gehou is, is gekonfiskeer en het die eiendom van die staat geword, tensy dit aan 'n persoon oorgedra is wat dit wettig kon besit.²⁷⁵ Die regte in grond wat deur wetgewing geskep is, het selde op volle eiendomsreg neergekom. Eiendomsreg kon steeds slegs in hoë uitsondering oor opgemete grond in bepaalde stedelike gebiede verkry word.²⁷⁶

3.2.3 VERSKILLENDE SOORTE GROND EN EIENDOMSGROND

3.2.3.1 INLEIDING

Voor 1991 is twee soorte grond en eiendomsgrond onderskei, naamlik:

- (a) die sogenaamde “swart gebiede,” bestaande uit stedelike²⁷⁷ en landelike²⁷⁸ gebiede; en
- (b) die oorblywende gebiede.²⁷⁹

3.2.3.2 SWART GEBIEDE

Soos hierbo genoem, het die swart gebiede bestaan uit stedelike en landelike gebiede. Weens die feit

²⁶⁸ Dison & Mohamed *Group Areas and Their Development* 1960 Durban Butterworths 10; Du Plessis & Pienaar “The Restitution of Land Rights and Redistribution of Land in South Africa: Potential Effects on Value and on the Economy - 1995” 1996 Winter *SATEB* vol 19 162.

²⁶⁹ Swart persone in hierdie verband sluit *inter alia* in: Swartes, Kleurlinge en “Coolies, Arabs, Malays and Mohammedan” (soos uiteengesit in die *Transvaal Wet* 3 van 1885).

²⁷⁰ Huurpag behels die okkupasie van 'n eiendom kragtens 'n huurkontrak vir 'n voorafbepaalde termyn teen betaling van huurgeld. Kleyn & Boraine *Silberberg and Schoemans's The Law of Property* 1992 3rd ed Durban Butterworths 494.

²⁷¹ D'Oliveira *LAWSA* vol 10 par 480.

²⁷² U h v hierdie definisie sluit vaste eiendom *inter alia* enige saaklike reg in onroerende eiendom (buite die vasgestelde gebiede) in Transvaal in.

²⁷³ 35 van 1932.

²⁷⁴ D'Oliveira *LAWSA* vol 10 par 484.

²⁷⁵ A 2(5) van die *Aziaten (Grond en Bezigheid) Wijzigings Wet (Transvaal)* 37 van 1919.

²⁷⁶ Kleyn & Boraine 494. Alhoewel daar in 2003 'n nuwe uitgawe van hierdie handboek verskyn het, word die 1992-uitgawe vir doeleindes van hierdie hoofstuk steeds aangewend, aangesien die nuwe uitgawe nie voldoende inligting vervat van die posisie voor 1991 nie. Sou daar verder van hierdie bron gebruik gemaak word, sal dit geskied by wyse van die verwysing “Kleyn & Boraine”.

²⁷⁷ Prokl R293 van 1962 het voorsiening gemaak vir vorme van grondbesit in stedelike gebiede.

²⁷⁸ Prokl R188 van 1969 het voorsiening gemaak vir grondbesit in landelike gebiede.

²⁷⁹ *Silberberg en Schoeman's The Law of Property* 483.

dat swartes se verblyf in stedelike gebiede as tydelik beskou is, kon hulle geen regte in eiendom in hierdie spesifieke gebiede verkry nie. As gevolg van bogemelde persepsie, is die swart stedelike gebiede swak en onvoldoende beplan, ontwerp en gebou. Die tydelike regte wat in hierdie gebiede toegeken is en wat gewoonlik die vorm aangeneem het van toestemming om te okkuper en erfpag, is voorgeskryf en beheer deur wetgewing. Later is ook voorsiening gemaak vir die verkryging van langtermynhuur en 30-jaar huurpag²⁸⁰ op opgemete grond geleë in dorpe wat binne die swart gebiede gestig was.²⁸¹ Die *Wet op die Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe* het egter later van tyd die 30-jaar huurpag omgeskakel in 'n 99-jaar huurpag.²⁸² Hierdie regte het nie die verkryging van eiendomsreg meegebring nie en die grond het die eiendom van die betrokke staat gebly.²⁸³ Weens die onvoldoende beplanning van die stedelike swart gebiede is ernstige behuisingstekorte in hierdie gebiede beleef. Dit het aanleiding gegee tot die ontstaan 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*²⁸⁴ in die lewe geroep ten einde hierdie vorm van grondbesit hok te slaan.²⁸⁵ Ten spyte van die inwerkingstelling van bogemelde Wet, het plakkery steeds voortbestaan en vermeerder, aangesien die Wet nie die probleem aangespreek het nie, maar slegs die oorsaak van die probleem.

Die landelike gebiede of die sogenaamde tradisionele gebiede het bestaan uit grond van die Suid-Afrikaanse Ontwikkelingsrust (SAOT), selfregerende gebiede²⁸⁶ en die TBVC State.²⁸⁷ Elke gebied

²⁸⁰ Huurpag is 'n beperkte saaklike reg. 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 van Aktes 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 okkuper of dit te beswaar d m v registrasie van verbande, serwitute of enige ander saaklike reg daaroor of om daarmee te handel na goeiddunke. In *Vumane 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* gereël.

Vir 'n volledige uiteensetting van huurpag en die gebiede waarin dit aanwending gevind het sien Olivier "Huurpag" 1991 *THRHR* 429; Du Plessis & Olivier "Okkupasie van Huurpagpersele" 1990 *THRHR* 619.

²⁸¹ Delpport & Olivier 703.

²⁸² In *Malan and Another v Ardconnel Investments Pty (Ltd)* 1988 2 SA 12 (A) het die Hof met verwysing na *Elliston v Reacher* 1908 2 Ch 374 die vereistes vir huurpag en die omskakeling daarvan bespreek. Vir 'n volledige bespreking van hierdie hofsake, sien Pienaar "Stedelike beplannings en bewaringstegniese in die lig van die grondbheerssisteem" *Doktorale Proefskrif* Maart 1994 PU vir CHO 142.

²⁸³ Delpport & Olivier 704.

²⁸⁴ 52 van 1951.

²⁸⁵ Kleyn & Boraine 496.

²⁸⁶ Die selfregerende gebiede en nasionale state het totstand gekom ingevolge die *Grondwet van die Nasionale State* 21 van 1971.

²⁸⁷ Transkei, Bophuthatswana, Venda en Ciskei.

het sy eie grondsisteem gehad. Wetgewing wat op hierdie gebiede van toepassing was, het die posisie met betrekking tot okkupasie en regsverkryging van grond, gereël.²⁸⁸ Grondbeheer in die nasionale state en selfregerende gebiede het die vorm aangeneem van die registrasie van transportaktes, grondbriewe en huurpag in die Suid-Afrikaanse Akteskantore.²⁸⁹

3.2.3.3 DIE OORBLYWENDE GEBIEDE

Hierdie is gebiede wat nie deel gevorm het van die swart gebiede nie. Dit was die beheerde gebiede in terme van die *Wet op Groepsgebiede*.²⁹⁰ In dié gebiede kon eiendomsreg nie deur swartes verkry word nie.²⁹¹ Sekere gebiede is egter uitgesluit van die bepalings van die Wet en het nie deel gevorm van die beheerde gebiede nie en geen groepsgebiede kon daarop geproklameer word nie. Hierdie gebiede was die oopgestelde gebiede ingevolge die *Ontwikkelingstrust en Grond Wet*,²⁹² die swart stedelike woongebiede ingestel ingevolge die *Swartes (Stadsgebiede) Konsolidasie Wet*,²⁹³ kleurlingnedersettings ingevolge die *Wet op Kleurlingnedersettings*,²⁹⁴ die *Wet vir die Behoud van Kleurlinggebiede*²⁹⁵ en die *Kleurling Landelike Gebiede Wet*²⁹⁶ saamgelees met die *Wet op Sendingstasies en Reserwes vir Kleurlinge*,²⁹⁷ of ingevolge die *Wet op Gemeenskaplike Kleurlingreservate*,²⁹⁸ nasionale parke ingevolge die *Wet op die Nasionale Parke*²⁹⁹ en grond wat aan die SAOT behoort het en wat in 'n vrygestelde gebied ingevolge die *Ontwikkelingstrust en Grond Wet* geleë was.³⁰⁰ Ook grond wat gesoneer is vir nywerheidsdoeleindes, is uitgesluit van die bepalings van die Wet.

In hierdie gebiede kon volle eiendomsreg verkry word. Die beplanning, ontwikkeling en ontwerp van hierdie gebiede was baie suksesvol en is met alle infrastrukture toegerus. Onwettige plakkery het nie binne hierdie gebiede plaasgevind nie, aangesien daar selde behuisingstekorte in hierdie gebiede voorgekom het.

²⁸⁸ Olivier, Pienaar & Van der Walt "Swart Grondreg" in *Statutêre Sakereg* 1988 Butterworths Kaapstad 40.

²⁸⁹ Olivier *et al op cit* Swart Grondreg 44.

²⁹⁰ 36 van 1966. Die Wet het beoog om afsonderlike woongebiede vir die onderskeie bevolkingsgroepe b w v dwingende voorskrifte te bestendig en as algemene samelewingspatroon in Suid-Afrika vas te lê.

²⁹¹ Kleyn & Boraine 495.

²⁹² 18 van 1936.

²⁹³ 25 van 1945.

²⁹⁴ 7 van 1946.

²⁹⁵ 31 van 1961.

²⁹⁶ 24 van 1963.

²⁹⁷ 12 van 1949.

²⁹⁸ 3 van 1961.

²⁹⁹ 57 van 1976.

3.3 POSISIE NA 1991 - DIE OORGANGSTYDPERK

3.3.1 INLEIDING

One of the outstanding characteristics of any efficient legal system is the ability to amend and to adapt to changing needs and priorities. This characteristic, general to all legal systems, becomes a necessity with regard to property law and landownership in South Africa...³⁰¹

Weens toenemende druk wat op die regering geplaas is deur sowel internasionale instansies as die onderskeie bevolkingsgroepe in Suid-Afrika, was die regering genoodsaak om sy beleid van segregasie en ander diskriminerende maatreëls in oënskou te neem en te heroorweeg. Aan die begin van 1991 is aangekondig dat die rasgebaseerde wetgewing en ander diskriminerende maatreëls herroep gaan word.³⁰² Die tydperk na 1991 kan dus beskou word as die oorgangstyd na 'n demokratiese Suid-Afrika.

Vanweë die noue verband tussen grondreg en apartheidsbeleid was dit te verwagte dat grondhervorming een van die hoofgeskilpunte in die hervormingsonderhandelinge sou wees.³⁰³ Ten einde Suid-Afrika voor te berei vir demokrasie, is die *Witskrif op Grondhervorming*³⁰⁴ gedurende 1991 in die Parlement voorgelê.³⁰⁵ Die vertrekpunte van die Witskrif was basies op twee bene gebaseer, naamlik toegang tot grond as 'n basiese menslike behoefte en vrye handel en private eiendomsreg as die gepaste stelsel om aan hierdie behoefte te voldoen.³⁰⁶ Die beleidsdoelstellings van die Witskrif was eerstens om toegang tot grondgebruiksregte uit te brei en te verbreed sodat dit toeganklik vir die hele bevolking is. Tweedens het dit gefokus op die opgradering van die kwaliteit en sekuriteit van titel in grond, sowel as die gebruik van die grond as 'n nasionale bate.³⁰⁷ Ten einde hierdie doelstellings te bereik, is die *Wet op die Afskaffing van Rasgebaseerde Grondreëlings*,³⁰⁸ die

³⁰⁰ D'Oliveira *LAWSA* vol 10 par 493.

³⁰¹ *Silberberg en Schoeman's The Law of Property* 481.

³⁰² Olivier, Du Plessis & Pienaar "Wette op grondbesit herroep" 1991 *SA PR* 115.

³⁰³ Van der Walt & Pienaar *Sakereg* 367.

³⁰⁴ Verskeie faktore het aanleiding tot die noodsaaklike grondhervormingsproses gegee, waaronder toenemende bevolkingsgroei, oorbevolking van bestaande (veral swart) gebiede, tekort aan beskikbare grond, die bestaan van 'n verskeidenheid grondbeheersisteme en die regionsekerheid wat dit veroorsaak en binne- en buitelandse druk t o v die rasbepaalde grondbeheer en begunstigde posisie van sekere bevolkingsgroepe. Pienaar *Doktorale Proefskrif* 215.

³⁰⁵ Vir kritiek op die *Witskrif op Grondhervorming*, sien Budlender & Claassens "Statement on the White Paper on Land Reform and the accompanying bills" 1991 *SAJHR* 159-166; Du Plessis "Regstellende aksie m b t grond" 1991 *TRW* 140-154; Olivier, Du Plessis & Pienaar 1991 *SA PR* 115-125; Du Plessis, Olivier & Pienaar "Nuwe Grondmaatreëls" 1991 *SA PR* 255; Van Wyk "Land Law update" 1991 *Codicillus* vol 32 43.

³⁰⁶ *Silberberg en Schoeman's The Law of Property* 483. Vir verdere bronne sien Du Plessis, Olivier & Pienaar 1991 *SA PR* 120; Du Plessis, Olivier & Pienaar 1991 *SA PR* 264.

³⁰⁷ Du Plessis, Olivier & Pienaar 1991 *SA PR* 120. Die Witskrif stel die omskepping van die kommunale grondbesitstelsel in volle eiendomsreg as 'n hoë prioriteit.

³⁰⁸ 108 van 1991.

*Wet op die Opgradering van Grondbesitregte*³⁰⁹ en die *Wet op Minder Formele Dorpstigting*³¹⁰ daargestel.³¹¹

3.3.2 AFSKAFFING VAN RASBASEERDE GRONDREËLINGS

Die *Wet op die Afskaffing van Rasgebaseerde Grondreëlins* het die oorgrote meerderheid van rasgebaseerde wette, wat 'n beperking geplaas het op die verkryging en uitoefening van regte op grond, herroep.³¹² In die meeste gevalle het die grondregte wat toegeken is onder die rasgebaseerde wetgewing, van krag gebly.³¹³ Dit is ook net die wetgewing wat herroep is - die regulasies wat in terme van daardie wetgewing uitgevaardig is, is nie herroep nie. Dorpstigting-, registrasie- en grondbeheervormmaatreëls het, ten spyte van die herroeping van rasgebaseerde wetgewing, bly voortbestaan in die selfregerende gebiede, SAOT en stedelike swart gebiede, asook in gebiede aangewys vir geordende informele vestigings.³¹⁴ Later is die oorblywende rasgebaseerde wetgewing wat nie deur bogemelde wet herroep is nie, deur die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*³¹⁵ gewysig. Die doel van die afskaffing van rasgebaseerde grondreëlins was nie om hierdie wette in geheel te herroep nie, maar om die rasgebaseerde klousules te wysig sodat dit meer werkbaar en minder diskriminerend sou wees - verder dat dit tesame met die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* aangewend kan word om 'n meer toeganklike grondgebruikstelsel daar te stel.³¹⁶ Die *Wet op die Afskaffing van Rasgebaseerde Grondreëlins* het ook die gedagte van die restitusie van grond ingevoer - 'n belangrike stap in die proses van grondhervorming.³¹⁷

3.3.3 OPGRADERING VAN GRONDBESITREGTE

Een van die beleidsdoelstellings van die *Witskrif op Grondhervorming* was om persone van toegang tot grondgebruiksregte te voorsien en in die proses sekuriteit van titel in grond te verseker. Gedurende die tydperk voor 1991, was 'n mindere vorm van besitreg as volle eiendomsreg toegeken.³¹⁸ Ten einde hierdie situasie te verander, is besluit dat hierdie onvanpaste besitregte uitgebrei moet word. Die eerste wet wat in die verband die lig gesien het en wat gerig was op die uitbreiding van grondbesitregte in

³⁰⁹ 112 van 1991.

³¹⁰ 113 van 1991.

³¹¹ Sien *Silberberg en Schoeman's The Law of Property* 483; Bennett & Roos "The 1991 Land reform acts and the future of African Customary Law" 1992 *SALJ* vol 109 447 ev; Van der Walt & Pienaar *Sakereg* 371.

³¹² Sien in die verband Van Wyk *Codicillus* 44; Van der Merwe "Law of Property (Including mortgage and pledge)" 1991 *Annual Survey of South Africa Law* 128; Van der Walt 1991 *THRHR* vol 54 no 5 738.

³¹³ *Silberberg en Schoeman's The Law of Property* 484.

³¹⁴ Du Plessis, Olivier & Pienaar 1991 *SA PR* 121.

³¹⁵ 67 van 1995.

³¹⁶ Sien ook Van der Merwe *Annual Survey of South Africa Law* 121.

³¹⁷ Van der Walt & Pienaar *Sakereg* 371.

eienendom, was die *Wet op die Opgradering van Grondbesitregte*. Met hierdie Wet is gepoog om 'n meganisme te verskaf waardeur hierdie mindere vorme van besitregte na volle eiendomsregte opgegradeer kan word.³¹⁹ Opgradering van grondbesitregte in volle eiendomsregte was 'n volgende stap na 'n demokratiese Suid-Afrika, waar almal gelyk en dus geregtig is op dieselfde regte in eienendom sou wees.

3.3.4 MINDER FORMELE DORPSTIGTING

Personne kon slegs voorsien word van volle eiendomsreg in grond indien die grond in 'n geformaliseerde dorp geleë is. Weens die feit dat veral swart gebiede swak beplan en ontwikkel was met onvoldoende akkommodasie, is besluit om grond beskikbaar te stel vir die uitbreiding van die swart gebiede.³²⁰ Die *Wet op Minder Formele Dorpstigting* is daargestel met die uitsluitlike oogmerk om 'n verkorte prosedure vir die aanwysing, beskikbaarstelling en ontwikkeling van grond vir die stigting van dorpe vir minder formele vorms van residensiële vestigings, in te stel.³²¹ Die hoofdoel van hierdie Wet was om gemeenskappe so spoedig en effektief as moontlik te vestig, sonder al die tydrowende en duur prosedures wat gewoonlik by dorpstigting van toepassing is.³²² Die Wet het ook voorsiening gemaak vir die gebruik van grond deur stamgemeenskappe vir kommunale vorms van residensiële vestiging.³²³ In *Diepsloot Residents' and Landowners Association and Another v Administrator, Transvaal*,³²⁴ wat gehandel het met die reg op behuising, is bevind dat (nadat sekere rasgebaseerde wetgewing in 1991 herroep is) 'n verhoging in verstedeliking plaasgevind het. Gevolglik het plakkerigheid in stedelike gebiede toegeneem. Die hof het bogemelde Wet gesien as een van die antwoorde op die spoedige en ordelike vestiging van daklose persone.³²⁵

3.3.5 FISIËSE BEPLANNING, DORPSBEPLANNING EN DORPSTIGTING NA 1991

3.3.5.1 FISIËSE BEPLANNING

Die gebruik van grond is ingevolge verskillende beplanningsmaatreëls toenemend onder statutêre beheer geplaas ten einde besoedeling, vermorsing en nadelige gebruik van grond en natuurlike hulpbronne te bekamp en die voordeligste en sinvolste gebruik daarvan te beplan en te stimuleer. Dit

³¹⁸ Hornby Land - Legal issues.

³¹⁹ *Silberberg en Schoeman's The Law of Property* 484; Onbekend "Land Reform at Groutville" *Land Legislation* <http://www.groutvillelandreform.co.za/legislation.htm> [Datum van gebruik: 31 Julie 2003].

³²⁰ Sien ook Van Wyk *Codicillus* 47; Pienaar *Doktorale Proefskrif* 221 - 223.

³²¹ Van der Merwe *Annual Survey of South Africa Law* 125; Du Plessis, Olivier & Pienaar 1991 *SA PR* 123; Du Plessis, Olivier & Pienaar 1991 *SA PR* 266.

³²² *Silberberg en Schoeman's The Law of Property* 484.

³²³ Van der Merwe *Annual Survey of South Africa Law* 125; Du Plessis, Olivier & Pienaar 1991 *SA PR* 123; Du Plessis, Olivier & Pienaar 1991 *SA PR* 266.

³²⁴ 1994 3 SA 336 (A).

is gewoonlik bereik deur middel van beheermaatreëls³²⁶ wat bepaalde gebruike van grond geheel en al verbied en wat die toelaatbare gebruike van grond kontroleer en reguleer. Hierdie beheermaatreëls het almal met fisiese beplanning te doen.³²⁷ Die beplanning van grondgebruik tot 1991 vir die Republiek, is oorhoofs deur die *Wet op Fisiese Beplanning*³²⁸ beheer. Dieselfde funksie word op provinsiale, streeks- en plaaslike vlak deur die verskillende provinsiale wetgewing,³²⁹ plaaslike dorpsbeplanningskemas, toepaslike gids- of stedelike struktuurplanne en verbandhoudende plaaslike verordeninge, vervul.³³⁰ In 1991 het 'n nuwe *Wet op Fisiese Beplanning*³³¹ sy verskyning gemaak. Hierdie Wet het beplanning op makro vlak in Suid-Afrika gereël en voorsiening gemaak vir 'n nuwe beplanningsraamwerk waarvan die basis die verdeling van die Republiek in streke is.³³² Beleidsplanne, wat bekend staan as nasionale ontwikkelingsplanne,³³³ streeksontwikkelingsplanne,³³⁴ streekstruktuurplanne³³⁵ en stedelike struktuurplanne,³³⁶ moet deur die verskillende owerhede opgestel

³²⁵ Op 347 C - G en 349 C - D.

³²⁶ 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 bg.

Pienaar *Doktorale Proefskrif* 76.

³²⁷ Vir 'n volledige uiteensetting sien Pienaar *Doktorale Proefskrif* 76.

³²⁸ 88 van 1967.

³²⁹ *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).

³³⁰ Pienaar *Doktorale Proefskrif* 75.

³³¹ 125 van 1991. Die *Wet op Fisiese Beplanning* het op 30 September 1991 in werking getree. Vir 'n volledige bespreking van die *Wet op Fisiese Beplanning* van 1991, sien Pienaar *Doktorale Proefskrif* 82 ev.

³³² In terme van a 3 was die destydse van Streeks- en Grondsake by magte om die Republiek in twee of meer ontwikkelingsstreke in te deel, wat op hulle beurt weer in twee of meer beplanningstreke verdeel. Verskeie faktore moet in dié verband in ag geneem word; soos bv

- (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 & Pienaar 1991 *SA PR* 256.

³³³ 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 uitensit vir alle toekomstige ontwikkelings in daardie gebied. Ten einde hierdie beleidsplanne voor te berei, kon die minister 'n komitee aanstel om die konsep beleidsplan op te stel. Belanghebbende 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. Van der Merwe *Annual Survey of South Africa Law* 128.

³³⁴ A 4(1). Volgens Pienaar stem die prosedure vir die opstel en inwerkingtrede van 'n streeksontwikkelingsplan baie ooreen met die van 'n nasionale ontwikkelingsplan.

³³⁵ Aa 10 tot 17. 'n Streekstruktuurplan word vir 'n bepaalde beplanningstreek of 'n gedeelte van 'n beplanningstreek opgestel. Die streekstruktuurplan het die ordelike fisiese ontwikkeling van die

Vervolg...

word.³³⁷

Vir die eerste keer word geleentheid vir openbare deelname in die beplanningsproses gebied.³³⁸ Die Wet bepaal dat aan belanghebbendes by wyse van kennisgewing in die *Staatskoerant* ten minste 30 dae geleentheid gegee moet word om skriftelike voorstelle vir opname in die betrokke ontwerpplan voor te lê.³³⁹ Die Wet het egter nie voorsiening gemaak vir nuwe grondmaatreëls nie. Ontwikkeling van grond geskied byvoorbeeld steeds deur middel van die provinsiale *Ordonnansies*.³⁴⁰ Die Wet bepaal wel dat wysigings aan bestaande dorpsbeplanningskemas nie teenstrydig met beleidsplanne mag wees nie.³⁴¹

3.3.5.2 STADSBEPLANNING

Stadsbeplanning vorm 'n integrale deel van fisiese beplanning. Volgens Meyer³⁴² is stadsbeplanning: ...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.

Hy definieer stadsbeplanning 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

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.³⁴³ Verskillende dorpsbeplanningsaangeleenthede wat rasgebaseerd

totale oppervlakte van die streek ten doel. Die opstel van 'n ontwerpplan geskied op dieselfde wyse as die opstel van nasionale en streekstruktuurplanne. Pienaar *Doktorale Proefskrif* 88.

³³⁶ A 22. 'n Stedelike struktuurplan word vir die geheel of 'n gedeelte van een of meer plaaslike owerhede opgestel. Die Wet bepaal uitdruklik in a 24 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 m b t grondaanwending bevat. Pienaar *Doktorale Proefskrif* 89.

³³⁷ Van der Merwe *Annual Survey of South Africa Law* 128; Van Wyk *Codicillus* 43.

³³⁸ Aa 8 tot 15.

³³⁹ A 9.

³⁴⁰ Pienaar *Doktorale Proefskrif* 91.

³⁴¹ Du Plessis, Olivier & Pienaar 1991 *SA PR* 256 ev.

³⁴² Meyer "Townships and Town Planning" in Joubert (red) *LAWSA* 1980 vol 28 Durban par 1.

³⁴³ Die eerste *Ordonnansie* was die *Ordonnansie op Dorpe en Dorpsbeplanning* 11 van 1931 (T). Die ander provinsies se *Ordonnansies*, nl *Ordonnansie op Grondgebruiksbeplanning* (K); *Ordonnansie op Dorpe* (O); *Dorpsbeplanningsordonnansie* (N) was geskoei op die *Transvaalse Ordonnansie*. Die *Transvaalse Ordonnansie* is eers met die *Transvaalse Ordonnansie* van 1965 en in 1986 vervang met die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe* 15 van 1986 (T). Hierna die *Ordonnansie* genoem. Meyer *LAWSA* vol 28 par 4.

was, het bestaan. Stadsbeplanning in die voormalige groepsgebiede het plaasgevind in ooreenstemming met die verskillende provinsiale ordonnansies. Hierdie ordonnansies het die riglyne uiteengesit wat gevolg moet word by oorweging van die aansoeke om dorpstigting.³⁴⁴ Regter Macdonald het die volgende opmerking gemaak in *Jones v City of Salisbury*:³⁴⁵

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.

Ten einde stadsbeplanning na behore te verrig, is dit nodig dat daar riglyne bestaan uit hoofde waarvan beplanning kan geskied. Die riglyn wat die hoeksteen vorm van stadsbeplanning, is dorpsbeplanningskemas. Die gebruik van grond in die jurisdiksiegebied van die betrokke plaaslike owerheid is ingevolge die dorpsbeplanningskemas bestuur en 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 doelstellings van 'n dorpsbeplanningskema word gewoonlik bereik deur middel van die sonering³⁴⁶ van grond in die betrokke gebied vir verskillende gebruike, asook deur aanvullende kontrole oor die gebruik en ontwikkeling van sodanige grond. Volgens die *Ordonnansie*³⁴⁷ 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 verseker. Sodra 'n skema afdwingbaar word, is beide die plaaslike bestuur en alle inwoners van die gebied daaraan gebonde. 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.³⁴⁸

3.3.5.3 DORPSTIGTING

Fisiese beplanning en stadsbeplanning het binne die grense van wetgewing en die dorpsbeplanningskema in beginsel te doen met *inter alia* dorpstigting. Dorpstigting word gedefinieer as die uitlê en verdeling van grond in persele vir residensiële, industriële en besigheidsdoeleindes. In teenstelling met die grondbeheerbeginsels wat in dorpsbeplanningskemas vervat is en wat hoofsaaklik met die beplanning en ontwikkeling van grondgebruik binne die grense van bestaande dorpe gemeoid

³⁴⁴ Bv is aansoeke om dorpstigting in Transvaal gebring in terme van a 96 van die *Ordonnansie*.
³⁴⁵ 1973 1 SA 548 (RA) 551C.

³⁴⁶ 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.

³⁴⁷ A 19.

is, bestaan daar ook op provinsiale en plaaslike bestuursvlak grondbeheerbeginsels wat hoofsaaklik handel met die totstandkoming van nuwe dorpe.³⁴⁹ Al die betrokke *Ordonnansies* bevat die beginsel uit hoofde waarvan dorpe gestig moet word.³⁵⁰ Die proklamasie van 'n nuwe dorp gaan altyd met die oplegging van bepaalde stigtingsvoorwaardes gepaard.³⁵¹ Die voorwaardes handel gewoonlik *inter alia* 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. In *Shell SA (Pty) Ltd v Alexene Investments (Pty) Ltd*³⁵² 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*³⁵³ 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 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 baat vind by die oplegging van stigtingsvoorwaardes.³⁵⁴

3.4 POSISIE VANAF 1994 - DIE NUWE ERA

3.4.1 INLEIDING

Gebeure wat plaasgevind het sedert die algemene verkiesing van 1989, het dramaties die feit onderstreep dat onderhandelinge oor die politieke regte van swartes hoog op die politieke agenda gestaan het.³⁵⁵ Die eerste demokratiese, nie-rassige verkiesing het dan ook inderdaad gedurende 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 missie³⁵⁶ aangehang waarvolgens alle mense gelyk en geregtig was op gelyke behandeling; hierdie missie is

³⁴⁸ Olivier *et al op cit* Fisiiese Beplanning 74 ev.

³⁴⁹ Vir 'n historiese agtergrond van dorpsstigting sien Van Wyk *Doktorale Proefskrif* 22.

³⁵⁰ Soos bv aa 69 en 96 van die *Ordonnansie*.

³⁵¹ Van Wyk *Doktorale Proefskrif* 115.

³⁵² 1980 1 SA 683 (W).

³⁵³ 25 of 1965 (T).

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

³⁵⁵ Esterhuysen & Nel *Die ANC* 1990 Stellenbosch 1.

³⁵⁶ Soos uiteengesit in die Vryheidsmanifes van die ANC, aanvaar op 26 Junie 1955 te Kliptown.

oorgeneem as die missie van die regering.

3.4.2 DIE HEROPBOU- EN ONTWIKKELING VAN SUID-AFRIKA

Gedurende 'n nasionale konferensie gehou in 1994, is die ANC se verkiesingsveldtog amptelik geloods. Die verkiesingshandves was oorwegend gebaseer op die heropbou en ontwikkeling van Suid-Afrika en is vervat in die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram (HOP).³⁵⁷ Alhoewel die HOP wyd in Suid-Afrika sowel as oorsee gekritiseer is en 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.³⁵⁸

Die HOP kan omskryf word as 'n geïntegreerde sosio-ekonomiese beleidsraamwerk wat daarop gemik is om heropbou en ontwikkeling as 'n geïntegreerde proses te bestuur, waarbinne elke persoon gelyke geleentheid op alle terreine van die samelewing verseker word. Die HOP berus 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.³⁵⁹

Die toepassing van die HOP word in vyf sleutelprogramme vervat wat op heropbou en ontwikkeling gerig is, naamlik bevrediging van basiese behoeftes, ontwikkeling van menslike hulpbronne, opbou van die ekonomie, demokratisering van die staat en die gemeenskap en implementering van HOP.³⁶⁰ Daar word na die HOP verwys as 'n geïntegreerde, samehangende sosio-ekonomiese beleidsraamwerk. Vir so 'n program om suksesvol te wees, moet dit nie net volhoubaar wees nie, maar moet dit 'n verbeterde lewenstandaard en kwaliteit van lewe binne 'n stabiele en rustige Suid-Afrika

³⁵⁷ Mochaki "The Post-Apartheid South Africa: Has a new era dawned?" *Newsletter of the ICP* 14 Februarie 1995 21ste uitg 1. <http://www.hartford-hwp.com/archives/37a/008.html> [Datum van gebruik: 25 Augustus 2003].

³⁵⁸ Kotze & Greyling *Political Organisations in South Africa A-Z* 1994 Cape Town Tafelberg 80 ev; Van der Walt "Land Reform in South Africa" 1995 *SA PR* vol 10 17 ev; 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 & Swanepoel "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.

³⁵⁹ African National Congress *The reconstruction and development programme* 1994 Johannesburg Umanyano Publications 7.

³⁶⁰ Anoniem "HOP vir Verwoerdburg - 'n haalbare werkstuk" *Munisipale en Openbare Dienste* November 1994 2.

vir almal meebring.³⁶¹ 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.³⁶²

Die HOP het ook ten doel gehad om binne 10 jaar 30% van die landbougrond aan die grondloses te verskaf, 1 miljoen huise te bou, skoon water en sanitasie aan almal te verskaf, 2,5 miljoen huise van elektrisiteit te voorsien, telekommunikasie te ontwikkel en tussen 300 000 en 500 000 werksgeleenthede te skep in die nie-landbou sektor.³⁶³ Die HOP aanvaar as grondbeginsel onder andere die behoefte aan en die integrering van beplanning. Die oogmerk van sodanige beplanning is 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 geredelik voldoen word aan ekonomiese en sosiale behoeftes. Indien aktiwiteite egter ontoereikend geplaas is, word die interaksie tussen aktiwiteite beperk tot nadeel van die sosiale en ekonomiese struktuur van die samelewing.³⁶⁴

Uit die ses basiese beginsels van die HOP is dit duidelik dat dit geïntegreerde en volgehoue ontwikkeling voorstaan. Dit is duidelik dat geïntegreerde en volhoubare ontwikkeling slegs bereik kan word indien verdeeldheid en ongelykhede uitgeskakel is. Hierdie beginsels het neerslag gevind in al die beleidsdokumente en wetgewing wat sedert 1994 die lig gesien het en wat van toepassing is op grondontwikkeling. So byvoorbeeld bevat sowel die *Interim-Grondwet*³⁶⁵ as die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*³⁶⁶ die doelwitte wat gestel is deur die HOP.

3.4.3 ANDER BELEIDSDOKUMENTE EN WETGEWING UITGEVAARDIG NA 1994

Buiten die HOP was die belangrikste projek van die regering na 1994, die grondhervormingsprogram. Die grondhervormingsprogram van die regering is in beide die *Interim-Grondwet*³⁶⁷ en die huidige *Grondwet*³⁶⁸ asook die HOP vervat.³⁶⁹ Na aanleiding van die inhoud van die *Interim-Grondwet*, het

³⁶¹ *Munisipale en Openbare Dienste* 3 *ev.*

³⁶² *The Reconstruction and Development Programme* 15.

³⁶³ Kotze & Greyling 81.

³⁶⁴ *Munisipale en Openbare Dienste* 7.

³⁶⁵ 200 van 1993.

³⁶⁶ 108 van 1996.

³⁶⁷ Aa 121 - 123.

³⁶⁸ Aa 25(4) - 25(9).

³⁶⁹ *Silberberg en Schoeman's The Law of Property* 484.

die Departement van Grondsake sedert 1994 'n omvattende en verreikende grondhervormingsbeleid opgestel, wat hulle hydrae tot nasionale rekonsiliasie, groei en ontwikkeling is. Grondhervorming bestaan uit drie elemente, naamlik herstel van grond, hervorming van grondregte en herverdeling van grond. Ten einde aan bogemelde drie elemente uitvoer te gee, is die *Wet op Herstel van Grondregte*³⁷⁰ en die *Witskrif op die Suid-Afrikaanse Grondbeleid* van Junie 1997 opgestel.

Grondhervorming was nie die enigste projek van die regering nie. In post-apartheid Suid-Afrika was een van die primêre oogmerke van die nuwe demokratiese staat om die proses van stedelike stabilisering binne en rondom die voormalige swart stedelike gebiede teweeg te bring. Stabilisering kon slegs plaasvind deur die behuisingsnood aan te spreek.³⁷¹ Dit was dan ook een van die beloftes wat deur die ANC-regering gemaak is - om een miljoen nuwe huise binne vyf jaar aan die armes te verskaf.³⁷² Die verskaffing van volhoubare behuising is gebaseer op die behuisingsbeleid van die regering, wat vervat is in *inter alia* die *Witskrif op Behuising* van 1994, die *Witskrif op die nuwe Behuisingsbeleid en Strategie vir Suid-Afrika* van 1994, die *Nasionale Behuisingskode* van Maart 2000, die *Behuisingswet*,³⁷³ die *Habitat Agenda* van 1996, die *Wet op Huurbehuising*,³⁷⁴ die *Wet op Grondhervorming (Huurarbeiders)*,³⁷⁵ die *Wet op die Voorkoming van Onwettige Uitsetting van en Onregmatige Okkupasie van Grond*,³⁷⁶ die *Gauteng Behuisingswet*,³⁷⁷ die *Gauteng Wetsontwerp op Behuisingsontwikkeling* van 2002, die *Gauteng Wet op Residensiële Grondeienaar en Huurder*,³⁷⁸ die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*³⁷⁹ en die *Wet op Verenigings vir Gemeenskaplike Eiendom*.³⁸⁰

Ander wetgewing wat na 1994 die lig gesien het en wat direk of indirek 'n invloed op grondontwikkeling het en nie noodwendig in hierdie studie bespreek gaan word nie, is die *Wet op Beskermingsmaatreëls vir Behuisingsverbruikers*,³⁸¹ die *Wet op Verdeling en Oordrag van Sekere Staatsgrond*,³⁸² die *Wet op Beskikbaarstelling van Grond en Bystand*,³⁸³ die *Wet op die Tussentydse*

³⁷⁰ 22 van 1994.

³⁷¹ Behuising word in hfst 7 volledig bespreek.

³⁷² Bank "Living Together, Moving Apart: Home-made Agendas, Identity Politics and Urban-Rural Linkages in the Eastern Cape, South Africa" *Journal of Contemporary African Studies*, vol 19 no 1 Januarie 2001 130.
[http://leporollo.ingentaselect.com/vl=7234991/c\]=36/ini=socarena/nw=1/rpsv/catchword/carfax/02589001/v19n1/s9/p129](http://leporollo.ingentaselect.com/vl=7234991/c]=36/ini=socarena/nw=1/rpsv/catchword/carfax/02589001/v19n1/s9/p129) [Datum van gebruik: 25 Augustus 2003].

³⁷³ 107 van 1997.

³⁷⁴ 50 van 1999.

³⁷⁵ 3 van 1996.

³⁷⁶ 19 van 1998.

³⁷⁷ 6 van 1998.

³⁷⁸ 3 van 1997.

³⁷⁹ 67 van 1995.

³⁸⁰ 28 van 1996.

³⁸¹ 95 van 1998.

³⁸² 119 van 1993.

Beskerming van Informele Grondregte,³⁸⁴ die *Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Verblyfreg*,³⁸⁵ die *Wet op die Afskaffing van Sekere Titelloosheid*,³⁸⁶ die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur*,³⁸⁷ die *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Afbakening*,³⁸⁸ die *Wet op die Transformasie van Sekere Landelike Gebiede*,³⁸⁹ die *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture*,³⁹⁰ die *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels*³⁹¹ en die *Wet op Verenigings vir Gemeenskaplike Eiendom*.³⁹²

3.5 TEN SLOTTE

Voor 1991 was daar nie sprake van geïntegreerde volhoubare ontwikkeling nie. Dit is duidelik te sien uit die onregverdige verdeling van grond en die onvoldoende ontwikkeling en beplanning van veral die swart gebiede. Die 1991 grondgebruikswetgewing is geïmplementeer sonder dat vooraf konsultasie met alle belanghebbende partye plaasgevind het. Die nadeel verbonde aan hierdie ondeurdagte handeling, is byvoorbeeld dat wanneer die outomatiese opgradering vanaf kommunale besit na volle eiendomsreg plaasvind, dit sal aanleiding gee tot ongekende konflik tussen twee ongelyke sisteme. Ten einde ongelykhede aan te spreek en uit die weg te ruim, word 'n nuwe grondbeheerstelsel, wat voldoen aan die vereistes van gelykheid, regverdigheid en geregtigheid en wat vir verskillende substelsels voorsiening maak, voorgestel.³⁹³

Die afskaffing van rassebaseerde grondreëlings, die opgradering van grondbesitregte en die prosedures vir minder formele dorpsstigting, was die eerste poging van die regering om geïntegreerde grondontwikkeling teweeg te bring. Volgens die *Witskrif op Grondhervorming* moes die onsamehangende wetgewing van toepassing op die ontwikkeling van grond, verander word in 'n geïntegreerde, effektiewe en gelyke beplanning en ontwikkelingsstelsel wat 'n balans tussen die publieke belang en private eiendomsreg sal teweegbring.³⁹⁴ Die regering het egter nie heeltemal geslaag in hierdie oogmerk nie, aangesien die wetgewing ten opsigte van dorpsstigting en ander

³⁸³ 126 van 1993.

³⁸⁴ 31 van 1996.

³⁸⁵ 62 van 1997.

³⁸⁶ 43 van 1999.

³⁸⁷ 107 van 1998.

³⁸⁸ 27 van 1998.

³⁸⁹ 94 van 1998.

³⁹⁰ 117 van 1998.

³⁹¹ 32 van 2000.

³⁹² 28 van 1996.

³⁹³ Du Plessis, Olivier en Pienaar 1991 SA PR 269.

³⁹⁴ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering "Chapter 1: Introduction" *An Institutional Scan of Government Policies and Legislation from a Development Planning Perspective* Maart 1997 3.

maatreëls³⁹⁵ vir die ontwikkeling van grond, steeds voortbestaan. Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* is wel in 1995 gepromulgeer. Soos later in die proefskrif gesien sal word, was die doel nie om die *Ordonnansie* te vervang nie, maar eerder dat dit parallel met die *Ordonnansie* aangewend word. Dit het tot verder verwarring aanleiding gegee, aangesien persone steeds die *Ordonnansie* aangewend het weens onkunde rakende die prosedure van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*. Deur die promulgering van hierdie Wet, is nog 'n stuk wetgewing gevoeg by die reeds ellelange lys wetgewing wat beskikbaar is vir grondontwikkeling.

Ten spyte van die afskaffing van rasgebaseerde wetgewing, was dit nie altyd prakties en regstegnies moontlik om die wetgewing rakende grondontwikkeling op die swart gebiede van toepassing te maak nie. Ontwikkeling in swart gebiede word in meeste van die gevalle steeds deur middel van Bylae F van die *Wet op die Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe*³⁹⁶ behartig. 'n Praktiese voorbeeld, is die sogenaamde oorgrensgebiede tussen Gauteng en Noordwes provinsie. Uit hoofde van 'n ooreenkoms tussen die twee provinsies, is besluit dat daardie gebiede van die Noordwes provinsie wat as gevolg van die afbakingsproses deel van die jurisdiksiegebied van die Stad Tshwane Metropolitaanse Munisipaliteit³⁹⁷ geword het, slegs deur middel van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* ontwikkel kan word en dat geen ander beplanningswetgewing op daardie gebiede van toepassing is nie. 'n Nadeel verbonde aan hierdie besluit, is dat alle aansoeke vir die ontwikkeling van grond, hoe gering ook al, moet voldoen aan die prosedure neergelê in die Wet.

Alhoewel die Wet voorsiening maak vir verkorte tydsraamwerke,³⁹⁸ moet die aansoek vergesel word van *inter alia* 'n titelakte, geotegniese verslag, akteverslag, omgewingsimpakstudie en volmag.³⁹⁹ In sommige gevalle kan 'n verkeersimpakstudie gevra word.⁴⁰⁰ Die opstel van die geotegniese verslag, die omgewingsimpakstudie⁴⁰¹ en verkeersimpakstudie is baie duur en 'n tydrowende proses. Iemand wat dus 'n tuisonderneming wil bedryf, moet bogenoemde proses volg en al die gemelde dokumente indien. Sodanige persoon wil dit meestal doen om 'n inkomste te verdien en sal beslis nie die opstel van 'n omgewingsimpakstudie of geotegniese verslag kan bekostig nie. Ten opsigte van behoeftige

³⁹⁵ Bv hersonering, onderverdeling en konsolidasie van grond.

³⁹⁶ 4 van 1984.

³⁹⁷ Weens die afbakingsproses is ongeveer 11 plaaslike owerhede in en rondom die Pretoria gebied saamgevoeg om die *Stad Tshwane Metropolitaanse Munisipaliteit* te vorm.

³⁹⁸ Die aansoek moet in terme van hierdie wetgewing tussen 80 en 120 dae na indiening aangehoor word. R 21(5) *Regulasies en reëls in terme van die Wet op Ontwikkelingsfasilitering*, 1995 soos afgekondig onder kennisgewing 20775 in die Staatskoerant Regulasiekoerant 6709 7 Januarie 2000.

³⁹⁹ Bylae B van die *Ontwikkelingsfasiliteringsregulasies*.

⁴⁰⁰ R 21(3)(b) bepaal dat die aangewese beamppte addisionele inligting kan aanvra.

⁴⁰¹ Dit word volledig bespreek in hfst 4.

persone blyk die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* nie werkbaar te wees nie en die vraag kan gevra word of hierdie Wet inderdaad bydra tot geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning.

Die vorm van die stede en dorpe in Suid-Afrika vandag is die resultaat van apartheidsbeplanning in die verlede. Apartheid het 'n nalatenskap van agterstand, strukturele ongelykheid en 'n finansiële en administratiewe gestremde staat agtergelaat. Apartheidsbeplanning het stede en dorpe geskep wat verdeel is ooreenkomstig rasgebaseerde wetgewing en beginsels, wat swak beplan is en nie vir alle mense voorsiening gemaak het nie en wat verskillende vlakke van dienslewering in die verskillende gebiede het. Ook landelike gebiede is weens apartheidsbeplanning onderontwikkel en ongediens gelaat.⁴⁰²

Ten einde hierdie ongelykheid uit die weg te ruim, gebruik plaaslike owerhede in Suid-Afrika 'n nuwe benadering, naamlik geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning, wat ontwikkelend van aard is en wat poog om die swak beplanning van die verlede te oorkom, deur beplande toekomstige ontwikkeling in hulle gebiede.⁴⁰³ Deur geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning word 'n plaaslike owerheid in staat gestel om aangeleenthede ten opsigte van sy beskikbare hulpbronne en bevoegdheid en die behoeftes van die gemeenskap te bepaal. Dit is dan in staat om hierdie behoeftes te prioritiseer en doelwitte neer te lê, asook strategieë, projekte en programme te ontwikkel om dit aan te spreek.⁴⁰⁴

Die uiteinde van hierdie proses is 'n geïntegreerde ontwikkelingsplan, wat die basis vir ontwikkeling daarstel en wat gereeld geëvalueer en hernu moet word.⁴⁰⁵ Die beginsel van geïntegreerde volhoubare ontwikkeling het eers na 1994 kop uitgesteek. Dit het veral begin posvat na die publikasie van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*⁴⁰⁶ soos gewysig deur die *Tweede Wysigingswet op die Oorgangswet op Plaaslike Regering*.⁴⁰⁷ In die volgende hoofstuk sal in diepte aandag geskenk word aan die ontstaan en inhoud van volhoubare ontwikkeling en geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning en die rol daarvan in landelike en stedelike grondontwikkeling in Suid-Afrika.

⁴⁰² Onbekend *What is Integrated Development Planning?*
<http://eneng.wits.ac.za/digilib/topics/Environmental%20Planning/Integrated%20Development%20Planning/What%20is%20integrated%20development%20planning.ppt>. [Datum van gebruik: 19 September 2003].

⁴⁰³ Onbekend *Integrated Development Planning for Local Government*
<http://www.etu.org.za/toolbox/docs/localgov/webidp.html> [Datum van gebruik: 20 September 2003].

⁴⁰⁴ *What is Integrated Development Planning?*

⁴⁰⁵ *Integrated Development Planning Handbook* 18. Sien hfst 4 vir 'n bespreking van geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling en die geïntegreerde ontwikkelingsplan.

⁴⁰⁶ 209 van 1993.

⁴⁰⁷ 97 van 1996.

HOOFSTUK 4

VOLHOUBARE ONTWIKKELING EN GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING IN SUID-AFRIKA

4.1 VOLHOUBARE ONTWIKKELING (*SUSTAINABLE DEVELOPMENT*) IN SUID-AFRIKA

4.1.1 INLEIDING

The environment is where we all live and development is what we all do in attempting to improve our lot within that abode. The two are inseparable.

*Brundtland Verslag*⁴⁰⁸

Die wêreld staar 'n bevolkingskrisis in die gesig.⁴⁰⁹ Die bevolking sal heel waarskynlik binne die volgende tien jaar met 20% vermeerder. Hierdie dramatiese verhoging in die getal mense sal beslis in Suid-Afrika, met 'n bogemiddelde bevolkingsgroei, 'n groot impak op die omgewing en ontwikkelingsbeplanning hê.⁴¹⁰ Tensy daar vroegetydig stappe geneem word, sal baie lande, veral ontwikkelende lande, nie in staat wees om hierdie dreigende krisis te bestuur nie. Daar moet dus dadelik opgetree word, ten einde goeie bestuur van die omgewing en die hulpbronne te verseker. Suid-Afrika is 'n ontwikkelende land. Dit beteken dat Suid-Afrika groei en ontwikkeling⁴¹¹ benodig om die lewenskwaliteit van sy burgers te verbeter. Ten spyte hiervan moet hulpbronne egter oordeeltkundig aangewend word.⁴¹² Ontwikkeling kan nie volhoubaar wees nie as die omgewing nie beskerm word nie. Volhoubare ontwikkeling sal egter ook nie moontlik wees nie alvorens veranderinge soos byvoorbeeld vermindering in armoede, teweeggebring word nie. Eers dan sal ontwikkeling volhoubaar wees.⁴¹³

⁴⁰⁸ Du Plessis, Lundy & Swanepoel *Manual for Sustainable Neighbourhood Development* March 2000 Pretoria 7.

⁴⁰⁹ Armoede is egter die grootste las van die burgers van Suid-Afrika. Armoede affekteer miljoene mense, waarvan die meerderheid vroue en landelike bewoners is. Suid-Afrika word ook gekenmerk deur hoë getalle werkloosheid. 'n Groei in die bevolking gaan beslis hierdie elemente aanmoedig. Die Suid-Afrikaanse regering het verskeie programme ontwikkel in hulle pogings om armoede en werkloosheid te bekamp. Die HOP was die eerste program wat deur die regering in die verband aanvaar is. United Nations *Social Aspects of Sustainable Development in South Africa* 1. <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/safrica/social.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003].

⁴¹⁰ Department of Environmental Affairs and Tourism *White Paper on Environmental Management Policy* April 1999 ii ev.

⁴¹¹ Ontwikkeling beteken om mense se lewenskwaliteit te verbeter deur die aanwending van die natuurlike, sosiale en kulturele hulpbronne van die omgewing. Ontwikkeling handel met die basiese behoeftes van mense en met die verdeling van rykdom.

⁴¹² *White Paper on Environmental Management Policy* ii ev.

⁴¹³ Decentralised Development Planning Task Team *Local Pathway to Sustainable Development in* Vervolg...

Ten spyte van verskeie ooreenkomste, konvensies en konferensies oor die onderwerp, is die konsep volhoubare ontwikkeling (*sustainable development*) steeds onbekend aan 'n groot gedeelte van die samelewing. Weens die feit dat die verkeerde aanwending van natuurlike hulpbronne aanleiding gee tot die totnietgaan van hierdie hulpbronne, het die konsep volhoubare ontwikkeling in belangrikheid begin toegeneem. Alhoewel dit uitsluitlik van toepassing is op die omgewing en die bewaring van die natuurlike hulpbronne, speel volhoubare ontwikkeling 'n baie belangrike rol in die beplanning en ontwikkeling van grond as natuurlike hulpbron. Volhoubare ontwikkeling is van toepassing op beide landelike en stedelike grondstukke en die verwysing na grond of grondontwikkeling in hierdie afdeling, sluit derhalwe landelike en stedelike grondstukke in.

4.1.2 ONTSTAAN VAN VOLHOUBARE ONTWIKKELING

Without economic growth, sustainable development is unsustainable.

Valli Moosa⁴¹⁴

Alhoewel dit reeds in die 1980s vir die eerste keer gebruik is toe die Internasionale Unie vir die Bewaring van die Natuur die *Wêreld Bewaringstrategie* bekend gestel het,⁴¹⁵ het volhoubare ontwikkeling as konsep egter eers in 1992 op die voorgrond getree met die *Wêreldberaad*⁴¹⁶ wat in Rio de Janeiro plaasgevind het.⁴¹⁷ Die beginsel van volhoubare ontwikkeling is egter reeds in 1971 in Suid-Afrika toegepas, alhoewel dit nie onder die term volhoubare ontwikkeling gebruik is nie. In *King v Dykes*⁴¹⁸ is beslis dat

the idea which prevailed in the past that ownership of land conferred the right on the owner to use his land as he pleases is rapidly giving way in the modern world to the more responsible conception that an owner must not use his land in a way which may prejudice his neighbours or the community in which he lives, and that he holds the land in trust for future generations.⁴¹⁹

Alhoewel dit nie 'n bindende dokument is nie, is die *Rio Deklarasie op die Omgewing en*

South Africa. Summary document on the IDP-LA21 Relationship for Publication and Dissemination at the World Summit 1.

⁴¹⁴ LEAD International & Panos London "Sustainable Development and South Africa" in *Roads to the Summit*. [http://www.panos.org.uk/environment/roads_to_the_summit.htm#Executive %20Summary](http://www.panos.org.uk/environment/roads_to_the_summit.htm#Executive%20Summary) [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003].

⁴¹⁵ *White Paper on Environmental Management Policy 15; Discussion White Paper on Environmental Management Policy 14.*

⁴¹⁶ Verenigde Nasies se Konferensie op die Omgewing en Ontwikkeling.

⁴¹⁷ Van Wyk *Planning Law 242; State of the Environment 2.*

⁴¹⁸ 1971 3 SA 540 (RA) 545.

⁴¹⁹ Onbekend "The Constitutional dimension" *Lecture 2 2.* <http://web.uct.ac.za/depts/geolsci/roy/law2n.pdf> [Datum van gebruik: 23 September 2003].

*Ontwikkeling*⁴²⁰ van belang, aangesien ongeveer tweehonderd lande (waarvan Suid-Afrika een was) dit onderteken het en onderneem het om dit toe te pas.⁴²¹ Volhoubare ontwikkeling het ontstaan as gevolg van die idee dat ontwikkeling nie volhoubaar is nie, as die omgewing⁴²² nie beskerm word nie. Die besef het egter ontstaan dat volhoubare ontwikkeling nie slegs gaan om die beskerming van die omgewing nie, maar tesame daarmee moet sekere sosiale en ekonomiese veranderinge, soos bekamping van armoede en gelykheid en geregtigheid aan almal, plaasvind. Die uitdaging van volhoubare ontwikkeling is om die behoeftes van die gemeenskap te balanseer met die beskerming van die omgewing.⁴²³

4.1.3 WAT IS VOLHOUBARE ONTWIKKELING

Daar is drie sisteme wat 'n integrale deel van ontwikkeling vorm: die ekonomie, die gemeenskap en die omgewing. Elkeen van hierdie sisteme poog om sekere doelwitte te bereik. In die proses beïnvloed dit mekaar, ook soms negatief. Volhoubare ontwikkeling poog om hierdie verskillende doelwitte tot die maksimum aan te wend. Indien dit die geval is, kan volhoubare ontwikkeling dus beskryf word as die proses van aaneenlopende strewende na die balans tussen die aanwending en beskerming van die fisiese en natuurlike omgewing en sy hulpbronne, die daarstelling van gelyke en haalbare ekonomiese sisteme en die erkenning en onderrig van die sosiale en kulturele sisteme en waardes na meer gelykheid, verantwoordelikheid en voorspoed.⁴²⁴ Volhoubaarheid is die rigting waarin beweeg moet word om 'n groter balans te bereik tussen die sosiale, die ekonomiese en die omgewing. Dit handel met die toepassing van volhoubare ontwikkeling se doelstellings en beginsels ten einde 'n beter

⁴²⁰ Kortweg die *Rio Deklarasie* genoem.

⁴²¹ Van Wyk *Planning Law 242; State of the Environment 2*.

⁴²² Die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur* 107 van 1998 definieer "omgewing" as die omgewing waarbinne mense bestaan en wat saamgestel is uit

- (i) die grond, water en atmosfeer van die aarde;
- (ii) mikro-organismes, plante en dierelewe;
- (iii) enige deel of kombinasie van i en ii en die verwantskappe onder en tussen hulle; en
- (iv) die fisiese, chemiese, estetiese en kulturele eienskappe en toestande van die voorgaande wat menslike gesondheid en welsyn beïnvloed.

Die *Wet op Omgewingsbewaring* 73 van 1989 definieer "omgewing" as die som van omringende voorwerpe, toestande en invloede wat die lewe en gewoontes van die mens of enige ander organisme of 'n versameling van organismes beïnvloed.

⁴²³ Munslow, FitzGerald & McLennan "Sustainable development: visions and realities" in FitzGerald, McLennan & Munslow (eds) *Managing Sustainable development in South Africa 1999 2nd ed* Cape Town Oxford University Press 3 ev; *Manual for Sustainable Development 7*; Ginther & De Waart "Sustainable development as a matter of good governance: an introductory view" in Ginther, Denters & De Waart (eds) *Sustainable Development and Good Governance 1995* Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers 8; Malanczuk "Sustainable development: some critical thoughts in the light of the Rio Conference" in Ginther *et al Sustainable development 23* ev; Matsui "The road to sustainable development: evolution of the concept of development in the UN" in Ginther *et al Sustainable development 53* ev.

⁴²⁴ *Manual for Sustainable Development 9*.

lewensgehalte te bekom.⁴²⁵

Die term volhoubare ontwikkeling is die eerste keer in 1987 in die *Brundtland Verslag*⁴²⁶ gebruik.⁴²⁷ Hierdie verslag het dus die konsep “volhoubare ontwikkeling” bekend gestel as fokuspunt tussen die belange van ontwikkeling en die belange van hulpbronnabewaring.⁴²⁸ Dit definieer volhoubare ontwikkeling as

development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. Two important parts of this are that we must make peoples' needs, particularly the needs of the world's poor, an overriding priority, and we must remember that our technology and our social organisation, will put limits on the environment's ability to meet present and future needs.⁴²⁹

Hierdie definisie stel twee sleutelkonsepte bekend: Eerstens die konsep van behoefte, veral die essensiële behoeftes van die wêreld se armstes waaraan prioriteit verleen moet word en tweedens die idee van beperkings wat deur die staat op tegnologiese ontwikkeling geplaas kan word ten einde die omgewing in staat te stel om aan die huidige en toekomstige behoeftes van die gemeenskappe te voldoen.⁴³⁰ Sedert 1987 is heelwat verdere pogings aangewend om die term te definieer.

Soos reeds hierbo genoem, het volhoubare ontwikkeling momentum gekry in die vroeëre 1990's met die *Wêreldberaad* en die aanvaarding van die *Rio Deklarasie*⁴³¹ deur die meerderheid lande wat hulle ondersteuning aan die konsep gegee het. Die *Rio Deklarasie* bevestig die idee dat mense in harmonie met hulle omgewing moet saamleef, ten einde natuurlike hulpbronne na behore aan te wend. Dit

⁴²⁵ Summary document on the IDP-LA21 Relationship 2.

⁴²⁶ Die *Brundtland Verslag* staan formeel bekend as die *Verslag van die Wêreld Kommissie op die Omgewing en Ontwikkeling* met die titel *Our common future*. Scheepers *Law and Development* 316; *White Paper on Environmental Management Policy* 15.

⁴²⁷ Van Wyk *Planning Law* 242; Scheepers *Law and Development* 316; *White Paper on Environmental Management Policy* 16.

⁴²⁸ *State of the Environment* 4.

⁴²⁹ Van Wyk *Planning Law* 242; Scheepers *Law and Development* 316; *White Paper on Environmental Management Policy* 16; *Discussion White Paper on Environmental Management Policy* 14; Hunter “Managing sustainable economic development” in FitzGerald *et al Managing Sustainable development* 235; Hossain “Evolving principles of sustainable development and good governance” in Ginther *et al Sustainable development* 17.

⁴³⁰ Scheepers *Law and Development* 316; Ginther *et al Sustainable development as a matter of good governance* in Ginther *et al Sustainable development* 10.

⁴³¹ Ten tyde van die *Wêreldberaad*, het die wêreld geskree vir goeie regering, demokrasie, menseregte en 'n beter lewenswyse vir die huidige en toekomstige generasies. By Rio het die wêreld besef dat omgewingsfaktore gevoeg moet word in die implementering en evaluering van ontwikkelingsbeplanning. Daarom dat soveel lande die *Rio Deklarasie* onderteken en aanvaar het.

betekens dus dat volhoubare ontwikkeling afhanklik is van goeie omgewingsbestuur⁴³² en goeie omgewingsbestuur is afhanklik van volhoubare ontwikkeling.⁴³³ Ten einde uitvoering aan hierdie beginsel in Suid-Afrika te gee, is die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur*⁴³⁴ in die lewe geroep. Die Wet definieer “volhoubare ontwikkeling” as die integrasie van maatskaplike, ekonomiese en omgewingsfaktore in die beplanning, implementering en besluitneming ten einde te verseker dat ontwikkeling huidige en toekomstige geslagte dien.⁴³⁵ Die *Witskrif op Plaaslike Regering* van 1998 beskryf volhoubare ontwikkeling as ontwikkeling wat tot in die toekoms voortgesit kan word. Ontwikkeling moet op ‘n soliede grondslag gebou word om volhoubaar te wees. Nuwe projekte moet behoorlik bedryf en in die toekoms volgehou word en daar moet fondse en die vermoë wees om dit te doen.⁴³⁶

Die *Witskrif op die Beleid rakende Omgewingsbestuur* van April 1999⁴³⁷ definieer volhoubare ontwikkeling as ontwikkeling wat nie die hulpbronne vinniger gebruik as wat dit deur natuurlike prosesse of nuwe tegnologie vervang kan word nie. Dit inkorporeer die bekommernisse rakende die omgewing met sosiale en ekonomiese aangeleenthede ten einde te verseker dat die gesondheid van die mens en natuurlike en kulturele hulpbronne nie daardeur beskadig word nie.⁴³⁸ Volhoubare ontwikkeling is dus ‘n verlangde toekomstige toestand waardeur die druk veroorsaak deur die skaal en impak van industrialisering en bevolkingsgroeï, bestuur word.⁴³⁹ Volhoubare ontwikkeling is die oorweging van alle tersaaklike faktore, soos byvoorbeeld dat die versteuring van ekosisteme vermy of so klein moontlik gehou word, dat besoedeling en agteruitgang van die omgewing vermy of so klein moontlik gehou word, dat die versteuring van landskappe en terreine wat die nasie se kulturele erfenis daarstel vermy word, dat afval vermy word en waar moontlike hergebruik of herwin word, dat die gebruik en ontginning van die nie-herwinbare natuurlike hulpbronne verantwoordelik en billik geskied en dat die ontwikkeling, gebruik en ontginning van herwinbare hulpbronne en die ekosisteme waarvan hulle deel is, nie in gevaar gestel word nie.⁴⁴⁰

Die kruks van die definisie van volhoubare ontwikkeling, word vervat in die volgende:

⁴³² Omgewingsbestuur is die organiserings en beheer van die wyse van die wisselwerking tussen mense en die omgewing.

⁴³³ *White Paper on Environmental Management Policy* 15.

⁴³⁴ 107 van 1998.

⁴³⁵ A 1.

⁴³⁶ Afdeling A Kort Handleiding tot die *Witskrif op Plaaslike Regering*.

⁴³⁷ Hierna die *Omgewingsbestuur Witskrif* genoem.

⁴³⁸ *White Paper on Environmental Management Policy* 6 & 16.

⁴³⁹ *State of the Environment* 5.

⁴⁴⁰ A 2(4)(a) van die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur*. Vir ‘n volledige bespreking van volhoubare ontwikkeling sien Ginther, Denters & De Waart *et al Sustainable Development and*

Vervolg...

We do not inherit the earth from our ancestors, we borrow it from our children.

Onbekend⁴⁴¹

4.1.4 DOEL VAN VOLHOUBARE ONTWIKKELING

Die *Brundtland Verslag* erken dat volhoubare ontwikkeling nie 'n utopiese doelwit is nie. Dit is eerder 'n dinamiese proses waarin die blootstelling van hulpbronne, die beleggingsmoontlikhede en die aanwending van tegnologie op so wyse geskied dat dit voldoen aan die huidige en toekomstige behoeftes van die gemeenskap.⁴⁴² Die hoofdoelstellings van volhoubare ontwikkeling is om te verseker dat die gelyke verspreiding van die aarde se hulpbronne nie slegs geskied tussen die mense wat tans op die aarde woon nie, maar dat dit ook bewaar word vir toekomstige generasies.⁴⁴³

Die regering het in die *Omgewingsbestuur Witskrif* sewe strategiese doelstellings geïdentifiseer waardeur volhoubare ontwikkeling bereik kan word. Dit toon die benadering van die regering aan, wat dit oor die volgende vyf tot tien jaar gaan volg, om sy verbintenis tot volhoubare ontwikkeling en 'n geïntegreerde en holistiese stelsel van omgewingsbestuur, te bereik. Hierdie doelstellings is interafhanklik. Dit beteken dat aksieplanne wat vir een doelstelling opgestel word, die aksieplanne van ander doelstellings moet ondersteun ten einde volhoubare ontwikkeling te bereik. Die sewe geïdentifiseerde doelstellings behels die volgende:⁴⁴⁴

- i. Effektiewe institusionele raamwerk en wetgewing;⁴⁴⁵
- ii. Volhoubare gebruik van hulpbronne en impakbestuur;⁴⁴⁶

Good Governance 1995 Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers.

⁴⁴¹ *Summary document on the IDP-LA21 Relationship* 2.

⁴⁴² *State of the Environment* 5.

⁴⁴³ *Manual for Sustainable Development* 9.

⁴⁴⁴ *White Paper on Environmental Management Policy* 40 - 68; *Discussion White Paper on Environmental Management Policy* 25 ev.

⁴⁴⁵ Hierdie doelstelling bepaal dat 'n effektiewe institusionele raamwerk en geïntegreerde stelsel van wetgewing daar gestel moet word. Ten einde hierdie beleid te implementeer, moet institusionele bevoegdheide op alle vlakke van regering in gestel word. Bogemelde kan slegs bereik word indien daar 'n opname gemaak word van die bestaande vaardighede, bevoegdheide en funksies binne die verskillende sferes van regering. Die bestaande funksies en bevoegdheide moet dan toepaslik aangepas word vir implementering van die nuwe beleid. Maniere moet gevind word om alle regeringsfunksies wat omgewingsbestuur raak, te integreer en koördineer. Bogemelde kan ook bereik word as daar geskikte meganismes en prosedures in plek is ten einde te verseker dat daar 'n effektiewe werksverhouding vir omgewingsbestuur in alle sferes van regering bestaan. Wetgewing rakende omgewingsaangeleenthede moet voldoen aan die voorskrifte van die *Grondwet* en sover moontlik uitvoering gee aan die bepalings van die *Omgewingsbestuur Witskrif*.

⁴⁴⁶ Hierdie doelstelling bepaal dat regverdige toegang tot en volhoubare gebruik van hulpbronne bevorder moet word. Daar moet gepoog word om omgewingsimpakbestuur te integreer met al die ekonomiese en ontwikkelingsaktiwiteite ten einde volhoubare ontwikkeling te bereik. Laastens poog dit ook om die basiese behoeftes van die gemeenskap te bevredig en 'n volhoubare omgewing te verseker. Regverdige toegang tot en die volhoubare aanwending van die hulpbronne, kan slegs bereik word deur oordeelkundige gebruik van hernubare en nie-
Vervolg...

- iii. Holistiese en geïntegreerde beplanning;⁴⁴⁷
- iv. Deelname en vennootskappe in omgewingsregering;⁴⁴⁸
- v. Bemagtiging en omgewingsopvoeding;⁴⁴⁹
- vi. Inligtingsbestuur;⁴⁵⁰ en
- vii. Internasionale samewerking.⁴⁵¹

4.1.5 INHOUD EN RAAMWERK VAN VOLHOUBARE ONTWIKKELING

Twee beginsels het 'n direkte invloed op volhoubare ontwikkeling. Beginsel 3 van die *Rio Deklarasie* bepaal dat die reg om te ontwikkel op so wyse uitgeoefen moet word, dat dit die ontwikkelings- en omgewingsbehoefes van huidige en toekomstige generasies in ag neem. Tweedens bepaal beginsel 8 dat ten einde volhoubare ontwikkeling en 'n beter of hoër lewenskwaliteit vir alle mense te bereik, moet regerings onvolhoubare patrone van produksie en gebruik van hulpbronne verminder en elimineer asook geskikte beleid ter bevordering van die gebruik en aanwending van hulpbronne,

hermubare hulpbronne. Alternatiewe bronne en tegnologieë moet ontwikkel word wat minder impak op die omgewing sal hê. Meganismes moet ontwikkel word om te verhoed dat beleide en prosedures daartoe aanleiding gee dat eiendomsreg t o v a l die land se hulpbronne, veral grond, aan derdes oorgedra word. Hierdie meganismes moet ook verseker dat alle inwoners van die land gelyke en regverdige toegang tot veral die natuurlike hulpbronne het.

⁴⁴⁷ U h v hierdie doelstelling gaan meganismes ontwikkel word om te verseker dat omgewingsaangeleenthede by die ontwikkeling van regeringsbeleide, wette en programme, ekonomie en die grond, beplanningsprosesse en ander ekonomiese aktiwiteite, geïntegreer word. D m v hierdie doelstelling gaan gepoog word om geïntegreerde omgewingsbestuursbeginsels te inkorporeer in die ruimtelike ontwikkelingsplanne en geïntegreerde ontwikkelingsplanne van die plaaslike owerhede. Wetgewing is in die lewe geroep uit hoofde waarvan van plaaslike owerhede en ontwikkelaars verwag word om omgewingsimpakstudies aan die regering vir goedkeuring voor te lê in die geval van elke nuwe ontwikkeling wat beplan word. A 22(1) van die *Wet op Omgewingsbewaring*.

⁴⁴⁸ Hierdie doelstelling bepaal dat meganismes en prosesse gevestig moet word ten einde effektiewe openbare deelname in omgewingsaangeleenthede te verseker. Daar moet ook verseker word dat geskikte kommunikasie-metodes bestaan wat effektiewe openbare deelname kan aanmoedig. Vennootskappe tussen die regering en die onderskeie belanghebbende groepe moet aangemoedig word, sodat almal kan saamwerk om die doelstellings van die *Omgewingsbestuur Witskrif* te bereik. Persone (sluit *inter alia* vrouens en gestremdes in), wat voorheen benadeel is, moet by omgewingsaangeleenthede betrek word.

⁴⁴⁹ Hierdie strategiese doelstelling beoog om omgewingsonderwys te bevorder en om die burgers van Suid-Afrika te bemagtig - verder om die inwoners meer bewus te maak van die omgewing en die beskerming daarvan. Omgewingsonderwys moet sover moontlik in alle leer- en opleidingsprogramme ingesluit word. Inwoners moet opgelei word in omgewingsake en die bewaring van natuurlike hulpbronne. Mense moet geskool word in die volhoubare aanwending en gebruik van beide hermubare en nie-hermubare hulpbronne.

⁴⁵⁰ Hierdie doelwit bepaal dat meganismes ontwikkel en onderhou moet word ten einde mense toegang te gee tot omgewingsinligting. Hierdie doelstelling kan slegs bereik word na bepaling van die behoeftes van die gemeenskap. 'n Effektiewe inligtingstelsel met inligting rakende veral omgewingsaangeleenthede moet daarna ontwikkel en gereeld opgedateer word.

⁴⁵¹ U h v hierdie strategiese doelstelling, moet meganismes ontwikkel word om effektief en in nasionale belang, te handel met internasionale aangeleenthede wat die omgewing beïnvloed. Hierdie doelstelling moet veral in gedagte gehou word by die ondertekening van internasionale verdrae en ooreenkomste.

opstel.⁴⁵² Ten einde die oogmerke van die gemelde beginsels te bereik, het verskeie komponente ontstaan wat 'n direkte bydrae tot die bereiking van die beginsels, asook volhoubare ontwikkeling, lewer. Hierdie komponente vorm die inhoud en raamwerk van volhoubare ontwikkeling en bestaan *inter alia* uit geïntegreerde omgewingsbestuur en *Agenda 21*.

4.1.5.1 GEÏNTEGREERDE OMGEWINGSBESTUUR

4.1.5.1.1 INLEIDING

Ten einde volhoubare ontwikkeling te bereik, is effektiewe omgewingsbestuur 'n noodsaaklikheid.⁴⁵³ Geïntegreerde omgewingsbestuur is ontwerp om te verseker dat die omgewingsgevolge van ontwikkelingsvoorstelle verstaan en in ag geneem word in die beplanningsproses.⁴⁵⁴ Geïntegreerde omgewingsbestuur behoort dus 'n voorvereiste te wees vir die goedkeuring van alle aktiwiteite wat die potensiaal besit om die omgewing negatief te beïnvloed. Die besprekingsdokument van die *Witskrif op die Beleid vir Omgewingsbestuur in Suid-Afrika*⁴⁵⁵ bepaal dat

integrated and sustainable management of the environment, now and in the future, is the essential basis of sustainable development in all areas of human activity.

4.1.5.1.2 ONTSTAAN VAN GEÏNTEGREERDE OMGEWINGSBESTUUR

Gedurende die 1960's was daar 'n groeiende bewuswording van die komplekse en dikwels negatiewe invloed wat beplanning en ontwikkeling op die omgewing het. 'n Poging is derhalwe aangewend om inligting rakende die omgewing te bekom en aan te wend in die beplannings- en omgewingsproses.

⁴⁵² Van Wyk *Planning Law* vn 24 242.

⁴⁵³ Kakonge *Traditional African values and their use in implementing Agenda 21* 1. <http://www.nuffic.nl/ciran/ikdm/3-2/articles/kakonge.html> [Datum van gebruik: 9 Oktober 2003]; Hill "Integrated Environmental Management Systems in the implementation of projects" in *South African Journal of Science* February 2000 vol 96 no 2 . <http://www.nrf.ac.za/sajs/abfeb00a.stm> [Datum van gebruik: 19 Oktober 2003].

⁴⁵⁴ Onbekend "Integrated Environmental Management" in *UWC Enviro Facts* <http://www.botany.uwc.ac.za/Envfacts/facts/manage.htm> [Datum van gebruik: 22 September 2003]; Van Wyk *Planning Law* 249; Hill "Integrated Environmental Management Systems in the implementation of projects" in *South African Journal of Science* February 2000 vol 96 no 1 50 ev; Claasen "Town and regional planners propose an integrated system" in *Housing in Southern Africa* June 1996 56 ev; Nel & Du Plessis "An evaluation of NEMA based on a generic framework for environmental framework legislation" in 2001 *SAJELP* vol 8 1 ev; Retief & Sandham "Implementation of integrated environmental management (IEM) as part of integrated development planning (IDP)" in 2001 *SAJELP* vol 8 77 ev; Glavovic & Dukes "Co-ordinating integrated environmental management studies: lessons from the theory and practice of negotiation" in 1997 *SAJELP* vol 4 45 ev; Loots "The effect of the constitution on environmental management" in 1997 *SAJELP* vol 4 223; Ridl "IEM: Lip service and licence?" in 1994 *SAJELP* vol 1 61 ev; Van Wyk "Planning and the environment: two sides of one coin or two coins? South Peninsula Municipality v Malherbe 1999 2 SA 966 (K)" in 1999 *SA PR* vol 14 504 ev; Ngobese & Cock "Development and the environment" in FitzGerald *et al Managing Sustainable development* 260.

⁴⁵⁵ Hierna die *besprekingsdokument* genoem. *Discussion White Paper on Environmental Management Policy* 16.

Hierdie proses is bekend as die omgewingsimpakstudie. Gedurende die 1970's en vroeëre 1980's is die proses wyd aangewend. Die rol van omgewingsimpakstudies is egter nie gekwalifiseer en geklassifiseer nie. Dit het dikwels eers plaasgevind lank nadat die beplannings- en ontwikkelingsprojekte reeds voltooi is. Die probleem is egter aangespreek in 1984 en het aanleiding gegee tot geïntegreerde omgewingsbestuur.⁴⁵⁶ Geïntegreerde omgewingsbestuur het egter eers momentum gekry in 1998 met die inwerkingtrede van die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur* asook die *Witskrif op die Omgewingsbestuursbeleid*.⁴⁵⁷

4.1.5.1.3 DOEL VAN GEÏNTEGREERDE OMGEWINGSBESTUUR

Die omgewing word in openbare trust vir die nasie gehou. Die voordelige gebruik van omgewingshulpbronne moet die openbare belang dien en die omgewing moet as die mensdom se gemeenskaplike erfenis beskerm word.⁴⁵⁸ Daarom is geïntegreerde omgewingsbestuur ontwerp om te verseker dat die gevolge wat die ontwikkelingsvoorstelle op die omgewing kan hê, verstaan en voldoende in ag geneem word in die beplanning, implementering en bestuur van alle ontwikkelingsprojekte.⁴⁵⁹ Dit poog derhalwe om die ontwikkelingsproses te lei deur 'n benadering te verskaf om inligting te versamel en te analiseer sodat alle belanghebbende partye dit kan verstaan. Die doel van geïntegreerde omgewingsbestuur is dus om enige negatiewe impak wat die ontwikkeling op die omgewing kan hê aan te spreek, te verminder en om die positiewe aspekte te beklemtoon.⁴⁶⁰ Dit poog dus om goedgekeurde beleide en benaderings te verfyn en verbeter deur 'n reeks prosedures wat aan die beplanningsproses verbind is. Hierdie prosedures poog om *inter alia* 'n sistematiese benadering vir die evaluering van ontwikkelingsvoorstelle te implementeer, om die goedkeuringsproses te formaliseer en te verseker dat die monitoring en gewenste veranderinge in die implementeringsfase plaasvind.⁴⁶¹

⁴⁵⁶ Onbekend *UWC Enviro Facts*. Sien ook Basson & Du Plessis "Local government and Environmental Law" in Konrad Adenauer Stiftung *Constitution and Law IV: Colloquium on local Government Law* 26 October 2001 Potchefstroom University for Christian Higher Education Potchefstroom 51.

⁴⁵⁷ Hierdie twee dokumente word elders in die hoofstuk meer volledig bespreek.

⁴⁵⁸ A 2(4)(o) van die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur*.

⁴⁵⁹ Preston, Robins & Fuggle "Integrated Environmental Management" in Fuggle & Rabie *Environmental Management in South Africa* 2000 Johannesburg Juta & Kie 748; Onbekend "Environmental Impact Assessment (EIA)" *Lecture 4* 1. <http://web.uct.ac.za/depts/geosci/rov/law4n.pdf> [Datum van gebruik: 20 September 2003]; University of Western Cape "Integrated Environmental Management" in *Enviro Facts* <http://www.botany.uwc.ac.za/Envfacts/facts/manage.htm> [Datum van gebruik: 22 September 2003]; Van Wyk *Planning Law* 249; Van Rensburg "Geïntegreerde omgewingsbestuur" Februarie 1993 *Archimedes* vol 35 34; Gildenhuys "Omgewingsbewaring beperkings op grondgebruikverandering" February 2001 *Butterworths Property Law Digest* 1 ev.

⁴⁶⁰ Department of Environment Affairs *The Integrated Environmental Management Procedure Guideline Document* 1 1992 5; *Integrated Environmental Management*; Van Wyk *Planning Law* 249.

⁴⁶¹ Preston *et al Integrated Environmental Management* 749; Van Wyk *Planning Law* 250 ev.

Die doel van geïntegreerde omgewingsbestuur word in artikel 23 van die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur* volledig uiteengesit.⁴⁶² Dit behels *inter alia* om die inskakeling van die beginsels van omgewingsbestuur by die neem van alle besluite wat 'n invloed op die omgewing kan hê, te bevorder; om te verseker dat die gevolge wat ontwikkeling op die omgewing kan hê, voldoende oorweging geniet; om voldoende en gepaste openbare deelname in die omgewingsake te verseker en om die geskikste metodes van omgewingsbestuur te ontwikkel en in werking te stel ten einde die beskerming van die omgewing te verseker.⁴⁶³ Dus, in die lig van bogenoemde, kan die doel van geïntegreerde omgewingsbestuur beskryf word as die poging om weg te beweeg vanaf onsensitiewe en onbeperkte ontwikkeling na volhoubare ontwikkeling wat daarop gemik is om 'n volhoubare ekonomiese omgewing in balans met die ekologiese prosesse te bereik.⁴⁶⁴

4.1.5.1.4 INHOUD VAN GEÏNTEGREERDE OMGEWINGSBESTUUR

Geïntegreerde omgewingsbestuur bestaan uit drie komponente, te wete hulpbronaanwending en - beskerming, grondbestuur en besoedeling. Grondbestuur handel hoofsaaklik met die beplanning en ontwikkeling van grond en verwante aangeleenthede soos omgewingsimpakstudies.⁴⁶⁵

4.1.5.1.4.1 OMGEWINGSIMPAKSTUDIE

4.1.5.1.4.1.1 INLEIDING

Daar word geargumenteer dat die omgewingsimpakstudie een van die instrumente van volhoubare ontwikkeling is.⁴⁶⁶ In die *Silvermine*-gewysde⁴⁶⁷ word bepaal dat

when this legislative framework is analysed in its complex totality, it becomes clear that an EIA (environmental impact assessment) fits into a scheme which has been set up to ensure that official approval is granted before certain land can be put to specific uses as defined.

Dit is dus duidelik dat omgewingsimpakstudies nie slegs 'n rol speel in volhoubare ontwikkeling nie, maar in ontwikkelingsprojekte in die algemeen.

4.1.5.1.4.1.2 WAT IS 'N OMGEWINGSIMPAKSTUDIE?

Die omgewingsimpakstudie word gedefinieer as die administratiewe of regulerende proses waardeur

⁴⁶² Onbekend *Lecture 4 2.*

⁴⁶³ A 23(2)(a) tot (f).

⁴⁶⁴ *Discussion White Paper on Environmental Management Policy 25.*

⁴⁶⁵ Onbekend "Introduction to Environmental Law" *Lecture 1 3.*
<http://web.uct.ac.za/depts/geolsci/roy/law1n.pdf> [Datum van gebruik: 23 September 2003].

⁴⁶⁶ Van Wyk *Planning Law 246 ev.*

⁴⁶⁷ *Silvermine Valley Coalition v Sybrand van der Spuy Boerderye and others* 2001 JOL 8575 (K) 20.

die impak wat die voorgenome ontwikkeling op die omgewing sal hê, bepaal word.⁴⁶⁸ Die *besprekingsdokument* definieer die omgewingsimpakstudie as ‘n gedetailleerde studie van die gevolge van ‘n voorgestelde handeling. Dit is ‘n studie van die effek wat ‘n besluit, projek, onderneming of aktiwiteit op die omgewing sal hê. ⁴⁶⁹ Fuggle⁴⁷⁰ definieer omgewingsimpakstudie as die administratiewe of regulerende proses waardeur die omgewingsimpak van ‘n projek bepaal word. Die omgewingsimpakstudie word ook gesien as die punt waar beplanning en die omgewing verweef en begin oorvleuel.

4.1.5.1.4.1.3 DOEL VAN DIE OMGEWINGSIMPAKSTUDIE

Die omgewingsimpakstudie se doel is om besluitnemers te voorsien van inligting rakende die gevolge en invloed wat hulle handeling op die omgewing sal en kan hê.⁴⁷¹ Dit word meestal gebruik binne ‘n geïntegreerde omgewingsbestuursbeplanningsproses as ‘n besluitnemingsondersteuningsinstrument om verskillende opsies te vergelyk.⁴⁷² Deur die omgewingsimpakstudie verkry die provinsiale sfeer van regering in Gauteng byvoorbeeld die geleentheid om inspraak in ‘n ontwikkelingsvoorstel te lewer. Die hoofdoel van die omgewingsimpakstudie, is om die omgewingsrisiko’s van ‘n voorgestelde handeling op so wyse te oorweeg dat bepaal kan word of daar met die handeling voorgedaan moet word of nie en indien wel, hoe dit moet geskied. Die idee is om die omgewingsimplikasies van die ontwikkeling voor die besluitnemer te lê sodat die invloed daarvan geweeg kan word teen ander relevante faktore en in die proses ingeligte besluitneming stimuleer.⁴⁷³ Die prosedures vir die opstel van omgewingsimpakstudies word vervat in die *Omgewingsimpakstudieregulasies*,⁴⁷⁴ asook in die *Wet op Omgewingsbewaring*.⁴⁷⁵

4.1.5.1.4.1.4 WANNEER IS ‘N OMGEWINGSIMPAKSTUDIE NODIG?

Sedert 1997 is omgewingsimpakstudies ‘n wetlike vereiste vir alle nuwe ontwikkelings wat ‘n invloed

⁴⁶⁸ Onbekend Lecture 4 1; Selman *Local Sustainability. Managing and Planning Ecologically Sound Places* 1996 New York Paul Chapman Publishing 120. Sien ook Wood “Pastiche or postiche? Environmental Impact Assessment in South Africa” 1999 *South African Geographical Journal* vol 81 no 1 52 ev; Sands & Werksman “Procedural aspects of international law in the field of sustainable development: citizens’ rights” in Ginther *et al Sustainable development* 187. Sien ook Moore *A practical approach to Planning Law* 208.

⁴⁶⁹ *Discussion White Paper on Environmental Management Policy* 63.

⁴⁷⁰ Fuggle “Environmental Evaluation” in Fuggle & Rabie *Environmental Management in South Africa* 764.

⁴⁷¹ Van Wyk *Planning Law* 246 ev.

⁴⁷² *Discussion White Paper on Environmental Management Policy* 63.

⁴⁷³ Rabie “Environment Conservation Act” in Fuggle & Rabie *Environmental Management in South Africa* 111.

⁴⁷⁴ Staatskoerantkennisgewing no R 1183 van 5 September 1997 gepromulgeer in terme van die *Wet op Omgewingsbewaring*.

⁴⁷⁵ Sien Winstanley “Environmental Impact Assessments: one year later” May 1998 *SAJELP* vol 5 no 1 387 ev.

op die omgewing kan hê.⁴⁷⁶ Die *Omgewingsimpakstudieregulasies* verskaf die prosedure om rasionele besluitneming rakende volhoubare grondgebruike te verseker.⁴⁷⁷ Die voorgeskrewe prosedures vereis deelname van die publiek en word geadminestreer deur die provinsiale regering. Dit is opvallend dat die daarstelling van die regulasies 'n positiewe bydra gelewer het tot die bevordering van volhoubare ontwikkeling.⁴⁷⁸

Uit hoofde van die regulasies wat ten opsigte van omgewingsimpakstudies gepubliseer is, word 'n omgewingsimpakstudie *inter alia* in die volgende gevalle vereis:

- Grondgebruik en -omvorming, watergebruik en -wegdoening, hulpbronnonttrekking, hulpbronnenuwing, landbouprosesse, nywerheidsprosesse, vervoerwese en afval- en rioolbeskikking.⁴⁷⁹
- Die konstruksie, oprigting of opgradering⁴⁸⁰ van geboue en strukture vir industriële en kommersiële vervaardiging.
- Verandering van die gebruik⁴⁸¹ van die grond vanaf landbou na enige ander gebruik, vanaf weidingsgrond na landbougrond en vanaf oop ruimte na enige ander gebruik.
- Die stigting, uitbreiding, opgradering en sluiting van afvalstortingsterreine.
- Die bewerking van of gebruik van enige *virgin*⁴⁸² grond.⁴⁸³

In bogemelde gevalle moet 'n omgewingsimpakstudie by die relevante gesag vir goedkeuring ingedien word en mag geen aktiwiteit op die perseel onderneem word alvorens die impakstudie goedgekeur is nie.⁴⁸⁴ 'n Persoon wat 'n geïdentifiseerde aktiwiteit verrig sonder dat die nodige magtiging aangevra

⁴⁷⁶ LEAD International *et al Sustainable Development and South Africa*.

⁴⁷⁷ In *South African Shore Angling Association & another v Minister of Environmental Affairs and Tourism* 2002 JOL 9646 (SOK) 25 word bepaal dat "The impact study in terms of section 24(7) is an important component of the Act. It establishes an objective and sound basis for decisions relating to the competing needs of economic development and environmental conservation."

⁴⁷⁸ United Nations *Economic Aspects of Sustainable Development in South Africa* 5. <http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/safrica/eco.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003]; Wood *Environmental Impact Assessment in South Africa* 53.

⁴⁷⁹ A 21(2) van die *Wet op Omgewingsbewaring*.

⁴⁸⁰ U h v r 11 beteken "opgrader" die uitbreiding van 'n gebou of perseel of gebruik buite die bestaande grense, grootte of kapasiteit, maar sluit nie onderhoud daaraan in nie.

⁴⁸¹ Die gebruik van die grond kan slegs verander word d m v dorpsstigting en hersonering. 'n Omgewingsimpakstudie word dus in hierdie gevalle vereis.

⁴⁸² U h v r 11 beteken *virgin* grond wat vir die laaste tien jaar glad nie in enige vorm bewerk is nie. Sien ook die *Silvermine Valley Coalition*-gewysde 19.

⁴⁸³ R 1 van Bylae 1. Staatskoerantkennisgewing no R1182 van 5 September 1997 gepromulgeer in terme van die *Wet op Omgewingsbewaring*.

⁴⁸⁴ A 22(1) van die *Wet op Omgewingsbewaring*; *Makuleke Community v Pafuri Area of the Kruger National Park and environs Soutpansberg District Northern Province* 1998 JOL 4264 (GEH) 12; *Silvermine Valley Coalition*-gewysde 16; *The Eagles Landing Body Corporate v Molewa NO & others* 2002 JOL 10013 (T) 31.

en verkry is, tree onregmatig op.⁴⁸⁵ Dit blyk egter dat 'n persoon wat onregmatig optree nie gedwing kan word om te voldoen aan die voorgeskrewe prosedures nie. Die onregmatigheid bepaal die remedie. Daar kan wel in terme van artikel 29(4) van die *Omgewingsbewaringswet* strafregtelik teen die persoon of instansie opgetree word en 'n bevel kan teen sodanige persoon of instansie verkry word vir die herstel van die skade wat aan die omgewing aangerig is. Die houe het al bepaal dat in die geval waar die gelyste aktiwiteit reeds sonder toestemming verrig is, die indiening van 'n omgewingsimpakstudie nie meer noodsaaklik is nie en nie afdgedwing kan word nie. In hierdie geval moet ander remedies oorweeg word.⁴⁸⁶

4.1.5.1.5 REGSRAAMWERK VAN GEÏNTEGREERDE OMGEWINGSBESTUUR

Die regsraamwerk van geïntegreerde omgewingsbestuur is gegrond in artikel 24 van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*.⁴⁸⁷ Hierdie artikel bepaal dat elke persoon die reg het op 'n omgewing wat nie skadelik vir sy gesondheid of welsyn is nie. Elke persoon is ook geregtig op die beskerming van die omgewing, deur redelike wetgewende en ander maatreëls wat besoedeling en ekologiese agteruitgang voorkom, bewaring bevorder en die ekologiese volhoubare ontwikkeling en aanwending van natuurlike hulpbronne verseker, terwyl dit regverdigbare ekonomiese en maatskaplike ontwikkeling bevorder. Die *Wet op Omgewingsbewaring* is ook uitgevaardig met die doel om voorsiening te maak vir *inter alia* die beheerde benutting van die omgewing. Beheerde benutting van grond vorm die hoeksteen van geïntegreerde omgewingsbestuur. Alhoewel geïntegreerde omgewingsbestuur reeds in 1984 'n aanvang geneem het, het dit egter eers momentum gekry in 1998 met die inwerkingtrede van die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur* asook die *Wiskrif op die Omgewingsbestuursbeleid*. Tot en met die uitvaardiging van die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur*, het geïntegreerde omgewingsbestuur geen regserkenning of -beskerming geniet nie en het geen omgewingsbeleid die lig gesien nie. Voor die inwerkingtrede van geïntegreerde omgewingsbestuur in 1998, is Suid-Afrika gekenmerk deur 'n erfenis van gefragmenteerde en die terloopse, soms botsende bewaring van die omgewing. Deur die inwerkingstelling van die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur*, is gehoop dat ontwikkelings- en omgewingsbehoefes met mekaar kan skakel en in die proses die oorgrote meerderheid probleme wat ondervind is, aangespreek sal word.⁴⁸⁸ Die Wet

⁴⁸⁵ Sien aa 28(1), 28(6) en 28(12) van die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur* en aa 22 en 29(4) van die *Wet op Omgewingsbewaring*, asook *Silvermine Valley Coalition*-gewysde 20.

⁴⁸⁶ A 29(7). *Silvermine Valley Coalition*-gewysde 20. Sien ook Winstanley "Environmental law update" September 2001 *De Rebus* 61; Winstanley "Environmental law update" December 2001 *De Rebus* 50; Winstanley "Environmental law update" September 2002 *De Rebus* 60; Winstanley "EIA's must come first" May 2002 *De Rebus* 57.

⁴⁸⁷ 108 van 1996.

⁴⁸⁸ Cowling & Olivier "Indigenous Plants" in Fuggle & Rabie *Environmental Management in South Africa* 245.

is uitgevaardig met die uitsluitlike oogmerk om voorsiening te maak vir samewerkende omgewingsbestuur deur die daargestelling van beginsels vir die besluitneming oor aangeleenthede rakende die omgewing en om voorsiening te maak vir die verbod op, beperking of beheer van aktiwiteite wat waarskynlik die omgewing kan benadeel.⁴⁸⁹ Na die inwerkingtreding van bogemelde Wet is daar *ipso iure* 'n verpligting op plaaslike owerhede geplaas om omgewingsaangeleenthede deel van die besluitnemingsproses ten opsigte van ontwikkeling van grond te maak.

Die belang van geïntegreerde omgewingsbestuur begin ook in regspraak neerslag vind. In *Director Mineral Development Gauteng Region and another v Save the Vaal Environment and others*⁴⁹⁰ is beslis dat

Our Constitution, by including environmental rights as fundamental, justiciable human rights, by necessary implication requires that environmental considerations be accorded appropriate recognition and respect in the administrative processes in our country. Together with the change in the ideological climate must also come a change in our legal and administrative approach to environmental concerns.⁴⁹¹

4.1.5.1.6 **BEGINSELS ONDERLIGGEND AAN GEÏNTEGREERDE OMGEWINGSBESTUUR**

Die beginsels rakende geïntegreerde omgewingsbestuur word uiteengesit in artikel 2 van die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur*. Die beginsels geld regdeur die Republiek en is van toepassing op die handeling van alle staatsorgane wat die omgewing raak. Dit dien as die algemene raamwerk waarbinne omgewingsbestuurs- en implementeringsplanne geformuleer moet word en met verwysing waarna enige staatsorgaan 'n werksaamheid moet verrig wanneer 'n besluit betreffende die beskerming van die omgewing geneem word.

Die beginsels bepaal *inter alia* dat omgewingsbestuur mense en hul behoeftes vooropstel en hul fisiese, sielkundige, ontwikkelings-, kulturele en maatskaplike belange billik dien. Ontwikkeling moet maatskaplik, omgewingskundig en ekonomies volhoubaar wees. Omgewingsbestuur moet geïntegreerd wees, met inagneming van alle elemente van die omgewing verbind en dit moet die uitwerking van besluite op alle aspekte van die omgewing en alle mense in die omgewing in aanmerking neem, deur die beste uitvoerbare omgewingsopsie na te streef. Billike toegang tot

⁴⁸⁹ Lang titel van die Wet.

⁴⁹⁰ 1999 JOL 4625 (A) 15.

⁴⁹¹ Vir 'n algemene oorsig van omgewingsbeleide voor 1998, sien Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering "Chapter 3: Environmental Conservation" in *An institutional Scan 1*.

omgewingshulpbronne moet nagestreef word. Die deelname van alle belanghebbende en geaffekteerde partye in omgewingsbestuur moet bevorder word. Alle mense moet die geleentheid hê om die begrip, vaardighede en vermoë wat nodig is vir die bereiking van billike en effektiewe deelname, te ontwikkel. Deelname deur kwesbare en benadeelde persone moet verseker word. Daar moet inter-regeringsamewerking ten opsigte van die skakeling van beleid, wetgewing en optredes in verband met die omgewing wees. Daar moet dus ingeligte besluitneming, verantwoordelikheid, 'n oop en deelnemende benadering in die beplanningsproses, konsultasie met belanghebbende partye en groepe en oorweging van alternatiewe voorstelle in die grondbestuurproses plaasvind.⁴⁹² Bogemelde beginsels moet die besluitnemer lei in die bereiking van die doel en visie van volhoubare ontwikkeling.⁴⁹³ Alle omgewingsdokumente moet ooreenkomstig hierdie beginsels opgestel word.⁴⁹⁴ Die gemelde beginsels is dus die fundamentele instrument wat die regering sal gebruik in die daarstelling, ontwikkeling en toets van beleide en handeling, insluitend besluitneming, wetgewing, regulasies en toepassing.⁴⁹⁵ Volhoubare ontwikkeling vind neerslag in hierdie beginsels en word deur hierdie beginsels verder beklemtoon en uitgebrei.⁴⁹⁶

4.1.5.2 **MULTI-STAKEHOLDER INTEGRATED SUSTAINABILITY PLANNING**

Die *Earth Council*⁴⁹⁷ glo dat volhoubare ontwikkeling net soveel afhang van die deelnemende proses waardeur beplanning geskied as die ontwikkelingsplanne self. Dit is weens hierdie rede dat die *Earth Council* 'n volhoubare proses genaamd *multi-stakeholder integrated sustainability planning* aanmoedig. Ten einde hierdie proses te ondersteun, is riglyne voorberei wat die benadering tot die proses beskryf. Die riglyne plaas klem op die meganismes en prosedures wat aangewend moet word om alle rolspelers te betrek in die formulering, monitering en implementering van volhoubare ontwikkelingsplanne. Die einddoel van hierdie proses is om die lewenswyse van almal te verbeter. Volhoubare ontwikkeling behels die vennootskap tussen alle lede van die gemeenskap en hulle omgewing. Die belangrikste element van die proses is dat die onderskeie rolspelers⁴⁹⁸ aktief moet deelneem in die bereiking van konsensus ten opsigte van planne en praktyke. Die *multi-stakeholder*

⁴⁹² *Guideline Document 1 5*; Van Wyk *Planning Law* 249; Preston *et al Integrated Environmental Management* 749.

⁴⁹³ *Discussion White Paper on Environmental Management Policy* 20.

⁴⁹⁴ A 2(1)(b).

⁴⁹⁵ *Discussion White Paper on Environmental Management Policy* 20; Gildenhuys *Omgewingsbewaring beperkings op grondgebruikverandering* 2.

⁴⁹⁶ Onbekend *Lecture* 3 4.

⁴⁹⁷ Die *Earth Council* is 'n internasionale nie-regeringsorganisasie wat in September 1992 gestig is om die implementering van die ooreenkomste bereik by die Aardeberaad, te bevorder en beoordeel. Dit bestaan uit 18 lede. Die Aardeberaad is die naam wat aan die Verenigde Nasies se Konferensie op Omgewing en Ontwikkeling gegee is wat plaasgevind het in Rio de Janeiro, op 3-14 Junie 1992.

⁴⁹⁸ Kultureel, ekonomies, sosiaal, ekologies, geestelik en polities.

integrated sustainability planning-proses moet gesien word as die padaanwyser om die rigting waarin lande met volhoubare ontwikkeling en Agenda 21 moet beweeg, te lei. Uit hoofde van hierdie proses moet rolspelers ten minste deur middel van die verteenwoordigers van die onderskeie instansies en verenigings, deelneem aan die beplanningsproses. Om dit te doen, moet die *multi-stakeholder integrated sustainability planning*-proses die verskillende belange van die rolspelers verenig in 'n interaktiewe en koöperatiewe wyse. Bogemelde proses is 'n lewendende en aaneenlopende proses wat poog om die verskillende rolspelers se behoeftes in die beplanningsproses te inkorporeer.⁴⁹⁹

4.1.5.3 AGENDA 21

Gedurende die *Wêreldberaad* het ongeveer 178 lande⁵⁰⁰ ooreengekom op dit wat later bekend geword het as *Agenda 21*, die bloudruk vir volhoubare ontwikkeling.⁵⁰¹ Deur die bereiking van hierdie ooreenkoms, het die regering se regdeur die wêreld hulself verbind om omgewingsaangeleenthede in hulle ekonomiese en sosiale besluitneming in te sluit.⁵⁰² Dit het aanleiding gegee tot twee nie-bindende ooreenkomste. Die eerste, die *Rio Deklarasie*, sit die beginsels uiteen vir menslike interaksie met die omgewing. Die tweede, *Agenda 21*, vorm die internasionale riglyn en aksieplan vir volhoubare ontwikkeling.⁵⁰³ Volhoubare ontwikkeling is egter grotendeels gebaseer op *Agenda 21*. Deur die aanvaarding van *Agenda 21* deur die 178 lande, is dit omgeskakel in 'n aksieplan vir volhoubare ontwikkeling in 'n deelnemende, multi-sektorale proses om die doelstellings daarvan te bereik deur 'n aksieprogram op plaaslike vlak.⁵⁰⁴

Agenda 21 het ontstaan as gevolg van die feit dat ontwikkelingsbeplanning in die verlede nie meer voldoende was nie, aangesien dit nie daarin geslaag het om beskikbare hulpbronne na behore aan te wend nie. Dit het daartoe aanleiding gegee dat hulpbronne nie meer deur plaaslike owerhede onderhou

⁴⁹⁹ Republic of Botswana Implementation of Agenda 21: Review of progress made since the United Nations Conference on Environment and Development, 1992. http://www.un.org/csa/earthsummit/botsw_cp.htm#chap7 [Datum van gebruik: 27 September 2003].

⁵⁰⁰ Suid-Afrika was een van die 178 lande wat *Agenda 21* onderteken het.

⁵⁰¹ *Agenda 21* word beskryf as die dokument wat aanvaar is tydens die Verenigde Nasies se Konferensie van die Omgewing en Ontwikkeling gehou in Rio de Janeiro, Brasilië, in Junie 1992. Dit is 'n plan en strategie vir volhoubare ontwikkeling. Dit sluit ongeveer 120 aksieprogramme, insluitende die bekamping van armoede, die bevordering van volhoubare landbou en landelike ontwikkeling en voorsiening van vars water, in. Scheepers *Law and Development* 317; Van Wyk *Planning Law* 242; *State of the Environment* 16.

⁵⁰² *White Paper on Environmental Management Policy* 16; *Molapo Local Agenda 21 in KZN Paper* delivered at the Conference on African Solutions: Towards Sustainable Urban Development Pretoria 27 - 28 March 2000 2.

⁵⁰³ *Manual for Sustainable Development* 7; *White Paper on Environmental Management Policy* 16; *State of the Environment* 16.

⁵⁰⁴ *Summary document on the IDP-LA21 Relationship* 3; Sitarz "Chapter 1: Understanding Agenda 21" *AGENDA 21 1994 Colorado Earthpress* 1 ev.

kon word nie. Ontwikkelingsbeplanning in die verlede het nie die inwoners van die gemeenskap by die beplannings- en besluitnemingsproses betrek nie. Die beplanning was ook nie sensitief teenoor die omgewing nie en het bygedra tot die vernietiging van veral natuurlike hulpbronne. Ontwikkelingsbeplanning in die verlede het nie veel aandag aan die landelike ontwikkeling geskenk nie, aangesien al die ontwikkeling net in stedelike gebiede plaasgevind het.⁵⁰⁵

Beplanning het 'n onderskeidende en sentrale bydrae om te lewer tot die verkryging van die strategiese en plaaslike volhoubare ontwikkeling. Baie van die voorwaardes vir volhoubaarheid sal neergelê word deur die grondgebruiksbeplanningsstelsel. *Agenda 21* en die leidende rol daarvan in die voorbereiding van die nasionale strategieë vir volhoubare ontwikkeling, veronderstel die beskikbaarheid van 'n effektiewe beplanningsraamwerk. *Agenda 21* beskou grondgebruiksbeplanning as 'n voorvereiste vir die bevordering van byvoorbeeld volhoubare ontwikkeling van nedersettings. Dit definieer dus die behoefte vir 'n effektiewe stedelike administrasie wat bestaan uit *inter alia* die voorsiening van voldoende behuising aan almal, die verbetering van behuisingbestuur, bevordering van geïntegreerde grondgebruiksbeplanning en -bestuur en bevordering van omgewingsinfrastrukture. Dit gaan dus oor die bereiking van 'n balans tussen die gebruikers van hulpbronne en die geïntegreerde omgewing en beplanningsbelange. *Agenda 21* is die agenda vir beleids- en bestuursaangeleenthede ten opsigte van die omgewing vir die een en twintigste eeu. Deur middel hiervan word die fisiese omgewingsaangeleenthede wat op stedelike gebiede van toepassing is, geïdentifiseer.⁵⁰⁶ *Agenda 21* is dus die proses wat gemik is op die verbeterde aanwending van natuurlike hulpbronne ten einde die sosiale voordele daarvan uit te brei terwyl die negatiewe impak op die omgewing verminder.⁵⁰⁷ Die implementering van *Agenda 21* vereis die verbintenis van alle burgers en groepe aan volhoubare ontwikkeling.⁵⁰⁸ Ten einde alle burgers in staat te stel om aan volhoubare ontwikkeling deel te hê moes *Agenda 21* op mikro-vlak toegepas word. Die toepassing van *Agenda 21* op mikro-vlak het die vorm aangeneem van *Local Agenda 21*.

4.1.5.4 LOCAL AGENDA 21

Tien jaar het verloop sedert honderde plaaslike owerhede wêreldwyd begin het om *Local Agenda 21* binne hulle onderskeie gebiede toe te pas. In baie gemeenskappe is die *Local Agenda 21* proses ontwerp as 'n konsultasieproses, uit hoofde waarvan die strategie vir volhoubare ontwikkeling beplan is. Daarom word daar dikwels na *Local Agenda 21* verwys as 'n omgewingsagenda waarin weinige

⁵⁰⁵ Kakonge *Tradisional African values* 2.

⁵⁰⁶ Selman *Local Sustainability* 23 ev.

⁵⁰⁷ *Summary document on the IDP-LA21 Relationship* 3.

⁵⁰⁸ Kakonge *Tradisional African values* 4; Sitarz *Understanding Agenda 21* 19.

aandag geskenk word aan sosiale en ekonomiese ontwikkeling.⁵⁰⁹ Of dit inderdaad die geval is, sal in hierdie studie bepaal word.

Local Agenda 21 word gedefinieer as 'n deelnemende multi-sektorale proses wat daarop gemik is om die doelstellings van *Agenda 21* op plaaslike vlak te bereik deur die voorbereiding en implementering van 'n lang termyn, strategiese aksieplan wat plaaslike volhoubare ontwikkelingsprioriteite aanspreek.⁵¹⁰ *Local Agenda 21* verskaf 'n geleentheid aan die inwoners om 'n geïntegreerde volhoubare ontwikkelingstrategie vir hulle gebied op te stel en aan die plaaslike owerheid voor te lê vir implementering in ontwikkelingsbeplanning.⁵¹¹ Dit verseker dat die inwoners die besluitnemingsproses kan beïnvloed.⁵¹² Die volhoubare ontwikkelingsbenadering op plaaslike vlak vereis nie dat nuwe projekte geloods moet word nie. Dit vereis slegs dat bestaande projekte en ontwikkelings voortgesit word op nuwe en meer innoverende wyses.⁵¹³ Die *Local Agenda 21* proses verskaf dus 'n agenda vir aksie (die aksieplan) om te verseker dat die ontwikkeling in 'n gebied volhoubaar is en dat dit plaasvind in ooreenstemming met die beginsels van volhoubare ontwikkeling.⁵¹⁴ *Local Agenda 21* gee dus 'n spesifieke mandaat aan plaaslike owerhede om 'n deelnemende proses met sy gemeenskap te onderneem en sodoende konsensus te verkry vir die aanwending van *Local Agenda 21* binne sy jurisdiksiegebied. Dit kan derhalwe omskryf word as 'n wêreldwye program en bestuursbenadering wat 'n rigtingwyser skep vir die bereiking van volhoubare ontwikkeling op plaaslike vlak.⁵¹⁵

Die uitdaging van *Agenda 21* is om die internasionale raamwerk van volhoubare ontwikkeling te vervat in handeling op plaaslike vlak. Dit poog om die manier waarop plaaslike owerhede handel, te wysig ten einde te verseker dat munisipale dienste op 'n volhoubare en gelyke wyse aan alle inwoners van die gebied versprei word. Die hoofdoelstelling van *Local Agenda 21* is om die lewenskwaliteit van elke lid van die gemeenskap te verbeter, terwyl dit lede aanmoedig om die omgewing te beskerm en die gebruik van die hulpbronne te beperk.⁵¹⁶ Dit poog om die proses van demokrasie binne plaaslike owerhede te versterk. Die rasionaal hiervoor is om die mandaat van plaaslike owerhede te

⁵⁰⁹ Brugmann *Sustainable Urban Development in a Global Economy* Paper delivered at the Conference on African Solutions: Towards Sustainable Urban Development Pretoria 27 - 28 March 2000 4; Sekhesa "Capacity building on Local Agenda 21 - local sustainability in SA" September 2001 *IMIESA* vol 26 no 9 35.

⁵¹⁰ Department of Environmental Affairs and Tourism *Sustainable development at the local level. An introduction to Local Agenda 21. A South African version* April 1999 9.

⁵¹¹ Selman *Local Sustainability* 98.

⁵¹² *Manual for Sustainable Development* 14.

⁵¹³ Molapo *Local Agenda 21 in KZN* 4.

⁵¹⁴ *Manual for Sustainable Development* 22.

⁵¹⁵ Department of Environmental Affairs and Tourism *Sustainable development at the local level* 9.

verbreed sodat dit meer oorweging skenk aan die sosiale-, ekonomiese- en omgewingsagendas van die plaaslike owerheid.⁵¹⁷ Buiten die hoofdoelstelling van *Local Agenda 21*, het dit ook ander doelwitte, naamlik om alle burgers bewus te maak van omgewing en volhoubare aangeleenthede, om die optimale betrokkenheid van plaaslike gemeenskappe en besighede aan die proses te verkry, om ekonomiese-, ontwikkelings- en sosiale vordering met die beplanningsproses te verkry, sonder om die hulpbronne en ekosisteem daardeur te beskadig, om die aanwending van alle natuurlike hulpbronne te verminder, om oop ruimtes te beskerm en te verbeter en om vlakke van besoedeling te verminder.⁵¹⁸

Die *Local Agenda 21* program is gemik teen die bereiking van volhoubare ontwikkeling van stedelike, sowel as landelike gemeenskappe.⁵¹⁹ In Suid-Afrika is egter verskeie beplannings- en ontwikkelingsprogramme aanvaar wat dieselfde of soortgelyke programme as *Local Agenda 21* is. Hier word spesifiek na die uitvoering van projekte in die geïntegreerde ontwikkelingsplanne geïdentifiseer, verwys.⁵²⁰ Die doel van die *Local Agenda 21* proses is dat dit niks anders as geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning behoort te wees nie en dat deur *Local Agenda 21* eintlik geïntegreerde ontwikkelingsplanne vir die gebied opgestel word. Die enigste verskil is dat *Local Agenda 21* gebou word rondom die beginsels van volhoubaarheid, terwyl in die geval van geïntegreerde ontwikkelingsplanne die behoeftes van die gemeenskap die swaarste weeg.⁵²¹ In praktyk in Suid-Afrika vind bogemelde egter nie plaas nie en word *Local Agenda 21* projekte en geïntegreerde ontwikkelingsplanne as twee afsonderlike prosesse beskou. Die rede hiervoor kan toegeskryf word aan die feit dat volhoubare ontwikkeling tans nie deel vorm van die geïntegreerde ontwikkelingsplan van 'n groot aantal plaaslike owerhede nie.

Wêreldwye volhoubare ontwikkeling kan slegs bereik word deur die suksesvolle implementering van *Local Agenda 21*, aangesien probleme en oplossings met volhoubare ontwikkeling hulle oorsprong in plaaslike aktiwiteite het. Dit blyk dat twee derdes van die doelstellings van *Agenda 21* deur middel van *Local Agenda 21*-inisiatiewe bereik kan word. Volhoubare ontwikkeling op plaaslike vlak vereis egter wesenlike veranderinge in die vernadering en denkwyse van die gemeenskap en die plaaslike owerheid.⁵²² Uit die bronne blyk dit dat openbare deelname 'n baie sentrale en belangrike rol speel in volhoubare ontwikkeling en tesame daarmee *Local Agenda 21*. Ten einde volhoubare ontwikkeling te

⁵¹⁶ *Manual for Sustainable Development 26.*

⁵¹⁷ *Brugmann Sustainable Urban Development 6.*

⁵¹⁸ *Summary document on the IDP-LA21 Relationship 3.*

⁵¹⁹ *Selman Local Sustainability 98.*

⁵²⁰ Molapo *Local Agenda 21 in KZN 2*. Die aard en omvang van hierdie planne word onder 4.2.7.3 bespreek.

⁵²¹ *Manual for Sustainable Development 32.*

⁵²² Department of Environmental Affairs and Tourism *Sustainable development at the local level 9.*

bereik, moet die plaaslike gemeenskap by die beplannings- en ontwikkelingsproses betrek word.⁵²³ In baie *Local Agenda 21*-prosesse is deelname ontwerp as 'n element van die konsultasieproses, maar nie as deel van die implementeringsproses nie.⁵²⁴ Deur openbare deelname kom 'n vennootskap tussen die gemeenskap en die plaaslike owerheid tot stand waardeur gepoog word om volhoubare ontwikkeling binne die gebied van die plaaslike owerheid te bereik. Deelname van die publiek aan die omgewingsproses word beskryf as 'n *Pandora's box* en dit kan bydra tot die verkryging van bruikbare inligting wat benodig word vir die suksesvolle aanwending van *Local Agenda 21*.⁵²⁵

Die nasionale regering het riglyne opgestel wat plaaslike owerhede behulpsaam sal wees met die implementering van *Local Agenda 21* in hulle onderskeie gebiede. Hierdie riglyne bepaal wat volhoubaar is en wat nie.⁵²⁶ Die riglyne bevat *inter alia* sewe sleutelbeginsels wat plaaslike owerhede moet implementeer. Hierdie sleutelbeginsels bepaal dat hulpbronne aangewend moet word binne die beskikbaarheid en bevoegdhede daarvan. Ten einde die optimale en verantwoordelike aanwending van hulpbronne te verseker, moet vennootskappe ten opsigte van kollektiewe verantwoordelikhede, besluitneming en beplanning met alle rolspelers aangegaan word. Alle mense word deur die ontwikkeling en beplanning geraak en moet dus betrek word by en ingelig word rakende die voorgename ontwikkeling en die prosesse daaraan verbonde. Uit hoofde van hierdie vennootskappe sal alle rolspelers aanspreeklik gehou word vir hulle handelinge en besluitneming. Ontwikkeling en beplanning moet hand-aan-hand plaasvind met die omgewing om sodoende volhoubare ontwikkeling te bereik. Molapo⁵²⁷ is van mening dat *Local Agenda 21* geen krag het in 'n plaaslike konteks nie, tensy dit spesifiek vir daardie konteks geïnterpreteer word. Dit beteken dat bogenoemde beginsels in lyn met die bestaande wetgewing, regulasies en prosedures van die gebied moet wees, sodat die volhoubare gebruik van die omgewing stewig met beplanning verweef word.

Ten einde 'n suksesvolle *Local Agenda 21* projek te verseker moet die volgende stappe gevolg word:

- i. Daarstelling van vennootskappe;⁵²⁸

⁵²³ Kakonge *Tradisional African values* 1.

⁵²⁴ Sien in die verband by Bruggmann *Sustainable Urban Development* 4.

⁵²⁵ Selman *Local Sustainability* 156.

⁵²⁶ United Nations *Institutional Aspects of Sustainable Development in South Africa* 7. <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/country/safrica/inst.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003].

⁵²⁷ Molapo *Local Agenda 21 in KZN* 3.

⁵²⁸ Plaaslike owerhede kan nie *LA 21* projekte eensydig binne hulle gebied toepas nie. Die samewerking en deelname van die inwoners van die gemeenskap word benodig ten einde die sukses van die projek te verseker. Om die deelname van die gemeenskap te verkry, moet vennootskappe (in die praktyk staan hierdie vennootskappe as *public private partnerships* bekend) sover moontlik met die belanghebbendes gesluit word. Ten einde 'n werkbare vennootskap te verseker, moet alle belanghebbendes dieselfde waardes hê. As die onderskeie

Vervolg...

- ii. Visie,⁵²⁹
- iii. Aksieplanne,⁵³⁰
- iv. Monitering,⁵³¹ en
- v. Terugvoering en verbetering.⁵³²

“vennote” nie dieselfde waardes het nie, sal die projek nie geslaagd wees nie. Vennootskappe met die gemeenskap sal aanleiding gee dat toekomstige beplanningsgebiede bepaal word, dat gemeenskapswaardes geïdentifiseer word en dat die natuurlike en mensgemaakte, openbare fasiliteite en infrastrukture en sensitiewe gebiede binne die grense van die gemeenskap geïdentifiseer word en dat stappe geneem word om dit optimaal aan te wend. United States Environmental Protection Agency “Introduction” in *Green Communities: Where are we now?* http://www.epa.gov/greenkit/wher_how.htm [Datum van gebruik: 17 Oktober 2003]. *Manual for Sustainable Development* 26; Sustainable Communities Network *Building Partnerships* <http://www.sustainable.org/creating/partnerships.html> [Datum van gebruik: 16 Oktober 2003]. United States Environmental Protection Agency *Where are we now?* Sien ook Tolentino “Good governance through popular participation in sustainable development” in Ginther *et al Sustainable development* 137-149; Denters “Good governance and development cooperation: towards a global approach” in Ginther *et al Sustainable development* 308-321.

⁵²⁹ “A community vision is an expression of possibility, an ideal future state that the community hopes to attain. Such a vision must be shared by the entire community so that it is truly owned by all - so that it is ‘ours’ in the inclusive sense.” United States Environmental Protection Agency “Introduction” in *Green Communities: Where do we want to be?* <http://www.epa.gov/greenkit/3intro.htm> [Datum van gebruik: 17 Oktober 2003]. Dit is noodsaaklik dat ‘n visie vir volhoubare ontwikkeling bepaal word. Deur die opstelling van ‘n visie bepaal die gemeenskap waar hulle wil wees binne ‘n spesifieke tydraamwerk. Die visie word bepaal deur die hou van openbare vergaderings en die versameling van inligting. Die visie bepaal wat met volhoubare ontwikkeling in die gemeenskap beoog word en of dit realities is. United States Environmental Protection Agency *Where do we want to be? Manual for Sustainable Development* 33. Sustainable Communities Network *Community Visioning & Implementation* <http://www.sustainable.org/creating/vision.html> [Datum van gebruik: 16 Oktober 2003]; United States Environmental Protection Agency “Introduction” in *Green Communities: Where are we going?* <http://www.epa.gov/greenkit/2intro.htm> [Datum van gebruik: 17 Oktober 2003].

⁵³⁰ “Action plans translate the visions of the future into action oriented items.” United States Environmental Protection Agency “Introduction” in *Green Communities: How do we get there?* <http://www.epa.gov/greenkit/4intro.htm> [Datum van gebruik: 17 Oktober 2003]. Die aksieplan is ‘n stel ooreengekome doelstellings en beginsels wat in ooreenstemming met strategieë ontwikkel word om die gestelde doelwitte te bereik. Die aksieplan spreek dus probleme en behoeftes op ‘n sistematiese vlak aan. Ten einde te verseker dat die aksieplan geïmplementeer word, is dit belangrik om dit aan beleide en ander beplanningsdokumente, soos die geïntegreerde ontwikkelingsplan, te koppel. Die ontwikkeling van goeie aksieplanne is belangrik, maar dit is nie genoeg nie. Aksieplanne verander die visie in realiteit slegs deur implementering. *Manual for Sustainable Development* 39. United States Environmental Protection Agency *How do we get there?*

⁵³¹ Nadat die aksieplan geïmplementeer is, moet ‘n moniteringsplan saamgestel word. Die doel van die moniteringsplan is om die implementering van die aksieplan te monitor en vroegtydig probleme te identifiseer. U h v die monitering van die projekte, kan bepaal word of die aksieplan hersien moet word en watter soort veranderinge aangebring moet word. *Manual for Sustainable Development* 46; Sustainable Communities Network *Inventories & Indicators* <http://www.sustainable.org/creating/indicators.html> [Datum van gebruik: 16 Oktober 2003].

⁵³² Ten einde suksesvolle volhoubare ontwikkeling te verseker, moet gereelde terugvoering rakende die LA 21-projekte aan die gemeenskap gegee word. Terugvoering kan verskillende vorms aanneem soos nuusbriewe, artikels in die nuusblaai en gemeenskapsvergaderings. In slegs ‘n klein gedeelte van die plaaslike owerheid wat LA 21 toepas, word LA 21 as die hoof beplanningsbenadering gevolg. *Manual for Sustainable Development* 24 tot 49; *Summary document on the IDP-LA21 Relationship* 3. Brugmann *Sustainable Urban Development* 5.

4.1.5.4.5 GEVALLESTUDIE

Daar is ongeveer tien formele *Local Agenda 21* inisiatiewe wat in Suid-Afrika plaasvind of plaasgevind het.⁵³³ Tans word die plaaslike owerhede van *inter alia* Johannesburg en Pretoria finansiële deur die nasionale regering ondersteun om twee *Local Agenda 21* inisiatiewe van stapel te stuur.⁵³⁴ In hierdie studie gaan die *Local Agenda 21* inisiatief van die plaaslike owerheid van Pretoria, naamlik Marabastad, bespreek word.

4.1.5.4.5.1 MARABASTAD

Marabastad, wat geleë is in die noordwestelike gedeelte van Pretoria, is ongeveer tien minute se stap van die middestad. Marabastad vorm hoofsaaklik die besigheidskern van die Indiërgemeenskap van Pretoria. Weens gedwonge verwyderings gedurende die apartheidera, is die inwoners verwyder en hervestig in ander gebiede, aangesien die gebied benodig is vir hervestiging deur blankes. Die sakekern van Marabastad is egter behou. Die hervestiging van blankes het nooit gerealiseer nie en die Indiërgemeenskap het steeds hul besighede in Marabastad bedryf. Weens die feit dat daar geen residensiële aktiwiteite in Marabastad plaasgevind het nie, het dit verval en geen nuwe of addisionele ontwikkeling het sedert die vyftiger jare plaasgevind nie. Met die totstandkoming van die regering se hervormingsbeleid en die totstandkoming van die *Wet op Herstel van Grondregte*⁵³⁵ is 'n groot aantal grondeise vir Marabastad ingedien.

Die ontwikkeling en beplanning in Marabastad was nie volhoubaar nie, met die gevolg dat die gebied baie vervalde geraak het. Die mees prominente struikelblok was die oorheersende persepsie dat onwettighede aanvaarbaar is en dat misdaad betaal. Die onsekerheid wat teweeg gebring is deur die sloering van die Grondeisekommissie om eise te hanteer, het bygedra dat Marabastad verder verval het.⁵³⁶ Met die *Local Agenda 21* is gepoog om 'n bewustheid van *Agenda 21* in die gebied teweeg te bring. Die oogmerk van die projek was dus om die konsep volhoubare ontwikkeling by die gemeenskap tuis te bring.⁵³⁷ In die proses is alle volhoubare en nie-volhoubare karaktereenskappe van Marabastad geïdentifiseer. Met behulp van die gemeenskap is riglyne saamgestel waardeur die volhoubare sowel as nie-volhoubare karaktereenskappe van Marabastad aangespreek is.⁵³⁸

⁵³³ *Manual for Sustainable Development 20.*

⁵³⁴ *Institutional Aspects of Sustainable Development 7.*

⁵³⁵ 22 van 1994.

⁵³⁶ *Manual for Sustainable Development 21.*

⁵³⁷ Leitch "Pretoria progressing towards a sustainable city with Agenda 21" September 2001 *IMIESA* vol 26 no 9 39.

⁵³⁸ Department of Environmental Affairs and Tourism *Sustainable development at the local level* 55.

Die gevolgtrekking was dat Marabastad nie op 'n volhoubare ontwikkelingspad was nie. Die persepsie dat onwettighede aanvaarbaar is, was die grootste struikelblok in die bereiking van volhoubaarheid van Marabastad. Verskeie projekte is as deel van *Local Agenda 21* in Marabastad geloods. Die kenmerk van hierdie projekte was dat, buiten dat dit volhoubaar moet wees, dit 'n sigbare verbetering van die gebied moes teweeg bring. 'n Verdere vereiste was dat projekte deur die klein-, medium- en makro-ondernemings geïmplementeer moes word.⁵³⁹ Alhoewel die projekte wat geloods is nie die oprigting van woon- of besigheidsgeboue ingesluit het nie, het dit die karakter en voorkoms van die gebied beïnvloed.⁵⁴⁰ Die *Local Agenda 21* projek het 'n positiewe bydrae tot die volhoubaarheid van Marabastad gelewer deurdat mense bewus geword het van die voordele verbonde aan hulle omgewing en watter oplossings bestaan vir die probleme wat deur die openbare deelname-proses uitgewys is.⁵⁴¹

4.1.5.5 HABITAT AGENDA

Die laaste komponent van volhoubare ontwikkeling, is die *Habitat Agenda*, wat uitsluitlik met volhoubare menslike vestigings⁵⁴² handel. Die *Habitat Agenda* is 'n agenda en bloudruk vir die volhoubare ontwikkeling van menslike vestigings in die 21ste eeu.⁵⁴³ Dit beklemtoon doelstellings en beginsels en 'n internasionale plan van aksie vir die bereiking van volhoubare menslike vestigings. Die belangrikste egter is dat die *Habitat Agenda* 'n beskrywing verskaf van hoe 'n volhoubare menslike vestiging moet lyk.⁵⁴⁴ Die *Habitat Agenda* word in hoofstuk 7 van hierdie studie volledig bespreek - daar word slegs volledigheidshalwe in hierdie afdeling daarna verwys.

4.1.7 REGSRAAMWERK VIR VOLHOUBARE ONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA

4.1.7.1 INLEIDING

Die regering van Suid-Afrika beskou volhoubare ontwikkeling as 'n nasionale prioriteit en sy doel is om die fondament daarvoor te lê wat gebaseer moet wees in geïntegreerde en holistiese omgewingsbestuurspraktyke.⁵⁴⁵ Volhoubare ontwikkeling word in alle belangrike beleide en

⁵³⁹ Leitch *Pretoria progressing towards a sustainable city* 39.

⁵⁴⁰ Die projekte wat geloods is, sluit die opgradering van die sypaadjies, die stigting van 'n sentrum van huisloses en die daarstelling van die Marabastad herwinningmark, in. *Ibid.*

⁵⁴¹ Department of Environmental Affairs and Tourism *Sustainable development at the local level* 56.

⁵⁴² Menslike vestigings beteken die totaliteit van die menslike gemeenskap - landelike, stedelike, stad, dorp of *village*, met al die sosiale, materiële, organisatoriese, geestelike en kulturele elemente wat dit volhou.

⁵⁴³ *Manual for Sustainable Development* 8.; United Nations *Habitat Agenda and Istanbul Declaration on Human Settlements* 1.

⁵⁴⁴ *Manual for Sustainable Development* 8.

⁵⁴⁵ *Discussion White Paper on Environmental Management Policy* 18. Volhoubare ontwikkeling is nog in geen hof in Suid-Afrika bespreek nie. Dit het egter in 'n saak wat voor die Internasionale Geregshof gedien het, ter sprake gekom. Vir 'n bespreking van bogemelde, sien Sands Vervolg...

dokumente, soos in die *Handves van Menseregte*,⁵⁴⁶ die HOP⁵⁴⁷ en die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*, vervat.⁵⁴⁸ In Suid-Afrika word beseft dat demokrasie en goeie regering slegs gewaarborg kan word, as daar 'n gesonde ekonomiese en sosiale raamwerk bestaan en veral 'n raamwerk wat 'n volhoubare omgewing daarstel. 'n Volhoubare omgewing is 'n omgewing waar iets kan voortgaan of plaasvind sonder om die omgewing te beskadig of om hulpbronne te gebruik wat nie vervang kan word nie. Die regering beseft dat Suid-Afrika as land slegs kan oorleef as almal regverdige toegangsgreë tot en beheer oor vervangbare en onvervangbare natuurlike hulpbronne het. Die bewaring en volhoubare gebruik van hierdie natuurlike hulpbronne sal egter afhang van die houding van die mense wat dit gebruik.⁵⁴⁹

4.1.7.2 ARTIKEL 24 VAN DIE GRONDWET

Die vertrekpunt vir die ontwikkeling van omgewingsbeleid is die *Grondwet*.⁵⁵⁰ Ten einde ontwikkeling te verseker wat relevant is vir die verskillende provinsies, dorpe en stede, plaas die *Grondwet* 'n aantal verantwoordelikhede vir ontwikkeling op plaaslike owerhede.⁵⁵¹ Die mandaat vir die regering se nuwe omgewingsbestuurbeleid vind sy oorsprong in die universele plig om die omgewing te beskerm en te verseker dat almal oorleef en 'n beter lewenskwaliteit het, asook in die *Handves van Menseregte* soos vervat in die Suid-Afrikaanse *Grondwet*.⁵⁵²

Die konsep volhoubare ontwikkeling word vervat in die *Grondwet*. Die *Grondwet* bepaal dat elkeen die reg het op 'n omgewing wat nie skadelik vir hul gesondheid of welsyn is nie en op die beskerming van die omgewing, ter wille van huidige en toekomstige geslagte, deur redelike wetgewende en ander maatreëls wat besoedeling en ekologiese agteruitgang voorkom, bewaring bevorder en die ekologiese volhoubare ontwikkeling en aanwending van natuurlike hulpbronne verseker, terwyl dit regverdigbare ekonomiese en maatskaplike ontwikkeling bevorder.⁵⁵³ Artikel 24(a) gee aan elke burger die ongekwalifiseerde reg op 'n omgewing wat nie gevaarlik is vir hulle gesondheid of welstand nie. Dit

“International courts and the application of the concept of ‘sustainable development’” in Hatchard & Perry-Kessarlis (ed) *Law and Development: facing complexity in the 21st century* 2003 London Cavendish Publishing Limited 147-157. Sien ook Slinn “Constitutional orders and sustainable development: the Southern African experience and prospects” in Günther *et al Sustainable development* 165-177.

⁵⁴⁶ A 24(b)(iii).

⁵⁴⁷ Eerste basiese beginsel van die HOP. Sien ook *Reconstruction and Development Programme* <http://www.polity.org.za/html/govdocs/rdp/rdp1.html#1.3> [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003].

⁵⁴⁸ A 3(c)(iv). *Manual for Sustainable Development* 16; *Summary document on the IDP-LA21 Relationship* 4.

⁵⁴⁹ *White Paper on Environmental Management Policy* v.

⁵⁵⁰ *Discussion White Paper on Environmental Management Policy* 39.

⁵⁵¹ *Manual for Sustainable Development* 16.

⁵⁵² *White Paper on Environmental Management Policy* 23.

sluit hulle kulturele belang by die omgewing in. Subartikel (b) verskaf aan elke burger die reg op omgewingsbeskerming. Dit beteken dat die regering verplig is om redelike wetgewende en ander maatreëls te tref ten einde hierdie reg 'n realiteit te maak.⁵⁵⁴ Dit hou in dat die regering redelike wetgewing moet maak om die omgewing te beskerm. Dit moet die bewaring van die omgewing bevorder en besoedeling voorkom. Dit moet volhoubare ontwikkeling verseker. Laastens moet die regering optree as die voog van die omgewing.⁵⁵⁵ Artikel 8 van die *Grondwet* bind die regering om effek te gee aan die omgewingsregte soos vervat in artikel 24.⁵⁵⁶

Die *Grondwet* en die Handves van Menseregte is dus belangrik vir die omgewingsverantwoordelikhede van alle regeringsdepartemente sowel as alle sferes van regering. Artikel 24 vereis dat 'n geïntegreerde en holistiese benadering tot omgewingsbestuur aangewend moet word ten einde uitvoering te gee aan die uitdruklike mandaat om volhoubare ontwikkeling te bevorder.⁵⁵⁷

4.1.7.3 **DIE WITSKRIF OP DIE OMGEWINGSBESTUUR APRIL 1999**

Ten einde uitvoering te gee aan die grondwetlike mandaat, is die *Witskrif op die Omgewingsbestuur* uitgereik.⁵⁵⁸ Die doel van hierdie Witskrif was om 'n dokument daar te stel wat die regering se verbintenis tot omgewingsbestuur en dus tot volhoubare ontwikkeling en *Agenda 21* bevestig. Dit bepaal dat ten einde volhoubare ontwikkeling te bereik, benodig Suid-Afrika 'n geïntegreerde en holistiese omgewingsbestuursisteem. Hierdie sisteem erken die wetgewing en verantwoordelikhede wat reeds bestaan en maak voorsiening vir die daarstelling van nuwe strukture. Dit behoort die daaglikse lewenskwaliteit van die mense aan te spreek en verseker dat almal regverdigde toegang tot grond en natuurlike hulpbronne het. Ingevolge hierdie model kan die effektiewe en volhoubare gebruik van natuurlike hulpbronne en energie hulpbronne, soos die son, verseker word. Dit moet ook die deelname van die gemeenskap aan die bestuur van die omgewing verseker.

Van die belangrikste beleidsriglyne wat in die Witskrif uiteengesit word, behels *inter alia* dat ontwikkeling volhoubaar moet wees sodat aan die behoeftes van die huidige generasies voldoen word, sonder om die toekomstige generasies daardeur te benadeel. Dit bepaal dat alle persone gelyke toegang tot die omgewingshulpbronne het ten einde aan hulle basiese behoeftes te voldoen. Alle

⁵⁵³ A 24.

⁵⁵⁴ *Discussion White Paper on Environmental Management Policy 17.*

⁵⁵⁵ *White Paper on Environmental Management Policy 23.*

⁵⁵⁶ *Discussion White Paper on Environmental Management Policy 17.*

⁵⁵⁷ *White Paper on Environmental Management Policy 23.*

⁵⁵⁸ Hierdie Witskrif is deur die Departement van Omgewingsake en Toerisme in April 1999

Vervolg...

belanghebbendes moet die geleentheid gebied word om aan die besluitnemingsproses deel te neem.⁵⁵⁹ Ten einde volhoubare ontwikkeling te bereik, moet verseker word dat wegbeweeg word van onbeheerde en destruktiewe ontwikkeling na ontwikkeling wat beheer word en omgewingsvriendelik is. Die beleid wat in hierdie Witskrif uiteengesit word sal daartoe bydra.⁵⁶⁰

4.1.7.4 DIE WET OP DIE NASIONALE OMGEWINGSBESTUUR, DIE WET OP OMGEWINGSBEWARING EN DIE WET OP ONTWIKKELINGSFASILITERING

Die eerste stuk wetgewing wat uit die bepalings van die *Witskrif* ontstaan het, was die *Wet op die Nasionale Omgewingsbestuur*.⁵⁶¹ Die promulgering van hierdie Wet was 'n baie belangrike stap vir Suid-Afrika, gegewe die geskiedenis van apartheid, ongelykheid en diskriminasie.⁵⁶² Hierdie Wet is 'n raamwerk wat beginsels neerlê vir besluitneming ten opsigte van aangeleenthede wat die omgewing raak.⁵⁶³ Die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur* poog om omgewingsbestuur te verbeter terwyl dit volhoubare ontwikkeling fasiliteer. In artikel 2(4) word die faktore wat inaggeneem moet word by volhoubare ontwikkeling, vervat. Meer spesifiek voorsien dit 'n raamwerk vir samewerkende omgewingsbestuur deur die daarstelling van beginsels, riglyne vir besluitneming oor aangeleenthede rakende die omgewing en prosedures vir die koördinering van omgewingswerksaamhede wat deur staatsorgane uitgeoefen word.⁵⁶⁴ Die promulgering van bogemelde Wet is gemik teen die implementering van aanspreklike omgewingsbestuur op provinsiale en plaaslike regeringsvlak.⁵⁶⁵ Die Wet plaas egter ook 'n regsplig op elke persoon⁵⁶⁶ om nie die omgewing te vernietig of te beskadig nie.⁵⁶⁷ Uit hoofde van hierdie artikel moet enigiemand wat agteruitgang van die omgewing veroorsaak, veroorsaak het⁵⁶⁸ of kan veroorsaak, redelike stappe neem om die voorkoming daarvan te voorkom. Sou 'n persoon versuim om gehoor te gee aan 'n opdrag om die omgewing te herstel, kan redelike stappe doen word om die situasie reg te stel. In hierdie geval word alle koste wat aangegaan is, verhaal van enige persoon wat verantwoordelik is of was, of bygedra het tot die besoedeling of agteruitgang van die omgewing, die eienaar van die grond op die tydstip wat die besoedeling of agteruitgang

uitgereik.

⁵⁵⁹ *Manual for Sustainable Development* 18; *Summary document on the IDP-LA21 Relationship* 4.

⁵⁶⁰ *White Paper on Environmental Management Policy* 13.

⁵⁶¹ 107 van 1998.

⁵⁶² LEAD International *et al Sustainable Development and South Africa*.

⁵⁶³ *Summary document on the IDP-LA21 Relationship* 5.

⁵⁶⁴ *State of the Environment* 28; Onbekend "Framework environmental legislation - Environment Conservation Act (ECA) and Nasionale Environmental Management Act (NEMA)" *Lecture 3* 3. <http://web.uct.ac.za/depts/geolsoci/roy/law3n.pdf> [Datum van gebruik: 23 September 2003].

⁵⁶⁵ Erasmus *Property Development in the New Dispensation* 2000 9.

⁵⁶⁶ "Persoon" sluit in 'n eienaar van grond of 'n perseel, 'n persoon in beheer van grond of 'n perseel (huurder) of 'n persoon wat 'n reg het om grond of 'n perseel te gebruik (kontrakteur). A 28(2).

⁵⁶⁷ A 28(1). Onbekend *Lecture 3* 3.

⁵⁶⁸ Die bepalings van hierdie Wet is ook vt op gevalle waar besoedeling of vernietiging van die Vervolg...

voorgekom het, of daardie eienaar se regsopvolger, die persoon in beheer van die grond of enige persoon wat 'n reg het om die grond te gebruik op die tydstip wat die besoedeling of agteruitgang plaasgevind het.⁵⁶⁹ Hierdie Wet was dus die eerste poging om volhoubare ontwikkeling regstatus te gee.

Die tweede wet van die aangeleentheid reël, is die *Wet op Omgewingsbewaring*.⁵⁷⁰ Die regulasies⁵⁷¹ wat die Wet meer effektief maak en wat uitdruklik handel met volhoubare ontwikkeling, is egter eers in 1997 gepubliseer.⁵⁷² Die oogmerk van hierdie Wet is om voorsiening te maak vir die doeltreffende beskerming en beheerde benutting van die omgewing.⁵⁷³ Alhoewel die Wet nie in die besonder voorsiening maak vir volhoubare ontwikkeling nie, het dit indirek 'n invloed daarop. Dit was die eerste poging van die regering om volhoubare ontwikkeling in wetgewing substansie te gee. Alhoewel die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁵⁷⁴ nie spesifiek handel met omgewingsaangeleenthede nie, bevat dit in artikel 3 beginsels vir grondontwikkeling wat van toepassing is op alle besluite wat daaromtrent geneem word. Dit sluit die beginsel in wat bepaal dat effektiewe en geïntegreerde grondontwikkeling omgewingshoudbare grondontwikkelingspraktyke en -prosesse moet aanmoedig. Die beginsels beklemtoon die feit dat volhoubare grondontwikkeling bevorder moet word deurdat dit die volgehoue beskerming van die omgewing bevorder.⁵⁷⁵ Die Wet maak in artikel 33⁵⁷⁶ voorsiening dat by die goedkeuring van 'n grondontwikkelingsaansoek 'n tribunaal enige stigtingsvoorwaarde kan oplê met betrekking tot die omgewing of omgewingsevaluering.⁵⁷⁷ Die Wet maak ook voorsiening dat regulasies opgestel kan word vir enige aangeleentheid wat verband hou met grondontwikkelingsaansoeke. Die regulasies,⁵⁷⁸ uitgereik in terme van die *Ontwikkelingsfasiliteringswet*, bepaal dat 'n omgewingsimpakstudie deel van die aansoekdokumente moet vorm wat by die Aangewese Beampte ingedien word.⁵⁷⁹

Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* is die eerste wet van toepassing op grondontwikkeling wat

omgewing in die verlede plaasgevind het.
⁵⁶⁹ A 28(7). Sien ook Onbekend *Lecture 3* 5.
⁵⁷⁰ 73 van 1989.
⁵⁷¹ Staatskoerantkennisgewing no R 1182 van 5 September 1997 gepromulgeer in terme van die *Wet op Omgewingsbewaring*.
⁵⁷² Erasmus *Property Development* 15.
⁵⁷³ Aanhef van die *Omgewingsbewaringswet*. Sien ook Sien ook Onbekend *Lecture 3* 1.
⁵⁷⁴ 67 van 1995.
⁵⁷⁵ A 3(h). *Summary document on the IDP-LA21 Relationship* 5.
⁵⁷⁶ A 33(2)(n).
⁵⁷⁷ Sien ook Onbekend "Planning Law" *Lecture 9* 3.
<http://web.uct.ac.za/depts/geolsci/rov/law9n.pdf> [Datum van gebruik: 24 September 2003].
⁵⁷⁸ *Regulations and rules in terms of the Development Facilitation Act*, 1995 GNR 1 of 7 January 2000.
⁵⁷⁹ Reg 31(1).

omgewingsimpakstudie as deel van die aansoekdokumente vir die ontwikkeling van grond vereis. Regulasie 31 is 'n gebiedende bepaling (“Die grondontwikkelingsapplikant moet...”)(my beklemtoning). Die aansoeker is dus verplig om die omgewingsimpakstudie in te dien wanneer 'n aansoek vir die ontwikkeling van die grond ingedien word. Daar word derhalwe van die aansoeker verwag om eers 'n impakstudie te doen alvorens 'n grondontwikkelingsaansoek ingedien kan word. Die rasionaal hiervan is om te verseker dat die grond gebruik mag word vir die doel waarvoor die aansoeker vra. Dit dien ook as klankbord om te bepaal of die ontwikkeling in lyn met die behoeftes van die gemeenskap is. Bogenoemde weerspieël dus die beginsel van volhoubare ontwikkeling.

Hierdie Wet is ook die eerste wet wat voorsiening maak dat 'n grondontwikkelingsapplikant 'n aansoek by die Tribunaal kan indien waarin versoek word dat die bepalings van 'n spesifieke wet⁵⁸⁰ ten opsigte van 'n grondontwikkelingsgebied opgeskort word.⁵⁸¹ Die Gauteng Tribunaal het 'n aansoek ontvang vir die opskorting van die bepalings van die *Wet op Omgewingsbewaring* op 'n voorgestelde dorpsstigtingaansoek⁵⁸² in die Magaliesberge. Die aansoek is deur die Tribunaal aangehoor, maar ten tyde van die skryf van hierdie hoofstuk is daar nog nie uitspraak in die aansoek gelewer nie. Die mening word egter gehuldig dat die Tribunaal slegs in uitsonderlike gevalle met die bepalings van wetgewing sal inmeng en dat 'n aansoek vir die opskorting van wetgewing nie ligtelik algemeen sal word nie. Inmenging met veral omgewingswetgewing sal teweegbring dat die grondontwikkelingsaansoek op die einde van die dag moontlik nie volhoubaar sal wees nie.

4.1.7.5 ANDER STATUTÊRE DOKUMENTE

Buiten bogemelde wetgewing, vind volhoubare ontwikkeling ook neerslag in ander statutêre dokumente soos die *Witskrif op Ruimtelike Beplanning en Grondgebruiksbestuur* van 2001. Hierdie dokument vereis dat elke plaaslike owerheid 'n ruimtelike ontwikkelingsraamwerk vir sy gebied moet opstel. Een van die komponente van die raamwerk is 'n strategiese studie van die impak op die omgewing van die raamwerk. Ook die *Witskrif op Plaaslike Regering* spreek volhoubare ontwikkeling aan deurdat dit bepaal dat die aanwending van hulpbronne optimaal moet geskied in die voorsiening van dienste. Ten spyte van die bepalings van hierdie Witskrifte word ruimtelike ontwikkelingsplanne en geïntegreerde ontwikkelingsplanne steeds opgestel sonder wesenslike verwysings na die omgewing.

4.1.8 TOEPASSING VAN VOLHOUBARE ONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA

Volhoubare ontwikkeling beteken vir die meeste Suid-Afrikaners 'n uitkoms uit die daaglikse stryd vir

580

Bv die *Wet op Omgewingsbewaring* en die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur*.

581

A 33(2)(g)(vi).

oorlewing.⁵⁸³ Volhoubare ontwikkeling handel met toegang tot water, toegang tot kos, gesondheid energie, werksgeleenthede en ontwikkelingshulp. Suid-Afrika het die omgewingskonvensies onderteken. Verskeie nuwe wetgewings, soos reeds hierbo bespreek, is gepromulgeer sedert die Rio Beraad.⁵⁸⁴ Die Suid-Afrikaanse regering sien volhoubare ontwikkeling as 'n nasionale prioriteit. Dus gaan die regering poog om oor die volgende vyf jaar die grondslag vir volhoubare ontwikkeling neer te lê, gebaseer op geïntegreerde en holistiese omgewingsbestuurspraktyke en -prosesse. In die verband het die regering hulself verbind om die hulpbronne op die effektiëste wyse te gebruik, sodat hulle die beleid kan implementeer en om sy benadering tot omgewingsbestuur in alle sferes van regering te integreer en koördineer. As voog van die omgewing, moet die regering die omgewing beskerm vir gebruik deur die huidige en toekomstige generasies⁵⁸⁵ en verseker dat die omgewing nie die gesondheid van die burgers benadeel nie.⁵⁸⁶ Daarom het die regering 'n plig om die omgewing en wat die burgers daaraan doen, te bestuur.⁵⁸⁷

Provinsiale en plaaslike regerings moet binne die nasionale raamwerk van volhoubare ontwikkeling, geïntegreerde omgewingsbestuur en wetgewing, handel. Waar van toepassing, behoort provinsiale en plaaslike regerings hulle eie norme en standaarde te ontwikkel om die welstand en gesondheid van die burgers te verseker en dus volhoubare ontwikkeling na te streef. Die verantwoordelikheid vir die bestuur van omgewingsimpakte moet op 'n vlak geskied wat die effektiëste is. Hierdie verantwoordelikheid berus dus by die provinsiale regering.⁵⁸⁸ Die verantwoordelike liggaam sal nie enige aktiwiteit goedkeur wat 'n negatiewe invloed op die omgewing het nie, behalwe as 'n geïntegreerde omgewingsbestuursbenadering gevolg is.⁵⁸⁹ Die provinsiale regering het egter slegs die bevoegdheids ten opsigte van die omgewing soos uiteengesit in Bylae 5 van die *Grondwet*.⁵⁹⁰ Dit sluit in provinsiale beplanning,⁵⁹¹ munisipale abattoirs, munisipale paaie, munisipale parke, openbare plekke en vullisverwydering, vullishope en die wegdoen van vaste afvalstowwe.⁵⁹² Alhoewel die verantwoordelike liggaam kommentaar lewer op elke grondontwikkelingsaansoek, word hulle

⁵⁸² Amandasig Uitbreiding 37. Tribunaal verwysing GDT/LDA/CTMM/2008/03/003
⁵⁸³ Ongeveer 6 miljoen (uit ongeveer 41 miljoen) Suid-Afrikaners het geen toegang tot gepyppte water nie en 4 miljoen is sonder elektrisiteit. Slegs helfte van die bevolking gebruik spoeltoilette en 42% het geen toegang tot vullisverwydering nie.
⁵⁸⁴ LEAD International *et al Sustainable Development and South Africa*.
⁵⁸⁵ Onbekend *Lecture 2 2*; *Discussion White Paper on Environmental Management Policy 18*.
⁵⁸⁶ A 28(11) van die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur*.
⁵⁸⁷ *White Paper on Environmental Management Policy 25*; Onbekend *Lecture 2 3 ev*.
⁵⁸⁸ In Gauteng is die verantwoordelike liggaam die Gauteng Departement van Landbou, Bewaring, Omgewing en Grondsake. Kortweg DACEL (*Department of Agricultural, Conservation, Environment and Land Affairs*) genoem.
⁵⁸⁹ *White Paper on Environmental Management Policy 96*.
⁵⁹⁰ Onbekend *Lecture 2 8*.
⁵⁹¹ Bylae 5 Deel A.
⁵⁹² Bylae 5 Deel B.

funksies tans gekniehalter as gevolg van die aantal aansoeke wat tans deur daardie kantoor hanteer word en dus die lang tydperk wat hierdie liggaam neem om 'n aansoek te evalueer. In meeste van die ontwikkelingsaansoeke word hierdie liggaam se aanbevelings nie inaggeneem nie en word aansoeke dikwels in stryd daarmee goedgekeur.

Die plaaslike owerhede het egter 'n sleutelrol te speel in die monitering van hoe individue en ontwikkelaars die ontwikkelingsnormes en standaarde uiteengesit in wetgewing, nakom.⁵⁹³ In baie opsigte kan die vereiste geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsproses geag word die plaaslike owerhede se antwoord te wees op die volhoubare ontwikkelingsmandaat. Volhoubare beginsels en die deelnemende benadering word gesien as noodsaaklik vir die ontwikkeling van 'n plan wat reageer op plaaslike behoeftes, situasies en bevoegdhede. Die wetlike raamwerk en administratiewe strukture vir die ontwikkeling en implementering van geïntegreerde ontwikkelingsplanne egter eers gedurende die laaste twee jaar opgestel.⁵⁹⁴

4.1.9 TEN SLOTTE

Die *Omgewingsbestuur Witskrif* bepaal dat geïntegreerde omgewingsbestuur 'n belangrike deel van die geïntegreerde ontwikkelingsplanne moet vorm. Die geïntegreerde omgewingsbestuursproses moet voorsiening maak vir openbare deelname in die beplanningsproses en die implementering daarvan.⁵⁹⁵ Plaaslike owerhede het slegs bevoegdheid ten opsigte van die omgewing soos uiteengesit in Bylae 4 van die *Grondwet*.⁵⁹⁶

Hierdie bevoegdhede moet egter uitgeoefen word binne die grense van artikel 152(1)(d) van die *Grondwet* wat bepaal dat plaaslike regering verantwoordelik is om 'n veilige en gesonde omgewing te bevorder. Dit is duidelik uit die bepalings van die *Grondwet* dat die verskillende sfere van regering nie buite hulle grondwetlike bevoegdhede mag handel nie. Daar is egter 'n groot mate van oorvleueling tussen die verskillende sfere se funksies en bevoegdhede. Uit hoofde van hoofstuk 3 van die *Grondwet* is die regering verbind tot samewerkende regering. In die lig hiervan moet die onderskeie regeringsfere met mekaar saamwerk ten einde volhoubare ontwikkeling te bereik.

Baie konvensies en ooreenkomste wat geteken en geratifiseer is, se implementering geskied te stadig.

⁵⁹³ *White Paper on Environmental Management Policy* 96.

⁵⁹⁴ United Nations Development Programme "Executive Summary" in *Case Studies on Sustainability in Local Governance* 5. <http://www.undp.org.za/agenda21/Case%20Studies.pdf> [Datum van gebruik: 27 September 2003]; Lang "How to manage sustainable development" in Ginther *et al Sustainable development* 90 ev.

⁵⁹⁵ *White Paper on Environmental Management Policy* 107.

Suid-Afrika het, ten spyte van bogemelde inligting, baie min vordering gemaak in die implementering van 'n nasionale strategie vir volhoubare ontwikkeling en *Agenda 21*-inisiatiewe. Die gebrek aan entoesiasme vir die implementering van volhoubare ontwikkeling, kan toegeskryf word aan die feit dat die beskerming van die omgewing algemeen geag word 'n struikelblok te wees in die ontwikkelings- en beplanningsproses.⁵⁹⁷

Die *Wet op die Nasionale Omgewingsbestuur*, die *Wet op Natuurbewaring* en die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* stel 'n eksterne en subjektiewe dimensie bekend vir die proses van grondontwikkeling in die Suid-Afrikaanse reg. In kort vereis bogemelde wetgewing dat alle ontwikkelingsprojekte wat 'n verandering in die gebruik van grond teweeg bring of 'n impak op die omgewing het, onderwerp moet word aan 'n openbare deelname proses.⁵⁹⁸ Hierdie proses kan geskied voor of na implementering van die projek.⁵⁹⁹ Die nuwe wetgewing voorsien dus dat mense geregtig is op 'n gesonde omgewing, dat mense geregtig is om deel te neem aan 'n besluitnemingsproses wat hulle omstandighede direk raak, dat mense geregtig is op alle inligting wat hulle direk raak en dat mense die reg het om deel te wees aan die ontwikkeling en beplanning van hulle gebied.⁶⁰⁰

In die lig van bogenoemde blyk geïntegreerde omgewingsbestuur dus 'n filosofie te wees wat die praktykskode voorskryf waardeur verseker word dat die omgewingsoorwegings ten volle geïntegreer word in alle stadia van die ontwikkelingsproses, ten einde die gewenste balans te verkry tussen bewaring van die omgewing en ontwikkeling van die grond.⁶⁰¹ Geïntegreerde omgewingsbestuur kan gesien word as Suid-Afrika se beginsels van volhoubare ontwikkeling. Alhoewel geïntegreerde omgewingsbestuur 'n nuweling in Suid-Afrika is, ontvang dit relatiewe goeie ondersteuning vanaf plaaslike owerhede, sowel as die publiek, maar dit speel steeds nie die rol in ontwikkeling en beplanning wat dit behoort te speel nie. Ten einde verder klem op geïntegreerde omgewingsbestuur te lê, word voorgestel dat die onderskeie provinsies 'n provinsiale wet ten opsigte hiervan opstel en promulgeer. Hierdie wet behoort in ooreenstemming met die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur* opgestel te word. Ingevolge hierdie wet moet die provinsie 'n provinsiale omgewingsbestuursplan opstel wat die riglyne vir omgewingsbestuur uiteensit. Die voorgestelde wet moet 'n verpligting op plaaslike owerhede plaas om 'n plaaslike omgewingsbestuursplan vir sy jurisdiksiegebied op te stel. Hierdie plan moet dan in die geïntegreerde ontwikkelingsplan van die plaaslike owerhede opgeneem

⁵⁹⁶ Onbekend *Lecture 2 8*.

⁵⁹⁷ LEAD International *et al Sustainable Development and South Africa*.

⁵⁹⁸ Word volledig bespreek onder 4.2.6.5.

⁵⁹⁹ Erasmus *Property Development 3*.

⁶⁰⁰ Erasmus *Property Development 23*.

⁶⁰¹ Van Wyk *Planning Law 247*.

word. Indien die plan 'n integrale deel van die geïntegreerde ontwikkelingsplan vorm, sal dit sodoende regstatus verkry en sal dit afdwingbaar word. Dit sal 'n integrale deel van die besluitnemingsproses van die plaaslike owerhede vorm, aangesien plaaslike owerhede aangesê word om elke grondontwikkelingsaansoek te meet aan die inhoud van die geïntegreerde ontwikkelingsplan. Dit sal samewerkende omgewingsbestuur soos uiteengesit in die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur*, bevorder. Deur geïntegreerde omgewingsbestuur deel van die besluitnemingsproses van grondontwikkeling te maak, word die beginsel van volhoubare ontwikkeling versterk.

Die aanvaarding van *Agenda 21* gedurende die Rio beraad het 'n belangrike draai punt teweeggebring vir regerings in die bevordering van volhoubare ontwikkeling wêreldwyd. Tot onlangs is omgewingsaangeleenthede nie ernstig opgeneem of in berekening gebring by die beplanning en ontwikkeling van grond nie. *Agenda 21* poog egter om hierdie aangeleentheid te rektifiseer.⁶⁰² Soos hierbo genoem, het honderde plaaslike owerhede pogings aangewend om *Agenda 21* deur middel van *Local Agenda 21* in hulle onderskeie gebiede toe te pas. Kritiek teen hierdie optrede is dat dit slegs 'n eenmalige poging was en dat geen nuwe *Local Agenda 21* projekte deur plaaslike owerhede in hulle gebiede onderneem is nie. Baie van hierdie projekte was ook nie suksesvol nie weens onkunde en tekort aan fondse vir die implementering van projekte. Hierbo⁶⁰³ is die stelling gemaak dat *Local Agenda 21* projekte weinige aandag geskenk het aan sosiale en ekonomiese ontwikkeling. Uit die gevallestudie hierbo is dit duidelik dat hierdie stelling korrek is en die vraag moet derhalwe gevra word hoe suksesvol is *Local Agenda 21* werklik toegepas en of die oogmerk van *Agenda 21* nie moontlik misverstaan is nie? Die gevolgtrekking word derhalwe gemaak dat die oogmerk van *Agenda 21* verkeerd geïnterpreteer is, aangesien dit nie uitsluitlik met die omgewing handel nie, maar ook met *inter alia* sosiale en ekonomiese ontwikkeling te make het.

4.2 GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING - SUID-AFRIKA SE REAKSIE OP *AGENDA 21*

4.2.1 INLEIDING

Development is a fundamental human right and the the most secure basis for peace.⁶⁰⁴

Sedert die eerste demokratiese verkiesing van Suid-Afrika en die inwerkingstelling van die

⁶⁰² Kakonge *Tradisional African values* 1.

⁶⁰³ Sien 4.1.5.4 *supra*.

⁶⁰⁴ United Nations General Assembly "Preface" in *An Agenda for Development* A/48/935, 6 May 1994 par 3. <http://www.un.org/Docs/SG/agdev.html> [Datum van gebruik: 24 Oktober 2003].

Oorgangswet op Plaaslike Regering,⁶⁰⁵ het die aard en funksies van plaaslike owerhede drasties verander en is die verantwoordelikhede van plaaslike owerhede in Suid-Afrika uitgebrei. Beklemtoning is geplaas op die ontwikkelende rol van plaaslike owerhede. Die een gebied wat die meeste verandering ondergaan het, is die van fisiese ontwikkeling. Tesame met bogemelde verandering is 'n verpligting op plaaslike owerhede geplaas om te verseker dat ontwikkelingsbeleide en -wetgewing geïmplementeer word.⁶⁰⁶ Plaaslike owerhede⁶⁰⁷ het 'n spesifieke verantwoordelikheid teenoor sowel landelike as stedelike gemeenskappe wat dit bedien. Ingevolge hoofstuk 7 van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*⁶⁰⁸ en die *Witskrif op Plaaslike Regering* van 1998⁶⁰⁹ blyk dit dat hierdie verantwoordelikheid, 'n wetlike plig om te ontwikkel, insluit. Hierdie plig om te ontwikkel, moet voorrang geniet wanneer die administrasie en begroting van die plaaslike owerheid bestuur word. Nie alleen moet gefokus word op die basiese behoeftes van die plaaslike gemeenskap nie, maar die gemeenskap moet geleentheid gegun word om aktief deel te neem aan ontwikkelingsprogramme.⁶¹⁰

In die verlede het plaaslike owerhede die *Wet op Fisiese Beplanning*,⁶¹¹ as 'n meganisme gebruik om verandering teweeg te bring. Munisipale beplanning kon gebruik word om óf positiewe óf negatiewe verandering teweeg te bring. Mens hoef net na die apartheidstydperk te kyk om die invloed daarvan waar te neem. Die huidige doelwit is egter om 'n beplanningsproses daar te stel wat daarop gemik is om weg te doen met al die ongelykhede wat teweeggebring is deur die apartheidsera.⁶¹² Geïntegreerde ontwikkeling is van toepassing op beide landelike en stedelike grondstukke en die verwysing na grond of grondontwikkeling in hierdie afdeling, sluit derhalwe landelike en stedelike grondstukke in.

4.2.2 WAT IS GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING

Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning⁶¹³ is 'n benadering tot beplanning wat daarop gemik is om die

⁶⁰⁵ 209 van 1993. Hierna die *Oorgangswet* genoem.

⁶⁰⁶ Scheepers *Legal duty of local government* 339.

⁶⁰⁷ Ingevolge a 151 van die *Grondwet* bestaan die plaaslike regeringsfeer uit plaaslike owerhede, wat vir die hele grondgebied van die Republiek ingestel is. Die uitvoerende en wetgewende gesag van 'n plaaslike owerheid berus by sy Munisipale Raad. 'n Plaaslike owerheid het die reg om op eie inisiatief die plaaslike regeringsaangeleenthede van sy gemeenskap te bestuur. Die nasionale of 'n provinsiale regering mag nie 'n plaaslike owerheid se vermoë of reg om sy bevoegdhede uit te oefen of sy funksies te verrig, belemmer nie.

⁶⁰⁸ 108 van 1996. Hierna die *Grondwet* genoem.

⁶⁰⁹ Department of Provincial and Local Government *'The White Paper on Local Government'*. <http://www.dplg.gov.za/Documents/Wpaper/wpindex.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003].

⁶¹⁰ Scheepers *Legal duty of local government* 339.

⁶¹¹ 125 van 1991. Dit het aanvanklik geskied d m v die *Wet op Fisiese Beplanning* 88 van 1967 wat later deur die 1991-wet vervang is.

⁶¹² Planact *Integrated Development Planning: A Handbook for Community leaders* 1997 19.

⁶¹³ Die term "ontwikkelingsbeplanning" is reeds in hfst 2 van hierdie proefskrif gedefinieer.

hele plaaslike owerheid en die inwoners by beplanning te betrek ten einde die beste oplossings te vind om volhoubare ontwikkeling te bereik.⁶¹⁴ “Integreer” beteken om al die verskillende planne, pogings en bydraes byeen te bring sodat hulle saamwerk om die gedeelde visie en doelstellings van die gemeenskap te verwesenlik.⁶¹⁵ Die *Groenskrif op Ontwikkeling en Beplanning* van 1999⁶¹⁶ wys daarop dat “integreer” impliseer dat die sosiale, ekonomiese, omgewings-, ruimtelike, kulturele en politieke dissiplines in een stel prosesse, wat die verhouding tussen die onderskeie dissiplines reguleer, gekonsolideer word.⁶¹⁷

Geïntegreerde ontwikkeling word deur plaaslike owerhede gebruik as ‘n metode om toekomstige ontwikkeling in hulle gebiede te beplan. Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning is ‘n benadering tot beplanning waardeur gepoog word om oplossings te vind vir langtermynontwikkeling.⁶¹⁸ Hierdie proses is daarop gemik om die impak van skaars hulpbronne en beperkte kapasiteit deur beplanningsontwikkeling op ‘n strategiese en holistiese wyse te vergroot.⁶¹⁹ Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning kan ook beskryf word as ‘n proses waardeur ‘n plaaslike owerheid ‘n kort-, medium- en langtermyn ontwikkelingsplan vir sy gebied bepaal.⁶²⁰

Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning behels dus ‘n proses waardeur plaaslike owerhede ‘n vyf jaar strategiese plan opstel.⁶²¹ ‘n Geïntegreerde ontwikkelingsplan is ‘n “super” plan wat opgestel is vir die gebied onder die jurisdiksie van die plaaslike owerheid wat ‘n raamwerk vorm vir ontwikkeling en beplanning in daardie gebied. Die finale ontwikkelingsplan moet deur die munisipale raad aanvaar en deur die Minister van Plaaslike Regering goedgekeur word. Wanneer die geïntegreerde ontwikkelingsplanne opgestel is, moet alle beplanning en projekte binne die plaaslike owerheid geskied in ooreenstemming met die ontwikkelingsplan. Selfs die begroting van die plaaslike owerheid

⁶¹⁴ *Integrated Development Planning for Local Government*; Van Wyk LAWSA First Reissue vol 28 par 56.

⁶¹⁵ Department of Provincial and Local Government ‘n Kort Handleiding tot die Witskrif op Plaaslike Regering: *Afdeling B Ontwikkelingsgerigte Plaaslike Regering* <http://www.local.gov.za/DCD/policydocs/whitepaper/shortguide/asgsecb.html> [Datum van gebruik: 14 September 2003].

⁶¹⁶ Hierna die *Groenskrif* genoem.

⁶¹⁷ Development and Planning Commission *Green Paper on Development and Planning* May 1999 21.

⁶¹⁸ *What is Integrated Development Planning?*

⁶¹⁹ *Integrated Development Planning Handbook* 18.

⁶²⁰ *What is Integrated Development Planning?*

⁶²¹ Die plan word in konsultasie en oorleg met die gemeenskap en ander rolspelers, soos bieshede, opgestel en word jaarliks hersien. Department of Provincial and Local Government *Homepage* <http://www.dplg.gov.za/> [Datum van gebruik: 16 September 2003]; Planning and Implementation Management Support System *PIMSS.NET Resource Centres: The No.1 Source of IDP Information* <http://www.pimss.net/PIMSS.asp> [Datum van gebruik: 16 September 2003].

moet aan die ontwikkelingsplanne gekoppel word.⁶²² Die *Beleidskrif op Geïntegreerde Ontwikkelingsbeplanning*⁶²³ definieer geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning as “a form of planning that involves linkage and co-ordination between all sectors of activity that impact on the operation of a local authority.”⁶²⁴

In die lig van bogenoemde, kan geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning dus gedefinieer word as ‘n proses wat poog om die impak van skaars hulpbronne en beperkte vermoë deur die ingryping van beplanningsontwikkeling op ‘n strategiese en holistiese wyse, te verhoog.⁶²⁵

4.2.3 ONTSTAAN VAN GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING

Die *Oorgangswet op Plaaslike Regering* is gepromulgeer met die doel om tussentydse maatreëls neer te lê vir die bevordering van die herstrukturering van plaaslike owerhede. Herstrukturering van plaaslike owerhede behels die verandering van strukture en werksaamhede van plaaslike owerhede. Ingevolge hierdie Wet, word plaaslike owerhede verplig om geïntegreerde ontwikkelingsplanne vir sy gebied op te stel,⁶²⁶ waardeur die Wet impliseer dat plaaslike owerhede ‘n stelsel van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning moet nastreef. Daar is in die *Oorgangswet* vir die eerste keer in wetgewing na geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning en geïntegreerde ontwikkelingsplanne verwys. Hierdie Wet was die begin van ontwikkelingsgerigte beplanning in Suid-Afrika en die eerste van ongeveer nege stukke wetgewing waarin die verpligting op plaaslike owerhede geplaas is om geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning in hulle gebiede toe te pas. Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning is in 1996 as ‘n vorm van strategiese beplanning vir plaaslike regering bekend gestel. Dit is die hoof beplanningsinstrument wat alle beplanning en besluitneming in plaaslike owerhede reguleer en beïnvloed. Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning bevat baie van die karaktereenskappe van *Local Agenda 21*⁶²⁷ en verteenwoordig ‘n meganisme vir plaaslike owerhede om sy ontwikkelingsrol te vervul.⁶²⁸

⁶²² *Source of IDP Information; Integrated Development Planning Handbook* 18.

⁶²³ Hierna die *Beleidskrif* genoem.

⁶²⁴ Dit beteken dat enige beleide of wetgewing wat deur lyn departemente soos Departement van Water, Departement van Grondsake, Departement van Vervoer, Departement van Behuising en Departement van Omgewingsake, vervaardig word, in lyn moet wees met die geïntegreerde ontwikkelingsplan. Oranje, Harrison, van Huyssteen & Meyer *A Policy Paper on Integrated Development Planning* Final Draft October 2000 4.

⁶²⁵ *Integrated Development Planning Handbook* 18.

⁶²⁶ A 10C(2)(a) saamegeles met Skedule 2; Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 2 17.

⁶²⁷ *Local Agenda 21* is ‘n onderbou van volhoubare ontwikkeling. Dit word volledig bespreek in 4.1.5.4 hieronder.

⁶²⁸ United Nations Development Programme “Executive Summary” in *Case Studies on Sustainability in Local Governance* 5. <http://www.undp.org.za/agenda21/Case%20Studies.pdf> [Datum van gebruik: 27 September 2003].

Die krisis in plaaslike regering was die hoofrede waarom die nasionale hervormingsproses in 1990 begin is. Protesoptogte in die 1980's teen die wyse waarop menslike vestigings ontwikkel is, het bygedra tot die ineenstorting van plaaslike regering in die apartheidsera. Onderontwikkelde gebiede het 'n tekort aan dienste ondervind en slegs sekere gebiede is van dienste voorsien. Met die daarstelling van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*⁶²⁹ het plaaslike regering 'n stelsel van demokratiese en gelyke regering, wat geïntegreerde volhoubare ontwikkeling as onderbou het, betree. Die stelsel van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning is egter nie slegs met die *Interim-Grondwet* begin nie, maar het ook neerslag gevind in die HOP, die *Growth, Employment and Redistribution Strategy (GEAR)* van Junie 1996 asook die *Witskrif op Plaaslike Regering*.⁶³⁰ Uit hoofde van die *Interim-Grondwet* het plaaslike regering 'n mandaat ontvang om die volhoubare lewering van dienste te verseker, om sosiale en ekonomiese ontwikkeling en 'n veilige en gesonde omgewing te bevorder, om prioriteit te verleen aan die basiese behoeftes van die gemeenskap en om die deelname van die gemeenskap aan die beplanningsstelsel aan te moedig.⁶³¹ Al bogenoemde sentreer dus rondom ontwikkelende plaaslike regering, waarvan geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning die belangrikste onderdeel is. Dit word dus gesien as 'n meganisme om prioritisering en integrering in die munisipale beplanningsproses teweeg te bring.

4.2.4 DOEL VAN GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING

Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning het dit ten doel om die lewenskwaliteit van mense binne die munisipale gebiede te verbeter. Dit stel die raamwerk hoe grond binne die munisipale gebied gebruik moet word, watter hulpbronne aangewend moet word en hoe die omgewing beskerm moet word.⁶³² Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning is 'n strategiese beplanningsinstrument wat alle beplanning en ontwikkeling en alle besluite ten opsigte van beplanning, bestuur en ontwikkeling van grond in die plaaslike owerheidsgebied, reguleer. Enige strategiese beplanning binne 'n plaaslike owerheid moet geskied binne die raamwerk van die geïntegreerde ontwikkelingsplan vir die gebied. Deur middel van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning word planne verbind, geïntegreer en gekoördineer en word die gebruik van natuurlike bronne met die planne gekoppel.⁶³³

Uit hoofde van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning word plaaslike owerhede in staat gestel om

⁶²⁹ 200 van 1993. Hierna die *Interim-Grondwet* genoem.

⁶³⁰ Section A of the *Integrated Development Planning Manual*.

⁶³¹ A 152(1) van die *Grondwet*.

⁶³² *What is Integrated Development Planning?; Integrated Development Planning* 18.

⁶³³ De Visser "Integrated Development Planning in the Municipal Systems Act" in *Community Law Centre* April 2001 *Local Government Law Bulletin* vol 3 no 1 [http://www.sn.apc.org/users/clc/localgovt/bulletin/01\(1\)ldp2.htm](http://www.sn.apc.org/users/clc/localgovt/bulletin/01(1)ldp2.htm) [Datum van gebruik: 20 September 2003].

met die gefragmenteerde beplannings- en implementeringsproses van die verlede weg te doen en om alle belangrike sektore⁶³⁴ wat 'n rol te speel het in ontwikkelingsbeplanning, te betrek by die beplanningsproses.⁶³⁵ Die doel van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning is om 'n raamwerk en ontwikkelingsplan aan die plaaslike owerheid te verskaf om grondgebruike binne die munisipale gebied te reguleer en wat plaaslike owerhede in staat sal stel om hulle daaglikse werksaamhede te verrig.⁶³⁶ In die lig van bogemelde, is geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning derhalwe 'n proses waardeur toekomstige ontwikkeling op 'n geordende, verstandige en bestuurbare wyse verkry word en waar die finansiële hulpbronne vir ontwikkeling op 'n gedissiplineerde en redelike wyse toegeken word.

Die geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsproses poog om spesifieke ontwikkelingsprogramme te skep, tesame met 'n begroting waarbinne hierdie programme geïmplementeer kan word. Dit poog om die implementeringsproses te monitor en te evalueer en 'n proses daar te stel vir die voortdurende verandering, opgradering en verbetering van die proses. Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning bestaan uit 'n paar belangrike aktiwiteite soos die bepaling van 'n visie vir die plaaslike owerheid, die stel van doelwitte, analisering van die proses, 'n geïntegreerde ontwikkelingsraamwerk, ontwikkelingsstrategieë, planne en begrotings, moniterings- en hersieningsprosedures en provinsiale goedkeuring van die geïntegreerde ontwikkelingsplanne.⁶³⁷

Gocie beplanning is noodsaaklik vir ontwikkeling en dus kan geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning beskou word as 'n beplanningsproses wat spesifiek ontwerp is om plaaslike owerhede daartoe in staat te stel om doeltreffend vir ontwikkeling in hulle gebied te beplan. Derhalwe moet alle plaaslike owerhede geïntegreerde ontwikkelingsplanne vir hulle onderskeie gebiede opstel.⁶³⁸

4.2.5 BELANG VAN GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING

Die nuwe bedeling in Suid-Afrika het 'n era van transformasie teweeggebring. Die oorgangsfase van plaaslike regeringsisteme het onlangs, met die afbakening van grense en die algemene verkiesing van 2000, oorgegaan in die nuwe stelsel van plaaslike regering, wat geïntegreerde

⁶³⁴ Soos vervoer, gesondheid, omgewing en veiligheid.

⁶³⁵ City of Johannesburg *Integrated development planning at local government level* http://www.goafrica.co.za/joburg/city_vision/idp_intro.pdf [Datum van gebruik: 21 September 2003].

⁶³⁶ *What is Integrated Development Planning?*

⁶³⁷ *Ibid.*

⁶³⁸ Department of Provincial and Local Government *'n Kort Handleiding tot die Witskrif op Plaaslike Regering: Afdeling A: Die huidige Werklikheid* <http://www.dplg.gov.za/Documents/Wpaper/ShortGuide/AfrikaansDoc.htm#asgscb> [Datum van gebruik: 14 September 2003].

ontwikkelingsbeplanning beklemtoon.⁶³⁹ Ingevolge artikel 23 van die *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels*⁶⁴⁰ is 'n plaaslike owerheid verplig (*moet*) om ontwikkelingsgeörienteerde beplanning binne sy gebied te onderneem ten einde te verseker dat die doelstellings en ontwikkelingsverpligtinge uiteengesit in die *Grondwet*,⁶⁴¹ bereik word.⁶⁴² *Ex lege* is 'n mandaat aan plaaslike owerhede verleen om 'n stelsel van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning binne sy gebied te implementeer. Uit hoofde van hierdie mandaat, moet geïntegreerde ontwikkelingsplanne opgestel word wat gekoppel is aan die jaarlikse begroting van die plaaslike owerhede. Dit is derhalwe noodsaaklik om te bepaal watter belang geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning vir 'n plaaslike owerheid het.

Daar bestaan ongeveer sewe hoofredes waarom geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning belangrik vir 'n plaaslike owerheid is, naamlik:

- i. Dit verseker die effektiewe aanwending van die hulpbronne van die plaaslike owerheid;⁶⁴³
- ii. Dit verseker die spoedige lewering van dienste;⁶⁴⁴
- iii. Dit speel 'n belangrike rol in die bekikbaarheid van addisionele fondse;⁶⁴⁵
- iv. Deur geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning word demokrasie versterk;⁶⁴⁶
- v. Dit is 'n belangrike instrument in die wegdoening met apartheidsbeplanning;⁶⁴⁷

⁶³⁹ Department of Constitutional Development *Integrated Development Planning Manual* Section B: Towards a new system of integrated development planning <http://www.local.gov.za/DCD/idpmanual/idp03.html> [Datum van gebruik: 27 September 2003].

⁶⁴⁰ 32 van 2000. Hierna die *Stelselwet* genoem.

⁶⁴¹ Aa 152 en 153.

⁶⁴² Aa 23(1)(a) en 23(1)(b). De Visser "Integrated Development Planning in the Municipal Systems Act" April 2001 *Local Government Law Bulletin* vol 3 no 1. [http://www.sn.apc.org/users/clc/localgovt/bulletin/01\(1\)idp.htm](http://www.sn.apc.org/users/clc/localgovt/bulletin/01(1)idp.htm) [Datum van gebruik: 19 September 2003].

⁶⁴³ Deur geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning kan skaars hulpbronne effektief gebruik word. Dit help plaaslike owerhede om te fokus op die behoeftes van die gemeenskap met inagneming van die beskikbaarheid van hulpbronne. Deur geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning moet die plaaslike owerheid die koste effektiefste maniere vir dienslewering vind.

⁶⁴⁴ U h v geïntegreerde ontwikkelingsplanne word gebiede geïdentifiseer wat arm is en dus geen of min dienste het. Hierdie planne toon aan waar munisipale fondse aangewend behoort te word. Implementering van die ontwikkelingsplanne word vergemaklik omdat die relevante rolspelers deel van die proses is en dit bevat meganismes om te verseker dat projekte en programme effektief toegepas en geïmplementeer word.

⁶⁴⁵ Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning maak voorsiening dat finansiële besluitneming op die plaaslike regeringsvlak gebaseer word op 'n breër visie en strategie. Dit verseker dat plaaslike owerhede addisionele fondse kan bekom, aangesien regeringsdepartemente en privaatbeleggers gewillig is om te belê in plaaslike owerhede wat duidelike ontwikkelingsplanne het.

⁶⁴⁶ Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning is 'n effektiewe meganisme vir gemeenskappe om 'n inset te lewer in hoe hulle behoeftes aangespreek moet word en die wyse waarop hulle stede en dorpe moet ontwikkel. Deur die aktiewe deelname van alle belangrike rolspelers aan geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning en die opstel van ontwikkelingsplanne, word besluite op 'n demokratisie en deursigtige wyse geneem. Die rolspelers wys hulle behoeftes uit en hierdie behoeftes word in die ontwikkelingsplanne vervat.

⁶⁴⁷ Dit blyk dat geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning as 'n metode aangewend kan word om weg

Vervolg...

- vi. Dit bevorder die samewerking tussen plaaslike, provinsiale en nasionale regering;⁶⁴⁸ en
- vii. Deur geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning word strategiese denke in plaaslike owerhede gevestig.⁶⁴⁹

Buiten bogemelde, is geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning ook belangrik, omdat van beplanning vereis word om die model van apartheidstede te verbreek. Uit hoofde van die huidige *Grondwet* het plaaslike owerhede 'n nuwe meer uitgebreide rol, wat 'n ontwikkelende rol behels, om te vervul. Hierdie rol kan net vervul word deur pro-aktiewe en strategiese beplanning. Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning is 'n belangrike wyse waarop plaaslike owerhede strategiese beleidsdoelwitte kan ontwikkel, hulpbronne kan toeken en hulle eie doelstellings kan stel.⁶⁵⁰ Ten einde dit te bereik, is gekoördineerde ingryping nodig. Dit is verder belangrik, aangesien dit plaaslike owerhede help om skaars hulpbronne en kapasiteit effektief toe te ken. 'n Effektiewe meganisme vir gemeenskappe word voorsien deurdat geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning bepaal hoe behoeftes aangespreek en op watter wyses stede en dorpe beplan moet word. Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning verskaf dus 'n meganisme wat stede en plaaslike owerhede sal toelaat om vanaf die huidige situasie te beweeg na 'n beter en meer aanvaarbare een.⁶⁵¹

4.2.6 KARAKTEREIEKSKAPPE VAN GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING

4.2.6.1 INLEIDING

Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning word saamgestel uit verskeie eienskappe. Hierdie eienskappe vorm die grondslag van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning, waarsonder dit nie kan bestaan nie.

te doen met apartheidsbeplanning. Die apartheidsbeplanning het sekere gebiede, soos landelike gebiede en die tradisionele swart gebiede van dienste en ontwikkelingsbeplanning ontleem. Deur geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning word munisipale hulpbronne in hierdie benadeelde gebiede aangewend en poog om landelike en stedelike gebiede te integreer en om dienste uit te brei na die arm gebiede.

⁶⁴⁸ Deur geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning word die verskillende sfere van regering aangemoedig om saam te werk ten einde die ontwikkelingsbehoefes in hulle plaaslike gebiede aan te spreek. Artikel 24(1) van die *Stelselwet* bepaal dat die beplanning wat deur plaaslike owerhede onderneem word, met die ontwikkelingsplanne en strategieë van ander plaaslike owerhede en ander regeringsliggame, moet ooreenstem en versterk ten einde werking te verleen aan die beginsel van samewerkende (*co-operative*) regering soos vervat in artikel 41 van die *Grondwet*.

⁶⁴⁹ U h v hierdie beginsel neem beplanning op 'n kort, medium en langtermyn perspektief aan. Laastens kan geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning, as dit effektief aangewend word, bydra tot die herontwikkeling en administratiewe herorganisasie van plaaslike owerhede. *Integrated Development Planning Handbook 19; Integrated Development Planning for Local Government.*

⁶⁵⁰ Section B of the *Integrated Development Planning Manual*.

⁶⁵¹ *Integrated Development Planning Handbook 19*.

4.2.6.2 SAMEWERKENDE REGERING

Die eerste eienskap van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning, is samewerkende regering. Ingevolge die *Grondwet*, bestaan die plaaslike sfeer van regering uit plaaslike owerhede vir die hele territoriale gebied van Suid-Afrika.⁶⁵² Die *Grondwet* stel die konsep samewerkende regering (*co-operative government*) bekend.⁶⁵³ Samewerkende regering is die beginsels in terme waarvan die verskillende sfere van regering⁶⁵⁴ moet saamwerk ten einde een gemeenskaplike doel te bereik, naamlik geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning.⁶⁵⁵

Die grondwetlike verpligtinge⁶⁵⁶ ten opsigte van samewerkende regering is *legio*.⁶⁵⁷ Die beginsel van samewerkende regering impliseer dat regeringsmagte nie meer net in die nasionale sfeer van regering vestig nie, maar in alle sfere van regering.⁶⁵⁸ Maar die *Groenskryf* identifiseer dat daar 'n tekort aan samewerking tussen die verskillende sfere van regering bestaan. Die feit dat die verskillende sfere van regering nie kennis het van hulle spesifieke funksies ten opsigte van beplanning nie, dra by tot die nie-bestaan van samewerking tussen die verskillende sfere van regering. Die *Groenskryf* stel voor dat die funksies van elke sfeer van regering gedefinieer word en dat sover moontlik gepoog word om

⁶⁵² A 151. Elke plaaslike owerheid bestuur sy eie gebied ooreenkomstig provinsiale en nasionale wetgewing, Scheepers *Legal duty of local government* 340.

⁶⁵³ Sien in die verband *Ex Parte The President of the Republic of South Africa in re: Constitutionality of the Liquor Bill* 1999 JOL 5755 (KH) 28; *National Gambling Board v Premier of Kwazulu-Natal & others* 2002 JOL 9316 (KH) 14 ev; *Premier of the Province of the Western Cape and another v Electoral Commission and another* 1999 JOL 5632 (KH) 10.

⁶⁵⁴ Ingevolge a 40(1) is die regering verdeel in drie sfere, nl nasionaal, provinsiaal en plaaslik.

⁶⁵⁵ Dit poog ook om 'n stelsel te skep waarbinne dispute tussen hierdie sfere opgelos kan word. U h v hierdie beginsels, is die verskillende sfere van regering verplig om die Republiek effektief, deursigtig, verantwoordelik en binne redelike perke te bestuur. Die verskillende sfere van regering is ook verplig om die ander se magte en funksies te respekteer en hulle eie funksies uit te oefen binne die grense van die *Grondwet*. Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 2 1.

⁶⁵⁶ A 41 van die *Grondwet* gee 'n uiteensetting van die verpligtinge wat met samewerkende regering geassosieer word. Dit bepaal *inter alia* dat alle regeringsfere en alle staatsorgane binne elke sfeer die vrede, die nasionale eenheid en die onverdeelbaarheid van die Republiek moet bewaar, die welsyn van die mense van die Republiek verseker, doeltreffende, deursigtige, verantwoordingspligtige en samehangende regering vir die Republiek as geheel voorsien, die grondwetlike status, instellings, bevoegdheide en funksies van regering in die ander sfere eerbiedig, hulself geen bevoegdheid of funksies toe-eien behalwe dié wat ingevolge die *Grondwet* aan hulle opgedra is nie, hul bevoegdheide uitoefen en hul funksies verrig op 'n wyse wat nie inbreuk maak op die geografiese, funksionele of institusionele integriteit van regering in 'n ander sfeer nie en in wedersydse vertroue en *bona fides* met mekaar saamwerk deur vriendskaplike betrekkinge te bevorder, mekaar te help en te ondersteun, mekaar van inligting te voorsien en met mekaar oorleg te pleeg, oor sake van gemeenskaplike belang, hul optrede en wetgewing met mekaar te koördineer, by ooreengekome prosedures te hou en regsverrigtinge teen mekaar te vermy.

⁶⁵⁷ A 41(1) van die *Grondwet*; Pimstone "The Constitutional Basis of Local Government in South Africa" in Atkinson & Reitzes (Eds) *From a tier to a sphere - local government in the new South African Constitutional order* 1998 Kaapstad Creda Press 8; Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering "Chapter 2: Constitutional Development" in *An institutional scan* 2.

⁶⁵⁸ *Ex Parte: Constitutionality of the Liquor Bill* 28.

samewerking tussen die verskillende sfere te bewerkstellig. Dit kan byvoorbeeld bereik word deur 'n nasionale beleid op te stel waardeur al drie sfere van regering gebind word.⁶⁵⁹ Ten einde uitvoering te gee aan die voorstelle van die *Groenskryf*, is daar gepoog om die probleem in wetgewing aan te spreek. Artikel 24 van die *Stelselwet* handel met munisipale beplanning in samewerkende regering. Dit bepaal dat beplanning op samewerkende regering gerig moet wees. Ingevolge hierdie artikel, moet beplanning in lyn wees met en die ontwikkelingsplanne en -strategieë van ander plaaslike owerhede en regeringsliggame komplimenteer.⁶⁶⁰ Artikel 24(3) bepaal dat indien van plaaslike owerhede verwag word om aan die beplanningsvereistes in terme van wetgewing te voldoen, moet die verantwoordelike staatsorgaan sy wetgewing in lyn bring met die *Stelselwet*. Met die implementering van die wetgewing moet die plaaslike owerheid wat daardeur geraak word, geraadpleeg word. Dit kan dus gesien word as die grondbeginsel van samewerkende regering.

Soos tereg in die *Groenskryf* uitgewys is, kan samewerkende regering net bereik word indien die funksies van die verskillende sfere van regering bepaal en duidelik uiteengesit word. Daar is ook gepoog om deur middel van wetgewing die rol en funksies van die verskillende sfere van regering te bepaal. Weens die belang van duidelik gedefinieerde rolle, is selfs in die *Grondwet*⁶⁶¹ aandag gegee aan die rolle en funksies van die verskillende sfere van regering. Die rol van plaaslike owerhede in geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning word so belangrik geag dat selfs in artikel 156 van die *Grondwet* daaraan aandag gegee word. Die rol en funksies van plaaslike regerings word ook in die *Witskryf op Plaaslike Regering* omskryf. Die *Witskryf* is gebaseer op die grondwetlike mandaat aan plaaslike regering verskaf, soos vervat in artikel 153 van die *Grondwet*. Die vlakke van plaaslike owerhede⁶⁶² en die funksies van elke kategorie plaaslike owerheid word mee gehandel in die *Plaaslike Regering: Wet op Munisipale Strukture*.⁶⁶³ Die ontstaan van hierdie Wet is te danke aan die belang wat die *Grondwet* aan plaaslike regering en die funksies daarvan in die ontwikkeling van die land gegee het.⁶⁶⁴ Hierdie Wet omskryf die verskillende kategorieë plaaslike owerhede wat na die afbakening van die munisipale grense ontstaan het en die funksies wat deur hierdie plaaslike owerhede verrig moet word.

Die doel van die *Strukturewet* wat vervat word in die lang titel van die Wet, is om voorsiening te maak vir die daarstelling van plaaslike owerhede ooreenkomstig kategorieë en soorte plaaslike owerhede en

⁶⁵⁹ *Green Paper on Development and Planning* 12 ev.

⁶⁶⁰ A 24(1).

⁶⁶¹ Skedule 4 en 5.

⁶⁶² Plaaslike owerhede bestaan uit kategorie A, B en C munisipaliteite. A 155 van die *Grondwet*.

⁶⁶³ 117 van 1998. Hierna die *Strukturewet* genoem.

⁶⁶⁴ Voorwoord van die *Strukturewet*.

om die funksies van die onderskeie plaaslike owerhede te bepaal. Dit is nodig om spesifieke kategorieë plaaslike owerhede te identifiseer, ten einde magte en bevoegdhede daaraan te verleen. Artikel 83 van die *Strukturewet* bevestig dat 'n plaaslike owerheid die magte en funksies besit soos voorgeskryf in artikels 156 en 229 van die *Grondwet*. Van plaaslike owerhede word vereis om geïntegreerde ontwikkeling binne hulle gebied deur geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning te bereik.⁶⁶⁵ Die nuwe plaaslike regeringstelsel in Suid-Afrika is gemik op die opheffing van die armes deur die toekenning van hulpbronne en inter-departementele vennootskappe. Die instrument tot die beskikking van plaaslike owerhede ter bereiking van bogenoemde, is geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning.⁶⁶⁶

Samewerkende regering is 'n baie belangrike vereiste vir die drie sferes van regering, om 'n betekenisvolle rol in geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning te speel.⁶⁶⁷ Dit is dus duidelik dat geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning binne die verskillende sferes van regering slegs bereik kan word indien daar samewerking tussen die verskillende sferes van regering bestaan. Deur plaaslike geïntegreerde ontwikkelingsplanne te baseer op provinsiale planne en provinsiale geïntegreerde ontwikkelingsplanne op nasionale planne, sal meer duidelikheid bestaan ten opsigte van die rigting van ontwikkelingsbeplanning. Die bedoeling is dat Suid-Afrika op 'n stelsel van samewerkende regering moet funksioneer.⁶⁶⁸ Dit is 'n nuwe uitdaging vir alle sferes van regering⁶⁶⁹ en bevestig dus die stelsel van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning.

4.2.6.3 ONTWIKKELINGSGERIGTE PLAASLIKE REGERING

Plaaslike owerhede in Suid-Afrika staan nie alleen uitdaginge in die gesig wat normaalweg gepaard gaan met 'n proses van ontwikkeling of transformasie nie, maar is noodsaaklik om sy fokus te verskuif

⁶⁶⁵ Aa 83(3) & 84(1).

⁶⁶⁶ Department of Provincial and Local Government *IDP Policy and Principles address by Ms. Lindiwe Msegana-Nlelela, Director-General of the Department of Provincial and Local Government, Republic of South Africa, at the IDP event, World Summit on Sustainable Development Johannesburg, 23 August 2002* <http://www.dplg.gov.za/Speeches/date23Aug2002.htm> [Datum van gebruik: 7 Oktober 2003]; Sien ook Departement van Staatkundige Ontwikkeling 'n *Kort Handleiding tot die Witskrif op Plaaslike Regering* Afdeling C: Samewerkende Regering <http://www.local.gov.za/DCD/policydocs/whitepaper/shortguide/assgsecb.html> [Datum van gebruik: 14 September 2003].

⁶⁶⁷ Pimstone *Constitutional Basis of Local Government* 8.

⁶⁶⁸ Onbekend *Government in South Africa* http://www.safrika.info/ess_info/sa_glance/government/gov.htm [Datum van gebruik: 20 Oktober 2003]. Sien ook in die algemeen Steytler "Concurrency and co-operative government: The law and practice in South Africa" 2001 *SA PR* vol 16 no 2 246; Devenish "Co-operative governance" *LAWSA First Reissue* vol 5 par 71.

⁶⁶⁹ Afdeling B *Kort Handleiding tot die Witskrif op Plaaslike Regering*.

in ooreenstemming met die nuwe ontwikkelingsparadigma wat in Suid-Afrika ontstaan het.⁶⁷⁰ Die *Grondwet* spel die rol van die regering in 'n demokratiese Suid-Afrika uit - regering moet op ontwikkeling gerig wees.⁶⁷¹ Na aanleiding van hierdie verpligtinge, moet plaaslike regering toesien dat alle gemeenskappe toegang tot basiese dienste het, almal aan besluitneming en beplanning kan deelneem, die plaaslike ekonomie groei, werkgeleenthede meer word en plaaslike hulpbronne wyslik gebruik word om almal se lewensgehalte te verbeter, nou en in die toekoms.⁶⁷² Baie van die sisteme van die plaaslike owerhede is nie in lyn met die verpligtinge nie en moet hersien word.⁶⁷³

Sedert die eerste demokratiese verkiesing van Suid-Afrika en dus met die inwerkingtrede van die *Oorgangswet*, het die aard en funksies van plaaslike owerhede aansienlik verander. Die een gebied wat die meeste verandering ondergaan het, is die gebied van ontwikkeling. Tesame met die verandering is 'n verpligting op plaaslike owerhede geplaas om te verseker dat ontwikkelingsbeleide en -wetgewing geïmplementeer word.⁶⁷⁴ Die *Oorgangswet* is gepromulgeer met die doel om tussentydse maatreëls neer te lê vir die bevordering van die herstrukturering⁶⁷⁵ van plaaslike owerhede. In terme van hierdie Wet, word plaaslike owerhede verplig om geïntegreerde ontwikkelingsplanne vir sy gebied op te stel.⁶⁷⁶ Daardeur impliseer die Wet dat plaaslike owerhede 'n stelsel van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning moet nastreef. Hierdie Wet was die begin van ontwikkelingsgerigte beplanning in Suid-Afrika. Ontwikkelingsgerigte plaaslike regering is 'n regering wat op 'n holistiese wyse met almal wat 'n rol in beplanning en ontwikkeling het om te speel, saamwerk om volhoubare ekonomiese en maatskaplike ontwikkeling te bevorder⁶⁷⁷ en om volhoubare vestigings te skep ten einde die lewenskwaliteit van alle inwoners te verbeter.⁶⁷⁸ Dit het as hoof oogmerk die bevordering van die ekonomiese en maatskaplike ontwikkeling van die regering en sluit in die voorsiening van toegang tot basiese dienste vir almal en die neem van stappe om volhoubare

⁶⁷⁰ Scheepers *Legal duty of local government* 339.

⁶⁷¹ A 153. Hierdie artikel lees as volg:

153. 'n Plaaslike owerheid moet

- sy administrasie en sy begrotings en beplanningsprosesse so struktureer en bestuur dat voorrang verleen word aan die basiese behoeftes van die gemeenskap en dat die maatskaplike en ekonomiese ontwikkeling van die gemeenskap bevorder word; en

- aan nasionale en provinsiale ontwikkelingsprogramme deelneem.

⁶⁷² Afdeling B van die *Kort Handleiding tot die Wiskrif op Plaaslike Regering*.

⁶⁷³ Department of Public Service and Administration "Background" in *The White Paper on Transforming Public Service Delivery (Batho Pele White Paper)* Kennisgewing no 1459 van 1997 in Staatskoerant vol 388 no 18340 gedateer 1 Oktober 1997 12.

⁶⁷⁴ Scheepers *Legal duty of local government* 339.

⁶⁷⁵ Herstrukturering van plaaslike owerhede behels die verandering van strukture en werksaamhede van plaaslike owerhede.

⁶⁷⁶ A 10C(2)(a) saamgelees met Skedule 2; Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 2 17.

⁶⁷⁷ Afdeling A van die *Kort Handleiding tot die Wiskrif op Plaaslike Regering*.

⁶⁷⁸ Parnell & Pieterse "Developmental local government: the second wave of post-apartheid urban

Vervolg...

werkskepping te bevorder.⁶⁷⁹ Uit hoofde van die *Witskrif op Plaaslike Regering*⁶⁸⁰ kan ontwikkelingsgerigte plaaslike regering bereik word deur geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning,⁶⁸¹ die opstel van geïntegreerde ontwikkelingsplanne en prestasiebestuur.⁶⁸² Dit is duidelik dat daadwerklike pogings deur die regering deur middel van wetgewing aangewend word om te beweeg na 'n nuwe plaaslike regeringstelsel wat ontwikkelingsgerig is. Deur ontwikkelingsgerigte beplanning sal gepoog word om die verskil gelaat deur apartheidsbeplanning in landelike en stedelike gebiede, aan te spreek.⁶⁸³

Die regering se beleid rakende die verdeling van verantwoordelikhede aan laer sfeer 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*. Hierdie Wet verskaf 'n raamwerk vir die hervorming van die huidige ontwikkelingsbeplanningsproses in die interim periode, deur voorsiening te maak vir die spoedige vrystelling van grond ten einde die druk, veral in stedelike gebiede, te verminder.⁶⁸⁴ Dit stel dus 'n nuwe raamwerk vir grondontwikkeling en geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning bekend. Volgens die *Witskrif op die Suid-Afrikaanse Grondbeleid* van 1997, is die daarstelling van 'n samehangende en toeganklike raamwerk vir grondontwikkeling slegs bereikbaar oor 'n lang termyn.⁶⁸⁵

679 construction" 1999 *Africanus* vol 29 no 2 76; Scheepers *Legal duty of local government* 342.

Afdeling B van die *Kort Handleiding tot die Witskrif op Plaaslike Regering*.

680 Die *Witskrif op Plaaslike Regering* bevat die amptelike beleid op plaaslike regering in Suid-Afrika. Dit is gebaseer op die grondwetlike mandaat soos vervat in A 153 van die *Grondwet* en plaas 'n verpligting op plaaslike regering om uitvoering te gee aan die Handves van Menseregte en ander beginsels uiteengesit in die *Grondwet*.

681 Goeie beplanning is noodsaaklik vir ontwikkeling. Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning is 'n beplanningsproses wat spesifiek ontwerp is om plaaslike owerhede daartoe in staat te stel om doeltreffend vir ontwikkeling in hulle gebied te beplan. Dit behels:

- Samewerking met die gemeenskap om gemeenskapsbehoefes te bepaal;
- Die ontwikkeling van 'n gemeenskaplike visie en bepaling van prioriteite en doelwitte;
- Die bepaling watter hulpbronne beskikbaar is;
- Die ontwerp van programme en projekte;
- Samewerking tussen die onderskeie munisipale programme;
- Behoorlike finansiële beplanning en begroting;
- Die opstelling van planne vir implementering; en
- Deurlopende monitering en evaluering van programme.

682 Plaaslike owerhede moet hulle prestasie meet om te verseker dat hulle doelwitte bereik word. Om dit te kan doen, moet hulle sleutelprestasie-aanduiders opstel in ooreenstemming met a 39 van die *Stelselswet*. Sleutelprestasie-aanduiders is teikens wat hulle kan gebruik om seker te maak dat programme volgens plan verloop en dat hulpbronne doeltreffend gebruik word. Gemeenskapsgroepe moet by die opstel van sleutelprestasie-aanduiders betrokke wees. Afdeling A van die *Kort Handleiding tot die Witskrif op Plaaslike Regering*.

683 *Witskrif op Plaaslike Regering*. Verdere wetgewing in die verband gepromulgeer, is die *Strukturewet* en die *Stelselswet*. Scheepers *Legal duty of local government* 342; Parnell & Pieterse *Developmental local government* 75.

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

685 Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering "Chapter 5: Development Vervolg...

Sommige van die sleuteloormerke van ontwikkelingsgerigte plaaslike regering, sluit in om basiese huishoudelike infrastruktuur en dienste te verskaf. Elkeen in die gebied moet basiese en bekostigbare dienste hê.⁶⁸⁶ 'n Tweede oogmerk is om te beplan vir geïntegreerde stede, dorpe en landelike gebiede. Dertens moet ontwikkelingsgerigte plaaslike regering poog om plaaslike ekonomiese ontwikkeling te bevorder.⁶⁸⁷ Soos hierbo genoem, is ontwikkelingsgerigte plaaslike regering, 'n regering wat saamwerk met almal wat 'n rol het om te speel in volhoubare ekonomiese en maatskaplike ontwikkeling. Dit beteken dat plaaslike regering die volgende moet doen: dit verskaf gemeenskapleierskap,⁶⁸⁸ bevorder die maatskaplike en ekonomiese welstand van die inwoners,⁶⁸⁹ koördineer en integreer alle pogings om die gebied te ontwikkel⁶⁹⁰ en bevorder en bou plaaslike demokrasie.⁶⁹¹ Tyd sal leer of die gemelde werktuie effektief bygedra het tot ontwikkelingsgerigte plaaslike owerhede.

4.2.6.4 ENKELE BEPLANNINGSISTEEM

Voor 1994 het sowat sewentien wettige wyses bestaan vir die ontwikkeling van grond en uitoefening van grondgebruiksregte.⁶⁹² Daar het derhalwe 'n behoefte aan wetgewing bestaan wat 'n eenvoudige

Planning" in *An institutional Scan 1*; sien Whittle "Property Law Industry primes itself" Julie 1995 *De Rebus* 391.

- ⁶⁸⁶ Hierdie dienste sluit dinge soos toegang tot skoon water, afvalverwydering en riolering in.
- ⁶⁸⁷ Parnell & Pieterse *Developmental local government* 76; Afdeling B van die *Kort Handleiding tot die Witskrif op Plaaslike Regering*.
- ⁶⁸⁸ Die plaaslike owerheid moet met alle sektore van die gemeenskap saamwerk om 'n gedeelde visie en doelwitte vir ontwikkeling te stel en om hierdie visie en doelwitte te verwesenlik.
- ⁶⁸⁹ 'n Plaaslike owerheid moet verseker dat al sy planne, beleide, programme en werksaamhede sal lei tot ekonomiese en maatskaplike ontwikkeling en 'n beter lewensgehalte vir almal - veral vir diegene wat histories benadeel is.
- ⁶⁹⁰ Alle beskikbare hulpbronne - sowel materiële as menslike hulpbronne - sal nodig wees om die ontwikkelingsdoelstellings te bereik. 'n Ontwikkelingsgerigte plaaslike owerheid moet sorg dra dat daar gereelde kommunikasie met ander regeringsfere is en moet sover moontlik met burgerlike, private en publieke organisasies, vennootskappe vir ontwikkeling van grond aangaan. Die plaaslike owerheid moet toesien dat alle pogings en bydraes saamwerk om die gemeenskaplike doel, nl ontwikkeling, te bereik.
- ⁶⁹¹ Die plaaslike owerheidsraad verteenwoordig die belange van die gemeenskap. Hierdie raad moet die gemeenskap en ander belanghebbende groepe betrek by besluite en prosesse wat die gemeenskap raak. Die raad moet spesiale maatreëls tref om te verseker dat alle mense by die ontwikkelingsproses betrek word. Afdeling B van die *Kort Handleiding tot die Witskrif op Plaaslike Regering*. Sien ook De Visser "The institutional framework for developmental local government: making good on the promise of development?" Konrad Adenauer Stiftung 2002 *Constitution and Law IV: Colloquium on Local Government Law Seminar Report* no 14 Johannesburg 35.
- ⁶⁹² 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 Onregmatige Plakkerie* 52 van 1951 (herroep deur die *Wet op die Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onregmatige 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;

Vervolg...

prosedure vir grondontwikkeling beskryf en wat nasionaal, parallel aan bestaande grondontwikkelingswetgewing en prosedures, gebruik kan word.⁶⁹³ Volgens die *Suid-Afrikaanse Grondbeleid* moet die huidige wetgewende onsamehangendheid verander word in 'n geïntegreerde, effektiewe en gepaste beplannings- en ontwikkelingsstelsel, wat 'n balans handhaaf tussen die openbare belang en private eiendomsreg. Dit moet 'n finansiële, sosiale en algemeen aanvaarde benadering ten opsigte van grondontwikkeling en ruimtelike integrasie van dorpe en stede, asook 'n spoedige grondontwikkelingsprosedure daarstel. Duidelikheid moet geskep word met verwysing na verantwoordelikhede ten opsigte van grondontwikkeling.⁶⁹⁴

Verskeie stukke wetgewing is gepromulgeer, wat uitdruklik met hierdie aangeleentheid handel. Die eerste wet wat daargestel is as die sleutel tot bereiking van hierdie doelstellings, is die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*. Die lang titel van hierdie Wet stel die doel daarvan bekend, naamlik om buitengewone maatreëls in te voer om die implementering van heropbou- en ontwikkelingsprogramme en -projekte met betrekking tot grond te fasiliteer en bespoedig. Dit het ten doel om bovermelde beplanningsstelsels te verander na 'n enkel beplanningsstelsel wat meer ontwikkelingsgeoriënteerd en minder kontrole georiënteerd is. Die Wet poog om 'n "snelroete" vir sommige soorte ontwikkeling van grond te verskaf, sonder om in bestaande prosedure vas te haak.⁶⁹⁵ Dit verskaf gepaste en spoedige lewering deur nasionale eenvormige norme en standaarde ten opsigte van grondontwikkeling daar te stel.⁶⁹⁶ Toekomstige grondontwikkeling moet oorweeg word met verwysing na hierdie beginsels.⁶⁹⁷ Die oogmerk met hierdie Wet is dat dit parallel aan die provinsiale wetgewing⁶⁹⁸ grens en in die alternatief aangewend word as 'n gepaste meganisme vir die lewering en fisiese ontwikkeling van

- 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 Grondbesitgrete* 112 van 1991;
- die *Wet op Minder Formele Dorpstigting* 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).

⁶⁹³ Sien ook Budlender *et al* 2A-9; Du Plessis "Dorpsstigting: Suid-Afrikaanse Ontwikkelingstrust en selfregerende gebiede" 1991 *THRHR* 444; Du Plessis, Olivier & Pienaar "Nuwe Grondmaatreëls" 1991 *SA PR* 269.

⁶⁹⁴ Departement van Grondsake *White Paper* 79.

⁶⁹⁵ Van der Walt & Pienaar *Sakereg* 463; *Handbook on the Development Facilitation Act* 3.

⁶⁹⁶ Departement van Grondsake *White Paper* 80.

⁶⁹⁷ Van Wyk *LAWSA First Reissue* vol 28 par 67.

⁶⁹⁸ Bv die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe* (T); *Ordonnansie op Grondgebruiksbeplanning* (K); *Ordonnansie op Dorpe* (O); *Dorpsbeplanningsordonnansie* (N).

grond.⁶⁹⁹ 'n Bykomende bepaling tot die Wet is die regsvereiste vir die gestruktureerde interaksie en konsultasie tussen die verskillende departemente en sfere van regering. Volgens die *Witskrif* het die Wet die potensiaal om 'n nuwe era van beginsel georiënteerde beplanning daar te stel.⁷⁰⁰

Die teorie van 'n enkele beplanningsstelsel is ook in die *Gauteng Wet op Beplanning en Ontwikkeling*⁷⁰¹ uiteengesit. Die doel van die Wet is om 'n enkele stelsel vir ontwikkelingsbeplanning en die bestuur en ontwikkeling van grond vir die hele Gauteng daar te stel. Dit herroep alle provinsiale en nasionale wetgewing uit hoofde waarvan beplanning tans verrig word.⁷⁰² Dit beteken dat alle aansoek rakende beplanning, ontwikkeling en gebruik van grond in terme van hierdie Wet gedoen moet word.⁷⁰³ Daar sal vir alle grondgebruiksangeleenthede en dorpstigingsangeleenthede op provinsiale vlak net een wet wees wat aanwending sal vind. Dit gaan moontlik die prosesse vergemaklik, maar dit sal beteken dat alle aangeleenthede in detail omskryf en uiteengesit moet word ten einde 'n werkbare dokument saam te stel. Met die Wet word gepoog om die beginsels vir beplanning en ontwikkeling uit te lê ten einde uitvoer te gee aan die totstandkoming van die enkele ontwikkelingsbeplanningsstelsel. Ook die *Wetsontwerp op Grondgebruiksbestuur* van 2002 maak voorsiening vir die eenvormige regulering van grondgebruiksbestuur in Suid-Afrika. Die doel van hierdie Wetsontwerp is om al die bestaande wetgewing rakende beplanning, in een stuk wetgewing te vervat, ten einde die nasionale doelstelling van effektiewe grondgebruik te bereik. Die basis van die stelsel wat in hierin uiteengesit word, is gebaseer op beginsels en norme wat gemik is op volhoubaarheid, gelykheid, effektiwiteit en goeie regering.⁷⁰⁴ Dit bevat aanwysende beginsels wat riglyne sal wees waaraan alle beleide en wetgewing rakende ruimtelike beplanning,⁷⁰⁵ grondgebruiksbestuur en grondontwikkeling moet voldoen.⁷⁰⁶ Selfs die plaaslike owerheid se besluitneming ten opsigte van die formulering van planne of ontwikkelingsaansoeke moet in ooreenstemming met die hoofstuk 2-beginsels wees. Die hoofstuk 2-beginsels is dus 'n eenvormige stel prosedures vir die goedkeuring van grondontwikkelingsaansoeke⁷⁰⁷ en 'n voorstander van 'n eenvormige beplanningsproses.

⁶⁹⁹ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 4.

⁷⁰⁰ Departement van Grondsake *White Paper* 81.

⁷⁰¹ 3 van 2003.

⁷⁰² Wette wat by deur die Wet herroep gaan word, is *inter alia* die *Ordonnansie op Plaaslike Bestuur* 17 van 1939, die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe*, 15 van 1986, die *Ordonnansie op Verdeling van Grond* 20 van 1986, die *Wet op Minder Formele Dorpsstigting* 113 van 1991 en die *Gauteng Opheffing van Beperkingswet* 3 van 1996.

⁷⁰³ A 2.

⁷⁰⁴ Ministry of Agriculture and Land Affairs *White Paper on Spatial Planning and Land Use Management* July 2001.

⁷⁰⁵ Ruimtelike beplanning is die term wat huidig gebruik word vir fisiese beplanning.

⁷⁰⁶ Hfst 2 aa 3 tot 9.

4.2.6.5 OPENBARE DEELNAME

4.2.6.5.1 INLEIDING

Planning is not only for the people, in its most refined state it is done with the people.⁷⁰⁸

Alle ontwikkelingsverwante wetgewing en beleidsdokumente wat sedert 1994 gepubliseer is, vereis openbare deelname aan die ontwikkelings- en beplanningsproses.⁷⁰⁹ Die HOP stel dit baie duidelik dat development is not about the delivery of goods to a passive citizenry but about active involvement and growing empowerment.⁷¹⁰

Verteenwoordigende demokrasie, veral op plaaslike vlak soos in die geval van verkose stadsrade, spreek nie die behoeftes van die burgers voldoende aan nie. Beplanning is in die verlede beskou as outokraties en die belange van die mense is nie in ag geneem in die besluitnemingsproses nie. Ten einde hierdie probleem aan te spreek en die inwoners van die gemeenskap geleentheid te gee om deel te neem aan die beplanningsproses sowel as die lewering van dienste, is die stelsel van openbare deelname of deelnemende beplanning aanvaar.⁷¹¹ Die beginsel dat persone betrokke moet wees in beplanningsbesluite wat hulle raak, is vir die eerste keer geopper in *Johannesburg City Council v Tugendhaft*.⁷¹² Sedertdien het deelname van die publiek in veral beplanningsontwikkeling toegeneem. Meeste beplanningswetgewing bevat een of ander voorskrif ten opsigte van openbare deelname.⁷¹³

4.2.6.5.2 WAT IS OPENBARE DEELNAME?

In die *Witskrif op Plaaslike Regering* word aangetoon dat openbare deelname⁷¹⁴ die middelpunt van demokrasie is⁷¹⁵ en beskou word as deelname van alle belanghebbende partye aan die beplanningsproses.⁷¹⁶ Wetgewing en regspraak bevat nie 'n uitdruklike definisie van openbare

⁷⁰⁷ *White Paper on Spatial Planning and Land Use Management.*

⁷⁰⁸ Pienaar *Doktorale Proefskrif* 97.

⁷⁰⁹ *Policy Paper on Integrated Development Planning* 14.

⁷¹⁰ Gelderblom & Kok *Urbanization* vol 2 256.

⁷¹¹ Van Wyk *Planning Law* 129; Gelderblom & Kok *Urbanization* vol 2 37 ev. Sien ook in die algemeen Van Wyk "Neighbours - their place and role in town and regional planning - a perspective from German law" 1996 *TSAR* vol 2 279 ev.

⁷¹² 1987 1 SA 16 (A).

⁷¹³ Van Wyk *LAWSA Reissue* vol 28 par 158; Taylor "The right of participation in development projects" in Ginther *et al Sustainable development* 205 ev.

⁷¹⁴ Die term openbare deelname het 'n verskeidenheid variëteite en staan ook bekend as *bottom-up* beplanning, *grass roots* beplanning, openbare betrokkenheid, deelnemende beplanning, publieke deelname, burgerlike deelname en demokratiese beplanning. Gelderblom & Kok *Urbanization* vol 2 55; Kotze & Kellerman "Participation and managerial approaches to development" in *Development administration and management A holistic Approach* 36.

⁷¹⁵ Sien ook Masango "Public participation: A critical ingredient of good governance" 2002 *Politeia* vol 21 no 2 52.

⁷¹⁶ *Policy Paper on Integrated Development Planning* 14.

deelname nie, maar verwys slegs in sommige artikels daarna.⁷¹⁷ In die afwesigheid van 'n definisie in wetgewing, kan openbare of publieke deelname dus gedefinieer word as die samewerking of meedoening van die gemeenskap as 'n geheel aan aktiwiteite wat hulle as gemeenskap direk raak, soos die opstel van beplanningsdokumente en -planne, wetgewing en besluitnemingsproses.⁷¹⁸

Alhoewel die verskillende definisies van openbare deelname van mekaar in woorde verskil, het dit tog 'n aantal beginsels in gemeen.⁷¹⁹ Uit hoofde van die verskillende definisies blyk dit deurgaans dat alle lede van die gemeenskap,⁷²⁰ ten einde 'n ingeligte gemeenskap⁷²¹ te kan wees, die reg het om deel te

⁷¹⁷ Daar word in die *Ontwikkelingsfasiliteringswet*, a 3(1)(d), verwys na openbare deelname as die aktiewe deelname van die gemeenskap aan die proses van grondontwikkeling. Die *Stelselswet* (a 16(1)(a)) beskryf openbare deelname as deelname van die plaaslike gemeenskap aan die aangeleenthede van die plaaslike owerheid.

⁷¹⁸ Weens die feit dat 'n definisie dikwels 'n persoonlike keuse is, definieer verskillende skrywers openbare deelname verskillend. So bv word deelnemende beplanning of te wel openbare deelname gedefinieer as "...the right of all members of an informed community to be actively involved in the planning process which affects them." *Actively* kan ook vervang word met *voluntarily and willingly*. Gelderblom & Kok *Urbanization* vol 2 44; 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; Craythorne is van mening dat publieke deelname "...is concerned with communication and that it is more likely to come from the public authority itself than to be requested spontaneously by some or all of the citizens in the area, unless the issue is a dramatic or highly politicized one." Craythorne *Municipal Administration A Handbook* 1997 4de uitg Kenwyn Juta 99. Sowman definieer openbare deelname as "...an iterative, on-going communication process between an informed public and the professional team concerning the conceptualisation, development, assessment and decision-making of alternative proposals which affect the environment and a commitment by the participants (the public, professional team and decision-making authorities) to adhere to the agreed upon process and the outcome of that process." Van Wyk *Planning Law* 129. Sien in die algemeen Steyn "Publieke deelname: 'n tegniek, 'n proses of 'n gelooft?" 1996 *Town and Regional Planning* no 41 37 *ev*.

⁷¹⁹ Van Wyk *Planning Law* 130 *ev*.

⁷²⁰ I t v wetgewing word "persoon" gesien as 'n enkele persoon of 'n groep mense, dus gemeenskap. Die *Stelselswet* definieer "gemeenskap" as gemeenskap m b t 'n plaaslike owerheid, daardie liggaam van persone wat bestaan uit die inwoners (iemand wat gewoonlik in die plaaslike owerheid se jurisdiksiegebied teenwoordig is) van die plaaslike owerheid, die belastingbetalers van die plaaslike owerheid, enige burgerlike organisasies en nie-regerings-, privaatsektor- of arbeidsorganisasies of -liggame wat by plaaslike aangeleenthede binne die plaaslike owerheid betrokke is en besoekers en ander mense wat buite die plaaslike owerheid woon en wat, a g v hulle teenwoordigheid in die plaaslike owerheid, gebruik maak van dienste of fasiliteite wat deur die plaaslike owerheid verskaf word en ook, in die besonder, die armes en ander benadeelde sektore van sodanige liggaam van persone. Hierdie definisie is so wyd, dat dit niemand kan uitsluit nie. Die term "burger" word nie gebruik nie, aangesien dit i t v die *Grondwet* net 'n Suid-Afrikaanse burger insluit en nie burgers van ander lande wat permanent in Suid-Afrika woon nie. Van Wyk *Planning Law* 129. Scheepers beskryf gemeenskap as persone wat, op en of ander wyse, volgens dieselfde beginsels, waardes en gebruik leef en wat dieselfde kultuur deel. Die gemeenskap verteenwoordig sekere waardes en 'n sosiale struktuur wat vrede en veiligheid aan elkeen verskaf wat lede van die gemeenskap is. Die gemeenskap is ook nou verbonde aan die grond. Scheepers *Law and Development* 178. Sien ook Masango *Public participation* 53.

⁷²¹ Die gemeenskap kan slegs aan die beplanningsproses deelneem indien dit die nodige inligting besit. Volgens Van Wyk kan openbare deelname slegs effektief wees as dit aan twee voorvereistes voldoen. Eerstens moet beplanningsliggame altyd bereid en gewillig wees om idees en voorleggings van die publiek te aanvaar. Tweedens moet die publiek voldoende en vroegetydig ingelig word rakende die relevante feite. Dit hou in dat feite rakende die projek reeds

Vervolg...

neem⁷²² aan die beplanningsproses⁷²³ wat die gemeenskap raak.⁷²⁴ Beplanningsbesluite raak dus die grond, asook alle lede van gemeenskap wat daarop woon, direk of indirek. Daarom moet almal die geleentheid gegun word om aan die proses deel te neem. Uit bogemelde is dit duidelik dat deelname 'n komplekse en aaneenlopende proses is waardeur persone in staat gestel word om op verskillende vlakke invloed op ontwikkelingsaktiwiteite wat hulle lewe raak, uit te oefen. Deelname is daarop gemik om die effektiwiteit van die projekte te bevorder. Dus het openbare deelname verreikende gevolge. Dit dra by tot die opbou van kapasiteit van bevoorreedes om ontwikkeling te bestuur en te kontroleer op 'n volhoubare basis.⁷²⁵ In *Premier for the Province of the Eastern Cape and others v Cekeshe & 45 others* is die volgende opmerking rakende openbare deelname gemaak:

The efficiency in political scrutiny merely serves to highlight the importance of public participation as a procedural safeguard in rule making ...⁷²⁶

Openbare deelname moet fokus op plaaslike aangeleenthede wat relevant en van toepassing is op die gemeenskap. Die belangrikste beginsel van openbare deelname is om mense te bemagtig om beheer te neem oor hoe en wanneer dinge moet plaasvind.⁷²⁷ Deelname is dus 'n bemagtigingsproses waardeur

op 'n baie vroeë stadium bekend gemaak word. In die verband bepaal wetgewing dat wanneer 'n grondontwikkelingsaansoek by 'n plaaslike owerheid ingedien word, daardie aansoek vir 'n voorgeskrewe tydperk ter insae sal lê en dat enige persoon dit mag inspekteer. Vir die gemeenskap om suksesvol aan die beplanningsproses deel te neem, moet hulle bewus word van die behoefte om te verander, bewus word van hulle bevoegdheid om die veranderingsproses te inisieer en te bestuur, die inisiatief neem om geleenthede, waarvoor voorsiening gemaak word in die beplanningsbeleid en wetgewing, tot hulle voordeel aan te wend, die kennis in te win wat benodig word om die geleenthede ten volle aan te wend en verbind wees aan 'n gemeenskapsnetwerk wat die lede van die gemeenskap saambind. Slegs dan bestaan 'n ingeligte gemeenskap. Scheepers *Law and Development* 179.

⁷²² Deelname kom eers ter sprake wanneer 'n reg of geleentheid om deel te neem, geïdentifiseer word. Daar bestaan drie basiese regte wat inherent aan die demokratiese proses is en wat die raamwerk vorm in openbare deelname, nl die reg om ingelig te word omtrent die aangeleenthede wat besluitneming verg, die reg om die besluitnemingsproses te beïnvloed en die reg op terugvoering van diegene wat 'n besluit geneem het. Buiten die inherente demokratiese reg om deel te neem, word hierdie reg ook in wetgewing erken. Enige persoon besit dus 'n reg of geleentheid om aan die beplanningsproses deel te neem.

⁷²³ Die beplanningsproses is 'n baie lang proses. Daarom veronderstel openbare deelname betrokkenheid gedurende alle stadia, van die aanvanklike beplanning van die projek tot implementering en voltooiing. Van Wyk *Planning Law* 131.

⁷²⁴ Gemeenskap word baie omvangryk deur die *Stelselswet* gedefinieer en in hierdie definisie word alle moontlike inwoners van 'n gemeenskap omskryf. Van Wyk is egter van mening dat dit slegs die lede van die gemeenskap insluit wat direk deur die ontwikkeling geraak word. Sou persone wat nie direk deur die ontwikkeling geraak word nie betrokke raak, sal dit die openbare deelname proses verder uitrek. *Ibid.* Volgens Sowman se definisie, bestaan daar twee verdere beginsels nl ooreenkoms en gebondenheid aan die proses.

⁷²⁵ Kotze & Kellerman *Participation and managerial approaches* 52. Sien ook Masango *Public participation* 54.

⁷²⁶ *Premier for the Province of the Eastern Cape and others v Cekeshe & 45 others* 1999 JOL 5417 (T) 29.

⁷²⁷ Gelderblom & Kok *Urbanization* vol 2 55 ev.

mense in staat gestel word om beheer oor hulle eie lewens te neem.⁷²⁸ 'n Belangrike doelwit van openbare deelname is om magtelosheid by die gemeenskap te beperk en eerder die gemeenskap te bemagtig.⁷²⁹ Openbare deelname moet dus gesien word as 'n vennootskap tussen die plaaslike owerheid en die gemeenskap wat dit bedien.⁷³⁰ Gelderblom en Kok is van mening dat

the idea of citizen participation is a little like eating spinach: no one is against it in principle because it is good for you.⁷³¹

4.2.6.5.3 AARD EN INHOUD VAN OPENBARE DEELNAME

Die HOP sien "...people-driven development as a partnership between government and communities."⁷³² Hierdie stelling kan gesien word as die aard van openbare deelname. Openbare deelname vereis dus die vrywillige en gewillige betrokkenheid van die gemeenskap in die beplanningsproses.⁷³³ Deelname verskil egter van betrokkenheid, aldus Kotze en Kellerman. Deelname impliseer "om te deel in," terwyl betrokkenheid neerkom op 'n gevoel dat iemand iewers hoort en dat mense betrokke raak as gevolg van hierdie gevoel.⁷³⁴ Pienaar⁷³⁵ beweer dat openbare deelname in die algemeen op twee vlakke plaasvind, naamlik óf konsultasie óf aktiewe deelname. Konsultasie is die oorweging van inligting wat van die publiek verkry is,⁷³⁶ terwyl aktiewe deelname die aktiewe betrokkenheid van die gemeenskap in die voorbereiding en opstelling van *inter alia* planne, is.⁷³⁷

Openbare deelname soos dit vervat word in die nuwe beplanningswetgewing⁷³⁸ bestaan egter nie meer uit twee afdelings nie, maar uit drie bene te wete, konsultasie, kommunikasie en aktiewe deelname. Konsultasie dui op die hou van openbare vergaderings en verhoor waartydens lede van die gemeenskap, lede van die plaaslike owerheid, ontwikkelaars en beplanningskonsultante teenwoordig is en elke party geleentheid kry om sy saak te stel, vrae te vra en antwoorde op vrae te verskaf. Konsultasie geskied meestal mondeling. Kommunikasie dui op die verskaffing van inligting by wyse van verskillende metodes aan die gemeenskap. Dit geskied nie noodwendig in 'n mondelinge formaat

⁷²⁸ Kotze & Kellerman *Participation and managerial approaches* 52.

⁷²⁹ Gelderblom & Kok *Urbanization* vol 2 55 ev.

⁷³⁰ *Policy Paper on Integrated Development Planning* 14.

⁷³¹ Gelderblom & Kok *Urbanization* vol 2 38.

⁷³² ANC *The reconstruction and development programme* 5.

⁷³³ Gelderblom & Kok *Urbanization* vol 2 44.

⁷³⁴ Masango *Public participation* 62; Kotze & Kellerman *Participation and managerial approaches* 36.

⁷³⁵ Pienaar *Doktorale Proefskrif* 98.

⁷³⁶ Boule "Limiting state power: opportunities for greater public participation in policy decisions" in Schrire (Ed) *Critical choices for South Africa. An agenda for the 1990's* 1990 Kaapstad Oxford University Press 17.

⁷³⁷ Pienaar *Doktorale Proefskrif* 97 ev.

nie, maar ook skriftelik. Aktiewe deelname dui op die aktiewe betrokkenheid van die gemeenskap in die voorbereiding en opstelling van ontwikkelings- en beplanningsdokumente. Soos reeds verskeie kere opgemerk, is deelname van die publiek aan die aangeleenthede van die verskillende sferes van regering baie belangrik en daarom is dit belangrik dat alle partye weet waaruit openbare deelname bestaan en waarmee gehandel word.

4.2.6.5.4 VORMS VAN OPENBARE DEELNAME

Die belangrikste wyse waarop openbare deelname aan die beplanningsproses verkry kan word, is deur middel van wetgewing. In Suid-Afrika maak meeste van die huidige wetgewing⁷³⁹ van toepassing op beplanning, voorsiening vir openbare deelname aan die proses.⁷⁴⁰ Deelname neem verskeie vorme aan. So byvoorbeeld mag mense deelneem in ontwikkelingsaktiwiteite deur inligting rakende die gemeenskap te verskaf, deel te neem aan die identifisering van behoeftes, probleme en prioriteite en deel te neem aan die besluitnemingsproses ten opsigte van ontwikkelingsoogmerke.⁷⁴¹ Die eerste soort openbare deelname, is algemene verkiesings en stembusse.⁷⁴² Alhoewel hierdie wyse van openbare deelname nie verwant is aan beplanning nie, beskryf dit duidelik hoe belangrik openbare deelname aan die besluitnemingsproses is en dat die wense van die gemeenskap altyd die swaarste behoort te weeg. Deelname aan die beplannings- en ontwikkelingsproses kan op 'n verskeidenheid maniere of wyses verkry word. Dit sluit in (maar is nie beperk nie) tot petisies, besware en openbare kommentare,⁷⁴³ openbare vergaderings en verhore,⁷⁴⁴ konsultasiesessies,⁷⁴⁵ rapporteringssessies,⁷⁴⁶

⁷³⁸ Bv die *Stelselwet*.

⁷³⁹ A 17(1)(a) tot (c) van die *Stelselwet* bepaal die meganismes, prosesse en prosedure vir die verkryging van openbare deelname aan die beplannings- en ontwikkelingsproses. Bogemelde artikel bepaal dat openbare deelname kan plaasvind deur die onderskeie politieke strukture, die prosedures en prosesse uiteengesit in die *Stelselwet*, ander geskikte meganismes, raadslede en algemene metodes vt op openbare deelname.

⁷⁴⁰ Van Wyk *Planning Law* 133.

⁷⁴¹ Kotze & Kellerman *Participation and managerial approaches* 52.

⁷⁴² Van Wyk *Planning Law* 132.

⁷⁴³ A 17(2)(a) en (b) van die *Stelselwet* bepaal dat openbare deelname verkry kan word deur petisies, openbare kommentare en besware van lede van die gemeenskap teen bv grondontwikkelingsaansoeke. Hierdie petisies, kommentare en besware moet deur die plaaslike owerheid ontvang, ondersoek, verwerk en oorweeg word. Petisies, kommentare en besware is 'n voorbeeld van konsultasie.

⁷⁴⁴ A 17(2)(c) van die *Stelselwet* bepaal dat openbare deelname aan die ontwikkelingsproses verkry kan word deur die hou van openbare vergaderings en openbare verhore. Tydens hierdie openbare vergaderings en verhore is lede van die gemeenskap, lede van die plaaslike owerheid en ontwikkelaars en beplanningskonsultante teenwoordig en elke party geleentheid kry om sy saak te stel en vrae te vra. Openbare vergaderings en verhore dien ook as 'n forum waartydens gepoog word om oplossings te vind vir die probleme en besware van die gemeenskap en om alle behoeftes wat in die betrokke gemeenskap bestaan, uit te wys. Geïntegreerde ontwikkelingsplanne en ontwikkelingsdokumente word dan opgestel na aanleiding van die behoeftes wat in 'n gemeenskap bestaan het. Openbare vergaderings en verhore is 'n voorbeeld van aktiewe deelname van die gemeenskap aan die ontwikkelingsproses en opstel van beplanningsdokumente asook konsultasie met die gemeenskap. Openbare deelname word verkry deur openbare vergaderings te belê. Tydens hierdie vergaderings word die publiek geleentheid

Vervolg...

raadsvergaderings,⁷⁴⁷ kommunikasie met die gemeenskap,⁷⁴⁸ inligtingsdokumentasie,⁷⁴⁹ tentoonstellings en uitstallings,⁷⁵⁰ asook mediadekking, radio en televisiemateriaal.⁷⁵¹ Die mees populêre metode om openbare deelname in 'n proses te verkry, is deur die hou van openbare vergadering en verhoor.⁷⁵² Die voordeel verbonde aan hierdie metode is dat die publiek ingelig word rakende voorstelle vir ontwikkeling. Deur vrae te stel word verdere inligting verkry en onduidelikhede uit die weg geruim. Die hou van openbare vergaderings en verhoor hou in dat almal wat dit bywoon presies weet wat op die tafel is. Nadat die openbare vergadering plaasgevind het, word die grondontwikkelingsaansoek geadverteer en almal kry die geleentheid om beswaar teen die aansoek in te dien. Die besware word dan deur die relevante komitee⁷⁵³ van die plaaslike owerheid oorweeg. Hierdie metode is dan ook die metode wat deur plaaslike owerhede in ontwikkelingsbeplanning aangewend word. Van Wyk is egter van mening dat openbare deelname wat by wyse van uitstallings, openbare vergaderings en verspreiding van inligting deur middel van pamflette en vraelyste verkry word, nie baie effektief is nie, aangesien persone nie werklik aan die beplanningsproses deelneem nie

gegun om insette te lewer.

⁷⁴⁵ A 17(2)(d) van die *Stelselwet* bepaal dat openbare deelname aan die ontwikkelingsproses verkry kan word deur konsultasiesessies met die gemeenskap te hou. Konsultasie is die belangrikste kommunikasiemiddel, want dit is 'n aaneenlopende proses en nie slegs 'n eenmalige interaksie tussen partye nie. Dit is 'n kritiese element van deelnemende beplanning en geïntegreerde bestuur. OECs Natural Resources Management Unit *Integrate Development Planning: The Consultation Process 2* ev. www.un.org/esa/sustdev/sids/carib.pdf [Datum van gebruik: 18 September 2003].

⁷⁴⁶ A 17(2)(e) van die *Stelselwet* bepaal dat terugvoering aan die gemeenskap of rapporteringssessies as vorm van kommunikasie, ook 'n gewilde metode van openbare deelname is.

⁷⁴⁷ Ingevolge a 19 van die *Stelselwet* word daar 'n verpligting op die plaaslike owerheid geplaas om raadsvergaderings te hou en om die publiek kennis te gee van die vergaderings. Die publiek is dan gemagtig om die raadsvergaderings by te woon. Tydens die raadsvergadering word sekere aangeleenthede rakende die plaaslike owerheid bespreek en die publiek kry dan insae in die aangeleenthede van die plaaslike owerheid.

⁷⁴⁸ Ingevolge a 21 van die *Stelselwet* word bepaal dat kommunikasie met die gemeenskap moet geskied deur 'n kennisgewing te publiseer in 'n koerant en b w v radio uitsendings in die munisipale gebied. Ingevolge a 19(2) moet hierdie kennisgewings en radio uitsendings in die taal wees wat die plaaslike owerheid bepaal. Die kennisgewing moet ook in die SK gepubliseer word en by die munisipale kantoor ten toon gestel word.

⁷⁴⁹ Inligtingsdokumentasie neem gewoonlik die vorm aan van publikasies soos opnameverslae, beleidsdokumente, berigte, grondontwikkelingsaansoeke en kennisgewings. Hierdie soort dokumentasie is gemik op die geskoolde en opgeleide deel van die gemeenskap en vereis 'n vlak van belangstelling wat nie gewoonlik by die algemene publiek teenwoordig is nie.

⁷⁵⁰ Hierdie proses gaan gepaard met inligtingstoonbanke waar verdere besonderhede t o v 'n ontwikkelingsaansoek verkry kan word. Dit is gerig op die wyer publiek maar veroorsaak probleme in gebiede waar vervoer na die inligtingstoonbanke onvoldoende is.

⁷⁵¹ Hierdie metode poog om die probleem rakende toegang tot inligting te oorkom. Mediadekking behels radio en televisieprogramme, artikels in koerante en tydskrifte en kennisgewings in plaaslike koerante. Die metode poog om 'n baie wyer groep mense te bereik en die groep mense hoef nie noodwendig geskool te wees nie. 'n Probleem met hierdie metode is dat dit baie duur is en dat die agente van wie gebruik gemaak word nie altyd betroubaar is nie.

⁷⁵² Gelderblom & Kok *Urbanization* vol 2 71.

⁷⁵³ Hierdie is by die a 79-komitees van plaaslike owerhede wat met spesifieke aangeleenthede handel, soos die Stadsbeplanningskomitee en die Pleknamekomitee.

en min interaksie bestaan tussen lede van die gemeenskap en die beplanner van die projek.⁷⁵⁴

4.2.6.5.5 AANWENDING VAN OPENBARE DEELNAME EN DIE ROL VAN WETGEWING

Die regs-institusionele raamwerk waarbinne die openbare deelname proses bestuur word, bestaan uit hoofstuk 2 van die *Grondwet* wat handel met die Handves van Menseregte,⁷⁵⁵ beleide en programme, deelnemingsmeganisme soos deelnemingsplanne en prosedures, gemeenskapsorganisasies en strukture, ontwikkelingsreg beginsels en wetgewing,⁷⁵⁶ soos die *Wet op Fisiese Beplanning*,⁷⁵⁷ die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe*,⁷⁵⁸ die HOP,⁷⁵⁹ die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*⁷⁶⁰ en die *Stelselwet*.⁷⁶¹ Selfs die nuwe wetgewing vervat verwysings na en handel uitdruklik met openbare deelname. Die *Gauteng Wet op Beplanning en Ontwikkeling* sit die beginsels vir deelname en hulpbronnontwikkeling uiteen.⁷⁶² Dit bepaal dat beleide, administratiewe praktyke en wetgewing in die provinsie deelname in die beplanningsproses moet aanmoedig deur die fasilitering van die aktiewe

⁷⁵⁴ Van Wyk *Planning Law* 133.

⁷⁵⁵ Aa 9 tot 35.

⁷⁵⁶ Scheepers *Law and Development* 177.

⁷⁵⁷ 125 van 1991. Hierdie Wet maak voorsiening vir openbare deelname aan die ontwikkelingsproses, deurdat belanghebbendes uitgenooi is om voorstelle, wat meestal skriftelik is, vir opname in die ontwerpplan in te dien.

⁷⁵⁸ Ingevolge die *Ordonnansie* moet die gemeenskap kennis kry dat die grond ontwikkel staan te word en moet dit geleentheid gebied word om beswaar en/of kommentaar teen die voorgestelde ontwikkeling in te dien. Elke beswaarmaker moet ook geleentheid gebied word om in persoon of d m v verteenwoordiging die beswaar en/of kommentaar aan die plaaslike owerheid voor te lê. Aa 28, 35 en 56(1)(b) bepaal dat kennis in die vorm van geregistreerde briewe, kennisgewings in die nuusblaai en kennisgewings op die aansoekperseel, gegee moet word. Die *Ordonnansie* maak dus slegs voorsiening vir openbare deelname in die aansoekproses vir grondontwikkeling en nie in die beplanningsproses nie.

⁷⁵⁹ Die HOP vervat ses basiese beginsels wat o a die visie vir die nuwe regering bepaal het. Deelname van die publiek aan die ontwikkelingsproses word as een van die ses beginsels gelys. U h v hierdie beginsel, is elke persoon, arm of ryk, wit of swart, landelik of stedelik, geregtig om aktief deel te neem aan enige ontwikkelingsproses waardeur hy/sy direk geraak word. Die *Grondwet*, in a 195, sowel as die *Batho Pele* Witskrif bepaal dat die publieke administrasie aan 'n aantal beginsels moet voldoen, insluitende *inter alia* voldoening aan die behoeftes van die gemeenskap en aanmoediging van die gemeenskap om aan die opstelling van beleide deel te neem. *The Reconstruction and Development Programme* 5; Scheepers *Law and Development* 186; *Batho Pele White Paper* 10.

⁷⁶⁰ Hierdie Wet beliggzaam deur en deur aktiewe deelname van die gemeenskap aan die beplannings- en ontwikkelingsproses. A 3(1)(d) bepaal dat alle lede van die gemeenskap wat beïnvloed word deur ontwikkeling van grond, aktief moet deelneem aan die proses van grondontwikkeling. Gemeenskappe moet nie slegs aktief deelneem aan die ontwikkelingsproses nie maar ook aan die opstel van beplannings- en ontwikkelingsdokumente en die besluitnemingsproses. Bogenelde Wet vereis dus dat openbare deelname 'n integrale deel moet vorm in die voorbereiding of opstelling van grondontwikkelingsdoelwitte, asook in die aansoekproses t o v grondontwikkeling.

⁷⁶¹ Die Wet se doel is *inter alia* om voorsiening te maak vir deelname van die gemeenskap aan die beplanning van die gebied. Hfst 4 van die Wet handel uitsluitlik met openbare deelname. *Ex lege* word 'n plaaslike owerheid verplig om 'n kultuur van deelname aan die munisipale bestuur en beplanning te skep.

⁷⁶² A 9.

betrokkenheid van persone⁷⁶³ wat deur die ontwikkeling geraak word, aan die ontwikkelings- en besluitnemingsproses. Daar word dus 'n verpligting op plaaslike owerhede geplaas om te verseker dat persone of gemeenskappe deelneem aan die prosesse soos uiteengesit in wetgewing. Dit maak dus voorsiening vir deelname aan beide die aansoekproses sowel as die beplanningsproses. Ook die *Grondgebruikswetsontwerp* bepaal dat beleide en ander maatreëls gerig op ruimtelike beplanning, grondgebruikbestuur en grondontwikkeling demokraties, deelnemend en billik/geregverdig moet wees.⁷⁶⁴ Artikel 9(2) bepaal dat 'n beplanningsproses of besluit die behoeftes van die gemeenskap in ag moet neem. Dit kan slegs plaasvind as die behoeftes van die gemeenskap bepaal is en behoeftes kan slegs bepaal word deur deelname aan die beplanningsproses. Subartikel (2) verwys dus indirek na openbare deelname en plaas ook 'n verpligting op plaaslike owerhede om te verseker dat die gemeenskap deelneem aan die beplannings- en besluitnemingsprosesse. Uit hoofde van hierdie Wetsontwerp, is die gemeenskap geregtig om deel te neem aan die aansoek- en beplanningsproses.

Uit hoofde van die McAuslan-teorie moet beplanning volgens gemeenskapsbetrokkenheid geskied en nie volgens die plaaslike owerhede nie.⁷⁶⁵ "Planning's *raison d'etre* is to allocate land use in the public interest, as defined in approved development plans and policy guidance..."⁷⁶⁶ Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* is 'n uitbouing van hierdie teorie. Die plaaslike owerhede moet beplanning afdwing en beheer, maar beplanning as sulks was aanvanklik nie 'n suiwer owerheidsfunksie nie. Deelnemende beplanning is dus 'n aspek wat veral die afgelope jare in belangrikheid toegeneem het, aldus Pienaar.⁷⁶⁷

4.2.6.6 STRATEGIESE FOKUS

Beide die *Witskrif op Plaaslike Regering* en die *Stelselwet* wys die behoefte uit dat munisipale beplanning strategies moet wees.⁷⁶⁸ Vir beplanning om strategies te wees, moet dit 'n langtermyn visie hê en moet dit fokus op daardie aangeleentheid wat 'n impak op die ontwikkeling en beplanning van die gebied sal hê. Die vereiste vir strategiese fokus het ontstaan uit die erkenning dat hulpbronne beperk is en dat nie alle probleme in 'n kort tydjie opgelos kan word nie. Strategiese beplanning word

⁷⁶³ "Persone" sluit natuurlike persone en regspersone in.

⁷⁶⁴ A 9(1).

⁷⁶⁵ Bouillon "Stedelike Ruimtelike en Grondontwikkeling in Suid-Afrika" ongepubliseerde *LLM Verhandeling* 1999 Universiteit van Potchefstroom 144; Selebalo *Land Reform and Poverty Alleviation: Lesotho's experiences during the last two decades* Presented at the Regional Conference for Land Reform Poverty Alleviation in Southern Africa Pretoria 4 and 5 June 2001 9 www.sarpn.org.za/EventPapers/Land/papers.php [Datum van gebruik: 20 Oktober 2003].

⁷⁶⁶ Miller "Planning and human rights: an inevitable conflict?" 2001 *Environment and Planning* vol 33 no 11. <http://www.envplan.com/epa/editorials/a34105.pdf> [Datum van gebruik: 20 Oktober 2003].

⁷⁶⁷ Pienaar *Doktorale Proefskrif* 97.

gekenmerk deur die wegbeweeg van omvangryke beplanning na 'n doelwit gebaseerde, realistiese en uitkoms gebaseerde beplanningsbenadering.⁷⁶⁹

In die *Witskrif op Plaaslike Regering* word aangetoon dat strategiese beplanning die instrument is waardeur *inter alia* administratiewe kapasiteit en onderlinge funksies van die onderskeie rolspelers bevorder en uitgeklaar word. Deur strategies te beplan, word plaaslike owerhede in staat gestel om op aktiwiteite en hulpbronne te fokus en dit optimaal aan te wend. Dit verskaf dus die meganisme aan plaaslike owerhede om hulle ontwikkelingsrol te vervul.⁷⁷⁰

4.2.6.7 INTEGRASIE

Die laaste eienskap van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning, is integrasie. Integrasie is sekerlik die belangrikste eienskap van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning, want dit is waaroor geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning in beginsel handel.

Geïntegreerde beplanning vereis 'n holistiese benadering wat rekening hou met die verband tussen die verskillende dissiplines en die verband tussen die verskillende stadia in die beplanningsproses. Deur integrasie word *inter alia* gepoog om die verskillende beplanningsvereistes van die onderskeie dissiplines te verbind. Dit poog ook om die onderskeie ontwikkelingsaksies van die verskeie sfere van regering te koördineer en bring die landelike en stedelike gebiede binne die konteks van afgebakende plaaslike regering, bymekaar⁷⁷¹ en bevorder die ruimtelike integrasie van landelike en stedelike nedersettings.⁷⁷² Deur middel van integrasie word al die verskillende planne, pogings en bydraes in een dokument bymekaar gebring⁷⁷³ en dien dit as instrument om toekomstige ontwikkeling in hulle gebiede te beplan.⁷⁷⁴

4.2.7 KOMPONENTE VAN GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING

4.2.7.1 INLEIDING

Suid-Afrika word steeds gekonfronteer met die probleem van apartheidnedersettings wat nie vir ontwikkeling ontwerp is nie, maar vir skeiding en beheer. Daar is 'n groot verskil tussen landelike en

⁷⁶⁸ Sien a 25 van die *Stelselwet*.

⁷⁶⁹ *Policy Paper on Integrated Development Planning* 15.

⁷⁷⁰ Department of Provincial and Local Government *The White Paper on Local Government*. <http://www.local.gov.za/DCD/policydocs/whitepaper/white2pg.html> [Datum van gebruik: 19 September 2003].

⁷⁷¹ Department of Provincial and Local Government *The White Paper on Local Government*.

⁷⁷² *Policy Paper on Integrated Development Planning* 15.

⁷⁷³ Afdeling B *Kort Handleiding tot die Witskrif op Plaaslike Regering*.

⁷⁷⁴ *What is Integrated Development Planning?*

stedelike nedersettings. Ons stede en dorpe is swak ontwikkel - die armste mense woon die verste van hulle werkplek en van dienste en fasiliteite af. In die landelike gebiede is miljoene mense wat in voormalige tuislande woon, met min of geen toegang tot ekonomiese geleenthede of basiese dienste. Met die nuwe stelsel van plaaslike regering wat sedert 1994 in werking is, word gepoog om hierdie probleme aan te spreek. Die stelsel verseker dat alle gebiede in die hoofstroom van ontwikkeling ingebring word - veral die gebiede wat histories benadeel is. Die nuwe plaaslike regeringstelsel poog om die onbillikheide en agterstande van die verlede aan te spreek en verseker dat almal toegang tot basiese dienste, geleenthede en 'n verbeterde lewensgehalte het.⁷⁷⁵ Om dit te bereik is verskillende aktiwiteite nodig. In hierdie studie word na hierdie aktiwiteite verwys as “komponente.”

4.2.7.2 GRONDONTWIKKELINGSDOELWITTE

Weens die feit dat grondontwikkelingwetgewing voor 1994 baie kompleks, onvoldoende en tydrowend was en bestaan het uit lang en veelvuldige prosedures en om uitvoering te gee aan die doelstellings van die HOP en die *Witskrif op Plaaslike Regering*, is die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* gepromulgeer. Die doel van laasgenoemde Wet is *inter alia* om die formulering en implementering van grondontwikkelingsdoelwitte aan die hand waarvan die prestasie van plaaslike owerheidsliggame in die bereiking van sodanige doelwitte gemeet kan word, te fasiliteer.⁷⁷⁶ Dit maak in hoofstuk IV voorsiening vir die opstelling van grondontwikkelingsdoelwitte deur plaaslike owerhede.⁷⁷⁷

Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* is die eerste wet wat na 1994 ten opsigte van grondontwikkeling opgestel is. Dit was dus die eerste poging van die regering om geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning bekend te stel. Die regering was van mening dat geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning bereik sou word deur die opstel van grondontwikkelingsdoelwitte. Gedurende 1996 is die term “geïntegreerde ontwikkelingsplan” by wyse van wetgewing bekend gestel, toe die *Tweede Wysigingswet op die Oorgangswet op Plaaslike Regering*⁷⁷⁸ gepromulgeer is. Uit hoofde van hierdie Wet is 'n plaaslike owerheid verplig op 'n geïntegreerde ontwikkelingsplan vir sy gebied op te stel.⁷⁷⁹ Die *Gauteng Regulasies op Grondontwikkelingsdoelwitte*⁷⁸⁰ bepaal egter in regulasie 17(d) dat goedgekeurde

⁷⁷⁵ Afdeling A Kort Handleiding tot die *Witskrif op Plaaslike Regering*.

⁷⁷⁶ Lang titel van die Wet.

⁷⁷⁷ Emendo Inc. *The Development Facilitation Act Brief overview and focus on the LDO's Part A* Presentation ongedateer 2 ev.

⁷⁷⁸ 97 van 1996.

⁷⁷⁹ Bylae 2 a 3.

⁷⁸⁰ *Regulasies rakende Grondontwikkelingsdoelwitte i t v 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.

grondontwikkelingsdoelwitte vir alle doeleindes geag word geïntegreerde ontwikkelingsplanne te wees. Nie alle plaaslike owerhede het uit hoofde van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering* geïntegreerde ontwikkelingsplanne opgestel nie. Sommiges het steeds hulle grondontwikkelingsdoelwitte behou.

Gedurende 2000 is die *Stelselwet* gepromulgeer en geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning en die opstel van geïntegreerde ontwikkelingsplanne word nou deur hierdie Wet gereguleer. Dit beteken dus dat die bepalings van hoofstuk IV van die *Ontwikkelingsfasiliteringswet* nie meer van toepassing is nie, alhoewel dit nie uitdruklik herroep is nie. Sedert 2000 en uit hoofde van die bepalings van die *Stelselwet* moes meeste van die plaaslike owerhede in Suid-Afrika reeds die eerste geïntegreerde ontwikkelingsplan in terme van die *Stelselwet* opgestel het. Dit beteken derhalwe dat geen plaaslike owerheid meer grondontwikkelingsdoelwitte het nie. Vir praktiese doeleindes gaan grondontwikkelingsdoelwitte dus nie in hierdie studie bespreek word nie.⁷⁸¹

4.2.7.3 GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSPLANNE

4.2.7.3.1 INLEIDING

*Supra*⁷⁸² is daarop gewys dat plaaslike owerhede *ipso iure* 'n ontwikkelingsplig verkry het. Hierdie ontwikkelingsplig is gebaseer op geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning. Deur geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning is 'n plaaslike owerheid by magte om aangeleenthede ten opsigte van sy beskikbare hulpbronne en bevoegdhede en die behoeftes van die gemeenskap te bepaal.⁷⁸³ Hierdie geïdentifiseerde behoeftes word geprioritiseer en strategieë, projekte en programme word ontwikkel om hierdie behoeftes aan te spreek.⁷⁸⁴ Die uiteinde van hierdie proses is 'n geïntegreerde ontwikkelingsplan, wat die basis vir ontwikkeling daarstel en wat gereeld geëvalueer en hernu moet word.⁷⁸⁵

⁷⁸¹ Vir meer inligting t o v grondontwikkelingsdoelwitte sien Bouillon *LLM Verhandeling* 146 ev; Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5; *Handbook on the Development Facilitation Act*; Van Rensburg, "Cattanach and Wall Of LDO's and UFO's - the formulation of land development objectives" June 1997 *Imies* 3 - 5;. Budlender *et al* 2A-13; 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; Scheepers *Legal duty of local government* 354; Emendo Inc. *The Development Facilitation Act Brief overview and focus on the LDO's* Part B Presentation; Van Wyk *LA WSA Reissue* vol 28 par 200.

⁷⁸² Sien par 4.2.7.3.

⁷⁸³ United Nations Development Programme "Executive Summary" in *Case Studies on Sustainability in Local Governance* 5. <http://www.undp.org.za/agenda21/Case%20Studies.pdf> [Datum van gebruik: 27 Oktober 2003]; Onbekend *Integrated Development Planning for Local Government* <http://www.etu.org.za/toolbox/docs/localgov/webidp.html> [Datum van gebruik: 20 September 2003].

⁷⁸⁴ *What is Integrated Development Planning?*

⁷⁸⁵ *Integrated Development Planning* 18.

In November 1996 het die voorbereiding van geïntegreerde ontwikkelingsplanne 'n wetlike vereiste vir plaaslike owerhede geword toe die *Tweede Wysigingswet op die Oorgangswet op Plaaslike Regering*⁷⁸⁶ gepromulgeer is. Hierdie Wet het slegs 'n baie breë raamwerk van die doel en onderwerp van die ontwikkelingsplanne verskaf.⁷⁸⁷ Dit is egter slegs die laaste twee jaar wat die regsraamwerk en administratiewe strukture vir ontwikkeling en implementering van geïntegreerde ontwikkelingsplanne duidelik uiteengesit en ernstig toegepas is. Plaaslike owerhede in sy huidige afgebakende vorm, bestaan slegs sedert Desember 2000 en die eerste omvangryke geïntegreerde ontwikkelingsplanne is eers in 2002 voltooi.⁷⁸⁸

4.2.7.3.2 WAT IS GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSPLANNE

Die *Oorgangswet op Plaaslike* definieer geïntegreerde ontwikkelingsplanne as 'n plan wat gerig is op geïntegreerde ontwikkeling en bestuur van die regsgebied van die betrokke plaaslike owerheid ingevolge sy bevoegdheede en pligte en wat opgestel is met inagneming van die algemene beginsels soos vervat in die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* en, met inagneming van die onderwerp van 'n grondontwikkelingsdoelwit in hoofstuk IV van daardie Wet beoog.⁷⁸⁹ Die *Strukturewet* definieer geïntegreerde ontwikkelingsplan as 'n plan wat gerig is op die geïntegreerde ontwikkeling en bestuur van 'n munisipale gebied.⁷⁹⁰

Die geïntegreerde ontwikkelingsplan van die Stad Tshwane Metropolitaanse Munisipaliteit beskryf die geïntegreerde ontwikkelingsplan as

...a participatory planning process aimed at integrating sectoral strategies, in order to support the optimal allocation of scarce resources between sectors and geographical areas and across the population, in a manner that promotes sustainable growth, efficiently and the empowerment of the poor and marginalised.⁷⁹¹

Dit is beplannings- en strategiese raamwerke wat plaaslike owerhede in staat stel om hulle ontwikkelingsmandaat te vervul. Uit hoofde van geïntegreerde ontwikkelingsplanne word die

⁷⁸⁶ 97 van 1996. Hierna die *Tweede Wysigingswet* genoem.

⁷⁸⁷ *Policy Paper on Integrated Development Planning* 3.

⁷⁸⁸ United Nations Development Programme "Introduction" in *Case Studies on Sustainability in Local Governance* 7. <http://www.undp.org.za/agenda21/Case%20Studies.pdf> [Datum van gebruik: 27 Oktober 2003].

⁷⁸⁹ A 10B.

⁷⁹⁰ A 1.

⁷⁹¹ City of Tshwane Metropolitan Municipality "Message from the IDP Manager" in *Integrated Development Plan: Tshwane 2020 Plan - July 2002* <http://10.54.5.200/tshwane/departments/idp/message.htm> [Datum van gebruik: 28 Oktober 2003].

raamwerk waarbinne behoeftes van die gemeenskap aangespreek en waarbinne die bestaande infrastruktuur instand gehou moet word, aan plaaslike owerhede verleen. In die jaarlikse hersieningsproses kan die projekte en planne hersien word en nuwe prioriteite geïnkorporeer word.⁷⁹² Geïntegreerde ontwikkelingsplanne is dus strategiese planne wat vir 'n bepaalde tydperk, gewoonlik vyf jaar,⁷⁹³ opgestel en jaarliks⁷⁹⁴ hersien moet word.

4.2.7.3.3 ONTSTAAN VAN GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSPLANNE

Geïntegreerde ontwikkelingsplanne het hulle ontstaan te danke aan verskeie wette. In 1996, met die promulgasie van die *Tweede Wysigingswet*, is daar vir die eerste keer in wetgewing verwys na geïntegreerde ontwikkelingsplanne.⁷⁹⁵ Ingevolge hierdie Wet, is plaaslike owerhede verplig om geïntegreerde ontwikkelingsplanne vir sy gebied op te stel.⁷⁹⁶ Na aanleiding van die inhoud van bogemelde Wet, is ander wetgewing soos die *Wet op Waterdienste*⁷⁹⁷ en die *Oorgangswet op Nasionale Grond Vervoer*⁷⁹⁸ opgestel en gekoppel aan die geïntegreerde ontwikkelingsplanne.⁷⁹⁹

Sedert 1996 het die geïntegreerde ontwikkelingsplan begin vlam vat en daaropvolgende beleidsdokumente en wetgewing het al hoe meer na geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning en die opstel van geïntegreerde ontwikkelingsplanne verwys. Die *Witskrif op Plaaslike Regering* beskryf geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning as 'n wyse waarop ontwikkelende plaaslike owerheid verkry kan word. Die *Witskrif* sit die doelstellings van die geïntegreerde ontwikkelingsplanne uiteen en lê beleidsriglyne neer wat aangewend moet word in die ontwikkeling en opstelling van geïntegreerde ontwikkelingsplanne. Die volgende stuk wetgewing wat tot stand gekom het is die *Strukturewet*. Die wetgewing bepaal dat plaaslike owerhede verantwoordelik is vir geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning en die opstel van geïntegreerde ontwikkelingsplanne vir hulle onderskeie regsgebiede. Dit⁸⁰⁰ bepaal die funksies en magte van plaaslike owerhede en dat plaaslike owerhede slegs die funksies en magte besit wat in terme van artikels 156 en 229 van die *Grondwet* daaraan

⁷⁹² Department of Provincial and Local Government *White Paper on Local Government*.

⁷⁹³ Soos bepaal in a 25(2) van die *Stelselswet*.

⁷⁹⁴ Soos uiteengesit in a 34 van die *Stelselswet*.

⁷⁹⁵ A 10D(4)(b)(i).

⁷⁹⁶ A 10C(2)(a) saamgelees met Skedule 2; Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 2 17.

⁷⁹⁷ 108 van 1997.

⁷⁹⁸ 22 van 2000.

⁷⁹⁹ Hierdie wetgewing bepaal *inter alia* dat 'n waterdiensteontwikkelingsplan deel moet vorm van enige geïntegreerde ontwikkelingsplan beoog in die *Oorgangswet* (a 15(5)) dat vervoerplanne ontwerp moet word om uitvoering te gee aan die munisipale funksies en dat dit opgestel moet word om 'n integrale deel te vorm van die geïntegreerde ontwikkelingsplan. A 18(1).

⁸⁰⁰ Sien hfst 5.

toegeken is.⁸⁰¹ Dit sluit geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning in.

Dit het egter gou geblyk dat die *Tweede Wysigingswet* en die *Oorgangswet* nie voldoende inligting ten opsigte van die geïntegreerde ontwikkelingsplanne bevat nie. Intussen het plaaslike regering 'n nuwe era na aanleiding van die munisipale afbakening binne gegaan. Die interim tydperk is verby en die finale fase van plaaslike regering betree. Ten einde voorsiening te maak vir die finale fase van plaaslike regering asook om die tekortkominge in bestaande wetgewing aan te spreek, is die *Stelselwet* in die lewe geroep. Die *Stelselwet* handel met die prosesse vir die ontwikkeling en aanvaarding van geïntegreerde ontwikkelingsplanne. Dit bepaal dat elke plaaslike owerheid 'n enkele, insluitende en strategiese plan vir ontwikkeling vir sy gebied moet aanvaar.⁸⁰² Enige ontwikkeling van die gebied moet geskied in ooreenstemming met die geïntegreerde ontwikkelingsplan en dus mag geen ontwikkeling in stryd of teenstrydig met die doel en inhoud van die geïntegreerde ontwikkelingsplan wees nie. Die Wet definieer dus geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning as een van die hoof funksies van 'n plaaslike owerheid en bepaal die minimum vereistes vir die inhoud daarvan.⁸⁰³ Uit die omvang van wetgewing, is dit duidelik dat die regering geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning en geïntegreerde ontwikkelingsplanne van kardinale belang beskou en dat dit vir 'n lang tyd deel van ruimtelike beplanning sal bly.

4.2.7.3.4 DOEL VAN GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSPLANNE

Die doel van geïntegreerde ontwikkelingsplanne word duidelik in wetgewing uiteengesit. Ingevolge wetgewing is die doel van geïntegreerde ontwikkelingsplanne om planne ten opsigte van die ontwikkeling van die regsgebied van die plaaslike owerheid te integreer, te koördineer en met mekaar te skakel. Dit poog om die hulpbronne en kapasiteit van die plaaslike owerheid in lyn te bring met die implementering van die geïntegreerde ontwikkelingsplan. Die geïntegreerde ontwikkelingsplan moet die beleidsraamwerk en algemene grondslag uitmaak waarop jaarlikse begrotings van die plaaslike owerheid gegrond word. Geïntegreerde ontwikkelingsplanne het dit ook ten doel om 'n geïntegreerde groei en ontwikkelingsraamwerk daar te stel wat die beplanning, begroting en ontwikkeling in die gebied van die plaaslike bestuur sal lei. Dit moet dus die behoeftes van die gemeenskappe uiteensit en tydraamwerke stel waarbinne projekte vir die nakoming van die behoeftes voltooi sal word.⁸⁰⁴

Die geïntegreerde ontwikkelingsplan is 'n strategiese beplanningsinstrument wat alle beplanning,

⁸⁰¹ A 83.

⁸⁰² A 25. Sien ook Zybrands "An evaluation of the impact of new local government legislation" December 2001 *IMFO* vol 2 no 2 29.

⁸⁰³ United Nations Development Programme "Policy, legislative and institutional context" *Agenda 21 Case Studies* 3. <http://www.undp.org.za/agenda21/agenda21.html> [Datum van gebruik: 27 Oktober 2003].

ontwikkeling en besluite ten opsigte van beplanning, bestuur en ontwikkeling van grond in die plaaslike owerheidsgebied, reguleer. Enige strategiese beplanning binne 'n plaaslike owerheid moet geskied binne die raamwerk van die geïntegreerde ontwikkelingsplan vir die gebied.⁸⁰⁵ Die geïntegreerde ontwikkelingsplanne poog om skaars hulpbronne na behore aan te wend en te bestuur deur middel van beleide en programme. Dit poog ook om integrasie te bewerkstellig tussen die verskillende sektore binne plaaslike regering en laastens om interaksie tussen die verskillende sferes van regering teweeg te bring.⁸⁰⁶ Die plaaslike geïntegreerde ontwikkelingsplanne van plaaslike owerhede moet dieselfde doelstellings hê as die geïntegreerde ontwikkelingsplanne van die provinsiale regering.⁸⁰⁷ Geïntegreerde ontwikkelingsplanne het dit ten doel om 'n raamwerk en ontwikkelingsplan aan die plaaslike owerheid te verskaf om grondgebruik binne die munisipale gebied te reguleer en wat plaaslike owerhede in staat sal stel om hulle daaglikse werksaamhede te verrig.⁸⁰⁸

Die *Witskrif op Plaaslike Regering* bepaal dat "IDPs should empower municipalities to prioritise and strategically focus their activities and resources."⁸⁰⁹ Die geïntegreerde ontwikkelingsplan is noodsaaklik vir 'n plaaslike owerheid om te verseker dat die leweringdoelwitte gestel in die geïntegreerde ontwikkelingsplan verbind word aan 'n geskikte finansiële en institusionele raamwerk.⁸¹⁰ Dit is derhalwe baie belangrik dat daar 'n verbintenis bestaan tussen die ontwikkelingsplanne en die begrotingsproses.

4.2.7.3.5 INHOUD VAN GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSPLANNE

Geïntegreerde ontwikkelingsplanne en die inhoud daarvan, word vervat in wetgewing en beleide. Die inhoud van die geïntegreerde ontwikkelingsplan, word uiteengesit in artikel 26 van die *Stelselwet*. Hierdie artikel bevat die kernkomponente van die geïntegreerde ontwikkelingsplan. Uit hoofde hiervan moet 'n geïntegreerde ontwikkelingsplan 'n weerspieëling wees van die plaaslike owerheid se visie vir die langtermynontwikkeling van die gebied. Dit moet 'n evaluering van die bestaande vlak van ontwikkeling in die munisipale gebied insluit en moet die gemeenskappe wat nie toegang tot basiese munisipale dienste het nie, identifiseer. Die ontwikkelingsplan moet derhalwe ook die plaaslike owerheid se ontwikkelingsprioriteite en -oogmerke, insluitende sy plaaslike ekonomiese

⁸⁰⁴ A 39.

⁸⁰⁵ De Visser "Integrated Development Planning in the Municipal Systems Act" in Community Law Centre April 2001 *Local Government Law Bulletin* vol 3 no 1 [http://www.sn.apc.org/users/clc/localgovt/bulletin/01\(1\)idp2.htm](http://www.sn.apc.org/users/clc/localgovt/bulletin/01(1)idp2.htm) [Datum van gebruik: 20 September 2003].

⁸⁰⁶ Department of Provincial and Local Government *White Paper on Local Government*.

⁸⁰⁷ A 43(7).

⁸⁰⁸ *What is Integrated Development Planning?*

⁸⁰⁹ Department of Provincial and Local Government *White Paper on Local Government*.

ontwikkelingsoogmerke en interne transformasiebehoefes uiteensit. Dit moet dus 'n ruimtelike ontwikkelingsraamwerk, wat die voorsiening van basiese riglyne vir 'n grondgebruikbestuurstelsel vir die plaaslike owerheid, bevat. Dit moet die raad se bedryfsstrategieë en toepaslike rampbestuursplanne insluit en moet ook 'n finansiële plan, wat 'n begrotingsvooruitskatting vir ten minste die volgende drie jaar bevat, insluit.⁸¹¹

Die geïntegreerde ontwikkelingsplan bestaan uit twee komponente: Eerstens bestaan dit uit 'n ontwikkelingsplan wat die ontwikkelingsdoelwitte of -oogmerke vir die plaaslike owerheid in die vorm van geïntegreerde ontwikkelingsplanne uiteensit. Hierdie geïntegreerde ontwikkelingsplan sal ook 'n ekonomiese ontwikkelingsstrategie bevat. Tweedens bestaan die geïntegreerde ontwikkelingsplan uit 'n interne organisatoriese, finansiële en kommunikasieplan wat behoort uit te spel wat die plaaslike owerheid met die gestelde doelwitte wil bereik.⁸¹²

4.2.7.3.6 PROSES VIR BEPLANNING, OPSTEL, AANNEEM EN HERSIENING VAN GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSPLANNE

Die beplanning, opstel, aanneem en hersiening van geïntegreerde ontwikkelingsplanne geskied in fases.⁸¹³ Die proses is nie in vlakke uiteengesit nie. Dit begin nie by 'n duidelik gedefinieerde punt nie en eindig nie by 'n duidelik gedefinieerde punt nie. Die verskillende fases vloei eerder in mekaar en oorvleuel. Weens die aard van beplanning volg die een aktiwiteit nie noodwendig op die ander een nie. Baie van die aktiwiteite oorvleuel, wat daartoe aanleiding gee dat die proses deurentyd verander kan word. Tog blyk dit dat daar 'n algemene volgorde is waarin die proses vir die opstel van geïntegreerde ontwikkelingsplanne plaasvind.⁸¹⁴

4.2.7.3.6.1 VOOR DIE INWERKINGTREDEDING VAN DIE STELSELSWET

Die opstel van geïntegreerde ontwikkelingsplanne soos uiteengesit in die *Oorgangswet* het uit ongeveer ses verskillende fases bestaan, wat die voorbereiding van die werksplan, die visie en doelstelling, die ontwikkelingsraamwerk, ontwikkelingsstrategieë, beplanning vir implementering en monitering, evaluering en hersiening, ingesluit het. Elke fase het uit verskeie stappe bestaan.⁸¹⁵

⁸¹⁰ *Handbook on the Development Facilitation Act 10.*

⁸¹¹ *Policy Paper on Integrated Development Planning 24.*

⁸¹² *Handbook on the Development Facilitation Act 11.*

⁸¹³ Die proses vir die beplanning, opstel, aanneem en hersiening van geïntegreerde ontwikkelingsplanne word uiteengesit in Deel 3 van die *Stelselwet*.

⁸¹⁴ *What is integrated development planning?*

⁸¹⁵ Die posisie voor 2000 gaan nie hier bespreek word nie. Vir 'n volledige uiteensetting van hierdie posisie, sien Department of Constitutional Development *Integrated Development Planning Manual* Section C: The Planning process at a glance <http://www.local.gov.za/DCD/idpmanual/idp04.html> [Datum van gebruik: 12 September 2003], *Integrated Development Planning for Local Government; Anoniem Responsibility of the*

Vervolg...

4.2.7.3.6.2 NA DIE INWERKINGTREDING VAN DIE *STELSLSWET*

Die posisie het egter verander met die inwerkingtreding van die *Stelselswet*. Die metodiek wat voorgestel word uit hoofde van hierdie wetgewing, behels dat die beplanningsproses nou slegs uit vyf hoof fases bestaan, te wete die analitiese fase, die strategiese fase, die projek fase, die integrasie fase en die goedkeuringsfase. Aanvullend tot die vyf fases, is daar ook die voorbereidingsfase, die implementeringsfase, die moniterings- en evalueringsfase en die hersieningsfase.⁸¹⁶

4.2.7.3.6.2.1 FASE 0: VOORBEREIDING

Alhoewel nie deel van die hoof fases nie, vorm die voorbereidingsfase 'n belangrike grondslag vir die vyf hoof fases. Die voorbereidingsfase is die fase waar die proses wat gevolg gaan word in die beplanning van die geïntegreerde ontwikkelingsplanne, beplan word. Die beplanning van die geïntegreerde ontwikkelingsplan is nie 'n eensydige proses nie. Elke plaaslike owerheid, nadat 'n raadplegende proses met die plaaslike gemeenskap in sy gebied gevolg is, moet 'n raamwerk vir geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning in die gebied aanneem.⁸¹⁷ Die doel van die raadplegende proses is om 'n eenvoudige en bemagtigende raamwerk tot stand te bring vir die kernprosesse van beplanning.⁸¹⁸ Daar word na die voorbereidingsfase verwys as die *preparation to plan*-fase. Hierdie fase vorm dus die basis van die verskillende beplanningstappe. Gedurende die fase word die rolle en verantwoordelikhede verdeel en word die prosedures en meganisme vir konsultasie en deelname uiteengesit. Die planne en beplanningsvereistes wat in die beplanningsproses aangewend sal word, word ook tydens die fase geïdentifiseer.⁸¹⁹

Die voorbereidingsfase neem gewoonlik die vorm aan van die opstel van 'n raamwerkplan en 'n prosesplan. Ingevolge die *Stelselswet* moet 'n raamwerk vir geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning deur die plaaslike owerheid opgestel word. Die raamwerk moet ten minste die planne en beplanningsvereistes identifiseer, wat ingevolge nasionale en provinsiale wetgewing op die plaaslike owerheid bindend is. Dit moet die aangeleentheid wat in die geïntegreerde ontwikkelingsplanne van

Western Gauteng Services Council 9; Vierde konsep raamwerk dokument vir Provinsiale regering vir Grondontwikkelingsdoelwitte in Gauteng i t v die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* 1996 4; *Integrated Development Planning Handbook* 19. Departement van Grondsake *White Paper on South African Land Policy* 78.

⁸¹⁶ Vir 'n uiteensetting van die verskillende fases sien, *Summary document on the IDP-LA21 Relationship* 15; Decentralised Development Planning task Team *Principles of Integrated Development Planning and Assessment of the Process 2001 - 2002* 10; Department of Provincial and Local Government "General Overview" *IDP Guide-Pack 0/7 2001* 15 ev; Department of Provincial and Local Government "Methodology" *Guide III IDP Guide-Pack 111/7 2001* 14 ev.

⁸¹⁷ A 27.

⁸¹⁸ A 16(1).

⁸¹⁹ *Summary document on the IDP-LA21 Relationship* 17.

die plaaslike owerheid vervat sal word, asook die beginsels wat toegepas sal word identifiseer en die benadering koördineer wat ten opsigte van daardie aangeleenthede aangeneem sal word. Buiten die raamwerkplan, moet die plaaslike owerheid ook 'n proses aanneem wat skriftelik uiteengesit is om die beplanning, opstel, aanneem en hersiening van sy geïntegreerde ontwikkelingsplan te rig. Hierdie proses sal die vorm aanneem van 'n prosesplan.⁸²⁰

4.2.7.3.6.2.2 FASE 1: ANALISE

Die eerste hoof fase in die geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsproses, is die analitiese fase. Hierdie fase handel primêr met die bestaande situasie. Dit fokus en analiseer die soort probleme wat die inwoners van die munisipale gebied ondervind. Die oorsaak, gevolg en moontlike oplossing vir die probleme in die gebied word ondersoek. Die analitiese fase kan slegs suksesvol wees as die inwoners van die gebied daadwerklik aan die proses deelneem.⁸²¹ Die doel van hierdie fase is dus om te verseker dat besluite gebaseer sal word op die behoeftes en prioriteite van die gemeenskap en die beskikbaarheid van hulpbronne.⁸²²

4.2.7.3.6.2.3 FASE 2: STRATEGIEË

Die tweede fase handel met die oplossing van die probleme wat gedurende die analitiese fase geïdentifiseer is. Hierdie fase behels die formulering van 'n visie, die daarstelling van ontwikkelingsdoelstellings, die bepaling van strategiese riglyne en die identifisering van projekte.⁸²³ Ten einde werkbare oplossings vir die probleme wat gedurende die eerste fase geïdentifiseer is, te verkry, is dit nodig dat die plaaslike owerheid 'n visie vir die bereiking daarvan opstel. Die visie is 'n verklaring van dit wat die plaaslike owerheid in die langtermyn deur middel van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning wil bereik. Dit is met ander woorde die posisie waarin die plaaslike owerheid homself sal bevind indien die probleme opgelos is. Om die visie te bereik, moet ontwikkelingsdoelstellings opgestel word, wat sal bepaal WAT die plaaslike owerheid moet doen om die visie te bereik. Deur die opstelling van ontwikkelingstrategieë⁸²⁴ sal die plaaslike owerheid in staat wees om te bepaal HOE die doelstellings en dus die visie bereik sal word. Sodra strategieë opgestel is, sal dit aanleiding gee tot die identifisering van projekte. Openbare deelname is ook in die strategiese

⁸²⁰ A 28.

⁸²¹ Department of Provincial and Local Government "General Overview" *IDP Guide-Pack 0/7* 2001 15.

⁸²² Department of Provincial and Local Government "Methodology" Guide III *IDP Guide-Pack 111/7* 2001 15; Decentralised Development Planning task Team *Principles of Integrated Development Planning and Assessment of the Process 2001 - 2002* 10.

⁸²³ *Summary document on the IDP-LA21 Relationship* 15; *Principles of Integrated Development Planning 2001 - 2002* 10.

⁸²⁴ Strategieë is die daarstelling van 'n brug tussen waar 'n instansie nou is en waar daardie instansie in die toekoms wil wees.

fase 'n belangrike instrument.⁸²⁵ Hierdie fase staan bekend as die *phase of making choices*.⁸²⁶

4.2.7.3.6.2.4 FASE 3: PROJEKTE

Fase 3 handel met die ontwerp en spesifikasies van projekte asook die daarstelling van projekdoelstellings⁸²⁷ en doelwitte.⁸²⁸ Die doel van hierdie fase is om deur die verskaffing van 'n gedetailleerde en konkrete projekbeplanningsproses 'n gladde verbintenis tussen beplanning en lewering van projekte teweeg te bring.⁸²⁹ Die projekte wat geïdentifiseer is, moet 'n direkte *nexus* hê met die behoeftes en doelstellings wat in fase 2 geïdentifiseer is.⁸³⁰ Die uiteinde van hierdie fase, is die opstel van *inter alia* die finansiële plan,⁸³¹ aksieplan,⁸³² rampbestuursplan, die geïntegreerde programme vir plaaslike ekonomiese ontwikkeling (*local economic development*)⁸³³ en die geïntegreerde ruimtelike ontwikkelingsraamwerk (*integrated spatial development framework (ISDF)*).⁸³⁴ Gedurende hierdie fase word die rolle van die onderskeie rolspelers bepaal. 'n Geïntegreerde voorlopige begroting word vir kapitale en operasionele uitgawes opgestel en verbind met die planne en raamwerke hierbo genoem. Die fase word beskou as die *nuts and bolts*-fase van die geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsproses.⁸³⁵

4.2.7.3.6.2.5 FASE 4: INTEGRASIE

Die integrasie fase is bykans die belangrikste fase in geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning. Dit is die fase waar projekte en ander programme aan mekaar geskakel word. Die doel van hierdie fase is om te verseker dat, nadat die projekte geïdentifiseer is, dit in lyn gebring word met die plaaslike owerheid se doelstellings, strategieë asook beskikbare hulpbronne en dat dit voldoen aan alle wetlike vereistes

⁸²⁵ *IDP Guide-Pack 0/7 15.*

⁸²⁶ *IDP Guide-Pack 111/7 15.*

⁸²⁷ Tydens hierdie fase word konkrete en voldoende projekvoorstelle met die oog op implementering opgestel.

⁸²⁸ Gedurende hierdie fase moet duidelik uiteengesit word wat die ligging van die projek is, wanneer dit 'n aanvang sal neem, wanneer dit voltooi sal wees, wie daarvoor verantwoordelik sal wees, wat die koste sal wees en waar die befondsing vir die projekte verkry sal word. Maatreëls moet uiteengesit word hoe die prestasie daarvan gemeet sal word. *IDP Guide-Pack 0/7 16.*

⁸²⁹ *Principles of Integrated Development Planning 2001 - 2002 11.*

⁸³⁰ *IDP Guide-Pack 0/7 16.*

⁸³¹ Die finansiële plan is die begroting van die plaaslike owerheid.

⁸³² Die aksieplan is die bestuursplan van die plaaslike owerheid.

⁸³³ Hierdie programme sit die lewering van ingenieursdienste en ander dienste uiteen. Dit oormerk en prioritiseer gebiede wat van dienste en ingenieursdienste voorsien moet word.

⁸³⁴ Die geïntegreerde ruimtelike ontwikkelingsraamwerk handel met die ruimtelike beplanning en ontwikkeling van die plaaslike owerheid se gebied. Hierdie raamwerksplan is 'n riglyn vir besluitneming t o v die ligging en aard van ruimtelike beplanning binne die jurisdiksiegebied van die plaaslike owerheid. Die geïntegreerde ruimtelike ontwikkelingsraamwerk vorm die bindende komponent van die geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsproses.

⁸³⁵ *IDP Guide-Pack 111/7 69.*

daarvoor neergelê.⁸³⁶ Hierdie fase stel dit verder te doel om te verseker dat gekonsolideerde ruimtelike, finansiële en institusionele raamwerke op so wyse ontwikkel word, dat dit 'n gesonde basis vorm vir die implementering van die geïntegreerde ontwikkelingsplan.⁸³⁷ Deur die integrasie word verseker dat projekte in lyn is met strategiese riglyndokumente, doelwitte en hulpbronraamwerke en dat dit die behoeftes van die gemeenskap reflekteer.⁸³⁸ Die einddoel van hierdie fase is die daarstelling van 'n operasionele strategie wat die finansiële plan, aksieplan, rampbestuursplan, die geïntegreerde programme vir plaaslike ekonomiese ontwikkeling en die geïntegreerde ruimtelike ontwikkelingsraamwerk bymekaar bring en integreer.⁸³⁹

4.2.7.3.6.2.6 FASE 5: GOEDKEURING

Fase 1 tot 4 word saamgevat in een geïntegreerde dokument bekend as die geïntegreerde ontwikkelingsplan. Nadat die plan voltooi is, moet dit aan die munisipale raad vir goedkeuring voorgelê word vir goedkeuring. Daarna moet dit aan die LUR vir plaaslike regering⁸⁴⁰ vir goedkeuring voorgelê word.⁸⁴¹ Voordat die plan voorgelê word vir goedkeuring, moet dit weer ooplê vir inspeksie deur die gemeenskap en moet die kommentare van die gemeenskap sover as moontlik in die finale plan vervat word. Geleentheid moet ook aan ander staatsdepartemente verleen word om insette op die plan te lewer.⁸⁴² Hierdie fase kan beskou word as die terugvoeringsfase. Terugvoer word in die vorm van die geïntegreerde ontwikkelingsplan gegee rakende die prosedures wat gevolg en inligting wat versamel is gedurende die bogemelde fases.⁸⁴³ Eers nadat die LUK die geïntegreerde ontwikkelingsplan goedgekeur het, mag dit deur die plaaslike owerheid geïmplementeer word.

4.2.7.3.6.2.7 IMPLEMENTERINGSFASE

Alhoewel nie amptelik deel van die fases van die geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsproses nie, vorm die implementering van die geïntegreerde ontwikkelingsplan 'n belangrike bousteen in die hele proses. Ingevolge die *Stelselwet*⁸⁴⁴ word plaaslike owerhede aangesê om hulle geïntegreerde ontwikkelingsplan te implementeer. Die implementeringsfase is dus die kritieke deel van die proses. Gedurende hierdie fase, word die plaaslike owerhede in staat gestel om die diensleweringdoelwitte wat gedurende die beplanningsproses van die geïntegreerde ontwikkelingsplan geïdentifiseer is,

⁸³⁶ IDP Guide-Pack 0/7 16.

⁸³⁷ Summary document on the IDP-LA21 Relationship 20.

⁸³⁸ Principles of Integrated Development Planning 2001 - 2002 11.

⁸³⁹ IDP Guide-Pack 0/7 16.

⁸⁴⁰ Die lid van 'n provinsiale Uitvoerende Raad belas met provinsiale regering.

⁸⁴¹ A 32 van die *Stelselwet*. IDP Guide-Pack 0/7 17.

⁸⁴² Dit is in lyn met die beginsel van samewerkende regering. Principles of Integrated Development Planning 2001 - 2002 12; Summary document on the IDP-LA21 Relationship 21.

⁸⁴³ IDP Guide-Pack 111/7 103.

⁸⁴⁴ A 36.

effektief aan te spreek deur die sistematiese implementering van projekte. So geskied ware lewering en veranderings in die lewens van die gemeenskap.⁸⁴⁵

4.2.7.3.6.2.8 MONITERINGS- EN EVALUERINGSFASE

Bogemelde Wet⁸⁴⁶ bepaal dat die plaaslike owerheid se geïntegreerde ontwikkelingsplan deurentyd bestuur moet word. Hierdie verantwoordelikheid is aan die munisipale bestuurder opdra. Met bestuur word bedoel dat die geïntegreerde ontwikkelingsplan toegepas en afgedwing moet word en dat sorg gedra word dat alle planne, beleid en ander dokumente van die plaaslike owerheid in lyn daarmee is. Monitoring⁸⁴⁷ en evaluering⁸⁴⁸ is die sisteem om die lewering van die plaaslike owerhede ten opsigte van hulle ontwikkelingsdoelwitte te meet. Deur middel van monitoring en evaluering word verseker dat planne geïmplementeer word, word die impak van die ontwikkeling gemeet en word die effektiewe gebruik van hulpbronne verseker.⁸⁴⁹ Deur die moniterings- en evalueringsproses word inligting verskaf wat vereis word om die ontwikkelingsraamwerk en doelstellings te herwaardeer en te bepaal of die strategieë en beleide steeds van toepassing is en of dit verander moet word.⁸⁵⁰ Monitoring en evaluering word verkry deur 'n verslagdoeningsisteem. Monitoring en hersiening moet derhalwe as 'n aaneenlopende aktiwiteit beskou word, wat 'n integrale deel van die beplanningsproses vorm.⁸⁵¹ Die monitoring en evaluering van die geïntegreerde ontwikkelingsplan en die projekte moet gemeet word aan die prestasiebestuurstelsel wat deur die plaaslike owerheid ingevolge die bepalings van die *Stelselwet*⁸⁵² opgestel is.

4.2.7.3.6.2.9 HERSIENINGSFASE

Hierdie fase word deur wetgewing voorgeskryf. Die *Stelselwet*⁸⁵³ bepaal dat die plaaslike owerheid jaarliks die geïntegreerde ontwikkelingsplan moet hersien⁸⁵⁴ en wysig indien nodig. Die inligting wat

⁸⁴⁵ *Summary document on the IDP-LA21 Relationship* 15.

⁸⁴⁶ A 30.

⁸⁴⁷ Monitoring is 'n aaneenlopende aktiwiteit waaraan die beplanningsproses gemeet word. Dit verskaf inligting, wat stelselmatig versamel is en aangewend kan word om die projek beter te bestuur en te bepaal of die implementering van die projek nog op datum is.

⁸⁴⁸ Evaluering is 'n aktiwiteit wat nie so gereeld plaasvind soos monitoring nie, maar poog om te bepaal of en in hoe 'n mate ontwikkelingsdoelstellings deur die implementering van die geïntegreerde ontwikkelingsplan bereik word. Dit meet die medium termyn impak van die beplanningsproses.

⁸⁴⁹ Section D of the *Integrated Development Planning Manual*; *Summary document on the IDP-LA21 Relationship* 15.

⁸⁵⁰ *Summary document on the IDP-LA21 Relationship* 15.

⁸⁵¹ Section D of the *Integrated Development Planning Manual*.

⁸⁵² A 41.

⁸⁵³ A 34.

⁸⁵⁴ Hersiening is die proses waardeur wysigings en veranderings aan die ontwikkelingstrategieë en beleide aangebring word. Deur monitoring en evaluering is inligting t o v die implementeringsproses asook werkbaarheid aldan nie van beleide en strategieë verkry. Deur die evaluering van hierdie inligting sal bepaal word of enige hersiening van die proses of

Vervolg...

versamel word tydens die moniterings- en evalueringsfase, kan aangewend word in die hersiening en wysiging van die ontwikkelingsplan. Die resultaat van hersiening is meestal 'n verbeterde implementeringsproses. Buiten die jaarlikse wysiging mag die planne ook tussenin gewysig word.⁸⁵⁵ Die wysiging van die geïntegreerde ontwikkelingsplan geskied ooreenkomstig 'n voorgeskrewe proses. Hierdie proses word deur regulasie 3 van die *Plaaslike Regering: Munisipale Beplanning en Prestasiebestuursregulasies*⁸⁵⁶ van 2001 gereël.

4.2.7.3.7 TOEPASSING VAN GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSPLANNE

Elke plaaslike owerheid is verplig om aan die begin van sy gekose termyn, 'n geïntegreerde ontwikkelingsplan vir sy gebied op te stel.⁸⁵⁷ Soos in wetgewing uiteengesit, bly die geïntegreerde ontwikkelingsplan van krag totdat die volgende gekose raad 'n nuwe plan saamstel. Die *Strukturewet*⁸⁵⁸ bepaal dat munisipale rade vir 'n termyn van vyf jaar verkies word. Die *Afbakeningswet*⁸⁵⁹ bepaal dat 'n lid van die Raad vir vyf jaar aangestel word. Na aanleiding van bogemelde is dit dus duidelik dat geïntegreerde ontwikkelingsplanne vir 'n termyn van vyf jaar opgestel moet word en vir die termyn van krag bly totdat dit deur 'n nuwe plan vervang word.⁸⁶⁰

Uit hoofde van die *Stelselwet* word daar 'n verpligting op plaaslike owerhede geplaas om effek aan hulle geïntegreerde ontwikkelingsplanne te gee en hulle sake op so wyse te bestuur sodat dit konsekwent met die geïntegreerde ontwikkelingsplan is. Uit hoofde van regulasie 6 moet die geïntegreerde ontwikkelingsplan die plaaslike owerheid se jaarlikse begroting, wat gebaseer is op die ontwikkeling prioriteite en doelstellings soos uiteengesit in die ontwikkelingsplan, voorskryf en moet dit aangewend word om aksieplanne vir implementering te identifiseer.

4.2.7.3.8 STATUS VAN GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSPLANNE

Artikel 35 van die *Stelselwet* handel met die status van geïntegreerde ontwikkelingsplanne. Uit hoofde van die Wet, is die geïntegreerde ontwikkelingsplan die belangrikste strategiese beplanninginstrument waardeur alle beplanning, ontwikkeling en besluitneming in die plaaslike owerheid gereguleer word.⁸⁶¹ Die geïntegreerde ontwikkelingsplanne bind die plaaslike owerheid in

855 dokumentasie nodig is.
A 34(b).

856 *Plaaslike Regering: Munisipale Beplanning en Prestasiebestuursregulasies* soos afgekondig onder kennisgewing 22605 in die Regulasie Staatskoerant 7146 gedateer 24 Augustus 2001.

857 A 25(1).

858 A 24(1).

859 *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Afbakening* 27 van 1998. A 9(1).

860 *De Visser Integrated Development Planning in the Municipal Systems Act*.

861 A 35(1)(a).

die uitvoering van sy uitvoerende magte.⁸⁶² Geen uitvoerende besluit mag in konflik met die geïntegreerde ontwikkelingsplan van die plaaslike owerheid wees nie.⁸⁶³ Die enigste uitsondering op hierdie reël is waar die ontwikkelingsplan teenstrydig of in konflik met nasionale of provinsiale wetgewing is. In hierdie geval, geniet wetgewing voorrang.⁸⁶⁴ Die ontwikkelingsplanne bind ook alle ander persone, soos grondeienaars en ontwikkelaars, maar slegs vir sover die omvang daarvan in 'n verordening van die plaaslike owerheid bepaal word.⁸⁶⁵

4.2.7.4 ONTWIKKELINGSBEGINSELS VERVAT IN DIE WET OP ONTWIKKELINGSFASILITERING

4.2.7.4.1 INLEIDING

Met die promulgering van die *Ontwikkelingsfasiliteringswet* aan die einde van 1995, het Suid-Afrika 'n nuwe wyse van beplanning en ontwikkeling tegemoet gegaan. Die ontwikkelingsbeginsels vervat in hierdie Wet⁸⁶⁶ het met inwerkingtreding, die leidende beginsels vir beplanning in Suid-Afrika geword.⁸⁶⁷ Dit verskaf ontwikkelaars en beplanners met 'n eenvormige stel ontwikkelingsbeginsels, wat toepassing moet word op die administrasieproses van grond wanneer 'n besluit ten opsigte van grondontwikkeling geneem of wanneer ontwikkelingsplanne geïmplementeer word. Vir die eerste keer in die geskiedenis, funksioneer alle rolspelers aan die ontwikkelingsproses binne 'n enkele ontwikkelingsraamwerk van toepassing op alle ontwikkeling in Suid-Afrika.⁸⁶⁸

4.2.7.4.2 WAT IS DIE ONTWIKKELINGSBEGINSELS

Die hoofstuk 1-ontwikkelingsbeginsels is 'n stel normatiewe riglyne wat van toepassing is op alle grondontwikkeling en -beplanning in Suid-Afrika. Deur die beginsels "normatief" te noem, beteken dat dit norme en standaarde beskryf wat gebaseer is op 'n stel waardes. Geskikte ontwikkelingsbeplanning word onderlê deur twee stelle waardes. Die een is gesentreerd om mense en die ander is gebaseer op 'n bewusmaking van die omgewing wat 'n basiese hulpbron vir die menslike lewe is. Normatiewe beplanning beweeg weg van 'n statiese en voorskriftelike beplanningsstelsel wat gegrond is op reëls en regulasies, na 'n proaktiewe stelsel wat gegrond is op 'n beter toekoms. Dit is 'n stel onderling verbonde bedoelings (*desirable directions*) wat grondontwikkeling reguleer. Hierdie beginsels is nodig om 'n meer gelyke en ontwikkelingsgerigte beplanningsstelsel vir die land te

862

A 35(1)(b).

863

De Visser *Integrated Development Planning in the Municipal Systems Act*.

864

A 35(1)(b).

865

A 35(1)(c).

866

Hfst 1 a 3.

867

Gauteng Planning and Development Forum *Memorandum 3*.

868

Scheepers *Legal duty of local government* 348.

verkry.⁸⁶⁹ Die beginsels dien as riglyne by die administrasie van enige geïntegreerde ontwikkelingsplan, ruimtelike plan, vervoerplan, gidspan, struktuurplan, soneringskema of dorpsbeplanningskema.⁸⁷⁰ 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.⁸⁷¹ Die beginsels is van toepassing op die besluitnemingsproses ten opsigte van enige handeling wat op grondontwikkeling betrekking het.⁸⁷² Dit is dus van toepassing op alle grondontwikkeling - selfs waar ander wetgewing gebruik word.⁸⁷³

4.2.7.4.3 DIE BEGINSELS

Hoofstuk 1 van die Wet vestig 'n nasionale eenvormige stel reëls en standaarde ten opsigte van grondontwikkeling.⁸⁷⁴ Die hoofstuk sit twee tipes algemene beginsels uiteen te wete algemene beginsels vir grondontwikkeling,⁸⁷⁵ wat algemene leidende beginsels bevat wat bindend is op beide die uitvoerende en wetgewende bene van die regering. Die tweede kategorie beginsels is algemene beginsels vir besluitneming en konflikhantering,⁸⁷⁶ wat die besluite van die ontwikkelingstribunale en die inhoud van toekomstige wetgewing rakende grond en grondontwikkeling lei.⁸⁷⁷

Artikel 3 bevat die algemene beginsels vir grondontwikkeling. Hierdie beginsels behels die volgende:

- i. Beleid, administratiewe praktyke en wette behoort vir stedelike en landelike grondontwikkeling voorsiening te maak en behoort die ontwikkeling van formele en informele, bestaande en nuwe vestigings te fasiliteer.⁸⁷⁸

Scheepers beskryf hierdie beginsels as die beginsel van eenvormige en gelyke behandeling.⁸⁷⁹ Hierdie beginsel handel met 'n groter balans in die grondontwikkelingsproses. Uit hoofde van hierdie beginsel moet daar gelykheid in bestaande en nuwe wetgewing en beleide wees, sowel as tussen die

⁸⁶⁹ Development and Planning Commission *Resource Document on the Chapter 1 Principles of the Development Facilitation Act 1995* National Development and Planning Commission document DPC 27/99 February 1999 4.

⁸⁷⁰ A 2(b).

⁸⁷¹ A 2(a) tot (c); Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 5.

⁸⁷² A 2(c); Scheepers *Legal duty of local government* 348; *Handbook on the Development Facilitation Act* 7.

⁸⁷³ *Handbook on the Development Facilitation Act* 7.

⁸⁷⁴ Alhoewel die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* deur die *Wetsontwerp op Grondgebruiksbestuur* vervang gaan word, word die beginsels van eersgemelde Wet egter hier bespreek, aangesien laasgemelde Wet in die proses is om hersien te word ten einde die grondwetlikheid daarvan reg te stel. Tot tyd en wyl laasgemelde Wet nie in werking is nie, is die beginsels soos in die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* dus steeds van toepassing.

⁸⁷⁵ sien opskrif van a 3.

⁸⁷⁶ sien opskrif van a 4.

⁸⁷⁷ Budlender *et al* 2A-13.

⁸⁷⁸ A 3(1)(a).

⁸⁷⁹ Scheepers *Legal duty of local government* 349.

verskillende grondontwikkelingsprosedures. 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.⁸⁸⁰ Die beginsel poog om die ongelykhede van die verlede uit die weg te ruim.⁸⁸¹

ii. Beleid, administratiewe praktyke en wette behoort die onwettige okkupasie van grond met behoorlike inagneming van informele grondontwikkelingsprosesse te ontmoedig.⁸⁸²

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.⁸⁸³ Dit het 'n duidelike bedoeling om onwettige okkupasie van grond te ontmoedig, aangesien dit besef dat geïntegreerde en effektiewe ontwikkeling van vestigings nie kan plaasvind wanneer onwettige okkupasie 'n algemene vestigingspatroon is nie. Maar dit besef dat informele vestigings tog permanensie verkry ten spyte van die feit dat dit in die verlede onwettig was. Hierdie beginsel maak derhalwe 'n belangrike onderskeid tussen onwettige en informele vestigingsprosesse.⁸⁸⁴ 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 grond sal insluit alvorens daar spanning tussen die okkupasie en geregistreerde regte op die grond kan ontstaan nie.⁸⁸⁵ Hierdie beginsel is bekend as die beginsel van wettige grondgebruik.⁸⁸⁶

iii. Die beleid, administratiewe praktyke en wette moet die effektiewe en geïntegreerde grondontwikkeling bevorder deurdat dit die integrasie van die sosiale, ekonomiese, institusionele en fisiese aspekte van grondontwikkeling bevorder, geïntegreerde

⁸⁸⁰ Budlender *et al* 2A-16; Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 5. Behuising en totstandkoming van vestigings sal in hfst 7 volledig bespreek word.

⁸⁸¹ *Resource Document* 21. Sien ook Development and Planning Commission *Manual on the Chapter 1 Principles of the Development Facilitation Act 1995* National Development and Planning Commission document DPC 28/99 February 1999 1.

⁸⁸² A 3(1)(b).

⁸⁸³ Budlender *et al* 2A-17.

⁸⁸⁴ *Resource Document* 22.

⁸⁸⁵ Budlender *et al* 2A-17; Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 5. *Manual on the Chapter 1 Principles* 4.

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, groot maat 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 omgewingshoudbare grondontwikkelingspraktyke en -prosesse aanmoedig.⁸⁸⁷

Die beginsel van akkommodasie van die inter afhanklike beskikbare hulpbronne in 'n holistiese benadering om menslike, natuurlike en finansiële hulpbronne te bestuur,⁸⁸⁸ hou 'n visie van grondontwikkeling voor wat buite die tradisionele benadering ten opsigte van ruimtelike beplanning gaan deur uitdruklik te vereis dat die fisiese aspekte van grondontwikkeling met die sosiale, ekonomiese en institusionele aspekte van grondontwikkeling geïntegreer moet word. Dit is meer 'n ontwikkelingsbeplanning benadering as 'n benadering gebaseer op ruimtelike beplanning alleen. Regeringsadministrasie word deur hierdie beginsel gedwing om die funksies van verskillende departemente te integreer ten einde die grense wat hulle funksies skei, te oorbrug 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 ondersteuning van elk ander.⁸⁸⁹ Hierdie beginsel erken dat geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning ewe belangrik in landelike en stedelike gebiede is. Die geïntegreerde grondontwikkelingsbeginsel is belangrik en sal vir deeglike interpretasie daarvan in 'n groot mate steun op meer gedetailleerde riglyne op nasionale en provinsiale vlak. Die beginsel stipuleer dat landelike en stedelike gebiede mekaar moet ondersteun. In die verlede het stedelike ontwikkeling voorkeur geniet bo landelike ontwikkeling, dikwels teen enorme koste. Nou is landelike en stedelike ontwikkeling ewe belangrik en die een geniet nie voorkeur bo die ander nie. Die beginsel vereis dat 'n verandering in die vestigingsvorm moet plaasvind, veral soos nuwe ontwikkelings plaasvind. Verandering is van die allergrootste belang aangesien die huidige dominante gefragmenteerde patroon van Suid-Afrikaanse vestigings, 'n geweldige koste vir inwoners

⁸⁸⁶ Scheepers *Legal duty of local government* 349.

⁸⁸⁷ A 3(1)(c).

⁸⁸⁸ Scheepers *Legal duty of local government* 349.

⁸⁸⁹ Budlender *et al* 2A-19; Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An Vervolg...*

teweegbring, veral ten opsigte van vervoer en dienste.

Die beginsel erken dat die enigste hulpbron wat beskikbaar is om die versteurde vestigings reg te stel, is daardie wat gegeneer kan word deur nuwe ontwikkelings. Dit bepaal derhalwe dat gefokus moet word op die gebruik van die nuwe ontwikkelings ten einde die lewenswyse van inwoners te verbeter. Dit kan gebeur deur nuwe ontwikkelings te integreer met reeds bestaande ontwikkelings. Hierdeur word nuwe dienste aan mense verskaf wat voorheen nie toegang daartoe gehad het nie. Tersame hiermee bepaal hierdie beginsel dat gemengde grondgebruike sover moontlik moet plaasvind. Met gemengde grondgebruike word bedoel dat gebruike soos residensieel en kommersieel gemeng word. In die verlede is grondgebruike apart gehou en nie gemeng nie. Deur grondgebruike te meng, verkry inwoners makliker toegang tot sekere gebruike.

Verdigting van stede is 'n volgende aangeleentheid wat deur hierdie beginsel aangespreek word. Verdigting van stede kan slegs plaasvind indien stedelike verspreiding aangespreek word. Verdigting kan verkry word deur kleiner erwe te skep en wooneenhede wat bestaan uit meer as een verdieping.⁸⁹⁰

iv. Lede van gemeenskappe wat deur grondontwikkeling geraak word, behoort aktief aan die proses van grondontwikkeling deel te neem.⁸⁹¹

Hierdie beginsel, wat bekend is as die gemeenskap-gebaseerde en gemeenskap-gedrewe ontwikkeling,⁸⁹² vereis 'n hoë vlak van gemeenskapsbetrokkenheid gedurende 'n grondontwikkelingsprojek,⁸⁹³ asook alle ander gebiede wat hiermee gepaardgaan, naamlik konsultasies, voorstel formulering, besluitneming en implementering. Deelname is belangrik, want dit stel die behoeftes van die gemeenskap bekend, dit genereer idees, dit ontlok debatvoering, dit gee aanleiding tot tevredenheid en dra by tot onafhanklikheid. Deelname kan egter 'n moeilike en tydrowende proses wees.⁸⁹⁴ 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 en hersieningsprosedures in 'n gewone geregshof.⁸⁹⁵

institutional Scan Hfst 5 5.

⁸⁹⁰ *Resource Document 26 ev. Manual on the Chapter 1 Principles 7.*

⁸⁹¹ A 3(1)(d).

⁸⁹² Scheepers *Legal duty of local government* 349.

⁸⁹³ Du Plessis, Olivier & Pienaar "Land: still a contentious issue" 1998 *SA PR* vol 13 164.

⁸⁹⁴ *Resource Document 47. Manual on the Chapter 1 Principles 10.*

⁸⁹⁵ *Ibid*; Budlender *et al* 2A-20; Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 5.

- v. Die vaardighede en vermoëns van minderbevoorregte persone betrokke by grondontwikkeling behoort ontwikkel te word.⁸⁹⁶

Hierdie beginsel vereis die oordrag van vaardighede en vermoëns gedurende die ontwikkelingsproses.⁸⁹⁷ 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.⁸⁹⁸ Hierdie beginsel staan ook bekend as die beginsel van gemeenskap-gebaseerde en gemeenskap-gedrewe ontwikkeling.⁸⁹⁹

- vi. Die beleid, administratiewe praktyke 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.⁹⁰⁰

Die beginsel van vennootskap tussen alle sektore,⁹⁰¹ plaas 'n positiewe verpligting op al drie sferes 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 te verstrek. Dit beteken dat persone geregtig is op inligting wat in die verlede van hulle weerhou is.⁹⁰² Hierdie beginsel erken dat die bevoegdheid om grondontwikkeling te onderneem, beperk is en dat dit nie teen 'n voorgestelde koers en skaal kan plaasvind nie. Grondontwikkeling kan ook nie deur een sektor in isolasie van die ander plaasvind nie. Dit vereis vennootskappe tussen die verskillende sektore en vereis van die staat om hierdie vennootskappe ten alle tye te fasiliteer. Die beginsel plaas 'n verpligting op die regering om duidelike beleide op te stel wat die verantwoordelikheid van elke sektor uiteensit en wat sy eie rol as fasiliteerder definieer.⁹⁰³

896

A 3(1)(e).

897

Resource Document 49.

898

Budlender *et al* 2A-21. *Manual on the Chapter 1 Principles* 12.

899

Scheepers *Legal duty of local government* 349.

900

A 3(1)(f).

901

Scheepers *Legal duty of local government* 349.

902

Budlender *et al* 2A-22; Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 5.

903

Resource Document 50. Manual on the Chapter 1 Principles 14.

- vii. Wette, prosedures en administratiewe praktyke met betrekking tot grondontwikkeling behoort duidelik en algemeen beskikbaar te wees vir diegene wat waarskynlik daardeur geraak sal word. Benewens om as regulerende maatreëls te dien, moet dit ook voorligting en inligting aan diegene wat daardeur geraak word, verskaf.⁹⁰⁴

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.⁹⁰⁵ Die doel van hierdie beginsel is om grondontwikkelingsprosedures wat primêr regulerend was, te verander na prosedures wat fasiliterend is.

Dit bepaal dat nie alleen alle wetgewing nie, maar ook interne beleide en regulasies van die verskillende sferes van regering, algemeen bekend gemaak moet word.⁹⁰⁶ Hierdie beginsel is in lyn met die bepalings van die *Wet op Bevordering van Toegang tot Inligting*⁹⁰⁷ en die *Wet op Bevordering van Administratiewe Geregtigheid*.⁹⁰⁸ Eersgemelde Wet se doel is om gevolg te gee aan die grondwetlike reg op toegang tot enige inligting wat deur die Staat of 'n ander persoon gehou word en wat vir die uitoefening of beskerming van enige regte benodig word. Laasgenoemde Wet se doel is om effek te gee aan die reg op administratiewe handeling wat regverdig, redelik en prosedureel korrek is en op die reg om geskrewe redes vir 'n administratiewe handeling te ontvang. Hierdie beginsel is bekend as die beginsel van aanspreeklikheid.⁹⁰⁹

- viii. Beleid, administratiewe praktyke en wette behoort volhoubare grondontwikkeling op die vereiste skaal te bevorder.⁹¹⁰

Scheepers beskryf hierdie beginsel as die beginsel van ontwikkeling binne die grense van hulpbronnbeperkings maar in ooreenstemming met die behoeftes en potensiaal van die gemeenskap.⁹¹¹ Volhoubare grondontwikkeling kan geskied deur grondontwikkeling te bevorder wat binne die fiskale, institusionele en administratiewe vermoëns van die Republiek is, om die vestiging van lewensvatbare

904

A 3(1)(g).

905

Budlender *et al* 2A-23; Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 5.

906

Resource Document 50. Manual on the Chapter 1 Principles 16.

907

2 van 2000.

908

3 van 2000. Hierdie Wet is nie in Afrikaans uitgegee nie en bevat derhalwe nie 'n Afrikaansebenaming nie.

909

Scheepers *Legal duty of local government* 350.

910

A 3(1)(h).

911

Scheepers *Legal duty of local government* 350.

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 van grond, met inagneming van faktore soos geologiese formasies en gevaarlike ondermynde gebiede, te verseker.⁹¹² Hierdie beginsel ontmoedig dus ontwikkelings wat geen weselike en langdurende bydra sal lewer tot vestigingsvorme of ander ontwikkelinge.⁹¹³

ix. Beleid, administratiewe praktyke en wette behoort spoedige grondontwikkeling te bevorder.⁹¹⁴ 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 om spoedige ontwikkeling te bevorder.⁹¹⁵ Hierdie beginsel erken die belang van tyd in die berekening van die koste van 'n ontwikkeling en dus bepaal dit dat alle handelinge en wetgewing sover moontlik moet bydra tot die spoedige ontwikkeling van grond. Hierdie beginsel dien dus as riglyn in die kies van een administratiewe prosedure bo 'n ander. Dit beveel aan dat die prosedure wat die spoedige ontwikkeling van grond teweeg sal bring voorkeur behoort te geniet. Dit plaas die owerhede onder 'n verpligting om hulle prosedures te hersien en te vergemaklik ten einde by te dra tot die spoedige ontwikkeling van grond.⁹¹⁶ Hierdie beginsel kan beskryf word as die beginsel van spoedige en effektiewe ontwikkelingshandelinge.⁹¹⁷

x. Elke voorgestelde grondontwikkelingsgebied behoort op eie meriete beoordeel te word en geen spesifieke grondgebruik behoort as minder belangrik of wenslik beskou te word as enige ander grondgebruik nie.⁹¹⁸

Hierdie beginsel, wat ook beskryf kan word as die beginsel van *bottom-up* beplanning en ontwerp in ooreenstemming met die ware behoeftes en potensiaal van elke gegewe geval,⁹¹⁹ kan 'n weselike 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.⁹²⁰ Die doel van hierdie

⁹¹² Budlender *et al* 2A-24; Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 5.

⁹¹³ *Resource Document 51. Manual on the Chapter 1 Principles 18.*

⁹¹⁴ A 3(1)(i).

⁹¹⁵ Budlender *et al* 2A-24.

⁹¹⁶ *Resource Document 52. Manual on the Chapter 1 Principles 20.*

⁹¹⁷ Scheepers *Legal duty of local government* 351.

⁹¹⁸ A 3(1)(j).

⁹¹⁹ Scheepers *Legal duty of local government* 351.

⁹²⁰ Budlender *et al* 2A-24; Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 5. *Manual on the Chapter 1 Principles 22.*

beginsel is om dit wat geag word 'n historiese bevoordeling te wees ten gunste van landbou-, mynbou- of bewaringsgrond, uit die weg te ruim. Hierdie beginsel het egter nie die magte om bestaande wetgewing kragteloos te maak nie.⁹²¹

xi. Grondontwikkeling moet sekerheid van titel tot gevolg hê en moet die wydste moontlikste eiendomsreg alternatiewe bevorder wat individuele en kommunale eiendomsreg insluit.⁹²²

Hierdie beginsel staan bekend as die beginsel wat nie voorskriftelik is ten opsigte van die grondbeheervorm nie, maar wat handel met grondgebruiksregte soos gevind in die verskillende gebiede.⁹²³ Die beginsel bevat kenmerke van algemene aansoeke 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 of geregistreerde titel nie.⁹²⁴ Hierdie beginsel vereis dat sekerheid van titel altyd bevorder moet word.

Die definisie van grondbeheer word uitgebrei om vorme van kommunale of kollektiewe grondbeheer in te sluit. Kommunale grondbeheer verwys hier nie slegs na tradisionele wyses van grondbeheer nie, maar ook na enige statutêre vorm van kommunale grondbeheer.⁹²⁵ Uit hoofde van die *Ontwikkelingsfasiliteringswet* kan 'n tribunaal⁹²⁶ gelas dat grond gehou word op 'n kollektiewe of kommunale basis.⁹²⁷ Mense word 'n keuse gegee om die grondbeheervorm te kies wat die beste aan hulle behoeftes voldoen.⁹²⁸

Waar die grondontwikkeling die vorm aanneem van 'n opgegradeerde projek, word spesiale beskerming verleen aan die regte van voordeeltrekkende okkuperders.⁹²⁹ Hierdie beginsel bepaal dat geen gedwonge verwyderings mag plaasvind nie, behalwe as dit in die belang van die gemeenskap is.

⁹²¹ *Resource Document 52.*

⁹²² A 3(1)(k).

⁹²³ Scheepers Legal duty of local government 351.

⁹²⁴ Budlender *et al* 2A-25; Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 5.

⁹²⁵ *Resource Document 53.*

⁹²⁶ Hierdie tribunaal is die grondontwikkelingstribunaal of die appèltribunaal gestig u h v onderskeidelik aa 15 en 24 van die *Ontwikkelingsfasiliteringswet*.

⁹²⁷ Sien die magte van die tribunaal soos uiteengesit in aa 33(2)(m), 51(2)(a) en 51(2)(b).

⁹²⁸ *Resource Document 53. Manual on the Chapter 1 Principles 24.*

⁹²⁹ A 1 van die Wet definieer "voordeeltrekkende okkuperder" as enige persoon wat, m b t die okkupasie van grond in 'n grondontwikkelingsgebied waar grondontwikkeling die vorm van opgradering van 'n bestaande vestiging aanneem, sodanige grond vir 'n ononderbroke tydperk

Vervolg...

Dit impliseer dus dat in die geval van opgraderingskemas, pogings aangewend moet word om verskuiwings tot die minimum te beperk en as verskuiwings noodsaaklik is, moet die ontwikkelaar verseker dat reëlings in plek is om die okkuppeerders akkomodeer.⁹³⁰ 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.⁹³¹ Dit moet egter in gedagte gehou word dat, uit hoofde van hierdie beginsel, die ongeregisteerde belange of besit van grond nie nou regserkenning verkry nie.⁹³²

xii. 'n Bevoegde gesag op nasionale, provinsiale en plaaslike owerheidsvlak behoort die belange van die onderskeie sektore wat betrokke is by of geraak word deur grondontwikkeling te koördineer ten einde strydige aansprake op skaars hulpbronne te minimaliseer.⁹³³

Die hoofdoel van hierdie beginsel is om skaars hulpbronne optimaal aan te wend in grondontwikkeling. Dit is 'n vereiste vir strategiese beplanning aan die kant van die plaaslike owerhede, ten einde hulpbronne aan te wend waar dit die nodigste is.⁹³⁴ Hierdie beginsel, wat ook bekend is as die beginsel van geskikte gemeenskap gebaseerde ontwikkelingsbestuur,⁹³⁵ plaas 'n positiewe verpligting op die regering om 'n koördinerende rol in grondontwikkeling te speel. Persone is geregtig om te verwag dat die regering 'n pro-aktiewe rol sal speel in die koördinering van die belange van die onderskeie sektore van die regering.⁹³⁶

xiii. Beleid, administratiewe praktyke en wette met betrekking tot grondontwikkeling behoort die effektiewe funksionering van 'n grondontwikkelingsmark gebaseer op ope mededinging tussen verskaffers van goedere en dienste te stimuleer.⁹³⁷

As die laaste beginsel in artikel 3, plaas hierdie beginsel, wat beskryf word as die vrye mark ontwikkelingsbeginsel,⁹³⁸ 'n beperking op mark inmenging en monopolieë.⁹³⁹ Geen beleid of geïntegreerde ontwikkelingsplan mag teenstrydig met hierdie beginsel wees nie. Van owerhede word vereis om so op te tree om kompetisie te bevorder.⁹⁴⁰ Dit is 'n belangrike beginsel wat deur

van minstens vyf jaar vreedsaam en ongesteurd geokkuppeer het. Budlender *et al* 2A-25.

⁹³⁰ Resource Document 53.

⁹³¹ Budlender *et al* 2A-25.

⁹³² Resource Document 53.

⁹³³ A 3(1)(l).

⁹³⁴ Resource Document 54.

⁹³⁵ Scheepers *Legal duty of local government* 351.

⁹³⁶ Budlender *et al* 2A-27; Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 5. *Manual on the Chapter 1 Principles* 26.

⁹³⁷ A 3(1)(m).

⁹³⁸ Scheepers *Legal duty of local government* 351.

⁹³⁹ Budlender *et al* 2A-27.

⁹⁴⁰ Resource Document 55.

besluitnemers in gedagte gehou sal moet word by grondontwikkelings waar verskeie sektore 'n rol sal speel.⁹⁴¹

Bovermelde beginsels is bindende beginsels wat deur die nasionale, provinsiale en plaaslike regering in berekening gebring moet word in hulle beplanningsprosesse. Dit kan dus beskou word as die kernbeginsels wat by die formulering van ontwikkelingsplanne toegepas behoort te word.⁹⁴² Addisionele beginsels kan deur die minister voorgeskryf word, so lank dit nie in stryd is met die beginsels uiteengesit in die *Ontwikkelingsfasiliteringswet* nie.⁹⁴³

4.2.7.4.4 DOEL VAN DIE BEGINSELS

Bogemelde beginsels het twee hoof doelstellings: Die eerste doelstelling is om die beplanningsstelsel te verander na 'n stelsel wat pro-aktief, ontwikkelingsgerig en bestuur gebaseer is, maar wat steeds die wetgewing en beleide gebruik waar dit toepaslik is. Die grondbepenningsstelsel voor 1994, was hoofsaaklik voorskriftelik en het gefokus op beheer. Bogemelde beginsels moedig egter ontwikkeling aan om 'n stelsel te ontwikkel wat gebaseer is op onderhandelinge tussen die openbare en privaatsektore. Hierdie doelstelling kan bereik word deur die HOP van die regering te bespoedig en te verbeter.⁹⁴⁴ Die beginsels poog om landelike en stedelike vestigings teweeg te bring wat wesenlik verskil van die vestigings van die verlede. Hierdie beginsels sal die ontwikkeling van vestigings op so wyse rig dat lede van die gemeenskap in staat sal wees om 'n geskikte plek in die geïntegreerde stelsel volgens hulle behoeftes sal vind. Die uiteinde van hierdie doelstelling is om volhoubare ontwikkeling en openbare deelname aan die ontwikkelingsproses te bevorder.⁹⁴⁵ Tweedens het dit ten doel om die behoeftes van alle mense te akkommodeer en nie slegs 'n handjievol bevoorregtes nie.

Bogemelde beginsels poog om die lewenswyse en -standaarde van die armste en benadeelste lede van die gemeenskap, te verbeter,⁹⁴⁶ asook om die ongelykhede van die verlede te herstel.⁹⁴⁷ Laastens is dit duidelik dat die artikel 3-beginsels ook gemik is op die fasilitering van die formulering en implementering van geïntegreerde ontwikkelingsplanne wat in beleide, wetgewing en administratiewe handelinge vervat moet word. Derhalwe moet selfs grondontwikkelingsdoelwitte en geïntegreerde ontwikkelingsplanne die beginsels uiteengesit in artikel 3 van die *Ontwikkelingsfasiliteringswet* bevat

⁹⁴¹ Budlender *et al* 2A-27. *Manual on the Chapter 1 Principles* 28.

⁹⁴² Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 5 5; *Resource Document* 56.

⁹⁴³ A 3(2).

⁹⁴⁴ *Resource Document* 4.

⁹⁴⁵ *Handbook on the Development Facilitation Act* 1995 7.

⁹⁴⁶ *Resource Document* 4.

⁹⁴⁷ *Handbook on the Development Facilitation Act* 1995 7.

en implementeer.⁹⁴⁸ Buiten bogemelde, moet die beginsels verder dien as die algemene raamwerk uit hoofde waarvan die Ontwikkelings- en Beplanningskommissie en Ontwikkelingstribunale hulle funksies moet uitvoer, riglyne vir die formulering van geïntegreerde ontwikkelingsplanne moet voorsien, die aansoeke vir grondontwikkeling moet oorweeg en die administrasie van die regulasie van grond eiendomsreg moet lei.⁹⁴⁹

4.2.7.4.5 STATUS VAN DIE ONTWIKKELINGSBEGINSELS

Artikel 2 van die *Ontwikkelingsfasiliteringswet* bepaal dat die algemene beginsels in artikel 3 uiteengesit, dwarsdeur die Republiek van toepassing is en die optredes van die Staat⁹⁵⁰ bind.⁹⁵¹ Dit is ook bindend op alle toekomstige optredes van wetgewers op al die vlakke van regering. Dit beteken dat alle wette, regulasies, verordeninge asook beleide aan hierdie beginsels moet voldoen.⁹⁵² Uit hoofde van artikel 23(2) van die *Stelselwet* moet selfs die geïntegreerde ontwikkelingsplan opgestel word in lyn met die hoofstuk 1 beginsels. Dit is dus duidelik dat die beginsels 'n baie belangrike onderbou van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning is.

4.2.7.4.6 TOEKOMS VAN DIE GRONDONTWIKKELINGSBEGINSELS

4.2.7.4.6.1 INLEIDING

Uit die huidige konsep wetgewing, blyk dit dat die toekoms van die artikel 3-grondontwikkelingsbeginsels soos hierbo uiteengesit, nie baie rooskleurig is nie. In terme van die *Wetsontwerp op Grondgebruiksbestuur* word die *Ontwikkelingsfasiliteringswet* sowel as die artikel 3-grondontwikkelingsbeginsels herroep.⁹⁵³ Dit blyk egter dat die *Grondgebruikswetsontwerp* voorsiening maak vir die vervanging van die artikel 3-beginsels.

4.2.7.4.6.2 DIE AANWYSENDE BEGINSELS SOOS UITEENGESIT IN DIE WETSONTWERP OP GRONDGEBRUIKBESTUUR

Uit hoofde van hoofstuk 2 van die *Grondgebruikswetsontwerp* kom 'n nuwe stel beginsels tot stand wat bekend sal staan as die aanwysende beginsels (*directive principles*). Artikel 3 bepaal dat die aanwysende beginsels die opstelling, aanneming en implementering van alle beleide en wetgewing rakende ruimtelike beplanning, grondgebruikbestuur en grondontwikkeling in die plaaslike,

⁹⁴⁸ Scheepers *Legal duty of local government* 342.

⁹⁴⁹ A 2(d).

⁹⁵⁰ Sluit in nasionale, provinsiale en plaaslike regering.

⁹⁵¹ Scheepers *Legal duty of local government* 348; *Handbook on the Development Facilitation Act* 7.

⁹⁵² *Resource Document* 4.

⁹⁵³ A 81(a) van die *Wetsontwerp*.

provinsiale en nasionale sfere van regering sal lei.⁹⁵⁴ Die beginsels lyk ietwat anders as die artikel-3 grondontwikkelingsbeginsels. In die *Grondgebruikswetsontwerp* is daar slegs een algemene beginsel⁹⁵⁵ wat bestaan uit verskillende komponente.⁹⁵⁶ Die algemene beginsel is dat ruimtelike beplanning, grondgebruikbestuur en grondontwikkeling, gelykheid, effektiwiteit, integrasie, volhoubaarheid en regverdige en goeie regering moet bevorder en verbeter. Die komponente van die algemene beginsel bestaan uit gelykheid, effektiwiteit, integrasie, volhoubaarheid en regverdige en goeie regering en word gevind in artikels 5 tot 9 van die *Grondgebruikswetsontwerp*. Die beginsel van gelykheid⁹⁵⁷ bepaal dat elke persoon wat geraak word deur 'n besluit of proses van ruimtelike beplanning, grondgebruikbestuur en grondontwikkeling 'n reg het om gelyk voor die reg behandel te word, om gelyke beskerming en voordeel van die reg te geniet en om nie onbillik teen gediskrimineer te word nie.

Die beginsel van effektiwiteit⁹⁵⁸ bepaal dat beleide en ander maatreëls van toepassing op ruimtelike beplanning, grondgebruikbestuur en grondontwikkeling, moet verseker dat die beskikbare hulpbronne op die beste moontlike wyse aangewend word, dat kompakte menslike vestigings ontwikkel en bevorder word en dat lae digtheid stedelike verspreidheid in die proses ontmoedig word en dat 'n veilige omgewing verseker word. Uit hoofde van die beginsel van integrasie⁹⁵⁹ moet beleide en ander maatreëls van toepassing op ruimtelike beplanning, grondgebruikbestuur en grondontwikkeling, gekoördineer en in lyn gebring word met en ag slaan op soortgelyke ontwikkelings binne die verwante sfere van regering. Hierdie beleide en maatreëls moet gelei word deur die beskikbaarheid van geskikte dienste en infrastrukture wat sal aanleiding gee dat die beste resultate met die ontwikkeling bereik sal word. Bogemelde beleide en maatreëls moet ook die integrasie van persone uit verskillende agtergronde bevorder en aan alle persone gelyke geleenthede bied. Hierdie beginsel bepaal verder dat die metodes van vervoer van persone en goedere gekoppel en geïntegreer moet word ten einde 'n effektiewe en geskikte vervoersisteem te verkry. Laastens bepaal die beginsel dat die beleide en maatreëls geskikte gemengde gebruike van grond moet fasiliteer en bevorder. Die beginsel van volhoubaarheid⁹⁶⁰ bepaal dat ten einde volhoubare bestuur en gebruike van hulpbronne te verseker, moet beleide en ander maatreëls van toepassing op ruimtelike beplanning, grondgebruikbestuur en grondontwikkeling, verseker dat grond gebruik en ontwikkeling word in ooreenstemming met wetgewing, dat die openbare belang voorkeur geniet bo private belange en dat die omgewings-,

⁹⁵⁴ Van Wyk *LAWSA Reissue* vol 28 par 66.

⁹⁵⁵ Vervat in a 4.

⁹⁵⁶ Vervat in aa 5 tot 9 van die *Wetsontwerp*.

⁹⁵⁷ A 5.

⁹⁵⁸ A 6.

⁹⁵⁹ A 7.

natuurlike en kulturele hulpbronne beskerm word en laastens dat die gebruik van landbougrond beskerm word en dat verandering van die gebruik slegs kan plaasvind indien dit in die openbare belang is. Die laaste komponent is die beginsel van regverdige en goeie regering.⁹⁶¹ Hierdie beginsel bepaal dat beleide en maatreëls van toepassing op ruimtelike beplanning, grondgebruikbestuur en grondontwikkeling demokraties, wettig en deelnemend moet wees. 'n Proses van of besluit rakende ruimtelike beplanning, grondgebruikbestuur en grondontwikkeling, moet regmatig, redelik en prosedureel billik wees en moet voldoen aan die reg op regverdige administratiewe optrede. Mense wat deur ruimtelike beplanning, grondgebruikbestuur en grondontwikkeling geraak word moet ingelig word rakende die gevolge van die ontwikkeling en moet deelneem aan die proses en besluit ten opsigte van ruimtelike beplanning, grondgebruikbestuur en grondontwikkeling.

Uit bogenoemde blyk dit dat die algemene beginsel en sy komponente die meeste van die regte soos vervat in die Handves van Menseregte onderskryf en dat dit algemene werking sal hê en dat beleide, wetgewing en ander maatreëls van toepassing op beplanning en ontwikkeling in lyn daarmee moet wees. Die beginsel en sy komponente is baie duideliker as die vervat in artikel 3 van die *Ontwikkelingsfasiliteringswet* en sal makliker geïnterpreteer en afdwinging kan word.⁹⁶²

4.2.7.4.6.3 DIE BEPLANNINGS- EN ONTWIKKELINGSBEGINSELS SOOS VERVAT IN DIE GAUTENG WET OP BEPLANNING EN ONTWIKKELING

Daar word inderdaad in provinsiale wetgewing weer aan hierdie aspek aandag geskenk. Hoofstuk 2 van die *Gauteng Wet op Beplanning en Ontwikkeling* handel breedvoerig met beginsels vir ontwikkeling. Die Wet bepaal dat die doel van die ontwikkelingsbeginsels is om 'n verwysingsraamwerk te wees vir die voorbereiding van alle planne en besluite sodat dit in lyn kan wees met 'n normatiewe beplanningsstelsel. Die beginsels verteenwoordig die visie en ontwikkelingswaardes wat bevorder behoort te word ten einde die transformasie van die woonomgewing in geïntegreerde, gebalanseerde, gelyke en volhoubare omgewings, te bereik. Dit sluit die waardes in wat gehandhaaf moet word in die beplanning en besluitnemingsproses.

Dit bepaal dat die beplanning en ontwikkelingsbeginsels van toepassing op die provinsie Gauteng sal

⁹⁶⁰ A 8.

⁹⁶¹ A 9.

⁹⁶² Van Wyk "Planning Law: An Overview" *Annual Conference titled Towards Integrated Planning Systems and Organisations hosted by the Association of Municipal Town Planners & the South African Planning Institute* 15 & 16 Augustus 2002 Meropa Casino and Entertainment World, Polokwane, Limpopo Province 6.

wees en dat dit alle staatsorgane sal bind.⁹⁶³ Dit moet aangewend en toegepas word in die voorbereiding en administrasie van alle planne, geïntegreerde ontwikkelingsplanne, wetgewing, beleide en besluitneming van toepassing op grondontwikkeling. Artikel 4 tot 10 van die Wet handel met die verskillende beginsels. Weens die feit dat by die skryf van hierdie hoofstuk, bogemelde Wet nog nie inwerking getree het nie, gaan die ontwikkelingsbeginsels nie volledig bespreek word nie, aangesien die moontlikheid bestaan dat dit kan wysig indien die regulasies van toepassing op die Wet inwerking tree. Volledigheidshalwe gaan 'n opsomming van die verskillende beginsels hier gegee word. Die beginsel soos vervat in die Wet handel met kompakte stede en dorpe en die ontmoediging van stedelike verspreidheid.⁹⁶⁴ Dit bepaal dat die landbou hulpbron beskerm moet word en dat histories benadeelde vestigingspatrone herstel moet word. Hierdie beginsel is 'n voorstander van geïntegreerde grondontwikkeling in beide landelike en stedelike gebiede. Dit bepaal dat hulpbronne optimaal aangewend moet word en dat gemengde grondgebruike sover moontlik bevorder moet word. Hierdie beginsel sal bekend staan as die beginsel wat ruimtelike herstrukturering en ontwikkeling sal bevorder.

Die beginsel wat volhoubare ontwikkeling sal bevorder, bepaal dat volhoubare ontwikkeling bevorder kan word deur die basiese behoeftes van die gemeenskap aan te spreek, deur gemeenskappe te stig wat gerieflike toegang het tot ekonomiese geleentede, infrastrukture en sosiale dienste. Volhoubare ontwikkeling kan verder bevorder word deur die optimale aanwending van hulpbronne. Die beginsel propageer die veilige gebruik van grond, veral met inagneming van geologiese formasies.⁹⁶⁵ Artikel 6 bevat die beginsel rakende ontwikkeling in die algemeen. Uit hoofde van hierdie beginsel moet onwettige okkupasie van grond ontmoedig word, maar informele ontwikkelingspraktyke moet erken word. Alle sektore van die gemeenskap moet aangemoedig word om aan die beplanningsproses deel te neem. Praktyke, beleide en beginsels moet die spoedige ontwikkeling van grond bevorder en die ontwikkeling van formele, informele, bestaande en nuwe vestigings in landelike en stedelike gebiede fasiliteer. Dit bepaal dat elke plaaslike owerheid 'n grondgebruiksbestuursisteam⁹⁶⁶ ten opsigte van alle grond binne sy jurisdiksiegebied in plek moet hê.⁹⁶⁷ Hierdie grondgebruiksbestuursisteam gaan bepaal vir watter doel die grond aangewend kan word, watter digtheid op die grond van toepassing is

⁹⁶³ A 2.

⁹⁶⁴ A 4.

⁹⁶⁵ A 5.

⁹⁶⁶ Die Grondgebruiksbestuursisteam gaan die tradisionele dorpsbeplanningskemas vervang. Dit gaan dieselfde funksies en werksaamhede as dorpsbeplanningskema hê. Die term "grondgebruiksbestuursisteam" is op hierdie stadium problematies aangesien dit verskil van die terminologie van die *Wetsontwerp op Grondgebruiksbestuur*. Kommentaar is op die aanvanklike Wetsontwerp gelewer en 'n aanbeveling is gemaak dat die terminologie in die nasionale en provinsiale wetgewing dieselfde moet wees.

⁹⁶⁷ A 7.

asook die plasing van geleenthede binne sy gebied. Die bestuursstelsel moet regsbeskerming aan grondgebruiksregte verleen en dieselfde beskerming voor die reg verleen aan almal binne sy regsgebied. Hierdie beginsel sal bekend staan as die beginsel rakende grondgebruiksbestuursstelsels.

Die beginsel wat beplanning en ontwikkeling verbeter,⁹⁶⁸ bepaal dat beleide, wetgewing en administratiewe optredes nie teenstrydig sal wees met die beginsels in die Wet uiteengesit en sal alle planne en implementering van programme fasiliteer. Dit behoort ook koöperasie en koördinasie tussen die verskillende owerhede te verseker. Die beginsel ten opsigte van deelname en ontwikkeling van menslike hulpbronne,⁹⁶⁹ bepaal dat die gemeenskap aktief moet deelneem aan die ontwikkelings- en beplanningsproses en dat vaardighede sover moontlik bevorder moet word. Die laaste beginsel handel met administratiewe geregtigheid, besluitneming en geskilbeslegting.⁹⁷⁰ Die beginsels soos vervat in die Wet, is 'n uitbreiding van die beginsels en komponente vervat in die *Grondgebruikswetsontwerp*. Dit is egter soortgelyk aan die beginsels vervat in die *Ontwikkelingsfasiliteringswet*, maar word egter elk in 'n aparte artikel uiteengesit. Hierdie uitleg is meer gebruiker vriendelik en meer verstaanbaar. Die beginsels het egter verfyning nodig.

4.2.7.5 BESTUUR VAN GRONDGEBRUIKE

4.2.7.5.1 INLEIDING

Toe Suid-Afrika se eerste demokraties verkose regering in 1994 aan bewind gekom het, het dit 'n onsamehangende, ongelyke en onduidelike beplanningsstelsel geërf wat gedurende die apartheidsera ontstaan het. Spoedig na 1994, is die *Ontwikkelingsfasiliteringswet* in werking gestel ten einde 'n duidelike raamwerk vir grondontwikkeling volgens 'n bindende stel reëls te verskaf om die goedkeuring van grondontwikkelingsprojekte te bespoedig asook om 'n hersiening van die bestaande beplanningsraamwerk te doen. Die hersiening van die bestaande beplanningsraamwerk het geskied in die vorm van die *Groenskrif op Ontwikkeling en Beplanning* van April 1999. Die doel van die *Groenskrif* was om die beplanningsstelsel te hersien en indien nodig, om veranderinge aan die bestaande wetgewing voor te stel. Na aanleiding van die inhoud van die *Groenskrif*, is die *Witskrif op Ruimtelike Beplanning en Grondgebruiksbestuur* van Julie 2001 opgestel wat die regering se program vir grondontwikkeling en beplanning vir die toekoms uitspel. Die doelstellings van die Witskrif het aanleiding gegee tot die opstelling van die *Grondgebruikswetsontwerp* en die *Gauteng Wet op Beplanning en Ontwikkeling*.

⁹⁶⁸ A 8.

⁹⁶⁹ A 9.

Uit bogenoemde is dit duidelik dat beplanning tot en met vandag, gerig is op die beheer (dus kontrole georiënteerd) van ontwikkeling en beplanning. Sedert die inwerkingstelling van die *Ontwikkelingsfasiliteringswet*, blyk dit dat daar stadigaan wegbeweeg word van die benadering en dit het ook duidelik sigbaar geword in onlangse beleidsdokumente en konsepwetgewing. Die uitgangspunt van die *Groenskrif*, die *Beplannings- en bestuurswitskrif* en alle ander nuwe wetgewing⁹⁷¹ rakende beplanning wat pas die lig gesien het, is dat beplanning nie meer gerig moet wees op die beheer van ontwikkeling van beplanning nie, maar eerder gerig moet wees op die bestuur (dus fasiliterend van aard) van ontwikkeling en beplanning.

4.2.7.5.2 AARD EN INHOUD VAN GRONDGEBRUIKSBESTUUR

In terme van die Suid-Afrikaanse reg besit geen persoon die absolute reg om sy grond te beplan en te ontwikkel nie. Deur wetgewing word 'n persoon se regte op sy grond beperk. Ontwikkeling en beplanning van grond kan slegs geskied in oorleg en in ooreenstemming met wetgewing.⁹⁷² Grondgebruiksbestuur is dus in lyn met hierdie benadering. Dit word omskryf as die daarstelling of implementering van enige statutêre of nie-statutêre meganisme in terme waarvan die onbelemmerde gebruik van grond beperk of gereguleer kan word.⁹⁷³ In terme van die *Groenskrif* bestaan die bestuur van die gebruik en ontwikkeling van grond uit twee aspekte te wete die bestuur van die ontwikkeling van vakante grond en die bestuur van die voortdurende verandering van die bestaande grondgebruik van grond.⁹⁷⁴ Die term "grondgebruiksbestuur" verwys dus na die bestuur van nuwe grondontwikkeling en die verandering van bestaande grondgebruike. Die grondgebruiksbestuurstelsel word op twee uitgangspunte gebaseer word. Die eerste uitgangspunt is dat plaaslike owerheid die belangrikste sfeer van besluitneming vorm. En die tweede uitgangspunt is dat die geïntegreerde ontwikkelingsplan die sleutel beplannings- en bestuursinstrument van die plaaslike owerheid is. Dit is dus duidelik dat grondgebruiksbestuur se funksie verder strek as bloot net die beheer van ontwikkeling. Dit sluit *inter alia* die regulering van verandering in grondgebruike, die regulering van die verdeling en konsolidasie van grond, die regulering van die opgraderingsproses van informele nedersettings en ander gebiede en die fasilitering van grondontwikkeling in. Grondgebruiksbestuur het derhalwe twee onderliggende rationale. Die eerste is die weerstand teen onbeheerde ontwikkeling en die tweede is die aanmoediging van gewenste grondontwikkeling.⁹⁷⁵

970

A 10.

971

Bv die *Grondgebruikswetsontwerp* en die *Ontwikkelingswetsontwerp*.

972

Green Paper on Development and Planning 29.

973

A 1 van die *Grondgebruikswetsontwerp*.

974

Green Paper on Development and Planning 45.

975

Ministry of Agriculture and Land Affairs *White Paper on Spatial Planning and Land Use*

Vervolg...

In beginsel is grondgebruiksbestuur meer reagerend ten opsigte van grondontwikkeling deur veral privaat instansies. Deur 'n grondgebruiksbestuurstelsel te implementeer wat gebaseer is op die beginsels en riglyne wat in wetgewing uiteengesit is, sal die ontwikkeling deur privaat instansies gereguleer kan word, wat sal lei tot ontwikkeling wat in lyn met die geïntegreerde ontwikkelingsplan en die wense van die gemeenskap is. Uit hoofde van hierdie stelsel, behoort enige ontwikkeling wat in stryd met die statutêre beginsels en die geïntegreerde ontwikkelingsplan is, nie goedgekeur te word nie. In die tweede plek sal die grondgebruiksbestuurstelsel sekerheid ten opsigte van grondontwikkeling teweeg bring. Grondgebruiksbestuur is beleid georiënteer. Dit beteken dat grondgebruiksbestuur geskoei is op die geïntegreerde ontwikkelingsplan en ander beleidsdokumente is. Ontwikkeling sal slegs in ooreenstemming met hierdie goedgekeurde geïntegreerde ontwikkelingsplan en beleide kan plaasvind. Deur grondgebruiksbestuur sal ontwikkelings teenstrydig met goedgekeurde beleide nie oorweeg word nie. Ontwikkelaars sal dus weet watter soort ontwikkeling toelaatbaar is en watter nie. Derdens sal grondontwikkeling deur grondgebruiksbestuur gefasiliteer word en ontwikkeling sal binne vooraf neergelegde riglyne geskied. Die *Groenskrif* stel byvoorbeeld voor dat tydsraamwerke deur die plaaslike owerheid neergelê moet word, waarbinne regte wat toegeken is uitgeoefen moet word. Die mening is egter dat tensy wetgewing uitdruklik vir die soort bepaling voorsiening maak, dit betwyfel word of plaaslike owerhede enige regsgronde gaan hê om toegekende regte weg te neem indien dit nie vroegtydig uitgeoefen word nie.

Vierdens sal grondgebruiksbestuur 'n eenvormige ontwikkelingstelsel vir die hele jurisdiksiegebied van die plaaslike owerheid skep. Hierdie stelsel sal die prosedure vir grondontwikkeling uiteensit. Dit sal uit die aard van die saak moet voldoen aan die statutêre beginsels en sal beslis integrasie moet bevorder.⁹⁷⁶ Hierdie stelsel sal verder moet verseker dat besluitneming ooreenkomstig beleidsraamwerke geskied en dat daar nie teenstrydige besluitneming plaasvind nie.⁹⁷⁷

4.2.7.5.3 DOEL VAN GRONDGEBRUIKSBESTUUR

Grondgebruiksbestuur handel nie met die beheer van grond nie, maar met die oordeelkundige bestuur van die gebruik van grond as lang termyn voordeel vir die stad en sy mense.⁹⁷⁸ Grondbestuur het twee doelstellings, naamlik dat dit effektiewe beskerming moet verskaf om beide die natuurlike omgewing

Management July 2001 77; Van Wyk *LAWSA Reissue* vol 28 par 364.

⁹⁷⁶ *Green Paper on Development and Planning* 54.

⁹⁷⁷ *White Paper on Spatial Planning and Land Use Management* 71.

⁹⁷⁸ Oranje "Some Land Use Management Tools and Measures for Developmental Local Government" *Annual Conference titled Towards Integrated Planning Systems and Organisations hosted by the Association of Municipal Town Planners & the South African Planning Institute* 15 & 16 Augustus 2002 Meropa Casino and Entertainment World, Polokwane, Limpopo Province 83.

en lede van die publiek te beskerm teen die negatiewe impak van grondontwikkeling en verandering van grondgebruike en tweedens moet dit 'n redelike mate van sekerheid vir ontwikkelaars en lede van die publiek teweegbring, sodat daar duidelikheid bestaan ten opsigte van die toelaatbare ontwikkeling en gebruik van grond. Beide hierdie elemente is noodsaaklik vir effektiewe en regverdigte ontwikkeling van grond. Die wyse waarop hierdie doelstellings bereik sal word is deur die vasstelling, toekenning en beperking van regte om grond te gebruik en te ontwikkel. Die regte kan op twee belangrike wyses gebruik word: eerstens verskaf dit 'n basis vir die plaaslike owerheid om met ontwikkelaars te onderhandel vir die soort grondgebruik wat sosiale, ekonomiese en omgewingsvoordele teweeg sal bring. Tweedens sal dit die basis vorm vir die plaaslike owerheid om die grond te waardeer en sodoende te bepaal watter soort grondgebruik geskik vir die grond is. Uit bogemelde is dit dus duidelik dat nuwe paradigma wat bekendgestel is deur die *Groenskryf*, die *Witskryf*, die *Grondgebruikswetsontwerp* en die *Gauteng Wet op Beplanning en Ontwikkeling*, die konsep propageer dat die regte om die grond te gebruik konsekwent met die beleide en prioriteite van die plaaslike owerheid moet wees.⁹⁷⁹

4.2.7.5.4 KOMPONENTE VAN GRONDGEBRUIKSBESTUUR

Grondgebruiksbestuur bestaan uit verskeie komponente, naamlik grondgebruikskemas of soneringskemas; ruimtelike beplanningsraamwerke of geïntegreerde ontwikkelingsplanne en grondgebruiksregulering. Hierdie komponente word in beide die *Grondgebruikswetsontwerp* en die *Gauteng Wet op Beplanning en Ontwikkeling* vervat.

4.2.7.5.4.1 GRONDGEBRUIKSKEMA / SONERINGSKEMAS

Uit hoofde van die *Grondgebruikswetsontwerp* moet elke plaaslike owerheid binne vyf jaar na inwerkingtreding van die Wetsontwerp 'n grondgebruikskema opstel.⁹⁸⁰ Die *Gauteng Wet* bepaal dat elke plaaslike owerheid 'n soneringskema vir sy gebied in werking moet stel.⁹⁸¹ Alhoewel die terme in die twee wetsontwerpe verskil, het dit egter dieselfde oogmerk ten doel, naamlik die opstel van 'n skema, wat die grondontwikkeling en -gebruik binne die plaaslike owerheid se gebied sal reguleer. Vir doeleindes van hierdie studie sal dit dus as een komponent hanteer word.

'n Grondgebruikskema word gedefinieer as 'n skema wat die gebruik en ontwikkeling van grond in 'n gebied bepaal en reguleer en dit sluit 'n sub-skema in. 'n Soneringskema word omskryf as die instrument wat die gebruik en ontwikkeling van grond reguleer en beheer. Dit moet voorwaardes,

⁹⁷⁹ *Green Paper on Development and Planning* 49.

⁹⁸⁰ A 22(1) van die *Grondgebruikswetsontwerp*.

verpligtinge, regte en prosedures bevat in terme waarvan 'n grondeienaar of okkupeerder die grond mag ontwikkel en die reg het om te gebruik⁹⁸². Oranje⁹⁸³ definieer skema as 'n stelsel wat daargestel word of deur middel van nasionale wetgewing of deur middel van provinsiale wetgewing, waardeur 'n regeeringsliggaam, deur ingryping in die gebruik of ontwikkeling van grond, poog om die onderverdeling, konsolidasie, die gebruik van grond, die ligging en impak van ongewenste, maar noodsaaklike grondgebruike en die verdigting van gebiede in die toekoms, te bestuur, ten einde 'n meer funksionele, volhoubare, effektiewe en gelyke stelsel van grondontwikkeling daar te stel. Die *Gauteng Wet*⁹⁸⁴ bepaal dat die soneringskemas konsekwent met die Hoofstuk 2 beginsels en die geïntegreerde ontwikkelingsplanne moet wees. Dit hou derhalwe in dat soneringskemas voortdurend gewysig en aangepas moet word sodat dit in lyn kan bly met die geïntegreerde ontwikkelingsplan van die gebied. Die *Grondgebruikswetsontwerp*⁹⁸⁵ bepaal dat die skema in ooreenstemming met die *Stelselwet* en die *Wet op Nasionale Omgewingsbestuur*⁹⁸⁶ opgestel moet word.

Die *Gauteng Wet* sit die doel van soneringskemas uiteen.⁹⁸⁷ Die doel is *inter alia* om die toelaatbare ontwikkeling en gebruik van grond asook die gebruik van grond wat nie toelaatbaar is of in seker omstandighede, met die toestemming van die plaaslike owerheid, toegelaat kan word, te bepaal. Dit moet die doelstellings van die geïntegreerde ontwikkelingsplan en die ruimtelike ontwikkelingsplan implementeer,⁹⁸⁸ die aanvaarde grondontwikkeling en grondgebruik met in ag neming van die natuurlike omgewing, fasiliteer⁹⁸⁹ en voorsiening maak vir die voorsiening van geskikte ingenieursdienste en ander sosiale fasiliteite.⁹⁹⁰ Ingevolge hierdie Wetsontwerp, moet die soneringskema die voorgeskrewe aangeleenthede bestuur en reguleer en dit sluit in, digthede van grondgebruik, die hoogte en die uitleg van geboue en strukture op die perseel en toegang tot die erf.⁹⁹¹ Laastens kan dit voorsiening maak vir toestemmingsgebruike.⁹⁹² Die *Grondgebruikswetsontwerp* maak voorsiening vir dieselfde funksies.⁹⁹³ Die regte wat in die skema opgeneem word, bepaal die waarde van die grond en die waarde van die grond bepaal die eiendomsbelasting wat deur die

⁹⁸¹ A 44(1) van die *Gauteng Wet*.

⁹⁸² A 44(2).

⁹⁸³ Oranje *Some Land Use Management Tools* 82.

⁹⁸⁴ A 2(2).

⁹⁸⁵ A 24.

⁹⁸⁶ 107 van 1998.

⁹⁸⁷ A 46.

⁹⁸⁸ A 46(2)(a).

⁹⁸⁹ A 46(2)(b).

⁹⁹⁰ A 46(2)(f).

⁹⁹¹ A 47(1).

⁹⁹² A 47(2). Toestemmingsgebruike is 'n grondontwikkelingsaansoek in terme waarvan die plaaslike owerheid se toestemming vereis word om sekere gebruike op die perseel uit te oefen. Hierdie aansoeke word nie deur beplanningswetgewing gereël nie, maar slegs deur die soneringskemas en grondgebruikskemas.

plaaslike owerheid gehêf kan word. Enige grondontwikkeling wat die regte en beperkings van die skema oorskry, moet die toestemming van die plaaslike owerheid verkry.⁹⁹⁴

Die *Grondgebruikswetsontwerp* bepaal dat die grondgebruikskema regsrag verkry en dat dit die eienaars, okkupeerders en ander belanghebbende persone asook die staat bind.⁹⁹⁵ Die grondgebruikskemas vervang alle dorpsbeplanningskemas en geniet voorrang in die geval van teenstrydigheid in 'n titelakte. Wanneer die Wetsontwerp in werking tree, sal dit die bestaande geregtelike presedent, soos uiteengesit in *Camps Bay Ratepayers Association v Minister of Planning Western Cape*,⁹⁹⁶ vervang. *In casu* is beslis dat in 'n geval van konflik tussen 'n voorwaarde in die titelakte en die dorpsbeplanningskema, die voorwaarde in die titelakte voorrang geniet.⁹⁹⁷ Artikel 48 van die *Gauteng Wet* bepaal dat wanneer die soneringskema teenstrydig is met enige verordening van die plaaslike owerheid, die bepaling van die soneringskema voorrang sal geniet. Die skema het 'n bindende effek op grondontwikkeling en -bestuur. Die skema is 'n integrale deel van 'n plaaslike owerheid se regulerende magte en moet dus geformaliseer word. Dit vorm 'n belangrike onderbou van die plaaslike owerheid se grondgebruiksbestuurstelsel.⁹⁹⁸

4.2.7.5.4.2 RUIMTELIKE ONTWIKKELINGSRAAMWERK / GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSPLANNE

Daar word van die nasionale sfeer van regering verwag om ontwikkelingsplanne op te stel wat ontwikkeling in die land reguleer en waarop die provinsiale en plaaslike sfeer van regering hulle planne kan baseer. Sedert 1994 het geen nasionale wet egter hierdie aangeleentheid aangespreek nie en geld die bepaling van die *Wet op Fisiese Beplanning*⁹⁹⁹ dus nog steeds. Uit hoofde van hierdie Wet moes die nasionale sfeer van regering 'n nasionale ontwikkelingsplan vir die Republiek opstel. Hierdie plan reguleer huidiglik beplanning in Suid-Afrika. Die *Grondgebruikswetsontwerp*, wat die eerste nasionale Wetsontwerp is wat sedert 1994 opgestel is en wat beplanning op nasionale vlak aanspreek, vereis dat die nasionale sfeer van regering 'n nasionale grondgebruiksraamwerk opstel.¹⁰⁰⁰ Hierdie grondgebruiksraamwerk moet in ooreenstemming met die statutêre beginsels opgestel word en moet *inter alia* die gewenste patrone van grondgebruik in die Republiek aantoon.

Ten spyte van die nasionale grondgebruiksraamwerk, moet beide die provinsiale en plaaslike sfeer van

⁹⁹³ A 23(2) van die *Grondgebruikswetsontwerp*.
⁹⁹⁴ *White Paper on Spatial Planning and Land Use Management* 79.
⁹⁹⁵ A 26.
⁹⁹⁶ 2001 4 SA 294 (K).
⁹⁹⁷ Van Wyk *Planning Law: An Overview* 8.
⁹⁹⁸ *White Paper on Spatial Planning and Land Use Management* 79.
⁹⁹⁹ 125 van 1991.

regering ruimtelike ontwikkelingsraamwerke opstel. Ook hierdie planne moet opgestel word in ooreenstemming met die statutêre beginsels en moet sover moontlik alle planne en beleide ten opsigte van beplanning integreer.¹⁰⁰¹ Ten einde uitvoering aan hierdie vereiste te gee, bepaal die *Gauteng Wet* dat ‘n provinsiale geïntegreerde ontwikkelingsplan vir Gauteng opgestel moet word.¹⁰⁰² Die doel van die provinsiale geïntegreerde ontwikkelingsplan is om ‘n strategiese raamwerk en implementeringstrategie vir ontwikkeling in die provinsie te voorsien. Geïntegreerde ontwikkelingsplanne van munisipaliteite word ooreenkomstig die bepalings van die *Stelselwet* opgestel. Dit vereis dat ‘n provinsiale ruimtelike ontwikkelingsraamwerk opgestel moet word en wat deel sal vorm van die provinsiale geïntegreerde ontwikkelingsplan.¹⁰⁰³ Dieselfde vereiste word aan plaaslike owerhede gestel.¹⁰⁰⁴

Hierdie Wet bepaal dat die ruimtelike ontwikkelingsplan ‘n aanduiding moet gee van die gewenste patrone van grondgebruike, die stedelike grenslyne, spesiale ontwikkelingsgebiede en bewaringsgebiede. Die ruimtelike ontwikkelingsplan moet buigsam wees en gereeld gewysig kan word ten einde die veranderde omstandighede in die gebied waarvoor dit opgestel is weer te gee. Dit blyk dat die ruimtelike ontwikkelingsplan die inhoud van ‘n skema beïnvloed en nie optree as ‘n direkte bron van regte nie. Die ruimtelike ontwikkelingsplan bestaan uit vier komponente naamlik die beleid vir grondgebruike en ontwikkeling, riglyne vir grondgebruiksbestuur, ‘n raamwerk vir kapitale uitgawes wat aantoon waar die plaaslike owerheid geld gaan spandeer en ‘n strategiese omgewingsimpakstudie. Die ruimtelike ontwikkelingsplan het dit ten doel om die besluitnemingsproses van die plaaslike owerheid ten opsigte van beplanning en ontwikkeling van grond te lei. Tweedens het dit ten doel om die ruimtelike ontwikkelingsdoelwitte van die plaaslike owerheid te verteenwoordig. Dit neem gewoonlik die vorm aan van ‘n breë raamwerk wat die minimum openbare handeling aantoon wat benodig word om uitvoering aan die doelwitte te gee. Ruimtelike ontwikkelingsplan is dus ‘n strategiese, aanwysende en buigsame vooruit beplanningsinstrument wat beplanning en besluitneming op grondontwikkeling lei.¹⁰⁰⁵ Die voorbereiding en goedkeuring van die ruimtelike ontwikkelingsplan, as ‘n integrale deel van die geïntegreerde ontwikkelingsplan, is die kritiekste beplanningsverantwoordelikheid van al drie sferes van regering, aldus die *Witskrif*. Sodra die ruimtelike ontwikkelingsraamwerk goedgekeur is, het dit ‘n bindende effek op alle vlakke van regering asook op die privaat sektor. Dit sal dus ‘n sentrale element

1000

A 10 van die *Grondgebruikswetsontwerp*.

1001

Aa 14 & 15 van die *Grondgebruikswetsontwerp*; Van Wyk *Planning Law: An Overview* 7.

1002

A 20(1) van die *Gauteng Wet*.

1003

A 25(1) van die *Gauteng Wet*.

1004

A 31 van die *Gauteng Wet*. Fife “Development controls: Curbing the cowboys” in March 2002 *Financial Mail* 62.

in die stelsel van samewerkende regering word.¹⁰⁰⁶ Dit is egter onbekend wat die regstatus van ruimtelike ontwikkelingsplanne is, aangesien die Wetsontwerp dit nie reguleer nie. In *Camps Bay Ratepayers Association-gewysde*¹⁰⁰⁷ is die afdwingbaarheid of regstatus van die metropolitaanse ruimtelike ontwikkelingsraamwerk bespreek. Die hof het aangetoon dat dit geen statutêre of regstatus het nie en bloot beskou kan word as 'n instrument vir grondgebruiksbeplanning op 'n plaaslike vlak. As 'n dokument of bestuursplan geen regstatus het nie, kan dit nie afgedwing word nie en bly dit 'n beleidsdokument. Van Wyk is van mening dat die regstatus van die ruimtelike ontwikkelingsplan bepaal word deur die regstatus van die geïntegreerde ontwikkelingsplan waarvan dit deel vorm.¹⁰⁰⁸ Sy argumenteer dus dat die ruimtelike ontwikkelingsplanne regstatus verkry omdat dit deel vorm van die geïntegreerde ontwikkelingsplan wat wel *ipso iure* regstatus verkry het.

4.2.7.5.4.3 GRONDGEBRUIKSREGULERING

Grondgebruiksregulering of die ontwikkelingsprosedure is die derde en laaste komponent in grondgebruiksbestuur. Dit word in beide die *Gauteng Wet*¹⁰⁰⁹ en die *Grondgebruikswetsontwerp*¹⁰¹⁰ gereguleer. Die mening word gehuldig dat hierdie komponent die hoeksteen vorm van grondontwikkeling en -gebruik in Suid-Afrika. Hierdie komponent behels die integrasie en toepassing van al die verskillende raamwerke, beleide en planne wat vir die plaaslike owerheid se gebied opgestel is. Die komponent behels dat iemand wat sy grond wil ontwikkel, 'n aansoek in ooreenstemming met die voorgestelde ontwikkelingsprosedure, by die plaaslike owerheid vir oorweging kan indien. Die *Witskrif* toon aan dat, uit die aard van die saak, 'n aansoek vir die ontwikkeling van grond net ingedien sal word, indien die voorgestelde ontwikkeling om een of ander rede nie in lyn met die skema is nie. Indien die ontwikkeling wel in lyn met die skema was, sou die eienaar die regte kon uitoefen sonder 'n aansoek. Daar word slegs van 'n persoon verwag om 'n aansoek vir die ontwikkeling van grond of die verandering van die gebruik daarvan, in te dien, as die voorgestelde ontwikkeling in konflik met die skema is. Uit hoofde van die voorgestelde konsep wetgewing, sal die huidige oormaat van verskillende aansoekprosedure in terme van verskillende wetgewing, met nuwe wetgewing vervang word, wat 'n enkele aansoekprosedure vir die spoedige ontwikkeling van grond in die republiek, bekend sal stel.¹⁰¹¹

¹⁰⁰⁵ *Green Paper on Development and Planning* 40.
¹⁰⁰⁶ *White Paper on Spatial Planning and Land Use Management* 90.
¹⁰⁰⁷ 2001 4 (SA) 294 C.
¹⁰⁰⁸ Van Wyk *Planning Law: An Overview* 7.
¹⁰⁰⁹ Hfst 5.
¹⁰¹⁰ Hfst 6.

4.2.7.5.5 BESTUUR EN IMPLEMENTERING VAN GRONDGEBRUIKSBESTUUR

Die wyse waarop 'n grondgebruiksbestuursstelsel bogemelde doelstellings kan bereik, is deur die bepaling, toekennings en beperking van die reg om grond te gebruik en te bestuur. Hierdie regte kan op twee belangrike wyses gebruik word. Eerstens verskaf dit 'n basis vir die openbare sektor om met ontwikkelaars en lede van die publiek te onderhandel om grondgebruik en grondontwikkeling te bereik wat tot voordeel van die ekonomie en die omgewing is. Tweedens verskaf dit die basis vir die plaaslike owerheid om die waarde van die grond te bepaal en die relevante belasting daarop te hef. Dit word wyd erken dat ontwikkelingsbeheer (grondgebruiksbestuur) 'n belangrike instrument vir goeie regering is en dat dit versterk word deur die breër beplanningsdoelstellings. Die belangrikste funksie daarvan, is dat dit optree as 'n reguleerder van regte.¹⁰¹²

4.2.8 VOORDELE VERBONDE AAN GEÏNTEGREERDE ONTWIKKELINGSBEPLANNING

Hierbo¹⁰¹³ is reeds daarop gewys dat *ex lege* 'n ontwikkelingsverantwoordelikheid op plaaslike owerhede gelê is om te verseker dat die lewenskwaliteit van sy inwoners verbeter. Dit het duidelik geword dat geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning 'n nuttige bestuursinstrument vir die nakoming van hierdie verantwoordelikheid sal wees. Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning as nuttige bestuursinstrument is egter nie die enigste voordeel nie. Uit hoofde van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning word plaaslike owerhede in staat gestel om skaars hulpbronne effektief aan te wend. Deur te fokus op die behoeftes en prioriteite van die gemeenskap, word bepaal watter hulpbronne benodig word ten einde die behoeftes en prioriteite aan te spreek. In die beplanningsproses kan dus gesoek word na ander koste-effektiewe plaasvervangers en sodoende die onnodige gebruik van skaars hulpbronne aan te spreek. Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning voorsien die instrument waardeur die spoedige lewering van projekte en dienste kan geskied deur realistiese projekte te identifiseer en die wyse te bepaal hoe dit bereik gaan word. Weens die feit dat ontwikkelingsplanne en finansiële begrotings in die geïntegreerde ontwikkelingsplan gekonsolideer word, verskaf dit duidelike riglyne waarheen die plaaslike owerheid met die ruimtelike ontwikkeling van sy gebied wil beweeg.

Deur die ontwikkelingsvisie van die plaaslike owerheid duidelik uit een te sit, verskaf geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning die instrument om addisionele fondse en beleggings te bekom. Met behulp van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning, sal die onreg wat deur die apartheidswetgewing en -proses veroorsaak is, uit die weg geruim word. Dit sal geskied deur die integrasie van landelike en

¹⁰¹¹ *White Paper on Spatial Planning and Land Use Management* 82.

¹⁰¹² *Green Paper on Development and Planning* 40.

stedelike gebiede asook integrasie tussen die woonplek en werkplek te bevorder en die verspreiding van hulpbronne tussen die verskillende gemeenskappe te fasiliteer. Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning verskaf 'n proses vir deelname deur die gemeenskap aan beplanning en ontwikkelingsproses van die plaaslike owerheid. Deur die gemeenskap die geleentheid te gee om deel te neem aan geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning, word die gemeenskap in staat te stel om hulle behoeftes uit te wys en soek die plaaslike owerheid en die gemeenskap saam na maniere om die behoeftes te bevredig. Dit verskaf dus 'n geleentheid vir samewerking tussen die plaaslike owerheid en alle ander rolspelers. Laastens vorm geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning die grondslag van die plaaslike owerheid se besluitnemingsproses. *Ipsa iure* moet plaaslike owerhede besluite neem in ooreenstemming met die geïntegreerde ontwikkelingsplan en mag geen besluit strydig daarmee geneem word nie.¹⁰¹⁴

Uit bogemelde is dit duidelik dat geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning 'n nuttige instrument vir beide die plaaslike owerheid en die gemeenskap is en dat dit die ontwikkelingsvisie van die plaaslike owerheid uiteensit en ondersteun.

4.2.9 GEVOLGTREKKINGS

Met die inwerkingstelling van hoofstuk 5 van die *Stelselwet* het die wyse waarop plaaslike owerhede beplanning en ontwikkeling van hulle onderskeie gebiede gedoen het, permanent verander. Die projek-gesentreerde geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsbenadering is veronderstel om 'n sistematiese (maar nie rigiede nie) uiteensetting van projekte te wees, wat begin by 'n gefokusde en konsulerende analise van die bestaande situasie, wat oorgaan in 'n strategiese besprekings- en besluitnemingsfase van die doelstellings en bepaling van die geskikste wyse om die doelstellings te bereik. Vanaf hierdie proses word oorgegaan na die konkrete en tegniese beplanning van die projekte, wat daarna geëvalueer word ten einde vas te stel of dit voldoen aan die voorskrifte en waarna dit uiteindelik deur die proses van evaluering en goedkeuring gaan. Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning is 'n proses wat poog om konflik op te los deur voorsiening te maak vir die sistematiese en deursigtige besluitnemingsproses wat help om aanvaarbare oplossings binne 'n gegewe tydsraamwerk te vind.

Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning kan as benadering net slaag, indien die gemeenskap daaraan deelneem. Openbare deelname dien as instrument vir stads- en streeksbeplanners om 'n blik te kry in

¹⁰¹³ Sien 4.2.7.3.

¹⁰¹⁴ *Policy Paper on Integrated Development Planning 23; IDP Guide-Pack 0/7 5 ev.*

die plaaslike omstandighede en die behoeftes van die gemeenskap. Mense is meer verbind aan die beplanningsproses indien hulle insette kan lewer en deel was van die voorbereiding daarvan. Dit word as 'n gemeenskap se grondwetlike reg beskou om deel te wees van aangeleenthede wat hulle eie omstandighede beïnvloed. Hoewel openbare deelname baie voordele inhou, is daar tog ook probleme wat met openbare deelname ondervind word. Openbare deelname kan baie tydrowend wees. Die reël en hou van openbare vergaderings waar beplanningsvoorstelle bespreek moet word, vind nie oornag plaas nie en dit verg baie reëlings en koste. Openbare deelname veroorsaak geweldige konflik in die geleedere van die gemeenskap, maar ook tussen die gemeenskap en die ontwikkelaar of beplanner wat die beplanningsprojek bestuur.¹⁰¹⁵ Dus, alhoewel openbare deelname nie noodwendig impliseer dat die gemeenskap die projek steun en dit suksesvol gaan wees nie, stel dit die gemeenskap in staat om die doeltreffendheid daarvan te bepaal. Weens die konflik wat ontstaan tussen die gemeenskap en die ontwikkelaar gee dit baie keer aanleiding dat ontwikkeling sloer of dat ontwikkelaars hulle besigheid na ander gebiede of stede neem. Verdere probleme wat deur skrywers geïdentifiseer is, sluit in 'n tekort aan openbare belang, onkunde aan die kant van die gemeenskap, 'n kommunikasiegaping tussen beplanners en die gemeenskap en onnodige oponthoude wat met openbare deelname veroorsaak word. Beplanners en ontwikkelaars het die gemeenskap menigmaal beskuldig dat hulle nie werklik belangstel om aan die besluitnemingsproses ten opsigte van beplanning deel te neem nie. Lede van die gemeenskap kan egter nie gedwing word om aan die proses deel te neem nie, want net soveel as wat 'n gemeenskap 'n grondwetlike reg het om deel te wees van die proses van openbare deelname, het die gemeenskap 'n grondwetlike reg om nie deel te wees van die proses van openbare deelname nie.

Weens die feit dat ruimtelike beplanning en ontwikkeling langtermyn van aard is en dat wanneer regte om grond te ontwikkel aan 'n persoon toegeken is, nie weer van daardie persoon ontnem kan word nie en dat wanneer 'n gebou opgerig is, dit nie weer afgebreek kan word nie, is dit van die aller grootste belang dat diegene wat in die onmiddellike omgewing van 'n stuk grond wat ontwikkel of gebou wat gebou staan te word, woon, 'n direkte bydrae moet lewer tot die ontwikkeling van die grond of gebou, aangesien diegene in die onmiddellike omgewing van daardie grond of gebou, met daardie ontwikkeling moet saamleef. Ingevolge artikel 21(3) van die *Grondwet*, is elke burger geregtig

1015

So bv teken die Brooklyn Bewaringsvereniging en die Oostelike Voorstede Burgervereniging, wat bestaan uit inwoners van die voorstad Brooklyn in Pretoria, beswaar aan teen elke nuwe ontwikkeling in hulle gebied. Hierdie verenigings skroom nie om ontwikkelaars en die plaaslike owerheid wat ontwikkelings binne die Brooklyn-gebied goedkeur, op appél of hersiening voor die Hooggeregshof te neem nie, ten einde te verseker dat hulle gebied nie onnodig ontwikkel word nie. Hierdie optrede van die twee gemelde verenigings word beskou as 'n vertragingstegniek en beplanners is van mening dat dit nie in lyn is met die oogmerke van die *Ontwikkelingsfasiliteringswet* nie wat bepaal dat ontwikkeling minder kontrole geïntegreerd en meer fasiliterend moet wees.

om op enige plek binne Suid-Afrika verblyf te neem. 'n Persoon sal gewoonlik 'n blyplek kies in 'n gebied waarmee hy kan assosieer en waar hy veilig voel. Tweedens sal 'n persoon 'n omgewing kies wat nie skadelik vir sy gesondheid of welsyn is nie. Bogemelde is dus die twee belangrikste elemente wat 'n persoon in ag sal neem wanneer hy 'n blyplek kies.

Een van die algemeenste opmerkings wat by 'n openbare verhoor ten opsigte van 'n grondontwikkelingsaansoek gemaak word, is dat die inwoners in die gebied woon omdat daar byvoorbeeld nie beshgede in die buurt is nie, of omdat die karakter van die buurt residensieel is. Deur ontwikkeling word hierdie karakter geskend. Die inwoners moet derhalwe beslis 'n sê hê in ontwikkeling in hulle omgewing. Ten einde volhoubare geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning in 'n gebied te hê, is openbare deelname van kardinale belang. Openbare deelname is een van die hoekstene van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning en indien dit uit die proses gelaat word, sal die proses nie werkbaar wees nie en volhoubare geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning nooit in die gebied bereik word nie.

Ten spyte van openbare deelname aan die geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsproses, word die mening gehuldig dat die meeste rolspelers steeds nie die werking van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning verstaan nie. Meeste rolspelers sien die geïntegreerde ontwikkelingsplan as die plaasvervanger van die dorpsbeplanningskema. Die geïntegreerde ontwikkelingsplan bevat nie detail inligting rakende 'n erf nie. Detail beplanning word steeds in die dorpsbeplanningskema en die ruimtelike ontwikkelingsplan uiteengesit. Die geïntegreerde ontwikkelingsplan is die hoofbeplanningsinstrument van die plaaslike owerheid wat rigting en toeligting gee aan alle beplanning en ontwikkeling en alle besluite met betrekking tot beplanning, bestuur en ontwikkeling. Dit kan dus gesien word as 'n bestuursinstrument wat riglyne neerlê vir ontwikkeling. Plaaslike owerhede neem steeds besluite teenstrydig met die geïntegreerde ontwikkelingsplan.

Die benadering ten opsigte van grondontwikkeling uit hoofde van geïntegreerde ontwikkelingsplanne kan 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. Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning konsolideer alle dissiplines wat deel vorm van ruimtelike ontwikkeling. Dit hou in dat een dissipline nie belangriker as 'n ander beskou word nie, maar dat alle dissiplines ewe belangrik is. Die omgewing word derhalwe nie meer beskou as benede ruimtelike beplanning nie, dit is nou op dieselfde vlak. 'n Besluit ten opsigte van ruimtelike beplanning kan derhalwe nie meer geneem word sonder dat die ander dissiplines se insette verkry is nie. Die insette van die ander dissiplines moet in ag geneem word in die besluitnemingsproses. Deur geïntegreerde

ontwikkelingsbeplanning word verseker dat die gebruik van die natuurlike hulpbronne oordeelkundig aangewend word, sodat dit behoue kan bly vir die toekomstige generasies. Hierdie benadering is dus in lyn met volhoubare ontwikkeling.

Die eerste ronde van die opstelling van geïntegreerde ontwikkelingsplanne gedurende 1998, was 'n soort toetslopie en 'n leerskool vir plaaslike owerhede. Die tweede ronde van die opstelling van geïntegreerde ontwikkelingsplanne wat uit hoofde van die *Stelselwet* plaasgevind het, was die eerste geïntegreerde ontwikkelingsplan proses van die plaaslike owerhede na afbakening en was die eerste goed voorbereide proses. Tydens die skryf van hierdie proefskrif, was meeste van die plaaslike owerhede reeds besig met die eerste jaarlikse hersieningsproses soos voorgeskryf. Dit wil egter voorkom dat, ten spyte van tekortkominge, meeste plaaslike owerhede beheer en eienaarskap van hulle beplanningsfunksie geneem het en dat hulle tog in staat is om die geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsproses te bestuur. Die begrip "geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning" het steun begin verwerf in die geleedere van die plaaslike owerhede en het getoon dat dit die potensiaal het om beter dienslewering teweeg te bring.

Geïntegreerde beplanning is 'n nuwe en onverstaanbare benadering. Geïntegreerde beplanning sal nie oornag verkry kan word nie, maar sal beslis oor die lang termyn suksesvol bereik kan word. Daar bestaan egter tans nie enige voorbeelde van geïntegreerde beplanning wat as model vir die Suid-Afrikaanse proses kan dien nie. Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning het egter die potensiaal om geïntegreerde beplanning van die dorpe en stede in Suid-Afrika te bewerkstellig. Sedert 1993 staar plaaslike owerhede 'n enorme uitdaging in die gesig ten einde die mandaat wat deur die *Grondwet*¹⁰¹⁶ aan dit opgedra is, te vervul. Die ontwikkelingsmandaat bestaan uit onder andere geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning. In die tien jaar sedert Rio, was volhoubare ontwikkeling nie baie hoog op internasionale agendas nie.

Progress towards the goals established at Rio has been slower than anticipated and in some respects conditions are worse than they were 10 years ago.¹⁰¹⁷

Dit was die gevolg van die persepsie van baie lande - ryk en arm - dat volhoubare ontwikkeling 'n baie duur program is om te implementeer en 'n stremming op ontwikkeling sal plaas. Arm lande het meestal nie die infrastruktuur of bevoegdheid om volhoubare ontwikkeling te implementeer nie. Die belang van die geïntegreerde ontwikkelingsplan is geleë in integrasie. Die ware essensie is geleë in die

¹⁰¹⁶ Beide die *Interim-Grondwet* en die *Grondwet*.

¹⁰¹⁷ Die woorde van die Sekretaris-Generaal van die Verenigde Nasies Kofi Annan.

medewerking tussen die verskillende rolspelers, soos die private en publieke sektore, die verskillende sfere van regering, beplanning en begroting, beplanning en deelname en beplanning en institusionele ontwikkeling. Die geïntegreerde ontwikkelingsplan poog om 'n eenvormige strategie vir grondontwikkeling daar te stel.

Met die promulgasie van die *Grondgebruikswetsontwerp* en die *Gauteng Wet* sal ruimtelike beplanning in Suid-Afrika 'n nuwe baadjie aantrek. Ruimtelike beplanning sal minder kontrole georiënteerd en meer fasiliterend van aard wees. Die bestuur van grondontwikkeling sal geskied ooreenkomstig neergelegde riglyne en beginsels, wat die onderbou van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning vorm. Deur grondontwikkeling te bestuur sal hulpbron aanwending ook bestuur word en dus sal grondgebruiksbestuur en in beginsel geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning volhoubaar wees.

Die huidige wetgewing wat grondgebruiksbestuur reguleer, is uiteenlopend van aard. Al die wetgewing¹⁰¹⁸ rakende grondontwikkeling wat voor 1994 aanwending gevind, is steeds van toepassing. Dit blyk dat samewerkende regering die hoeksteen van die stelsel van grondgebruiksbestuur vorm en daarom is dit belangrik dat die eerste twee sfere van regering se wetgewing mekaar aanvul en dat al drie sfere van regering se ontwikkelingsraamwerke ineenkamel en mekaar komplimenteer. Die nuwe stelsel van ruimtelike ontwikkeling, grondgebruiksbestuur en grondontwikkeling, sal 'n stewige grondslag vorm vir geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning, programme en projekte.

Ten einde bogemelde bruikbare grondgebruiksbestuursinstrumente na behore aan te wend, gaan 'n versigtige benadering ten opsigte van hulle vereistes vir sukses en implementering, behels. Plaaslike owerhede moet dus verseker dat die aanwending van die instrumente konstant gemonitor en geëvalueer word en indien dit blyk onvoldoende te wees, moet dit hersien word en die veranderinge onmiddellik geïmplementeer word.

Volhoubare ontwikkeling geniet ondersteuning in die Suid-Afrikaanse reg. In *Director Mineral Development Gauteng Region and another v Save the Vaal Environment and others*¹⁰¹⁹ het die Hof die volgende beslissing gegee:

What has to be ensured when application is made for the issuing of a mining licence is that

¹⁰¹⁸ Bv die *Wet op Minder Formele Dorpstigting, die Opheffing van Beperkingswet & die Wet op Fisiese Beplanning*.

development which meets present needs will take place without compromising the ability of future generations to meet their own needs (the criterion proposed in the *Brundtland Report: World Commission on Environment and Development, Our Common Future*, Oxford University Press 1987). Our Constitution, by including environmental rights as fundamental, justiciable human rights, by necessary implication requires that environmental considerations be accorded appropriate recognition and respect in the administrative processes in our country.

Volhoubare ontwikkeling is dus nie slegs 'n ideaal vir ryker lande nie. Dit vorm 'n basis waarop Suid-Afrika gebou kan word. Sedert die demokratiese verkiesings in 1994, het Suid-Afrika sy betrokkenheid in die internasionale arena van volhoubare ontwikkeling verhoog. Suid-Afrika neem aktief deel aan alle samesprekings, vergaderings en konferensies wat gehou word op volhoubare ontwikkeling. Suid-Afrika se betrokkenheid by die internasionale arena is van so aard, dat dit in 2002 die gasheer was van die *Wêreldberaad*¹⁰²⁰ wat in Sandton plaas gevind het. Suid-Afrika is dus die land op die Afrika kontinent wat 'n leidende rol speel of deelneem aan baie volhoubare ontwikkelingsinisiatiewe.

What the world wanted was not a new philosophical or political debate but rather, a summit of actions and results.

General Assembly¹⁰²¹

4.3 AANBEVELINGS EN SLOT

Geïntegreerde omgewingsbestuur speel steeds nie die rol wat dit behoort te speel nie. Die rede daarvoor kan toegeskryf word aan die onkunde wat by diegene (naamlik plaaslike owerhede) bestaan wat dit daagliks moet toepas. Buiten dat bogemelde persone in geïntegreerde omgewingsbestuur opgelei moet word, word aanbeveel dat op provinsiale vlak riglyne uitgereik word wat hierdie aangeleentheid reël. Dit sal verseker dat daar sterker optrede in geïntegreerde omgewingsbestuur sal wees en plaaslike owerhede sal riglyne hê waarvolgens sterker opgetree sal word. Tans word geïntegreerde omgewingsbestuur as 'n entiteit op sy eie hanteer. Die korrekte aanwending hiervan sal die integrasie daarvan in die geïntegreerde ontwikkelingsplan en ander beleidsdokumente wees.

¹⁰¹⁹ 1999 JOL 4625 (A) 15.

¹⁰²⁰ Hierdie beraad is ook bekend as Rio + 10. Gedurende die beraad wat by Rio plaasgevind het, is besluit om weer 'n beraad te hou tien jaar na die Rio beraad. Die doel van die beraad sou wees om te bepaal wat die verskillende lande die afgelope tien jaar gedoen het vir volhoubare ontwikkeling. Sien ook Onbekend "South Africa to host 2002 Earth Summit" in *CNN.com* <http://www.cnn.com/2000/WORLD/africa/12/10/safrica.earth.summit.ap/> [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003].

¹⁰²¹ United Nations "The Johannesburg Summit Test: What Will Change?" *Johannesburg Summit 2002* <http://www.johannesburgsummit.org/> [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003].

Indien dit deel van die geïntegreerde ontwikkelingsplan word, sal dit regstatus verkry en dus afdwingbaar word sodra die geïntegreerde ontwikkelingsplan deur die LUR goedgekeur en in die staatskoerant gepubliseer word.

Alhoewel verskeie pogings gedurende die middel en einde van die 1990's aangewend is om *Local Agenda 21* in die onderskeie munisipale gebiede te implementeer, was dit in meeste van die gevalle nie suksesvol nie weens onkunde aan die kant van diene wat dit moet implementeer en tekort aan fondse. Dit was in meeste van die gevalle slegs 'n eenmalige poging van die plaaslike owerhede om dit binne hulle regsgebiede te implementeer en die waardevolle lesse wat hieruit geleer is, is nie op 'n tweede projek toegepas nie en het verlore gegaan. Die aanbeveling word gemaak dat die plaaslike owerhede by wyse van beleidsdokumente en indien moontlik deur wetgewing, verplig moet word om jaarliks 'n *Local Agenda 21* binne hulle gebiede te onderneem. Die projek moet deel van die geïntegreerde ontwikkelingsplan vorm en die regering moet finansiële bystand aan die plaaslike owerhede verleen wat nie die fondse besit op sodanige projek binne hulle gebiede te implementeer nie. Plaaslike owerhede moet deeglik in *Agenda 21* opgelei word en duidelike riglyne vir die toepassing daarvan moet op nasionale vlak van regering opgestel word. Opleiding kan verskaf word deur nasionale en internasionale konferensies aan te bied en kennis op hierdie aangeleentheid uit te ruil.

'n Tekortkoming wat geïdentifiseer is, is die afwesigheid van enige verwysing na omgewingsbestuur en volhoubare ontwikkeling in die belangrikste beleidsdokumente van die plaaslike owerhede, naamlik die geïntegreerde ontwikkelingsplan en die ruimtelike ontwikkelingsraamwerk. Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning word gesien as die antwoord op volhoubare ontwikkeling, maar dit is opvallend dat die grondslag van geïntegreerde ontwikkeling in bogemelde dokumente ontbreek. Dit word derhalwe beskou as die grootste struikelblok in die bereiking van geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling in Suid-Afrika.

Weens die feit dat geïntegreerde volhoubare ontwikkeling van grond, nuut in Suid-Afrika is, word dit nog nie suksesvol toegepas nie. Persone wat te doen het met geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling, moet opgelei word in volhoubare ontwikkeling asook geïntegreerde ontwikkeling, ten einde die oogmerke daarvan te bereik en dit toe te pas. Die beplanners van grond in Suid-Afrika is steeds vasgevang in die gebruike en prosedures van die verlede en dus moet hierdie persone se denkwyses verander word ten einde aan te pas by die huidige prosesse en prosedures.

In die hieropvolgende hoofstukke sal die rol van geïntegreerde volhoubare ontwikkeling (indien enige) in *inter alia* die landelike en stedelike gebiede asook behuisingsontwikkeling in Suid-Afrika bestudeer

word. Tekortkominge sal uitgewys word en aanbevelings vir beter en meer geïntegreerde volhoubare ontwikkeling in hierdie gebiede sal voorgestel word. Geïntegreerde volhoubare ontwikkeling is veronderstel om soos 'n goue draad deur ontwikkeling in hierdie gebiede te loop en dit sal getoets word of dit inderdaad die geval is.

HOOFSTUK 5

GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE LANDELIKE GRONDONTWIKKELING

5.1 LANDELIKE GRONDONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA

5.1.1 INLEIDING

No investment on earth is so safe, so sure, so certain to enrich its owner as undeveloped land.
Place your savings in land near a growing city - there is no such savings bank anywhere.

Grover Cleveland¹⁰²²

Die hoofstuk handel oor geïntegreerde volhoubare landelike grondontwikkeling in Suid-Afrika. Eerstens word die landelike grondontwikkeling in Suid-Afrika bespreek, daarna die posisie in Botswana en laastens word 'n vergelyking tussen die twee lande getref. Daar word gekyk of Suid-Afrika lesse van Botswana kan leer en hoe beleide en wetgewing in landelike grondontwikkeling aangewend moet word ten einde geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling te verkry.

So onlangs as 1800 het slegs 3% van die wêreld se bevolking in vestigings met 'n bevolking van meer as 5000, met ander woorde in gebiede wat as stedelik geklassifiseer is, gewoon. Die oorblywende 97% van die bevolking het in landelike nedersettings gewoon.¹⁰²³ Weens migrasie na die stedelike gebiede as gevolg van oorvloed werksgeleenthede, het hierdie posisie verander. Ongeveer 18 miljoen mense - meer as 46% van Suid-Afrika se bevolking- woon in landelike gebiede en jare se diskriminasie gedurende die apartheidstyd het veroorsaak dat ongeveer 72% van hierdie lede van die bevolking baie arm is met min of geen skoolastiese opleiding.¹⁰²⁴

5.1.2 AGTERGROND

Voor 1994 was Suid-Afrika se landelike gebiede gebaseer op 'n hoogs ongelyke rasseseiking van landbou hulpbronne. 'n Klein groepie uitgesoekte boere het die meeste landbougrond besit, insluitende die beste en produktiefste gebiede.¹⁰²⁵ Die apartheidswetgewing wat sedert 1913 ingestel

¹⁰²² Beeld *Huisgids* gedateer Vrydag 23 November 2001 5.

¹⁰²³ Hornby & Jones *An Introduction to Settlement Geography* 1991 Cambridge University Press 2.

¹⁰²⁴ Pelser, Louw & Ntuli "Poor safety: Crime and policing in South Africa's rural areas" in Institute for Security Studies May 2000 *Monograph* 47. <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No47/ExecSum.html> [Datum van gebruik: 19 Oktober 2003].

¹⁰²⁵ Wit boere het ongeveer 77 miljoen hektaar van die landbougrond besit, terwyl kleurlinge en Indiërs saam 'n half miljoen hektaar en die swartes binne die tuislande ongeveer 17 miljoen hektaar besit het. Cooper "Agriculture: its problems and its prospects" in Schrire (ed) *Critical Choices for South Africa An agenda for the 1990s* 1990 Cape Town Oxford University Press

Vervolg...

is, is ook op landelike gebiede van toepassing gemaak.

Voor 1994 was landelike gebiede die stiefkind en het weinig ontwikkeling in daardie gebiede plaasgevind. Sedert 1994 het ontwikkelingsbeplanning ook na die landelike gebiede begin uitbrei. Die tydperk vanaf 1994 tot 1996 is beskou as die leer kurwe. Dit was die eerste fase van ontwikkeling en is gekenmerk deur *inter alia* die ontwikkeling van projekte en programme, armoede aan demografiese inligting en onduidelikheid rakende die rol van die HOP. Die tydperk vanaf 1996 tot 1998 is gekenmerk deur die implementering en verfyning van die projekte en programme. Gedurende hierdie tydperk is die projekte wat reeds geïmplementeer is, geëvalueer en indien nodig, verfyn of aangepas. Inligting rakende die landelike gebiede is versamel en 'n inligtingsbank is saamgestel. Die tydperk sedert 1998 word gekenmerk deur lewering van projekte en programme, maar in sekere gevalle word stagnering tog ondervind.¹⁰²⁶

In die oorblywende gedeelte van hierdie hoofstuk sal gekyk word na *inter alia* die posisie sedert 2000, die geïntegreerde volhoubare landelike ontwikkelingsstrategie, asook na die wetgewende maatreëls wat ontwikkeling binne hierdie gebiede reguleer.

5.1.3 WAT IS LANDELIKE GEBIEDE

The rural areas of our country represent the worst concentrations of poverty. No progress can be made towards a life of human dignity for our people as a whole unless we ensure the development of these areas.¹⁰²⁷

Sommige skrywers beskou landelike gebiede as daardie deel van die land wat onmiskenbare tekens toon dat dit gedomineer word deur die omvangryke gebruik en bewerking van grond.¹⁰²⁸ Gebiede is landelik as onder landelik verstaan word om afhanklik van landboupraktjke te wees.¹⁰²⁹ Landelike gebiede word dus gekenmerk deur landboubedrywighede. In artikel 1 van die *Wet op die*

341 ev.

¹⁰²⁶ Everatt & Zulu *Analysing rural development programmes in South Africa 1994 - 2000* 3. http://www.interfund.org.za/pdf/files/vol3_four/analysingrural_development.pdf [Datum van gebruik: 29 September 2003].

¹⁰²⁷ Pienaar & Balatseng "Post-1994 Rural development measures: current issues" in Konrad Adenauer Stiftung *Constitution and Law IV: Developments in the Contemporary Constitutional State Seminar Report* no 6 2 - 3 November 2000 Potchefstroom University for Christian Higher Education Potchefstroom 127; Pienaar & Balatseng *Post-1994 Rural development measures: current issues* 1. www.kas.org.za/Publications/SeminarReports/Constitution&LawIV/PienaarJM.pdf [Datum van gebruik: 15 Oktober 2003].

¹⁰²⁸ Hornby & Jones 7.

¹⁰²⁹ Gelderblom & Kok *Urbanization* vol 2 243.

*Onderverdeling van Landbougrond*¹⁰³⁰ word landbougrond gedefinieer as alle grond, maar uitgesluit grond wat geleë is in die jurisdiksiegebied van 'n plaaslike owerheid, grond wat deel uitmaak van 'n gebied wat ingevolge die *Landbouwhoeven (Transvaal) Registratie Wet*¹⁰³¹ onderverdeel is, of 'n dorp is soos omskryf in artikel 102 (1) van die *Registrasie van Aktes Wet*.¹⁰³² Landelike gebiede is die brongebiede vir verstedeliking en metropole.¹⁰³³

5.1.4 SOORTE LANDELIKE GROND

Land is an imperishable asset, ever increasing in value. It is the most solid security that human ingenuity has devised and about the only indestructible security.

Russel Sage¹⁰³⁴

Landelike gebiede in Suid-Afrika kan verdeel word in twee breë kategorieë, naamlik landelike grond in privaat eiendomsreg en grond in die beheer van stamme (stamgrond).

5.1.4.1 GROND IN PRIVATE EIENDOMSREG

Hierdie grond kan gesien word as die grondstukke wat deur individue in volle eiendomsreg besit word en wat gebruik word vir oorwegend landboudoeleindes en woondoeleindes. Bogemelde grond, wat in die algemene omgangstaal bekend is as landbouhoeves, plote en plase,¹⁰³⁵ is opgemeet en in die akteskantoor in die naam van die eienaar geregistreer. Dit word hoofsaaklik gekenmerk deur die aanwesigheid van huurarbeiders¹⁰³⁶ of plaaswerkers¹⁰³⁷ op die grondstukke. Weens praktyke van die

¹⁰³⁰ 70 van 1970. Hierdie Wet is herroep deur *Wet op die Herroeping van die Wet op die Onderverdeling van Landbougrond* 64 van 1998, alhoewel die herroeping nog nie in werking getree het nie.

¹⁰³¹ 22 van 1919.

¹⁰³² 47 van 1937.

¹⁰³³ Gelderblom & Kok *Urbanization* vol 2 234.

¹⁰³⁴ Beeld *Huisgids* 5.

¹⁰³⁵ Adams, Sibanda & Turner "Land tenure reform and rural livelihoods in Southern Africa" in Overseas Development Institute *National Resource Perspectives* Februarie 1999 no 39. <http://www.odi.org.uk/nrp/39.html> [Datum van gebruik: 29 September 2003].

¹⁰³⁶ 'n Huurarbeider word omskryf in die *Wet op Grondhervorming (Huurarbeiders)* 3 van 1996, as 'n persoon wat op 'n plaas woon of die reg het om daarop te woon, wat die reg het of gehad het om grond vir verbouing of weiveld op die plaas of 'n ander plaas van die eienaar te gebruik en as teenprestasie vir daardie reg arbeid aan die eienaar of huurder verskaf of verskaf het en wie se ouer of grootouer op 'n plaas woon of gewoon het en die gebruik van grond vir verbouing of weiveld op daardie plaas of 'n ander plaas van die eienaar gehad het en as teenprestasie vir daardie reg arbeid aan die eienaar of huurder van daardie of daardie ander plaas verskaf of verskaf het met inbegrip van 'n persoon as opvolger van 'n huurarbeider aangestel is, maar uitgesluit 'n plaaswerker.

¹⁰³⁷ Die *Wet op Grondhervorming (Huurarbeiders)* omskryf plaaswerker as 'n persoon wat in diens is op 'n plaas ingevolge 'n dienskontrak wat voorsiening maak dat in ruil vir die arbeid wat hy of sy aan die eienaar of huurder van die plaas lewer, hy of sy hoofsaaklik in kontant of in 'n ander vorm van vergoeding betaal sal word en nie hoofsaaklik in die reg om grond te bewoon en te gebruik nie hy of sy verplig is om sy of haar dienste persoonlik te verrig.

verlede, was hierdie twee groepe arbeiders se woonregte en ander regte in die grond nie seker nie en moes dit aangespreek word. Huurarbeiders se regte op hierdie grondstukke word beskerm deur die bepalings van *Wet op Grondhervorming (Huurarbeiders)* en plaaswerkers deur die *Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Verblyfreg*.¹⁰³⁸

Met die begin van die twintigste eeu is groot gedeeltes van hierdie grond gekenmerk deur “plakker-boerdery” (*squatter farmers*). Plakker-boere was meestal swart trekarbeiders wat byvoorbeeld op myne werksaam was en wat grond van blanke boere gehuur het met die doel om te boer. Weens die konflik wat dit veroorsaak het met ander boere, kon plakker-boerdery nie gevestig word nie en hierdie boere kon geen regte op die grond verkry nie.¹⁰³⁹

5.1.4.2 STAMGROND

Die tweede kategorie landelike grond, is stamgrond. Dit is grond wat deur ‘n stam beheer word en wat ten behoeve van ‘n stam in trust gehou word of wat deur die staat of die Suid-Afrikaanse Ontwikkelingstrust vermeld in artikel 4 van die *Ontwikkelingstrust en Grond Wet*,¹⁰⁴⁰ vir benutting deur ‘n stam aan die stam toegewys is.¹⁰⁴¹ Omtrent alle grond in die voormalige tuislande was stamgrond. Die grond, wat as toegekende grond bekend was, is aan ‘n individu of huisgesin toegeken deur die stamhoof.¹⁰⁴² Individuele eiendomsreg op landbougrond is baie raar. Hierdie regte kan nie verkoop word nie maar word sonder vergoeding, ingevolge die inheemsregtelike beginsels, aan ander binne die groep oorgedra.¹⁰⁴³ Grond word deur die stamhoof versprei op die basis van een familie, een erf. Die familie moet die grond bewerk ten einde aan hulle behoeftes te voorsien. Erfgroottes verskil, maar in die meeste gevalle het die groottes nie daarin geslaag om aan die behoeftes van die bewoners te voldoen nie.¹⁰⁴⁴ Tog het dit geblyk dat op die oorspronklike stamgrond gemeenskappe baie suksesvol geboer het en sodoende ‘n redelike lewenstandaard geskep het.¹⁰⁴⁵ Stamgrond bestaan derhalwe uit grond wat gebruik word vir residensiële doeleindes en grond wat kommunaal deur die stam beheer word.

¹⁰³⁸ 62 van 1997. Die posisie van lg gaan nie in hierdie studie bespreek word nie. Vir ‘n volledige bespreking sien Pienaar “Huurarbeiders - Baas of Klaas” 1997 *TSAR* no 11 131; Pienaar “Farm workers: extending security of tenure in terms of recent legislation” 1998 *SA PR* vol 13 no 1 423; Pienaar “Die nuwe grondhervormingsraamwerk: Genoegsame beskerming vir grondeienaars en plaaswerkers” Lente 2001 in *Woord en Daad* vol 41 9.

¹⁰³⁹ Gelderblom & Kok *Urbanization* vol 1 80 ev.

¹⁰⁴⁰ 18 van 1936.

¹⁰⁴¹ *Wet op die Opgadering van Grondbesitregte* 112 van 1991.

¹⁰⁴² Die reg van beheer en toekenning van grond het in die stamhoof gesetel.

¹⁰⁴³ Van der Walt & Pienaar *Sakereg* 410.

¹⁰⁴⁴ Swart landbou het minder as 7% van die landbouprodukte verskaf.

¹⁰⁴⁵ Cooper *Agriculture* 345; Ntsebeza *South Africa's Land Tenure Reform programme in the former Bantustans* <http://www.cali.co.uk/hif/lsa2.htm> [Datum van gebruik: 7 Oktober 2003].

5.1.4.2.1 RESIDENSIËLE STAMGROND

Behuising op stamgrond het meestal die vorm aangeneem van stammedersettings. Na hierdie stammedersetting is verwys as informele verstedeliking. Dit beteken dat die gewone wetlike wyse waarop stede gewoonlik gevorm word, nie in hierdie gevalle plaasgevind het nie. Byvoorbeeld, die terrein is nie in opgemete persele uitgelê nie en geen strate is aangelê nie. Die terrein beskik ook oor geen noodsaaklike dienste nie, met die gevolg dat 'n situasie kan ontstaan wat die gesondheid van die inwoners in gevaar kan stel. 'n Voordeel verbonde aan stammedersettings is dat inwoners die vryheid verleen word om die huis van hulle keuse op te rig. Dit bring meestal teweeg dat inwoners moeite doen met die konstruksie van die woning. Inwoners voorsien hulle eie dienste na aanleiding van hulle eie individuele behoeftes.¹⁰⁴⁶ Die probleem met wonings in stammedersettings is egter dat die leier of stamhoof by magte is om die okkupeerder van 'n huis te versoek om die woning te ontruim, op grond van verskeie redes. Dit het meegebring dat daar nie veel sprake van verblyfsekerheid was nie.

5.1.4.2.2 KOMMUNALE GROND

Kommunale grond is grond wat deur meerdere persone gebruik word vir doeleindes van verbouing van gewasse en weiding. Dit blyk dat kommunale grond verdeel kan word in beheerde kommunale gebiede en oop kommunale gebiede. Beheerde kommunale gebiede is daardie gebiede waaroor 'n spesifieke groep persone beheer uitoefen en waarvan nie-lede van die groep uitgesluit is. Slegs lede van die groep mag die hulpbronne binne die beheerde kommunale gebied aanwend. Die oop kommunale gebiede is tot die beskikking van almal en geen toegangsbeheer word in hierdie gebiede toegepas nie. Hulpbronne binne die gebiede is tot almal se beskikking.¹⁰⁴⁷

Kommunale eiendom,¹⁰⁴⁸ wat hoofsaaklik grond in die gebiede wat die voormalige tuislande gevorm het, word hoofsaaklik, maar nie noodwendig altyd nie, kommunaal deur 'n stam gebruik en word deur die stamhoof geadminestrer. Alhoewel die kommunale sisteem veronderstel is om 'n beskermende gebruiksreg te verskaf op onopgemete grond wat aan 'n bepaalde individu toegeken is, is dit egter nie altyd die geval nie, aangesien die stamhoof by magte is om in sekere gevalle die regte wat op kommunale grond toegeken is, te herroep en te herallokkeer. Die regte wat op hierdie grond toegeken is, is dus nie absoluut nie, aangesien dit slegs met toestemming oordraagbaar is. Tog kan hierdie grond volgens die inheemse erfopvolging vererf en aan die erfopvolger oorgedra word. Hierdie grond word dan weer hertoegewys aan 'n ander persoon. Geen enkele persoon kan eksklusiewe regte ten

¹⁰⁴⁶ Cloete *Towns and cities: their government and administration* 1986 JL van Schaik Pretoria 9.

¹⁰⁴⁷ Adams *et al National Resource Perspectives*.

¹⁰⁴⁸ Kommunale eiendom is egter nie beperk tot grond nie, aangesien damme, watergate of boorgate ook in kommunale besit kan wees.

opsigte van enige deel daarvan verkry nie,¹⁰⁴⁹ aangesien dit grond is wat aan die staat of die Suid-Afrikaanse Ontwikkelingstrust behoort. Regte wat op kommunale grond toegeken is, kan tans nie in die akteskantoor geregistreer word nie. Dit is nie opgemeet nie en kan dus nie as sekuriteit by finansiële instellings aangebied word as kollateraal vir private ontwikkelingsfondse nie.¹⁰⁵⁰

Pogings is aangewend om die onsekerheid ten opsigte van regte in eiendom in hierdie gebiede aan te spreek. In 1996 is die *Wet op Verenigings vir Gemeenskaplike Eiendom*¹⁰⁵¹ gepromulgeer. Dit het gemeenskappe in staat gestel om regs persone, bekend as verenigings vir gemeenskaplike eiendom, te stig, ten einde eiendom in kommunale grond te verkry en bestuur op 'n grondslag waarop ooreengekom word deur lede van 'n gemeenskap ingevolge 'n skriftelike grondwet. Uit hoofde van hierdie Wet word die regs persoon eienaar van die eiendom en word dit gesamentlik bestuur.¹⁰⁵² Toekenning van die eiendom aan die stamlede kan òf vir uitsluitlike gebruik òf vir kommunale gebruik geskied. Die bestuur van die kommunale grond ingevolge hierdie Wet, geskied op soortgelyke beginsels as deeltitel eiendom. Vereniging vir gemeenskaplike eiendom word gesien as

an effective vehicle for collective ownership by restitution communities. It allows for a broad membership but demands clarity regarding the eligibility for rights in terms of its constitution. It enables the community to adapt the constitution to its particular conditions, taking into account the specific history and needs of that community.¹⁰⁵³

Die *Wet op Verenigings vir Gemeenskaplike Eiendom* het dus veranderinge aan kommunale grondbesit teweeggebring, aangesien die eiendom in die akteskantoor geregistreer word en in die groep as 'n enkelvoudige titel vestig. Die eiendom word gesamentlik beheer en die belange van die lede is identies.¹⁰⁵⁴ Tog word hierdie Wet selde in geval van stamgrond gebruik. Dit word merendeels aangewend by plaasgrond wat ingevolge die *Wet op Herstel van Grondregte*¹⁰⁵⁵ aan 'n gemeenskap terugbesorg word. Die grootste gedeelte van kommunale grond behoort steeds aan die

¹⁰⁴⁹ Van der Walt & Pienaar *Sakereg* 409

¹⁰⁵⁰ Pienaar "Crofting as a way of communal land-use - Scottish experience" 2000 *THRHR* vol 63 no 3 442. Sien ook Barry "Conceptual design of a communal land registration system for South Africa" in December 1995 *South African Journal of Surveying and Mapping* vol 23 part 3 153. 28 van 1996.

¹⁰⁵¹ Deur die grondwet, word die reëls en regulasies van die bestuur van die kommunale grond uiteengesit. Department of Land Affairs *White Paper on South African Land Policy* 63.

¹⁰⁵² Carey Miller & Pope *Land Title* 476 ev.

¹⁰⁵³ Nonyana "Communal Property Associations and their Impact on the Formation of Small Business in the rural Sector" February 2000 *Butterworths Property Law Digest* 2; Nonyana "Communal Property Associations for convenience v Townships for Services and Maintenance" August 2000 *Butterworths Property Law Digest* 1; Tsatsi "Communal Property Associations and individual property rights" November 2000 *Butterworths Property Law Digest* 1; *White Paper on South African Land Policy* 32.

¹⁰⁵⁴ 22 van 1994.

staat. Beheersreg daarop is dus onseker. Verskeie pogings is aangewend om die grond aan die stamme oor te dra, maar sonder sukses. Gedurende 2002 het die regering die *Wetsontwerp op Kommunale Regte*¹⁰⁵⁶ uitgevaardig in die hoop dat die oordrag van staatsgrond aan stamme sal geskied.

5.1.4.4 GEVOLGTREKKINGS

Stamgrond en dus kommunale grond, is onopgemete grond en regte daarin kon meestal deur middel van erfpag¹⁰⁵⁷ of toestemming om te okkuper, verkry word. Die meeste van die grond in die landelike gebiede wat deel gevorm het van die voormalige tuislande,¹⁰⁵⁸ was die eiendom van die staat. Weens apartheid is hierdie gronde onderontwikkel en beheersregte onseker. Hierdie onsekerheid van regte in eiendom is 'n konstante bron van konflik en armoede. Die ontwikkeling van hierdie grond is weens die onsekerheid, ontmoedig.¹⁰⁵⁹ Meer as agt jaar het verloop sedert die eerste demokratiese verkiesing in Suid-Afrika, maar die toestande in die landelike gebiede is steeds onveranderd. Die tekort aan grond en onsekerheid met betrekking tot beheersregte is steeds van die aangeleenthede in die landelike gebiede wat dringende aandag verg. Grondadministrasie en bestuur het in sommige van die landelike gebiede in mekaar getuimel, terwyl onsekerheid in ander gebiede geheers het ten opsigte van wie die bevoegdhede besit om grond toe te ken. Die kern van bogemelde probleme is die onopgeloste probleem van die rol en funksies van tradisionele leiers in die ontwikkeling en bestuur van die landelike gebiede.¹⁰⁶⁰

Die *Witskrif op Plaaslike Regering* van 1998 toon aan dat die vestigings wat in landelike gebiede in Suid-Afrika aangetref word, bestaan uit digte landelike vestigings (*dense rural settlements*), klein dorpie (*villages*),¹⁰⁶¹ agro-dorpe¹⁰⁶² en verspreide vestigings (*dispersed/scattered*).¹⁰⁶³ Digte

¹⁰⁵⁶ Sien 5.1.6.2.5 *supra* vir 'n bespreking van hierdie Wetsontwerp.

¹⁰⁵⁷ Erfpag behels die geregistreerde okkupasie van opgemete grond teen die betaling van 'n vaste huursom. Erfpag op opgemete grond vir swartes is die eerste keer in 1849 toegeken. Daarna het die vorm van grondbesit geweldig toegeneem en dit is dan ook in hfst 2 van die *Regulasies betreffende Grond in swart gebiede*, Proklamasie R188, afgekondig in SK 2486 van 11 Julie 1969, R 12-46, opgeneem. Kleyn & Boraime 498.

¹⁰⁵⁸ Hierdie grond beslaan ongeveer 13% van die land, maar huisves een derde van die burgers van die land, waarvan meeste baie arm is.

¹⁰⁵⁹ Adams, Cousins & Manona *Modern land rights for South Africa? The case for land reform*. <http://www.id21.org/society/S2aMA1G1.html> [Datum van gebruik: 29 September 2003].

¹⁰⁶⁰ Ntsebeza "Democracy in South Africa's countryside: Is there a role for traditional authorities?" in Interfund March 2003 *Development Update Complexities, Lost Opportunities and Prospects: Rural Development in South Africa* vol 4 no 1 72. http://www.interfund.org.za/pdffiles/vol4_one/democracy%20in%20SAs%20countryside.pdf [Datum van gebruik: 29 September 2003].

¹⁰⁶¹ Kleiner landelike vestigings het 'n bevolking van meer as 500 maar minder as 5 000. Dit is gewoonlik onbeplande tradisionele vestigings of hervestigde gebiede.

¹⁰⁶² Hierdie vestigings is beplande vestigings in die landelike gebiede wat gewoonlik diens lewer aan omliggende plase.

¹⁰⁶³ Die verspreide nedersettings is meestal onbeplande stammedersettings met 'n inwonertal van Vervolg...

landelike vestigings bestaan uit *betterment* vestigings¹⁰⁶⁴ en informele vestigings.¹⁰⁶⁵ Elke kategorie word gekompliseer deur verskeie faktore soos grondbeheer en -gebruikstelsels. Elkeen van die bogemelde vestigings bevat 'n verskeidenheid gemeenskappe en huishoudings en die karakter daarvan word beïnvloed deur die omgewing waarin dit gevind word.¹⁰⁶⁶

5.1.5 REGTE IN EIENDOM IN LANDELIKE GRONDSTUKKE

Verskeie regte in eiendom in landelike grondstukke word

aangetref.¹⁰⁶⁷ Private eiendomsreg is moontlik, maar uitsonderlik. Dit bring sekerheid van verblyfreg teweeg en word in die akteskantoor geregistreer. Die bestaande regsraamwerk vir die okkupasie van stamgrond word hoofsaaklik vervat in proklamasie R 188 van 1967,¹⁰⁶⁸ wat voorsiening maak vir *inter alia* die beheer, onderhoud en ontwikkeling van grond, aanwysing van gebiede as bewerkbare en residensiële gronde, toekenning van grond en regte in grond, naamlik erfpag en toestemming om te okkupeer en die registrasie van hierdie informele grondregte. R188 is meestal toegepas op grond waarvan die staat die eienaar is.¹⁰⁶⁹

Erfpag, wat slegs op opgemete grond toegeken kon word, is 'n beperkte saaklike reg en is intestaat vererfbaar alhoewel daar nie uit hoofde van 'n testament mee gehandel kan word nie.¹⁰⁷⁰ Registrasie moet plaasvind. Erfpaggrond kon voorheen slegs vervreem,¹⁰⁷¹ oorgedra, verhuur of beswaar word met die toestemming van die staat. Maar gewone erfpag in terme van R188 kon sonder toestemming

minder as 500. Dit is die vestigings wat in die kommersiële boerdery gebiede gevind word. Sommiges is geleë op kommunale grond en ander op grond in private eiendomsreg.

¹⁰⁶⁴ Hierdie vestigings is algemeen gevind in die vorige tuislande. Dit is beplande vestigings met 'n hoë digtheid en word gekenmerk aan 'n bevolking van meer as 5 000 inwoners.

¹⁰⁶⁵ Informele vestigings wie se inwonertal ook meer as 5 000 is, is onbeplan en ongediens. Sommiges is naby stedelike gebiede geleë en ander is in die landelike gebiede geleë en het 'n minimale ekonomiese grondslag. Sommige van die intensiewe kommersiële boerdery aktiwiteite vind binne hierdie gebiede plaas.

¹⁰⁶⁶ Department of Provincial and Local Government "Section C: Settlement Patterns and Trends: Settlement types" in *The White Paper on Local Government* 3.2. <http://www.local.gov.za/DCD/policydocs/whitepaper/white2pg.html> [Datum van Gebruik: 21 September 2003]. Hierdie aangeleentheid gaan nie verder bespreek word nie.

¹⁰⁶⁷ Baie van die regte wat hier bespreek word is vorderingsrege of ander vorme van beheer wat verbind kan word aan die regte in eiendom soos uiteengesit in A 25 van die *Grondwet*. Sien vn 130.

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

¹⁰⁶⁸ *White Paper on South African Land Policy* 23. Sien ook Bouillon *Stedelike ruimtelike en grondontwikkeling* hfste 3 & 4; Pienaar *Crofting as a way of communal land-use* 446. Sien ook Van der Walt & Pienaar *Sakereg* 367 ev; 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; Van der Walt "Land law without the land acts -predicaments and possibilities" 1991 *THRHR* vol 54 no 5 738; Olivier, Pienaar & Van der Walt *Statutêre Sakereg* Swart Grondreg 1988 Kaapstad Butterworths 40.

¹⁰⁷⁰ A 23(1) van die *Swart Administrasiewet* 38 van 1927

¹⁰⁷¹ Erfpag kan slegs vervreem word in eksekusie, d m v *donatio*, 'n koopkontrak of intestate erfopvolging.

intestaat vererf.¹⁰⁷² By afsterwe van die houer het die grond kragtens die gewoontereglike beginsel van manlike eerstegeboortereg vererf.¹⁰⁷³ Proklamasie R188 het ook voorsiening gemaak vir toestemming tot okkupasie.¹⁰⁷⁴ Dit is die statutêre vorm van gemeenskaplike grondbesit en maak voorsiening vir die ongeregisterde beskernde gebruik van onopgemete gemeenskaplike grond.¹⁰⁷⁵ Toekenning van die toestemming om te okkupeer kon slegs aan een persoon per familie toegeken word. In terme van hierdie reg in grond was die houer van die perseel geregtig op okkupasie tot sy dood en kon iemand aanwys aan wie die perseel toegeken moet word na sy dood.¹⁰⁷⁶ Nóg toestemming om te okkupeer, nóg erfpag het egter verkryging van volle eiendomsreg meegebring,¹⁰⁷⁷ aangesien die houer van die perseel sy reg om te okkupeer kon verloor indien die grond nie na behore gebruik is vir 'n tydperk van twee jaar of indien okkupasie nie geneem is binne een jaar nadat dit toegeken is nie.¹⁰⁷⁸ Alhoewel toestemming om te okkupeer die houer daarvan permanente okkupasie gewaarborg het, kon okkupeerders verwyder word sonder dat daar vooraf met hulle onderhandel is en hulle huise is soms in die proses gesloop sonder dat enige vergoeding aan hulle betaal is. Toestemming om te okkupeer is nie deur finansiële instelling erken nie en derhalwe kon okkupeerders nie by hierdie instansies aanklop vir finansiële bystand nie.¹⁰⁷⁹

Bogemelde regte in eiendom is egter onseker.¹⁰⁸⁰ Ten einde die situasie aan te spreek, is die *Wet op die Opgradering van Grondbesitregte*¹⁰⁸¹ uitgevaardig. Die Wet poog om 'n meganisme te verskaf waardeur hierdie mindere vorme van beheersregte na volle eiendomsregte opgegradeer kan word.¹⁰⁸² Die Wet spesifiseer in Bylae 1 en Bylae 2 die vorme van grondbesit wat vatbaar vir opgradering in terme van die Wet is en sluit die oordrag van stamgrond aan stamme in volle eiendomsreg in.¹⁰⁸³ Die regte waarvoor die Wet voorsiening maak wat in volle eiendomsreg omgeskakel kan word, sluit in 'n huurpag, grondbrief, erfpag of 'n ander reg op die okkupasie van grond by of kragtens wet geskep en met betrekking tot stamgrond, ook 'n reg op die okkupasie van sodanige grond ingevolge die inheemse reg of gebruike van die betrokke stam.¹⁰⁸⁴ In terme van artikel 2(1) word die sogenaamde

¹⁰⁷² Delport & Olivier *Sakereg Vonnisbundel* 703.

¹⁰⁷³ Olivier *et al op cit* Swart Grondreg 37.

¹⁰⁷⁴ Regulasies 47 - 61.

¹⁰⁷⁵ Delport & Olivier *Sakereg Vonnisbundel* 703

¹⁰⁷⁶ Ntsebeza *South Africa's Land Tenure Reform programme*.

¹⁰⁷⁷ Delport & Olivier *Sakereg Vonnisbundel* 703

¹⁰⁷⁸ Pienaar *Crofting as a way of communal land-use* 447.

¹⁰⁷⁹ Ntsebeza *South Africa's Land Tenure Reform programme*.

¹⁰⁸⁰ Hornby *Land - Legal issues*. Sien ook Ntsebeza *South Africa's Land Tenure Reform programme*. Onbekend *Land Reform at Groutville*.

¹⁰⁸¹ 112 van 1991.

¹⁰⁸² Onbekend *Land Reform at Groutville*.

¹⁰⁸³ Lang titel van die Wet. Sien ook Silberberg & Schoeman's *The Law of Property* 484.

¹⁰⁸⁴ Soos vervat in die definisie van "grondbheersreg." Onbekend *Land Reform at Groutville*.

Bylae 2 - grondbeheersregte,¹⁰⁸⁵ wat van toepassing is op landelike gebiede en wat toegeken is ten opsigte van 'n erf of ander opgemete stuk grond, in eiendomsreg omskep deur die stuk grond in die naam van die persoon wat dit geokkupeer het, te registreer.¹⁰⁸⁶ Die Wet voorsien spesifiek 'n meganisme wat aangewend moet word wanneer Bylae 2 - regte of vergunning tot okkupasie, opgegradeer word.¹⁰⁸⁷ Vergunning om te okkupeer kan slegs opgegradeer word as die staat die eienaar van die grond is onderhewig daaraan dat die regte en belange van putatiewe houers¹⁰⁸⁸ beskerm word en as die grond regtens deur 'n stam geokkupeer word, toestemming van daardie stam verkry word vir die opgradering van die vergunning om te okkupeer in volle eiendomsreg.¹⁰⁸⁹ Latere wysigings aan die Wet het die werking van die Wet ten opsigte van die opgradering van vergunning om te okkupeer beperk tot residensiële of besigheidspersone in stedelike gebiede.¹⁰⁹⁰

'n Belangrike bestanddeel van die Wet is die bevoegdheid wat aan 'n stam verleen word om grond in eiendom te verkry en daarmee te handel¹⁰⁹¹ of andersins daarvoor te beskik.¹⁰⁹² Die Wet beperk egter die eiendomsreg van die stam op die grond deur te bepaal dat die grond gedurende 'n tydperk van tien jaar vanaf die inwerkingtreding van hierdie Wet, nie mee gehandel kan word nie.¹⁰⁹³ Hierdie bepaling plaas egter nie meer 'n beletsel op die handeling van stamgrond nie, aangesien die tien jaar tydperk reeds op 1 September 2001 verval het.¹⁰⁹⁴ Grondbeheersregte in stamgrond mag dus nou aan niestamlede vervreem word. Uit die bepalings van die Wet is dit duidelik dat slegs opgemete grond in eiendomsreg oorgedra kan word. Indien grond nie opgemeet is nie, moet die nodige stappe eers geneem word om dit op te meet, voordat die oordrag daarvan kan plaasvind. Laastens is 'n belangrike gevolg van omskakeling van grondbeheersregte die verval van die grondbeheersregte nadat dit in volle eiendomsreg omskakel is.

Op die oog af lyk dit asof hierdie Wet bydra om regte in eiendom vir diegene wat jare lank daarvan

¹⁰⁸⁵ Dit sluit in die toestemming om 'n besproeiingspersoneel te okkupeer, toestemming om grond in 'n swart gebied te okkupeer en die reg om stamgrond te okkupeer.

¹⁰⁸⁶ A 3(1).

¹⁰⁸⁷ Allanic & Pienaar *Development in a Transitional Tenure System - Observations from a Survey of Settlements in the Odi/Moretele Districts of North West Province* <http://www.gtz.de/orboden/capetown/cape04.htm> [Datum van gebruik: 31 Julie 2003].

¹⁰⁸⁸ "Putatiewe houer" word omskryf as die persoon wat 'n erf okkupeer asof hy of sy die houer van die grondbeheersreg m b t daardie erf is, maar wat nie formeel in die register van grondregte as die houer van die betrokke reg opgeteken is nie.

¹⁰⁸⁹ Onbekend *Land Reform at Grootville*; Carey Miller & Pope *Land Title* 255.

¹⁰⁹⁰ National Land Committee *Tenure reforms*. <http://www.nlc.co.za/mdtenref.htm> [Datum van gebruik: 31 Julie 2003]; Carey Miller & Pope *Land Title* 257.

¹⁰⁹¹ Dit sluit in die bevoegdheid om dit te verkoop, te verruil, te skenk, te verhuur en te verhipotekeer.

¹⁰⁹² A 19(1).

¹⁰⁹³ A 19(2).

¹⁰⁹⁴ Carey Miller & Pope *Land Title* 263.

ontneem was op vaste grondslag te plaas en te verseker dat hierdie persone regte in eiendom wettig kan besit. Die verandering van sekerheid van eiendomsreg sal menigstes se lewenslange droom om eiendom te besit bewaarheid en in die proses die voordele verbonde aan volle eiendomsreg aan diegene toewys.¹⁰⁹⁵ Die omskakeling van regte in eiendom kan deur die meeste van die mense waarop dit gemik is nie bekostig word nie, weens die feit dat die Wet bepaal die persoon wie se regte in eiendom omgeskakel word, die koste moet dra vir die opmeting van die grond asook die registrasiekoste. Die *ad hoc* opgradering van die vergunning om te okkupeer wat nie binne die ruimtelike ontwikkelingsplan val of nie konsekwent is met die geïntegreerde ontwikkelingsplanne van die plaaslike owerheid waarbinne dit geleë is nie, kan aanleiding gee tot chaotiese beplanning van die gebied in die toekoms¹⁰⁹⁶ en sal dus nie bydra tot geïntegreerde volhoubare ontwikkeling nie.

Ten spyte van die feit dat deur wetgewing gepoog is om informele regte in grond op te gradeer na volle eiendomsreg, was hierdie pogings nie geslaagd nie en was daar steeds mense wie se beheersregte onseker was. Omdat daar sedert 1994 nie wetgewing uitgevaardig is wat spesifiek met informele grondregte handel het nie, is tussentydse maatreëls in die vorm van die *Wet op die Tussentydse Beskerming van Informele Grondregte*¹⁰⁹⁷ gepromulgeer. Die doel van die Wet is om vir die duur van die grondhervormingsproses voorsiening te maak vir die tydelike beskerming van informele regte en belange¹⁰⁹⁸ in grond wat nie andersins behoorlik deur wetgewing beskerm word nie. Die informele regte geniet dieselfde beskerming teen ontneming as die tradisionele eiendomsregte. Geen persoon mag dus van hierdie regte ontnem word nie, tensy hy toestemming daartoe verleen het en dan is sodanige persoon geregtig op vergoeding.¹⁰⁹⁹

¹⁰⁹⁵ Onbekend *Land Reform at Groutville; Allanic & Pienaar Development in a Transitional Tenure System; Beukman Land rights and the environment: An overview of the issues facing "urban" land reform in the former homelands of South Africa* <http://www.sas.ac.uk/commonwealthstudies/events/beukman.pdf> [Datum van gebruik: 31 Julie 2003].

¹⁰⁹⁶ Allanic & Pienaar *Development in a Transitional Tenure System*.

¹⁰⁹⁷ 31 van 1996.

¹⁰⁹⁸ Informele regte in grond is die gebruik van, okkupasie van, of toegang tot grond ingevolge 'n stam, gewoonte of inheemse reg of gebruik van 'n stam, die gewoonte, gebruik of administratiewe praktyk in 'n bepaalde gebied of gemeenskap, waar die betrokke grond te eniger tyd gevestig was in die SAOT, die Selfregerende Gebiede of die TBVC gebiede. Dit sluit die reg of belang in grond van 'n begunstigde kragtens 'n trustooreenkoms en voordelige okkupasie van grond in, asook die gebruik of okkupasie deur 'n persoon van 'n erf asof hy die houer daarvan is, alhoewel hy nie formeel in 'n register van grondregte as die houer van die reg in geskil opgeteken is nie. Uitgesluit van hierdie regte is enige reg of belang van 'n huurder, huurarbeider, deelsaaiër of werknemer indien sodanige reg of belang geheel en al van 'n kontraktuele aard is en enige reg of belang wat geheel en al gebaseer is op tydelike toestemming verleen deur die eienaar of regmatige okkuperder van die betrokke grond, op die grondslag dat sodanige toestemming te eniger tyd deur sodanige eienaar of regmatige okkuperder teruggetrek kan word.

¹⁰⁹⁹ A 2. Indien grond op 'n gemeenskaplike wyse gehou word, kan 'n persoon ooreenkomstig die gewoonte en gebruik van daardie gemeenskap van sodanige grond of reg in grond ontnem

Vervolg...

Die *Wet op die Tussentydse Beskerming van Informele Grondregte* is gepromulgeer as 'n kort termyn maatreël om diegene met informele regte en belange in veral die landelike gebiede te beskerm teen ontneming van regte en uitsetting totdat meer omvangryke wetgewing, wat regte in landelike gebiede sal reël, in plek is,¹¹⁰⁰ maar weens die omvang en kompleksiteit van hierdie been van die grondhervormingsbeleid, word die toepassing daarvan op 'n jaarlikse basis verleng. Die spesifieke oogmerk van die Wet is om onsekere regte wat geen konvensionele regsbasis het nie, te beskerm.¹¹⁰¹ Die Wet maak voorsiening vir verreikende grondbesit hervorming in die landelike gebiede, deurdat dit die gewoontereg besittelsel aanvaar en beheersregte uit hoofde van hierdie stelsel erken en beskerm en beheersregte in lyn bring met die bepalings van die *Grondwet*. In beginsel herroep dit dus die meeste van die apartheidsmaatreëls ten opsigte van grond administrasie wat op landelike gebiede van toepassing was.¹¹⁰²

Die *Wet op die Tussentydse Beskerming van Informele Grondregte* as 'n tydelike maatreël, was nie voldoende om persone te beskerm teen onbillike uitsettings nie. Ten einde persone teen onbillike uitsettings te beskerm, is die *Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Verblyfreg* daargestel.¹¹⁰³ Hierdie Wet poog om voorsiening te maak vir die fasilitering van langtermyn sekerheid van verblyfreg op grond, deur die voorwaardes van verblyf op sekere grond te reël. Dit 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.¹¹⁰⁴ Die uitsetting van persone vanaf grond is in *Lategan v Koopman en Andere*¹¹⁰⁵ bespreek. In die saak het die Grondeisehof 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

word. Indien die ontneming van 'n reg in grond die gevolg is van 'n vervaemding van die grond of 'n reg in grond deur die gemeenskap, moet die gemeenskap toepaslike vergoeding aan enige persoon wat van 'n informele reg in grond a g v sodanige vervaemding ontnem word, betaal. Enige verkoop van of ander beskikking oor enige grond is onderhewig aan enige bestaande informele regte in daardie grond.

¹¹⁰⁰ Adams *et al Land tenure reform and rural livelihoods in Southern Africa*.

¹¹⁰¹ Silberberg & Schoeman's *The Law of Property* 508.

¹¹⁰² Adams *et al Land tenure reform and rural livelihoods in Southern Africa*. Sien Carey Miller & Pope *Land Title* 461 *ev* vir 'n volledige bespreking van die Wet. Die Wet sou op 31 Desember 1997 verval het maar verlenging is verleen tot 31 Desember 2003 sodat dit saamval met die inwerkingtreding van 'n nuwe wet wat grondregte in landelike gebiede reël. Intussen is die *Wetsontwerp op Kommunale Grondregte* gedurende 2003 gepubliseer. Wanneer die Wetsontwerp in werking tree sal dit die bepalings van die Wet vervang.

¹¹⁰³ Silberberg & Schoeman's *The Law of Property* 500. Sien ook De Villiers "Wil Hanekom skuiwergate toestop?" 14 Februarie 1997 *Finansies en Tegniek* 44; Du Plessis, Olivier, Pienaar "Land: still a contentious issue" 1998 *SA PR* vol 13 no 1 156; Du Plessis, Olivier, Pienaar "Land reform continues during 1997" 1997 *SA PR* vol 12 no 2 540; Scheepers & 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; *Wiskrif* 64.

¹¹⁰⁴ Silberberg & Schoeman's *The Law of Property* 500; Scheepers *Law and Development* 72 *ev*.

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.¹¹⁰⁶ Dit is dus van toepassing op alle grond wat buite dorpsgebiede en geproklameerde gebiede geleë is. Dit sluit grond in wat in dorpsgebiede uitgesit is vir landboudoeleindes.¹¹⁰⁷ Dit blyk egter dat die Wet aangewend moet word op grond wat bekend is as landelike grond, kommersiële plaasgrond en stamgrond.¹¹⁰⁸ In *Karabo and others v Kok and others*¹¹⁰⁹ is beslis dat die strekking van die Wet nie slegs beperk is tot grond wat vir landboudoeleindes gebruik word nie.

Die Wet het dus drie hoofdoelstellings naamlik die beskerming van okkuppeerders teen die onredelike uitsetting. Tweedens bring dit regsekerheid mee in die verhouding tussen okkuppeerder en eienaar, terwyl dit derdens die langtermyn sekerheid van verblyfreg fasiliteer.¹¹¹⁰ Alhoewel die afdeling in die Wet 'n tekort aan inligting ten opsigte van die spesifieke opsies beskikbaar vir langtermyn sekerheid bevat, toon dit egter aan dat twee wyses bestaan waardeur langtermyn verblyfsekerheid bereik kan word, naamlik op-terrein en buite-terrein ontwikkeling.¹¹¹¹

Ingevolge artikel 8(7) duur die okkuppeerder se bewoning op 'n statutêre grondslag voort vandat sy verblyfreg beëindig is totdat daadwerklike uitsetting¹¹¹² plaasvind.¹¹¹³ 'n Primêre funksie van die Wet is om die reg van 'n okkuppeerder¹¹¹⁴ om op sekere grond te woon en dit te gebruik, duidelik uit een te sit.¹¹¹⁵ In *Skhosana and others v Roos t/a Roos Se Oord and others*¹¹¹⁶ is egter bevind dat die persoon wat beweer dat hy 'n okkuppeerder is, moet bewys dat hy aan al die komponente van die definisie voldoen. Laastens word met bogenoemde Wet gepoog om die uitsetting van kwetsbare okkuppeerders vanaf grond op 'n billike wyse te reël en die reg van grondeienaars om by die hof vir 'n

¹¹⁰⁵ 1998 3 SA 457 (GEH).

¹¹⁰⁶ Op 461C - E.

¹¹⁰⁷ Scheepers & Du Plessis *THRHR* 473.

¹¹⁰⁸ *Silberg & Schoeman's The Law of Property* 500; Carey Miller & Pope *Land Title* 494; Budlender *et al* 7A-3.

¹¹⁰⁹ 1998 JOL 2073 (GEH).

¹¹¹⁰ Budlender *et al* 7A-6; *Silberg & Schoeman's The Law of Property* 417.

¹¹¹¹ Vir 'n volledige bespreking van hierdie twee opsies, sien *Silberg & Schoeman's The Law of Property* 501; Carey Miller & Pope *Land Title* 514; Scheepers *Law and Development* 244.

¹¹¹² Sodanige uitsetting moet regverdig en billik wees.

¹¹¹³ A 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.

¹¹¹⁴ Vir doeleindes van die Wet is okkuppeerder 'n persoon wat op grond woon wat aan iemand anders behoort, maar wat op 4 Februarie 1997 of daarna toestemming of 'n ander reg gehad het om daar te woon. Plaasarbeiders, persone wat grond vir industriële doeleindes gebruik of persone met 'n inkomste van R5 000-00 per maand, word spesifiek van hierdie omskrywing uitgesluit. Budlender *et al* 7A-7; *Silberg & Schoeman's The Law of Property* 501; Carey Miller & Pope *Land Title* 493.

¹¹¹⁵ Carey Miller & Pope *Land Title* 493.

uitsettingsbevel aansoek te doen te erken en te verseker dat okkupeerders nie verder benadeel word nie. Die regte wat 'n okkupeerder in terme van hierdie Wet ontvang, is bindend op enige opvolger in titel van die eienaar of persoon in beheer van die eiendom.¹¹¹⁷

Hierdie Wet speel beslis 'n kardinale rol in die geïntegreerde volhoubare ontwikkeling van landelike grond, aangesien dit sekerheid van verblyfreg aan die okkupeerders van grond waarborg. Die feit dat inwoners in die landelike grond sekerheid van verblyfreg verkry het, sal ontwikkeling in die landelike gebiede stimuleer, want ontwikkeling word gewoonlik gedoen en gedryf deur die persone wat sekerheid van verblyfreg op die grond wat hulle gebruik, het.¹¹¹⁸

5.1.6 LANDELIKE GRONDONTWIKKELING NA 2000

5.1.6.1 INLEIDING

Development only takes place when access to land is no problem.¹¹¹⁹

Die doel van die regering se landelike grondbeleid is om ongelykhede wat deur gebruike in die apartheidera veroorsaak is, aan te spreek en om 'n verskeidenheid grondregte in hierdie gebiede te skep.¹¹²⁰ In die lig van bogemelde is dit duidelik dat landelike ontwikkeling 'n hoë prioriteit vir die regering is. Sedert 1994 is 'n verskeidenheid grondverwante beleidsdokumente en wetgewing gepubliseer, naamlik die *Wet op die Opgradering van Grondbesitregte*,¹¹²¹ die *Wet op Besikbaarstelling van Sekere Grond vir Vestiging*,¹¹²² HOP van 1994, *Behuisingsbeleid en Strategie vir Suid-Afrika* van 1994, *Wet op Herstel van Grondregte*,¹¹²³ die *Groenskrif op Grondhervorming* van 1995, *Landelike Ontwikkelingstrategie* van 1995, *Wet op Grondadministrasie*,¹¹²⁴ die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*,¹¹²⁵ die *Wet op Grondhervorming (Huurarbeiders)*,¹¹²⁶ die *Wet op Verenigings vir Gemeenskaplike Eiendom*,¹¹²⁷ die *Wet op die Tussentydse Beskerming van Informele Grondregte*,¹¹²⁸ die *Witskrif op Suid-Afrikaanse Grondbeleid* van 1996, *Landelike*

¹¹¹⁶ 1999 JOL 4855 (GEH).

¹¹¹⁷ Carey Miller & Pope *Land Title* 510.

¹¹¹⁸ Scheepers *Law and Development* 72.

¹¹¹⁹ Scheepers *Law and Development* 68.

¹¹²⁰ Cross & Rutsch "Losing the Land. Securing Tenure in Tribal Areas" Autumn 1995 *Indicator SA* vol 12 no 2 23.

¹¹²¹ 112 van 1991.

¹¹²² 126 van 1993.

¹¹²³ 22 van 1994.

¹¹²⁴ 2 van 1995.

¹¹²⁵ 67 van 1995.

¹¹²⁶ 3 van 1996.

¹¹²⁷ 28 van 1996.

¹¹²⁸ 31 van 1996.

*Ontwikkelingsraamwerk van 1997, die Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Verblyfreg,*¹¹²⁹ die *Verslag rakende Armoede en Ongelykheid in Suid-Afrika van 1998, die Witskrif op Plaaslike Regering van 1998, die Wet op die Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onregmatige Besetting van Grond,*¹¹³⁰ die *Wet op die Transformasie van Sekere Landelike Gebiede,*¹¹³¹ die *Groenskrif op Ontwikkeling en Beplanning van 1999, die Geïntegreerde Program vir Grond Herverdeling en Landbouontwikkeling van 2000, die Geïntegreerde Volhoubare Landelike Ontwikkelingstrategie van 2000, die Wetsontwerp op Grondgebruiksbestuur van 2002, die Gauteng Wetsontwerp op Ontwikkelingsbeplanning van 2003 en die Wetsontwerp op Kommunale Grondregte van 2002.*

Ten spyte van bogemelde beleide en wetgewing, was die ontwikkeling in landelike gebiede maar gering en het nie die omvang gehad waarop die regering gehoop het nie.

5.1.6.2 GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE LANDELIKE ONTWIKKELING

5.1.6.2.1 INLEIDING

Geïntegreerde landelike ontwikkeling is een van die vorms van ontwikkeling wat baie populêr geword het in die minder ontwikkelde lande. Hierdie soort ontwikkeling sluit gewoonlik een of ander kombinasie van grondhervorming, finansiering en omgewingsaangeleenthede in. Deelname van die gemeenskap aan geïntegreerde landelike ontwikkeling is een van die sleutelemente wat die sukses daarvan bepaal, aangesien dit die hoeksteen vir volhouding van die landelike ontwikkelingspogings vorm, lank nadat die projekte voltooi is.¹¹³² Volhoubare landelike ontwikkeling is 'n stelsel wat voorsiening maak vir *inter alia* 'n plek vir landelike mense om te leef en hulle voedsel te bewerk, vir werkskepping, vir verskaffing van voedsel aan stedelike gebiede, vir die bereiding van industriële roumateriale, vir die produsering van uitvoerprodukte en die beskerming van die omgewing en die oordrag van grond na die volgende generasie in 'n beter toestand as waarin dit verkry is.¹¹³³

Ten spyte van bogemelde wetgewing en beleide, blyk dit dat die geïntegreerde volhoubare ontwikkeling van landelike grond nog nie bereik is nie. In hierdie afdeling sal gekyk word na die beleide en wetgewing wat sedert 2000 uitgevaardig is en hoe geslaag dit sal wees in die bereiking van geïntegreerde volhoubare ontwikkeling van landelike grond.

¹¹²⁹ 62 van 1997.

¹¹³⁰ 19 van 1998.

¹¹³¹ 94 van 1998.

¹¹³² Gelderblom & Kok *Urbanization* vol 2 211 ev.

5.1.6.2.2 HUIDIGE GRONDSLAG VAN GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE LANDELIKE ONTWIKKELING

Die grondslag van geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling in beide landelike en stedelike gebiede op nasionale en provinsiale vlak, word gereguleer deur die nasionale grondgebruiksraamwerk. Die *Wetsontwerp op Grondgebruiksbestuur* stipuleer dat die nasionale sfeer van regering 'n nasionale grondgebruiksraamwerk moet opstel wat grondgebruiksbestuur in die Republiek sal reguleer.¹¹³⁴ Elke provinsie moet 'n ruimtelike ontwikkelingsraamwerk vir sy jurisdiksiegebied opstel wat gegronde is op die nasionale grondgebruiksraamwerk. Hierdie raamwerk moet ontwikkelingsriglyne vir beide landelike en stedelike grond in die provinsie insluit.¹¹³⁵ Soos elders genoem,¹¹³⁶ word ontwikkeling van grond op plaaslike vlak beheer en bestuur deur *inter alia* die geïntegreerde ontwikkelingsplan. In terme van die *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels*¹¹³⁷ moet die geïntegreerde ontwikkelingsplan van elke plaaslike owerheid, ontwikkeling van die gebied as geheel - dus landelik en stedelike, aanspreek.¹¹³⁸ Buiten die nasionale grondgebruiksplan, die ruimtelike ontwikkelingsraamwerk en geïntegreerde ontwikkelingsplanne, word landelike grondontwikkeling ook bestuur en beheer deur ander beleide, naamlik *inter alia* die *Geïntegreerde Program vir Grond Herverdeling en Landbouontwikkeling* van 2000, die *Geïntegreerde Volhoubare Landelike Ontwikkelingsstrategie* van 2000 en die *Wetsontwerp op Kommunale Grondregte* van 2002.

5.1.6.2.2 PLAASLIKE EKONOMIESE ONTWIKKELING

5.1.6.2.2.1 INLEIDING

Elke grondstuk in Suid-Afrika word gekonfronteer met dringende ontwikkelingsbehoefes. Dit is egter duidelik dat indien hierdie behoeftes bereik wil word, al drie sferes van regering 'n wesenlike rol in die bevordering van veral ekonomiese ontwikkeling sal moet speel. Daarom is dit belangrik dat geen onduidelikheid of onsekerheid ten opsigte van plaaslike ekonomiese ontwikkeling (*local economic development*) moet bestaan nie.¹¹³⁹ Plaaslike ekonomiese ontwikkeling is nie 'n nuwe fenomeen nie. Wat wel nuut is, is die groeiende aanvaarding en implementering daarvan. Dit vorm

¹¹³³ Cooper *Agriculture* 347.

¹¹³⁴ A 12(1) van die *Wetsontwerp op Grondgebruiksbestuur* van 2002.

¹¹³⁵ Sien Departement van Ontwikkelingsbeplanning en Plaaslike Regering *Gauteng Spatial Development Framework 2000* Hfst 7.

¹¹³⁶ Sien 4.2.8.3 *intra*.

¹¹³⁷ 32 van 2000.

¹¹³⁸ A 27. Nasionale grondgebruiksplanne, ruimtelike ontwikkelingsraamwerke en geïntegreerde ontwikkelingsplanne is volledig in hfst 4 bespreek.

¹¹³⁹ Brynard & Van Rooyen "Local economic development" March 2002 *Government Digest* vol 21 no 8 14.

een van die sleutelaktiwiteite van ontwikkelingsgerigte plaaslike owerheid.¹¹⁴⁰ Alhoewel plaaslike ekonomiese ontwikkelingsinisiatiewe reeds sedert 1994 in plek is, is dit voor 1994 nie suksesvol in landelike gebiede toegepas nie. Dit vorm 'n baie belangrike element in landelike grondontwikkeling en in hierdie afdeling sal gekyk word na die invloed, indien enige, van plaaslike ekonomiese ontwikkeling in landelike gebiede.

5.1.6.2.2.2 WAT IS PLAASLIKE EKONOMIESE ONTWIKKELING?

Internasionale ondervinding toon aan dat plaaslike ekonomiese ontwikkeling as konsep, moeilik is om presies te definieer.¹¹⁴¹ Tog is verskeie pogings al aangewend om dit te definieer. Dit word gedefinieer as selfstandige en *bottom-up* ontwikkeling. Plaaslike ekonomiese ontwikkeling is ook omskryf as

...the process in which local governments or community-based organizations engage to stimulate or maintain business activity and/or employment. The principal goal of LED is to stimulate local employment opportunities in sectors that improve the community, using existing human, natural, and institutional resources.

Plaaslike ekonomiese ontwikkeling

...is essentially a process in which local governments and/or community based groups manage their existing resources and enter into partnership arrangements with the private sector, or with each-other, to create new jobs and stimulate economic activity in an economic area.¹¹⁴²

Plaaslike ekonomiese ontwikkeling kan dus beskou word as die proses waardeur plaaslike hulpbronne vir die daarstelling van volhoubare ekonomiese en maatskaplike ontwikkeling geïdentifiseer en

¹¹⁴⁰ Planact *Local economic development strategies in non-metropolitan areas* March 1999 2. Sien ook Scheepers & Monchusi "Implementing the law relating to Local Economic Development in the struggle against poverty" in Konrad Adenauer Stiftung *Constitution and Law IV: Colloquium on Local Government Law Seminar Report* no 14 26 October 2001 Potchefstroom University for Christian Higher Education Potchefstroom 79-96.

¹¹⁴¹ Department of Provincial and Local Government "Local economic development and poverty alleviation" in *Linking local economic development to poverty alleviation*. <http://www.dplg.gov.za/Documents/Publications/LinkingLED/LinkingLEDPovertyAlleviation.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003].

¹¹⁴² Nel "Local Economic Development: A Review Assessment of its current status in South Africa" 2001 *Urban Studies* vol 38 no 7 1004; Lloyd & Horn "Local economic development in rural South Africa" March 2001 *Africa Insight* vol 31 no 1 60; Philander & Rogerson "Rural local economic development and land restitution in South Africa: The case of Schmidtsdrift, Northern Cape" 2001 *Singapore Journal of Tropical Geography* vol 22 no 1 74 ev; Onbekend "Economic development in perspective" September 2002 *Government Digest* vol 22 no 2 22, Nel & Humphrys "Local economic development: policy and practice in South Africa" Winter 1999 *Development Southern Africa* vol 16 no 2 277; Rogerson "Planning Local Economic Development" June 2002 *Africa Insight* vol 32 no 2 39.

gebruik word en in die proses, bystand te verleen aan die skepping van werksgeleenthede, die bekamping van armoede en die bemagtiging van gemeenskappe.¹¹⁴³

Plaaslike ekonomiese ontwikkeling in Suid-Afrika bestaan uit drie komponente naamlik die daarstelling van werkskeppingsgeleenthede, volhoubare landelike ontwikkeling en stedelike hernuwing en die deelname van die gemeenskap aan die ontwikkeling van hulle gebied.¹¹⁴⁴ Nieteenstaande bogemelde definisies, is daar 'n groeiende konsensus dat sommige van die sleutel-elemente van plaaslike ekonomiese ontwikkeling inisiatiewe wat ontwerp is om beide groei van plaaslike ekonomieë en bekamping van armoede te bevorder, insluit.¹¹⁴⁵ Dit blyk dat plaaslike ekonomiese ontwikkeling 'n koste effektiewe en gemeenskapsbemagtigende proses is wat 'n rol in ontwikkeling te speel het. Binne die proses het plaaslike owerhede 'n duidelik gedefinieerde rol om te speel. Plaaslike ekonomiese ontwikkelingsstrategieë behels die voorsiening van infrastrukture en grond, stedelike opgradering en ondersteuning aan die landbousektor. Die hoofdoel van plaaslike ekonomiese ontwikkeling is egter die bevordering en volhouding van ekonomiese ontwikkeling in 'n gebied, wat 'n sleutel faktor in geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling is.¹¹⁴⁶ Dit poog dus om werksgeleenthede vir die plaaslike inwoners te skep, armoede te bekamp en geleenthede en hulpbronne te verdeel tot voordeel van alle inwoners.¹¹⁴⁷

Plaaslike owerhede word aangemoedig om groei en beleggings in hulle gebied te aan te moedig en dus om te konsentreer op die bekamping van armoede. Plaaslike owerhede sal slegs in hierdie doel kan slaag deur middel van die suksesvolle implementering van plaaslike ekonomiese ontwikkeling.¹¹⁴⁸ Plaaslike ekonomiese ontwikkeling word beskou as 'n enkele projek of reeks stappe

¹¹⁴³ Planact *Local economic development in non-metropolitan areas* 4; Pieterse "A framework to link led to anti-poverty strategies" in Department of Provincial and Local Government *Linking local economic development to poverty alleviation*. <http://www.dplg.gov.za/Documents/Publications/LinkingLED/LinkingLEDframework.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003]; LED Fund *What is Local Economic Development*. <http://www.local.gov.za/ledfair/newdesign/whatisled.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003].

¹¹⁴⁴ Department of Provincial and Local Government "Chapter One Introduction: Refocusing LED on the poor" in *LED Draft Policy Paper: Refocusing Development on the Poor* September 2001. <http://www.local.gov.za/ledfair/newdesign/draftpolicy.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003].

¹¹⁴⁵ Department of Provincial and Local Government *Local economic development and poverty alleviation*.

¹¹⁴⁶ Ministry in the Office of the President *The Rural Development Strategy of the Government of National Unity: A Discussion Document* 12 October 1995. <http://www.polity.org.za/html/govdocs/rdp/ruralrdp.html#toc> [Datum van gebruik: 30 September 2003].

¹¹⁴⁷ Philander & Rogerson *Rural local economic development* 77; LED Fund *What is Local Economic Development*.

¹¹⁴⁸ *The Rural Development Strategy: A Discussion Document* 12.

wat gevolg moet word in ekonomiese ontwikkeling, terwyl dit in werklikheid eintlik 'n aaneenlopende proses is wat deurgaans gemonitor en aangepas moet word. Daar bestaan nie 'n enkele benadering tot plaaslike ekonomiese ontwikkeling wat in elke gebied aangewend kan word nie. Elke gebied het sy eie unieke geleenthede en probleme en moet dus 'n plaaslike ekonomiese ontwikkelingsstrategie ontwikkel wat spesifiek op daardie gebied van toepassing is.¹¹⁴⁹

5.1.6.2.2.3 REGSRAAMWERK VAN PLAASLIKE EKONOMIESE ONTWIKKELING

Die regsraamwerk van plaaslike ekonomiese ontwikkeling word vervat in verskeie beleids- en wetgewingsdokumente. In hierdie dokumente het die nasionale regering sterk klem geplaas op die rol van plaaslike ekonomiese ontwikkeling as 'n wyse om die doelstellings van heropbou en ontwikkeling in post-apartheid Suid-Afrika te bereik.¹¹⁵⁰ Alhoewel die konsep relatief nuut is, word dit egter wyd aanvaar.

Die visie en doelstellings wat met plaaslike ekonomiese ontwikkeling geassosieer word, word gevind in die HOP. In terme van die HOP moet al die sferes van regering 'n gekoördineerde en duidelike ontwikkelingsstrategie daarstel wat fokus op die ontwikkelingsuitdagings en strategieë wat hierdie uitdagings bereik, wat duidelike en gekoördineerde riglyne neerlê waarbinne die onderskeie owerhede kan funksioneer, wat projekte en prioriteite en openbare deelname aan die proses reguleer en wat dien as riglyn vir die besluitneming in die beplanningsproses.¹¹⁵¹ Ten opsigte van plaaslike ekonomiese ontwikkeling, bepaal die HOP dat verteenwoordigende instansies gestig word ten einde groei van die plaaslike ekonomiese ontwikkelingsbehoefes te stimuleer.¹¹⁵² Die doel van hierdie instansies is om strategieë daar te stel om werkskepping en ontwikkeling in die gebied aan te spreek.¹¹⁵³

Die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*¹¹⁵⁴ bevat die oorhoofse raamwerk vir plaaslike regering. Uit die aard van die saak bevat dit ook bepalinge rakende plaaslike ekonomiese ontwikkeling. Die *Grondwet* bepaal dat plaaslike owerhede ekonomiese ontwikkeling moet bevorder en sy administrasie en beplanningsprosesse so struktureer en bestuur dat voorrang verleen word aan die basiese behoeftes van die gemeenskap en die ekonomiese ontwikkeling van die gemeenskap

¹¹⁴⁹ LED Fund *What is Local Economic Development*.

¹¹⁵⁰ Department of Provincial and Local Government *Local economic development and poverty alleviation*.

¹¹⁵¹ A 6.4.4.

¹¹⁵² A 4.3.5.

¹¹⁵³ Department of Provincial and Local Government *Chapter One: LED Draft Policy Paper*; Brynard & Van Rooyen *Local economic development* 14.

¹¹⁵⁴ 108 van 1996.

bevorder.¹¹⁵⁵

Plaaslike owerhede word ook deur die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*¹¹⁵⁶ en die *Stelselwet aangemoedig* om ekonomiese ontwikkeling binne hulle gebied te bevorder deur in die geïntegreerde ontwikkelingsplan sy ontwikkelingsprioriteite en -oogmerke vir sy verkose termyn, insluitende sy plaaslike ekonomiese ontwikkelingsoogmerke uiteen te sit.¹¹⁵⁷ Dieselfde bepalinge word ook in die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*¹¹⁵⁸ vervat. Die Wet bepaal dat plaaslike owerhede grondontwikkelingsdoelwitte vir sy jurisdiksiegebied moet opstel. Hierdie grondontwikkelingsdoelwitte moet spesifieke verwysing bevat na plaaslike ekonomiese ontwikkeling en hoe dit in die gebied bereik gaan word.¹¹⁵⁹

Plaaslike ekonomiese ontwikkeling beklee ook 'n prominente plek in ander regeringsontwikkelingsstrategieë. Beide die Stedelike ontwikkelingsstrategie en die Landelike ontwikkelingsraamwerk het 'n plaaslike ekonomiese ontwikkelingsfokus. Die Landelike ontwikkelingsraamwerk identifiseer plaaslike ekonomiese ontwikkeling as 'n pad vorentoe vir landelike plaaslike owerhede. Dit identifiseer spesifieke handeling in landelike grondontwikkeling, soos die voorsiening van infrastrukture en behuising. Plaaslike ekonomiese ontwikkeling word in die *Witskrif op Plaaslike Regering* van 1998 bespreek. Die *Witskrif* maak voorsiening vir ontwikkelende plaaslike regering wat gekenmerk word deur ekonomiese groei, integrasie, koördinasie, ontwikkeling en herverdeling van hulpbronne. Dit beklemtoon drie gevolge van ontwikkelende plaaslike regering, naamlik, die voorsiening van infrastrukture en dienste, daarstelling van leefbare, geïntegreerde stede,

¹¹⁵⁵ Aa 152(c) en 153(a). Philander & Rogerson *Rural local economic development* 77; Brynard & Van Rooyen *Local economic development* 14; Nel & Humphrys *Local economic development: policy and practice* 282; Rogerson *Planning Local Economic Development* 42.

¹¹⁵⁶ 209 van 1993 saamgelees met die *Tweede Wysigingswet op die Oorgangswet op Plaaslike Regering* 97 van 1996. U h v hierdie Wet is plaaslike owerhede verplig om geïntegreerde ontwikkelingsplanne op te stel wat *inter alia* ekonomiese ontwikkeling moet aanspreek. 'n Ernstige tekort in die Wet is dat dit die posisie van metropolitaanse gebiede in detail bespreek terwyl dit nie handel met die posisie in die gebiede wat nie metropolitaans is nie. Hierdie tekort in die Wet het aanleiding gegee dat kleiner dorpe en landelike gebiede nie die verpligting wat van regsweë daarop geplaas is, kon nakom nie. Hierdie gebiede was verplig om terug te val op die beheermaatreëls en ordonnansies wat uit die tydperk voor 1994 dateer. Hierdie beleide en wetgewing is nie altyd bevorderlik vir plaaslike ekonomiese ontwikkeling nie. Nel *Local Economic Development: A Review Assessment* 1008; Nel & Humphrys *Local economic development: policy and practice* 282.

¹¹⁵⁷ A 26(1)(c).

¹¹⁵⁸ 67 van 1995. Hfst IV.

¹¹⁵⁹ Department of Provincial and Local Government "Chapter Five: Planning and regulating LED" in *LED Draft Policy Paper: Refocusing Development on the Poor* September 2001. <http://www.local.gov.za/ledfair/newdesign/draftpolicy.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003]; Nel & Humphrys *Local economic development: policy and practice* 282; Rogerson *Planning Local Economic Development* 42.

landelike gebiede en plaaslike ekonomiese ontwikkeling.¹¹⁶⁰ Dit bepaal dus dat plaaslike owerhede ontwikkelingsgerig moet wees en in die proses die ekonomiese groei van die gemeenskappe bevorder.¹¹⁶¹

Bogemelde beleide en wetgewing is in lyn met die beginsel van volhoubare ontwikkeling. Indien plaaslike ekonomiese ontwikkeling toegepas word in ooreenstemming met die gemelde beleids- en wetgewingsdokumente sal dit volhoubare ontwikkeling beklemtoon. Die meeste van die beplanningswetgewing wat van die apartheidsera oorgedra is, handel met twee verskillende aspekte van beplanning, naamlik, die opstel van beleidsdokumente en raamwerke en aanvaarbare metodes vir die onderneming van ontwikkeling. Die regulerende raamwerk vir plaaslike ekonomiese ontwikkeling bestaan dus uit baie gefragmenteerde komponente, insluitende die geïntegreerde ontwikkelingsplan, soneringsregulasies en verordeninge. Weens die verskeidenheid beleidsdokumente wat plaaslike ekonomiese ontwikkeling op hierdie stadium reguleer, kan dit dus nie suksesvol toegepas word nie en kan dit nie 'n bydrae lewer tot geïntegreerde volhoubare landelike grondontwikkeling nie.¹¹⁶²

5.1.6.2.2.4 VORME VAN PLAASLIKE EKONOMIESE ONTWIKKELING

Plaaslike ekonomiese ontwikkeling in Suid-Afrika word op twee vlakke, te wete die formele en informele vlak aangewend. Op elke vlak toon dit ander karaktertrekke. Die formele vlak behels die betrokkenheid van regeringsinstansies en die besigheidsektor, terwyl die gemeenskap en gemeenskapsorganisasie op die informele vlak betrokke is.¹¹⁶³ Daar is tans vier vorme van plaaslike ekonomiese ontwikkeling wat in Suid-Afrika aangewend word, naamlik formele plaaslike regeringsinisiatiewe, wat uiteengesit word in die regering se beleide en wetgewing hierbo genoem, gemeenskapsgebaseerde inisiatiewe, wat meestal ontstaan as gevolg van gemeenskapsfasilitering en ondersteuning, artikel 21-maatskappye wat gestig is om plaaslike ekonomiese ontwikkeling in 'n spesifieke gebied te bevorder en laastens *top-down* plaaslike ekonomiese ontwikkeling waar provinsiale regerings plaaslike inisiatiewe en projekte ondersteun (byvoorbeeld die sogenaamde *Blue IQ* projekte¹¹⁶⁴ in Gauteng).¹¹⁶⁵

¹¹⁶⁰ Department of Housing "Chapter Three: Policies, plans and programmes" in *First Edition Environmental Implementation Plan (EIP)* GN 621 van 16 Maart 2001; Brynard & Van Rooyen *Local economic development* 14; Nel & Humphrys *Local economic development: policy and practice* 282.

¹¹⁶¹ Nel *Local Economic Development: A Review Assessment* 1008; Philander & Rogerson *Rural local economic development* 77.

¹¹⁶² Department of Provincial and Local Government *Chapter Five: LED Draft Policy Paper*.

¹¹⁶³ Philander & Rogerson *Rural local economic development* 75.

¹¹⁶⁴ Hierdie projekte is nie regeringsprojekte nie, maar word deur ontwikkelaars namens individue onderneem, terwyl die provinsiale regering in Gauteng dit finansier. 'n Voorbeeld van so projek is die Innovation Hub, 'n kantoor en kleinhandelontwikkeling wat op 'n gedeelte van die Vervolg...

5.1.6.2.2.5 PLAASLIKE EKONOMIESE ONTWIKKELING IN LANDELIKE GEBIEDE

Suid-Afrika is een van die pioniers in die beplanning van plaaslike ekonomiese ontwikkeling in die kontemporêre ontwikkelende wêreld. Plaaslike ekonomiese ontwikkeling is die sleutelement in die beplanning van die heropbou van post-apartheid Suid-Afrika. Sedert 1994 het die bevordering van plaaslike ekonomiese ontwikkelingsinisiatiewe ontvou as 'n sentrale faset van die beleid en beplanning van beide landelike en stedelike heropbou. Heropbou van Suid-Afrika na die apartheidsera het plaasgevind deur die regering se grondhervormingsprogram. Hierdie program, wat op drie bene, te wete herstel van regte in grond, herverdeling en hervorming van grond, gebaseer is, word as 'n gunstige program beskou om die omstandighede in landelike gebiede te verbeter. Die doel van die program is om armoede te bekamp en om die herstrukturering van eiendom te weeg te bring. Herstel van regte in grond, wat beskou word as die belangrikste komponent van grondhervorming in landelike gebiede, het aanleiding gegee tot die hervestiging op en terugkeer na die grond deur die gemeenskappe wat daarvan ontnem is. Soos grondhervorming momentum gekry het, het die debat rondom die gemeenskappe se herontwikkeling van grond wat as gevolg van die hervormingsprogram ontvang is, verdiep.

Die post-hervormingsproses van die herstel van grond is baie kompleks. Die blote feit dat mense wat van grond ontnem is, daarop terug geplaas word, is nie voldoende om ekonomiese volhoubaarheid te weeg te bring nie. Hervestiging is maar die eerste stap om ontwikkeling in die landelike gebiede aan te spreek. Plaaslike ekonomiese ontwikkeling is egter 'n kritieke element in die suksesvolle hervestiging van die gemeenskappe. Die suksesvolle implementering daarvan is dus 'n belangrike deel van die post hervormingsproses.¹¹⁶⁶

Die mandaat wat wetgewing op plaaslike owerhede geplaas het om ekonomiese ontwikkeling binne hulle gebied te bevorder, was nie net beperk tot stedelike gebiede nie, maar is ook van toepassing gemaak op landelike gebiede. Plaaslike ekonomiese ontwikkeling is uiters belangrik in die landelike gebiede weens faktore soos ekonomiese kwesbaarheid, armoede¹¹⁶⁷ en behoefte aan groei en ontwikkeling. Dit is derhalwe van kardinale belang dat landelike gebiede die potensiaal wat tot hulle beskikking is, aanwend.

Landelike gebiede het gewoonlik 'n swak ekonomiese basis wat beteken dat ekonomiese aktiwiteite

¹¹⁶⁵ proefplaas van die Universiteit van Pretoria opgerig gaan word.
Vir 'n volledige bespreking van die vier vorme van plaaslike ekonomiese ontwikkeling, sien Nel *Local Economic Development: A Review Assessment* 1010 ev.

¹¹⁶⁶ Philander & Rogerson *Rural local economic development* 74 ev.

in daardie gebiede baie beperk is. Dit is dus baie belangrik dat daar groei in hierdie gebiede plaasvind.¹¹⁶⁸ Deur middel van ontwikkeling, kan landelike gebiede groei en in die proses kan ekonomiese aktiwiteite in hierdie gebiede toeneem. Beplanning en ontwikkeling vorm dus 'n steunpilaar vir die suksesvolle implementering van plaaslike ekonomiese ontwikkeling in landelike gebiede. Weens die beperkte aantal rolspelers wat in landelike gebiede teenwoordig is, is dit belangrik dat almal sover as moontlik 'n rol speel in plaaslike ekonomiese ontwikkeling. Dit neem gewoonlik die vorm aan van gemeenskapsgebaseerde inisiatiewe en artikel 21-maatskappye wat plaaslike ekonomiese ontwikkeling in die gebied bestuur.¹¹⁶⁹ Weens die beperkte aantal rolspelers, is daar meer ruimte vir deelname en konsensus aan die ontwikkelingsproses. Dit skep dus 'n gunstige atmosfeer vir die daarstelling van ekonomiese vennootskappe tussen die gemeenskap en die plaaslike owerheid.¹¹⁷⁰ Deur die daarstelling van vennootskappe kan 'n gemeenskaplike visie en missie vir die landelike gebied geskep word waardeur landelike gebiede in staat gestel word om pro-aktief op te tree in die hantering van ekonomiese groei en die ontwikkeling van die gebied.¹¹⁷¹

Plaaslike ekonomiese ontwikkeling is in die proses om 'n belangrike element van ontwikkelingsbeleide van die regering te word. Ten spyte van die feit dat dit in belangrikheid begin toeneem, is dit egter opvallend dat min pogings egter aangewend word om dit tot sy volle potensiaal aan te wend, veral in die landelike gebiede. Dit kan toegeskryf word aan die tekort aan ondersteuning van die regeringsinstansies en beperkte toegang tot natuurlike hulpbronne. Plaaslike owerhede, veral die landelike plaaslike owerhede, het nie die finansiële kapasiteit om plaaslike ekonomiese ontwikkeling in sy gebiede te implementeer nie. Die beleide wat opgestel is en wat voorsiening maak vir plaaslike ekonomiese ontwikkeling, is nie opgestel gedagtig aan die landelike gebiede en die tekort aan hulpbronne en finansies wat hierdie gebiede ondervind nie. Dit is immers die armste plaaslike owerhede wat die grootste ontwikkelingsuitdagings in die gesig staar.¹¹⁷² Weens die tekort aan finansies en hulpbronne is dit dus nie moontlik om plaaslike ekonomiese ontwikkeling in 'n groot gedeelte van die landelike gebiede te implementeer nie. 'n Moontlike oplossing vir die probleem is die aanwending van nie-regeringsorganisasies en die artikel 21-maatskappye om plaaslike ekonomiese ontwikkeling en dus ook ontwikkeling in die landelike gebiede te bestuur en implementeer.

¹¹⁶⁷ Planact *Local economic development in non-metropolitan areas* 2.

¹¹⁶⁸ Planact *Local economic development in non-metropolitan areas* 9.

¹¹⁶⁹ Nel *Local Economic Development: A Review Assessment* 1013.

¹¹⁷⁰ Planact *Local economic development in non-metropolitan areas* 10.

¹¹⁷¹ Lloyd & Horn *Local economic development in rural South Africa* 60.

¹¹⁷² Nel & Humphrys *Local economic development: policy and practice* 285; Nel *Local Economic*

Vervolg...

5.1.6.2.3 GEÏNTEGREERDE PROGRAM VIR GROND HERVERDELING EN LANDBOU ONTWIKKELING VAN 2000

5.1.6.2.3.1 INLEIDING

Die huidige eiendom en grondontwikkelingspatrone, in veral die landelike gebiede, reflekteer baie duidelik die politieke en ekonomiese omstandighede van die apartheidsera. Rasgebaseerde grondbeleide was die oorsaak van onsekerheid, grondloosheid en armoede en het oneffektiewe grondadministrasie en grondgebruike teweeg gebring.¹¹⁷³ Die post-apartheid regering het grondhervorming gesien as die sleutel inisiatief om ongelyke hulpbronverdeling en ander diskriminerende praktyke ten opsigte van grond, aan te spreek.¹¹⁷⁴ Sedert 1994, het die regering 'n omvattende grondhervormingsbeleid opgestel, wat hulle bydra tot nasionale rekonsiliasie, groei en ontwikkeling is. Hierdie beleid, wat bekend is as die grondhervormingsbeleid,¹¹⁷⁵ is vervat in die *Witskrif op die Suid-Afrikaanse Grondbeleid* wat ongeveer 1997 die lig gesien het.¹¹⁷⁶

Die grondhervormingsprogram¹¹⁷⁷ bestaan uit drie hoofelemente, naamlik herstel van regte in grond

Development: A Review Assessment 1014.

¹¹⁷³ *White Paper on South African Land Policy* v; Department of Land Affairs "Introduction" in *Land Reform in South Africa* 1. <http://land.pwv.gov.za/> [Datum van gebruik 6 Oktober 2003].

¹¹⁷⁴ Thwala *Land and agrarian reform in South Africa* 12. <http://www.nlc.co.za/pubs2003/landagrarian.pdf> [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003].

¹¹⁷⁵ Vir 'n bespreking van hierdie beleid sien Department of Land Affairs "The land policy process" in *DLA Publications - White Paper on South African Land Policy* 1.1. <http://land.pwv.gov.za/White%20Paper/whitetable.htm> [Datum van gebruik 26 Augustus 2003]; 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* 22 April 1997 1; Deney's Reitz Prokureurs Oktober 1998 *Property Update* no 3 3; Van der Walt "Land Reform in South Africa since 1990: an overview" 1995 *SA PR* vol 10 18; Department of Land Affairs "Summary of Settled Restitution Claims" in *Annual Report of the Commission on Restitution of Land Rights* 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. Van Blerk "Going back to the roots" 1996 *SA Now* 1; Van Wyk "Land Reform underpins the RDP" 1994 *RSA-Oorsig* vol 7 11 ev; Kirsten & Ngqangweni "Progress with different land reform options in South Africa" December 1996 *Agrekon* vol 35 no 4 218; Small & Mhaga "Gender, land tenure and environment" 1996 *Agenda* no 28-31 55; Horn "The identity of land in the Pretoria District, 19 June 1913: Implications for South Africa" 1998 *SAGJ*lain vol 80 no 1 9; Du Plessis, Olivier & 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 & 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 19 170; Choudree & McIntyre "Restitution of Land 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 Vuuren "Planne om restituisie te red" 25 September 1998 *Landbouweekblad* 74; Du Plessis, Olivier & Pienaar "Land reform gains momentum during 1996" 1997 *SA PR* vol 11 251; Du Plessis, Olivier & Pienaar "Land reform continues during 1997" 1997 *SA PR* vol 12 531. Department of Land Affairs "Reviewing the first five years of Land Restitution in South Africa" in *Annual Report of the Commission on Restitution of Land Rights: April 1999 - March 2000*. http://land.pwv.gov.za/restitution/annual_report_CLCC.html [Datum van gebruik 22 Augustus 2003].

¹¹⁷⁶ *DLA Publications - White Paper on South African Land Policy* 1.1.

(*restitution*), herverdeling van grond (*redistribution*) en hervorming van eiendomsreg in grond (*tenure reform*).¹¹⁷⁸ Herstel van regte in grond handel met die teruggawe van grond aan persone wat weens diskriminerende wetgewing daarvan ontnem is, terwyl hervorming van grondbeheersregte handel met die opgradering van die bestaande regte en belange in grond.¹¹⁷⁹ Herverdeling van grond, wat veral van belang is vir landelike grond, is daarop gemik om die armes en die behoeftiges¹¹⁸⁰ te voorsien van toegang tot grond vir residensiële en landboudoeleindes ten einde hulle lewenstandaarde te verbeter.¹¹⁸¹ Dit is ook ontwerp om die ongelyke grondontneming van die verlede aan te spreek, om gelyke verspreiding van eiendomsreg en die bekamping van armoede te weeg te bring. Dit maak dit derhalwe moontlik vir die armes en behoeftiges om grond te koop met behulp van 'n grondverkrygingssubsidie.¹¹⁸² Die regering se herverdelingsprogram is 'n enkele, dog buigbare herverdelingsmeganisme wat die wye verskeidenheid grondbehoefte van geskikte applikante aanspreek. Die bedoeling is dat grondhervorming die stedelike en landelike armes, plaaswerkers en arbeiders moet bystaan.¹¹⁸³ Die herverdelingsprogram het egter geen impak¹¹⁸⁴ gehad op die gebiede wat dit die nodigste gehad het nie, naamlik die landelike gebiede. Die regering was genoodsaak om die herverdelingsprogram in oënskou te neem.

5.1.6.2.3.2 ONTSTAAN EN INHOUD VAN DIE GRONDHERVORMING EN LANDBOUONTWIKKELINGSPROGRAM

In Februarie 2000 het die regering die bevindinge van die herverdelingsbeleid bekend gemaak en 'n

¹¹⁷⁷ Die regsraamwerk van die grondhervormingsprogram word gevind in die *Grondwet*, wat die riglyne bevat waarvolgens grond aan persone teruggegee kan word. Tweedens word dit gevind in die *Wet op Herstel van Grondregte* tesame met die reëls vt op die voorlegging van grondeise. Dit beskryf die prosedure hoe grond geëis kan word en watter grond teruggegee sal word. 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.

Die *Grondwet* en die *Wet op Herstel van Grondregte* skep 'n reg vir sekere persone wat van hulle regte ontnem is om herstel daarvan te eis. *White Paper on South African Land Policy* 53. Lg Wet se doel is om voorsiening te maak vir die herstel van regte in grond aan persone of gemeenskappe wie se reg in grond hulle ontnem is na 19 Junie 1913 a g v rasdiskriminerende wetgewing in die verlede.

¹¹⁷⁸ *Manual of Procedures for investigating claims* 1.

¹¹⁷⁹ Van Blerk SA Now 3; *Manual of Procedures for investigating claims* 1; *White Paper on South African Land Policy* 52; Wellington *Land and agrarian reform in South Africa* 12.

Vir doeleindes van hierdie afdeling, gaan hierdie twee elemente van die grondhervormingsbeleid nie bespreek word nie.

¹¹⁸⁰ Die oogmerk is om beide die stedelike en landelike armes in te sluit, asook huurarbeiders, plaaswerkers asook nuweling in die landboubedryf. Department of Land Affairs "The three elements of the land reform programme" in *DLA Publications - White Paper on South African Land Policy* 2.3.

¹¹⁸¹ Van Blerk SA Now 2; Wellington *Land and agrarian reform in South Africa* 12. Department of Land Affairs *Land reform programmes* 4.

¹¹⁸² Wellington *Land and agrarian reform in South Africa* 12.

¹¹⁸³ Department of Land Affairs *Land reform programmes* 4.3.

¹¹⁸⁴ Die kritiekste tekortkoming in die herverdelingsprogram was die feit dat veral landelike swartes van die openbare deelname en besluitnemingsproses vt op grondhervorming, uitgesluit is.

nuwe program vir herverdeling bekendgestel. Uit hoofde van die nuwe program, die Geïntegreerde Grondhervorming en Landbouontwikkelingsprogram (LRAD), sal 30% van die land se landbougrond oor 'n tydperk van vyftien jaar aan die begunstigdes oorgedra word.¹¹⁸⁵ Die doel van die program is om toegang tot landbougrond vir die voorheen benadeelde persone te verseker,¹¹⁸⁶ om beheersregpatrone van grond te herstel en om die grondslag te lê vir die daarstelling van 'n opkomende swart kommersiële boereklas.¹¹⁸⁷ Die program vereis van die begunstigdes om 'n bydrae¹¹⁸⁸ te maak tot die projekte wat uit hoofde van die program onderneem word.¹¹⁸⁹ Die program is aanvraag gedrewe en die implementering wat gedentraliseer is, is gerig op die begunstigdes wat derhalwe groter deelname aan die proses verseker.¹¹⁹⁰ Twee aangeleenthede wat sentraal tot die suksesvolle implementering van die program is, is die bevoegdheid om die program te implementeer en toeganklikheid van die program vir die armes. Ten einde die program suksesvol te implementeer, moet die nodige hulpbronne toegeken word ten einde die effektiewe bestuur van die program te verseker. Die Grondhervorming en landbouontwikkelingsprogram word beskou as 'n meganisme waardeur lewering van dienste aan landelike gebiede moontlik gemaak word aangesien dit hervorming verbind aan volhoubare landbou ontwikkelingsaktiwiteite.¹¹⁹¹

5.1.6.2.3.3 TOEPASSING VAN DIE GRONDHERVORMING EN LANDBOU ONTWIKKELINGSPROGRAM

Uit hoofde van die Grondhervorming en Landbouontwikkelingsprogram sal verskeie projekte onderneem word, soos *inter alia* die meentprojekte, gelykheidskemas en kommersiële landbouprojekte. Die meentprojek behels dat die begunstigdes meentgrond vir doeleindes van weiding en aanvulling van inkomste deur middel van die program kan aankoop.¹¹⁹² Meentgrond is

¹¹⁸⁵ Lawrence & Mayson "Can the DLA achieve the targets set in its 2001-2002 Strategic Plan?" A *Surplus People Project publication* funded by the National Land Committee 2. <http://www.nlc.co.za/pubs2003/dla-targets.pdf> [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003].

¹¹⁸⁶ National Land Committee "Implementation of the Integrated Programme of Land Redistribution and Agricultural Development: The National Land Committee's Response" *Gender & land media facts sheets* November 2000. http://www.nlc.co.za/pubs97_2002/indaba.htm [Datum van gebruik: 7 Oktober 2003].

¹¹⁸⁷ Lawrence & Mayson *Can the DLA achieve the targets* 12.

¹¹⁸⁸ Alhoewel hierdie program die subsidie bedrae verhoog het na R20 000-00, word daar egter van elke begunstigde verwag om 'n bydrae van R5 000-00 tot die program te maak. Grant, Financing and Legislation Working Group "Integrated programme of land redistribution and agricultural development in SA" *Progress Report* 26 Julie 2000. <http://drgreen.htmlplanet.com/integratedland.html> [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003].

¹¹⁸⁹ National Land Committee "Land redistribution" in *Gender & land media facts sheets*. <http://www.nlc.co.za/mdredis.htm> [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003]; Sonjica "LRAD not a once off affair" in Department of Land Affairs *LANDinfo* vol 9 no 2 April - Junie 2002 18.

¹¹⁹⁰ National Land Committee *Implementation of LRAD*.

¹¹⁹¹ Lawrence & Mayson *Can the DLA achieve the targets* 7.

¹¹⁹² Department Land Affairs "Chapter 5: Commonage Delivery Mechanism" in *The Commonage program*. <http://land.pwv.gov.za/redistribution/Section1%20%20Policy%20Legislation%20>

Vervolg...

grond wat deur 'n munisipaliteit of plaaslike owerheid besit word en wat verkry is vanaf kerke of deur middel van 'n staatslening. Dit verskil van ander grond wat in munisipale besit is weens die feit dat inwoners weidingsregte op die grond verkry of dat die grond vir uitdruklike gebruik deur armes toegeken is. Dit word in trust gehou deur die staat en gebruik en geadmistreer deur die plaaslike owerhede. Die projek bestaan uit twee sub projekte naamlik die munisipale meent en stam meent.¹¹⁹³

Grond wat voorsien word deur die meentprojek val nie die begunstigde in eiendomsreg toe nie, maar verleen aan daardie persoon slegs toegang tot grond. Dit beteken dat die plaaslike owerheid of die stam steeds die wettige eienaar van die grond is, maar dat geïdentifiseerde gebruikers toegang daartoe kry vir landboudoeleindes. Die *Wet op die Beskikbaarstelling van Grond en Bystand*¹¹⁹⁴ verleen aan 'n plaaslike owerheid die bevoegdheid om grond te bekom of uit te brei vir meentdoeleindes. Die verkryging of uitbreiding van grond vir meentdoeleindes kan vir twee doeleindes aangewend word, eerstens kan dit aangewend word om huurskemas vir arm en benadeelde gemeenskappe te bedryf en tweedens kan dit aangewend word om infrastrukture aan die landelike gebied te voorsien.¹¹⁹⁵

5.1.6.2.3.4 WERKBAARHEID VAN DIE GRONDHERVORMING EN LANDBOUONTWIKKELINGSPROGRAM

Hierdie program verteenwoordig 'n eng en stuksgewysde benadering tot grond en landbou hervorming in Suid-Afrika. Terwyl dit bewonderenswaardige doelwitte stel, stel dit egter nie 'n kredietwaardige beleid daar waardeur die verdeling van grond, bekamping van armoede en ongelykheid in die landelike gebiede, aangespreek word nie. 'n Kritieke leemte in die program is die nalate om die aangeleentheid ten opsigte van die voorsiening van grond, die declname van vrouens aan die program en die integrasie van die program met ander aspekte van grondhervorming aan te spreek.¹¹⁹⁶

Deur die vereiste dat begunstigdes 'n bydrae van R5 000-00 tot die program moet maak, ten einde

¹¹⁹³ [%20Delivery%20mechanism%20commonage.html](#) [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003].
Department of Land Affairs "The use of municipal commonage" in *DLA Publications - White Paper on South African Land Policy* 3.16.
<http://land.pwv.gov.za/White%20Paper/white5.htm#The%20Use%20of%20municipal%20commonage> [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003]; Department Land Affairs "Chapter 1: Background" in *The Commonage program*.
<http://land.pwv.gov.za/redistribution/Section1%20%20Policy.%20Legislation%20%20Delivery%20mechanism%20commonage.html> [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003].

¹¹⁹⁴ 126 van 1993.

¹¹⁹⁵ Department Land Affairs "Chapter 2: The Commonage program" in *The Commonage program*.
<http://land.pwv.gov.za/redistribution/Section1%20%20Policy.%20Legislation%20%20Delivery%20mechanism%20commonage.html> [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003].

¹¹⁹⁶ National Land Committee *Implementation of LRAD*.

deel van die program te vorm, word 'n demper op die ontwikkeling in die landelike gebiede geplaas, deurdat die Grondhervorming en Landbouontwikkelingsprogram hulpbronne in die hande van 'n klein groepie swart kommersiële boere plaas wat nie 'n groot gedeelte van hulle inkomste in die landelike gebiede sal spandeer nie, terwyl die oorblywende lede van die landelike gebiede steeds afhanklik is van die karige inkomste wat hulle verdien. Dit vertraag die potensiële impak van die verdeling van grond aan die behoeftiges en ontnem hulle die geleentheid om hulle lewenstandaard te verbeter.¹¹⁹⁷

Die hele proses van aanvraaggedreweheid, sal die doelstellings van grondhervorming en geïntegreerde volhoubare landelike grondontwikkeling ondermyn. Hierdie proses sal slegs die welaf en opgevoede persone bevoordeel. Die regering sal nie enige bystand aan die landelike armes verleen nie aangesien die program bepaal dat dit begunstigdes sal aanmoedig om die projekte wat hulle persoonlike behoeftes vervul, toe te pas.¹¹⁹⁸ Dit lyk asof die regering homself distansieer van die ontwikkeling in landelike gebiede en dit blyk derhalwe 'n geval te wees van *pass the bucket*, aangesien die begunstigdes oorgelaat word aan die privaat sektor vir hulp en bystand.

5.1.6.2.4 GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE LANDELIKE ONTWIKKELINGSTRATEGIE VAN 2000

5.1.6.2.4.1 INLEIDING

Die apartheidsstelsel het nie voorsiening gemaak vir 'n stelsel van plaaslike owerheid in die landelike gebiede nie. In die voormalige tuislande, waar die meerderheid van Suid-Afrika se landelike bevolking gesentreer was, het tradisionele leierskap die funksies van die plaaslike owerheid vervul. In die ander landelike gebiede wat grootliks onder die beheer van kommersiële boere was, het nasionale en provinsiale departemente dienste voorsien.¹¹⁹⁹ Sedert 1994 is landelike ontwikkeling hoog op die agenda van die regering. Alhoewel verskeie pogings aangewend is om landelike ontwikkeling in Suid-Afrika aan te spreek, het die pogings egter nie vrugte afgewerp nie en was die regering genoodsaak om landelike ontwikkeling en die beleide van toepassing daarop weer in heroorweging te neem.

Ten einde landelike ontwikkeling aan te spreek, het die regering in 2000 die Geïntegreerde

¹¹⁹⁷ Lawrence & Mayson *Can the DLA achieve the targets 17*.

¹¹⁹⁸ National Land Committee *Implementation of LRAD*.

¹¹⁹⁹ Davids "Developmental local government: The rural context and challenges" in Interfund 2003 *Development Update: Complexities, Lost Opportunities and Prospects: Rural Development in South Africa* vol 4 no 1 32
http://www.interfund.org.za/pdf/files/vol4_one/developmental%20local%20government.pdf

Vervolg...

Volhoubare Landelike Ontwikkelingstrategie bekend gestel.

5.1.6.2.4.2 OMSKRYWING EN INHOUD VAN DIE GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE LANDELIKE ONTWIKKELINGSTRATEGIE

Die oogmerk van die Geïntegreerde Volhoubare Landelike Ontwikkelingstrategie is om sosiaal samehangende en stabiele landelike gemeenskappe, volhoubare ekonomieë en toegang tot geriewe¹²⁰⁰ te verkry ten einde mense te lok en te behou wat oor die nodige kennis beskik wat kan bydra tot die groei en ontwikkeling van landelike gebiede. Die strategiese doelstelling daarvan is om te verseker dat die landelike gebiede teen 2010 die interne kapasiteit vir geïntegreerde en volhoubare ontwikkeling sal bereik.¹²⁰¹ Dit het ook ten doel om 'n beter lewe vir die landelike behoeftiges te voorsien deur plaaslike regering.

Bogemelde strategie identifiseer plaaslike owerhede as die belangrikste rolspelers in die bestuur en integrering van landelike ontwikkelingsprogramme. Uit hoofde van hierdie strategie sal ontwikkelingsgerigte plaaslike owerhede 'n gegewe in landelike gebiede wees, indien plaaslike ontwikkelingsinisiatiewe verbind word met die behoeftes van die gemeenskappe soos uiteengesit in die geïntegreerde ontwikkelingsplanne van die plaaslike owerhede. Die strategie stel dit ten doel dat gemeenskappe betrokke moet wees in die opstel van projekte, die uitvoering en bestuur daarvan en dat hulle die verantwoordelikheid moet neem vir eie ontwikkeling.¹²⁰²

Die Geïntegreerde Volhoubare Landelike Ontwikkelingstrategie is spesifiek ontwerp om die visie daarvan te bereik. Dit moedig deelname van nie-landelike gebiede in landelike gebiede aan en poog om te verseker dat die hulpbronne toegeken word in die gebiede wat dit die nodigste het. Grondhervorming word beskou as die kritiekste komponent van hierdie program aangesien dit ekonomiese, finansiële en sosiale volhoubaarheid sal verhoog. Deur grondhervorming sal landelike gemeenskappe grond verkry. Die herverdeling en herstel van grondregte in die landelike gebiede sal verblyfreg te weeg bring,¹²⁰³ wat beleggings in hierdie gebiede sal aanmoedig en dus bydra tot volhoubare grondontwikkeling.¹²⁰⁴

[Datum van gebruik: 20 Oktober 2003].

¹²⁰⁰ Soos bv gemeenskapsale en klinieke.

¹²⁰¹ Department Land Affairs "Section 1: Introduction" *The Integrated Sustainable Rural Development Strategy (ISRDS)* 17 November 2000 1 <http://www.gov.za/reports/2000/isrds.pdf> [Datum van gebruik: 15 Oktober 2003]; Onbekend "New rural development strategy launched" November/December 2000 *IMIESA* vol 25 29.

¹²⁰² Davids *The rural context and challenges* 38.

¹²⁰³ Department Land Affairs "Section 6: Complementary measures to support the ISRDS mechanism" in *The Integrated Sustainable Rural Development Strategy* 32.

¹²⁰⁴ Lawrence & Mayson *Can the DLA achieve the targets* 18.

Die kruks van die program is om op die bestaande landelike programme van die regering, wat die potensiaal het om uit gebrei te word, voort te bou terwyl nuwe programme ontwikkel word.¹²⁰⁵ Geïntegreerde Volhoubare Landelike Ontwikkelingstrategie poog om 'n geïntegreerde reaksie te voorsien op ontwikkeling in landelike gebiede deur bestaande programme aan te wend maar om die klem te verskuif vanaf sentrale beplanning na 'n plaaslik en aanvraag gedrewe proses. Die geïntegreerde ontwikkelingsplan en openbare deelname vorm die sentrale komponent in hierdie benadering. Die strategie steun swaar op plaaslike owerheidstrukture om deelnemende ontwikkelingsproesse te onderneem in die identifisering en prioritisering van behoeftes van die landelike gemeenskappe en om die implementering van die programme te monitor, te bestuur en te onderhou.¹²⁰⁶ Tog word die rol wat tradisionele leiers in die suksesvolle implementering van die strategie kan speel, nie onderskat nie en derhalwe moedig die strategie vennootskappe tussen die plaaslike owerheid, stamhoofde en die gemeenskap aan.¹²⁰⁷

5.1.6.2.4.3 TOEPASSING VAN DIE GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE LANDELIKE ONTWIKKELINGSTRATEGIE

Die Geïntegreerde Volhoubare Landelike Ontwikkelingstrategie sal in verskillende fases¹²⁰⁸ geïmplementeer word. Aandag sal wel geskenk word aan die dringendheid van lewering in die onderskeie gebiede. Voordat die strategie geïmplementeer kan word, moet voorbereidingswerk gedoen word ten opsigte van wat gedoen moet word en hoe dit gedoen gaan word. Die sleutelemente wat vir die implementering van die strategie bepaal is, sluit in die daarstelling van institusionele reëlings wat die rolle van die verskeie rolspelers sal verklaar, die ontwikkeling van 'n beplannings en moniteringsstelsel en die daarstelling van meganismes vir die koördinerende lewering van doelstellings.¹²⁰⁹

Dit word voorspel dat die bogemelde strategie as 'n snelroete vir ontwikkeling nie suksesvol sal wees nie aangesien die behoeftes in die landelike gebiede enorm is en nie oornag bereik sal kan word nie. Indien dit nie as snelroete gebruik word nie, maar toegelaat word om rustig sy gang te gaan, sal die

¹²⁰⁵ Department Land Affairs "Section 5: The approach: How will it work" in *The Integrated Sustainable Rural Development Strategy* 24.

¹²⁰⁶ Davids *The rural context and challenges* 32.

¹²⁰⁷ Department Land Affairs *Section 6: Complementary measures to support the ISRDS mechanism* 34.

¹²⁰⁸ Die eerste fase sal plaasvind vanaf Desember 2000 tot Maart 2001. Fase 2 sal vanaf April 2001 tot Maart 2004 geskied, terwyl die derde fase vanaf April 2004 tot Maart 2010 sal plaasvind.

¹²⁰⁹ Department Land Affairs "Section 8: Phasing of Implementation" in *The Integrated Sustainable Rural Development Strategy* 41.

kanse op sukses baie groter wees.¹²¹⁰ Dit moet nie slegs toegespits wees op die integrasie van landelike ontwikkeling nie, maar moet ook handelinge insluit waardeur landelike en stedelike gebiede geïntegreer word.¹²¹¹

5.1.6.2.5 WETSONTWERP OP KOMMUNALE GRONDREGTE VAN 2003.

5.1.6.2.5.1 INLEIDING

Suid-Afrika se grondhervormingsprogram het ver gevorder daarmee om mense weer terug te neem na die grond wat hulle ontnem is. Baie mense het hulle grond teruggekry na die suksesvolle afhandeling van hulle grondeise en die herverdelingsprogram het aan baie begunstigdes grond besorg. Tog gaan diegene wat in landelike gebiede, spesifiek op kommunale grond woon steeds gebuk onder ongelyke en diskriminerende verspreiding van grond gebaseer op rasse onderskeiding wat 'n nalatenskap van apartheid is. Daar word geraam dat ongeveer 13 miljoen mense of 2,4 miljoen huishoudings¹²¹² op kommunale grond woon.¹²¹³ In post-apartheid Suid-Afrika, is die lot van diegene wat op kommunale grond woon nog nie behoorlik bepaal nie.¹²¹⁴ In die lig van die regering se grondhervormingsprogram en die poging om sekerheid van verblyfreg ten opsigte van kommunale grond, teweeg te bring, is die *Wetsontwerp op Kommunale Regte* in 2003¹²¹⁵ uitgevaardig.

5.1.6.2.5.2 INHOUD EN DOEL VAN DIE WETSONTWERP OP KOMMUNALE GRONDREGTE

Die Wetsontwerp kom te staan voor heelwat uitdagings ten opsigte van die hervorming van grondbeheersregte in die kommunale gebiede. Die sukses van die Wetsontwerp, sal afhang van die nakoming van hierdie uitdagings, wat die volgende insluit: Kommunale gebiede word gekenmerk deur oorbevolking. Gedurende die apartheids-era is slegs 13% van die landelike gebiede aan swartes toegewys, terwyl die oorblywende 87% aan die blankes toegeken is. Weens die oorbevolking word die grond oorbenut en verwaarloos.¹²¹⁶ Eiendomsreg van hierdie grond het nooit op die gemeenskappe oorgegaan nie en dit word steeds in trusteskap namens die swart gemeenskappe

¹²¹⁰ Everatt & Zulu *Analysing rural development programmes* 14.

¹²¹¹ Department Land Affairs "Section 2: Rural South Africa" in *The Integrated Sustainable Rural Development Strategy* 8.

¹²¹² Dit is ongeveer 35% van die totale bevolking.

¹²¹³ Departement van Grondsake "Die Ontwerpwet op Kommunale Grondregte 2002" 28 Augustus 2002 *Beeld* 20.

¹²¹⁴ Pienaar "The alleviation of poverty in rural areas in South Africa by means of security of communal land tenure" in *Challenges for Quality of life in the contemporary world. 5th Conference of the International Society for quality-of-life studies* Frankfort Duitsland 21 - 24 July 2003 1. www.qualityoflife-2003.de/conference/isqols_time_table.pdf [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003].

¹²¹⁵ SK 25492 van 30 Oktober 2003.

¹²¹⁶ Nonyana "The Communal Land Rights Bill 2002 and related legislation" December 2002

gehou. Beheersregte in hierdie gebiede is onseker en daar bestaan 'n chaotiese grondadministrasiesstelsel in hierdie gebiede wat gekenmerk word deur 'n oormaat van administratiewe stelsels en wette. In reaksie op hierdie nalatenskappe van apartheid, poog die Wetsontwerp om te voldoen aan die grondwetlike opdrag om sekerheid van beheersregte in hierdie gebiede te voorsien of om diegene vir wie dit nie beskore is nie, dienooreenkomstig te vergoed.¹²¹⁷

Die doel van die Wetsontwerp, wat uiteengesit word in die lang titel sowel as in artikel 4, is *inter alia* om sekerheid van verblyfreg op kommunale grond teweeg te bring en om regstatus te verleen aan sekere grondgebruikstelsels wat op gebruike gebaseer is.¹²¹⁸ Dit maak ook voorsiening vir die oordrag van kommunale grond aan gemeenskappe wat verblyfregte daarop het asook vir vergoeding waar beheersregte onseker is en vir handelinge met kommunale grond, wat die verhuring en vervreemding daarvan insluit. Ingevolge bepalings van die Wetsontwerp, word gemeenskappe, nadat hulle gemeenskapsreëls geregistreer het, geïnkorporeer as 'n regpersoon en verkry dit die reg om onroerende eiendom en regte daarin, te vervreem en andersins daarmee te handel.¹²¹⁹ Ingevolge die Wetsontwerp word 'n persoon wat verblyfregte het, beskerm teen die arbitrêre ontneming daarvan en mag sodanige persoon slegs van hierdie regte ontnem word met sy toestemming en teen betaling van vergoeding.¹²²⁰ Houers van verblyfregte kan aansoek doen by die gemeenskap vir die omskakeling daarvan na volle eiendomsreg.¹²²¹

Die Wetsontwerp erken die bestaan van tradisionele leiers en die rol wat dit vervul in grondadministrasie, deurdat dit uitdruklik bepaal dat stamhoofde of hulle gevolmagtigdes lid van die grondadministrasiekomitee (*land administration committee*) moet wees wat tot stand kom wanneer die gemeenskapsreëls van die gemeenskap geregistreer word.¹²²² Twee lede van elke provinsiale Huis van Tradisionele Leiers word as lede van die Grondregterade (*Land Rights Board*) aangewys.¹²²³ Die Wetsontwerp neem egter die administratiewe funksies van die tradisionele leiers weg en plaas dit in die hande van die administratiewe strukture wat ingevolge die Wetsontwerp totstand kom.¹²²⁴ Die *Wet op Verenigings vir Gemeenskaplike Eiendom*¹²²⁵ maak voorsiening vir die totstandkoming van 'n

Property Law Digest 1.

¹²¹⁷ *Die Ontwerpwet op Kommunale Grondregte 20.*

¹²¹⁸ *Pienaar Security of communal land tenure 6.*

¹²¹⁹ A 3. Dit verkry dus die reg om die onroerende eiendom met 'n verband te beswaar en om serwitute daaroor te registreer.

¹²²⁰ A 15.

¹²²¹ A 9(1).

¹²²² A 30(2)(a).

¹²²³ A 34(1)(b).

¹²²⁴ *Pienaar Security of communal land tenure 6; Nonyana Communal Land Rights Bill 2.*

¹²²⁵ 28 van 1996.

regspersoon wat verantwoordelik is vir die bestuur en beheer van gemeenskaplike eiendom van die stam. Dit blyk egter dat die regspersone wat tot stand gekom het ingevolge bogemelde Wet, nie die mas kon opkom nie weens die onbevoegdheid om wins te maak. Die beginsel in bogemelde twee stukke wetgewing, naamlik dat eiendom wat aan die stam behoort deur óf 'n regspersoon óf ander administratiewe strukture beheer en bestuur moet word, stem ooreen. Die Wetsontwerp begaan dieselfde fout as bogemelde wet, aangesien dit net handel met die regserkenning van tradisionele gemeenskappe sonder om voorsiening te maak dat ander wetgewing bydra om hierdie gemeenskappe haalbaar en volhoubaar te maak. Daar bestaan 'n behoefte om strategieë te ontwerp waardeur die Wetsontwerp geïmplementeer kan word en waardeur gemeenskappe in staat gestel sal word om beheer van hulle eie ontwikkeling te neem.¹²²⁶

5.1.6.2.5.3 SEKERHEID VAN BEHEERSREGTE UIT HOOFDE VAN DIE WETSONTWERP OP KOMMUNALE GRONDREGTE

5.1.6.2.5.3.1 REGSEKERHEID VAN BEHEERSREGTE ONDER DIE KOMMUNALE GRONDREGSTELSEL

In die aanhef tot die Wetsontwerp erken die staat dat daar 'n behoefte bestaan vir die verlening van volle regstatus aan alle grondbeheerrechte wat gehou word onder die gemenereg en die gewoontereg. Tot op hede is weinig van die beheersregte erken, hoofsaaklik weens die feit dat geen titelakte in hierdie verband bestaan het of uitgereik is nie.

Die Wetsontwerp bepaal dat gemeenskappe en individue wat beheersreg in kommunale grond hou, geregtig is op regsekerheid van hierdie regte met dien verstande dat die registrasie van sodanige regte, in die vorm van 'n titelakte, in die naam van die gemeenskap of individu in die akteskantoor plaasvind.¹²²⁷ Dit bepaal verder dat die minister enige putatiewe ou orde reg¹²²⁸ kan wettig indien dit *bona fide* bekom is. Dit kan ook hierdie regte onwettig verklaar indien dit *mala fide* verkry is.¹²²⁹ Die Wetsontwerp beskerm houer van regte teen die arbitrêre ontneming daarvan. Indien 'n houer van beheersregte ontnem word of hierdie regte onseker is en nie verseker kan word nie, is daardie persoon geregtig op vergoeding.¹²³⁰ Geeneen van die lede van die stam word toegelaat om uit eie beweging met die hele of spesifieke gedeelte van die eiendom te handel nie. Die eiendom mag slegs mee gehandel word nadat die toestemming van al die lede van die stam verkry is.¹²³¹ Die genot,

¹²²⁶ Nonyana Communal Land Rights Bill 2.

¹²²⁷ A 4.

¹²²⁸ Putatiewe ou orde reg is 'n beheersreg in kommunale grond wat formeel of informeel, geregistreerd of ongeregistreerd is en wat deur die gemeenregtelike reëls en praktyke erken word en wat onregmatig is maar wat die houer *bona fide* glo regmatig is.

¹²²⁹ A 26(4)(c).

¹²³⁰ A 12.

¹²³¹ A 48(2). Nonyana Communal Land Rights Bill 3.

administrasie en vervreemding van beheersregte moet plaasvind in ooreenstemming met die geregistreerde gemeenskapsreëls en die bepalings van hierdie Wetsontwerp.

5.1.6.2.5.3.2 REGSONSEKERE BEHEERSREGTE

Artikel 25(6) van die *Grondwet* bepaal dat 'n persoon of gemeenskap wie se beheersreg van grond regsonseker is as gevolg van wette of praktyke van die verlede wat op grond van ras gediskrimineer het, geregtig op óf beheersreg wat regseker is óf gelykwaardige vergoeding is. Weens die feit dat daar wel gemeenskappe en individuele persone in die landelike gebiede is, wie se beheersregte onseker is, moes hierdie kwessie aangespreek word. Die Wetsontwerp maak voorsiening vir die betaling van vergoeding¹²³² aan 'n gemeenskap of individu wie se beheersregte onseker is en nie verseker kan word nie.¹²³³ Vergoeding sal slegs toegeken word nadat die grondregte ondersoeker 'n aanbeveling daaromtrent aan die minister gemaak het en die prosedures uiteengesit in die Wetsontwerp nagekom is. Hierdie proses is dus in lyn met die grondhervormingsprogram van die staat en artikel 25(6) van die *Grondwet*.

Die Wetsontwerp se doelstelling is om die ongelykhede van die verlede ten opsigte van die toekenning en toegang tot grond, aan te spreek. Dit verleen magte aan die minister om grond te bekom vir doeleindes van toekenning aan benadeelde gemeenskappe in die kommunale gebiede. Diegene wat grondeise ingedien het en wie se eise nog nie voor die Grondeisekommissie gedien het nie, se belange word beskerm deur die *Wet op die Tussentydse Beskerming van Informele Grondregte*¹²³⁴ en die Wetsontwerp kan dus nie aangewend word om hierdie regte te verseker nie.

Hierdie Wetsontwerp het die 2002 Wetsontwerp vervang. Kritiek teen hierdie Wetsontwerp is dat dit nie so omvangryk met kommunale aangeleenthede handel soos die vorige Wetsontwerp nie. Die gevoel word geskep dat die wetgewer bedoel het om met hierdie dokument die vorige dokument aan te vul, maar het uit die oog verloor dat dit sal verval met die publikasie van hierdie dokument. Die 2003 Wetsontwerp se uiteensetting van die funksies van die grondadministrasiekomitee is onvolledig. Die argument sou kon wees dat hierdie aangeleentheid in die geregistreerde gemeenskapsreëls vervat word. Die voorstel word gemaak dat hierdie aangeleentheid tog volledig deur wetgewing voorgeskryf behoort te word ten einde 'n mate van beheer toe te pas, aangesien gemeenskappe *carte blanche* het vir die opstel van gemeenskapsreëls. Hierdie onbelemmerde vryheid kan misbruik word.

¹²³²
¹²³³

Die vergoeding kan die vorm aanneem van 'n geldsom of alternatiewe of addisionele grond.
A 12.

5.1.6.2.5.3 OORDRAG VAN KOMMUNALE GROND

Die Wetsontwerp bepaal dat die minister 'n grondregte ondersoek deur 'n grondregte ondersoeker (*land rights enquirer*) kan loods ten einde *inter alia* die regte op kommunale grond te ondersoek en 'n aanbeveling daaromtrent te maak. Na ontvangs van bogemelde verslag, kan die minister bepaal dat opgemete kommunale grond of 'n gedeelte daarvan opgemeet en in die naam van die gemeenskap geregistreer word,¹²³⁵ of dat die kommunale grond in erwe verdeel en in die naam van die onderskeie stamlede en nie die gemeenskap nie, geregistreer word. Ten opsigte van beheersregte kan bepaal word dat die regte bevestig, omgeskakel in eiendomsreg of gekanselleer word. In laasgemelde geval moet die houër van die beheersreg vergoed word.¹²³⁶ Na die bepaling gemaak in artikel 26, moet die kommunale grond aan die stamgemeenskap oorgedra word. Na aanleiding hiervan, moet 'n kommunale algemene plan opgestel, goedgekeur en geregistreer en in die kommunale grondregister opgeteken word. Die nuwe orde regte wat uit hoofde van bogemelde ontstaan het, moet deur middel van 'n kommunale grondregakte (*Deed of Communal Land Right*) aan daardie persone wat aangewys is, oorgedra word.¹²³⁷ Die kommunale grondregister en algemene plan dien dieselfde doel as 'n deeltitelregister en deelplan. Dit bevat die bepalinge van toepassing op die kommunale grond en sit die gedeeltes of erwe uiteen wat aan elke lid van die gemeenskap toegeken is en watter gedeeltes in gemeenskaplike besit is. Die houër van 'n geregistreerde nuwe orde reg¹²³⁸ kan by die gemeenskap¹²³⁹ aansoek indien vir die omskakeling van beheersregte in volle eiendomsreg.¹²⁴⁰ Nadat die aansoek goedgekeur is en indien die grond nog nie in erwe uitgelê is nie, moet die grond opgemeet en in 'n kommunale algemene plan vervat word. Dit moet tesame met 'n titelakte, wat nie 'n kommunale grondregakte is nie, in die akteskantoor geregistreer word.¹²⁴¹

5.1.6.2.5.4 TOEPASSING VAN DIE WETSONTWERP OP KOMMUNALE GRONDREGTE

Die Wetsontwerp is van toepassing op gemeenskappe en individuele persone met grondbeheersregte ten opsigte van kommunale grond en diegene wat grond en ander vorme van eiendom van die staat ontvang in terme van die Wetsontwerp, maar dit sluit grond uit wat toegeken is in terme van die *Wet*

¹²³⁴ 31 van 1996. Hierdie Wet word slegs deur die Wetsontwerp gewysig en nie herroep nie.
¹²³⁵ Grond sal slegs in die naam van die gemeenskap geregistreer word na die opstel en registrasie van die gemeenskappreëls en die inkorporasie van die gemeenskap as 'n regspersoon.
¹²³⁶ A 26(3).
¹²³⁷ A 6.
¹²³⁸ Nuwe orde reg is 'n beheersreg in kommunale grond en wat deur die minister wettig verklaar is.
¹²³⁹ I t v a 27 registreer die gemeenskap gemeenskappreëls en nadat dit geregistreer is kom 'n grondadministrasiekomitee tot stand. Hierdie komitee is eienaar van en bestuur en beheer kommunale grond. Dit verkry regte en loop verpligtinge op t o v die kommunale grond. Dit kan slegs onroerende eiendom en saaklike regte daarin verkry of vervreem en mag die eiendom beswaar of andersins belas slegs met toestemming van die gemeenskap.
¹²⁴⁰ A 9(1).
¹²⁴¹ A 9(3).

op *Herstel van Grondregte*.¹²⁴²

Die administrasie van kommunale grond word behartig deur die administratiewe struktuur wat in terme van hoofstuk 9 gestig is. Die administrasie is dus nie meer uitsluitlik in die hande van tradisionele leiers nie, alhoewel dit wel as lid van die komitee verkies moet word. Die administratiewe struktuur se funksies behels *inter alia* die toekenning van nuwe orde regte aan stamlede en ander lede van die gemeenskap, toekenning van kommunale grond aan lede van die gemeenskap en die registrasie van kommunale grond en beheersregte in die naam van die gemeenskap.¹²⁴³ Dit is ook verantwoordelik vir die bestuur van die kommunale grond. 'n Belangrike funksie wat aan die administratiewe struktuur gegee is, is die bevoegdheid om met die plaaslike owerheid, die Grondregterade en ander instellings te skakel rakende die voorsiening van dienste en die ontwikkeling en beplanning van die kommunale grond.

Ingevolge die Wetsontwerp sal 'n grondregteraad vir elke gebied gestig word. Dit is 'n adviserende liggaam, wat die Minister van advies verleen rakende *inter alia* beheersregte in die gebied, die geldigheid van ou en nuwe orde regte, die kansellasië van regte, die toekenning van vergoeding in die geval van regsonsekerre beheersregte en die inhoud en registrasie van gemeenskapsreëls. Dit sal tegniese bystand aan die gemeenskappe verleen en sal inligting verskaf ten opsigte van die beskikbaarheid van kommunale grond vir toekenning.¹²⁴⁴

Wat die Wetsontwerp merkwaardig maak, is dat dit die uitsetting van persone wie se beheersregte gekanselleer of onregmatig ontnem is, in dieselfde stuk wetgewing reël. Die Wetsontwerp bevat die prosedure wat gevolg moet word in die geval van die uitsetting van persone wie se beheersregte onregmatig geword het. Die prosedures is soortgelyk aan die prosedures vervat in die *Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Verblyfreg*¹²⁴⁵ en die *Wet op die Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onregmatige Besetting van Grond*.¹²⁴⁶ Uitsetting sal slegs verkry kan word deur 'n hofbevel en indien aan al die bepalings van die Wetsontwerp voldoen is.¹²⁴⁷ Laasgenoemde twee stukke wetgewing sal nie aangewend kan word om persone wie se beheersregte onregmatig is, uit te sit nie.

¹²⁴² 22 van 1994. Nonyana *Communal Land Rights Bill 2*.

¹²⁴³ A 32(2).

¹²⁴⁴ A 40. Sien Pienaar "Registration of Land Tenure in South Africa: Giving teeth to (toothless?) Paper Tigers" Fall 1999 *Land Tenure Center Newsletter* no 78 5. <http://www.wisc.edu/lc/news78a1.html> [Datum van gebruik: 20 Oktober 2003]; Pienaar "Registration of Land Tenure in South Africa: Giving teeth to (toothless?) Paper Tigers" 2000 *TSAR* vol 39 no 3 446.

¹²⁴⁵ 62 van 1997.

¹²⁴⁶ 19 van 1998.

¹²⁴⁷ A 54.

Die mening word gehuldig dat die insluiting van meer as een geleentheid in een wet wat op kommunale grond van toepassing is, 'n stap in die regte rigting is en dat dit sal aanleiding gee tot minder wetgewing wat dieselfde aangeleentheid reël.

5.1.6.3 FAKTORE WAT 'N ROL SPEEL IN GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE LANDELIKE GRONDONTWIKKELING

Verskeie faktore speel 'n rol in die bereiking van geïntegreerde volhoubare landelike grondontwikkeling. Dit sluit in die voorsiening van grond aan diegene wat dit nie het nie, die afbakening van munisipale grense en die toepassing van dorpsbeplanningskemas en ander beleidsdokumente in landelike gebiede.

5.1.6.3.1 GROND AAN DIE GRONDLOSES

5.1.6.3.1.1 INLEIDING

We have seen our land dry up and blow away in the wind, because we have been forced into smaller and smaller places. We continue to suffer under these conditions because the legacy of colonialism and apartheid has not been defeated in our areas. We fought for the end of colonialism and apartheid, and welcomed the birth of a new South Africa. But for us there is nothing new because there is still no land, no services and no growth in our areas.

The Landless People's Charter¹²⁴⁸

Die meerderheid swart Suid-Afrikaners is steeds sonder grond. Ten spyte van agt jaar van grondhervorming, is 85% van die grond steeds onder beheer van die staat en blankes.¹²⁴⁹ Weens gedwonge verskuiwings en ander beleide van die verlede, is 'n groot deel van die landelike bevolking grondloos gelaat en leef in armoede.¹²⁵⁰

Sedert 1994, het die grondloses verskeie pogings aangewend om die nood en behoeftes van die landelike persone onder die aandag van die regering te bring. Gedurende 1994 is die *Community Land*

¹²⁴⁸ Hierdie dokument is deur meer as 3000 grondlose afgevaardigdes van gemeenskappe in Suid-Afrika op 30 Augustus 2001 tydens die *Landless People's Assembly* in Durban opgestel en onderteken. *The Landless People's Charter*.

¹²⁴⁹ South African Landless People's Movement *The Landless of South Africa* 1. <http://www.waronwant.org/?lid=1277> [Datum van gebruik: 10 Oktober 2003]. Vir 'n volledige uiteensetting van die ontstaan van grondloosheid in Suid-Afrika, sien Eveleth & Mngxitama "The struggles of South Africa's landless" in Interfund 2003 *Development Update*: vol 4 no 2 150 ev. http://www.interfund.org.za/pdf/files/vol4_two/The%20struggle%20of%20South%20Africa%20landless%20Articles.pdf [Datum van gebruik: 29 September 2003].

¹²⁵⁰ National Land Committee "Rural Profile" in *Gender & land media facts sheets*. <http://www.nlc.co.za/mdprofile.htm> [Datum van gebruik: 30 September 2003]

Charter opgestel in afwagting op die regering se grondhervormingsprogram. Toe onvoldoende lewering uit hoofde van die grondhervormingsprogram plaasgevind het nie, is die *Rural People's Charter* in 1999 opgestel waardeur gepoog is om die beleide wat landelike gebiede raak, te beïnvloed en te verander. Verskeie memoranda is aan beide nasionale en provinsiale regering oorhandig, waarin gepleit word dat die posisie van dié grondlose landelike inwoners onmiddellike aandag verkry. Al hierdie versoeke het op dowe ore geval en die landelike grondloses is steeds grondloos.¹²⁵¹ Alhoewel die landelike inwoners male-sonder-tal versoek het dat hulle omstandighede aangespreek word, het die situasie sedert die 1999 verkiesing en die uitvaardiging van die Geïntegreerde Program vir Grond Herverdeling en Landbou Ontwikkeling van 2000, wat gemik was op swart kommersiële boere en nie op landelike gebiede in geheel nie, vererger. Die feit bly staan dat verandering nie gou genoeg plaasvind nie en daar word gereken dat grondhervorming ongeveer drie generasies sal neem om in plek te kom.¹²⁵²

Vir doeleindes van hierdie afdeling, sal huurarbeiders beskou word as grondloos en hul posisie sal ook hier bespreek word.

5.1.6.3.1.2 POSISIE VAN DIE LANDELIKE ARMES

Mense benodig grond om daarop te woon, te boer, vee te laat wei, vir ekonomiese geleentheid en gemeenskapsfasiliteite. Tans bestaan die persepsie onder landelike inwoners, veral die landelike armes, dat dit die geval is van “land to those who can pay for it.”¹²⁵³ Dit blyk dus dat slegs diegene wat daarvoor kan betaal, grond kan bekom. Ten einde bogemelde persepsie te verander moet die landelike gebiede wat steeds gebaseer is op die gebruike in die apartheidsera, drasties verander word sodat die grond proporsioneel verdeel word tussen diegene wat dit bewoon. Die *Landless People's Charter* stel voor “een boer, een plaas!” Die doelstelling van die HOP waardeur 30% van die grond herverdeel sou word, moet uitgevoer word en sover moontlik grond aan die grondloses verskaf. Grondhervorming moet bespoedig word en uitstaande grondeise moet afgehandel word. Die mark-gedrewe, gewillige verkoper-gewillige koper aanvraag-gedrewe beleid moet vervang word met ‘n regeringsgedrewe, behoefte gebaseerde en dienslewering-geörienteerde beleid.¹²⁵⁴ Nadat grond aan die grondloses terug gegee is, moet ‘n ondersteuningsprogram in plek gestel word waardeur ondersteuning aan die grondloses verleen word om die grond produktief en leefbaar te gebruik. In die

¹²⁵¹ *The Landless People's Charter.*

¹²⁵² *The Landless of South Africa* 1.

¹²⁵³ Craeynest *War on Want*. <http://www.waronwant.org/?lid=1274> [Datum van gebruik: 10 Oktober 2003].

¹²⁵⁴ Die haalbaarheid van sodanige beleid word bevraagteken. Landelike gebiede dra by tot die ekonomie deur die voorsiening van landbouprodukte. Die vraag is dus hoe hierdie beleid Vervolg...

geval van grondeise, moet voorkeur verleen word aan die herstel van regte in grond en nie finansiële vergoeding nie, sodat herverdeling van grond kan plaasvind. Wanneer grond aan 'n gemeenskap toegeken word, moet *almal* in die gemeenskap gelyke toegang tot die grond hê. Alle vakante staatsgrond moet aan die grondloses oorgedra word.¹²⁵⁵

Alhoewel daar begrip is vir die grondloses, is die mening dat bogemelde voorstelle nie kan bydra tot geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling nie. Eerstens is die herstel van grondregte nie in alle gevalle moontlik nie. Alhoewel groot stukke staatsgrond wel vakant is, kan nie al hierdie grond vir herverdeling beskikbaar gestel word nie, aangesien hierdie grond ook vir ander doeleindes benodig word. Voordat grond en veral vakante staatsgrond, aan grondloses verskaf kan word, moet dit van die basiese dienste¹²⁵⁶ voorsien word. Die voorsiening van dienste aan hierdie grond is baie duur en sal belemmer word deur *inter alia* die ligging van hierdie grond ten opsigte van die stedelike gebiede en die ver afstande wat hierdie dienste aangelê moet word. Nie alle persone aan wie grond toeken word sal alternatiewe metodes van diensvoorsiening soos kragopwekkers en boorgate kan bekostig nie. Weens onkunde sal hierdie grond nie na behore bewerk word nie en dit sal as hulpbron verlore gaan. Laastens is nie alle vakante staatsgrond geskik vir menslike bewoning nie weens onder ander swak grondoestande.

5.1.6.3.1.3 POSISIE VAN HUURARBEIDERS

Die huurarbeiderstelsel in Suid-Afrika word sedert die middel van die 19de eeu toegepas.¹²⁵⁷ Hierdie stelsel behels dat 'n familie toegelaat word om op 'n plaas te woon en weidingsregte en/of verbouingsregte by ooreenkoms te ontvang in ruil vir arbeid wat aan die eienaar van die grondstuk verskaf word.¹²⁵⁸ Die okkupasiereg, beweidingsreg en verbouingsreg van 'n huurarbeider word ingevolge artikel 25(6) van die *Grondwet* beskerm. Weens hierdie beskerming, het konflik tussen die grondeienaar en die huurarbeider ontstaan, wat aanleiding gegee het tot die promulgering van die *Wet op Grondhervorming (Huurarbeiders)*.¹²⁵⁹ Hierdie Wet onderskei uitdruklik tussen huurarbeiders en plaaswerkers. Laasgenoemde is persone wat uit hoofde van 'n dienskontrak in diens op 'n plaas is en wat in ruil vir die arbeid hoofsaaklik in kontant of ander vorm van vergoeding betaal word.

¹²⁵⁵ produktiwiteit, voorsiening van landbouprodukte en ander ekonomiese faktore sal beïnvloed? *The Landless People's Charter*; Cooper *Agriculture* 348 ev. Sien ook James "Land for the Landless: Conflicting Images of Rural and Urban in South Africa's Land Reform Programme" January 2001 *Journal of Contemporary African Studies* vol 19 no 1 93 ev.

¹²⁵⁶ Soos water, riool en 'n padinfrastruktuur.

¹²⁵⁷ Hierdie stelsel word tans veral in gedeeltes van KwaZulu-Natal, Mpumalanga en die Limpopo Provinsie toegepas. Pienaar *Huurarbeiders-Baas of Klaas?* 131.

¹²⁵⁸ Volgens Pienaar het die huurarbeider nie noodwendig die arbeid persoonlik verskaf nie, maar moes toesien dat 'n geskikte werker in sy plek beskikbaar gestel word om die arbeid te verrig.

¹²⁵⁹ 3 van 1996.

Plaaswerkers is verplig om arbeid persoonlik te lewer. Eersgenoemde is 'n persoon wat op 'n plaas woon of die reg het om daarop te woon en wat die reg het of gehad het om grond vir verbouing of weiveld op die plaas of 'n ander plaas van die eienaar te gebruik en as teenprestasie vir daardie reg arbeid aan die eienaar of huurder verskaf of verskaf het. Dit sluit ook die reg in wat 'n ouer of grootouer gehad het om op 'n plaas te woon en die grond vir verbouing of weiveld te gebruik en as teenprestasie vir daardie reg, arbeid aan die eienaar of huurder van daardie plaas te verskaf het.¹²⁶⁰ Die reg op bewoning sluit die familie¹²⁶¹ van die huurarbeider in.

Beide die huurarbeider en grondeienaar se regte word deur bogemelde Wet beskerm. Wanneer die huurarbeider al die vereistes nakom soos in die Wet vervat, het hy 'n gevestigde reg¹²⁶² en word hy nie slegs beskerm teen uitsetting van of hervestiging¹²⁶³ op 'n ander gedeelte van die grond nie, maar ontvang ook die reg om die Grondeishof te nader vir die verkryging van eiendomsreg of ander regte in 'n grondstuk of gedeelte daarvan.¹²⁶⁴ Die toekenning van óf eiendomsreg óf ander regte aan die huurarbeider word geag 'n onteiening te wees. Indien hierdie persoon eiendomsreg ontvang, word die grond verdeel,¹²⁶⁵ opgemeet en in die naam van die huurarbeider geregistreer. Sodra hierdie persoon eiendomsreg of ander regte in die grondstuk of vergoeding in die plek daarvan ontvang, verval sy reg as huurarbeider.¹²⁶⁶

Alhoewel die regering sedert 1994 pogings deur beleide aangewend het om grond aan die grondloses te gee, is weinig egter al gedoen om hierdie beleide tot uitvoer te bring. Indien grondlose landelike inwoners van grond voorsien word, sal dit armoede bekamp wat die eerste tree tot geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling is.

1260

A 1.

1261

Dit is dus die huurarbeider se grootouer, ouer, gade of afhanklike en geassosieerde.

1262

Pienaar "Labour tenancy: recent developments in case law" 1998 *Stell LR* vol 9 no 1 314. Sien *Mahlangu v De Jager* 1997 JOL 10 (GEH); *Zulu and Others v Van Rensburg and Others* 1996 4 SA 1236 (GEH); *Klopper and Others v Mkhize and Others* 1998 1 SA 406 (N) & *Tselentis Mining (Pty) Ltd and Another v Mdlalose and Others* 1998 1 SA 411 (N).

1263

Uitsetting en hervestiging van huurarbeiders kan slegs plaasvind indien die Grondeishof 'n bevel in die verband uitgereik het en die nodige vergoeding aan sodanige persoon betaal is.

1264

A 16(1). Dit sluit in die grond wat hy geregtig is om te bewoon of te gebruik, die grond wat hy of sy familie gedurende 'n tydperk van vyf jaar onmiddellik voor die inwerkingtreding van hierdie Wet bewoon of gebruik het en waarvan hy of sy familie in stryd met die bepaling van 'n ooreenkoms tussen die partye ontnem is, regte in grond elders op die plaas of in die omgewing wat deur die eienaar van die plaas voorgestel is en die serwitute van reg van toegang tot water, reg van weg of ander serwitute wat noodsaaklik of bestaanbaar is met die regte wat hy geniet of voorheen as huurarbeider geniet het of die ander vergoedende grond of regte in grond en serwitute wat hy kan aanvaar, te koop en te laat registreer:

1265

In hierdie geval sal die bepaling van die *Wet op Onderverdeling van Landbougrond* 70 van 1970 nie vt wees nie.

1266

A 3(2)(d). Pienaar *Huurarbeiders - Baas of Klaas?* 140.

5.1.6.3.2 AFBAKENING VAN GRENSE

Grense bepaal die grootte en karakter van die gemeenskap. Afhangende van die grens, kan 'n gemeenskap behoeftig of welgesteld wees of voldoende infrastruktuur hê of nie. Grense het 'n invloed op beide potensiele inkomste en uitgawes. Grense bepaal watter gebied 'n munisipaliteit moet bedien. Dit beïnvloed die beleggings wat benodig word vir voldoende verskaffing van infrastrukture en dienste aan die gebied.¹²⁶⁷ Die doel van afbakening is om 'n *wall-to-wall* plaaslike regeringsstelsel bekend te stel. Uit hoofde van hierdie stelsel, sal beide landelike en stedelike grond in Suid-Afrika onder die jurisdiksie van 'n munisipaliteit val en elke munisipaliteit sal dus 'n grens met een of meer munisipaliteite deel.¹²⁶⁸

Afbakening het derhalwe meegebring dat landelike gebiede wat in die verlede nie deel van 'n munisipaliteit gevorm het nie, nou wel onder die jurisdiksie van 'n plaaslike owerheid sorteer. Plaaslike owerhede moet dus in hulle beplanning voorsiening maak vir die verskaffing van ingenieursdienste aan die landelike gebiede. Afbakening sal ook meebring dat daar nie weer swak beplanning in die landelike gebiede plaasgevind nie en sal verhoed dat hulpbronne oneweredig tussen die gemeenskappe verdeel word. Landelike gebiede behoort nou dienste en infrastrukture te ontvang, aangesien die plaaslike owerhede nou daarvoor moet voorsiening maak in hulle begrotings. Afgesien daarvan dat ontwikkeling in landelike gebiede by wyse van verskillende beleide sal geskied, sal die geïntegreerde ontwikkelingsplan van die plaaslike owerheid moet verwys na beplanning in die landelike gebiede.

5.1.6.3.3 DORPSBEPLANNINGSKEMAS

Die doel van 'n dorpsbeplanningskema is die gekoördineerde en harmonieuse ontwikkeling van die gebied waarop dit betrekking het, op so 'n wyse om 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.¹²⁶⁹ 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. Elke plaaslike owerheid het in

¹²⁶⁷ Department of Provincial and Local Government *Demarcation* <http://www.local.gov.za/DCD/dcdindex.html> [Datum van gebruik: 13 Oktober 2003].

¹²⁶⁸ Afbakeningsraad *Media Verklaring* - 20 Januarie 2000. <http://www.demarcation.org.za/demarcprocess/2000/2001matters.htm> [Datum van gebruik: 13 Oktober 2003]. Sien ook Bekink "South African local government demarcation 2000: Some points of interest" 2000 *De Jure* vol 1 no 33 319-326.

¹²⁶⁹ A19 van die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe* 15 van 1986. Olivier *et al* "Fisiese Beplanning" in *Statutêre Sakereg* 15 *ev.* Pienaar *Doktorale Proefskrif* 101 *ev.* Sien ook Van Wyk & Van Wyk "The observance by a local authority of a town planning scheme" in *SA PR* vol 5 no 2 1990 256 *ev.*

die verlede, in ooreenstemming met die bepalings van die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe*,¹²⁷⁰ 'n dorpsbeplanningskema vir sy gebied opgestel. Aangesien hierdie stuk wetgewing slegs van toepassing is op stedelike gebiede, is die skemas net vir hierdie gebiede opgestel. Landelike gebiede is uitgesluit van die werking van bogemelde *Ordonnansie* en bestaan meestal ook nie uit bestaande dorpe nie, wat die funksie van dorpsbeplanningskemas dus nie daarop van toepassing gemaak het nie. Afbakening van grense het egter teweeg gebring dat sommige plaaslike owerhede¹²⁷¹ se jurisdiksiegebied bestaan uit landelike en stedelike gebiede. Die toepassing van die *Ordonnansie* in hierdie gebiede word bemoeilik, aangesien een gedeelte van 'n plaaslike owerheid deur wetgewing gereguleer word en 'n ander nie. Ten einde hierdie probleem aan te spreek, is die *Wetsontwerp op Grondgebruiksbestuur* van 2003, uitgevaardig. Soos elders in die proefskrif uiteengesit,¹²⁷² bepaal die nuwe wetgewing¹²⁷³ en konsepwetgewing¹²⁷⁴ dat plaaslike owerhede binne vyf jaar na inwerkingtreding van bogemelde wetgewing, grondgebruikskemas of soneringskemas vir hulle jurisdiksiegebied¹²⁷⁵ moet opstel.

Hierdie grondgebruikskema moet die gebruik van die grond in die jurisdiksiegebied van die plaaslike owerheid reguleer en kan bepalings ten opsigte van die digtheid, hoogte van geboue ens oplê. Die implikasie is dat ontwikkeling in landelike gebiede nou baie meer gestruktureerd en georden gaan plaasvind. Grondeienaars gaan nie meer net op hulle grond doen wat hulle goed dink nie. Alle ontwikkeling sal in oorleg met die plaaslike owerheid geskied. Die voordeel hieraan verbonde is dat 'n register van grondgebruike binne die gebied van die plaaslike owerheid opgestel gaan word en dat dit met elke ontwikkeling wat binne 'n gebied plaasvind op datum gehou sal word. Inligting wat oordeelkundige ontwikkeling van 'n gebied sal behels, gaan onmiddellik beskikbaar wees.

5.1.6.3.4 WELMA BOERDERY-SAAK

Weens die feit dat daar nie spesifieke wetgewing op die ontwikkeling van landelike grond bestaan nie en weens die feit dat daar behoefte ontstaan het om landelike grond te ontwikkel, word die *Ordonnansie* aangewend vir ontwikkeling van landelike grond in Gauteng. Grondontwikkeling in landelike gebiede kan geskied deur byvoorbeeld 'n hersoneringsaansoek, dorpsstigtingsaansoek of toestemmingsgebruiks-aansoek by die plaaslike owerheid in te dien. 'n Hersoneringsaansoek behels die wysiging van die sonering van die grond vanaf landbou of onbepaald na byvoorbeeld nywerheid

¹²⁷⁰

15 van 1986.

¹²⁷¹

Bv die Stad Tshwane Metropolitaanse Munisipaliteit.

¹²⁷²

Sien 4.2.8.5.4.1 *supra*.

¹²⁷³

Gauteng Wet op Ontwikkelingsbeplanning 3 van 2003.

¹²⁷⁴

Wetsontwerp op Grondgebruiksbestuur van 2002.

¹²⁷⁵

Dit sluit dus landelike en stedelike gebiede in.

of industrieel. 'n Dorpstigtingsaansoek behels die stigting van 'n dorp op die landbougrond, terwyl 'n toestemmingsgebruiksaansoek by die plaaslike owerheid ingedien kan word waardeur landbougrond ontwikkel kan word. Laasgenoemde word gereël deur die dorpsbeplanningskema van toepassing op die gebied, terwyl eersgenoemde deur die *Ordonnansie* gereël word.

Ontwikkeling van landelike grond by wyse van hersonering het egter gedurende 2000 verander met die hofuitspraak van *Welma Boerdery (Edms) Beperk vs Pretoria Stadsraad*.¹²⁷⁶ Die applikant is die geregistreerde eienaar van 'n plaas in die distrik Pretoria, wat aansoek gedoen het vir die hersonering van 'n gedeelte van die plaas. Die aansoek is deur die respondent van die hand gewys. Die applikant vra derhalwe dat die besluit van die respondent hersien word. Die aansoek wat van die hand gewys is, behels die hersonering van die plaas vir doeleindes van 'n winkelsentrum, wat uit agt geboue sou bestaan. Die regspraak waaroor die hof moes beslis, was of artikel 56 van die *Ordonnansie* se hersoneringsprosedures in bogemelde omstandighede aangewend mag word en of dorpstigting ingevolge artikel 96 die aangewese prosedure is.

Die hof het die definisie van 'n dorp soos uiteengesit in die *Ordonnansie*, as uitgangspunt geneem. 'n Dorp word omskryf as enige grond wat uitgelê, verdeel of ontwikkel is as terreine vir woon-, besigheids-, nywerheids- of soortgelyke doeleindes waar sodanige terreine op so 'n wyse gerangskik is dat hulle gekruis word deur, verbind word met of grens aan enige straat. 'n Terrein of straat omvat 'n reg van weg of enige terrein of straat wat nie opgemeet is nie of wat denkbeeldig van aard is.¹²⁷⁷ Die hof het bevind dat dit duidelik is dat die applikant eintlik 'n dorp wil stig en dat dit in ooreenstemming die bepaling van die *Ordonnansie* moet geskied. Die hof het verder beslis dat artikel 56 handel oor die hersonering van grond in 'n reeds gestigte dorp. In 'n *obiter dictum* het die hof gesê dat regte nie deur middel van hersonering op landbougrond gevestig kan word nie, ongeag of dit 'n enkele reg of meerdere regte is. Die aansoek is van die hand gewys.

Uit hoofde van artikel 66 van die *Ordonnansie* kan landbougrond slegs vir *bona fide* boerdery aktiwiteite, gebruik word. Geen handelinge anders as boerdery aktiwiteite mag verrig word, sonder die indiening van 'n dorpstigtingsaansoek nie.¹²⁷⁸ Geen regte kan dus op landbougrond gevestig word

¹²⁷⁶

Saaknommer 24777/99 gedateer 30 Mei 2000, ongerapporteer.

¹²⁷⁷A 1(1)(v) van die *Ordonnansie*.¹²⁷⁸

In 'n regsopinie wat rakende die aangeleentheid verkry is, is spesifiek gekyk na die moontlikheid dat 'n tweede woonhuis op landbougrond opgerig kan word. Die opinie wys uit dat die oprigting van 'n tweede woonhuis die waarskynlikheid skep dat die ontwikkeling as 'n uitleg van meer as een terrein vir woondoeleindes kwalifiseer veral as in ag geneem word dat elke woonhuis oor 'n toegangspad en/of parkeerarea sal beskik. Dit plaas so 'n ontwikkeling onmiddellik binne die kader van die definisie van 'n dorp en negeer onmiddellik die

Vervolg...

as dit nie deur middel van dorpsstigting verkry is nie. Landbougrond en dus landelike gebiede (wat geen formele erwe het nie) kan slegs by wyse van dorpsstigting ontwikkel word. Ontwikkeling gaan dus gestrem word weens die feit dat landelike gemeenskappe meestal nie die finansiële steun het om dorpe op hulle eiendomme te stig nie. Inwoners van landelike gebiede wie se erwe nie geskik is om op te boer nie, sal niks anders daarop kan doen as om daar te woon nie. Die persone het dus nie enige geleentheid om 'n inkomste op 'n ander wyse as deur landbou te verkry nie.

Die probleem wat egter ondervind word as 'n dorp op landbougrond gestig word, is eerstens dat die landelike gebied moontlik sy karakter kan verloor. Die nuutgestigte dorp moet van dienste voorsien word. Die landelike gebiede het meestal nie die infrastrukture vir die installering van hierdie dienste nie en plaaslike owerhede sal teen baie hoë koste infrastrukture aan die landelike gebiede moet verskaf ten einde dienste aan die nuwe dorp aan te lê en te voorsien. Plaaslike owerhede beskik egter nie oor die finansies om hierdie dienste aan te lê nie en derhalwe sal hierdie dorpe nooit kan realiseer nie en mense sal steeds nie hulle grond kan ontwikkel nie.

5.1.6.4 ROL VAN TRADISIONELE LEIERS IN DIE GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE LANDELIKE GRONDONTWIKKELINGSPROSES

5.1.6.4.1 INLEIDING

In 1994 het Suid-Afrika 'n nuwe grondwetlike bedeling, gebaseer op demokrasie, gelykheid, fundamentele regte en rekonstruksie, betree. Binne hierdie konteks moes tradisionele leiers¹²⁷⁹ se posisies herevalueer word.¹²⁸⁰ Daar is vir baie jare regserkenning gegee aan tradisionele leiers in die Suid-Afrikaanse wetgewing, soos byvoorbeeld in die *Swart Administrasie Wet*¹²⁸¹ en die *Wet op*

moontlikheid van hersonering i t v die hofuitspraak. Die opinie wys derhalwe uit dat nie soseer die hofuitspraak nie, maar wel die wye definisie van dorp, die magtiging van 'n tweede woonhuis of gastehuis op landbougrond verbied. (Roestoff Venter & Kruse *Toepassing van hofbeslissing - Welma Boerdery / Pretoria Stadsraad op plaasgrond en landbouhoewes* Gedateer 3 April 2001.

'n Tweede regsopinie is t o v die aangeleentheid verkry. Hierdie opinie gee 'n uitleg van die definisie van 'n dorp. U h v hierdie opinie staan die definisie op twee bene, nl erwe en strate. Die opinie wys uit dat die definisie eers aanwending vind as meer as een erf betrokke is. Slegs, as meer as een erf betrokke is, sal dorpsstigting vt wees met dien verstande dat dit aan 'n straat grens. U1 hoofde van die opinie is dit wel moontlik om 'n tweede woonhuis op landbougrond op te rig en kan dit by wyse van hersonering geskied. Raath *Opinion Welma Boerdery / Pretoria Stadsraad* Gedateer 19 Junie 2001.

¹²⁷⁹ Daar is na bewering ongeveer 800 tradisionele leiers in die land. Hierdie tradisionele leiers word bygestaan deur ongeveer 10 000 tradisionele raadgevers. Meer as 16,5 miljoen landelike mense woon onder die jurisdiksie van tradisionele leiers.

¹²⁸⁰ Du Plessis & Scheepers *House of Traditional Leaders: Role, problems and future* vol 1 2000 Paper delivered at the Colloquium and the Law III November 1999 Potchefstroom. <http://www.puk.ac.za/lawper/2000-1/dupschee-1.html> [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003].

¹²⁸¹ 38 van 1927.

Swart Owerhede.¹²⁸² Hierdie regserkenning is bevestig in die *Grondwet*. Hierin word die instelling, status en rol van tradisionele leierskap volgens die gewoontereg, met ander woorde die instelling van tradisionele leiers deur erfopvolging, erken.¹²⁸³ Alhoewel dit die instelling, status en rol van tradisionele leierskap erken, word min aandag gegee aan een van land se langste oorblywende strukture. Die plek en rol van tradisionele leiers in Suid-Afrika se nuwe politieke sisteem word egter nie duidelik in die *Grondwet* uiteengesit nie. Die tradisionele leiers is dus nie seker van hulle funksies en rol in die gemeenskap en die plaaslike owerhede nie. Die *Grondwet* is dus nie duidelik hoe hierdie leiers in die plaaslike regeeringsstelsel geïntegreer moet word nie.¹²⁸⁴

5.1.6.4.2 WAT IS TRADISIONELE LEIERSKAP

Tradisionele leierskap is 'n instansie wat oor honderde jare ontwikkel het en is een van die oudste vorms van regering in beide Suid-Afrika en die res van die wêreld.¹²⁸⁵ Dit het die mense van Afrika deur *inter alia* oorlog, slawery en die apartheidperiode gelei.¹²⁸⁶ Tradisionele leierskap is 'n vorm van plaaslike owerheid en is 'n gebruik wat van geslag na geslag oorgedra word. Tradisionele leiers vervul 'n verskeidenheid rolle in hulle gemeenskap. Ten einde hierdie rolle te verstaan is dit nodig om na die begrip "tradisioneel" te kyk. Die *Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal* (HAT)¹²⁸⁷ omskryf "tradisioneel" as "volgens die tradisie: wat op oorlewing berus" terwyl "tradisie" omskryf word as "die oordra van geslag aan (op) geslag, mondelings of in skrif, van geestelike besittings, kultuurgoedere." Mabutla¹²⁸⁸ omskryf "tradisie" as "the handing down orally of belief, customs, etc. from generation to generation." Hy omskryf dit ook as:

a long established custom or practice that has the effect of an unwritten law, specifically, any of the usage of a school of art or literature handed down through the generations, and generally

¹²⁸² 68 van 1951. Die *Traditional Leadership and Governance Framework Act* 41 of 2003 is 'n verdere wet wat op tradisionele leiers van toepassing is. Weens die feit dat hierdie studie slegs handel met wetgewing wat uitgegee is tot 31 Oktober 2003, is hierdie Wet nie hier bespreek nie aangesien dit eers in Desember 2003 gepromulgeer is.

¹²⁸³ Hfst 12, a 211(1).

¹²⁸⁴ Mtinkulu "Traditional leaders and the Constitution" 1996 *POLITEIA* vol 15 no 2 <http://www.unisa.ac.za/dept/press/politeia/152/trad.html> [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003]; Du Plessis & Scheepers *Tradisionele leiers 2; Discussion document on Traditional Leadership and Institutions* <http://polity.org.za/govdocs/discuss/draft-traditional1.html> [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003].

¹²⁸⁵ Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering *A draft discussion document towards a White Paper on Traditional Leadership and Institutions* 26 April 2000 <http://polity.org.za/govdocs/discuss/draft-traditional1.html> [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003].

¹²⁸⁶ *Discussion document on Traditional Leadership and Institutions*.

¹²⁸⁷ Odendaal et al HAT 1097.

¹²⁸⁸ Mabutla "The fate of Traditional Leaders in Post-Apartheid South Africa" Paper delivered at the Southeastern Regional Seminar 6 & 7 April 2001 *African Studies* Kentucky <http://www.ecu.edu/african/sersas/papers/MabutlaFG26Mar01.htm> [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003].

observed.

Mens kan dus na tradisie verwys as 'n twee rigting proses, naamlik waar 'n party in beheer 'n verwagte gebruik oorgee of oordra aan 'n ontvanger wat die gebruik in trust hou vir die toekomstige generasies. Hierdie wedersydse oordrag van gebruike kan ook beskou word as 'n kontrak tussen die partye. Die belangrikste feit rakende die proses is die oordrag van gebruike, mondelings of skriftelik, wat tydig ontvang moet word vir toekomstige gebruik. Die gebruik moet in so 'n vorm wees dat toekomstige generasies dit verstaan en aanvaar en uitoefen.

5.1.6.4.3 WAT BEHELS TRADISIONELE LEIERSKAP

'n *Kgosi* (of tradisionele leier) is 'n *kgosi ke kgosi ka batho*,¹²⁸⁹ die vader van sy mense en die bindende faktor wat dien as 'n simbool van eenheid van die groep.¹²⁹⁰ Tradisioneel is hierdie leiers nie verkies tot tradisionele leiers by wyse van verkiesings nie, maar het dit geërf vanaf 'n vader of oom.¹²⁹¹ Daardie persoon wat as gevolg van geboorte of rituele verkiesing, die tradisionele gebruik verteenwoordig, het gesag of leierskap geërf en kan nie verontagsaam word nie. Gesag of leierskap word gesien as 'n gewettigde mag wat vrywillige gehoorsaamheid aan die gesag insluit.¹²⁹² Tradisionele leierskap het egter verander met die daarstelling van die *Swart Administrasie Wet*¹²⁹³ en die *Wet op Swart Owerhede*.¹²⁹⁴ Uit hoofde van hierdie wetgewing, kan 'n persoon as tradisionele leier, kaptein of hoofman deur 'n minister aangewys word. Die aanwysing van tradisionele leiers deur middel van wetgewing stem nie ooreen met die gebruike van die swart stamme, waar die koning die posisie geërf het en dus die kaptene en hoofmanne kon aanwys nie. Dit is so gestel:

It was a public office created by statute. That is the reversal of the position of the chief in traditional society, in which the role of the chief was to represent his people according to the

¹²⁸⁹ 'n Leier is 'n leier a g v sy mense.

¹²⁹⁰ Du Plessis & Scheepers *Tradisionele leiers*.

¹²⁹¹ Mzimkulu *Traditional leaders and the Constitution*; Ntsebeza *South Africa's Land Tenure Reform programme*.

¹²⁹² Mabutla *The fate of Traditional Leaders*.

¹²⁹³ 38 van 1927. I t v a 2(8) van die Wet kon die minister enigeen as kaptein of hoofman van 'n stammedersetting in 'n gebied aanstel en kon dus ook die aangestelde kaptein of hoofman van die posisie ontnem. I t v a 5 van die Wet was die minister by magte om die grense van die gebied van 'n stam of van 'n stammedersetting te bepaal en te verander. A 3(1) van die Wet bepaal dat 'n stam nie verantwoordelik gehou kon word vir die persoonlike verpligtings van sy tradisionele leier nie en 'n stam of die grond wat 'n stam bewoon was ook nie verbonde deur 'n kontrak of aanspreeklikheid wat 'n tradisionele leier aangegaan het, tensy dit deur die Minister goedgekeur is nadat die meerderheid van die volwasse manlike lede van die stam dit aangeneem het. A 12 van die Wet verleen magte aan tradisionele leiers om sekere siviele geskille te besleg, terwyl a 20 bevoegdhede aan tradisionele leiers verleen om enige statutêre misdryf te verhoor.

¹²⁹⁴ 68 van 1951. A 2 van die *Wet op Swart Owerhede* bepaal dat die Staatspresident 'n stamowerheid (tradisionele leierskap) kan instel. Die Wet bepaal die werksaamhede en die samestelling van hierdie stamowerhede.

dictates of customary practise. This reversal, effected by the Act, has plainly made the appointment, suspension and deposition of chiefs subject to political manipulation.¹²⁹⁵

5.1.6.4.4 ROL EN FUNKSIES VAN TRADISIONELE LEIERS

Die rol van tradisionele leiers sluit die grond en die ontwikkeling daarop in. Die stam besit stamgrond, maar die tradisionele leier bestuur die grond en hou dit in trust namens die stamlede. Gebruike in die gewoontereg bepaal dat tradisionele leiers in beheer van die grond is en derhalwe is dit hulle plig om die toewysing en die gebruik daarvan te administreer. Die toewysing van grond geskied gewoonlik in ooreenstemming met die siening van die stamlede wat in die betrokke gebied woon, waar die grond wat toegewys moet word, geleë is. Die stam as eienaar van die grond bepaal hoe, waarvoor en wanneer dit gebruik kan word.¹²⁹⁶ Buiten bogemelde, vervul dit ook die rol van regter in howe, mediator in dispute en adviseur in landbou- en familie aangeleenthede. Hulle vervul wetgewende, uitvoerende en regsprekende funksies. Dit het duidelik geword dat tradisionele owerhede die enigste bestaande vorm van plaaslike regering in landelike gebiede was, aangesien gekose plaaslike regering in die verlede slegs van toepassing op stedelike gebiede was.

Die situasie het egter verander met die afbakening van die grense van plaaslike owerhede na die munisipale verkiesings van 5 Desember 2000. Na konsultasie met tradisionele leiers is grense van veral die landelike gebiede weer afgebaken ten einde aan meeste van die eise van die tradisionele leiers te voldoen.¹²⁹⁷ Die indeling van stamgrond onder die jurisdiksie van 'n plaaslike owerheid het 'n groot probleem geskep. Tradisionele leiers hou stamgrond in trust vir die stamlede. In sommige gevalle is stamgrond kilometers ver van mekaar geleë. Die afbakeningsproses het veroorsaak dat nie alle grond wat aan 'n stam behoort onder een plaaslike owerheid val nie, maar soms in twee of meer plaaslike owerhede se jurisdiksiegebied geleë is.¹²⁹⁸ Ten spyte van die afbakeningsproses, lyk dit onmoontlik dat in die afsienbare toekoms, dit finansiële of praktiese moontlik gaan wees om hierdie

¹²⁹⁵ Discussion document on Traditional Leadership and Institutions.

¹²⁹⁶ Mtimkulu Traditional leaders and the Constitution. Mabutla *The fate of Traditional Leaders*.

¹²⁹⁷ Heelwat hofsake is deur die howe aangehoor rakende die rol van tradisionele leiers in plaaslike owerheid. Sien by *African National Congress and another v Minister of Local Government and Housing (KwaZulu-Natal) and others* 1998 JOL 2236 (KH); *Congress of Traditional leaders of SA v Member of Executive Council for Local Government and Housing, Eastern Cape Province and others* 1998 JOL 307 (Tk); *Cape Metropolitan Council v Min for Provincial Affairs and Constitutional Development and another* 1999 JOL 5399 (K); *Executive Council of the Province of the Western Cape v Minister for Provincial Affairs and Constitutional Development of the Republic of SA and another*; *Executive Council of KwaZulu-Natal v President of the RSA and others* 1999 JOL 5630 (KH).

¹²⁹⁸ Mabutla *The fate of Traditional Leaders*; Ministry for Provincial and Local Government Government meets Traditional Leaders 17 May 2000 <http://www.policy.org.za/govdocs/pr/2000/pr0517.html> [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003].

vorm van landelike regering met 'n omvangryke en volhoubare alternatief te vervang.¹²⁹⁹

Die toekomstige rol van tradisionele leiers in die ontwikkelingsproses van landelike gebiede is belangrik, aangesien wetgewing erken dat tradisionele leiers 'n rol het om te speel in veral landelike grondontwikkeling en ontwikkelingsbeplanning.¹³⁰⁰ Dit moet in gedagte gehou word dat tradisionele leiers en tradisionele owerhede in landelike gebiede 'n waardevolle inset kan lewer in die landelike ontwikkelingsproses.¹³⁰¹ As administratiewe gesag, is tradisionele leiers die beste toegerus om verslag te lewer rakende die behoeftes in hulle gebiede. Ingevolge die *Grondwet*¹³⁰² is 'n tradisionele leier ampshalwe daarop geregtig om 'n lid van daardie raad te wees tot 30 April 1999 (dus tot die afbakening van grense)¹³⁰³ of totdat 'n Parlements wet anders bepaal. Die *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture*¹³⁰⁴ bepaal dan ook die rol en deelname van tradisionele leiers in munisipale rade.¹³⁰⁵ Alhoewel tradisionele leiers aan die verrigtinge van die raad mag deelneem, het dit egter nie stemreg nie en vorm dit nie deel van die besluitnemingsliggaam van die plaaslike owerheid nie.¹³⁰⁶ Ten spyte van bogenoemde is dit duidelik dat tradisionele leiers se regte baie ingeperk is.

Ten einde die onduidelikhede ten opsigte van die rolle van tradisionele leiers op te klaar, is die

1299

Du Plessis & Scheepers *Tradisionele leiers: erkenning en die pad vorentoe* 1998 vol 1 1998 http://www.puk.ac.za/lawpvt/1998_1/dupscheab.html [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003]; Department of Provincial and Local Government "Section D: Institutional Systems: Traditional Leadership" in *The White Paper on Local Government* 4.1. <http://www.local.gov.za/DCD/policydocs/whitepaper/wp4.htm#4> [Datum van Gebruik: 21 September 2003].

1300

So by het tradisionele leiers 'n belangrike rol gespeel in die formulering van geïntegreerde ontwikkelingsplanne soos bepaal deur die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*.

1301

Du Plessis & Scheepers *Tradisionele leiers*.

1302

A 26(1)(b) Skedule 6.

1303

Sedert 2000 is tradisionele leiers nie meer geregtig om op munisipale rade te dien nie, aangesien die gekose raadslid vir die gebied as spreekbuis vir die stamgemeenskap op tree. In meeste van die gevalle is die raadslid nie lid van die stam nie en woon ook nie in die onmiddellike omgewing van die stamgrond nie en is derhalwe nie altyd in staat om hulle behoeftes na behore weer te gee nie.

1304

117 van 1998. Deel 6.

1305

A 81(1) bepaal dat tradisionele owerhede wat tradisioneel 'n stelsel van gewoontereg in die gebied van 'n munisipaliteit handhaaf, deur hul leiers aan die verrigtinge van die raad van die munisipaliteit kan deelneem en sodanige tradisionele leiers moet toegelaat word om enige vergadering van die raad by te woon en daaraan deel te neem. Die getal tradisionele leiers wat aan die verrigtinge van 'n munisipale raad kan deelneem, mag nie 20% van die totale getal raadslede in daardie raad oorskry nie, maar indien die raad minder as 10 raadslede het, kan slegs een tradisionele leier deelneem. Indien die aantal tradisionele leiers wat in 'n munisipaliteit se regsgebied geïdentifiseer is, 20% van die totale aantal raadslede oorskry, kan die LUR 'n rotasiestelsel vir daardie tradisionele leiers bepaal. Tradisionele leiers moet die geleentheid gebied word om 'n mening oor die aangeleentheid uit te spreek, voordat 'n munisipale raad 'n besluit neem oor enige aangeleentheid wat die gebied van 'n tradisionele owerheid direk raak.

1306

A 81(5); Ministry for Provincial and Local Government *Municipal Structures Second Amendment Bill* 25 November 2000 <http://www.polity.org.za/govdocs/pr/2000/pr1125a.html> [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003]; Lovell "Land row threatens SA elections" 9 November 2000 *ZA NOW*. <http://mg.co.za/mg/za/archive/2000nov/09novam-news.html> [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003].

*Witskrif op Tradisionele Leiers*¹³⁰⁷ opgestel. In terme van die *Witskrif* behels die rol van die tradisionele leier in die ontwikkeling van hulle plaaslike gebied en gemeenskap, die maak van aanbevelings ten opsigte van die toewysing van grond en die hantering van grond dispute en onderhandelinge met plaaslike regerings ten opsigte van die ontwikkeling van hulle gebiede. Hulle is ook verantwoordelik vir die deelname van die tradisionele gemeenskap aan die besluitnemingsproses ten opsigte van grondontwikkeling en dra by tot die ontwikkelingskoste.¹³⁰⁸ Die tradisionele leier het egter nie meer uitsluitlike magte ten opsigte van die toekenning van grond in sy gebied nie, aangesien die verenigings vir gemeenskaplike eiendom wat tot stand gekom het ingevolge die *Wet op Verenigings vir Gemeenskaplike Eiendom*, indien enige, die funksies oorgeneem het ten opsigte van die toekenning en bestuur van stamgrond.

Sommige van die funksies van tradisionele leiers hierbo uiteengesit oorvleuel egter met die konstitusionele funksies van plaaslike owerhede. Hierdie oorvleueling is 'n bron van konflik tussen tradisionele leiers en plaaslike owerhede en beperk ontwikkeling in landelike gebiede. Daar bestaan geen twyfel dat die belangrike rol wat tradisionele leiers in die ontwikkeling van hulle gebiede gespeel het, steeds moet voortgaan nie. Maar waar hoofstuk 7 van die *Grondwet* funksies aan 'n munisipaliteit toegeken het, het slegs die munisipaliteit jurisdiksie oor daardie aangeleentheid. In gevalle waar munisipaliteite alleen jurisdiksie het, byvoorbeeld in die geval van ontwikkeling, sal 'n koöperatiewe verhouding tussen die tradisionele leiers en plaaslike owerhede ontwikkel moet word ten einde die spanning hok te slaan.¹³⁰⁹ Daar is geen rede waarom tradisionele gebruike in konflik met die hedendaagse regering se vereistes moet wees nie. Wat vereis word is innoverende reëlings wat die twee sisteme kombineer tot die voordeel van die landelike gebiede en die inwoners.¹³¹⁰

¹³⁰⁷ In 2000 is die *Witskrif op Tradisionele Leiers en Instellings* in die lewe geroep. Die doel van hierdie *Witskrif* was om 'n proses aan die gang te sit ten einde die bestaan van tradisionele leiers en hulle instellings te bespreek. Die *Witskrif* stel 'n koöperatiewe model van landelike plaaslike regering voor. Dit stel voor dat gekose plaaslike regering binne die gebiede wat onder die jurisdiksie van tradisionele leiers val, op so wyse saamgestel moet word sodat tradisionele leiers verteenwoordig sal wees en dat hulle 'n rol het om te vervul. Die rol wat tradisionele leiers o a binne hierdie strukture sal vervul, sluit in die bywoning en deelname aan vergaderings en die verskaffing van advies aan die Raad t o v aangeleentehede wat hulle gebiede raak. *Discussion document on Traditional Leadership and Institutions*.

¹³⁰⁸ Dit moet in gedagte gehou word dat baie tradisionele leierskappe aandeel in ryk mineraalregte het en dat hulle weens hierdie inkomste kan bydra tot die ontwikkelingskoste van ontwikkelings binne hulle gebiede. *Section D: Traditional Leadership - White Paper on Local Government* 4.3.

¹³⁰⁹ Gedurende konsultasies met tradisionele leiers en ander rolspelers, is daar voorgestel dat daar gekose plaaslike regering in alle gebiede wat onder die jurisdiksie van tradisionele leiers val, sal wees, maar dat tradisionele leiers, as instansies naaste aan die mense, 'n rol sal speel en dat hierdie rolle gedefinieer moet word in ooreenstemming met kategorie B munisipaliteite. Hulle rolle sal dus die bywoning van vergaderings van plaaslike owerhede insluit asook die verskaffing van advies en inligting t o v die gemeenskap se behoeftes, aan rade en raadslede.

¹³¹⁰ *Section D: Traditional Leadership - White Paper on Local Government* 4.4.

Soos hierbo uiteengesit was tradisionele leiers vir baie jare die enigste vorm van plaaslike owerheid in landelike gebiede. Weens die onduidelikhede wat tans rondom tradisionele leiers bestaan, blyk dit dat hulle rol besig is om uitgedien te word. Uit hoofde van die invloed wat tradisionele leiers op hulle mense en hulle gebiede het, blyk dit dat hulle steeds 'n belangrike rol het om te vervul. Dit is duidelik dat tradisionele leiers 'n rol het om te vervul in die plaaslike regerings en daarom is voorsiening gemaak in die wetgewing van toepassing op plaaslike owerhede vir tradisionele leiers. Tradisionele leiers moet op munisipale rade verteenwoordig word en hulle moet insae hê in munisipale aangeleenthede wat hulle gebiede raak.

5.1.7 STATUTÊRE DOKUMENTE WAT 'N ROL SPEEL IN GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE LANDELIKE GRONDONTWIKKELING

Daar bestaan verskeie statutêre maatreëls wat die handeling met landelike grond reël. Sommige van hierdie wetgewing dateer uit die apartheids-era en ander is post-apartheids-wetgewing. In hierdie afdeling sal gekyk word in hoe 'n mate die onderstaande wetgewing bydra tot geïntegreerde volhoubare landelike grondontwikkeling. Ander wette wat op landbougrond van toepassing is, maar wat nie hier bespreek gaan word nie, is die *Wet op Fisiese Beplanning*,¹³¹¹ die *Wet op Adverteer langs en Toebou van Paaië*,¹³¹² die *Omheiningswet*,¹³¹³ die *Onteieningswet*,¹³¹⁴ die *Wet op Landbouplae*¹³¹⁵ en die *Wet op Omgewingsbewaring*.¹³¹⁶

5.1.7.1 DIE WET OP ONTWIKKELINGSFASILITERING

Die *Welma Boerdery-saak* het 'n tameletjie veroorsaak vir grondontwikkeling in landelike gebiede. Soos hierbo uiteengesit, kan die moontlikheid ontstaan dat geen grondontwikkeling op landelike gebiede kan plaasvind nie. Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*¹³¹⁷ kan 'n moontlike oplossing vir die probleem wees wat deur die uitspraak in die *Welma Boerdery-saak* veroorsaak is. Hierdie Wet word gesien as die integrasie van verskeie aspekte van grondontwikkeling.¹³¹⁸

Die Wet se doelstelling behels *inter alia* om algemene beginsels neer te lê wat grondontwikkeling dwarsdeur die Republiek reël en om sekuriteit van titel te bevorder.¹³¹⁹ Die ontwikkelingstribunaal wat uit hoofde van hierdie Wet tot stand kom, het soortgelyke magte as die minister in terme van die

¹³¹¹ 125 van 1991.

¹³¹² 21 van 1940. In geheel herroep op 31 Maart 1995.

¹³¹³ 31 van 1963.

¹³¹⁴ 63 van 1975.

¹³¹⁵ 36 van 1983. In die geheel herroep deur *Wet op die Uitbreiding op Landbouwette* 87 van 1996.

¹³¹⁶ 73 van 1989.

¹³¹⁷ 67 van 1995.

¹³¹⁸ Budlender *et al* 2A-3; Pienaar & Balatseng *Post-1994 Rural development* 10 en Scheepers *Law and Development* 63.

¹³¹⁹ Lang titel van die Wet.

Wet op Minder Formele Dorpstigting en is derhalwe ook bevoeg om enige beperking en serwitut wat teen die titel van die grond geregistreer is, te verwyder of op te lê.¹³²⁰ Die *Wet* maak ook voorsiening vir die omskepping van informele titel in eiendomsreg.¹³²¹ Dit geskied wanneer grondontwikkeling die vorm van 'n opgradering van 'n bestaande vestiging aanneem.¹³²²

Hoofstuk VI van die *Ontwikkelingsfasiliteringswet* bepaal die prosedures van toepassing op grondontwikkelingsaansoeke op landbougrond. Hoofstuk VI van die *Wet* bepaal slegs dat 'n grondontwikkelingsgebied op landbougrond gestig kan word. Die *Wet* definieer 'n grondontwikkelingsgebied as enige grondgebied wat die voorwerp van grondontwikkeling is, insluitende enige grond wat nie onderverdeel is of bedoel is om onderverdeel te word nie, maar waarop daar geboue is. Grondontwikkeling is enige prosedure wat op die verandering van die gebruik van grond gerig is met die doel om die grond hoofsaaklik vir residensiële, industriële, besigheid-, kleinskaalboerdery-, gemeenskaps- of soortgelyke doeleindes te gebruik.¹³²³ Uit die definisie kan ons dus sien dat daar nie 'n beperking geplaas word op die tipe ontwikkeling wat op landbougrond kan plaasvind nie, mits die beginsels soos uiteengesit in artikel 2 van die *Wet* deurgaans toegepas word. Die idee is nie om met grootskaalse landbou aktiwiteite te handel nie, maar eerder met kleiner boerdery projekte. Die hoofstuk kan dus aangewend word in die geval waar gemeenskappe met hulle grondeise geslaag het of waar opgraderingsprojekte uitgevoer word.¹³²⁴

Die impak van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* is verrykend: dit lê beginsels neer wat alle toekomstige grondontwikkeling reguleer en dit akkommodeer 'n nuwe benadering wat die ontwikkeling van beide landelike en stedelike gebiede reël en stig 'n nuwe beplannings- en ontwikkelingsinfrastruktuur.¹³²⁵ Die *Ontwikkelingsfasiliteringswet* word gesien as 'n nuttige wetgewing wat aangewend kan word vir die ontwikkeling van beide landelike en stedelike grond. Dit kan dus die hoeksteen vorm vir geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling in landelike gebiede.

Die *Witskrif op Ruimtelike Beplanning en Grondgebruiksbestuur* en die *Wetsontwerp op Grondgebruiksbestuur* is onderskeidelik gedurende 2001 en 2002 gepubliseer. Uit hoofde van hierdie dokumente kom 'n nuwe benadering tot grondontwikkeling, naamlik ruimtelike ontwikkeling,

¹³²⁰ Hornby *Land - Legal issues*.

¹³²¹ Opgradering van informele titel na eiendomsreg is slegs vt op voorlopige eiendomsreg wat nie op landelike grond toegepas kan word nie. Carey Miller & Pope *Land Title* 448; Budlender *et al* 2A-46.

¹³²² A 63(1).

¹³²³ Hfst VII handel met grondtitelaangeleenthede.

¹³²⁴ Pienaar & Balatseng *Post-1994 Rural development* 11.

¹³²⁵ Silberberg & Schoeman's *The Law of Property* 533; Pienaar & Balatseng *Post-1994 Rural development* 10.

totstand. Die hoofoogmerk van bogemelde benadering is om 'n eenvormige prosedure vir alle beplanning en ontwikkelingsaangeleenthede in beide landelike en stedelike gebiede, daar te stel. Ten einde dit te bereik, moet alle bestaande beplanningswetgewing gerasionaliseer word. Die herroeping van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* word dus in die vooruitsigte gestel.¹³²⁶

5.1.7.2 **DIE WET OP ONDERVERDELING VAN LANDBOUGGROND EN DIE ORDONNANSIE OP VERDELING VAN GROND**

Van die belangrikste statutêre maatreëls met betrekking tot landelike grondstukke was die voorskrifte van die *Wet op die Onderverdeling van Landbougrond*.¹³²⁷ Dit het hoofsaaklik ingehou dat die onderverdeling van landbougrond in kleiner eenhede of die vervreemding daarvan in onverdeelde aandeel aan mede-eienaars, uitgesonderd aandeel wat alreeds voor die inwerkingstelling van die Wet mede-eienaars toegeval het, sonder die toestemming van die Minister van Landbou verbied word. Selfs in die geval van erfopvolging mag grondstukke nie sonder die toestemming van die minister verdeel of in onverdeelde aandeel aan mede-eienaars vervreem word nie. Daar is ook 'n verbod op die verhuur van gedeeltes van 'n grondstuk vir 'n termyn van tien jaar of langer vir die lewensduur van die huurder in artikel 3(d) van die Wet gestel.¹³²⁸ Die bedoeling van die wetgewer is om die onbeheerde verdeling van landbougrond in klein onekonomiese eenhede te verbied.

Artikel 2 van die *Ordonnansie op Verdeling van Grond* bepaal dat die bepalinge van hierdie *Ordonnansie* van toepassing sal wees op die verdeling van alle grond, behalwe die verdeling van grond waarvan die staat, plaaslike owerheid of raad die eienaar is, waar die verdeling noodsaaklik is om die grense van 'n goedgekeurde dorp uit te brei, waar die grond gedefinieer is as landbougrond soos uiteengesit in artikel 1 van die *Wet op die Onderverdeling van Landbougrond*,¹³²⁹ waar die grond deel vorm van 'n goedgekeurde dorp en waar die grond uitgesluit is van die bepalinge van hierdie *Ordonnansie*. Bogemelde uitsonderings sal in ooreenstemming met die afsonderlike wetgewing daarop van toepassing mee gehandel word. Die eienaar van grond wat sy grond wil onderverdeel, moet by die Minister aansoek doen vir toestemming om die grond te verdeel. Die wenslikheid en noodsaaklikheid van die verdeling word ondersoek en 'n besluit word geneem. Nadat die grond opgemeet is, kan die ontwikkeling van die grond plaasvind.

Bogemelde wetgewing is óf reeds herroep óf is op die punt om herroep te word. Die *Wetsontwerp op*

¹³²⁶ *Silberberg & Schoeman's The Law of Property* 535.

¹³²⁷ 70 van 1970.

¹³²⁸ *Silberberg & Schoeman's The Law of Property* 106.

¹³²⁹ Hierdie Wet is herroep deur die *Wet op die Herroeping van die Wet op die Onderverdeling van Vervolg...*

Kommunale Grondregte spreek nie spesifiek die ontwikkeling van landelike grond aan nie. Dit blyk egter dat die *Wetsontwerp op Grondgebruiksbestuur* van 2002 toepassing sal vind op landelike gebiede aangesien artikel 81(2) spesifiek voorsiening maak vir deelname van tradisionele leiers in die opstel en aanneming van die dorpsbeplanningskemas en ruimtelike ontwikkelingsraamwerk van die plaaslike owerheid, in die mate wat dit die grond raak onder hulle beheer. Tradisionele leiers kan ook deelneem aan die verrigtinge waar grondontwikkelingsaansoeke op landelike grond deur die plaaslike owerheid oorweeg word. Die bestaan van een wet wat van toepassing is op beide landelike en stedelike gebiede sal bydra tot eenvormige wetgewing wat een van die vereiste vir geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling is.

5.1.7.3 DIE WET OP DIE TRANSFORMASIE VAN SEKERE LANDELIKE GEBIEDE

Die *Wet op die Transformasie van Sekere Landelike Gebiede*¹³³⁰ is gepromulgeer om die landelike beheersreg uit hoofde van die *Wet op Landelike Gebiede (Raad van Verteenwoordigers)*¹³³¹ te herroep¹³³² en stel 'n nuwe prosedure vir die oordrag van grond in sekere gebiede voor.¹³³³ Die doel van die Wet is om 'n prosedure bekend te stel waardeur die grond wat deur die staat in trust gehou word (trust grond), binne 'n voorgeskrewe tydperk, aan die inwoners oorgedra word. Alhoewel die Wet voorsiening maak vir grond binne 'n dorp, is die klem egter op die grond buite 'n dorp wat normaalweg gebruik word vir weidings- of landbouproduksiedoelendes.¹³³⁴ Die Wet bepaal dat hierdie grond aan 'n entiteit¹³³⁵ oorgedra kan word. Grond kan regstreeks vanaf die geregistreerde eienaar daarvan aan die betrokke entiteit oorgedra word, ongeag die vestiging of eiendomsreg van daardie grond onmiddellik voor daardie oordrag.¹³³⁶ Die grond sal egter nie oorgedra word nie, as die minister nie ten volle sekerheid het dat die sekerheid van beheersregte en beskerming van gebruiksregte van die inwoners, individuele lede van 'n vereniging vir gemeenskaplike eiendom of ander liggaam en die huidige en toekomstige gebruikers of okkupeerders van die grond gewaarborg kan word nie.¹³³⁷ Oordrag aan 'n entiteit sal slegs geskied nadat aan die voorgeskrewe prosedures voldoen is en indien die plaaslike owerheid in oorleg met die gemeenskap die entiteit aangetoon het

¹³³⁰ *Landbougrond* 64 van 1998. Die herroeping is egter nog nie in werking gestel nie.
¹³³¹ 94 van 1998.
¹³³² 9 van 1987.
¹³³³ *Silberberg & Schoeman's The Law of Property* 499.
¹³³⁴ *Carey-Miller & Pope Land Title* 449.
¹³³⁵ Transformation of Certain Rural Areas Bill B120 of 98: Memorandum on the Objects of the Transformation of Certain Rural Areas Bill, 1998 Part 1: Objects and Explanation 8. http://www.gov.za/bills/1998/b120_98.pdf [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003]; Du Plessis, Olivier & Pienaar "Land reform surging forward" in 1998 *SAPR* vol 13 no 2 481.
¹³³⁶ Dit sluit 'n stam of regs persoon wat tot stand gekom het u h v die *Wet op Verenigings vir Gemeenskaplike Eiendom* in.
¹³³⁷ A 3(1)(c).
¹³³⁷ A 3(2).

aan wie die grond oorgedra kan word.¹³³⁸ Enige trustgrond wat by die verstryking van die oordragstyd nie oorgedra is nie, setel in die minister, wat daardie grond in trust kan bly hou en te eniger tyd daarna oor daardie grond ooreenkomstig die beginsels van bogemelde Wet kan beskik.¹³³⁹

Ingevolge hierdie Wet word die bestaande grondbeheersisteesem vervang deur die oordrag van stukke grond aan die gemeenskap. In die proses word grond dus herverdeel. Die grond wat uit hoofde van bogemelde Wet verdeel word, is grond wat voorheen uitgehou is vir toewysing aan kleurling gemeenskappe.¹³⁴⁰ Hierdie Wet maak nie voorsiening vir 'n stelsel uit hoofde waarvan ondersteuning aan die entiteit verleen sal word in die bestuur en beheer van die grond wat oorgedra is nie. Hierbo is genoem dat ondersteuning aan die gemeenskappe aan wie grond oorgedra is, een van die groot leemtes in volhoubare landelike grondontwikkeling is. Tog voldoen dit aan die bepalings van die regering se grondhervormingsprogram aangesien dit grond aan die voorheen benadeelde groepe herverdeel.

5.1.7.4 DIE WET OP REËLING VAN GRONDTITELS

Die *Wet op Reëling van Grondtitels*¹³⁴¹ handel met die toewysing of oordrag van grond ten opsigte waarvan een of meer persone op eiendomsreg aanspraak maak, maar nie geregistreerde titelbewyse ten opsigte daarvan het nie.¹³⁴² Die belang van hierdie wetgewing is dat dit voorsiening maak vir die verkryging van 'n geregistreerde titelakte waar sekere vereistes wat deur die Wet voorgeskryf word, nagekom is.¹³⁴³ Artikel 2 van die Wet vestig die omstandighede waar bogemelde van toepassing is. Dit bepaal dat indien een of meer persone aanspraak maak op eiendomsreg van grond ten opsigte waarvan 'n titelbewys op 'n vorige geleentheid uitgereik is of van onverdeelde aandele in of bepaalde gedeeltes van sodanige grond maar sodanige persone nie geregistreerde titelbewyse ten opsigte van sodanige grond of onverdeelde aandele in of bepaalde gedeeltes van sodanige grond het nie,¹³⁴⁴ kan

1338

Aa 3(4) en 3(5).

1339

A 3(13). Sien Carey-Miller & Pope *Land Title* 449 vir 'n volledige bespreking van hierdie Wet.

1340

Silberberg & Schoeman's The Law of Property 499.

1341

111 van 1993.

1342

Lang titel van die Wet.

1343

Carey Miller & Pope *Land Title* 153.

1344

Redes waarom daar nie 'n geregistreerde titelbewyse bestaan nie, sluit in eerstens weens die versuim van 'n erfgenaam of 'n regsvoorganger om oordrag van enige sodanige grond of onverdeelde aandeel te neem, of om 'n verdelingstransport t o v enige sodanige bepaalde gedeelte te passeer, en tweedens dat die toestand in toenemende mate sal vererger a g v die vermeerdering van die getal van sodanige persone wat nie geregistreerde titelbewyse t o v die betrokke grond, of die onverdeelde aandele in of bepaalde gedeeltes van die betrokke grond, het nie; of derdens dat die koste van die verkryging op die gewone wyse van geregistreerde titelbewyse t o v die betrokke grond, of onverdeelde aandele in of bepaalde gedeeltes van sodanige grond, m b t enige aantal stukke van sodanige grond, of onverdeelde aandele in of bepaalde gedeeltes van sodanige grond, buite verhouding tot die waarde daarvan sal wees, en vierdens dat bedoelde grond in dié omstandighede nie tot die beste voordeel van bedoelde

Vervolg...

die minister sodanige grond of enige gedeelte daarvan by kennisgewing in die staatskoerant aanwys as grond waarmee ooreenkomstig die bepalings van hierdie Wet gehandel kan word. Uit hoofde van artikel 10 moet die grond of aandeel in die grond, indien dit blyk dat 'n persoon daarop geregtig is, aan sodanige persoon toegewys word en kan dit nie onredelik terug gehou word nie. Ook hierdie grond of aandeel in grond bly onderhewig aan enige serwituu of beperkende voorwaardes wat teen die grond geregistreer was voor die toewysing daarvan.¹³⁴⁵ Ongeag die feit dat die grond steeds onderhewig is aan enige serwituu of beperkende voorwaarde, doen die Wet afstand van ander vorderingsregte soos 'n fideikommis, vruggebruik of ander las uit hoofde van 'n testament of ander skriftelike beskikking. Die Wet bepaal nie of die toestemming van die persone ten gunste van wie die vorderingsregte is, verkry moet word alvorens daarvan afstand gedoen kan word nie. Word artikel 11 egter aandagtig gelees, blyk dit dat die kommissaris die bevoegdheid besit om afstand te doen van die vorderingsregte sonder die toestemming van die houer van die vorderingsreg.

Die persoon aan wie die grond toegewys is, is verplig om sekere koste rakende die registrasie van die grond, die opmeting daarvan en ander uitgawes aan die kommissaris te betaal. Die Wet maak egter voorsiening dat indien die persoon sou versuim om die gelde binne die voorgestelde tydperk te betaal, die kommissaris die betrokke grond of aandeel in grond onverwyld moet verkoop en onmiddellik aan die nuwe koper oordra. Die Wet maak nie voorsiening vir 'n prosedure waar die persoon *in mora* geplaas kan word of aangemaan word dat die grond weens wanbetaling van verskuldigde gelde aan 'n derde persoon verkoop sal word nie. Die Wet stel egter ook nie die verkoop van die eiendom vry van die bogemelde gemeenregtelike prosedure nie en dus kan aanvaar word, in die afwesigheid van enige duidelike aanduiding in die Wet, dat die persoon eers *in mora* geplaas behoort te word alvorens die grond aan 'n derde verkoop en oorgedra kan word. Die meeste van die landelike inwoners is arm en sal nie die koste verbonde aan hierdie proses kan dra nie. Dit impliseer dat hierdie Wet nie aangewend kan word as 'n metode om sekerheid van verblyfreg in landelike gebiede te verkry nie.

5.1.7.5 DIE WET OP DIE BESKIKBAARSTELLING VAN GROND EN BYSTAND

Toegang tot grond vir alle lede van die bevolking was een van die doelwitte van die *Witskrif op Grondhervorming* van 1991 en dus moes meer gedoen word as om rasgebaseerde wetgewing van die wetboeke te verwyder ten einde die behoefte aan toegang tot grond van die oorgrote meerderheid van die bevolking te bevredig.¹³⁴⁶ Dit het aanleiding gegee tot die totstandkoming van die *Wet op die*

¹³⁴⁵ persone ontwikkel of benut kan word nie.
A 10(7).
¹³⁴⁶ Carey Miller & Pope *Land Title* 154.

Beskikbaarstelling van Grond en Bystand,¹³⁴⁷ wat grond en bystand verleen aan grondhervormingsprojekte in hoofsaaklik landelike gebiede.¹³⁴⁸ Alhoewel die Wet nie spesifiek voorsiening maak vir regte in grond nie, maak dit egter voorsiening vir die eenvoudige prosedure vir die aanwysing van sekere grond vir die vestiging van persone asook vir sekerheid van verblyfregte op die toegewysde grond.¹³⁴⁹

In terme van hierdie Wet kan grond reeds in die beheer van die staat, of grond deur die staat aangekoop of grond in privaat beheer¹³⁵⁰ vir die doeleindes van vestiging onderverdeel en vir vestigingsdoeleindes aangewys word.¹³⁵¹ Vestiging van 'n persoon op die aangewese grond, geskied alleen nadat grond opgemeet en die bakens geplaas is. Dit kan egter gebeur dat in 'n bepaalde geval en dan slegs met die toestemming van die minister, vestiging van persone op die aangewese grond kan geskied selfs al is die betrokke bakens nog nie geplaas nie.¹³⁵² Enige stuk grond wat ontstaan het weens die onderverdeling van die grond, kan verkoop of verhuur word.¹³⁵³ Indien eiendomsreg in 'n stuk grond aan 'n persoon oorgedra word, word die eiendom in die naam van daardie persoon geregistreer.¹³⁵⁴ Die Wet maak voorsiening vir finansiële bystand vir verkryging, ontwikkeling en verbetering van grond of vir verlening van sekerheid van verblyfregte. Ingevolge artikel 10 kan finansiële hulp verleen word vir aankoop van grond vir die doeleindes van woon, landbouproduksie of kleinsakeontwikkeling en die verlening van sekerheid en die verbetering en registrasie van verblyfregte.¹³⁵⁵ Finansiële bystand kan ook vir die doeleindes van verkryging, beplanning of ontwikkeling van aangewese grond of enige ander grond aan 'n provinsiale regering, 'n munisipale raad, enige ander staatsorgaan, of enige ander liggaam vir die doeleindes deur die minister erken, verleen word. Finansiële hulp kan egter ook aan individuele persone verleen word. Dit is gewoonlik persone wat nie regte in grond het nie of wat beperkte toegang tot grond het en wat begerig is om grond of addisionele grond te verkry, persone wat begerig is om sekerheid van sy of haar verblyfvoorwaardes te verkry of om sodanige voorwaardes te verbeter of wat begerig is om die grond met die toestemming van die eienaar te ontwikkel, persone wat van grond of 'n reg in grond ontnem is maar wat nie 'n herstelreg ingevolge die *Wet op die Herstel van Grondregte*¹³⁵⁶ het nie.¹³⁵⁷

¹³⁴⁷ 126 van 1993.

¹³⁴⁸ Pienaar & Balatseng *Post-1994 Rural development* 12.

¹³⁴⁹ Silberberg & Schoeman's *The Law of Property* 496; Scheepers *Law and Development* 67.

¹³⁵⁰ In hierdie geval het die eienaar van die grond dit beskikbaar gestel vir vestiging.

¹³⁵¹ Die ontwikkeling van grond geskied deur die regering of deur die eienaar.

¹³⁵² A 8(2).

¹³⁵³ A 8(1).

¹³⁵⁴ A 9(1).

¹³⁵⁵ Scheepers *Law and Development* 67; Pienaar & Balatseng *Post-1994 Rural development* 12.

¹³⁵⁶ 22 van 1994.

¹³⁵⁷ Sien ook Carey Miller & Pope *Land Title* 408.

Die Wet maak radikale voorsiening vir registrasie, aanvanklik op die basis van 'n sertifikaat van eiendomsreg, maar later op die basis van 'n eenvormige stelsel soos bekendgestel deur die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*.¹³⁵⁸ Die Wet het dit dus ten doel om grond vir die vestiging van persone aan te wys, die grond vir die doel te ontwikkel en eiendomsreg van die grond aan die persoon oor te dra wat dit deur toewysing bekom het. Die Wet doen ook afstand van die gewone beheermeganismes deur ander wette neergelê vir onderverdeling van grond en behoorlike beplanning.¹³⁵⁹

5.1.7.6 DIE WET OP DIE HERSTEL VAN GRONDREGTE

Gegewe die geskiedenis van Suid-Afrika in die apartheidsera, is dit nie verstommend nie dat die regering wat totstand gekom het na die demokratiese verkiesings van 1994, se HOP gegrond was op grondhervorming en die herstel van grondregte wat weens gebruike van apartheid van sekere mense ontnem is. Dit het aanleiding gegee tot die daarstelling van die *Wet op die Herstel van Grondregte*,¹³⁶⁰ die eerste Wet wat gepromulgeer is wat met grondhervorming te make het.¹³⁶¹

Die doel van die Wet is om voorsiening te maak vir die herstel van regte in grond aan persone of gemeenskappe wie se reg in grond hulle ontnem is as gevolg van rasdiskriminerende wetgewing in die verlede.¹³⁶² Hierdie Wet gee effek aan die herstel-beginsels vervat in die *Grondwet*. Dit voorsien meganismes en prosedures vir persone en gemeenskappe wie se grond hulle ontnem is, om die grond terug te kry of om vergoeding daarvoor te kry.¹³⁶³

In artikel 1 van die Wet word regte in grond baie wyd¹³⁶⁴ om enige regte in grond, geregistreer of ongeregistreer, met besondere insluiting van die belange van huurarbeiders, deelsaaiers, gewoonteregtelike belange in grond, die belang van 'n begunstigde kragtens 'n trustooreenkoms en voordelige okkupasie vir nie minder nie as tien jaar, in te sluit.¹³⁶⁵ Dit sluit dus grondbriewe, die reg op huurpag en vergunning om te okkupeer in. Baie mense wat van hulle regte ontnem is, het geen geregistreerde titel of dokumentêre bewys gehad van die regte wat hulle gehou het nie.¹³⁶⁶ Alhoewel

¹³⁵⁸ 67 van 1995, Carey Miller & Pope *Land Title* 154.

¹³⁵⁹ Carey Miller & Pope *Land Title* 403.

¹³⁶⁰ 22 van 1994.

¹³⁶¹ Silberberg & Schoeman's *The Law of Property* 512; Budlender *et al* 3A-4.

¹³⁶² Lang titel van die Wet. Van Wyk *Planning Law* 73.

¹³⁶³ Carey Miller & Pope *Land Title* 321; Scheepers *Law and Development* 69.

¹³⁶⁴ A 25 van die *Grondwet* vermeld eiendom (*property*) nog wyer.

¹³⁶⁵ Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 20; Van der Walt & Pienaar *Sakereg* 461; Carey Miller & Pope *Land Title* 320.

¹³⁶⁶ T o v grondeise sien Steyn "On land issues" 1997 *Salut* vol 4 no 4 30; Wood "Land Locked" March 9-15 1995 *Finance Week* vol 64 12; De Villiers "Wat ANC se plan met grond beteken" Vervolg...

die omskrywing van regte wat ingevolge die Wet terug geeis mag word, wyd geformuleer word, is die Wet nie van toepassing op grond wat ingevolge die *Onteieningswet*¹³⁶⁷ onteien is en waarvoor billike en regverdige vergoeding betaal is nie.¹³⁶⁸ Artikel 11(1) van die *Wet* sit die gronde uiteen waarvolgens die kommissaris tevrede gestel moet word dat *just and equitable* vergoeding betaal is. Artikel 2 van die Wet stipuleer die vereistes wat nagekom moet word voordat 'n eis vir herstel van grondregte afgedwing kan word. Dit bepaal dat 'n grondeis slegs geldig is en ingedien kan word as die eiser ontnem is van 'n reg in grond na 19 Junie 1913 as gevolg van rasdiskriminerende wetgewing of gebruike van die verlede en nie redelike en regverdige vergoeding daarvoor ontvang het nie.

Sou dit na ondersoek van 'n eis blyk dat die eiser inderdaad van 'n reg in grond ontnem is, kan die eiser se reg in grond herstel word deur aan die eiser òf grond, 'n gedeelte van grond of enige ander reg in grond òf die betaling van vergoeding aan die eiser òf beide toe te wys.¹³⁶⁹ Waar die eiser se reg in grond herstel word deur die toekenning van grond aan die eiser, word die eiser, ingevolge artikel 42A van die Wet, eienaar daarvan op die dag van sodanige verkryging of onteiening. Die nodige registrasie in die naam van die eiser moet plaasvind en geen gelde, fooie of ander kostes is ten opsigte van 'n registrasie betaalbaar nie.¹³⁷⁰ Indien grond aan 'n gemeenskap teruggegee word, word vereis dat 'n vereniging van gemeenskaplike eiendom as regspersoon geregistreer word. Die grond word dan in die naam van die regspersoon geregistreer.

Na die toekenning van grond of die herstel van 'n reg in grond, staan dit die eiser vry om met die grond te handel na goeddunke. Die eiser as eienaar van die grond kan dit vervreem, verhuur of met 'n

11 Februarie 1994 *Finansies en Tegniek* 10; Mwendea "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 "Veel 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.

1367

63 van 1975.

1368

A123(4)(a) van die *Interim-Grondwet*. In *Farjas and another v Regional Land Claims Commissioner (KwaZulu-Natal)* 1998 JOL 1907 (GEH) het Regter Bam hierna verwys as die *just and equitable compensation-toets*.

1369

A 42D.

1370

A 42A(2).

verband beswaar. Die grond is ook vatbaar vir vererwing.¹³⁷¹ Uit hoofde van hierdie Wet en die regering se grondhervormingsprogram het ongeveer 35 000 huishoudings teen 1999 landelike grond verkry met behulp van regeringsubsidies. Die grondhervormingsprogram is hoofsaaklik op grond in privaatbesit van toepassing gemaak, maar grondhervorming in die kommunale gebiede het egter agterweë gebly.¹³⁷²

5.1.8 GEVOLGTREKKING

No development strategy - regardless of how good in theory - will amount to anything unless the resources are made available to carry it out.¹³⁷³

'n Suksesvolle strategie vir die bereiking van geïntegreerde volhoubare landelike ontwikkeling is gebaseer op drie elemente, te wete integrasie, volhoubaarheid en ontwikkeling. Onder landelike ontwikkeling word verstaan dat dit multi-dimensioneel is wat geleentheid vir die generering van inkomste bevorder, wat fisiese infrastrukture verbeter en geleentheid skep vir deelname aan die ontwikkelingsproses. Landelike ontwikkeling is dus baie breër as net die blote bekamping van armoede. Integrasie is al 'n oogmerk vir landelike ontwikkeling vir baie jare. Tog kon geen strategie of program dit ooit bereik nie aangesien dit gefaal het om 'n meganisme vir integrasie te ontwerp.'n Effektiewe meganisme vir integrasie sal aantoon wat die rol van elke sfeer van regering aan ontwikkeling is en hoe integrasie bereik sal word. Vir 'n strategie om volhoubaar te wees, moet dit bydra tot groei van die gebied en toegang tot die hulpbronne verseker. Volhoubaarheid impliseer dus effektiewe deelname ten einde te verseker dat projekte en aktiwiteite voldoen aan die behoeftes van die gemeenskap. Integrasie van die onderskeie projekte en strategieë in die landelike gebiede kan slegs bereik word as die rol van elke sfeer van regering aan die ontwikkelingsproses duidelik uiteengesit is. Dit is dus duidelik dat 'n belangrike komponent van landelike ontwikkeling deelname van die inwoners aan die ontwikkelingsproses is, asook dat die rolle en verantwoordelikhede van elke rolspeler duidelik uiteengesit moet word.

Meer as agt jaar het verloop sedert die eerste demokratiese verkiesing in Suid-Afrika, maar die toestande in die landelike gebiede is steeds onveranderd. Die tekort aan grond en onsekerheid van verblyfreg is steeds van die aangeleentheid in die landelike gebiede wat dringende aandag verg. Grondadministrasie en bestuur het in sommige van die landelike gebiede in mekaar getuimel, terwyl

¹³⁷¹ Sien *Silberberg & Schoeman's The Law of Property* 512 ev, *Carey Miller & Pope Land Title* 321 ev, *Budlender et al* 3A-1 ev en *Scheepers Law and Development* 69 ev vir 'n volledige bespreking van hierdie Wet.

¹³⁷² *Adams et al, Land tenure reform and rural livelihoods in Southern Africa.*

onsekerheid in ander gebiede bestaan wie die bevoegdheids besit om grond toe te ken.¹³⁷⁴ Die groot aanvraag na infrastrukture en dienste in landelike gebiede bewys dat die aanvanklike doel en aspirasies van die *Grondwet* en grondwetlike waarborge nie in hierdie gebiede bereik is nie. Dit is dus belangrik dat alle strategieë van toepassing op landelike ontwikkeling, moet poog om die posisie van die landelike gebiede aan te spreek. Grondhervorming en veral grondbesithervorming vind teen 'n slakkegang plaas. In die swart stedelike gebiede is minderwaardige grondbeheervorme aan swartes toegeken. Sedert 1994 is verskeie pogings aangewend om hierdie minderwaardige grondbeheervorme te omskep in óf volle eiendomsreg óf ten minste sekerheid van beheersregte teweeg te bring.¹³⁷⁵ Alhoewel verskeie beleide opgestel is, kan nie almal suksesvol aangewend word in landelike grondontwikkeling nie en wel om die volgende redes: Eerstens omdat daar 'n tekort aan hulpbronne in hierdie gebiede is. Tweedens omdat van die beleide nie op alle landelike inwoners gemik is nie en net sekere groepe mense in hierdie gebiede bevoordeel word. Derdens omdat die nodige dryfkrag wat benodig word om hierdie beleide te implementeer, ontbreek. En laastens omdat nie een van die beleide sekerheid van beheersregte of volle eiendomsreg in die grond wat gebruik word, kan waarborg nie.

Plaaslike ekonomiese ontwikkeling is 'n nuwe ontwikkelingstrategie wat suksesvol in groter stede en dorpe toegepas is. Dit kan egter nie met dieselfde sukses in landelike gebiede aangewend word nie. Landelike plaaslike owerhede word gekonfronteer met 'n *unfunded mandate* en die tekort aan hulpbronne en bevoegdheid om dit te implementeer. Baie min landelike gebiede neem aktief deel in plaaslike ekonomiese ontwikkeling, wat moontlik die grootste rede is waarom dit nie geslaagd in hierdie gebiede is nie.¹³⁷⁶ 'n Tweede rede is die feit dat plaaslike ekonomiese ontwikkeling ook nie voldoende in 'n geïntegreerde ontwikkelingstrategie vervat word nie.¹³⁷⁷ Ten einde plaaslike ekonomiese ontwikkeling suksesvol in beide landelike en stedelike gebiede te implementeer, is geïntegreerde volhoubare ontwikkeling van daardie gebied noodsaaklik. Indien ontwikkeling nie volhoubaar is nie, sal plaaslike ekonomiese ontwikkeling nie suksesvol geïmplementeer en volhou kan word nie.

¹³⁷³ Eveleth "Rural development: Rhetoric and reality" *Autumn 1999 Indicator SA* vol 16 no 1 72.
¹³⁷⁴ Ntsebeza *Democracy in South Africa's countryside* 72; Onbekend "Land rights or neo-tribalism?" February 2002 *AFRA News* 4; Onbekend *New rural development strategy launched* 29.
¹³⁷⁵ Du Plessis & Olivier "Slagoffers van 'n onhervormde grondregriseem" 2000 *TSAR* vol 2 379.
¹³⁷⁶ Department of Provincial and Local Government "Chapter Two: Cooperative governance and LED" in *LED Draft Policy Paper: Refocusing Development on the Poor* September 2001. <http://www.local.gov.za/ledfair/newdesign/draftpolicy.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003]; Nel *Local Economic Development: A Review Assessment* 1015.
¹³⁷⁷ Department of Provincial and Local Government *Chapter Two: LED Draft Policy Paper*.

Alhoewel die regering die Grondhervorming en Landbouontwikkelingsprogram sien as 'n meganisme tot volhoubaarheid, word dit egter betwyfel of dit inderdaad die geval is. Die program is net toeganklik vir die meer gegoede lede van die landelike gebiede terwyl die mense wat die grootste behoefte aan grond het, van die strekwydte van die program uitgesluit is. Alhoewel die program in 'n mindere mate wel voorsiening maak vir die toekenning van grond aan die behoeftiges,¹³⁷⁸ is dit 'n skamele 2,5% van die geïdentifiseerde grond¹³⁷⁹ wat aan hierdie persone toegeken word. Dit blyk dat hierdie program alle geleentheid oorboord gooi om die landelike behoeftiges by te staan in die grondhervormingsproses. Dit maak geen voorsiening vir deelname deur die landelike behoeftiges aan grondprojekte wat uit hoofde van hierdie program van stapel gestuur word nie.¹³⁸⁰ In die Landless Peoples Charter is uitgewys dat hierdie program nie 'n oplossing bied nie, omdat dit nie die feit erken nie, dat die grondloses grond benodig vir baie verskillende gebruike nie.¹³⁸¹ Uit bogemelde is dit dus duidelik dat die program nie voldoen aan die beginsels van geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling nie en die mening word gehuldig dat dit nie 'n bydrae tot die geïntegreerde volhoubare landelike grondontwikkeling sal lewer nie.

Die Geïntegreerde Volhoubare Landelike Ontwikkelingstrategie is onbekend aan die meeste landelike inwoners.¹³⁸² Hierdie strategie is nog relatief nuut aangesien dit nou eers in die tweede fase is. Die sukses van die strategie sal eers gemeet kan word aan die einde van die derde fase, alhoewel dit wil voorkom asof dit al die regte elemente bevat om suksesvol te wees.

Behalwe beleide, is daar ook heelwat wetgewing in landelike gebiede van toepassing. Hierdie wetgewing poog om sekerheid van gebruiksregte tweeweg te bring en om sekere regte in grond om te skakel in volle eiendomsreg. Die belangrikste wet wat ontwikkeling van landelike grond gaan reël, is die *Wetsontwerp op Kommunale Grondregte* van 2003. Hierdie Wetsontwerp is in lyn met die regering se grondhervormingsprogram aangesien dit poog om die bestaande besittings in landelike gebiede te verbeter. Dit waarborg die fundamentele menseregte soos vervat in die *Grondwet* deurdat dit die regte van vrouens ten opsigte van grondregte en die toekenning daarvan waarborg. Die Wetsontwerp het veranderinge in grondhervorming tweeweggebring. Dit verskaf die geleentheid aan

¹³⁷⁸ Die behoeftiges soos bedoel in die program is vrouens, gestremdes, die jeug en plaaswerkers.
¹³⁷⁹ Ongeveer 213 500 ha landelike grond is uitgesit vir toekenning u h v die Grond hervorming en landbou ontwikkelingsprogram. Slegs 5338 ha van hierdie grond sal aan die behoeftiges toegeken word.
¹³⁸⁰ National Land Committee *Implementation of LRAD*.; Matlala "Land central to humanity, dignity and survival" 2002 *LANDinfo* vol 9 no 2 30.
¹³⁸¹ National Land Committee *The Landless Peoples Charter*.
<http://www.nlc.co.za/pamphlets/r12.htm> [Datum van gebruik: 13 Oktober 2003].
¹³⁸² Davids *The rural context and challenges* 48

tradisionele gemeenskappe om 'n regspersoon te vorm wat kommunale grond sal beheer en bestuur. Regserkenning aan hierdie regspersone sal egter nie voldoende wees sonder verbetering van lewenstandaarde en volhoubare ontwikkeling nie.¹³⁸³

Die Wetsontwerp, wanneer dit gepromulgeer word, sal 'n leidende rol speel in die sekerheid van beheersregte in kommunale gebiede. Dit bepaal dat die wetgewing wat onderverdeling van en dorpsstigting op grond reël, nie op kommunale grond van toepassing is nie, behalwe as die minister anders bepaal.¹³⁸⁴ Indien wetgewing wat ontwikkeling van grond reël, uitgesluit bly van die kommunale gronde, impliseer dit dat dorpsbeplanningskemas ook nie toepassing in hierdie gebiede sal vind nie. Die beplanning en ontwikkeling van hierdie gebiede sal dan bemoeilik word. Dit sal nie in lyn wees met die beginsel van geïntegreerde volhoubare ontwikkeling nie, aangesien hierdie beginsel 'n voorstander is van 'n eenvormige stelsel wat beplanning en ontwikkeling in die land reël en wat van toepassing is in beide landelike en stedelike gebiede. Dit gaan ontwikkeling in die landelike gebiede knou, aangesien voornemende ontwikkelaars onseker gaan wees watter wetgewing om te volg. Indien geen wetgewing van toepassing gaan wees nie, gaan die oogmerke van beplanning, naamlik die harmonieuse en geordende beplanning van die land, geskend word en dit gaan onbeheerde beplanning in die kommunale gebiede tot gevolg hê terwyl die ander landelike gebiede geen groei gaan beleef nie. Die afwesigheid van beplanningswetgewing in hierdie gebiede gaan ongeoorloofde mag in die hande van die administratiewe strukture en die grondregraderade plaas, deurdat hierdie instellings wat verantwoordelik is vir die toekenning van grond aan gemeenskappe of individue, persone mag bevoordeel. Die aanbeveling word derhalwe gemaak dat hierdie gebiede nie uitgesluit moet word van die huidige of toekomstige beplanningswetgewing in Suid-Afrika nie. Indien die aangeleentheid in die toekoms gereël wil word, sal dit slegs kan geskied deur die uitreiking van 'n nuwe wet. Die uitvaardiging van 'n verdere stuk wetgewing in die verband, sal bydra tot onvolhoubare ontwikkeling en 'n verdere inskrywing sal word op die reeds ellelange lys van wetgewing wat beplanning en ontwikkeling in Suid-Afrika reël.

Daar bestaan op hierdie stadium steeds te veel stukke wetgewing (ongeveer veertien) wat op landelike gebiede van toepassing is. Die oogmerk van geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling is die daarstelling van 'n enkelvoudige stuk wetgewing waarin alle aspekte van grondontwikkeling aangespreek word. Tans kan hierdie oogmerk dus nie in landelike gebiede bereik word nie en dit blyk ook nie dat in die toekoms na 'n enkele wet beweeg gaan word nie. 'n Enkele wet sal regsekerheid

¹³⁸³Nonyana *Communal Land Rights Bill* 5 ev.¹³⁸⁴

A 61.

teweebring en sal 'n eenvoudige grondontwikkelingstelsel in landelike gebiede verseker. Dit sal ekonomiese ontwikkeling stimuleer en beleggings na hierdie gebiede lok. Deur 'n enkele stuk wetgewing sal die beskerming en oordeelkundige aanwending van hulpbronne beheer kan word en sal geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling bereik kan word.

Die grootste struikelblok wat tans in landelike ontwikkeling en die volhoubaarheid daarvan, gevind word, is die kwessie rakende ingenieursdienste. Weens verskeie redes is dit moeilik om ingenieursdienste aan hierdie gebiede te verskaf. Landelike gebiede is dikwels geleë buite die stedelike grenslyn (*urban edge*). Die beleid van veral die Gauteng provinsiale regering is dat ontwikkeling, soos dorpsstigting, nie buite hierdie grenslyn kan plaasvind nie en dus nie deur die provinsiale regering gesteun word nie. Die grootste rede waarom die grenslyn as afsnypunt vir ontwikkeling dien is juis die haalbaarheid vir die voorsiening van dienste. Basiese dienste is een van die belangrikste faktore vir geïntegreerde volhoubare ontwikkeling. Indien dit nie voorsien kan word nie, sal al die beleide en wetgewing in die wêreld nie volhoubare en geïntegreerde grondontwikkeling teweeg kan bring nie.

5.2 ONTWIKKELINGSBEPLANNING IN DIE LANDELIKE GEBIEDE VAN BOTSWANA

5.2.1 INLEIDING

Hierbo is die landelike grondontwikkelingsbeleide wat tans in Suid-Afrika toegepas word, bespreek. Soos genoem, dra sommige van hierdie beleide by tot geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling in landelike gebiede, terwyl ander nie daarin slaag nie. Omdat landelike grondontwikkeling in Suid-Afrika relatief nuut is - aangesien dit eers ernstige aandag na 1994 begin geniet het - is besluit om Botswana se landelike grondontwikkelingsmaatreëls te ondersoek vir lesse wat in Suid-Afrika toegepas kan word.

Botswana¹³⁸⁵ is geleë in die middel van die Suid-Afrikaanse plato en word omring deur Suid-Afrika aan die suide en suidooste, Zimbabwe aan die noord-ooste en Namibië aan die weste en noord-weste.¹³⁸⁶ Dit word gekenmerk deur 'n relatiewe lae bevolkingsdigtheid en bestaan uit landelike

¹³⁸⁵ Botswana beslaan ongeveer 576 000 km² grond. Cooke *The Physical Environment of Botswana* in Hitchcock & Smith *Proceedings of the Symposium on Settlement in Botswana - The historical development of a human landscape* National Museum Gaborone Botswana August 4 - 8 1980 1991 Gaborone Heinemann Educational Books Ltd. 1; White *Livestock Development and Pastoral Production on Communal Rangeland in Botswana* 1993 Gaborone The Botswana Society 1.

¹³⁸⁶ Mitchell, Friedlander & Gittleman *Lex Mundi A Lawyers guide to Botswana* 1998. <http://www.hg.org/guide-botswana.html> [Datum van gebruik: 25 Mei 2000].

sowel as stedelike gebiede.¹³⁸⁷ Ongeveer 23% van die bevolking woon in stedelike gebiede en 77% in landelike gebiede.¹³⁸⁸ Soos die res van die Afrika lande, het Botswana ook 'n hoë groei in die bevolking¹³⁸⁹ gehad sedert 1971.¹³⁹⁰

5.2.2 DIE GRONDSISTEEM VAN BOTSWANA

5.2.2.1 INLEIDING

Botswana het 'n baie ryk stamkultuur en daarom is dit nie verrassend nie dat Botswana se regsisteem in veral landelike gebiede bestaan uit plaaslike stamhowe wat tradisionele aangeleenthede aanhoor¹³⁹¹ en *Tribal Land Boards*, wat handel met grond in stammedersetting en op stamgrond. Munisipaliteite handel met grondaangeleenthede in stedelike gebiede.¹³⁹² In terme van die Tswana gewoonereg is die belangrikste reg van alle stamlede maklike en gelyke toegang tot grond waarop hulle 'n woning kon oprig en 'n bestaan kon maak, asook toegang tot kommunale weidingsvelde vir hulle vee. In terme van hierdie regstelsel is hierdie regte vererfbaar¹³⁹³ en bly dit die uitsluitlike eiendom van die huishouding aan wie dit toegeken is, solank as wat dit gebruik word ooreenkomstig die bepalinge waarvolgens dit toegeken is.¹³⁹⁴

5.2.2.2 SOORTE GROND IN BOTSWANA

Botswana se grondreg is uniek in die wêreld.¹³⁹⁵ Ten einde die maklike en gelyke toegang tot grond vir burgers te verseker, is drie grondregstelsel ontwikkel. Dit behels die volgende:

i. Stamgrond

Property law in tribal societies defines not so much rights of persons over things, as obligations

¹³⁸⁷ Masire "Welcoming Speech" in *Proceedings of the Symposium on Settlement in Botswana* xi.
¹³⁸⁸ Mitchell et al *Lex Mundi*.

¹³⁸⁹ Die jaarlikse bevolkingsgroei van Botswana is 3,6% en ten spyte daarvan dat dit van die hoogste groei ter wêreld het, is Botswana steeds die land op die Afrika kontinent met die kleinste bevolking, slegs ongeveer 1,5 miljoen mense. Kalabamu "Land Tenure and management reforms in East and Southern Africa - the case of Botswana" 2000 *Land Use Policy* vol 17 308; Government Paper no 2 of 1998 *Botswana National Settlement Policy* August 1998 6.

¹³⁹⁰ Moshah "The impact of urbanisation on the society, economy and environment of Botswana" in Edge & Lekorwe (reds) *Botswana: Politics and society* 1998 Pretoria J L van Schaik Publishers 282.

¹³⁹¹ Voor kolonisasie en die skepping van kontemporêre state, is grond in die grootste gedeeltes van Afrika bestuur u h v tradisionele prosedures en reëls, bekend as stamgrondreg, tradisionele grondreg of die gewoonereg. U h v hierdie reg het alle stamlede gelyke toegang tot stamgrond. Ook die grond in Botswana is bestuur u h v hierdie tradisionele prosedure, nl die Tswana gewoonereg. Kalabamu *Land Tenure* 305.

¹³⁹² Mitchell et al *Lex Mundi*.

¹³⁹³ Otlhogile "Constitutional development in Botswana" in *Botswana: Politics and society* 159; White *Livestock Development and Pastoral Production* 11.

¹³⁹⁴ Kalabamu *Land Tenure* 306.

¹³⁹⁵ Temane "Land Tenure Systems and Land Reform in Botswana" in *World Congress on Land*
 Vervolg...

owed between persons with respect of things.¹³⁹⁶

Stamgrond beslaan ongeveer 71,3% van die totale grondgebied van Botswana. Eiendomsreg van die stamgrond vestig in die stam,¹³⁹⁷ terwyl die administratiewe beheer oor die grond in die stamhoof vestig wat dit in trust hou vir die stamlede.¹³⁹⁸ Op stamgrond bestaan die tradisionele konsep “land as a God-given common inheritance for enjoyment by all and not to be owned by individuals” steeds¹³⁹⁹ en word dit gratis aan stamlede toegeken.¹⁴⁰⁰

Die tradisionele grondsisteem op stamgrond is gebaseer op ‘n drievoudige verdeling van stamgrond in residensiële grond (*motse*), landbougrond of bewerkbare grond (*temo/masimo*) en weidingsgrond (*meraka*).¹⁴⁰¹ Elke stamlid is geregtig op ‘n residensiële erf. Die grootte van die erf word bepaal deur die grootte van die familie. Buiten ‘n residensiële erf, is elke stamlid ook geregtig op bewerkbare grond.¹⁴⁰² Dieselfde metode word gevolg vir die toekenning van hierdie grond as vir die toekenning van residensiële grond. Die houer verkry egter slegs okkupasie van landbougrond wanneer die grond bewerk is. Nadat die lande geoes is, val die grond terug na kommunale gebruik.¹⁴⁰³ Elke lid van die gemeenskap is geregtig op gratis weivelde. Grond wat nie residensiële of landbougrond is nie, is geag weidingsgrond te wees en almal is geregtig om hulle vee gratis daarop te laat wei.¹⁴⁰⁴ Die residensiële grond en landbougrond is vir die uitsluitlike gebruik van die persoon aan wie dit toegeken is, terwyl die weidingsvelde oop is vir gebruik deur al die stamlede.¹⁴⁰⁵

Policy Massachusetts 22 - 27 July 1980 2.

¹³⁹⁶ Wilmsen “Exchange, Interaction, and Settlement in North-western Botswana: Past and Present Perspectives” in *Proceedings of the Symposium on Settlement in Botswana* 103.

¹³⁹⁷ *White Livestock Development and Pastoral Production* 11; United Nations *Natural resource aspects of sustainable development in Botswana* 1997. <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/botswana/natur.htm> [Datum van gebruik: 25 September 2003]; Government Paper no 1 of 1992 *Land Problems in Mogoditshane and other Peri-urban villages* March 1992 2; Adams *et al*, *Land tenure reform and rural livelihoods in Southern Africa*.

¹³⁹⁸ *Government Paper on Land Problems in Mogoditshane 2.*

¹³⁹⁹ *Report of the Land Tenure Commission 2.*

¹⁴⁰⁰ *Government Paper on Land Problems in Mogoditshane 2*; Ministry of Finance and Development Planning *National Development Plan 8 1997/98 - 2002/03* August 1997 229; Ministry of Local Government, Lands and Housing *National Settlement Policy* September 1998 33; Machacha Barulaganye *Land Boards as Land Management Institutions* Unpublished thesis University of Botswana 1984 10.

¹⁴⁰¹ *Report of the Land Tenure Commission 4*; Presidential Commission of Inquiry *Report of the Presidential Commission of Inquiry into Land Problems in Mogoditshane and other Peri-urban villages* December 1991 1. *Government Paper on Land Problems in Mogoditshane 2*; Temane *Land Tenure Systems 2.*

¹⁴⁰² *Report of the Land Tenure Commission 4.*

¹⁴⁰³ *Government Paper on Land Problems in Mogoditshane 5*; *National Settlement Policy of 1998* 31; Machacha 4.

¹⁴⁰⁴ *Government Paper on Land Problems in Mogoditshane 5.*

Die enigste verpligting wat die stamlid teenoor die grond wat aan hom toegeken is, het, is om dit te beskerm en bewerk.¹⁴⁰⁶ Die belangrikste elemente van hierdie sisteem is dat toegang tot grond verseker is vir alle burgers, maar dat die gebruik van grond en die hulpbronne so aangewend moet word dat dit ook beskikbaar sal wees vir toekomstige generasies.¹⁴⁰⁷ In terme van die stelsel is die individu die gesamentlike eienaar van die geheel, maar het hy permanente gebruiksreg ten opsigte van die grondstukke wat aan hom toegeken is.¹⁴⁰⁸ Solank as wat die grond gebruik word, is sekerheid van gebruiksreg gewaarborg.¹⁴⁰⁹ Die posisie van die stamhoof ten opsigte van stamgrond is korrek beskryf in *Amodu Tijane vs Secretary, Southern Nigeria*¹⁴¹⁰ waar beslis is dat:

Land belongs to the community, the village or the family, never to the individual. All members of the community, village or family have an equal right to land, but in every case the Chief or Headman of the community or village or head of the family has charge of the land, and in loose mode of speech is sometimes called the owner. He is to some extent in the position of a trustee, and as such holds the land for the use of the community or family. He has control of it, and any member who wants a piece of it to cultivate or build a house upon, goes to him for it. But the land so given still remains the property of the Community or family.¹⁴¹¹

ii. Staatsgrond

Staatsgrond beslaan 22,7% van die totale grondgebied van die land. In die verlede is die meeste van hierdie grond gebruik vir nasionale parke, woude en wildreservate. Die oprigting van vestigings is nie binne hierdie gebiede toegelaat nie.¹⁴¹² Die situasie het egter verander, veral met die totstandkoming van stedelike gebiede. Staatsgrond word nou gebruik om stedelike vestigings op te rig.¹⁴¹³ Die *State Land Act*¹⁴¹⁴ bepaal die faktore van toepassing wanneer met staatsgrond gehandel word.¹⁴¹⁵

¹⁴⁰⁵ *Report of the Land Tenure Commission 4; National Settlement Policy of 1998 31; Machacha 4.*
¹⁴⁰⁶ *Government Paper on Land Problems in Mogoditshane 3.*
¹⁴⁰⁷ *United Nations Natural resource aspects of sustainable development.*
¹⁴⁰⁸ *Government Paper on Land Problems in Mogoditshane 6; Government Paper on the National Settlement Policy 9.*
¹⁴⁰⁹ Nkwae & Maphale "Land Information Management for Sustainable Rural Development" in Department of Surveys and mapping *Second Survey and Mapping Conference 17 to 21 August 1998 Maun 73.*
¹⁴¹⁰ 1921 2 A.c 399, 404 - 405.
¹⁴¹¹ *Government Paper on Land Problems in Mogoditshane 3.*
¹⁴¹² *United Nations Natural resource aspects of sustainable development; White Livestock Development and Pastoral Production 11; Government Paper on the National Settlement Policy 10.*
¹⁴¹³ Prof. Ngongola *Onderhoud* gehou op 23 Mei 2002 te Universiteit van Botswana Gaborone; *National Development Plan 8 229.*
¹⁴¹⁴ 4 van 1980.
¹⁴¹⁵ Dit blyk egter dat slegs die President of 'n gevolmagtigde van die President met staatsgrond mag handel. A3; *National Settlement Policy of 1998 33; Machacha 10.*

iii. Eiendomsgrond of grond in private eiendomsreg

Eiendomsgrond beslaan 6% van die totale grondgebied van die land.¹⁴¹⁶ Op hierdie grond kan private eiendomsreg verkry word. Dit is vererfbaar, registreerbaar, vrylik oordraagbaar en verhipotekeerbaar.¹⁴¹⁷ Eiendomsregte op hierdie grond word *ad infinitum* deur die houer gehou.¹⁴¹⁸ Ten einde te voorkom dat 'n groot gedeelte van die grond in Botswana aan slegs 'n paar mense behoort, ken die regering sedert 1978 nie meer grond in volle eiendomsreg toe nie. Met die regering se moratorium op die skepping van nuwe eiendomsgrond, kan eiendomsreg in die grond slegs verkry word deur middel van die onderverdeling van die bestaande eiendomsgrond. Selfs dan kan die grond nie aan enige persoon verkoop word nie.¹⁴¹⁹ Ingevolge artikel 3(1) van die *Land Control Act*¹⁴²⁰ word die verkoop, verhuur of ander handeling wat neerkom op vervreemding van eiendomsgrond aan nie-burgers van Botswana verbied, tensy die uitsluitlike toestemming daartoe verkry word. Die grond kan egter aan burgers van Botswana vryeem word sonder dat toestemming verkry hoef te word. Tans koop die regering van die eiendomsgrond ten einde dit te omskep in staatsgrond of stamgrond. Verder word van die eiendomsgrond verdeel en aan derde partye verkoop. Op die verdeelde grond word dorpe en vestigings dan ontwikkel.¹⁴²¹ Die toekenning van regte op hierdie grond is uitgesluit van die bevoegdhede van die *Tribal Land Boards*.¹⁴²² Vir doeleindes van hierdie studie sal egter slegs aandag geskenk word aan die landelike gebiede en dus stamgrond.

5.2.3 REGTE IN EIENDOM IN DIE LANDELIKE GEBIEDE VAN BOTSWANA

Regte in eiendom in landelike gebiede verskil van stedelike gebiede.¹⁴²³ In landelike gebiede is die grootste gedeelte van die grond stamgrond. Anders as in Suid-Afrika, word regte in landelike grond deur die *Tribal Land Boards* toegeken. Stamgrond word onder twee huurstelsels toegeken, naamlik die *customary land grant* en die *common law lease*.¹⁴²⁴ Hierdie stelsels is deur die *Tribal Land Act*¹⁴²⁵

¹⁴¹⁶ United Nations *Natural resource aspects of sustainable development*; *White Livestock Development and Pastoral Production* 11; *Government Paper on the National Settlement Policy* 9.

¹⁴¹⁷ *Report of the Land Tenure Commission* 17.

¹⁴¹⁸ United Nations *Natural resource aspects of sustainable development*; *White Livestock Development and Pastoral Production* 11; *National Development Plan* 8 229; *National Settlement Policy of 1998* 33; Machacha 10.

¹⁴¹⁹ *Kalabamu Land Tenure* 311.

¹⁴²⁰ 17 van 1986.

¹⁴²¹ United Nations *Natural resource aspects of sustainable development*; *White Livestock Development and Pastoral Production* 11.

¹⁴²² Adams *et al Land tenure reform and rural livelihoods in Southern Africa*.

¹⁴²³ Die soort regte wat in stedelike gebiede verkry word sluit in *Fixed period state grant*, *Certificate of rights*. Private eiendomsreg kan in stedelike grond verkry word by wyse van private eiendomsreg of huurpag (*Freehold land*).

¹⁴²⁴ Bouillon "Rural and urban land development and land tenure systems: a comparison between South Africa and Botswana" in *2nd Southern African Conference on Sustainable Development in the Built Environment: Strategies for a sustainable built environment* 23 - 25 Augustus 2000 Pretoria 1. www.sustainablesettlement.co.za/event/SSBE/Proceedings/bouillon.pdf [Datum van

Vervolg...

ingestel en word daardeur beheer.

i. *Customary land grant*

Regte onder hierdie sisteem is aanvanklik deur die stamhoof aan die stamlede toegeken, maar sedert die inwerkingtreding van die *Tribal Land Act*, is hierdie bevoegdheid van die stamhoof ontnem aan die *Tribal Land Boards* gegee.¹⁴²⁶ Hierdie regte kon aanvanklik slegs aan die lede van die verskillende stamme wat in die gespesifiseerde territoriale gebiede woon, toegeken word. Maar sedert 1993 was enige burger van Botswana geregtig om vir hierdie regte aansoek te doen.¹⁴²⁷ Anders as in die verlede is die regte aan beide mans en vrouens,¹⁴²⁸ getroud of ongetroud, toegeken, maar toekenning van hierdie regte aan nie-burgers, word steeds verbied.¹⁴²⁹ Regte ingevolge die *customary land grant* stelsel word gratis aan die stamlede vir 'n onbepaalde tydperk toegeken¹⁴³⁰ en dus was 'n stamlid geregtig op grond sonder dat hy enigiets in ruil daarvoor hoef te gee.¹⁴³¹

Twee verskillende stelsels word gebruik vir die toekenning van regte uit hoofde van die *customary land grant* stelsel, naamlik een vir beplande gebiede en een vir onbeplande gebiede. In die geval van onbeplande gebiede word 'n vergadering op die perseel wat toegeken staan te word, gehou en enige persoon mag 'n beswaar opper teen die toekenning van die grond. Indien geen beswaar ontvang word nie, word die grond toegeken deur dit af te meet, die grense uit te wys en 'n sertifikaat uit te reik. In die geval van beplande gebiede dien die ontwikkelaars hulle aansoeke by die *Tribal Land Board* in en grond word op 'n eerste kom eerste kry-basis toegeken.¹⁴³²

Alhoewel die konsep van individuele eiendomsreg nie bekend aan stamgrond is nie, is die regte wat aan 'n persoon toegeken is uitsluitlik en permanent.¹⁴³³ Die houër van die reg was geregtig om sy regte te beskerm teen indringing deur derdes. Die regte op die grond is vererfbaar. Die gewoontereg het stamlede egter verbied om die regte tussen stamlede oor te dra,¹⁴³⁴ maar dit het aanvaarbaar

gebruik: 21 Oktober 2003]; Adams *et al Land tenure reform and rural livelihoods in Southern Africa*.

¹⁴²⁵ 54 van 1968.

¹⁴²⁶ A13.

¹⁴²⁷ A20(1) van die *Tribal Land Act* en A13 van die *Tribal Land Amendment Act* 14 van 1993; *Registration of informal land-use rights* 23.

¹⁴²⁸ *Silitsheha Migration and permanent settlement at the lands areas* 220.

¹⁴²⁹ A24(2) van die *Tribal Land Act* en A15 van die *Tribal Land Amendment Act*.

¹⁴³⁰ Hardie "The Dynamics of the Internal Organization of the Traditional Tribal Capital, Mochudi" in *Proceedings of the symposium on Settlement in Botswana* 208.

¹⁴³¹ *Government Paper on Land Problems in Mogoditshane* 2; Adams *et al Land tenure reform and rural livelihoods in Southern Africa*.

¹⁴³² *Kalabamu Land Tenure* 311.

¹⁴³³ *Report of the Land Tenure Commission* 4.

¹⁴³⁴ *Government Paper on Land Problems in Mogoditshane* 3 ev.

geword dat die regte aan 'n buitestaander vervreem kan word. Die vervreemding kan egter net geskied met die goedkeuring van die *Tribal Land Boards*.¹⁴³⁵ Die *customary land grant* stelsel verval indien daar nie aan sekere voorwaardes voldoen word nie. Die houër van die reg verkry 'n *ususfructus* op die grond en moet die grond gebruik ooreenkomstig die voorwaars deur die *Tribal Land Boards* opgelê.¹⁴³⁶ Regte in die grond word vir gebruik in die grondgebruiksone toegeken, maar die *Tribal Land Act*¹⁴³⁷ bepaal dat regte nie toegeken sal word vir 'n gebruik wat teenstrydig is met die gebruik waarvoor die grond gesoneer is nie.¹⁴³⁸ Wanneer die skenking verval¹⁴³⁹ of gekanselleer word, val die grond terug na die *Tribal Land Boards* toe en word dit aan ander persone toegeken.¹⁴⁴⁰

Tribal Land Boards hou hulle eie rekord van die regte wat toegeken word en hierdie regte word nie in die sentrale aktesregistrasiestelsel van Botswana geregistreer nie.¹⁴⁴¹ 'n Sertifikaat van *customary land grant* word aan die houër gegee as bewys dat die regte aan hom toegeken is.¹⁴⁴² Voorsiening is egter gemaak vir die omskakeling van hierdie sertifikate na registreerbare titels¹⁴⁴³ en dus ook na *common law lease*.¹⁴⁴⁴

ii. *Common law lease*

Uit hoofde van die *Tribal Land Act*¹⁴⁴⁵ kan die *Tribal Land Boards* enige gedeelte van stamgrond wat nie vyf akkers oorskry nie, aan 'n persoon verhuur. Ook hier word voorwaardes neergelê waaraan die houër van die regte moet voldoen. Soos bogenoemde regte is *common law lease* oordraagbaar aan ander persone, mits die *Tribal Land Boards* daartoe toestemming verleen. Dit is vererfbaar¹⁴⁴⁶ en kan

¹⁴³⁵ *Report of the Land Tenure Commission 5.*

¹⁴³⁶ Kalabamu *Land Tenure* 309; *Registration of informal land-use rights* 23.

¹⁴³⁷ A17(3).

¹⁴³⁸ A23 en A24.

¹⁴³⁹ Hierdie regte verval as die houër van die regte nie meer geskik is om die grond te hou nie, bv omdat hy nie meer 'n burger van Botswana is nie of die houër van die regte versuim om aan voorwaardes te voldoen wat opgelê is by die toekenning van die regte. Dit verval ook in die geval van kansellasië van die regte. Regte sal gekanselleer word as dit noodsaaklik is vir die regverdige en redelike verspreiding van grond onder stamiede wat daarop geregtig is. Regte verval as die grond gebruik word vir 'n doel wat nie gemagtig is i t v die gewoonteregtelike reëls nie of as die landbougrond vir 'n tydperk van vyf jaar nie bewerk is nie en daar nie 'n geldige rede daarvoor bestaan nie of as die grond benodig word vir openbare doeleindes. Laastens verval bogemelde regte as die gebruik van die grond asook die gebruiker verander word sonder dat die nodige toestemming daarvoor van die *Tribal Land Board* verkry is nie.

Kalabamu *Land Tenure* 309.

¹⁴⁴⁰ Kalabamu *Land Tenure* 309.

¹⁴⁴¹ *Registration of informal land-use rights* 23; Kalabamu *Land Tenure* 312.

¹⁴⁴² Kalabamu *Land Tenure* 309.

¹⁴⁴³ *Registration of informal land-use rights* 23.

¹⁴⁴⁴ Kalabamu *Land Tenure* 309.

¹⁴⁴⁵ A 23(1).

¹⁴⁴⁶ A26(1).

met 'n verband beswaar word.¹⁴⁴⁷ Hierdie regte word in die Akteskantoor geregistreer. *Common law lease* word vir 'n bepaalde tydperk toegeken. Na verval of kansellasië daarvan val die grond terug na die *Tribal Land Boards*.¹⁴⁴⁸

5.2.4 VESTIGINGSPATRONE EN BEHUISSING IN BOTSWANA

5.2.4.1 INLEIDING

Die voorsiening van behuissing in veral die landelike gebiede was meestal op individue se inisiatiewe. Die belangrikste voorvereiste vir behuissingsontwikkeling, naamlik toegang tot grond, het nie 'n beperking op die verskaffing van behuissing geplaas nie, aangesien aan beide manlike en vroulike burgers van Botswana stamgrond gratis toegeken word. Maar in 'n poging om die voorsiening van behuissing te fasiliteer, het die regering aangetoon dat hulle 'n landelike behuissingsprogram in werking gaan stel.¹⁴⁴⁹ Die uitdaging vir Botswana is om alle burgers in staat te stel om toegang tot geskikte vestigings, insluitend veiligheid, privaatheid en basiese infrastrukture teen bekostigbare pryse, te verkry.¹⁴⁵⁰

5.2.4.2 SOORTE LANDELIKE VESTIGINGS IN BOTSWANA

Stamlede is vir jare gesien as die mense met drie wonings: 'n permanente woning in die stat, 'n tydelike woning op die landerye wat gedurende die landbou seisoen gebruik word en 'n gehuggie wat by die veeposte op die weidingsgronde gebruik word.¹⁴⁵¹

Die basis waarop 'n vestiging in Botswana ontstaan, is soos volg omskryf:

In laying out a Bechauna¹⁴⁵² town, the first thing is to ascertain where the chief's courtyard with the public cattle-pen is to be placed. As soon as this is settled the remainder is simple...as soon as the chief's position is ascertained, one says, "my place is always next to the Chief on this side", another adds "And mine is always next on that side" and so on till the whole town is laid out.¹⁴⁵³

Tans word sowat ses soorte vestigings in die landelike gebiede van Botswana aangetref, naamlik:

i. Tradisionele stamvestigings:

¹⁴⁴⁷ *Report of the Land Tenure Commission 7.*

¹⁴⁴⁸ Kalabamu *Land Tenure* 309; *Report of the Land Tenure Commission 7*; Adams *et al Land tenure reform and rural livelihoods in Southern Africa.*

¹⁴⁴⁹ Silitshena *Migration and permanent settlement at the lands areas* 220.

¹⁴⁵⁰ Presidential Task Group for a Long Term Vision for Botswana *Long Term Vision for Botswana, Towards Prosperity for all* September 1997 14.

¹⁴⁵¹ Silitshena *Migration and permanent settlement at the lands areas* 220.

¹⁴⁵² Botswana het eers bekend gestaan as Bechaumaland.

¹⁴⁵³ Hardie *Dynamics of the Internal Organization of the Traditional Tribal Capital* 205.

Die tradisionele stamvestiging is soos volg beskryf: "...a village was a cluster of small circular hamlets, separated from one another by narrow lanes or broad roads."¹⁴⁵⁴ Alle lede van dieselfde stam woon saam in een vestiging. Geen persoon kan sy woonplek verander en dus na 'n ander vestiging trek sonder die kennis of goedkeuring van die stamhoof nie. Stamlede woon gedurende die droë seisoen in die stamvestiging en gedurende die landbou seisoen word na die lande verhuis.¹⁴⁵⁵ 'n Uitstaande karaktertrek van 'n tradisionele vestiging is sy grootte. Getuies toon aan dat vestigings van 10 000 mense 'n algemene veskynsel is.¹⁴⁵⁶

ii. Landbouvestigings en veeposte (*agro-towns*)

Landbouvestigings is die bekendste vestigings in Botswana. Hierdie gebiede staan bekend as kommunale gebiede waar gemengde boerderyaktiwiteite beoefen word.¹⁴⁵⁷ Hierdie gebiede word gekenmerk deur lande wat bewerk en gewasse wat verbou word. Op die grond word 'n opstal opgerig waar die gesin woon. Voor die inwerkingtreding van die *Tribal Grazing Land Policy* was die permanente vestiging op landbougrond verbied, maar die posisie het egter intussen verander.¹⁴⁵⁸ Buiten landbouboerdery het die Batswana ook deelgeneem aan veeboerdery.¹⁴⁵⁹ Veekuddes is meestal by veeposte aangehou en opgepas.¹⁴⁶⁰ Elke stamlid het 'n gehuggie by die veeposte opgerig waar gewoon is wanneer die veekuddes opgepas word. Dit het aanleiding gegee dat veeposnederssettings begin ontstaan het op grond wat uitsluitlik vir veeboerdery uitgesit is.¹⁴⁶¹

iii. Seisoen migrasievestigings

Hierdie soort vestigings is afhanklik van die beskikbaarheid van water en weiding. Daar waar water en weiding beskikbaar is, word 'n vestiging opgerig. Die vestigings word bewoon solank as wat water en weiding beskikbaar is. Sodra bogemelde begin skaars raak, word verder getrek na 'n ander gebied waar water en weiding volop is. Die seisoen migrasie geskied egter nie rond en bont nie, maar volg 'n bepaalde patroon. Dit lyk egter of seisoen migrasie afneem en dat seisoen migrante permanent begin vestig op grond naby water en weiding.¹⁴⁶² Hierdie vestigings het die vorm begin aanneem van

¹⁴⁵⁴ Temane & York-Smith *Towards a National Settlement Policy* 284.

¹⁴⁵⁵ Silitshena *Migration and permanent settlement at the lands areas* 220; sien ook Temane & York-Smith *Towards a National Settlement Policy* 283.

¹⁴⁵⁶ Temane & York-Smith *Towards a National Settlement Policy* 283.

¹⁴⁵⁷ *White Livestock Development and Pastoral Production* 5.

¹⁴⁵⁸ Silitshena *Population movement and settlement patterns* 31; sien ook Temane & York-Smith *Towards a National Settlement Policy* 284; *Government Paper on the National Settlement Policy* 7.

¹⁴⁵⁹ Silitshena *Population movement and settlement patterns* 33.

¹⁴⁶⁰ *White Livestock Development and Pastoral Production* 5.

¹⁴⁶¹ Silitshena *Population movement and settlement patterns* 33; sien ook Temane & York-Smith *Towards a National Settlement Policy* 283.

¹⁴⁶² Silitshena *Population movement and settlement patterns* 31 ev; sien ook Temane & York-Smith

Vervolg...

tradisionele stammedersettings.

iv. Verspreide heemstede

Verspreide heemstede kom veral in die noord-oostelike distrikte van Botswana voor. D e vestigings word omring deur direkte velde of velde nie ver daarvandaan nie. Dit is dus nie op die landbougrond self gestig nie maar op die omliggende grond. Bewerkers van hierdie grond besit gewoonlik twee tot drie ander stukke grond in dieselfde vestiging. Die rede hiervoor is dat grond nie aaneenlopend gebruik kan word sonder om behandel te word nie. Wanneer hierdie grond behandel word, word dit nie gebruik nie ten einde dit geleentheid te gee om te herstel. Gedurende hierdie tydperk bewerk die boer dan sy ander grond. So word die gebruik van die grond afgewissel en verarm die grond nie.¹⁴⁶³

v. Vrypag gebiede

Hierdie gebiede is nie baie bekend aan navorsers nie, moontlik weens die klein getalle van hulle inwoners. Vrypag grond is die enigste grondgebiede wat uitgewys is as grond vir Europese vestiging nadat Botswana 'n kolonie geword het. Met ander woorde, dit is die enigste grond in private eiendomsreg. Vyf gebiede¹⁴⁶⁴ is uitgewys as vrypag grond. Dit is privaat plase waarop geboer word in die ware sin van die woord en hierdie plase is meestal groter¹⁴⁶⁵ as die ander vestigings in landelike gebiede. Die bewerking van hierdie grond geskied met meer ontwikkelde en moderne toerusting en is gebaseer op die uitvoermarkte.¹⁴⁶⁶ Hierdie is die plase wat algemeen in Botswana bekend is as kommersiële veeplase.¹⁴⁶⁷

vi. Moderne kommersiële en industriële dorpe

Moderne kommersiële en industriële dorpe word gekenmerk aan hulle ekonomiese aktiwiteite. In teenstelling met *agro-towns* is hierdie nie dorpe bestaande uit boere nie. Hierdie vestigings se uitleg verskil drasties van die bogemelde vestigings.¹⁴⁶⁸ Hierdie vestigings is algemeen bekend as stedelike gebiede en sal derhalwe nie in hierdie studie bespreek word nie.

Towards a National Settlement Policy 283; *Government Paper on the National Settlement Policy* 7; *National Settlement Policy of 1998* 22.

¹⁴⁶³ Silitshena *Population movement and settlement patterns* 35 ev; *Government Paper on the National Settlement Policy* 7; *National Settlement Policy of 1998* 23.

¹⁴⁶⁴ Die gebiede was die Gaborone-Lobatse blok, die Tuli blok, die Tati blok en die Ghanzi blok.

¹⁴⁶⁵ Hierdie plase beslaan ongeveer 12 517,6 morg elk.

¹⁴⁶⁶ Silitshena *Population movement and settlement patterns* 37 ev.

¹⁴⁶⁷ *White Livestock Development and Pastoral Production* 5; *National Settlement Policy of 1998* 23.

¹⁴⁶⁸ Silitshena *Population movement and settlement patterns* 38; sien ook Temane & York-Smith *Towards a National Settlement Policy* 283 *Government Paper on the National Settlement Policy*

Vervolg...

Die vestigingspatrone in Botswana toon tekens van verandering. Daar bestaan 'n tendens dat nie-permanente vestigings omgeskakel word in meer permanente vestigings.¹⁴⁶⁹ Tog, net soos in die geval van stedelike vestigings, gaan hierdie veranderinge nie gepaard sonder die nodige groeipyne nie.

5.2.4.3 DIE VESTIGINGSBELEID IN DIE LANDELIKE GEBIEDE VAN BOTSWANA

Die hoofdoel rakende menslike vestigings,¹⁴⁷⁰ is om hulle sosiale, ekonomiese en omgewingskwaliteit te verbeter asook die leef en werksomgewings van alle mense, veral die landelike en stedelike armes. Dus moet verbeterings gebaseer wees op samewerkingsaktiwiteite, vennootskappe tussen die publieke, private sektore en die gemeenskap en, openbare deelname aan die besluitnemingsproses.¹⁴⁷¹ Die regering is verbind om saam met die mense van Botswana te beplan. Bepanning met die mense is onderliggend aan die demokratiese tradisie van Botswana. Ten einde die doelwitte te bereik, werk beide die mense van Botswana en die regering aan die daarstelling van 'n nasionale vestigingsbeleid. Die doel van hierdie beleid moet wees om aan die behoeftes van die mense te voldoen.¹⁴⁷² Dit blyk dat gebruiklike beplanning van en beheer oor grond nie meer voldoende is om aan moderne vereistes te voldoen nie. Die uitbreiding van landbou gronde, veral vir veeboudoeleindes, het teweeggebring dat minder grond beskikbaar was vir die verskuiwing van landbouprodukte, vee en vestigings as die grond uitgeput of die water skaars raak. Die feit dat grond deur die *Tribal Land Boards* aan enigiemand toegewys kan word, het veroorsaak dat vestigings 'n verspreide vorm begin aanneem het.

Die gevolg van die vestigingspatrone was dat ingenieursdienste, soos water, riool en elektrisiteit ver van die vestiging geleë is en dat dit derhalwe baie duur is om die dienste na elke huis aan te lê.¹⁴⁷³ Die regering van Botswana het besluit om meer praktiese op te tree en alle toekomstige ontwikkelings binne 'n fisiese raamwerk te organiseer sodat die dorpe nie die enigste belangrikste ontwikkelingsentra is nie, maar dat die ontwikkeling van die landelike gebiede 'n groter realiteit word. Dit het aanleiding gegee tot die ontstaan van die *National Settlement Policy*. In hierdie dokument is die huidige en toekomstige rolle van vestigings geïdentifiseer en is 'n raamwerk verskaf

7; *National Settlement Policy of 1998* 24.

¹⁴⁶⁹ Silitshena *Population movement and settlement patterns* 42.

¹⁴⁷⁰ Die *National Settlement Policy* van Botswana definieer vestigings as 'n plek vir menslike bewoning waar ten minste drie huishoudings teenwoordig is. Dit blyk dat 'n huishouding in Botswana uit ongeveer vyf persone bestaan. Dus is die minimum bevolking vir 'n gevestigde gebied om as vestiging erken te word ongeveer 15 mense. Statistieke toon dat Botswana in 1991 ongeveer 2 851 vestigings gehad het. *National Settlement Policy of 1998* 22; *Government Paper on the National Settlement Policy* 7.

¹⁴⁷¹ Republic of Botswana *Implementation of Agenda 21*.

¹⁴⁷² Hitchcock, Smith & Hitchcock *Introduction* xv.

¹⁴⁷³ Temane & York-Smith *Towards a National Settlement Policy* 287.

vir die ontwikkeling en beplanning van vestigings dwarsdeur die land.¹⁴⁷⁴ Dit was die eerste poging om die belang van vestigings in Botswana te bepaal.¹⁴⁷⁵

Die hoofdoel van die beleid is om 'n raamwerk daar te stel wat gelyke verspreiding van ontwikkelings en beleggings reguleer en aanmoedig, ten einde 'n gebalanseerde ontwikkeling d'warsoor die land te verkry.¹⁴⁷⁶ Dit poog om infrastrukture op 'n hiërargiese wyse¹⁴⁷⁷ aan vestigings te verskaf.¹⁴⁷⁸ Die oorhoofse doel van die beleid is dus om 'n omvangryke stel riglyne vir nasionale fisiese beplanning te voorsien en om 'n raamwerk te voorsien vir die regulering van die beplanning en ontwikkeling van vestigings op so 'n wyse dat die populasie, die grootte, ekonomiese potensiaal, vlak van infrastruktuur en die rol van vestigings as dienssentras gereflekteer word.¹⁴⁷⁹

Die *National Settlement Policy* beklemtoon ontwikkeling en werkskepping in die mins ontwikkelde gebiede, veral landelike gebiede.¹⁴⁸⁰ Dit fasiliteer dus die ontwikkeling van nuwe vestigings. Dit moedig die koördinerende van alle pogings van ontwikkeling van vestigings aan in terme van die voorsiening van voldoende en beter standaarde van die infrastruktuur en dienste, asook die generering van werksgeleenthede en verbetering van behuisingsomstandighede. Die beleid fokus op die instandhouding van natuurlike hulpbronne wat onontbeerlik is vir die vooruitgang van vestigings, die standaard van en ligging en gebruik van infrastrukture en dienste aan vestigings. Dit word verwag dat die beleid *inter alia* 'n basis sal vorm vir fisiese beplanning, veral grondgebruiksbeplanning.¹⁴⁸¹

¹⁴⁷⁴ *National Development Plan 8 425.*

¹⁴⁷⁵ *Temane & York-Smith Towards a National Settlement Policy 283.*

¹⁴⁷⁶ *Government Paper on the National Settlement Policy 1; National Development Plan 8 333; Republic of Botswana Implementation of Agenda 21.*

¹⁴⁷⁷ Die kriteria vir die daarstelling van die vestigingshiërargie sluit in bevolkingsgrootte, ekonomiese potensiaal en werksgeleenthede, beskikbaarheid van natuurlike hulpbronne, veral water om volhoubare groei van vestigings te bevorder, beskikbaarheid van infrastrukture en dienste en die rol van vestigings as dienssentrum. *Government Paper on the National Settlement Policy 8.*

¹⁴⁷⁸ *Mosha The impact of urbanisation 284; National Settlement Policy of 1998 1; Republic of Botswana Implementation of Agenda 21; Temane & York-Smith Towards a National Settlement Policy 288.*

¹⁴⁷⁹ *Government Paper on the National Settlement Policy 3.*

¹⁴⁸⁰ Die oogmerke van die beleid is om riglyne en langtermyn strategieë te voorsien vir die ontwikkeling van vestigings, om die rasionalisasie en die optimale gebruik van grond en die bewaring van die beste landbougrond, te bevorder. Dit poog om die bewaring van natuurlike hulpbronne vir die voordeel van die huidige en toekomstige generasies te bevorder en om riglyne te verskaf vir die ontwikkeling van vervoer en vervoernetwerke ten einde die funksionele skakeling tussen vestigings te versterk asook om in die proses die persentasie migrasie na stedelike gebiede te verminder. *Government Paper on the National Settlement Policy 2ev.*

¹⁴⁸¹ *Government Paper on the National Settlement Policy 2.*

5.2.4.4 DIE NATIONALE BEHUISINGSBELEID VAN BOTSWANA

Die regering van Botswana se *National Policy on Housing*, wat geskoei is op die *National Settlement Policy*, se langtermyn doelwit is “to ensure safe and sanitary housing for everyone.” Ten einde hierdie doelwit te bereik het die regering ‘n aantal programme en projekte¹⁴⁸² bekendgestel om die proses van lewering van behuising in die landelike gebiede te fasiliteer.¹⁴⁸³ Die oogmerk van bogemelde beleid is om die voorsiening van redelike en bekostigbare behuising te fasiliteer en om wyses te vind waarop behuisingsfinansiering meer bekostigbaar gemaak kan word.¹⁴⁸⁴ Die *National Policy on Housing* stel dit ten doel dat elke Batswana teen 2016 in staat sal wees om toegang tot goeie kwaliteit basiese skooling in beide landelike en stedelike gebiede te hê. Die beleid stel dus maatreëls voor hoe hierdie oogmerk en doelstelling bereik gaan word. Die beleid toon egter baie duidelik aan dat dit nie die funksie van die regering van Botswana is om behuising te verskaf aan almal wat behoefte daaraan het nie, maar om ‘n raamwerk op te stel wat die voorsiening van behuising reguleer en aanmoedig.¹⁴⁸⁵ In die lig hiervan, is die kruks van die *National Policy on Housing* dus om die rol van die regering te verander vanaf die van voorsiener van behuising na die van fasiliteerder in vennootskap met ander rolspelers. Dit poog om meer regeringshulpbronne te kanaliseer na die lae en middel lae kostebehuising in beide landelike en stedelike gebiede en dus in die proses behuising te bevorder as ‘n instrument vir ekonomiese bemagtiging en bestryding van armoede. Laastens poog dit om vennootskappe met die private sektor en ander rolspelers in behuisingsontwikkeling te sluit en op so wyse eiendomsreg in behuising te fasiliteer.¹⁴⁸⁶

Die uitbreiding van bestaande vestigings en die ontwikkeling van nuwe behuising in Botswana, moet nie op bewerkbare grond geskied nie, aangesien dit die hoeveelheid grond wat beskikbaar is vir verbouing van gewasse sal verminder. Grond is ‘n natuurlike hulpbron en as dit uitgeput word, kan dit nie vervang word nie.¹⁴⁸⁷ Die *National Settlement Policy* moet derhalwe bepaal watter grond beskikbaar is vir behuising en watter grond bewaar moet word vir verbouing van gewasse.

¹⁴⁸² Hierdie programme sluit in *Self Help Housing Programme*, die *Accelerated Land Servicing program*, die *Major Village Infrastructure Development Programme* en die *Rural Sanitation programme*. Die *National Development Plan 8* bepaal dat behuising gedurende die tydperk van bogemelde plan op landelike gebiede gemik sal wees en het twee verder programme bekend gestel wat die ontwikkeling van behuising in die landelike gebiede sal fasiliteer, nl die *Integrated Poverty Alleviation program* en die *Housing Schemes*.

¹⁴⁸³ Republic of Botswana Implementation of Agenda 21.

¹⁴⁸⁴ Government Paper 2 of 2000 on *National Housing Policy in Botswana* January 2000 1 en 11.

¹⁴⁸⁵ *National Development Plan 8* 421.

¹⁴⁸⁶ *Government Paper on the Housing Policy* 3 ev.

¹⁴⁸⁷ Temane & York-Smith *Towards a National Settlement Policy* 287

5.2.5 ONTWIKKELINGSBEPLANNING IN BOTSWANA

5.2.5.1 INLEIDING

Our commitment to planning springs from the recognition that our resources are limited, and must therefore be carefully allocated. Decisions taken in the current plan period will affect the quality of life in Botswana for generations. We must therefore be sure that we understand the choices before us and make the right decisions.¹⁴⁸⁸

Die regering van Botswana het 'n stelsel van ontwikkelingsbeplanning ontwikkel wat relatief goed gewerk het in teenstelling met stelsels in ander Afrika lande. Ontwikkelingsbeplanning in Botswana behels die voorbereiding van ontwikkelingsplanne vir landelike sowel as stedelike gebiede en is gemik op die bespoediging van ekonomiese groei en ontwikkeling.¹⁴⁸⁹

5.2.5.2 BEPLANNING IN BOTSWANA

Grondgebruiksbeplanning is nie 'n nuwe fenomeen in Botswana nie. Gebruike en inligting van die verlede toon dat selfs die tradisionele leiers 'n vorm van grondgebruiksbeplanning toegepas het. Formele grondgebruiksbeplanning in Botswana het begin met die implementering van die *Tribal Grazing Land Policy* in 1975, toe sommige gebiede gesoneer is as natuurparke. Ander gebiede het gereserveerde gebiede geword, terwyl ander voortbestaan het as grond vir kommunale gebruike. Grondgebruiksbeplanning is gedoen op die basis van aangeduide behoeftes vir verskeie grondgebruikstipes, sosio-ekonomiese invloede, hulpbronskenkings en -gebruike, asook omgewingsimpakte.¹⁴⁹⁰ Die burgers van Botswana het 'n sentrale rol gespeel in hierdie oefening en speel steeds 'n sentrale rol in beplanning.¹⁴⁹¹ Grondgebruiksbeplanning bring die ordelike verdeling van grond mee. Dit neem nie slegs individue se behoeftes aan behuising in ag nie maar ook gebruike soos skole, hospitale, parke, nywerheidsgebiede ens.¹⁴⁹² Ontwikkelingsbeplanning vorm die grondslag van Botswana se ontwikkelingsbestuursmasjinerie.¹⁴⁹³

Op nasionale vlak word ontwikkelingsbeplanning in Botswana gereguleer deur die *National Development Plan*.¹⁴⁹⁴ Die proses wat hierdie plan voorstel, is 'n ses jaar beplanningsiklus met drie

¹⁴⁸⁸ Lekorwe "Local government and district planning" in *Botswana: Politics and society* 174.

¹⁴⁸⁹ Bouillon *Rural and urban land development* 1. Lekorwe *Local government and district planning*.

¹⁴⁹⁰ United Nations *Natural resource*.

¹⁴⁹¹ Hitchcock *et al Introduction* xiii.

¹⁴⁹² *Government Paper on Land Problems in Mogoditshane* 15.

¹⁴⁹³ Maipose & Sornolekae "Aid management in Botswana: Experience and lessons" in *Botswana: Politics and society* 445.

¹⁴⁹⁴ Die *National Development Plan 8* het in 1997 die lig gesien en spreek *inter alia* landelike ontwikkeling en grondgebruiksbeleid aan. *National Development Plan 8* xxi.

jaar hersieningsiklusse.¹⁴⁹⁵ Dit identifiseer prioriteitsprojekte as 'n deel van die langtermyn openbare beleggingstrategie. Deur middel van hierdie beplanningsprosesse sit die regering sy prioriteite en behoeftes uiteen. Hierdie plan het gefokus op volhoubare ontwikkeling wat die rol van die natuurlike hulpbronne beklemtoon. Volhoubaarheid word gesien as 'n strategie wat die bevolking, die ekonomie en natuurlike hulpbronne verbind in die konteks van sosio-ekonomiese ontwikkeling vir die lang termyn. Dit spreek die wyses aan waarop hulpbronne aangewend kan word sodat die potensiaal daarvan nie uitgeput word nie. Die doel van die *National Development Plan 8* is om die vermindering van armoede deur verhoogde inkomste en werkskepping teweeg te bring. Die plan poog om programme daar te stel wat armoede sal bestry en verminder. Beleide in die plan fokus op die skepping van 'n omgewing gunstig vir ontwikkeling en uitbreiding van die privaat sektor.¹⁴⁹⁶ Bogemelde plan is opgestel rondom 'n "inkopielys" van projekte waarvoor finansiële hulp gesoek is. Beleggers is 'n soort buigsamheid toegelaat deurdat hulle die projek kon kies wat hulle behoeftes die beste pas. Elke ontwikkelingsplan lys projekte en prioriteite waaraan aandag gegee moet word.¹⁴⁹⁷ Bogemelde wys die determinasie waarmee die regering van Botswana ontwikkelingsbeplanning in sy land hanteer het en watter erns daar aan die beleide gegee is wat met behulp van die inwoners opgestel is.

5.2.5.3 STREEKSBEPLANNING IN BOTSWANA

Toe dit duidelik geword het dat ontwikkelingsbeplanning nie so suksesvol is nie, is oorgegaan na 'n stelsel van streeksbeplanning.¹⁴⁹⁸ Streeksbeplanning was veral gemik op die landelike gebiede. Dit het basies die volgende twee aktiwiteite behels: die opstel van grondgebruiksplanne en die opstel van omvangryke streeksplanne.¹⁴⁹⁹ Streeksbeplanning is nuut in Botswana. Dit poog om verandering in beplanning te bespoedig, maar dit stel ook nuwe beplanningsvlakke bekend.¹⁵⁰⁰

Die hoofdoel van die streeksbeplanningsproses is om 'n gedentraliseerde beplannings- en implementeringsbevoegdheid aan die regering/plaaslike owerhede te verskaf.¹⁵⁰¹ Dit is 'n wyse vir die

¹⁴⁹⁵ Die plan word elke drie jaar hersien ten einde te verseker dat sy doelstellings deur die regering gefasiliteer word en geïmplementeer word.

¹⁴⁹⁶ Republic of Botswana *Implementation of Agenda 21*.

¹⁴⁹⁷ So bv is in 'n *National Development Plan* bepaal dat hospitale in die landelike gebiede benodig word. Ten einde uitvoering aan hierdie prioriteit te gee, het die regering begin om hospitale en klinieke te bou en teen 1990 het 85% van die landelike bevolking 'n kliniek of hospitaal binne 15 km van hulle woonhuise gehad. Edge "Botswana: A developmental state" in *Botswana: Politics and society* 336; Maipose and Somolekae *Aid management in Botswana* 447.

¹⁴⁹⁸ Enige verwysing na streeksbeplanning impliseer ook distriksbeplanning en *vice versa*.

¹⁴⁹⁹ Lekorwe *Local government and district planning* 178.

¹⁵⁰⁰ *Review of the Rural Development Policy* 98.

¹⁵⁰¹ *District Planning Handbook* 1.

Hierdie benadering staan algemeen bekend as die "Bottom-up" benadering.

bereiking van ontwikkeling en dus moet dit gemik wees op aksie en implementering. 'n Verdere doelstellings van die streeksbeplanningsproses is om te verseker dat mense betrokke is by landelike ontwikkeling ten einde probleme aan te spreek en geleenthede en prioriteite te identifiseer wat moet voordeel trek uit die ontwikkeling. Die streeksplan is die basiese strategiese beplanningsdokument vir alle landelike ontwikkeling wat nog in 'n distrik moet plaasvind.¹⁵⁰²

'n Streeksplan word opgestel vir alle landelike aktiwiteite wat in die distrik gaan plaasvind. Verskeie wetgewing en beleide¹⁵⁰³ is opgestel gedurende die voorbereiding van die geïntegreerde grondgebruiksplanne.¹⁵⁰⁴ So byvoorbeeld is grondgebruiksplanne opgestel vir gebruik deur onder andere die *Tribal Land Boards* wat die *Tribal Grazing Land Policy* moes toepas.¹⁵⁰⁵ Elke streeksplan is vir 'n tydperk van ses jaar operasioneel en word elke drie jaar hersien. Dit blyk egter dat in die praktyk, streeksplanne vir slegs drie jaar gebruik word en dan, wanneer 'n nuwe nasionale ontwikkelingsplan opgestel word, vervang word met nuwe streeksplanne.¹⁵⁰⁶ Aangesien streeksplanne vir 'n relatiewe lang periode geld, kan dit nie die detail van alle ontwikkelingsaktiwiteite omskryf nie.¹⁵⁰⁷ Dit moet egter die doelstellings en strategieë vir elke distrik definieer.¹⁵⁰⁸ Hierdie planne verskaf dus beleidsriglyne en raamwerke vir alle sferes van regering en stel die raamwerk voor vir alle toekomstige ontwikkelings. Dit verskaf aanwysings vir die toepassing van die planne in die voorgestelde periode en identifiseer die probleme wat aangespreek moet word en die wyses waarop dit aangespreek moet word en demonstreer die doelstellings en strategieë van die streeksplan.¹⁵⁰⁹

5.2.5.4 DIE LANDELIKE GRONDONTWIKKELINGSBELEIDE VAN BOTSWANA

5.2.5.4.1 INLEIDING

Net soos in Suid-Afrika die geval is, word landelike grondontwikkeling in Botswana gelei deur verskeie ontwikkelingsbeleide. Weens die feit dat die oorgrote meerderheid van die grond stamgrond en dus landelike grond is, is die oorgrote meerderheid van die regering se grondbeleide gemik op landelike grond.¹⁵¹⁰ 'n Groot gedeelte van die landelike grond word gehou as 'n gemeenskaplike

¹⁵⁰² *District Planning Handbook* 10.
¹⁵⁰³ Bv die Toerisme Beleid (1990), die *Wet op Natuurbewaring en Nasionale Parke* (1992), die Nasionale Beleid op Landbouontwikkeling (1991) en ander wat 'n invloed op grond het.
¹⁵⁰⁴ United Nations *Natural resource*.
¹⁵⁰⁵ Lekorwe *Local government and district planning* 178.
¹⁵⁰⁶ *District Planning Handbook* 10.
¹⁵⁰⁷ Ontwikkelingsaktiwiteite word volledig in die *Year Plan* omskryf. *District Planning Handbook* 12.
¹⁵⁰⁸ Lekorwe *Local government and district planning* 178.
¹⁵⁰⁹ *District Planning Handbook* 12 ev.
¹⁵¹⁰ United Nations *Natural resource aspects of sustainable development: White Livestock Development and Pastoral Production* 11.

hulpbron.¹⁵¹¹ Grond, veral landelike grond, is 'n baie spesiale hulpbron.¹⁵¹² Die doel van hierdie beleide is om die lewenswyse van die landelike inwoners te verbeter en sover moontlik armoede te bekamp.¹⁵¹³ Die beleide wat hieronder bespreek gaan word is die *Accelerated Rural Development Programme*, die *Tribal Grazing Land Policy* en die *Arable Lands Development Programme*.

5.2.5.4.2 DIE ACCELERATED RURAL DEVELOPMENT PROGRAMME

With four fifths of Africa's poorest living in the countryside, the battle against poverty will only be won through "Accelerated Rural Development."¹⁵¹⁴

Dit was eers na die voorbereiding van die derde nasionale ontwikkelingsplan, dat die regering besef het hulle verbintenis tot landelike ontwikkeling is nog nie getoets nie.¹⁵¹⁵ Na aanleiding hiervan en om te demonstreer dat dit verbind is tot landelike ontwikkeling, het die regering in 1973 besluit om die ontwikkeling van landelike gebiede te fasiliteer. Dit het aanleiding gegee tot die *Accelerated Rural Development Programme*.¹⁵¹⁶

Hierdie program het voortgebou op die beleide¹⁵¹⁷ wat reeds bestaan het. Die doel van hierdie program was om die grondbehoefes te bepaal en dus om 'n inventaris daarvan op te stel ten einde die maksimale aanwending van die fondse te verseker.¹⁵¹⁸ Die einddoel was 'n program waardeur landelike infrastrukture ontwikkel is in 'n relatiewe kort tyd. Dit blyk dat die program die verwagtings

¹⁵¹¹ Lawry *The Matsheng Land Use Plan* 341.

¹⁵¹² *Report of the Land Tenure Commission* 3.

¹⁵¹³ Daar is vier instansies wat op plaaslike/distriksvlak, direk betrokke is by die ontwikkelingsproses van landelike grond in Botswana, nl die Distriksadministrasie, die Distriksraad, die *Tribal Land Boards* en die Stamadministrasie. Hierdie instansies is verantwoordelik vir die implementering van die landelike grondontwikkelingsbeleide. *Review of the Rural Development Policy* 127.

¹⁵¹⁴ President of the United Nations International Fund for Agricultural Development; United Nations Rural Development "Vital to Reducing Poverty" UN Integrated Regional Information Networks 24 May 2002 <http://fr.allafrica.com/stories/200205240365.html> [Datum van gebruik: 29 Augustus 2003].

¹⁵¹⁵ Lekorwe *Local government and district planning* 177.

¹⁵¹⁶ Odell "The Evolution of a Planning and Development Strategy for Communal Areas in Botswana" in *Proceedings of the symposium on settlement in Botswana* 330; Lekorwe *Local government and district planning* 177.

¹⁵¹⁷ Die *Accelerated Rural Development* program het by die ontstaan daarvan in 1974 bekend gestaan as die *Bushmen Development Programme*, maar weens sekere faktore is die naam verander na die *Remote Area Development* program. Hierdie program het dit ten doel gehad om finansiële hulpbronne beskikbaar te stel vir ontwikkeling van die landelike gebiede en daardeur dus die landelike inwoners se omstandighede te verbeter. Ndozi 26. Na evaluering van die *Remote Area Development* program in 1985, het die *Accelerated Remote Area Development* program teen 'n koste van P21 miljoen, ontstaan. Hierdie program het later bekend geword as die *Accelerated Rural Development* program. *Botswana Budget Speech 1999/2000*.

¹⁵¹⁸ Ndozi 28.

van die mense van Botswana ver oorskry het.¹⁵¹⁹ Die meeste van die projekte wat onder die *Accelerated Rural Development Programme* gesorteer het, het binne die munisipaliteite se verantwoordelikhede geval. Die program was daarop gemik om sosiale dienste en infrastrukture aan landelike gebiede te verskaf. Enige poging om die distriksbeplanningstelsel te evalueer, moet die waardevolle bydrae wat die *Accelerated Rural Development Programme* gelewer het, opmerk. Dit was as gevolg van die program dat munisipaliteite by magte was om alle projekte uiteengesit in die 1973 - 1978 ontwikkelingsplanne te implementeer.¹⁵²⁰

5.2.5.4.3 DIE TRIBAL GRAZING LAND POLICY VAN BOTSWANA

Die geïntegreerde benadering tot beplanning en grond- en hulpbronbestuur asook formele grondgebruiksbeplanning in Botswana, het begin met die implementering van die *Tribal Grazing Land Policy*.¹⁵²¹ Grondgebruiksbeplanning uit hoofde van hierdie beleid, behels 'n baie wye sonering van stamgrond vir verskillende gebruike.¹⁵²² Hierdie beleid het beide individue en groepe in staat gestel om uitsluitlike gebruike van grond in gebiede gesoneer vir 'n spesifieke gebruik, te hê.¹⁵²³

Odell¹⁵²⁴ het die program soos volg beskryf:

This (programme) means changing the traditional system of land tenure in the tribal grazing areas. It will change the Botswana way of life; it will affect, directly or indirectly, virtually every Motswana.

Die basiese doelwit¹⁵²⁵ van die beleid was om die tradisionele beheersreg van stamgrond te verander

¹⁵¹⁹ Odell *The Evolution of a Planning and Development Strategy for Communal Areas in Botswana* 330.

¹⁵²⁰ Lekorwe *Local government and district planning* 182.

¹⁵²¹ Hitchcock *et al* *Introduction* xv; *National Development Plan 8* 333; Greenhow *The Tribal Grazing Land Policy and Integrated Land Use Planning: A District view* October 1977 Serowe 8; *Review of the Rural Development Policy* 75.

Na die suksesvolle implementering van hierdie beleid, is 'n aantal ander beleide gepromulgeer om geïntegreerde grondgebruiksbeplanning en die bestuur van die natuurlike hulpbronne te bevorder. Voorbeelde van die beleide is *The National Policy on Agricultural Development* (1991) (grootliks 'n opvolg op die *Tribal Grazing Land Policy*), die *Toerismebeleid* en die *Nasionale Vestigingsbeleid*.

¹⁵²² Bouillon *Rural and urban land development* 1.

¹⁵²³ *Report of the Land Tenure Commission* 6.

¹⁵²⁴ Odell *The Evolution of a Planning and Development Strategy for Communal Areas in Botswana* 333.

¹⁵²⁵ Die rede vir die daarstelling van hierdie beleid kan dus kortliks soos volg saamgevat word: "The time has come to tackle a subject about which there has been a lot of talk but not action - the better use and development of our land. As our human population and the numbers of our cattle and other livestock increases there is a growing danger that grazing will be destroyed by uncontrolled use of communal grazing areas by ever growing numbers of animals. Once grazing has been destroyed, it is extremely difficult to get grass re-established. And under our communal grazing system it is in no one individual's interest to limit the number of his animals. If one man

Vervolg...

deur weidingsregte te beheer, groot plase beter te bestuur en produktiwiteit te verhoog, maar dit poog ook om die belange van diegene met min of geen veekuddes te beskerm. Die beleid skryf dus die riglyne voor hoe hierdie doelwit bereik gaan word.¹⁵²⁶ Die hoofdoel van die *Tribal Grazing Land Policy*¹⁵²⁷ was egter om grond wat vir kommunale gebruike gebruik word, te verdeel in kommersiële,¹⁵²⁸ kommunale¹⁵²⁹ en gereserveerde gebiede.¹⁵³⁰ Die regering het geglo dat, deur regte op kommunale grond te beperk, die individu aan wie die regte toegeken word, sy getalle vee sal beheer en sodoende die oorbenutting van die grond sal voorkom.¹⁵³¹ 'n Verdere doel van die beleid was om produktiwiteit te verhoog, om weidingsvelde te bewaar en om gapings in die inkomste van die verskillende groepe te verminder.¹⁵³² Die beleid was bedoel om bestuur van en die gebruik van grond te verbeter ten einde oorbeweidings te voorkom en te verhoed.¹⁵³³ Die regering het gehoop dat wanneer groot veeboere uit die kommunale gebiede trek, daar meer plek geskep sal word vir kleiner veeboere om hulle veekudde uit te brei.¹⁵³⁴

Die beleid het gepoog om individuele eiendomsreg van grond te verseker. Regte in grond is deur die *Tribal Land Boards* deur middel van 'n *customary land grant* of sertifikaat van okkupasie, toegeken. Hierdie regte word nie in die Akteskantoor van Botswana geregistreer nie, want die *Tribal Land Boards* het hulle eie registrasiestelsel en die regte wat toegeken word, word derhalwe daarin

1526 takes his cattle off, someone else moves his cattle in. Unless livestock numbers are somehow tied to specific grazing areas no one has an incentive to control grazing...we are faced with a situation which demands action!" Crowley *Policy on Tribal Grazing Land* 16.

1527 Childers *A Land Use and Development Plan for Remote Area Settlements in Southern District* Novemebr 1981 5.

1528 Die *Tribal Grazing Land Policy* het grondgebruiksbeplanning in Botswana bekendgestel. Voor die inwerkingtreding van die beleid, is grond gebruik vir alle gebruike waarvoor dit vandag gebruik word, met die uitsondering dat 'n plan opgestel is ten einde die kommersiële sone, wat 'n nuwe konsep in Botswana was, te beplan. Alhoewel dit bekend was dat grond vir verskillende gebruike aangewend is, was dit egter nie seker watter grond vir watter doel aangewend word nie en waar hierdie grond presies geleë is nie. U h v bogemelde beleid is Botswana in verskillende distrikte verdeel en die verskillende sonerings en grondgebruike in elke distrik is op distriksplanne aangedui. Hierdie planne is dan as raamwerke aangewend en dit het 'n oorsig gevorm van watter grond vir watter doel aangewend word. Machacha 299.

1529 Kommersiële gebiede was die gebiede waarheen groot veeboere aangemoedig is om te verhuis. Regte binne die gebiede is uitsluitlik toegeken aan individue en groepe. Odell *The Evolution of a Planning and Development Strategy for Communal Areas in Botswana* 333; Fidzani "Land reform and primitive accumulation: A closer look at the Botswana Tribal Grazing Land Policy" in *Botswana: Politics and society* 237; *National Development Plan* 8 333.

1529 Kommunale grond, wat hoofsaaklik nie omhein sal wees nie, sal gebruik word vir tradisionele weidingsdoeleindes.

1530 Die gereserveerde gebiede sal gebruik word vir behuisingsdoeleindes en sal dien as reserwes vir die toekomstige generasies. Weimer "A Policy for Rural Development: The case of Botswana's National Policy on Tribal Grazing Land" *Discussion Paper no 6* October 1977 11; Childers 5.

1531 Odell *The Evolution of a Planning and Development Strategy for Communal Areas in Botswana* 333; Machacha 300.

1532 Pienaar *Informal land-use rights* 464.

1533 *National Development Plan* 8 333.

1534 Machacha 302; Pienaar *Informal land-use rights* 464.

opgeteken. Ten spyte van die feit dat dit nie in die Akteskantoor registreerbaar is nie, is voorsiening gemaak vir die omskakeling daarvan in registreerbare titels wat wel in die Akteskantoor geregistreer kan word. Die regte wat deur bogemelde beleid toegeken word, is permanent, uitsluitlik en vererfbaar en word op opgemete grond toegeken.¹⁵³⁵

Hierdie regte mag slegs herroep word deur die *Tribal Land Boards* in omstandighede waar die houër van die regte versuim om die grond te gebruik ooreenkomstig die terme neergelê deur die *Tribal Land Boards* of versuim om die grond te ontwikkel binne vyf jaar nádat dit toegeken is in ooreenstemming met die gespesifiseerde doel waarvoor die grond toegeken is of waar die grond nie regverdig toegeken is nie.¹⁵³⁶ Wanneer *Tribal Land Boards* beheersregte herroep, val die grond nie terug na die staat toe nie, maar word deur die *Tribal Land Boards* weer aan ander applikante geallokeer. Wanneer grond benodig word vir openbare doeleindes, word die geïdentifiseerde grond deur die staat onteien en vergoeding word aan die houër van die beheersreg betaal.¹⁵³⁷

Die *Tribal Grazing Land Policy* het grondgebruiksbeplanning op twee wyses beïnvloed. Eerstens het dit die eiendomsbeheerstelsel in spesifieke gebiede verander, deur die bestuur van grondgebaseerde hulpbronne te verbeter en te beheer.¹⁵³⁸ Tweedens maak die beleid voorsiening vir ander grondgebruike slegs sover die bestaan daarvan erken word en dan word dit geplaas onder die term "gereserveerd". Die beleid maak egter nie voorsiening vir enige verandering van die grondgebruik nie, omdat die mening bestaan dat verandering nie in die toekoms sal plaasvind nie.¹⁵³⁹ Alhoewel die beleid 'n belangrike dokument is vir geïntegreerde grondgebruiksbeplanning, is dit nie voldoende om met die komplekse aangeleentheid te handel nie. Die impak van die beleid is deeglik aangeteken en daar is bewyse dat dit 'n redelike groot impak op vestigingsvorms gehad het.¹⁵⁴⁰ Tog was die *Tribal Grazing Land Policy* 'n uiters bruikbare program aangesien dit grondgebruiksbeplanning in Botswana geïnisieer het.¹⁵⁴¹

¹⁵³⁵ Pienaar *Informal land-use rights* 464; Pienaar *Registration of land tenure* 5; Bouillon *Rural and urban land development* 2.

¹⁵³⁶ *Review of the Rural Development Policy* 106.

¹⁵³⁷ Pienaar *Informal land-use rights* 464.

¹⁵³⁸ Die beleid poeg om oorbeweiing van grond te verminder deur 'n beperking te plaas op die getalle van lewende hawe. Dit het dus die weidingsgebruike in kommunale gebiede beperk en die gesofistikeerde gebruike van kommunale gronde aangemoedig.

¹⁵³⁹ Greenhow 8.

¹⁵⁴⁰ Temane & York-Smith *Towards a National Settlement Policy* 285.

¹⁵⁴¹ Masalila "Botswana's National Policy on Tribal Grazing Land: Towards a Strategy for Rural Development" in *Seminar on Botswana's Economy since Independence* 7 - 9 September 1981

Vervolg...

5.2.5.4.4 DIE ARABLE LANDS DEVELOPMENT PROGRAMME

Die *Arable Lands Development Programme* is as teenvoeter vir die *Tribal Grazing Land Policy* ontwerp, ten einde die probleme van saaiboere aan te spreek. Die *Tribal Grazing Land Policy* was gemik op die veeboerdery sektor en het nie oplossings gebied vir die landbou sektor nie.¹⁵⁴² Die regering van Botswana het egter die belang van die landbou sektor asook die invloed van die aanhou van vee op die bewerkbare lande, besef. Ten einde te verseker dat bewerkbare grond eerder gebruik word vir die verbouing van gewasse en nie die aanhou van veekuddes nie, het die regering die *Arable Lands Development Programme* bekendgestel.¹⁵⁴³

Die doel van die *Arable Lands Development Programme* was om landbou produksie op die lande aan te moedig en sodoende weg te beweeg van die aanhou van vee op die lande.¹⁵⁴⁴ Die program het boere aangemoedig om boerdery praktyke te verbeter.¹⁵⁴⁵ Dit het subsidies verskaf vir *inter alia* die omheining van landerye, die bou van damme en die aankoop van implemente soos donkies en osse om mee te ploeg.¹⁵⁴⁶ Met behulp van die program is kleinskaalse boere bygestaan met gesubsideerde tegnologie pakkette. Boere wat die program gevolg het, het groter opbrengste gehad as die boere wat nie aan die program deelgeneem het nie. Buiten dat die program bygedra het tot beter boerderymetodes, het dit ook bygedra tot die verbetering van die werksomstandighede van die plaaswerkers en dus 'n verbetering in hulle lewenstandaarde.¹⁵⁴⁷ Hoewel die program suksesvol was, het die tekort aan water en dienste op die lande probleme vir die potensiële permanente boere geskep.¹⁵⁴⁸ Droogte toestande en kompetisie wat deur soortgelyke programme veroorsaak is, het ook bygedra dat die sukses van die program in sommige gebiede afgeneem het.¹⁵⁴⁹

5.2.6 GEVOLGTREKKING EN SLOT

Landelike ontwikkeling bly een van die hoof ontwikkelingsuitdagings in Botswana aangesien die meerderheid Batswana steeds in landelike gebiede woon.¹⁵⁵⁰ Anders as die landelike ontwikkeling in ander lande in Afrika, blyk die landelike ontwikkelingstrategieë in Botswana baie suksesvol te wees. Die ontwikkeling van die landelike gebiede is so suksesvol dat hierdie gebiede byna die karakter van

Gaborone 5.
¹⁵⁴² Ongeveer 45% van die mense in Botswana besit nie lewendende hawe nie en 50% van die nasionale veekudde word deur ongeveer 3% van die bevolking besit. Machacha *Botswana's Land Tenure: Institutional Reform and Policy Formulation* 1982 Gaborone 45.
¹⁵⁴³ Hitchcock *et al Introduction* xv; Odell *The Evolution of a Planning and Development Strategy for Communal Areas in Botswana* 335.
¹⁵⁴⁴ Hitchcock *et al Introduction* xv; Temane *Land Tenure Systems* 7.
¹⁵⁴⁵ *National Development Plan* 8 237.
¹⁵⁴⁶ Machacha *Botswana's Land Tenure* 45.
¹⁵⁴⁷ *National Development Plan* 8 237.
¹⁵⁴⁸ Hitchcock *et al Introduction* xv.
¹⁵⁴⁹ *National Development Plan* 8 237.
¹⁵⁵⁰ *Mid-term review of NDP* 8 51.

stedelike gebiede verkry.¹⁵⁵¹ Met die bogemelde projekte,¹⁵⁵² het die regering van Botswana gepoog om die landelike gebiede van Botswana te ontwikkel. Die hoofdoel van landelike ontwikkeling in Botswana, was om ontwikkelingsbeplanning en -bestuur af te wentel na gemeenskapsinstansies en sodoende te verseker dat deelname van die gemeenskap in ontwikkeling verkry word.¹⁵⁵³ Dit is egter so dat verandering¹⁵⁵⁴ in die landboustruktuur beslis 'n invloed op vestigingspatrone kan hê.¹⁵⁵⁵ Bogemelde projekte het dan ook 'n invloed op die vestigingspatrone in die landelike gebiede van Botswana gehad. Landelike inwoners was aanvanklik verbied om permanente vestigings op die lande te vestig. Met die totstandkoming van bogemelde projekte het die neiging ontstaan dat boere nader aan hul vee en landerye wou wees en in die proses het hulle meer permanent op die lande gevestig.¹⁵⁵⁶

Dit is duidelik uit die voorafgaande, dat Botswana pogg om 'n stelsel van volhoubare ontwikkeling na te streef.¹⁵⁵⁷ Botswana se ontwikkelingspogings sedert onafhanklikheidswording het die lewenstandaarde van die Batswana verhoog. Hierdie ontwikkeling word gelei deur vier beplanningsdoelwitte wat ekonomiese groei, ekonomiese onafhanklikheid, sosiale regverdigheid en volhoubare ontwikkeling, insluit. Alhoewel die beginsel van volhoubare ontwikkeling eers onlangs op die internasionale verhoog verskyn het, is dit een van die oogmerke van ontwikkelingsbeplanning in Botswana sedert hulle onafhanklikheidswording in 1966. Die term verskyn in alle ontwikkelingsplanne opgestel in Botswana, maar die betekenis daarvan is uitgebrei sodat dit die verandering in beplanning reflekteer.¹⁵⁵⁸ Botswana was een van die 25 armste en mins ontwikkelde lande in Afrika ten tyde van hul onafhanklikheidswording in 1966. Sedertdien het die land van die hoogste ekonomiese groei koerse in die wêreld bereik.¹⁵⁵⁹

¹⁵⁵¹ Campbell "Population distribution and urbanization" in *Botswana: Politics and society* 276.

¹⁵⁵² Die gemelde projekte was egter nie die enigste projekte wat gepoog het om die landelike gebiede van Botswana te ontwikkel nie. Ander projekte wat ook 'n rol gespeel het, maar wat nie suksesvol was nie, is o a die *First Livestock Development Project (LDP I)*, die *Village Area Development Programme*, die *Range and Livestock Management Project* en die *Second Range and Livestock Management Project*. Hierdie projekte gaan egter nie in hierdie studie bespreek word nie. Vir meer inligting sien Odell *The Evolution of a Planning and Development Strategy for Communal Areas in Botswana* 331 ev.

¹⁵⁵³ Odell *The Evolution of a Planning and Development Strategy for Communal Areas in Botswana* 338.

¹⁵⁵⁴ Verandering in landbou kan geassosieer word met verwydering van inwoners, invloei van mense of verandering van die struktuur van vestigings binne 'n gebied.

¹⁵⁵⁵ Jones "The Implications of Agricultural Development Planning for Rural Settlement" in Hitchcock & Smith *Proceedings of the symposium on Settlement in Botswana - The historical development of a human landscape* National Museum Gaborone Botswana August 4 - 8 1980 1991 Gaborone Heinemann Educational Books Ltd 319.

¹⁵⁵⁶ Hitchcock *et al Introduction* xv.

¹⁵⁵⁷ Republic of Botswana *Implementation of Agenda 21*.

¹⁵⁵⁸ Republic of Botswana *Implementation of Agenda 21*.

¹⁵⁵⁹ Presidential Task Group for a Long Term Vision for Botswana *A Framework for a Long Term Vervolg...*

Die regering van Botswana het na onafhanklikheidswording voortgegaan om die land op 'n verantwoordelike wyse te ontwikkel. In die dertig jaar na onafhanklikheidswording het Botswana dus beweeg vanaf 'n baie arm land, wat slegs kon oorleef op finansiële hulp van ander lande, na 'n nasie van finansiële onafhanklikheid met 'n gemiddelde inkomste en dus uitbreiding van die sosiale hulpbronne van die land.¹⁵⁶⁰

5.3 VERGELYKING TUSSEN DIE LANDELIKE GEBIEDE VAN SUID-AFRIKA EN DIE LANDELIKE GEBIEDE VAN BOTSWANA

Hierbo is die landelike gebiede en die ontwikkeling daarvan van beide Suid-Afrika en Botswana en die beleide daarop van toepassing, bespreek.

Regte in eiendom is 'n bron van konflik in Suid-Afrika. Gedwonge verwydering vanaf grond en die rasgebaseerde toekenning van grond was die hoofsaak van die ontstaan van hierdie konflik. Al die beleide van toepassing op grondontwikkeling in die landelike gebiede in Suid-Afrika is derhalwe daarop gemik om hierdie konflik aan te spreek en in die proses sekerheid van regte in eiendom teweeg te bring. Botswana se landelike grondontwikkelingsbeleide het nie hierdie inslag nie en verskil in 'n groot mate van Suid-Afrika se beleide. Maar die einddoel van beide lande se beleide is dieselfde - die bekamping van armoede en die verbetering van die lewenswyse van die landelike inwoners.

Landelike grond in Suid-Afrika word verdeel in stamgrond, wat bestaan uit residensiële stamgrond en kommunale grond en grond in private eiendomsreg, terwyl die landelike grond in Botswana bestaan uit stamgrond, staatsgrond en grond in private eiendomsreg. Regte in grond in Botswana behels toekennings uit hoofde van die *customary land grant* en *common law lease*. Alhoewel hierdie regte nie volle eiendomsreg daar stel nie, kan stamlede tog met hierdie regte handel. Die *customary land grant* word nie in die Akteskantoor geregistreer nie, terwyl die *common law lease* wel in die Akteskantoor geregistreer word. Bogemelde regte kan na volle eiendomsreg omgeskakel word op versoek van die stamlid. Die gemelde regte verval indien die grond nie gebruik word nie of indien dit teenstrydig met die toekenningsvoorwaardes gebruik word. Regte in eiendom in Suid-Afrika verval nie as die grond nie gebruik word nie. Dit geld vir 'n onbepaalde tydperk, tensy die houer daarvan toestem tot die verval daarvan en in sodanige geval is hy dan geregtig op vergoeding. Pogings is in Suid-Afrika ingevolge wetgewing aangewend om regte in grond in sekere gevalle om te skakel in volle eiendomsreg en in ander gevalle ten minste op te gradeer sodat sekerheid van gebruiksregte

1560

Vision for Botswana August 1996 2 en 10.
Campbell *Population distribution and urbanization* 276.

bestaan. Tog ontvang stamlede veral in die geval van kommunale grond, nie uitsluitlike regte in die grond nie. Regte in kommunale grond is nie uitsluitlik nie en kan dus nie mee gehandel word nie, tensy die stam se toestemming daartoe verkry word.

Anders as in Botswana, word stamgrond tans in Suid-Afrika deur die stamhoofde geadmistreer. In 2003 is die *Wetsontwerp op Kommunale Grondregte* gepubliseer, wat voorsiening maak dat hierdie funksies van stamhoofde ontnem word en aan grondadministrasiekomitees toegeken word. Alhoewel hierdie benadering effens met die van Botswana ooreenstem, is die verskil daarin geleë dat Grondregerade in Suid-Afrika slegs 'n adviserende hoedanigheid het en nie gemoeid is met die beheer en bestuur van kommunale grond nie. Die praktyk in Botswana is dat die *Tribal Land Boards* regte in stamgrond toeken en rekord van die toegekende regte hou. Totdat bogemelde Wetsontwerp in werking tree, is gebruiks- en beheersregte op kommunale grond in Suid-Afrika nie registreerbaar nie en word nie in 'n grondregister aangeteken nie.

Die geïntegreerde benadering tot beplanning in Botswana word reeds sedert 1975 gevolg, maar hierdie is 'n nuwe benadering in Suid-Afrika. Beide lande het egter omvangryke beleide in plek om hierdie benadering tot grondontwikkeling te reguleer. Op nasionale en provinsiale vlak het Botswana onderskeidelik die *National Development Plan* en streeksplanne wat ontwikkeling in geheel in die land reguleer, terwyl Suid-Afrika die nasionale grondgebruiksraamwerk en die ruimtelike ontwikkelingsplan het wat ontwikkeling in die land reël. Op die plaaslike vlak is geïntegreerde ontwikkelingsplanne opgestel wat dien as riglyne vir ontwikkeling binne 'n spesifieke gebied. Botswana het nie op plaaslike regeringsvlak planne wat ontwikkeling binne 'n spesifieke gebied reël nie. Beleide in Botswana wat ontwikkeling reguleer en wat sover terug as 1975 opgestel is en wat steeds geld, is die *Accelerated Rural Development Programme*, die *Tribal Grazing Land Policy* en die *Arable Lands Development Programme*. Landelike grond word slegs deur een wet, naamlik die *Tribal Land Act* beheer. Suid-Afrika se beleide van toepassing op landelike grond is nog in hulle babaskoene en daar moet nog bepaal word of dit werkbaar is of nie. Die beleide in Suid-Afrika sluit in die *Geïntegreerde Program vir Grond Hervreiding en Landbouontwikkeling* en die *Geïntegreerde Volhoubare Landelike Ontwikkelingsstrategie*. Anders as Botswana word landelike gebiede in Suid-Afrika deur ongeveer veertien stukke wetgewing¹⁵⁶¹ beheer. Die posisie in Suid-Afrika skep probleme

1561

Wet op die Opgadering van Grondbesitregte, die Wet op Beskikbaarstelling van Sekere Grond vir Vestiging, Wet op Herstel van Grondregte, Wet op Grondadministrasie, die Wet op Ontwikkelingsfasilitering, die Wet op Grondhervorming (Huurarbeiders), die Wet op Verenigings vir Gemeenskaplike Eiendom, die Wet op die Tussentydse Beskerming van Informele Grondregte, die Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Verblyfreg, die Wet op die Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onregmatige Besetting van Grond, die Wet op die
Vervolg...

aangesien dit lei tot regsonsekerheid en onduidelikheid. Soos Botswana benodig Suid-Afrika een wet wat ontwikkeling in landelike gebiede beheer, maar wat deur verskeie beleide verfyn word.

Beide Botswana en Suid-Afrika beleef ernstige behuisingstekorte. Beide lande het beleide begin ontwikkel om die tekorte aan te spreek. Botswana het deur middel van 'n *National Policy on Housing*, maatreëls in plek geplaas om die voorsiening van behuising te fasiliteer. Suid-Afrika het die *Behuisingwet* gepromulgeer ten einde die voorsiening van behuising aan te spreek. Die mening word gehuldig dat Botswana se beleid suksesvol in Suid-Afrika toegepas kan word. Deur subsidies en/of fondse aan landelike inwoners te verskaf vir self help behuising, sal die lewenstandaard van die inwoners verbeter. Botswana se Behuisingbeleid stel voor dat 'n behuisingfonds op die been gebring word. Hierdie fonds sal fondse verkry deur werknemers wat 3% van hulle basiese salaris tot die fonds bydra. Deelname aan die fonds is vrywillig. Die persoon wat bydra tot die fonds, sal na 'n periode van vyf jaar geregtig wees om ongeveer 80% van die bydrae tesame met rente te onttrek en aan te wend as betaling op 'n huis. Bogemelde is 'n uitstekende projek waardeur mense wat andersins nie vir 'n verband en/of lening sou kwalifiseer nie, kan baat. Deur aan hierdie skema te behoort sal landelike inwoners meer onafhanklik word.

Regte in eiendom en grondontwikkeling in die landelike gebiede in Suid-Afrika, is tans nog nie in dieselfde posisie as Botswana nie. Pogings word egter deur die regering aangewend om hierdie situasie aan te spreek. Landelike grondontwikkeling in Botswana is belangrik omdat dit die grootste gedeelte van die land se grondgebied uitmaak. Suid-Afrika het in die verlede meer aandag aan stedelike gebiede gegee omdat die meeste van die land se burgers daar woon. Die belang van landelike grondontwikkeling het sedert 1996 toegeneem en verskeie beleide is in plek gestel om ontwikkeling aan te spreek.

5.4 AANBEVELINGS EN SLOT

Daar word aanbeveel dat die veertien verskillende stukke wetgewing wat op landelike gebiede in Suid-Afrika van toepassing is, in een wet vervat en uitgebrei word om ook die ander vorme van grond in landelike gebiede aan te spreek. Die beleide van toepassing op landelike gebiede moet duidelik en uiteengesit word en elke beleid moet met slegs een aangeleentheid handel, byvoorbeeld een beleid vir huurarbeiders, een beleid vir behuising, een beleid vir aangeleenthede rakende fisiese beplanning en een beleid vir toekenning van grond in kommunale gebiede. Elders is gemeld dat een stuk wetgewing opgestel moet word wat deur meerdere beleide bestuur en beheer word. Die mening

Transformasie van Sekere Landelike Gebiede, die Wetsontwerp op Grondgebruiksbestuur, die Gauteng Wetsontwerp op Ontwikkelingsbeplanning en die Wetsontwerp op Kommunale
Vervolg...

word gehuldig dat die benadering regsekerheid en duidelikheid teweeg sal bring en indien die behoefte vir verandering ontstaan, die beleid makliker en vinniger as 'n wet aangepas en gewysig kan word. Indien 'n leemte in die beleid bestaan, kan dit vinniger aangepas word, wat sal veroorsaak dat probleme in die landelike gebiede vinniger aangespreek sal word. Hierdie benadering is in lyn met die beginsels van geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling en sal beslis bogemelde bevorder.

Die regsekerheid en duidelikheid wat bogemelde voorstelle teweeg sal bring, sal daartoe aanleiding gee dat beleggers makliker in landelike gebiede sal belê, wat plaaslike ekonomiese ontwikkeling in hierdie gebiede sal bevorder en dus armoede effektief sal beveg. Dit word voorgestel dat 'n volledige grondinligtingstelsel van alle regte in grond in landelike gebiede opgestel word. Die *Wetsontwerp op Kommunale Grondregte* maak voorsiening dat ou en nuwe orde regte en die toekenning van kommunale grond deur middel van 'n kommunale grondregister in die Akteskantoor geregistreer moet word. Dit maak egter nie voorsiening vir die optekening van die kommunale grond wat voor die inwerkingtreëning van die Wetsontwerp aan stamgemeenskappe oorgedra is nie. Die opstel en byhou van 'n register vir hierdie gevalle is noodsaaklik. Alhoewel die opstel van sodanige register baie duur sal wees, sal dit egter sekerheid van regte in grond teweegbring. Die grondregister moet egter nie slegs beperk word tot kommunale grond nie, maar moet ook uitgebrei word na die ander vorme van grond in landelike gebiede. Dit moet ook sover moontlik huurarbeiders se regte aanteken.

'n Ondersteuningsliggaam moet op die been gebring word wat landelike gemeenskappe aan wie grond toegeken is, ondersteun. Landelike gemeenskappe besit nie die nodige kennis om grondontwikkeling op 'n volhoubare wyse te bestuur nie en moet dus opgelei word. Opleiding aan landelike gemeenskappe in die verskillende wette en beleide en ekonomiese ontwikkeling van die gebied, sal bydra tot geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling in landelike gebiede en sal beleggings in hierdie gebiede waarborg.

Suid-Afrika het nog baie lesse te leer ten opsigte van landelike grondontwikkeling. Wanneer hierdie proses gevestig is, sal dit beslis bydrae tot die suksesvolle ontwikkeling van hierdie gebiede. Indien grondontwikkeling geïntegreerd en volhoubaar is, sal dit die verstandige aanwending van natuurlike hulpbronne verseker vir gebruik deur toekomstige generasies. Grond is 'n beperkte natuurlike hulpbron en moet sodanig aangewend word sodat dit nie tot niet gaan nie.

HOOFSTUK 6

GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE STEDELIKE GRONDONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA

6.1 INLEIDING

Every person who invests in land near a growing city, adopts the surest and safest method of becoming independent, for land is the basis of wealth.

Franklin D. Roosevelt

Grondontwikkingswette voor 1994 was baie kompleks. Daar het om en by sewentien stukke wetgewing bestaan wat grondontwikkeling gereël of iets daarmee te doen gehad het.¹⁵⁶² Hierdie wette was dikwels onvanpas, tydrowend, omslagtig of het bestaan uit veelvoudige prosedures. Dit was uit die aard van die saak nie deursigtig nie. Die gemeenskap het derhalwe geen of weinige betrokkenheid daarby gehad. Daar het 'n behoefte aan wetgewing bestaan wat 'n eenvoudige prosedure vir grondontwikkeling beskryf en wat nasionaal, parallel aan bestaande grondontwikkingswetgewing en prosedures, gebruik kan word.

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 wetgewing vorm sedert 1994 'n essensiële deel in die opbou van 'n demokratiese Suid-Afrika en die herroeping van slegs ras diskriminerende wetgewing opsigself sal nie die gewenste resultaat teweegbring nie.¹⁵⁶³ Stede en dorpe is ontwikkel in 'n ongebalanseerde en gefragmenteerde wyse, wat gekenmerk is deur arm mense wat ver afstande moet aflê na hulle werkplekke en plekke van vermaak, sowel as die besigheidsgebiede en plekke wat in hulle basiese behoeftes moes voorsien. Die integrering van stede, dorpe en voorstede is van die grootste belang vir die effektiewe aanwending van die bestaande infrastruktuur. Met hierdie onaantvaarbare lewenswyse en ontwikkeling in gedagte, is verskeie stukke wetgewing, *inter alia* die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*¹⁵⁶⁴ gepromulgeer. Sedert die inwerkingstelling van die Wet het 'n nuwe beplanningsbeleid vorm aangeneem. Die eerste paar jaar na die algemene verkiesings in 1994 is gekenmerk deur die regering se grondhervormingsprogram.

Algemene beleidsbeginsels met betrekking tot ontwikkelingsbeplanning en grondontwikkeling word

¹⁵⁶² Sien vn 13 vir die verskillende wetgewing wat hierdie aangeleentheid gereël het.
¹⁵⁶³ Budlender *et al v.*

vervat in die *Witskrif op Grondbeleid* van 1997. Ingevolge hierdie Witskrif word erken dat stedelike grondgebruikspatrone in die Suid-Afrikaanse stede teweeggebring is deur 'n kombinasie van sosiale en ekonomiese magte, apartheidsbeplanning en 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 sfeer van regering verkry word ten opsigte van die verantwoordelikheid in grondontwikkeling.¹⁵⁶⁵

6.2 AGERGROND

Stede wêreldwyd is in 'n staat van chaos en gaan gebuk onder oorbevolking, lugbesoedeling, slums, tekort aan oop ruimtes en gemeenskapsfasiliteite. Dit was alles as gevolg van "the uncontrolled and disorderly development of the Machine Age" met sy "ceaseless growth of private interests."¹⁵⁶⁶ Bogemelde probleme kan alleenlik aangespreek word deur middel van die grootskaalse omskepping van stedelike gebiede na "funksionele stede" met vier funksies - woon, werk, ontspanning en vervoer - wat in 'n rasionele verhouding tot elk ander en 'n stedelike streek staan.¹⁵⁶⁷ Voor 1994 is verreikende beleide in Suid-Afrika geïmplementeer wat stedelike grondontwikkeling beïnvloed het. Die beleid wat die grootste impak gehad het, was die apartheidsbeleid.¹⁵⁶⁸ Apartheidsbeplanning op nasionale vlak is gedryf deur plaaslike inisiatiewe wat gepoog het om bevolkingsgroepe apart te

¹⁵⁶⁴ 67 van 1995.

¹⁵⁶⁵ Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 13.
¹⁵⁶⁶ Mandani-Pour "Reading the City" in Healy, Cameron, Davoudi, Graham & Mandani-Pour (reds) *Managing Cities. The new Urban Context* 1995 New York John Wiley & Sons 21.

¹⁵⁶⁷ *Ibid.*

¹⁵⁶⁸ Vir volledige bespreking van die ontstaan van stede en dorpe voor en gedurende die apartheidera, sien Kendall *The heart of the nation. Regional and community government in the new South Africa*. 1991 Norwood Amagi Books 3ev; Gelderblom & Kok *Urbanisation* vol 1 68 ev; Planact *Integrated Development Planning* Desember 1997 4; McCarthy "Local and regional government: from rigidity to crisis to flux" in Smith (ed) *The Apartheid City and Beyond Urbanization and social change in South Africa* 1992 London Routledge 27; Reintges "Urban (mis)management? A case study of the effects of orderly urbanization on Duncan Village" in *The Apartheid City and Beyond* 99. Beavon "The post-apartheid city: hopes, possibilities and harsh realities" in *The Apartheid City and Beyond* 239; Van der Merwe *Die stad en sy omgewing* 1991 Stellenbosch Universiteits-Uitgewers en Boekhandelaars (Edms) Bpk 44 ev; Posel "Curbing African urbanization in the 1950's and 1960's" in Swilling, Humphries & Shubane (reds) *Apartheid City in Transition* 1991 Oxford Oxford University Press 19 ev; Mabin "The dynamics of urbanization since 1960" in Swilling *et al Apartheid City in Transition* 33 ev.

hou.¹⁵⁶⁹ Rasseskeiding binne die apartheidstad het die vorm aangeneem van die skeiding tussen residensiële gebiede, besigheidsektore en plekke van vermaak.¹⁵⁷⁰ Buffersones is opgerig wat gedien het as versperrings tussen die verskillende rassegroepe. Hierdie buffersones het gewoonlik die vorm aangeneem wat stroke grond, maar soms is paaie en treinspore ook vir hierdie doel aangewend. Deel van die apartheidstrategie was om die sentrale besigheidsdistrik vir die uitsluitlike gebruik van blankes beskikbaar te stel. Blanke woongebiede is gevestig naby aan die stedelike kern, terwyl die ander groepe op die grense van die dorp of stad gevestig is. Binne die swart woongebiede het al die huise aan die staat behoort. Die staat wou nie eiendomsreg in stedelike gebiede aan swartes en gekleurdes toestaan nie - die hele apartheidbeleid het berus op die beginsel van tydelike bewoning van swartes en gekleurdes in stedelike gebiede.¹⁵⁷¹

Baie persone is deur apartheid verhoed om toegang tot stedelike grond te bekom. Hulle is deur middel van paswette of rasgebaseerde wetgewing uit stedelike gebiede gehou. Dit het aanleiding gegee dat 'n behoefte by hierdie mense ontstaan het om sekerheid van toegang tot stedelike gebiede te verkry.¹⁵⁷² Apartheid se poging om verstedeliking te beteuel en die weiering om voldoende behuising en/of grond vir swartes te voorsien, het veroorsaak dat informele vestigings op die grense van die stede en dorpe opgeskiet het. Hierdie informele verstedeliking het die grense van die stede en dorpe verder uitgebrei as wat oorspronklik beplan (of uitvoerbaar) was en daarna is verwys as stedelike verspreidheid.¹⁵⁷³ 'n Verdere gevolg was 'n baie onewegige patroon van stedelike grondpryse wat die behoefte gedwing het om in afgeleë gebiede te vestig.¹⁵⁷⁴

6.3 WAT IS 'N STEDELIKE GEBIED?

Our cities are the engine rooms of economic growth in our country.¹⁵⁷⁵

Daar bestaan geen duidelike definisie van 'n stedelike gebied nie. Sommige skrywers is van mening dat die onduidelikheid en spanning verbonde aan die evaluering van stede, waargeneem word in die

¹⁵⁶⁹ In effek kan gesê word dat die beleid van apartheid, verskeie dorpe en stede sy aan sy geskep het binne die stedelike gebiede van Suid-Afrika. Hierdie dorpe en stede is beheer deur verskillende plaaslike besture wat op rassegrondslag gebaseer was.

¹⁵⁷⁰ Swart woongebiede binne die grense van die stede is gekenmerk deur onvoldoende grond, oorbevolkte huise, minimale dienslewering of belegging in die infrastrukture, 'n tekort aan toegang tot sosiale dienste en fasiliteite en 'n tekort aan formele ekonomiese aktiwiteite. *Integrated Development Planning 6.*

¹⁵⁷¹ *Integrated Development Planning 7 ev.*

¹⁵⁷² *White Paper on South African Land Policy 27.*

¹⁵⁷³ *Integrated Development Planning 8.*

¹⁵⁷⁴ *White Paper on South African Land Policy 27.*

¹⁵⁷⁵ Mufamadi "Keynote Address: 'Challenges of City Governance'" in *City of Johannesburg Conference 'African Cities in Change'* 15-17 October 2001 Johannesburg 2.

moeilike definiering van wat presies 'n stedelike gebied is. Verskillende dissiplines definieer hierdie gebiede verskillend.¹⁵⁷⁶ Daar bestaan egter nie eenstemmigheid oor wat stedelike gebiede eintlik is nie. Hierdie gebiede word in wetgewing¹⁵⁷⁷ omskryf as daardie grond wat deel vorm van die jurisdiksiegebied van 'n plaaslike owerheid en wat opgemeet en in erwe verdeel is en wat deur middel van 'n dorpsbeplanningskema bestuur word. Stedelike gebiede word geïdentifiseer met spesifieke landskappe, fasiliteite en geleenthede, sekere bevoegdhede en wyses waarop sekere dinge gedoen word.¹⁵⁷⁸ Terwyl die term “stedelike gebied” gebruik word as sinoniem vir stad, is dit nie dieselfde nie. Alle stede is stedelike gebiede, maar nie alle stedelike gebiede is stede nie. 'n Stad is meer as 'n groot getal mense wat naby mekaar woon; dit is 'n komplekse politieke, ekonomiese en sosiale entiteit. Dit is die kern van ekonomiese produksie, geloof, opleiding en kultuur.¹⁵⁷⁹ 'n Stedelike gebied word gewoonlik gekenmerk deur 'n minimum bevolkingsgrootte van ongeveer 30 000 inwoners, alhoewel die getal van land tot land kan verskil.¹⁵⁸⁰ In die lig van bogenoemde is dit dus veilig om stedelike gebiede te omskryf as gebiede met 'n minimum bevolking van ongeveer 30 000 inwoners wat deel vorm van die regsgebied van 'n plaaslike owerheid, wat deur middel van 'n dorpsbeplanningskema beheer en bestuur word en wat voorsien is van ingenieursdienste en 'n formele openbare padvervoerstelsel.

¹⁵⁷⁶ Die aardrykskundiges bepaal die verskil tussen landelike en stedelike gebiede d m v opmeting. Politieke wetenskaplikes beskryf die stede i t v administratiewe eenhede en politieke organisasies. Ekonomie ontleed stede i t v invoer-uitvoer verhoudings. Sosialiste fokus op die onderskeie gemeenskappe en magsverhouding in die stadslewe, terwyl beplanners geïnteresseerd is in die dinamika van stedelike ruimtelike organisasie.

¹⁵⁷⁷ Die *Nasionale Padverkeerswet* 93 van 1996 definieer stedelike gebied as die gedeelte van die regsgebied van 'n plaaslike owerheid wat deur werklike opmeting in erwe onderverdeel is of wat omring is deur opgemete erwe, asook die openbare paaie wat daaraan grens. Die *Wet op Adverteer langs en Toebou van Paaie* 21 van 1940 omskryf stedelike gebiede as die gebied bestaande uit die erwe of persele, met of sonder publieke ope ruimtes en uit die strate wat begrens word deur erwe of persele of sulke publieke ope ruimtes in 'n stad of dorp wat bestuur word deur 'n plaaslike owerheid, terwyl beide die *Wet op die Bewaring van Landbouhulpbronne* 43 van 1983 en die *Wet op Nasionale Paaie* 54 van 1971 stedelike gebiede omskryf as die grond wat onder die beheer van 'n plaaslike bestuur is, maar nie ook meentgrond of enige ander grond onder sodanige beheer wat, na die oordeel van die uitvoerende beampte, vir landboudoeleindes aangewend word nie of onderverdeel is in erwe of persele en publieke oop ruimtes en strate wat begrens word deur sodanige erwe of persele en publieke oop ruimtes.

¹⁵⁷⁸ The Editors “Introduction: The City - Crisis, Change and Intervention” in *Managing Cities* 11.

¹⁵⁷⁹ World Resource Institute *Box 1.3 What is an urban area?* http://pubs.wri.org/pubs_content/text.cfm?ContentID=929 [Datum van gebruik: 31 Oktober 2003]; World Resources 1996-97 “Cities and the environment” in *A guide to the global environment*. http://www.wri.org/wri/wr-96-97/ud_b3.html [Datum van gebruik: 31 Oktober 2003].

¹⁵⁸⁰ Weiss *Focus on Geography* Book 4 1992 Harare Mazongororo Paper Converters (PVT) LTD 131. Sien ook Bergel *Urban Sociology* 1955 London McGraw-Hill Book Company, Inc. 117.

6.4 SOORTE STEDELIKE GEBIEDE EN REGTE IN EIENDOM IN STEDELIKE GRONDSTUKKE

6.4.1 INLEIDING

As states become more complex, causing decision-overload, there is a growing realization that democracy is best achieved by decentralizing political decision-making and empowering local communities.¹⁵⁸¹

Daar is geen stad ter wêreld wat geheel en al geïntegreer is nie. Alle stede word gekenmerk deur 'n mate van rasse- of klasseskeiding, wat manifesteer in die onderskeie ruimtelike ontwikkelingsvorme. Suid-Afrikaanse stede daarenteen, is op so 'n wyse gesegregeer wat nêrens anders ter wêreld voorkom nie. Hierdie segregasie is die resultaat van die jare van kolonisasie, wat latere jare verder gevoer is deur apartheid.¹⁵⁸² Die stede in Suid-Afrika word dus ook gekenmerk deur versplintering en skeiding.¹⁵⁸³

6.4.2 SEMI- EN PERI-STEDELIKE GEBIEDE

Gelderblom en Kok¹⁵⁸⁴ argumenteer dat daar buiten landelike en stedelike gebiede ook semi-stedelike¹⁵⁸⁵ en peri-stedelike¹⁵⁸⁶ gebiede is. Peri-stedelike gebiede is gebiede wat binne die daaglikse reis afstande van stedelike gebiede geleë is, terwyl semi-stedelike gebiede vestigings is wat meer as vyf duisend inwoners het en wat die karaktereenskappe van 'n stedelike gebied het. Die skrywers baseer hulle onderskeid tussen die twee gebiede op die verskillende bronne van inkomste van hierdie gebiede en op die feit dat laasgenoemde geleë is binne die daaglikse reis afstande na werksgeleenthede, terwyl eersgenoemde normaalweg nie so geleë is nie.¹⁵⁸⁷ Peri-stedelike gebiede het baie keer die vorm aangeneem van informele vestigings. Informele vestigings het ook so naby as moontlik aan die stede ontstaan. Ook hierdie inwoners was pendelaars wat daaglik na die stede gereis het om by hulle werkplekke uit te kom. Die voordeel verbonde aan peri-stedelike gebiede is die beskikbaarheid van goedkoop residensiële grond, maar die feit bly staan dat beter toegang tot dienste

¹⁵⁸¹ Swilling "City politics comes of age: strategic responses to local government restructuring" in Schrire (ed) *Critical Choices for South Africa An agenda for the 1990s* 1990 Cape Town Oxford University Press 411.

¹⁵⁸² Atkinson "One-city initiatives" in *Apartheid City in Transition* 271; *Integrated Development Planning* 4.

¹⁵⁸³ Dewar "Urbanization and the South African city: a manifesto for change" in Smith (ed) *The Apartheid City and Beyond* 243.

¹⁵⁸⁴ Gelderblom & Kok *Urbanisation* vol 1 101.

¹⁵⁸⁵ Ook half stedelik. Bv Carletonville, Cullinan en Heidelberg.

¹⁵⁸⁶ Ook buite stedelik. Bv Hammanskraal en Mabopane.

¹⁵⁸⁷ Binne die tuisland begrip is gepraat van *proper towns*(semi-stedelik) en *commuter towns*(peri-stedelik). Eg het 'n outonome ekonomiese basis gehad in die vorm van gedentraliseerde industriële of 'n administratiewe setel. Lg was 'n woonplek vir pendelaars wat in die nabygeleë stede gewerk het.

in stedelike gebiede as in peri-stedelike gebiede is.¹⁵⁸⁸ Die peri-stedelike gebiede wat rondom Pretoria geleë is, het hulle eie dorpsbeplanningskema. Ontwikkeling van grond binne hierdie gebiede geskied volgens die peri-stedelike dorpsbeplanningskema van toepassing op die betrokke gebied. Stedelike gebiede bestaan uit formele en informele gebiede. Formele gebiede is daardie gebiede wat goedgekeurde en geproklameerde gebiede is, terwyl informele gebiede nie goedgekeur of geproklameer is nie. Laasgenoemde is die gebiede wat gekenmerk word deur informele vestigings.

6.4.3 DIE MEGASTADKONSEP

Voor 1994 is die totstandkoming van plaaslike owerhede gereguleer deur die *Ordonnansie op Plaaslike Bestuur*.¹⁵⁸⁹ Uit hoofde van hierdie *Ordonnansie* moes daar 'n plaaslike owerheid vir elke stad of dorp gestig word.¹⁵⁹⁰ Met die eerste demokratiese verkiesing in Suid-Afrika, is die verskillende plaaslike owerhede wat uit hoofde van hierdie wetgewing en ander wetgewing¹⁵⁹¹ tot stand gekom het, geïnkorporeer in een plaaslike owerheid vir elke gebied.¹⁵⁹² Hierdie samesmelting van gebiede was die eerste stap in die rigting van megastede in Suid-Afrika.¹⁵⁹³

Die megastadkonsep is 'n poging om verspreide en rasgebaseerde vestigings en gebiede onder 'n enkele munisipale administrasie te inkorporeer ten einde gelyke lewering van dienste te bevorder.¹⁵⁹⁴ Atkinson¹⁵⁹⁵ omskryf megastede as

...redesigning local government on a non-racial basis, and redrawing municipal jurisdictions to include all racial groups within a single municipality.

Verskeie stukke wetgewing het die lig gesien wat bygedra het tot die totstandkoming van die

¹⁵⁸⁸ Gelderblom & Kok *Urbanisation* vol 1 101 ev.

¹⁵⁸⁹ 17 van 1939. A6(1).

¹⁵⁹⁰ Die beginsel is ook in die swart gebiede geïnkorporeer, maar sonder sukses. In 1982 is die *Wet op Swart Plaaslike Owerhede* 102 van 1982 in die lewe geroep. Die hoofdoel van die *Wet* was om swart woongebiede beheer oor hulle eie sake te gee. Die bekendstelling van die *Wet* het ook ander veranderings teweeg gebring. Bv die reg om eiendom in stedelike gebiede te besit is bekend gestel en die invloedkontrole is opgehef. Ten spyte van die daarstelling van swart plaaslike owerhede, was dit onsuksesvol en het die hoof fokus geword van onluste in die tagtigerjare. Kendall 31; Gelderblom & Kok *Urbanisation* vol 2 2.

¹⁵⁹¹ Bv. die *Wet op Swart Plaaslike Owerhede*.

¹⁵⁹² Na 1994 is meeste plaaslike owerhede gedwing om te fokus op die verbetering en bevordering van die eens agtergeblewe gemeenskappe en baie fondse is in hierdie gebiede gestort.

¹⁵⁹³ Daar is tans ses megastede in Suid-Afrika, te wete Johannesburg, Kaapstad, Durban (eThekweni), Pretoria (Tshwane), Oos Rand (Ekurhuleni) en Port Elizabeth (Nelson Mandela).

¹⁵⁹⁴ Dit kan beide landelike en stedelike gebiede insluit. Bv die megastad Pretoria is saamgestel uit ongeveer 13 plaaslike owerhede wat Centurion, Akasia, Pretoria, Winterveld, Hammanskraal, Themba en Ga-Rankuwa insluit. Scott "Megacities or mega-mess: how SA's big six metro councils are faring" August 30 - September 5 2002 *Martin Creamer's Engineering News* 16. Sien ook Onbekend "The megacity issue" January 1998 *IMIESA* vol 23 26.

¹⁵⁹⁵ Atkinson 272.

megastadkonsep in Suid-Afrika. Die eerste Wet wat hiervoor voorsiening gemaak het, was die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*.¹⁵⁹⁶ Hierdie Wet¹⁵⁹⁷ het bepaal dat voorsiening gemaak moet word vir twee verskillende kategorieë van plaaslike owerhede, naamlik stedelike en landelike plaaslike owerhede. Die *Interim-Grondwet* het nie verder met die onderskeie kategorieë plaaslike owerhede gehandel nie. Die *Oorgangswet op Plaaslike Owerhede*¹⁵⁹⁸ is daarna gepromulgeer met die uitsluitlike doel om die plaaslike owerhede soos ontstaan het onder die apartheidera, se strukture te verander ten einde swart plaaslike owerhede in te sluit. Die *Oorgangswet* se primêre doel is om voorsiening te maak vir tussentydse maatreëls om die herstrukturering van plaaslike regering te bevorder, vir die instelling van oorgangsrade in die pre-interimfase,¹⁵⁹⁹ vir die afbakening van regsgebiede en die verkiesing van oorgangsrade in die interimfase asook vir die instelling van landelike plaaslike regeringoorgangstrukture. Bogemelde Wet het bepaal dat plaaslike regering in die interimfase verdeel word in 'n plaaslike oorgangsrade vir 'n nie-metropolitaanse gebied en 'n metropolitaanse oorgangsrade vir 'n metropool. Hierdie gebiede is deur die Wet gedefinieer as 'n gebied wat die regsgebiede van meerdere plaaslike regerings omvat, dig bevolk is en met 'n sterk beweging van mense, goedere en dienste binne die gebied, uitgebreid ontwikkel of verstedelik is en met meer as een sentrale besigheidsdistrik, nywerheidsgebied en konsentrasie van werk en ekonomies 'n funksionele eenheid uitmaak bestaande uit verskeie kleiner eenhede wat ekonomies en ten opsigte van dienste interafhanklik is.¹⁶⁰⁰ As gevolg van hierdie definisie het die term megastede ontstaan.

Na 1995 het die regering begin met stappe om die ongeveer 1260 plaaslike regeringsliggame landswyd te inkorporeer in ongeveer 843 plaaslike owerhede. Die besef het egter ontstaan dat die grense van hierdie munisipaliteite nie wyd genoeg getrek is nie en dat nie almal onder die demokratiese plaaslike regering sorteer nie. Daar is begin met stappe om hierdie probleme te rektifiseer.¹⁶⁰¹ Hierdie aangeleentheid is weer in die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*¹⁶⁰²

¹⁵⁹⁶ 200 van 1993.

¹⁵⁹⁷ A 174(2).

¹⁵⁹⁸ 209 van 1993.

¹⁵⁹⁹ Die *Oorgangswet* maak voorsiening vir drie fases, nl die pre-interimfase, die interimfase en die fase waartydens 'n nuwe plaaslike owerheidsbestel sal ontstaan. Pre-interimfase is die tydperk wat op die datum van inwerkingtreding van hierdie Wet begin en by die begin van die interimfase eindig. Die pre-interimfase is ook die onderhandelingsfase genoem. Hierdie fase is gekenmerk deur die samesprekings by Kodesa. Die interimfase beteken die tydperk wat begin op die dag nadat verkiesings vir oorgangsrade gehou is (November 1994) en eindig met die implementering van finale reëlings (Desember 2000) wat deur 'n bevoegde wetgewende gesag verorden word. Met die munisipale verkiesings gedurende die laaste deel van 2000, sou die interimfase verval en die nuwe plaaslike owerheidsbestel 'n aanvang neem.

¹⁶⁰⁰ A 8(1) van die *Oorgangswet*.

¹⁶⁰¹ Department of Provincial and Local Government "Introduction" in "Demarcation" soos vervat in *Publications - Booklets on local governments in the 21st century* <http://www.local.gov.za/DCD/dcdindex.html> [Datum van gebruik 7 November 2003].

aangespreek. Hierdie Wet bepaal dat nasionale wetgewing¹⁶⁰³ kriteria en prosedures moet bepaal uit hoofde waarvan 'n onafhanklike liggaam, die Afbakeningsraad, munisipale grense¹⁶⁰⁴ moet herbepaal.¹⁶⁰⁵ Die huidige *Grondwet* stel voor dat hierdie gebiede wat afgebaken¹⁶⁰⁶ word, verdeel moet word in kategorie A-, B- en C-munisipaliteite. Dit bepaal dat nasionale wetgewing¹⁶⁰⁷ die verskillende tipe munisipaliteite moet definieer wat binne elke gebied gestig moet word.¹⁶⁰⁸ Kategorie A-munisipaliteite is die in metropolitaanse gebiede, terwyl kategorie B- en C-munisipaliteite die is wat nie in metropolitaanse gebiede is nie. Nie-metropolitaanse gebiede sal deur beide 'n kategorie B (plaaslike rade) en kategorie C (distriksrade) beheer word.¹⁶⁰⁹

'n Verdere dokument wat opgestel is met die doel om die verskillende soorte plaaslike owerhede te bepaal, is die *Witskrif op Plaaslike Regering* van Maart 1998. Die *Witskrif op Plaaslike Regering* stel voor dat grond in Suid-Afrika verdeel word in twee soorte, naamlik metropolitaanse en nie-metropolitaanse gebiede. Dit stel ook voor dat nie-metropolitaanse gebiede uit twee vlakke bestaan, naamlik 'n distriksraad en 'n plaaslike raad, terwyl metropolitaanse gebiede slegs uit een vlak bestaan, naamlik die metropolitaanse plaaslike raad.¹⁶¹⁰ Hierdie onderskeid is in lyn met die

¹⁶⁰² 108 van 1996.

¹⁶⁰³ Bv die *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Afbakening* 27 van 1998.

¹⁶⁰⁴ Grense het 'n baie belangrike politieke, finansiële en sosiale effek, want dit bepaal wat elke munisipaliteit voor verantwoordelik is. 'n Grens bepaal die grootte en karakter van die gemeenskap. Afhangende van die grens, kan 'n gemeenskap behoefteig of welgesteld wees of voldoende infrastruktuur hê of nie. Die *Grondwet* vereis dat munisipaliteite demokratiese en verantwoordelike regering aan die plaaslike gemeenskap moet verskaf. Afbakening sal dus die voorwaardes bepaal uit hoofde waarvan hierdie verpligting nagekom moet word. Grense bepaal of munisipaliteite haalbare instansies gaan wees aldan nie. Grense het 'n invloed op beide potensiele inkomste en uitgawes. Grense bepaal watter vestiging/gebied 'n munisipaliteit moet bedien. Dit beïnvloed die beleggings wat benodig word vir voldoende verskaffing van infrastrukture en dienste aan die gebied. Grense sal bepaal in hoe 'n mate die bereiking van die doelstellings moontlik is. Sien ook Bekink *South African local government demarcation 2000* 319-326.

¹⁶⁰⁵ A155(3)(b).

¹⁶⁰⁶ Die doel van afbakening is om 'n *wall-to-wall* plaaslike regeringsstelsel bekend te stel. U h v hierdie stelsel sal elke stukkie grond in Suid-Afrika onder die jurisdiksie van 'n munisipaliteit val en elke munisipaliteit dus 'n grens met een of meer munisipaliteite deel. Dit beteken dat afbakening 'n belangrike gevolg het vir hoe 'n munisipaliteit se beplanning sy bure beïnvloed. Dus moet elke munisipaliteit geskikte grense hê. As grense foutiewelik getrek is, sal munisipaliteite nie in staat wees om hulle grondwetlike pligte suksesvol na te kom nie. Wetgewing wat op afbakening van grense vt is, is die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* die *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Afbakening* 27 van 1998, die *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture* 117 van 1998 en die *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Sisteem* 32 van 2000. Department of Provincial and Local Government *Introduction*; Afbakeningsraad *Media Verklaring* - 20 Januarie 2000 <http://www.demarcation.org.za/demarcprocess/2000/2001matters.htm> [Datum van gebruik 2 November 2003].

¹⁶⁰⁷ Hierdie aangeleentheid is in die *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture* 117 van 1998 aangespreek.

¹⁶⁰⁸ A 155(2).

¹⁶⁰⁹ Department of Provincial and Local Government *Introduction*.

¹⁶¹⁰ Metropolitaanse gebiede staan ook derhalwe bekend as megastede. Department of Provincial
Vervolg...

verskillende kategorieë plaaslike owerhede soos uiteengesit in *inter alia* die huidige *Grondwet*.

Ten einde uitvoering te gee aan die konstitusionele mandaat, is die *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture*¹⁶¹¹ gepromulgeer.¹⁶¹² Die doel van die Wet is om voorsiening te maak vir die stigting van munisipaliteite in ooreenstemming met die vereistes rakende die kategorieë en soorte munisipaliteite, asook watter tipe munisipaliteit in 'n spesifieke gebied gestig moet word.¹⁶¹³ Dit bepaal ook die funksies en magte van elke kategorie munisipaliteit, asook hoe die interne struktuur van elke kategorie munisipaliteit moet lyk.¹⁶¹⁴ Dit is nodig om verskillende soort munisipaliteite te hê aangesien geen gebied dieselfde is nie.¹⁶¹⁵ Die vyf verskillende sisteme¹⁶¹⁶ van munisipale regering wat deur die *Strukturewet* verskaf word, sal rade in staat stel om die soort leierskap te verskaf waarvoor hulle verkies is. Hierdie sisteme maak ook voorsiening vir deelname van die publiek in plaaslike regering.¹⁶¹⁷ Die *Strukturewet*¹⁶¹⁸ bepaal dat plaaslike owerhede 'n kategorie A-, B- of C-munisipaliteit kan wees. 'n Gebied sal 'n kategorie A-munisipaliteit hê, as die gebied geag word 'n gebied van verstedeliking te wees wat ten minste 'n hoë bevolkingsdigtheid, 'n grootskaalse beweging van mense, goedere en dienste, uitgebreide ontwikkeling en veelvuldige sakekerns en industriële gebiede vertoon. Die gebied moet 'n enkele gebied wees waarvoor geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning wenslik is, met 'n sentrum van ekonomiese bedrywighede met 'n

and Local Government "Demarcation" <http://www.local.gov.za/DCD/dcdindex.html> [Datum van gebruik 7 November 2003].

¹⁶¹¹ 117 van 1998.

¹⁶¹² Department of Provincial and Local Government "Chapter 1 Introduction - Dr Michael Sutcliffe" <http://www.local.gov.za/DCD/policvdoes/whitepaper/further/frchp03.html#intro> [Datum van gebruik 2 November 2003].

¹⁶¹³ Department of Provincial and Local Government "Introduction" in "Types of Municipalities" soos vervat in *Publications - Booklets on local governments in the 21st century* <http://www.local.gov.za/DCD/dcdindex.html> [Datum van gebruik 7 November 2003].

¹⁶¹⁴ Lang titel van die *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture*; Department of Provincial and Local Government *Demarcation*.

¹⁶¹⁵ Department of Provincial and Local Government "Types of Municipalities" <http://www.local.gov.za/DCD/dcdindex.html> [Datum van gebruik 7 November 2003].

¹⁶¹⁶ A7. Die verskillende soorte munisipaliteite wat binne elke kategorie van munisipaliteit ingestel kan word, word ooreenkomstig die volgende stelsels van munisipale regering of kombinasies van daardie stelsels omskryf:

- (i) Gesamentlike uitvoerende stelsel wat die uitoefening van uitvoerende gesag deur 'n uitvoerende komitee waarin die uitvoerende leierskap van die munisipaliteit gesamentlik berus, toelaat;
- (ii) Burgemeesters- uitvoerende stelsel wat die uitoefening van uitvoerende gesag deur 'n uitvoerende burgemeester in wie die uitvoerende leierskap van die munisipaliteit berus en wie deur 'n burgemeesterskomitee bygestaan word, toelaat;
- (iii) Volle raad uitvoerende stelsel wat die uitoefening van uitvoerende gesag tot die munisipale raad self beperk;
- (iv) Subraad deelnemende stelsel wat gedelegeerde bevoegdhede toelaat om deur subrade uitgeoefen te word wat vir gedeeltes van die munisipaliteit ingestel is; en
- (v) Wyk deelnemende stelsel wat aangeleenthede van plaaslike belang vir wyke, toelaat om deur komitees mee behandel te word wat vir wyke ingestel is.

¹⁶¹⁷ Department of Provincial and Local Government *Types of Municipalities*.

komplekse en diverse ekonomie wat oor sterk onderlinge sosiale en ekonomiese bande tussen sy samestellende eenhede beskik. Kategorie A-munisipaliteite het uitsluitlike uitvoerende en wetgewende magte in hulle gebiede. Dit sal in metropolitaanse gebiede gestig word.¹⁶¹⁹ Kategorie B-munisipaliteite is munisipaliteite wat munisipale uitvoerende en wetgewende magte in hulle gebied met 'n kategorie C-munisipaliteit, binne wie se gebied dit val, deel.¹⁶²⁰ Laasgenoemde is munisipaliteite wat munisipale uitvoerende en wetgewende magte in 'n gebied het wat meer as een munisipaliteit insluit, soos byvoorbeeld 'n distriksmunisipaliteit.¹⁶²¹ Die Wet¹⁶²² bepaal dat gebiede wat nie voldoen aan die beskrywing van kategorie A-munisipaliteite nie beide kategorie C- en B-munisipaliteite moet hê. Met ander woorde nie-metropolitaanse gebiede, moet beide kategorie B- en C-munisipaliteite hê. Gebiede wat nie 'n kategorie B-munisipaliteit het nie, sal 'n distriksbestuursgebied¹⁶²³ wees.¹⁶²⁴

Megastede of metropolitaanse owerhede is geskoei op die beginsels van samewerkende regering. Hierdie beginsel behels geïntegreerde ekonomiese ontwikkeling, die billike herverdeling van munisipale bronne en die billike voorsiening van dienste ten einde die ongelykhede wat mag bestaan, aan te spreek.¹⁶²⁵ Gelderblom en Kok is van mening dat plaaslike owerhede hulle ontwikkelingsdoelstellings deur middel van effektiewe beplanning binne 'n outonome wyse die beste sal bereik binne 'n omgewing van metropolitaanse regering. Hulle is ook van mening dat relatiewe outonome plaaslike owerhede 'n belangrike element is in die meeste demokratiese regerings. Aldus die skrywers, kan effektiewe plaaslike owerhede slegs verkry word deur bepaling van hulle grense sodanig dat afbreking van rasegebaseerde en etniese skeiding volg en dat hulle intern só demokraties word, dat hulle werklik verteenwoordigend van al die inwoners van hulle gebied is.¹⁶²⁶ Megastede is hier om te bly. Dit is 'n goeie stuk gereedskap om die doelwit van die regering, naamlik plaaslike

1618

A 2.

1619

Department of Provincial and Local Government *Types of Municipalities*; Department of Provincial and Local Government "Application of Sections 2, 4 and 5 of the Municipal Structures Act, 1998 (Act No. 117 of 1998) for the determination of metropolitan areas and category A municipalities" http://www.local.gov.za/DCD/dcdlibrary/dma/dma_contents.html [Datum van gebruik 7 November 2003]; Department of Provincial and Local Government "General interpretation of the criteria in Section 2 of the Act" http://www.local.gov.za/DCD/dcdlibrary/dma/dma_geninterp.html [Datum van gebruik 7 November 2003].

1620

'n Plaaslike munisipaliteit is 'n voorbeeld van 'n kategorie B-munisipaliteit. Dit word gevorm in gebiede wat nie as stedelik geklassifiseer is nie, bv Heidelberg en Carletonville.

1621

Department of Provincial and Local Government *Types of Municipalities*.

1622

A 3 saamgelees met aa 9 en 10.

1623

A6.

1624

Department of Provincial and Local Government *Demarcation*; Department of Provincial and Local Government *Application of Sections 2, 4 and 5 of the Municipal Structures Act*.

1625

A 10C.

1626

Gelderblom & Kok *Urbanisation* vol 2 6.

regering vir almal, na te kom. Weens die feit dat dit 'n redelike nuwe tendens in Suid-Afrika is, (basies nog in sy kinderskoene), sal daar sekerlik probleme opduik wat met verloop van tyd uitgeklaar moet word. Maar alles in ag genome is dit 'n goeie beginsel vir plaaslike regering.

6.4.4 REGTE IN EIENDOM IN STEDELIKE GEBIEDE

Regte in eiendom binne die stedelike gebiede neem gewoonlik die vorm van private eiendomsreg aan, maar ander regte soos huur , perseelpermitte, residensiële permitte, huurderspermitte, okkupasiepermitte en hostelpermitte,¹⁶²⁷ asook grondbriewe, reg van huurpag en erfpagtitel¹⁶²⁸ word ook aangetref.¹⁶²⁹ In die peri-stedelike gebiede neem regte in eiendom die vorm aan van erfpag, huurpag en toestemming om te okkupeer. Van al die bogemelde regte, het slegs private eiendomsreg en huur sekerheid van verblyfreg teweeggebring, terwyl al die ander dus onseker was. Soos in die geval van landelike gebiede, het die onsekere regte gekwalifiseer om ingevolge die *Wet op die Opgradering van Grondbesitregte*¹⁶³⁰ na volle eiendomsreg opgegradeer te word en geniet dit beskerming ingevolge die *Wet op die Tussentydse Beskerming van Informele Grondregte*.¹⁶³¹

6.5 STEDELIKE GRONDONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA NA 1994

6.5.1 INLEIDING

Wherever they exist, cities are always changing because they are the product of constantly shifting and usually unpredictable socio-political and economic dynamics. Cities, however, are not always undergoing fundamental transition for one urban regime to another.¹⁶³²

Die twintigste eeu word gesien as die eeu van verstedeliking.¹⁶³³ Stedelike vestigings het reeds meer as vyfduisend jaar gelede voorgekom, maar so onlangs as 1900, het een uit elke agt persone eers in 'n stedelike gebied begin woon.¹⁶³⁴ Dit word verwag dat teen 2010 ongeveer 50% van die wêreld se

¹⁶²⁷ Sien Van der Walt & Pienaar *Sakereg* 369.

¹⁶²⁸ Bylae 1 van die *Wet op die Opgradering van Grondbesitregte* 112 van 1991.

¹⁶²⁹ Baie van die regte wat hier bespreek word is vorderingsregte of ander vorme van beheer wat verbind kan word aan die regte in eiendom soos uiteengesit in A 25 van die *Grondwet*. Sien vn 130.

¹⁶³⁰ 112 van 1991.

¹⁶³¹ 31 van 1996. Sien 5.1.5 *intra* vir 'n volledige bespreking van bogemelde twee wette.

¹⁶³² Swilling "Introduction" in Swilling *et al Apartheid City in Transition* viii.

¹⁶³³ Verstedeliking word gesien as die proses waartydens die bevolking verskuif na 'n dig bevolkte en hoofsaaklike nie-landbou georiënteerde nedersetting. Mabin "Dispossession, exploitation and struggle: an historical overview of South African urbanization" in *The Apartheid City and Beyond* 13; Gilbert "Urban Development in a world system" in *Cities, Poverty and Development* 14; Onbekend *Urbanisation* 1. <http://www.botany.uwc.ac.za/Envfacts/facts/urbanisation.htm> [Datum van gebruik: 2 November 2003].

¹⁶³⁴ Gilbert & Gugler *Cities, Poverty and Development Urbanization in the third world* 2e ed 1992

Vervolg...

inwoners in stedelike gebiede sal woon.¹⁶³⁵ Stede en dorpe is ontwikkel op 'n ongebalanseerde en gefragmenteerde wyse, wat gekenmerk word deur stedelike verspreidheid en armes wat ver afstande moet reis na hulle werkplekke en sakekerns. 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 en dorpe te verander sodat dit aan die behoeftes van die inwoners kan voldoen, veral ten opsigte van veiligheid en sekuriteit, ekonomiese groei en werkskepping.¹⁶³⁶ 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 gemeenskap.¹⁶³⁷

6.5.2 GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE STEDELIKE GRONDONTWIKKELING

6.5.2.1 INLEIDING

Die visie van 'n gladde post-apartheid oorgang vanaf 'n gesegregeerde na geïntegreerde stad, sou nie kon realiseer deur slegs die apartheidswetgewing te verwyder nie.¹⁶³⁸ Die verwydering van apartheid het 'n omvattende herboeiingsprogram bevat wat daarop gemik was om die stad fisies, sosiaal en ekonomies te integreer. Stedelike herboeiing sal beide strukturele en bestuurstransformasie vereis. Ten einde die herboeiing van die stad aan te spreek, moet die volgende in gedagte gehou word:¹⁶³⁹

i. Kompaktheid, verdigting en toeganklikheid

Die apartheidstad is gekenmerk deur stedelike verspreidheid. Dit beteken dat mense baie tyd en geld moet spandeer om hulle werkplekke te bereik en plaaslike owerhede groot bedrae geld spandeer om infrastruktuur aan die stad te verskaf.¹⁶⁴⁰ Ten einde hierdie tendens te oorkom, moet stede meer kompak wees. 'n Kompakte stad, is 'n stad waar al die aktiwiteite wat plaasvind in die stad, naby aan mekaar geleë is.¹⁶⁴¹ Ten einde stedelike verspreidheid hok te slaan, word kleiner erwe voorgestel. Onderverdeling van bestaande erwe, in kleiner gedeeltes moet dus sover moontlik aangemoedig word.

Oxford Oxford University Press v.

¹⁶³⁵ Gelderblom & Kok *Urbanisation* vol 1 139.

¹⁶³⁶ Die *Witskrif op Stedelike Vernuwning en Inskakelingsplan vir Stede, Dorpe en Voorstede* Oktober 1997 ii.

¹⁶³⁷ *Ibid* 3. Sien ook Saff "The changing face of the South African city: from urban apartheid to the deracialization of space" 1994 *International Journal of Urban and Regional Research* vol 18 no 3 377-391; Parnell "South African Cities: perspectives from the Ivory Tower of urban studies" 1997 *Urban Studies* vol 34 no 5-6 891 ev; Crankshaw & Parnell "Housing provision and the need for an urbanisation policy in the new South Africa" 1996 *Urban Forum* vol 2 232 ev.

¹⁶³⁸ Beavon "The post-apartheid city" 236

¹⁶³⁹ Sien ook Dewar *Urbanization and the South African city* 243 ev.

¹⁶⁴⁰ *Manual on the Chapter 1 Principles* 8.

¹⁶⁴¹ *Integrated Development Planning* 13.

'n Kenmerk van kleiner erwe, is dat huise uit meer as een vlak bestaan en dat strukture op die boulyne opgerig word.¹⁶⁴² Nuwe ontwikkelings moet binne 'n reeds bestaande gebied plaasvind, op òf vakante grond òf herontwikkeling van bestaande persele. Deur bestaande persele te herontwikkel, word meer persone die geleentheid gegun om in 'n goed geleë gebied te woon.¹⁶⁴³ Die voordeel verbonde aan die kompakte stad, is dat die dienste wat deur die stad gelewer word, nie net naby die mense sal wees nie, maar sal meeste van die mense bedien. Diensverskaffing word baie duur in die geval van 'n verspreide stad. 'n Kompakte stad funksioneer derhalwe meer doeltreffend as 'n verspreide stad.

Die apartheidstad is algemeen gekenmerk deur onvoldoende grond wat vir swart residensiële behoeftes en lae verdigting in wit voorstede opsygesit is. Dit het aanleiding gegee tot oneffektiewe gebruik van grond en dit het die probleem van stedelike verspreidheid aangehelp. Verdigting daarenteen, sal die gebruik van grond aanmoedig.¹⁶⁴⁴ Verdigting is die oprigting van meerdere strukture op een erf.¹⁶⁴⁵ Verdigting kan ook bereik word deur die onderverdeling van bestaande erwe in kleiner eenhede. Alle beskikbare grond sal beter en meer doeltreffend aangewend word. Stede moet nie net bestaan uit kantore, winkels, industriële gebiede en woonhuise nie, maar ook uit oop ruimtes en parke. 'n Stad wat goed funksioneer, is 'n stad waar die inwoners maklike toegang tot plekke het waar hulle wil gaan, veral werkplekke en huise. Gewoonlik fasiliteer die verskillende wyses van vervoer (huurmotors, treine, paaie en spoorlyne) beter toeganklikheid. Vervoerstrategieë moet egter daarop gemik wees om die stad te integreer. Die wyse waarop grond in die stad gebruik word, moet 'n mengsel van gebruike in alle dele van die stad bevorder.¹⁶⁴⁶

ii. Volgehoue ontwikkeling en openbare deelname:

Ontwikkeling van die stad moet nie net gemik om die behoeftes van die inwoners op 'n bepaalde tydstip te bevredig nie, maar moet ook daarop gemik wees om toekomstige behoeftes te bepaal en daaraan te voldoen. Dit beteken dat bronne oordeelkundig aangewend moet word, om uitputting of vernietiging daarvan te voorkom. Die aanwending en toekenning van hulpbronne moet egter in oorleg

¹⁶⁴² Resource Document 36.

¹⁶⁴³ Manual on the Chapter 1 Principles 8.

¹⁶⁴⁴ Integrated Development Planning 13.

¹⁶⁴⁵ Bv groepsbehuising in die vorm van deeltitelerwe of woonstelgeboue. Digtheid word bepaal deur hoeveel eenhede per hektaar opgerig kan word. Bv in die geval van groepsbehuising, word ongeveer 21 eenhede per hektaar opgerig, terwyl meer eenhede per hektaar in die geval van woonstelgeboue opgerig word.

¹⁶⁴⁶ Toeganklikheid moet veral bevorder word t o v werkplekke, sosiale dienste soos parke en sport fasiliteite en ingenieursdienste. Integrated Development Planning 14.

met die gemeenskap plaasvind.¹⁶⁴⁷ Die moontlikheid vir die samesmelting van formele en informele vestigings moet ondersoek word as 'n verdere faktor in die bereiking van volhoubare ontwikkeling van die stedelike gebiede. Sou dit haalbaar wees, hou dit die voordeel in dat die informele vestigings ook toegang tot dienste en voordele sal hê waarin hulle vir jare nie kon deel nie. Om dit te bereik, moet die informele vestigings opgegradeer en verbeter word. Dit kan geskied deur beter dienslewering, bou- en gesondheidsregulasies en effektiewe en afdwingbare beleid. Hierdie vestigings moet verdig word deur die verskaffing van alternatiewe en kleiner erwe tesame met die opstelling van 'n plan vir die toekomstige bestuur en ontwikkeling van hierdie gebiede.¹⁶⁴⁸

iii. Hernuwing van stedelike kerns:

Baie stede in Suid-Afrika ondervind probleme met die verval van die sentrale besigheidsgebiede of die middestad. Dit kan grootliks toegeskryf word aan die proses van sub-verstedeliking. Sub-verstedeliking is die proses waar besighede uit die middestad wegtrek en in die voorstede gaan vestig. Hierdie proses is veroorsaak en word verder aangehelp, deur die hoë vlakke van misdaad in die middestad. Die verval van die middestad gaan gewoonlik gepaard met die agteruitgang van die gebiede wat direk aan die middestad grens. Hierdie proses kan hokgeslaan word deur die stedelike kerns te vernuwe.¹⁶⁴⁹

6.5.2.2 HUIDIGE GRONDSLAG VAN GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE STEDELIKE ONTWIKKELING

Soos die geval met landelike gebiede, vorm die nasionale grondgebruiksraamwerk¹⁶⁵⁰ op nasionale en provinsiale vlak en die geïntegreerde ontwikkelingsplan op plaaslike vlak die grondslag van geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling in stedelike gebiede.¹⁶⁵¹

Buiten bogemelde, word stedelike grondontwikkeling ook bestuur en beheer deur *inter alia* die *Stedelike ontwikkelingsraamwerk* van 1997, die totstandkoming van megastede en die *Witskrif op Stedelike Vernuwing en Inskakelingsplan vir stede, dorpe en voorstede* van 1997.

¹⁶⁴⁷ Sien ook *Resource document 47* ev en *Manual on the Chapter 1 Principles 9* ev.
¹⁶⁴⁸ *Integrated Development Planning 15*.

¹⁶⁴⁹ Dit kan geskied deur by die kapitale beleggingsinfrastrukture van die middestad op te gradeer, deur die openbare omgewing te verbeter, deur residensiële ontwikkelings in die stedelike kerns aan te moedig en deur die eiendoms- en lewenstandaard in die middestad te verbeter. Hierdie aangeleentheid word *supra* volledig bespreek.

¹⁶⁵⁰ Sien Cross "Why does South Africa need a spatial policy? Population migration, infrastructure and development" 2001 *Journal of Contemporary African Studies* vol 19 no 1 111 ev.

¹⁶⁵¹ Sien 5.1.6.2.2 *supra* vir 'n bespreking van hierdie aangeleentheid.

6.5.2.3 DIE STEDELIKE ONTWIKKELINGSTRATEGIE VAN DIE REGERING VAN NASIONALE EENHEID 1995

Stede¹⁶⁵² en dorpe genereer 80% van die bruto binnelandse produk. Derhalwe speel stede 'n kardinale rol in die bekamping van armoede. Die ontwerp en implementering van 'n stedelike strategie is dus baie belangrik ten einde beter stede en dorpe te stig. Die stedelike strategie wat gebaseer is op die HOP, is prakties en implementeerbaar en gemik op stedelike hervorming. Die visie van die regering wat in hierdie strategie uiteengesit word, is dat die stede en dorpe in Suid-Afrika teen 2020 gebaseer moet wees op geïntegreerde stedelike en landelike ontwikkelingsstrategieë. Dit moet die kern vorm van sosiale en ekonomiese geleenthede vir almal en moet vry wees van enige vorm van diskriminasie of skeiding tussen mense. Ten einde hierdie visie te bereik, stel die Stedelike Ontwikkelingsstrategie ses strategiese doelstellings. Die eerste is om volhoubare effektiewe en produktiewe stede, met minder armoede, te skep. Tweedens stel dit ten doel om die bestaande ongelykhede in die verskaffing van infrastrukture en dienste te verminder. Dit moet beter behuising en vestigings verskaf en in die proses sekerheid van besitreg bevorder. Stede en dorpe moet bydra tot en die groei van die plaaslike ekonomie aanmoedig. Bogemelde strategie stel dit ook ten doel om plaaslike owerhede te verander in effektiewe plaaslike owerheidsinstellings. Laastens stel dit ten doel om veilige leef en werkomgewings te vestig.

Die Stedelike Ontwikkelingsstrategie is gemik op die integrasie van stede en die bestuur van stedelike groei. Ten einde dit te bereik, moet 'n stedelike grondbeleid en stedelike beplanningsstelsel in plek gestel word. As deel van die bereiking van hierdie oogmerk, is die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* gepromulgeer. Die Wet is daarop gemik om nuwe maatreëls vir grondontwikkeling bekend te stel en om grondontwikkelingsprojekte in beide landelike en stedelike gebiede te bespoedig en te fasiliteer. Ten einde stedelike integrasie te verkry, moet bestaande stedelike gebiede opgradeer word.¹⁶⁵³ Hierdie aangeleentheid is reeds in wetgewing en beleidsdokumente aangespreek, veral in die Gauteng Provinsie in die vorm van die *Gauteng Witskrif op Stedelike Vernuwings- en Inskakelingsplan vir Stede, Dorpe en Voorstede* van 1997 en die *Gauteng Wet op die Verbeterde Stedelike Distrikte*.¹⁶⁵⁴

¹⁶⁵² Beramings van die huidige stedelike bevolking, beloop tussen 19 miljoen en 26 miljoen. Daar word gereken dat teen 2020 75% van die bevolking in hierdie gebiede sal woon en werk.

¹⁶⁵³ Ministry in the Office of the President *The Urban Development Strategy of the Government of National Unity*. GG 1111 of 12 October 1995 4 ev. <http://www.polity.org.za/html/govdocs/rdp/urbanrdp.html> [Datum van gebruik: 4 November 2003].

¹⁶⁵⁴ 12 van 1997

6.5.2.3.1 DIE GAUTENG WITSKRIF OP STEDELIKE VERNUWING EN INSKAKELINGSPLAN VIR STEDE, DORPE EN VOORSTEDEN 1997

Die tendens tans in Suid-Afrika is dat grondontwikkeling nie meer in die kerns plaasvind nie. Die stedelike kerns in meeste van die stedelike gebiede van Suid-Afrika, word gekenmerk deur besighede wat van die kern uitwyk na die voorstede.¹⁶⁵⁵ In elke voorstad word 'n nuwe stedelike kern geskep. Hierdie emigrasie vanuit die stedelike kerns na die voorstede, veroorsaak dat stedelike kerns verval en verlate raak en dat ongewenste elemente, soos misdaad, toeneem. Vakante geboue en persele word betrek deur hawelose en daklose persone en geboue word in die proses baie verniel. In die Stedelike Ontwikkelingsstrategie het die regering aangetoon dat alle moontlike pogings aangewend moet word om ontwikkeling terug te lok na die stedelike kerns. Die *Gauteng Witskrif op Stedelike Vernuwingsplan vir Stede, Dorpe en Voorstede* van 1997¹⁶⁵⁶ is gepromulgeer omdat die opgradering van bestaande stedelike kerns aangemoedig word. Bogemelde dokument fokus op die groei en ontwikkeling van stedelike kerns.¹⁶⁵⁷ Dit bevorder skoon en veilige stedelike kerns en staan kompakte ontwikkeling voor en poog om die onderontwikkeling, verval en verandering (wat kenmerkend aan baie bestaande kerns is) aan te spreek en stel riglyne voor vir die stigting van nuwe kerns. Die kern van stede word gesien as 'n belangrike rolspeler in stedelike ontwikkeling.

Die Witskrif staan 'n geïntegreerde beplanning in alle sferes voor. Dit behels die koördinasie van beplanning in alle sferes van regering, asook 'n gesonde balans tussen groei en ontwikkeling. Die konstitusionele beginsel van deelnemende regering word beklemtoon. Dit behels die samewerking tussen die openbare en private sektor van die bevolking in die besluitnemingsproses, ten einde suksesvolle vernuwings- en inskakelingsplanne van stede, dorpe en voorstede teweeg te bring.¹⁶⁵⁸ Die beplanning van hierdie kerns moet in oorleg met die eienaars, inwoners en gebruikers van die gebied geskied. Dus moet alle ontwikkelingsstrategieë vir stedelike kerns die programme bevat wat voorsiening maak vir deelname deur die gemeenskap. Die bewaring van bestaande hulpbronne en energie, word uitgelig as 'n belangrike punt. Die daarstelling van nuwe besighede is 'n noodsaaklike medium en lang termyn doelwit vir groei van die stedelike kerns.¹⁶⁵⁹ Stede en dorpe is 'n belangrike

¹⁶⁵⁵ 'n Voorbeeld is besighede soos die Anglo American Myngroep en die Johannesburgse Effektebeurs wat uit die middestad van Johannesburg geskuif het na voorstede soos Sandton.

¹⁶⁵⁶ Hierna die Witskrif genoem.

¹⁶⁵⁷ Die stedelike kerns bestaan uit 'n reeks multi-funksionele gebiede. Hierdie gebiede inkorporeer kommersiële, ekonomiese, 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. Die *Witskrif op Stedelike Vernuwingsplan vir Stede, Dorpe en Voorstede* Oktober 1997 19.

¹⁶⁵⁸ Binne sodanige vennootskappe moet die openbare sektor, as kurator van die openbare belang, 'n sentrale rol speel.

¹⁶⁵⁹ Die Witskrif stel voor dat hierdie besighede bygestaan word ten einde dienste te verskaf en 'n Vervolg...

verskaffer van ekonomiese aktiwiteite, infrastrukture, arbeid en 'n konsentrasie van dienste, wat werkseleenthede en rykdom skep.

Veral in stedelike kerns kan veral duidelik gesien word aan die fisiese agteruitgang en nie-instandhouding van die publieke omgewing en die residensiële sektor, die ekonomiese agteruitgang in terme van kommersiële en industriële regressie, toename in misdaad asook stygende armoede en werkloosheid. Die ontwikkeling van nuwe stedelike kerns of die opgradering van bestaande stedelike kerns is derhalwe 'n belangrike punt op die beplanningsagenda van menige plaaslike owerheid. Die ontwikkeling van nuwe stedelike kerns het egter 'n fundamentele impak op bestaande kerns, aangesien kerns met mekaar kompeteer vir oorlewing. Die Witskrif stel voor dat die tipe, ligging en grootte van die voorgestelde nuwe kerns in die lig van die ligging van bestaande kerns oorweeg en daarvolgens beplan en ontwikkel word. Die visie van die Witskrif is die daarstelling van 'n oogmerk om die vervalte en onderontwikkelde stede, dorpe en voorstede te vernuwe.¹⁶⁶⁰

Buiten die Witskrif, is die konsep Witskrif op stedelike hernuwing¹⁶⁶¹ in Oktober 1997 deur die regering aangeneem ten einde uitvoering te gee aan die visie vir die herlewing van stedelike kerns. Die Vierpuntplan 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. Die oogmerke van hierdie plan behels dat kerns skoon, veilig en leefbaar moet wees. Hierdie twee punte - skoon¹⁶⁶² en veilig¹⁶⁶³ - is moontlik die enkel belangrikste

¹⁶⁶⁰ omgewing te skep wat bevorderlik is vir besigheid.
Volgens die Witskrif word die volgende elemente benodig ten einde herlewing aan te pak:
Begrip vir die ekonomie:

Stede en die kerns 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.

Vennootskappe vir ontwikkeling:

Die sukses van herlewing berus op die omvang waarop die gemeenskap bymekaar gebring word ten einde strategieë en planne op te stel vir die verbetering van stedelike kernpunte. Dit vereis die stigting van vennootskappe vir ontwikkeling. Dit beteken dat die private sektor en die gemeenskap bymekaar moet kom en saamwerk aan die opstelling van planne vir ontwikkeling.

Identifisering van die unieke voordeel van stedelike kerns:

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.

¹⁶⁶¹ *Gauteng Four Point Regeneration and Integration Plan for City, Town and Township Centres.*
Hierna die Vierpuntplan genoem.

¹⁶⁶² 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 op die voordele wat gebied word deur stede, dorpe en voorstede. 'n Skoon kern verskaf 'n omgewing waarin mense en beleggers die potensiaal van die kern kan besef en trots by die gebruikers kan kweek.

komponent in die vernuwing van die kerns. Die visie vir toekomstige ontwikkeling in die stede en dorpe is duidelik uiteengesit in die HOP, die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* 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 werkplekke, gemengde grondgebruike, digte en geïntegreerde dienste en fasiliteite. Verdigting rondom stedelike kerns sal egter nie integrasie bevorder nie en sal verdere fragmentasie van die sisteem teweegbring.

Die Witskrif toon aan dat die herbouing van stedelike kerns slegs kan plaasvind indien alle ekonomiese aktiwiteite in die kerns verhoog word. Dit kan op basies twee wyses geskied, naamlik dit moet kerns verhoog tot plekke van produksie en dit moet verhoog word tot plekke van verbruik. Bogemelde dokument stel strategieë vir effektiewe vernuwing en inskakeling van stede, dorpe en voorstede voor. Kerns moet multi-funksionele plekke wees waar leefruimte, 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 verder tot gevolg 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. Ten einde vernuwing suksesvol te implementeer, sal alle sfere van regering moet saam werk in 'n poging om groei en ontwikkeling te bevorder. Binne die sfere van hierdie vennootskappe, het die staat as kurator van die openbare belang 'n essensiële rol om te speel.¹⁶⁶⁴ Plaaslike owerhede is die belangrikste staatsorgane in die sfeer van stedelike ontwikkeling. Hulle is verantwoordelik vir stedelike beplanning, insluitend die opstelling van geïntegreerde ontwikkelingsplanne en plaaslike ontwikkelingsstrategieë, die insameling van fondse, die ontwikkeling van infrastrukture en bestuur van die stede. Die besigheidsektor speel 'n kritieke rol in die kerns veral as beleggers, eienaars en ontwikkelaars van ekonomiese aktiwiteite en werkskepping.

Uit bogenoemde is dit duidelik dat die Witskrif poog om stedelike verval te bekamp en kerns te verander na kompakte, geïntegreerde, skoon en veilige kerns wat vry is van stedelike verval. Ten

1663

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, vervalle geboue en die toelaat van ongewenste optrede, skep omstandighede waarin misdaad maklik kan plaasvind.

1664

Die staat verrig in hierdie rol drie sleutel funksies, nl: die van 'n verskaffer, die van 'n fasiliteerder en die van deelnemer in vennootskappe waar die staat die verantwoordelikheid het om 'n klimaat van samewerking en vertroue tussen die openbare, private en nie-regeringsliggame te bou.

einde dit te bereik, stel die Witskrif twee oplossings voor. Eerstens stel dit voor dat 'n beleid vir die voorsiening van behuising in stedelike kerns in plek gestel moet word en tweedens word voorgestel dat gemengde grondgebruike in stedelike kerns toegepas word. Gemengde grondgebruike beteken die ruimtelike inskakeling van residensiële grond met kommersiële, industriële en openbare grond. Die sukses van residensiële ontwikkeling in kerns hang nie net af van die lewering van behuising nie, maar ook van die beskikbaarheid van gepaardgaande dienste. Gemengde grondgebruike sal dus klein tuisondernemings bevorder wat op ongereelde ure en tye wat die individu pas, besigheid bedryf. Hierdie gebruik sal aanleiding gee dat die oorlading van die stedelike infrastruktuur en daaglikse vervoerkoste van die individu, verminder word en dat die armste mense, wat tradisioneel die verste moes reis, se koste verminder. Dit sal misdaad verminder in die gebiede wat nie leeg loop in die aande nie en verseker dat gebiede gedurig optimaal bewoon is. Dit bevorder die multi-funksionele gebruik van openbare dienste, byvoorbeeld die integrasie van skole en openbare biblioteke. 'n Verdere voordeel is dat gebiede met gemengde grondgebruike hoër belastingbasisse vir plaaslike owerhede genereer. Gemengde grondgebruike het ook nadele. So byvoorbeeld veroorsaak besighede oorlas,¹⁶⁶⁵ wat geraas¹⁶⁶⁶ na-ure, lug¹⁶⁶⁷- en waterbesoedeling, rommel¹⁶⁶⁸ en verhoogde verkeer, insluit.¹⁶⁶⁹

Stedelike verval, kompakte en geïntegreerde stede kan dus bereik word indien huisvesting in hierdie gebiede aangemoedig en gemengde grondgebruike toegepas word. Dit blyk dat in sommige stedelike kerns in Johannesburg en Pretoria, vakante kantoorgeboue omskep word in wooneenhede. Weens die feit dat daar geen vakante grond in stedelike kerns beskikbaar is nie, kan nuwe woongeboue dus nie opgerig word nie. Dus dien die omskepping van bestaande geboue in wooneenhede as 'n ideale

¹⁶⁶⁵ Oorlas kan as volg gedefinieer word: "Waar die onbeperkte bevoegdheid van een eienaar om 'n saak te gebruik en die bevoegdheid van 'n ander eienaar om onbelemmerde genot van sy saak te hê, met mekaar in botsing kom, word die regte beperk, deur wedsydse verpligtinge op te lê." *Gien v Gien* 1979 2 SA 1113 (T) in Delpont & Olivier *Sakereg Vonnisbundel* 1985 2de uitg Kaapstad Juta 171; asook Wille *Principles of South African Law* 1961 5de uitg Kaapstad Juta 203.

In die *De Charmoy v Day Star Hatchery (Pty) Ltd* 1967 4 SA 188 (D en K) het die hof beslis: "The principle in our law is this: although an owner may normally do as he pleases on his own land, his neighbour has a right to the enjoyment of his own land. If one of neighbouring owners uses his land in such a way that material interfere with the other's right of enjoyment results, the latter is entitled to relief..." Daar word onderskei tussen oorlas in wye sin (wanneer daar inbreuk gemaak word op 'n persoon se uitoefening van eiendomsbevoegdheid en dit derhalwe aanleiding gee tot skade) en oorlas in eng sin (waar inbreukmaking op 'n buurman se gebruik en genot van sy grondstuk, wat neerkom op aantasting van 'n persoonlikheidsreg of gebruikbevoegdheid). Vir 'n volledige bespreking sien Van der Walt & Pienaar *Sakereg* 104 ev. Sien by *Leith v Port Elizabeth Museum Trustees* 1934 EDL 211 en die *De Charmoy*-gewysde.

¹⁶⁶⁶ Sien *Graham v Dittman* 1917 TPD 288; *Gibbons v S. A. Railways* 1933 KPD 521 en *Regal v African Superslate (Pty) Ltd* 1963 1 SA 102 (A).

¹⁶⁶⁸ Sien die *Regal*-gewysde.

¹⁶⁶⁹ *Witskrif op Stedelike Vernuuwing* 1 ev.

oplossing vir die behuisingsprobleem wat in die stedelike kerns bestaan. Buiten dat dit behuising verskaf, is dit ook 'n goeie teenvoeter vir stedelike verval.

Die instandhouding van veral stedelike kerns berus by die plaaslike owerheid. Plaaslike owerhede is egter weens verskeie omstandighede nie in staat om hierdie verpligting na te kom nie.¹⁶⁷⁰ Die behoefte bestaan egter dat kerns opgegradeer moet word. Die Witskrif stel voor dat vennootskappe tussen die plaaslike owerhede en die gemeenskap gestig moet word ten einde uitvoering te gee aan die inhoud van die Witskrif. Ten einde hierdie aangeleentheid te reël, is die *Gauteng Wet op die Verbeterde Stedelike Distrikte*¹⁶⁷¹ gepromulgeer.

6.5.2.3.2 GAUTENG WET OP DIE VERBETERDE STEDELIKE DISTRIKTE

Die *Gauteng Wet op die Verbeterde Stedelike Distrikte* stel dit ten doel om voorsiening te maak vir prosedures vir die totstandkoming en bestuur van 'n gebied wat bekend is as die Verbeterde Stedelike Distrik. Hierdie distrikte dien as gereedskap om addisionele dienste aan 'n gebied te befonds en verhoed dus dat die stede verder agteruitgaan of verval¹⁶⁷² en dat die ekonomiese groei en volgehoue ontwikkeling van die stede aangemoedig en bevorder word.¹⁶⁷³ Dit is 'n geografiese gebied wat kan bestaan uit 'n paar straat blokke tot die hele stedelike kern.¹⁶⁷⁴ Bogemelde kom egter nie outomaties tot stand nie, maar ontstaan wanneer ongeveer een en vyftig persent van die eienaars van eiendom binne die grense van 'n stedelike kern, 'n petisie¹⁶⁷⁵ by die plaaslike owerheid indien,¹⁶⁷⁶ waarin versoek word dat hulle gebied as 'n Verbeterde Stedelike Distrik erken word.¹⁶⁷⁷ 'n Gebied kan slegs tot 'n Verbeterde Stedelike Distrik verklaar word, as dit in lyn is met die geïntegreerde

¹⁶⁷⁰ Baie plaaslike owerhede is finansiële nie in staat om instandhoudingswerk binne hulle gebiede te verrig nie.

¹⁶⁷¹ 12 van 1997.

¹⁶⁷² Onbekend *City Improvement Districts: Why the Cid model?* http://www.cip.co.za/cids_why.htm [Datum van gebruik: 8 November 2003]. Sien ook *Gauteng City Improvements Districts Bill G008-97: Memorandum in terms of Rule 137 of the Standing rules of the Provincial Legislature on the City Improvement Districts Bill, 1997* 6. http://ocw.mit.edu/NR/rdonlyres/3AF5C3AB_A6F5_4D05_B031_DF8775B1056C/0/gautenglegislation.pdf [Datum van gebruik: 8 November 2003]; *City of Cape Town City Improvement District By-law Final draft for circulation purposes* 21 February 2003 3 <http://www.capetown.gov.za/policies/pdf/cityimprovement.pdf> [Datum van gebruik: 24 November 2003].

¹⁶⁷³ *Partnership for Urban Renewal Proposed Hatfield Improvement District: Background to City Improvement Districts* 2000 1; Onbekend *Business Improvement districts: What is a BID?* http://web.mit.edu/11.204/www/webportfolio/BID/BID_What_is_a_BID.html [Datum van gebruik: 8 November 2003].

¹⁶⁷⁴ Onbekend "Sunnyside becomes Pretoria's first City Improvement District" July 2000 *Toropong The Newspaper of the Pretoria Inner City* vol 1 no 2 1.

¹⁶⁷⁵ Die petisie moet in die vorm wees van 'n Verbeterde Stedelike Distrikplan, opgestel en uiteengesit vir 'n periode van 3 jaar. A 2(4) en Reg 4.

¹⁶⁷⁶ Die petisie word aan die Munisipale Raad van die Plaaslike Owerheid voorgelê.

¹⁶⁷⁷ A 2(1). *City of Cape Town City Improvement District By-law* 6.

ontwikkelingsplanne van die plaaslike owerheid.¹⁶⁷⁸ 'n Regspersoon¹⁶⁷⁹ (hierna die bestuursliggaam genoem), wat verantwoordelik is vir die bestuur van die Verbeterde Stedelike Distrik, moet gestig en geïnkorporeer word.¹⁶⁸⁰

Die doel vir die totstandkoming van die Verbeterde Stedelike Distrik, is om die bestuur van die gebied aan die bestuursliggaam oor te dra en om, buiten die dienste wat reeds deur die plaaslike owerheid voorsien word, addisionele dienste aan die gebied te voorsien. Die voordeel van verbeterde stedelike kerns, is dat dit volhoubare ontwikkeling bevorder deurdat dit skoon, veilige en meer aantreklike stedelike gebiede skep. Dit skep 'n self onderhoudende meganisme om nuwe beleggings in die stedelike kerns te verkry en te onderhou¹⁶⁸¹ en dit fasiliteer 'n koöperatiewe benadering tussen die plaaslike owerhede en die privaat sektor in die voorsiening van munisipale dienste.¹⁶⁸²

Die mening word gehuldig dat die doel van die Wet eintlik is om die bestuur van die stedelike kerns in die hande van die inwoners, eienaars en verhuurders daarvan te plaas. Hierdie persone, in die gedaante van die bestuursliggaam, besluit wat met die kerns moet gebeur en stel maatreëls voor om te verhoed dat stedelike kerns verval. Gesien in die lig hiervan, is dit aanvaarbaar dat inwoners pro-aktief deelneem aan die instandhouding en opbouing van die gebied waar hulle eienaar of huurder is.

6.5.2.4 DIE STEDELIKE ONTWIKKELINGSRAAMWERK VAN 1997

Die opgradering van die stedelike kerns alleen was egter nie voldoende om geïntegreerde volhoubare stedelike grondontwikkeling teweeg te bring nie. Die oogmerk van stedelike grondontwikkeling is om stede doeltreffend her op te bou en te ontwikkel. Ten einde hierdie oogmerk te bereik, is die Stedelike Ontwikkelingsraamwerk van 1997 opgestel. Die doel van hierdie raamwerk is om 'n konsekwente stedelike ontwikkelingsbeleid vir die effektiewe heropbou en ontwikkeling van stedelike gebiede te bevorder. Die implementering van die stedelike ontwikkelingsprogramme fokus op vier sleutelprogramme, naamlik integrasie van die stad, verbetering van behuising en infrastrukture in die stedelike gebiede, bevordering van stedelike ekonomiese ontwikkeling en stigting van instansies vir die lewering van dienste. Integrasie van die stad is gemik om die skeiding, fragmentasie en ongelykheid wat deur die apartheidsstelsel teweeggebring is, mee weg te doen. Die fokus is op

¹⁶⁷⁸ Die Munisipale Raad kan die vorming van 'n Verbeterde Stedelike Distrik en Verbeterde Stedelike Distrikplan goedkeur, dit goedkeur met wysigings of dit afkeur.

¹⁶⁷⁹ Bekend as 'n Verbeterde Stedelike Distriksbestuursliggaam.

¹⁶⁸⁰ A 4(2). Die regs persoon word ingevolge a 21 van die *Maatskappywet* 61 van 1973 gestig.

¹⁶⁸¹ Palmary "Urban renewal and the City Improvement Districts" in *Social Crime Prevention in South Africa's Major Cities* <http://www.csvr.org.za/papers/papalrn2.htm> [Datum van gebruik: 8 November 2003]; *Proposed Hatfield Improvement District* 1.

geïntegreerde beplanning, herbouing en opgradering van vestigings en informele nedersettings, beplanning vir hoër digtheid en hervorming van stedelike grond en beplanningsisteme. Die verbetering van behuising en infrastrukture behels opgradering en die konstruksie van behuising, opgradering van bestaande infrastrukture, aanmoediging van belegging en die oprigting van bewoonbare, veilige en sekere stedelike omgewings. Die bevordering van stedelike ekonomiese ontwikkeling poog om die kapasiteit van stedelike gebiede te verbeter. Deur hierdie oogmerk te bereik, sal armoede bekamp word en volhoubare ontwikkeling van stedelike gebiede plaasvind. Die instelling van instansies vir die lewering van dienste, sal bydra tot die herbouing van die stedelike gebiede en die regverdigte verspreiding van infrastrukture teweegbring.

Hierdie raamwerkdokument stel dit ten doel om te verseker dat alle beleide en programme van die regering stedelike ontwikkeling ondersteun, wat teen 2020 *inter alia* ruimtelik en sosio-ekonomies geïntegreerd en vry van diskriminasie en skeiding sal wees. Die doelwit word dus gestel dat stedelike kerns, kerns van ekonomiese, omgewings en sosiale geleenthede sal wees waar mense woon en werk. Stedelike kerns moet beplan word op 'n deelnemende wyse wat integrasie en volhoubaarheid bevorder. Ten einde dit te bereik, moet meer effektiewe en produktiewe stede en dorpe geskep word, wat die ongelykhede verminder deur infrastrukture te verskaf aan die benadeelde gemeenskappe. Dit moet toegang tot behuising, vestiging en dus sekerheid van besitregte verseker. Om volhoubare vestigings te verseker, moet omgewingsbestuur 'n integrale deel vorm van die stedelike beplannings- en ontwikkelingsproses.¹⁶⁸³

Uit bogemelde, blyk dit dat die regering sedert 1994 wel 'n poging aangewend het om 'n beleid in plek te stel waardeur stedelike gebiede ontwikkel word. Dit blyk uit hierdie strategie dat, in die geval van stedelike grondontwikkeling, hoofsaaklik gekonsentreer sal word op stedelike kerns en die opgradering daarvan.

6.5.3 GESLOTE GEMEENSAPPE (GATED COMMUNITIES/ENCLOSED NEIGHBOURHOODS) AS VORM VAN GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE STEDELIKE GRONDONTWIKKELING

6.5.3.1 INLEIDING

Soos hierbo duidelik blyk, is die onderliggende bepaling van die Stedelike Ontwikkelingstrategie en

¹⁶⁸²

City of Cape Town *City Improvement District By-law 3*.

¹⁶⁸³

Department of Housing *Urban Development Framework 1997 2* ev http://www.urbaninternational.utoronto.ca/pdf/sa_urb.pdf [Datum van gebruik: 25 Augustus 2003].

die Stedelike Ontwikkelingsraamwerk, die integrasie van die stedelike gebiede en die volhoubare ontwikkeling daarvan. Beide dokumente het uitgewys dat stede slegs volhoubaar en geïntegreerd kan wees, as dit opgegradeer en ontwikkel en weggedoen word met die skeiding, fragmentasie en ongelukkig deur apartheid veroorsaak. Die doel van bogemelde dokumente is dus om rigting aan die ontwikkeling van stede en dorpe te gee. In 1998 is die *Gauteng Wet op Rasionalisasie Van Plaaslike Owerhede*¹⁶⁸⁴ gepromulgeer, wat voorsiening maak vir die daarstelling van geslote gemeenskappe. Die vraag is egter of hierdie oogmerk haalbaar is.

6.5.3.2 AGTERGROND

Hoë misdaadsyfers is 'n realiteit in Suid-Afrika.¹⁶⁸⁵ Die vrees vir misdaad groei daagliks en hoe meer die vrees groei, hoe groter word die reaksie teen die vrees en mense sal feitlik enigiets doen om misdaad te bestry. Mense stel alle moontlikhede op die proef om misdaad te voorkom. Een so 'n moontlikheid is die afsluiting van woonomgewings.¹⁶⁸⁶ Vir die afgelope drie jaar het die WNNR navorsing gedoen omtrent die verhouding tussen misdaad en die fisiese omgewing. Die navorsing het gefokus op misdaadvoorkoming deur stedelike beplanning en ontwerp. Hierdie navorsing het spesifiek gefokus op die aangeleentheid rakende geslote gemeenskappe¹⁶⁸⁷ (*enclosed neighbourhoods* of *gated communities*) en straatsluitings. Straatsluitings tesame met geslote gemeenskappe is 'n verskynsel wat al hoe meer in Gauteng plaasvind.¹⁶⁸⁸ Die navorsing het getoon dat, alhoewel geslote gemeenskappe oorwegend in Gauteng voorkom,¹⁶⁸⁹ ook ander stede aansoeke ontvang vir straatsluitings vir sekuriteitsredes.¹⁶⁹⁰

Net soos in die geval van internasionale lande het geslote-gemeenskappe ook in Suid-Afrika tot stand gekom as teenvoeter vir die hoë syfer inbrake en ander huishoudelike misdade. As 'n reaksie teen misdaad, groepeer inwoners hulself ten einde hulself te beskerm teen misdaad. Stedelike families

¹⁶⁸⁴ 10 van 1998.

¹⁶⁸⁵ Landman *An overview of enclosed neighbourhoods in South Africa* WNNR projek nommer BP 449 gedateer Augustus 2000 1.

¹⁶⁸⁶ Landman *Gated communities: an international review* WNNR projek nommer BP 449 gedateer Julie 2000 1.

¹⁶⁸⁷ Vir 'n geskiedkundige agtergrond van geslote gemeenskappe sien Blakely & Snyder *Fortress America: Gated communities in the United States* 1997 Washington Brookings Institution Press 2; Blakely & Snyder "Excerpt from *Fortress America: Gated Communities in the United States*" 1.

http://www.amazon.com/exec/obidos/tg/stores/detail/_/books/081571002X/excerpt/107_649252_0_3441304 [Datum van gebruik 9 November 2003]; Causidis "Settlements and Fortresses" in *The Home Page of the Ministry of Culture of the Republic of Macedonia* 1.

¹⁶⁸⁸ WNNR *Werkswinkel op geslote omgewings* gehou op 7 Junie 2000.

¹⁶⁸⁹ Johannesburg het soveel as 270 straatsluitings weens sekuriteitsredes in 1999 gedoen.

¹⁶⁹⁰ CSIR "Summary" in *Gated Communities in South Africa*. <http://www.gatedcomsa.co.za> [Datum van gebruik 8 November 2003]; Landman "Man the Barricades! Gated communities in South Africa" Vervolg...

poog om hulself te beveilig deur hulle wonings te verander in *fortified bastions* en hulle woonomgewing in omheinde dorpie te omskep. Woonomgewings word afgesper deur middel van mure en hekke¹⁶⁹¹ en word gepatrolleer deur privaat sekuriteitsinstansies.¹⁶⁹² Dus is straatsluitings en geslote gemeenskappe 'n groeiende verskynsel in Suid-Afrika, veral in die Johannesburg en Pretoria gebiede. Weens die feit dat geslote gemeenskappe 'n nuweling in Suid-Afrika is, is dit tans meestal net die welaf gemeenskappe wat kan bekostig om hulle gebiede te sluit.

6.5.3.3 WAT IS GESLOTE GEMEENSKAPPE

Bepaalde navorsing is in Suid-Afrika gedoen op die gebied van geslote gemeenskappe, met die gevolg dat daar ook nie veel pogings aangewend is om geslote gemeenskappe te definieer nie.¹⁶⁹³ Hoe dit ook al ontstaan het, of die rede waarom dit ontstaan het, geslote gemeenskappe het 'n realiteit geword in meeste stede regoor die wêreld en word deur baie gesien as die enigste wyse om 'n redelike veilige lewenswyse te verseker in stedelike gebiede.¹⁶⁹⁴ Die WNNR het die eerste poging aangewend om geslote gemeenskappe te definieer en sien geslote gemeenskappe as volg:

Geslote gemeenskappe verwys na die fisiese gebied wat van die omliggende gebiede afgesper word deur middel van 'n muur of 'n heining en waarvan die toegang tot die gebied beperk of beheer word deur hekke of valhekke(*booms*). Geslote gemeenskappe verwys egter nie net na woonomgewings nie, maar sluit ook kantoorplekse en sekuriteitsdorpe in.¹⁶⁹⁵ Dit verwys, met ander woorde, na beide geslote gemeenskappe en sekuriteitsdorpe.¹⁶⁹⁶

Geslote gemeenskappe is residensiële gebiede waarvan die strate afgesper word en waarvan openbare oop ruimtes wat daarbinne val, geprivatiseer word.¹⁶⁹⁷ Gebiede word afgesper deur fisiese versperrings in die vorm van mure om die gebied op te rig en toegang word beperk deur hekke of valhekke wat deur 'n wag bewaak word, oor 'n bestaande straat te plaas.¹⁶⁹⁸ Geslote gemeenskappe verbied openbare toegang tot paaië, parke, sypaadjies en speelgronde wat in die gebiede geleë is.¹⁶⁹⁹

Africa" Spring 2000 *Crime & Conflict* no 21 24 ev.

¹⁶⁹¹ Landman *Enclosed neighbourhoods* 8.

¹⁶⁹² Landman *Gated communities* 1.

¹⁶⁹³ Landman *Enclosed neighbourhoods* 2.

¹⁶⁹⁴ Landman *Gated communities* 5.

¹⁶⁹⁵ Landman *Enclosed neighbourhoods* 2.

¹⁶⁹⁶ Landman "Gated Communities and Urban Sustainability: Taking a closer look at the future" Paper presented at the *Conference on Strategies for a sustainable built environment* 23 tot 25 January 2000 Pretoria 02-1; CSIR "Definitions" in *Gated Communities in South Africa*. <http://www.gatedcomsa.co.za> [Datum van gebruik 8 November 2003].

¹⁶⁹⁷ Landman *Enclosed neighbourhoods* 2; Landman *Gated communities* 5.

¹⁶⁹⁸ Naude "Toegangsbeheerde woonbuurtes: werk dit?" *Presentation submitted at Public Hearing on Gated Communities* City of Tshwane Metropolitan Municipality 31 March, 1 & 2 April 2003 1; Landman *Gated Communities and Urban Sustainability* 02-1.

¹⁶⁹⁹ Blakely & Snyder *Fortress America*:2.; Landman *Enclosed neighbourhoods* 2; Landman *Gated* Vervolg...

6.5.3.4 SOORTE GESLOTE GEMEENSAPPE

Verskeie soorte geslote gemeenskappe word in Suid-Afrika aangetref, naamlik bestaande residensiële gebiede waarvan die toegang beperk word by wyse van hekke wat deur wagte bewaak word en prestige sekuriteitsdorpe wat aftreeoorde en golflandgoed insluit.¹⁷⁰⁰ Laasgenoemde is privaat ontwikkelings waar die hele gebied deur 'n ontwikkelaar ontwikkel word.¹⁷⁰¹ Hierdie gebiede word ook fisies afgesper deur 'n muur of 'n heining en het ook 'n hek of toegangspunt wat deur 'n wag beman word. Dit word van die begin af as 'n sekuriteitsdorp ontwikkel en alle strate en sypaadjies binne die ontwikkeling is inderdaad privaat strate en lede van die algemene publiek het nie onbelemmerde toegang daartoe nie. Die strate en oop ruimtes word deur die Artikel 21-maatskappy,¹⁷⁰² wat die beheerliggaam van die ontwikkeling is, in stand gehou.¹⁷⁰³ Weens die feit dat hierdie strate en oop ruimtes privaat eiendom is, kan die publiek dus toegang tot die gebied geweier word. Die stigtingsvoorwaardes van hierdie dorpe bevat die bepalings ten opsigte van die sluiting van hierdie gebiede en daar moet dus aan hierdie voorwaardes voldoen word ten einde die sluiting van hierdie gebiede te wettig.¹⁷⁰⁴

Grondeienaars koop van die begin af by die prestige ontwikkeling in en oefen dus 'n keuse uit om in so ontwikkeling te woon. Die waarde van eiendomme in hierdie ontwikkelings is uit die aard van die saak hoër as eiendomme wat nie in so 'n ontwikkeling geleë is nie. Die eiendomme word ook as sodanig deur die ontwikkelaars en eiendomsagente bemark. Eersgenoemde gebiede is bestaande gebiede wat ingevolge die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe*¹⁷⁰⁵ gestig is, maar waarvan die toegang tot die gebied ingevolge die *Rasionalisasiewet* beperk is. Ingevolge die bepalings van hierdie Wet, mag die toegang tot die gebied nie geweier word nie, maar slegs beperk word. Dit skryf nie die wyses voor waarop toegang tot 'n gebied beperk mag word nie, maar bepaal wel dat die beperking slegs geldig is vir 'n tydperk van twee jaar.

6.5.3.5 REGSIMPLIKASIE VAN GESLOTE GEMEENSAPPE IN SUID-AFRIKA

Die meeste van die strate in bestaande woonbuurtes wat deur mure en/of heinings afgesper is, is

¹⁷⁰⁰ *communities* 5. Blakely & Snyder "Putting up the gates" in *Shelterforce Online*, NHI Mei/June 1997 1. <http://nhi.org/online/issues/93/gates.html> [Datum van gebruik 8 November 2003].

Landman *Enclosed neighbourhoods* 2; Landman *Gated communities* 5. vir 'n uitsetting van die soorte geslote gemeenskappe wat in die internasionale konteks aangetref word, sien Blakely & Snyder *Fortress America*:38.

¹⁷⁰¹ Landman *Gated Communities and Urban Sustainability* 02-1.

¹⁷⁰² Hierdie maatskappy kom tot stand i t v a 21 van die *Wet op Maatskappye* 61 van 1973.

¹⁷⁰³ Blakely & Snyder *Fortress America*:20.

¹⁷⁰⁴ Sien in die verband *City of Tshwane Municipality v Woodhill Home Owners Association and Woodhill Properties (Pty) Ltd* saaknommer 16343/2002 gedateer 4 Februarie 2003, ongerapporteer.

steeds openbare eiendom en meestal is die plaaslike owerheid steeds verantwoordelik vir die instandhouding van hierdie strate asook die verskaffing van dienste aan inwoners van hierdie gebiede. Die kwessie rondom openbare strate in geslote gemeenskappe bly 'n probleem vir die plaaslike owerhede, aangesien artikel 63 van die *Ordonnansie op Plaaslike Bestuur*¹⁷⁰⁶ bepaal dat die plaaslike owerheid beheer en bestuur oor alle paaie, strate, deurgange, sypaadjies en steë het (dus *de iure* eiendomsreg). Inwoners in die jurisdiksiegebied van die plaaslike owerheid het 'n gemeenskaplike reg (*de facto* eiendomsreg) op hierdie paaie, strate, deurgange, sypaadjies en steë. Die eiendomsreg daarvan berus by die plaaslike owerheid in trust, om hulle oop en in 'n goeie toestand te hou vir die gebruik en tot voordeel van al die inwoners. Ingevolge die *Nasionale Padverkeerswet*¹⁷⁰⁷ mag geen persoon 'n obstruksie in openbare strate oprig nie en is slegs verkeersbeamptes geregtig om 'n persoon op 'n openbare straat voor te keer. Elke persoon het die reg op vryheid van beweging,¹⁷⁰⁸ wat nie onbillik beperk mag word nie.

Die oomblik as die woonbuurt afgesper word, word toegang tot al die strate en openbare ruimtes binne daardie gebied ook afgesper en deur sekuriteitsmaatskappye beman. Die inwoners van die munisipale gebied het dan nie meer gebruik van daardie strate en oop ruimtes nie. Bogemelde *Ordonnansie* bepaal dat strate wel gesluit mag word, maar dan moet die prosedure uiteengesit in artikels 66 en 67, nagekom word. Selfs al word 'n openbare pad gesluit, bly dit steeds toeganklik vir alle lede van die gemeenskap. Strate in geslote gemeenskappe in Suid-Afrika, word egter nie gesluit nie en daarom is plaaslike owerhede steeds verantwoordelik vir die instandhouding daarvan.¹⁷⁰⁹ Ingevolge bogemelde *Ordonnansie* mag lede van die publiek nie toegang tot hierdie afgesperde woonbuurte geweier word nie, want die gemeenskaplike reg wat lede van die publiek op paaie en strate en sypaadjies het, bring mee dat hulle onbeperkte toegang tot en gebruik van hierdie sake het. Ingevolge die *Nasionale Padverkeerswet* het die wagte wat die gebied beman, nie die bevoegdheid om enige persoon wat homself op 'n openbare pad bevind, voor te keer nie. Hierdie bevoegdheid is slegs toegeken aan verkeersbeamptes en lede van die polisiediens. Die *Rasionalisasiewet* verleen ook nie sodanige bevoegdheid aan hierdie privaat persone nie.

¹⁷⁰⁵ A 96. 15 van 1986.

¹⁷⁰⁶ Ordonnansie 17 van 1939.

¹⁷⁰⁷ 93 van 1996. Sien ook R 304 en 319(1) van die *Nasionale Padverkeersregulasies* 2000 gepubliseer in SK 225 van 17 Maart 2000. Tshwane Metropolitan Police Services "Gated Communities" *Presentation submitted at Public Hearing on Gated Communities* City of Tshwane Metropolitan Municipality 31 March, 1 & 2 April 2003.

¹⁷⁰⁸ A 21 van die huidige *Grondwet*.

¹⁷⁰⁹ So bv het die afsluiting en omheining van die Puk geskied u h v die *Ordonnansie op Plaaslike Bestuur* 17 van 1939. Die strate wat deur die omheining geraak is, is permanent gesluit. Dit is nie aan die Puk vervreem nie en die plaaslike owerheid is steeds eienaar daarvan. Toegang vir lede van die publiek kan egter nie geweier word nie, alhoewel dit beperk word.

Hierdie aangeleentheid word dus deur die bepalings van verskeie wetgewings geraak, naamlik die bepalings van die *Gauteng Wet Op Rasionalisasie van Plaaslike Owerhede*, die huidige *Grondwet*, die *Ordonnansie op Plaaslike Bestuur* en die *Nasionale Padverkeerswet*. Die sleutelfaktor wat in ag geneem behoort te word by die sluiting van gemeenskappe, verwys na 'n persoon se grondwetlike reg op toegang tot openbare oop ruimtes of die bewegingsvryheid in 'n openbare gebied. Uit hoofde van die *Grondwet* het alle mense toegang tot en vrye beweging in alle openbare ruimtes.¹⁷¹⁰ In Gauteng word plaaslike owerhede toegelaat om ingevolge die *Rasionalisasiewet* toegang tot sekere plekke te beperk of ander toe te laat om dit te beperk vir veiligheid en sekuriteitredes.¹⁷¹¹ Dit beteken egter nie dat toegang verbied kan word nie, tensy die plaaslike owerheid rede het om te glo dat deur die sluiting van die gebied, die veiligheid en sekuriteit van daardie gebied bevorder gaan word.¹⁷¹² Ingevolge artikel 36 van die *Grondwet* kan enige grondwetlike reg van 'n persoon beperk word kragtens 'n algemeen geldende regsvoorskrif, in die mate waarin die beperking redelik en regverdigbaar is in 'n oop en demokratiese samelewing, gebaseer op menswaardigheid, gelykheid en vryheid, met inagneming van alle tersaaklike faktore. Die *Rasionalisasiewet* maak voorsiening vir die beperking van hierdie reg vir die doeleindes van die bevordering van veiligheid en sekuriteit, deurdat toegang tot 'n openbare plek vir hierdie doeleindes beperk word. Hierdie Wet is 'n algemeen geldende regsvoorskrif en dus moet bepaal word of die beperking daarin voorgestel, redelik en regverdigbaar is in 'n oop en demokratiese samelewing. Artikel 152(1)(d) van die *Grondwet* bepaal dat een van die oogmerke van plaaslike regering die bevordering van 'n veilige en gesonde omgewing is. Daar word dus 'n regsplig op plaaslike owerhede geplaas om hierdie oogmerk te bereik. Hierdie plig en oogmerk word ook in die *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels*¹⁷¹³ vervat. Weens die feit dat toegang tot openbare ruimtes beperk word ten einde veiligheid en sekuriteit te bevorder (wat duidelike beginsels vir 'n oop en demokratiese regering is) voldoen die *Rasionalisasiewet* aan die bepaling van artikel 36 van die *Grondwet*. Daar is egter konflik tussen die bepalings van die *Nasionale Padverkeerswet* en die *Rasionalisasiewet*, aangesien laasgenoemde die beperking van toegang tot 'n openbare pad voorskryf. Artikels 146 tot 150 van die *Grondwet* handel met konflik tussen nasionale en provinsiale wetgewing. Dit bepaal dat provinsiale wetgewing voorrang bo nasionale wetgewing

¹⁷¹⁰ A21(1) en (3) van die *Grondwet*.

¹⁷¹¹ Hierdie bevoegdheid word aan die plaaslike owerhede en inwonersverenigings gegee u h v die *Rasionalisasiewet*.

¹⁷¹² Fabricius *Legal Opinion on the restriction of access to public places: Rationalization of Local Government Affairs Act, 10 of 1998* 30 May 2003 8. Maritz "Gated Communities and the restriction of access to public places: formulation and approval of an appropriate policy" *Presentation submitted at Public Hearing on Gated Communities* City of Tshwane Metropolitan Municipality 31 March, 1 & 2 April 2003 3.

¹⁷¹³ 32 van 2000.

geniet, indien die bepalings van artikel 146(2) nie van toepassing is nie.¹⁷¹⁴ Eersgenoemde wet handel met padverkeersaangeleenthede en padveiligheid. Laasgenoemde wet maak voorsiening dat daar inmenging met die vrye vloei van verkeer op openbare paaie mag plaasvind vir sover as wat dit betrekking het op toegangsbeheer. Dit is dus nie teenstrydig met die bepalings van die eersgemelde wet nie.¹⁷¹⁵ Die bepalings van die *Rasionalisasiewet* blyk ook in konflik te wees met die bepalings van die *Ordonnansie op Plaaslike Bestuur*. Beide wette is provinsiale wette en sal die nuwer wet gelding bo die ouer wet hê weens die feit dat die wetgewer kennis van die ouer wet gehad het toe die nuwer wet opgestel is. Dus kan afgelei word dat die bedoeling van die wetgewer was om met die bepalings van die ouer wet weg te doen. Gesien in die lig van bogenoemde, is dit dus duidelik dat die *Rasionalisasiewet* nie ongrondwetlik of teenstrydig met ander wette is nie, maar dat dit 'n wet in eie reg is wat as sodanig toegepas kan word.

6.5.3.6 DAARSTELLING VAN GESLOTE GEMEENSAPPE INGEVOLGE DIE GAUTENG WET OP RASIONALISASIE VAN PLAASLIKE OWERHEDE

Daar bestaan tans nie 'n nasionale beleid oor toegangsbeheerde woonbuurtes nie, hoewel die *Rasionalisasiewet*¹⁷¹⁶ goedkeuring aan plaaslike owerhede verleen om toegangsbeheer by enige openbare plek onder sekere voorwaardes toe te laat vir die doeleindes van veiligheid en sekuriteit vir

¹⁷¹⁴ A 146(2) bepaal dat nasionale wetgewing wat eenvormig m b t die land as geheel geld, voorrang geniet bo provinsiale wetgewing indien:

- (a) Die nasionale wetgewing handel met 'n aangeleentheid wat nie doeltreffend gereël kan word deur wetgewing wat deur die onderskeie provinsies afsonderlik verorden word nie.
- (b) Die nasionale wetgewing handel met 'n aangeleentheid waarvoor eenvormigheid regoor die land vereis word ten einde doeltreffend daarmee te handel en die nasionale wetgewing voorsien daardie eenvormigheid deur—
 - (i) norme en standaarde te bepaal;
 - (ii) raamwerke te bepaal; of
 - (iii) nasionale beleid te bepaal.
- (c) Die nasionale wetgewing is nodig vir—
 - (i) die handhawing van nasionale veiligheid;
 - (ii) die handhawing van ekonomiese eenheid;
 - (iii) die beskerming van die gemeenskaplike mark t o v die beweeglikheid van goedere, dienste, kapitaal en arbeid;
 - (iv) die bevordering van ekonomiese bedrywighede oor provinsiale grense heen;
 - (v) die bevordering van gelyke geleenthede of gelyke toegang tot regeringsdienste, of
 - (vi) die beskerming van die omgewing.

146 (3) Nasionale wetgewing geniet voorrang bo provinsiale wetgewing indien die nasionale wetgewing gemik is op die voorkoming van onredelike optrede deur 'n provinsie wat—

- (a) nadelig is vir die ekonomiese, gesondheids- of veiligheidsbelange van 'n ander provinsie of die land as geheel; of
- (b) die uitvoering van nasionale ekonomiese beleid belemmer.

¹⁷¹⁵ Grobler *Legal Opinion on the restriction of access to public places* 18 August 2003 3 ev.

¹⁷¹⁶ Hfst 7 van die Wet.

'n tydperk van twee jaar, waarna die aansoek hernu moet word.¹⁷¹⁷ Enige persoon, liggaam of organisasie kan by die plaaslike owerheid skriftelik aansoek¹⁷¹⁸ doen vir magtiging om 'n toegangsbeperking te kan instel.¹⁷¹⁹ Die inwoners van 'n gebied wat die gebied wil sluit, moet 'n inwonersvereniging stig om die aansoekproses, sowel as die bestuur van die gebied te behartig. Hierdie vereniging neem die vorm aan van 'n artikel 21-maatskappy. Die aansoek sal slegs oorweeg word indien twee derdes van die inwoners van die gebied ten gunste van sodanige sluiting is.

Die Wet sit nie die prosedure wat gevolg moet word wanneer 'n aansoek vir toegangsbeheer ontvang word, volledig uiteen nie. Daar bestaan nie duidelikheid oor die wat die rol van die plaaslike owerhede en Suid-Afrikaanse Polisiediens eintlik is nie en wat gebeur as die aansoek nie goedgekeur word nie.¹⁷²⁰ Die Wet maak glad nie voorsiening vir enige appèlliggaam waarheen 'n beswaarmaker kan appelleer indien sy beswaar nie in ag geneem word nie. Uit die lang en kort titel van die Wet, lyk dit nie asof dit enigiets met toegangsbeheer te doen het nie. Die feit dat so 'n belangrike ontwikkeling in hierdie Wet vervat word, maak dat die volle omvang daarvan verlore gaan en dat die groter gemeenskap nie kennis daarvan dra nie. Dit pas nie heeltemal in by die aard en strekking van die Wet nie en die voorstel is dat hoofstuk 7 in 'n aparte wet vervat word, wat dit duideliker uiteensit.

Nie alle gemeenskappe sal toegelaat word of kan dit bekostig om hulle gebied te sluit nie. Slegs gebiede met 'n sekere klassifikasie pad sal oorweeg word vir toegangsbeheer, terwyl die gebiede wat nie daaraan voldoen nie, nie oorweeg sal word nie. Weens die feit dat die Wet nie 'n spesifieke bedrag voorskryf wat deur die plaaslike owerheid as administratiewe fooie gehê kan word, het die plaaslike owerhede *carte blanche* om enige fooi te hef wat dit goed dink. Plaaslike owerhede kan dus 'n fenomenale fooi hef ten einde die ontstaan van geslote gemeenskappe te ontmoedig. Die armer gemeenskappe sal dit nie kan bekostig om hulle gebied af te sper nie, eerstens weens die fenomenale

¹⁷¹⁷ Naude *Toegangsbeheerde woonbuurtes: werk dit? 2*; Landman & Schönteich "Urban fortresses: Gated communities as a reaction to crime" 2002 *African Security Review* vol 11 no 4 76.

¹⁷¹⁸ Die aansoekvorm moet vergesel wees van die aansoekfooie, 'n motiverende memorandum wat die naam en kontakbesonderhede van die aansoeker, 'n beskrywing van die gebied van gesluit wil word en die aard van die sluiting uiteensit, asook bewys dat ten minste twee derdes van die inwoners ten gunste van die aansoek om sluiting van die gebied, is. Die aansoek moet in 'n nuusblad sowel as die SK gepubliseer word. Enige persoon wat deur die voorgestelde sluiting geraak gaan word, het dan geleentheid om beswaar teen die voorgestelde sluiting aan te teken. Elke aansoek vir die sluiting van 'n gebied moet met die SAPD bespreek word. Die SAPD moet die aansoek om sluiting van die gebied eers goedkeur alvorens die aansoek by die plaaslike owerheid ingedien kan word. Na ontvangs van die dokumente moet die Munisipale Raad 'n vergadering belê ten einde die meriete van die aansoek te oorweeg asook die terme en voorwaardes vir die goedkeuring, uiteen te sit.

¹⁷¹⁹ A 45(1)

¹⁷²⁰ Sien in die verband *Ekurhuleni Metropolitan Municipality v Alphen Park Homeowners Association* 2002 JOL 9243 (W).

aansoekfooi en tweedens omdat huishoudings nie finansiël kan bydra tot die hekke of die sekuriteitsmaatskappy wat die gebied moet beman nie.

6.5.3.7 OM TE SLUIT OF NIE TE SLUIT NIE

Geslote gemeenskappe kom meestal voor in die hoër inkomste gebiede.¹⁷²¹ Huiseienaars skyn te glo dat die waarde van eiendom in geslote gemeenskappe verhoog en dat misdaad verminder, terwyl daar geen wetenskaplike bewyse in Suid-Afrika daarvoor is nie. Kriminologiese studies toon dat baie min misdade voorkom word deur gebiede af te sper. Dit kan hoogstens enkele opportunistiese misdade soos diefstal, huisbraak en sakkerollery voorkom. Hierdie misdade verskuif egter na die gebiede wat nie af gesper is nie.¹⁷²² Geslote gemeenskappe verskaf 'n valse gevoel van veiligheid wat inwoners se misdaadrisko verhoog, omdat dit daartoe lei dat hulle waaksaamheid en oplettenheid verslap. Afgesperde gebiede is problematies vir nooddienste, aangesien dit die reaksietyd benadeel weens kort paaie wat nie meer toeganklik is nie en dat meestal ompad gery moet word om by 'n gebied te kom.¹⁷²³

Die stedelike gebiede in Suid-Afrika word gekenmerk deur verspreiding en segregasie. Alle beleide van die regering sedert 1994 is gemik om die verspreiding en segregasie hok te slaan. Die eerste Wet wat in die verband die lig gesien het, is die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*. Die Wet het bepaal dat effektiewe en geïntegreerde grondontwikkeling bevorder behoort te word deurdat dit die verskynsel van stedelike spreiding in stedelike gebiede ontmoedig, tot die ontwikkeling van meer kompakte dorpe en stede bydra en die regstelling van die historiese verwronge ruimtelike vestigingspatrone in die Republiek herstel. Geslote gemeenskappe voldoen egter nie aan hierdie beginsel nie, aangesien gebiede wat deur middel van mure en hekke geskei word nie doeltreffend geïntegreer kan word nie. Deur gebiede af te sluit van ander gebiede, kan ontwikkeling van gebiede nie volhoubaar wees nie, aangesien een gebied 'n ander nodig het. Die een gebied gebruik die infrastrukture, soos strate en parke, van die ander. As die een gebied gesluit word en 'n ander uitsluit, word die ander gebied noodwendig ontnem van noodsaaklike infrastrukture ten einde volhoubaar te wees. Die gebied wat uitgesluit is moet nuwe infrastrukture aanskaf, waarvoor daar gewoonlik nie die finansiële kapasiteit bestaan nie.

Hierdie gebiede word gesien as 'n ander vorm van apartheid, terwyl sommiges daarna verwys as

¹⁷²¹ Blakely & Snyder *Fortress America*:104.

¹⁷²² Lipman & Harris "Fortress Johannesburg" 1999 *Environment and Planning B: Planning and Design* vol 26 739.

¹⁷²³ Naude *Toegangsbeheerde woonbuurtes: werk dit? 4.*

sugar-coated apartheid. Deur die oprigting van hierdie gebiede word terugbeweeg na die tydperk voor 1994 toe sommige groepe mense verbied is om in sekere gebiede teenwoordig te wees. Die enigste verskil tussen hierdie twee stelsels, is dat die huidige stelsel nie op ras of groepe gemik is nie, maar op klas.¹⁷²⁴ Hierdie gemeenskappe ontmoedig inwoners om met die buite wêreld te kommunikeer. Die rykes is ten gunste van geslote gemeenskappe, terwyl die armes die buite wêreld benodig vir werk, kontakte en hulpbronne.¹⁷²⁵ Die doel van hierdie gebiede, soos in die *Rasionalisasiewet* uiteengesit, is vir veiligheid, sekuriteit en dus om misdadigers uit te hou, maar die praktyk toon aan dat weinige gebiede regtig om hierdie rede toegangsbeheer toepas.¹⁷²⁶ Sommige gebiede pas toegangsbeheer toe as 'n instrument vir verkeerskalmering en om *rat-running* in die gebied te voorkom, terwyl ander toegangsbeheer toepas omdat die persepsie bestaan dat hierdie gebiede die waarde van eiendomme verhoog. Blakely en Snyder is van mening dat sommige mense toegangsbeheer wil hê vir die prestige en status daaraan verbonde en vir 'n verbeterde beeld wat na buite uitgedra word. Sommiges soek privaatheid, terwyl ander hulle teen misdaad wil beskerm. Maar almal het een gemeenskaplike doel - om die dienste en hulle gemeenskaplike gebied te beheer.¹⁷²⁷ Ten spyte van die feit dat geslote gemeenskappe aan al die wetlike voorskrifte voldoen, het dit 'n negatiewe invloed op stedelike gebiede as geheel. Die doel van beplanning is om positiewe menslike ontwikkeling te bevorder en om die lewenstandaard van alle persone te verbeter. Geslote gemeenskappe kan nie aan hierdie doel voldoen nie.

By die skryf van hierdie afdeling, is die grondwetlikheid van geslote gemeenskappe sowel as die *Rasionalisasiewet*, nog nie in enige hof getoets nie en derhalwe bly dit 'n ope vraag of dit konstitusioneel is, of inbreuk maak op iemand se regte of nie. Geslote gemeenskappe sal egter nie oornag verdwyn nie. Dit is hier om te bly en sal heel moontlik vermeerder, wat dit 'n belangrike aangeleentheid in terme van sy impak op stedelike beplanning en besluitneming maak. Dit is derhalwe belangrik dat rolspelers die impak daarvan op hulle omgewings in ag neem.¹⁷²⁸

6.6 GEVOLGTREKKING EN AANBEVELINGS

... without cities, mankind would have remained on a much more primitive level.¹⁷²⁹

Tans woon ongeveer 52% van Suid-Afrika se totale bevolking in stedelike gebiede. Hierdie stedelike

¹⁷²⁴ Ronge "Enemy at the gates" 6 April 2003 *Sunday Times Magazine* 6.

¹⁷²⁵ Blakely & Snyder *Fortress America*: 103.

¹⁷²⁶ Landman *Enclosed neighbourhoods* 21; Landman *Gated communities* 10.

¹⁷²⁷ Blakely & Snyder *Fortress America*: 125.

¹⁷²⁸ Landman *Enclosed neighbourhoods* 27; Landman *Gated communities* 17 ev.

¹⁷²⁹ Bergel *Urban Sociology* 3.

gebiede gebruik 'n groot aantal natuurlike hulpbronne. Mense wat in die stedelike gebiede woon het selde kontak met die natuurlike omgewing en dra nie kennis van die impak van hulle handelinge daarop nie. Die vorm van die stede in Suid-Afrika is nie volhoubaar nie, want die dominante vorms van verstedeliking behels eerste okkupasie, daarna oprigting van strukture, dan die aanlê van dienste en laaste die beplanning van die gebied. Volhoubare stedelike ontwikkeling is afhanklik van die beskikbaarheid van skoon watertoevoer en die voorsiening van infrastruktuur vir sanitasie en afvalbestuur. 'n Geïntegreerde benadering in die voorsiening van gesonde omgewingsinfrastruktuur in menslike vestigings word gesien as 'n belegging wat volhoubare ontwikkeling aanmoedig en wat die lewenskwaliteit verbeter, produktiwiteit verhoog en armoede bestry.

Sommige skrywers is van mening dat groot stede in ontwikkelende lande baie vinniger groei as stede in die industriële ontwikkelde lande. Afrika se stede het nie agterweë gebly nie en het met ongeveer 5% per jaar gegroei.¹⁷³⁰ Daar was só 'n toevloei van mense na die stede dat daar nie genoeg behuising en werkseleenthede was nie. Baie werklose mense het hulle gewend tot die informele sektor. Alhoewel die informele sektor beslis 'n impak op die formele sektor het, het dit uitkoms gebied aan diegene wat nie 'n inkomste verdien het nie. Diegene wat nie deelneem aan die informele sektor nie, wend hulle tot misdaad en dit het 'n geweldige impak op die land as geheel.

Sedert 1994 het die regering slegs twee beleide opgestel wat betrekking het op stedelike gebiede. Die beleide stel ten doel dat stedelike gebiede teen 2020 wesenlik sal groei. Stedelike ontwikkeling sal dus persoon-gedrewe, geïntegreerd en volhoubaar wees. Die strategieë is progressief deurdat dit stedelike hervorming aanmoedig en fokus op die verbetering van die fisiese voorwaardes en effektiwiteit van stede en dorpe. Weens die apartheidbeleid is stede verspreid, ongelyk en ondoeltreffend, wat veroorsaak dat ekonomiese groei in hierdie gebiede gestrem word. 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 openbare 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 op die lange duur goeie gevolge vir vernuwing in stedelike kerns meebring.

Daarom is dit wenslik om 'n visie vir die realistiese rol en toekoms van elke stedelike kern in die

¹⁷³⁰ Industriële stede het gegroei teen 0.8% per jaar terwyl derde wêreldlande teen 3.6% per jaar gegroei het, wat 'n verdubbeling in die bevolkingsgroei impliseer. Gelderblom & Kok Vervolg...

vervalproses te ontwikkel. Die visie moet ontwikkel word op 'n vennootskapsbenadering en moet gebaseer word op 'n wye en ingeligte konsultasiebasis. Bogemelde beleide staan geïntegreerde volhoubare ontwikkeling voor, aangesien dit 'n sentrale tema in bogemelde dokumente vorm. Twee beleide is egter nie voldoende om 'n gebied wat so snel groei en wat die hartklop van die land se ekonomie is, te beheer, reguleer en aanmoedig om te groei nie. Daar bestaan tans nie nasionale wetgewing wat stedelike grondontwikkeling beheer nie. Daar bestaan wel een provinsiale Wet wat die ontwikkeling in stedelike kerns aanspreek, naamlik die *Gauteng Wet op Rasionalisasie van Plaaslike Owerhede*. Stedelike gebiede bestaan egter uit meer as net stedelike kerns. Wetgewing beheer ook die totstandkoming van geslote gemeenskappe. Geslote gemeenskappe het 'n negatiewe impak op stedelike gebiede aangesien dit sekere klasse mense uitsluit om die afgesperde gebiede binne te gaan. Alle inwoners van 'n plaaslike owerheid dra deur middel van eiendomsbelasting en ander belasting by tot die instandhouding van die infrastrukture van die stad, maar inwoners buite geslote gemeenskappe word uitgesluit van die gebruik en genot van die infrastrukture binne geslote gebiede.

Die voorstel word gemaak dat diegene wat verkies om binne 'n geslote gemeenskap te woon, addisioneel belas moet word vir die eksklusiewe gebruik van infrastrukture binne sodanige gebied. Wanneer 'n gebied afgesper word van omliggende gebiede, moet die eiendomme in die gebied deur die plaaslike owerheid geëvalueer word en hoër eiendomsbelasting moet van hierdie eiendomme gevorder word. 'n Addisionele heffing moet van hierdie gebiede gehef word vir die eksklusiewe gebruik van die infrastrukture binne die gebied en moet aangewend word om die oop gebiede se infrastruktuur wat weens die oormatige gebruik verswak en agteruitgaan, op te knap. Die voorsiening van dienste (soos die opgradering van paaie) aan geslote gebiede moet nie 'n hoër prioriteit wees nie en geslote gemeenskappe moet op so wyse gedwing word om hulle eie dienste te voorsien.

Diegene wat ten gunste van geslote gemeenskappe is, is dit eens dat hekke misdadigers sal buite hou. Die *Rasionalisiewet* toon baie duidelik aan dat toegang beperk maar nie geweier mag word nie. Misdadigers mag dus steeds die gebied binnegaan. Meeste van die geslote gebiede het slegs wagt by die toegange en nie wagt wat die gebied patroleer nie. Wanneer 'n misdadiger toegang tot die gebied verkry het, is daar geen maatreël wat hom verhoed om ongestoord misdaad te pleeg nie. Daar word voorgestel dat die strate van die geslote gebied gemonitor moet word en nie soseer die hekke nie. Deur meer sigbare monitering, sal misdadigers twee keer dink voordat misdaad in 'n gebied gepleeg word.

Stedelike ontwikkeling behoort heel bo aan die prioriteitslys van die regering te wees. Meer en omvangryke wetgewing en beleid behoort opgestel te word, waarin die ontwikkeling van stedelike gebiede volledige beskryf word. Stedelike gebiede het nog 'n lang pad om te gaan alvorens dit geïntegreer en volhoubaar is aangesien die huidige twee beleide nie veel bydra tot hierdie oogmerke nie. Beide beleidsdokumente filosofer oor hoe stedelike gebiede behoort te wees, maar bevat nie definitiewe doelstellings omtrent hoe die oogmerke daarvan bereik kan word nie. Die stede in Suid-Afrika is steeds gefragmenteerd en nie kompak nie. Daar moet toegegee word dat hierdie vorm van stede nie oornag sal verander nie, maar alle pogings denkbaar moet aangewend word om gebiede te integreer en werk- en woonplekke naby mekaar te plaas. Hierdeur sal vervoerkoste van diegene wat ver afstande moet reis na hul werkplekke, verminder word.

Die studie het in diepte gehandel met landelike en stedelike grondontwikkeling en hoe dit geïntegreer en volhoubaar kan wees. Verskeie beleide en wette wat hierdie aangeleentheid reël, is bespreek. Die laaste hoofstuk van hierdie studie word afgestaan aan behuising en die rol daarvan in geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling in Suid-Afrika. Behuising is deel van beide die landelike en stedelike sektore. Dit word in 'n afsonderlike hoofstuk bespreek ten einde die kruks daarvan vas te vat en om duplisering te vermy. Die mening word gehuldig dat behuising 'n baie belangrike rol speel in geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling en dat dit makliker in 'n afsonderlike hoofstuk weer gegee kan word.

HOOFSTUK 7

BEHUISINGSONTWIKKELING EN DIE ROL DAARVAN IN GEÏNTEGREERDE VOLHOUBARE GRONDONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA

7.1 INLEIDING

The cause of the acute housing shortage lies in apartheid. A central feature of that policy was a system of influx control that sought to limit African occupation of urban areas.

Regter Yacoob in *The Government of the Republic of South Africa and others v Grootboom and others*.¹⁷³¹

As resultaat van die jare van apartheidsbeplanning en -ontwikkeling, word die vestigings in Suid-Afrika gekenmerk deur die skeiding van verskillende gebiede¹⁷³² volgens ras, stedelike verspreidheid, tekort aan basiese dienste en 'n samedromming van die armes op die buite wyke van die stedelike gebiede.¹⁷³³ Hierdie skeiding is teweeg gebring deur wetgewing.¹⁷³⁴ Een van die sigbaarste resultate van die apartheidstelsel is die teenwoordigheid van miljoene haweloses op die buitewyke van die Suid-Afrikaanse stede. Sedert die opheffing van die apartheidstelsel en -wetgewing, het daar 'n groot aantal haweloses na die stedelike gebiede gestroom. Weens die gebruik wat ingevolge die apartheidstelsel bestaan het om slegs 'n klein hoeveelheid behuising vir swartes op te rig, was daar dus geen huise beskikbaar om die haweloses in die stedelike gebiede te akkommodeer nie. Ongelukkig het daar ook geen behuisingsbeleid bestaan om die behuisingsprobleem aan te spreek nie.¹⁷³⁵

Die tekort aan behuising¹⁷³⁶ is dan ook in 1994 geïdentifiseer as die belangrikste prioriteit waaraan

¹⁷³¹ 2000 JOL 7524 (KH) 4.

¹⁷³² Die gebiede sluit in woongebiede en besigheidsgebiede.

¹⁷³³ United Nations Thematic Committee *The South African Housing Policy: operationalizing the right to adequate housing* 6 to 8 June 2001 2. <http://www.unhabitat.org/istanbul+5/1-southafrica.doc> [Datum van gebruik: 10 Februarie 2003]; Huchzermeyer "Addressing segregation through Housing Policy and Finance" in Harrison, Huchzermeyer & Mayekiso (eds) *Confronting Fragmentation Housing and Urban Development in a democratising society* 2003 Cape Town University of Cape Town Press 211.

¹⁷³⁴ Hierdie wetgewing is in hfst 3 van hierdie studie volledig bespreek.

¹⁷³⁵ Dit het daartoe aanleiding gegee dat daar teen 1994 slegs een baksteenhuis vir elke drie en veertig swartes bestaan het. Knight *Housing in South Africa* 1; Onbekend *Homelessness in South Africa* 1. Sien ook Sowman & Urquhart *A Place Called Home Environmental issues and low-cost housing* 1998 Cape Town University of Cape Town Press 1; Mackay "The Development of Housing Policy in South Africa in the Post Apartheid Period" 1995 *Housing Studies* vol 11 no 1 133.

¹⁷³⁶ Die term "behuising" is baie wyd en sluit verskillende soorte en standaarde van behuising in, nl landgoed-ontwikkelings, woonstelblokke, tyddeel-skemas, ouctehuse, skuilings vir haweloses,

Vervolg...

die ANC sou aandag gee wanneer hulle aan bewind kom.¹⁷³⁷ In 1995 het die nuwe ANC regering sy verbintenis aangekondig om een miljoen bekostigbare huise vir die lae-inkomste groepe, oor 'n tydperk van vyf jaar, op te rig.¹⁷³⁸ Dit het egter gou duidelik geword dat hierdie een miljoen huise nie voldoende is nie en die regering het aangetoon dat 'n addisionele twee tot drie miljoen huise gebou moet word om die oorblywende haweloses te akkommodeer. Weens die tekort aan geskikte en beskikbare behuising, wend haweloses hulle tot die okkupasie van grond.¹⁷³⁹ Die vraag ontstaan nou watter maatreëls in plek gestel behoort te word om hierdie persone se behoeftes vir 'n reg op toegang tot behuising aan te spreek.

Direk na die eerste demokratiese verkiesing in Suid-Afrika, het die nuut verkose regering deur middel van die Heropbou en Ontwikkelingsprogram (HOP) gepoog om die ongelykhede teweeg gebring deur apartheid, te herstel. Die HOP was daarop gemik om 'n nuwe beleid daar te stel uit hoofde waarvan die behoeftes van die gemeenskap op 'n volhoubare wyse aangespreek kon word.¹⁷⁴⁰ Na die HOP, het ander beleide ook die lig gesien wat tesame met die HOP gepoog het om die ongelykhede van die verlede uit die weg te ruim. Hierdie beleide sluit in *GEAR*,¹⁷⁴¹ die *Witskrif op Behuising* en die *Nasionale Behuisingskode*.¹⁷⁴²

- gehuggies in die swart gebiede, landelike wooneenhede, hostelle en selfs informele vestigings. Gutto "Housing" in *LAWSA First Reissue* vol 11 par 2;
- 1737 Onbekend *Introduction: Homelessness and Housing in South Africa* 1996 1. http://www.dialogue.org.za/pd/new_internationalist.htm [Datum van gebruik: 6 Maart 2003].
- 1738 Hierdie belofte is nagekom en ongeveer 1,2 miljoen huise, wat huisvesting verleen het aan vyf miljoen mense, is teen 2000 opgerig. Die vyf miljoen mense is nie slegs voorsien van 'n huis nie, maar ook van sekerheid van eiendomsreg, lopende water, sanitasie en elektrisiteit. Ten spyte van bg is daar steeds ongeveer sewe en 'n half miljoen mense wat nie 'n huis van baksteen en sement het nie. Meeste van hierdie mense woon in informele vestigings sonder basiese dienste. USAID "Housing with a difference in South Africa" in *South Africa - Success Stories* 1. <http://www.usaid.gov/regions/afr/ss02/southafrica4.html> [Datum van gebruik: 6 Maart 2003].
- 1739 Knight *Housing in South Africa* Julie 2001 1. <http://richardknight.homestead.com/files/sisahousing.htm> [Datum van gebruik: 26 Februarie 2003]; Streek "Housing Shortage Still Desperate" in *Mail & Guardian* Johannesburg 29 Junie 2001 1. <http://richardknight.homestead.com/files/sisahousing.htm> [Datum van gebruik: 6 Maart 2003].
- 1740 Die HOP het dit ten doel gehad om 300 000 huise per jaar vir 'n tydperk van vyf jaar op te rig, ten einde die verkiesingsbelofte van een miljoen huise te bereik. United Nations Thematic Committee *The South African Housing Policy: operationalizing the right to adequate housing* 6 to 8 June 2001 2. <http://www.unhabitat.org/istanbul+5/1-southafrica.doc> [Datum van gebruik: 10 Februarie 2003]; Knight *Housing in South Africa* 2; Bond "Transitional Housing Policy Discourses: in Bond Cities of Gold, Townships of Coal 2000 New Jersey Africa World Press Inc. 251.
- 1741 *Growth, Employment and Redistribution* Beleid. Die bevoegdheid van die regering om behuising te verskaf word egter beperk deur *GEAR*. Hierdie beleid se twee belangrikste doelstellings bepaal dat die inflasie verminder moet word en dat die regering se uitgawes verminder moet word na minder as 4% van die BBP. In beginsel plaas dit 'n beperking op die bedrag wat die regering kan spandeer op sosiale behoeftes, insluitende behuising. Knight *Housing in South Africa* 3.
- 1742 U h v lg beleid, het die regering dit ten doel gestel om 350 000 huise per jaar te voorsien totdat die behuisingstekort aangespreek is. Tans word egter sowat 200 000 huise per jaar opgerig. Dit

Vervolg...

Apartheid en al die gepaardgaande benadelende wetgewing is iets van die verlede, maar Suid-Afrika is steeds opgesaai met die resultate daarvan. Derduisende mense benodig grond om op te leef en te gebruik vir produsering van produkte. Regoor Suid-Afrika is daar 'n wesenlike tekort aan behuising.¹⁷⁴³

7.2 GRONDWETLIKE BEPALING TEN OPSIGTE VAN BEHUISSING

7.2.1 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. 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.¹⁷⁴⁴ Gedurende 1996 is die huidige *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*¹⁷⁴⁵ gepromulgeer. Dit erken dat die gemeenskap die reg op basiese behoeftes het, wat die reg op behuising insluit. Dit waarborg dus sekere regte vir alle mense, wat insluit die reg om toegang tot behuising te verkry.¹⁷⁴⁶ Suid-Afrika is een van ongeveer 30 lande wat voorsiening maak vir die reg op behuising in sy *Grondwet*.¹⁷⁴⁷

7.2.2 ARTIKEL 26 VAN DIE GRONDWET

Artikel 21(3) bepaal dat elke burger die reg het om die Republiek binne te kom, daarin aan te bly en op enige plek daarin verblyf te neem. Artikel 26(1) bepaal dat elkeen die reg het op toegang tot geskikte behuising. Die reg op behuising vind neerslag in die konsep "verblyf te neem."¹⁷⁴⁸ Uit hoofde van die gemelde artikels, het elke persoon nie slegs die reg om binne die grense van Suid-Afrika te rond te beweeg en op enige plek verblyf te neem nie, maar het ook die reg op toegang tot geskikte behuising. Dit hou in dat die persoon wat besluit om hom op 'n spesifieke plek te vestig, die reg het om binne die grense van wetgewing geskikte behuising daar op te rig indien daar nie reeds behuising opgerig is nie. Hierdie reg op behuising is egter onderhewig aan twee faktore uiteengesit in

blyk dat daar waglyste vir die voorsiening van huise bestaan. U h v hierdie waglyste kan die begunstigdes enigiets vanaf 7 - 20 jaar vir 'n huis moet wag. *The Government v Grootboom* 2000 JOL 7524 (KH) 6; Knight *Housing in South Africa* 2.

¹⁷⁴³ Onbekend "Introduction" in Chapter 5 - Land and Housing 1. <http://www.paralegaladvice.org.za/docs/chap05/01.html> [Datum van gebruik: 6 Maart 2003].

¹⁷⁴⁴ Budlender "Towards a Right to Housing" in Van der Walt *Land Reform and the Future of Landownership in South Africa* 1991 Kaapstad Juta 45.

¹⁷⁴⁵ 108 van 1996.

¹⁷⁴⁶ A 26 van die huidige *Grondwet*. Sien ook Gutto *LAWSA* par 2; Onbekend *Homelessness in South Africa* 2.

¹⁷⁴⁷ United Nations Thematic Committee 2; Hellberg-Philips "Towards the right to adequate housing - the application of a "rights-based approach" to sustainable development" in *2nd Southern African Conference on Sustainable Development in the Build Environment: Strategies for a sustainable built environment* 23 - 25 Augustus 2000 Pretoria 1

¹⁷⁴⁸ Gutto *LAWSA* par 3.

artikel 26(2). Hierdie faktore behels dat die staat alle redelike wetgewende en ander maatreëls moet tref om binne sy beskikbare middele en hulpbronne hierdie reg in toenemende mate te verwesenlik.¹⁷⁴⁹ Die reg op geskikte behuising soos vervat in die *Grondwet*, het reeds neerslag gevind in die Suid-Afrikaanse reg met die hofuitspraak in die *Grootboom*-gewysde.¹⁷⁵⁰

In hierdie saak¹⁷⁵¹ is geargumenteer dat die reg soos vervat in artikel 26(1) nie 'n ongekwalifiseerde verpligting op die staat plaas om gratis behuising op versoek te verskaf nie, want dit word beperk deur artikel 26(2). Eerstens is die reg op toegang tot behuising afhanklik van die beskikbaarheid al dan nie van hulpbronne aan die staat. Tweedens het die wetgewer besef dat die reg op behuising nie onmiddellik kan geskied nie en daarom word daar vereis dat die reg op behuising binne redelike wetgewende en ander maatreëls verwesenlik moet word.¹⁷⁵² Dit is dus die verantwoordelikheid van die staat om alle redelike stappe te neem wat nodig is om die realisering van hierdie reg te verseker.¹⁷⁵³ Die regering is egter verplig om onmiddellik verligting te verleen aan diegene met geen toegang tot grond, geen dak oor hulle koppe en wat in onaanvaarbare omstandighede of krisis situasies woon.¹⁷⁵⁴

In *Westminster Produce (Pty) Ltd t/a Elgin Orchard v Simons and another*¹⁷⁵⁵ is beslis dat die verpligting om toegang tot geskikte behuising te voorsien op die staat rus. Die verpligting is onderhewig aan progressiewe implementering. Die hof het ook beslis dat waar die staat nie in staat is om aan die verpligting te voldoen nie, daardie verpligting nie verskuif na private grondeienaars nie.

¹⁷⁴⁹ A 26(2). Built Environment Support Group *Towards the right to adequate housing* November 1999 1. Sien ook Onbekend "Court sparks revolution or does it?" in *Business Day* 1. <http://www.bdav.co.za/bdav/content/direct/0.3523.717355-6078-0.00.html> [Datum van gebruik: 28 Februarie 2003].

¹⁷⁵⁰ *Grootboom and Others v Oostenberg Municipality, Cape Metropolitan Council, Premier of the Province of the Western Cape, National Housing Board and Government of the Republic of South Africa* 2000 3 BCLR 277 (K) asook (2000 JOL 5991 (K) - Hooggeregshof Hofverslag); *The Government v Grootboom* 2000 JOL 7524 (KH) - Konstitusionele Hof Hofverslag. Sien ook De Vos "Grootboom, the right of access to housing and substantive equality as contextual fairness" 2001 *SAJHR* vol 17 258-276.

¹⁷⁵¹ Hooggeregshofsaak *Grootboom v Oostenberg* 2000 JOL 5991 (K) 7.

¹⁷⁵² *Grootboom v Oostenberg* 2000 JOL 5991 (K) 8. Die Hof het erken dat die regering sedert 1994 reeds honderde huise vir die haweloses gebou het, maar het bevind dat, alhoewel die regering nie verplig is om onmiddellik behuising aan almal te verskaf nie, moet dit 'n redelike gedeelte van sy begroting vir daardie doel afstaan.

¹⁷⁵³ Dit is ook bevestig in *Minister of Public Works and others v Kyalami Ridge Environmental Association and another* 2001 JOL 8289 (KH) 9.

¹⁷⁵⁴ Onbekend *Business Day* 2. Sien ook Ashraf Mahomed "The Grootboom Case" in *IDASA Papers & Submissions* 1. <http://www.advocacy.org.za/confPapMahomed.htm> [Datum van gebruik: 28 Februarie 2003]; Thipanyane *Housing for the poor: Constitutional Court Judgement on the Grootboom complaint* 2. http://www.sahrc.org.za/housing_for_the_poor.htm [Datum van gebruik: 28 Februarie 2003].

¹⁷⁵⁵ 2000 JOL 7198 (GEH) 4.

Maar in *Brisley v Drotsky*¹⁷⁵⁶ is beslis dat alhoewel die uitspraak in die *Grootboom*-saak grootliks gehandel het met die staat se verpligtinge om huisvesting te verskaf, blyk dit uit die uitspraak ook horisontale werking het, dit wil sê van toepassing is op private verhoudings. Dit word ook uitdruklik in die *Grootboom*-saak erken.¹⁷⁵⁷ Die hof het egter beslis dat dit futil sou wees as die staat sy verpligtinge ten aansien van huisvesting nakom, maar privaat persone of instansies frustreer dit.¹⁷⁵⁸ Dit blyk dus uit bogemelde dat beide die staat en privaat persone of instansies onder die verpligting kan wees om huisvesting te verskaf.

Die *Grondwet* ken magte en funksies toe aan die verskillende sfere van regering en bevestig hulle verpligting om met mekaar saam te werk ten einde hulle grondwetlike verpligtinge na te kom.¹⁷⁵⁹ In die geval van behuising, word die funksie verdeel tussen die nasionale en provinsiale sfere van regering.¹⁷⁶⁰ Plaaslike owerhede het 'n belangrike verpligting om te verseker dat dienste op 'n volhoubare wyse aan die gemeenskappe wat dit bedien, verskaf word.¹⁷⁶¹ Al drie sfere van regering het derhalwe 'n rol te speel in die lewering van geskikte behuising.¹⁷⁶² In die *Grootboom*-saak het die konstitusionele hof beslis dat die nasionale regering die verantwoordelikheid het om te verseker dat die staat voldoen aan die verpligtinge daarop geplaas deur artikel 26.¹⁷⁶³ Dit kan geskied deur die daarstelling van 'n nasionale behuisingsbeleid.

Ten spyte van die faktore soos uiteengesit in artikel 26(2), naamlik die beskikbaarheid van hulpbronne en die verwesenliking van hierdie reg binne redelike wetgewing en ander maatreëls, het die hof van eerste instansie in die *Grootboom*-gewysde bevind dat die verwesenliking van die reg op toegang tot behuising nie kan geskied as daar nie beskikbare hulpbronne daarvoor bestaan nie.¹⁷⁶⁴ Die voorsiening van behuising is 'n uiters moeilike taak en daar kan dus nie van die regering verwag word om buite sy beskikbare hulpbronne op te tree of om onmiddellik daaraan gehoor te gee nie. Sover moontlik, moet die regering poog om uitvoering te gee aan die bepalinge van die *Grondwet* en dit afdwing. Ten einde te bepaal wanneer hierdie verpligtinge afdwinging kan word, moet gekyk word of

¹⁷⁵⁶ 2002 JOL 9693 (A) 74.

¹⁷⁵⁷ A right of access to adequate housing also suggests that it is not only the state who is responsible for the provision of houses, but that other agents within our society, including individuals themselves, must be enabled by legislative and other measures to provide housing. The state must create the conditions for access to adequate housing for people at all economic levels of our society. State policy dealing with housing must therefore take account of different economic levels in our society." 2000 JOL 7524 (KH) 25.

¹⁷⁵⁸ 2002 JOL 9693 (A) 74.

¹⁷⁵⁹ Aa 40 en 41 van die *Grondwet*.

¹⁷⁶⁰ Bylae 4 Deel A van die *Grondwet*.

¹⁷⁶¹ *The Government v Grootboom* 2000 JOL 7524 (KH) 27.

¹⁷⁶² *Knight Housing in South Africa 2*.

¹⁷⁶³ *The Government v Grootboom* 2000 JOL 7524 (KH) 44.

dit redelik is.¹⁷⁶⁵ Die konstitusionele hof het in die *Grootboom*-gewysde bogemelde bevestig, deur te beslis dat die verpligting om behuising te voorsien, nie van die staat vereis om meer te doen as wat bestaande hulpbronne toelaat nie.¹⁷⁶⁶ Die hof van eerste instansie in die *Grootboom*-gewysde het bevind dat weens die bestaan van 'n nasionale behuisingsprogram wat van toepassing is op alle sfere van regering met die uitsluitlike doel om behuisingsprobleme aan te spreek, word aan bogemelde bepaling voldoen. Die hof het bevestig dat daar 'n verpligting op die regering is om sy behuisingsbeleid op so wyse op te stel, dat dit binne die beskikbare hulpbronne toegepas kan word.¹⁷⁶⁷ Die konstitusionele hof het egter bevind dat die regering ingevolge die *Grondwet* 'n verpligting het om positief te handel ten einde die lot van derduisende mense wat in hagleike omstandighede woon, aan te spreek en te verlig. Die regering is daarom verplig om toegang tot geskikte behuising aan sy burgers, veral die wat nie in staat is om dit self te voorsien nie, te verskaf. Dit het bevestig dat die regte soos uiteengesit in die *Grondwet* nou verweef is en mekaar aanvul.¹⁷⁶⁸ Die reg op toegang tot geskikte behuising, kan dus nie in isolasie gesien word nie. Die regering moet ook omstandighede daarstel, wat burgers in staat sal stel om toegang tot grond op gelyke basis te bekom.¹⁷⁶⁹

Die verhouding tussen artikel 26(1) en 26(2) is egter reeds in regspraak uitgeklaar. In *Sobramoney v The Minister of Health, Kwazulu Natal*¹⁷⁷⁰ is beslis dat die verpligting wat op die staat geplaas is, afhanklik is van die beskikbaarheid van hulpbronne en dat die regte beperk word weens die gebrek aan hulpbronne. Gegewe hierdie gebrek aan hulpbronne en die aanvraag wat daarop geplaas word, sal 'n ongekwalifiseerde verpligting om hierdie behoeftes te vervul nie moontlik wees om uit te voer

¹⁷⁶⁴ *Grootboom v Oostenberg* 2000 JOL 5991 (K) 13.

¹⁷⁶⁵ Dit sal beslis redelik wees om die verpligtinge af te dwing in gevalle waar dit verligting sal bring aan diegene wie se behoeftes die noodsaaklikste is en wie se bevoegdhede om die regte te geniet die meeste in gedrang is. Knight *Housing in South Africa* 4; *The Government v Grootboom* 2000 JOL 7524 (KH) 29 ev.

¹⁷⁶⁶ *The Government v Grootboom* 2000 JOL 7524 (KH) 32. Ingevolge a 26(2) word dus nie meer van die staat verwag as wat bereikbaar is binne die beskikbare hulpbronne nie.

¹⁷⁶⁷ *Grootboom v Oostenberg* 2000 JOL 5991 (K) 32. Die konstitusionele hof het egter nie met hierdie bevinding saamgestem nie en het beslis dat die staat nie die gemelde verpligting nagekom het nie. Hierdie hof het beslis dat die behuisingsprogram nie voldoen aan die vereistes van a 26(2) nie aangesien die program geen voorsiening maak vir verligting aan diegene in nood nie. Die hof het bevind dat die behuisingsprogram herevalueer en aangepas moet word sodat dit voorsiening maak vir onmiddellike verligting aan diegene in nood. *The Government v Grootboom* 2000 JOL 7524 (KH) 45.

¹⁷⁶⁸ Knight *Housing in South Africa* 4; Bowman Gilfillan *The Implications of the Constitutional Court's Decision of the Republic of South Africa vs Grootboom* 1. http://www.bowman.co.za/BG_Publications/Publications/Natural_Grootboom.asp [Datum van gebruik: 4 Maart 2003].

¹⁷⁶⁹ *The Government v Grootboom* 2000 JOL 7524 (KH) 18 ev.

¹⁷⁷⁰ 1998 1 SA 765 (KH). Sien ook 1998 JOL 1825 (KH). Hierdie aangeleentheid het gehandel met gesondheidsversorging, maar het 'n algemene beginsel vt op behuising, daargestel.

nie.¹⁷⁷¹ Ten opsigte van die beskikbaarheid van beperkte hulpbronne, is in die *Soobramoney*-gewysde beslis dat die hof nie sal inmeng met die besluite wat geneem word om die hulpbronne optimaal aan te wend nie.¹⁷⁷²

In die *Grootboom*-saak het die hof van eerste instansie nie uitdruklik beslis dat artikel 26 'n verpligting op die staat plaas om vestiging aan hawelose mense te gee nie, maar dat die staat in terme van artikel 28(1)(c) 'n verpligting het om vestiging aan kinders te verskaf. Dit het bevind dat die verpligting om vestiging aan kinders te verleen eintlik by die ouers berus, maar dat die verpligting oorgaan op die staat wanneer die ouers nie in staat is om aan hierdie verpligting te voldoen nie. Die voorsiening van vestiging aan kinders moet van so aard wees dat beide die kinders en die ouers in die vesting kan woon. Die hof het bevestig dat wanneer die regte in artikel 28(1)(c) geraak word die tekort aan finansies of hulpbronne nie van toepassing is nie.¹⁷⁷³ Die konstitusionele hof het dit egter beklemtoon dat nóg artikel 26, nóg artikel 28(1)(c) aan enige persoon die reg verleen om onmiddellik vestiging en behuising te eis. Die regering is nie verplig om in die afwesigheid van beskikbare hulpbronne aan hierdie regte te voldoen nie, maar sodra hulpbronne weer beskikbaar raak moet onmiddellik daaraan aandag gegee word.¹⁷⁷⁴ Die beslissing van die hof van eerste instansie rakende artikel 28(1)(c) is deur die konstitusionele hof tersyde gestel en beslis dat die regering in elke geval 'n verpligting het om toegang tot behuising te verskaf aan daardie persone wat nie hulleself kan onderhou nie.¹⁷⁷⁵

Die *Grondwet* maak ook voorsiening dat sonder 'n hofbevel wat na oorweging van al die tersaaklike omstandighede toegestaan is, mag niemand uit hul woning gesit of hulle woning gesloop word nie. Geen wetgewing mag arbitrêre uitsettings veroorloof nie.¹⁷⁷⁶ Hierdie aangeleentheid word *intra*

¹⁷⁷¹ *Soobramoney v The Minister of Health* 1998 JOL 1825 (KH) 6.

¹⁷⁷² *Grootboom v Oostenberg* 2000 JOL 5991 (K) 7; *Soobramoney v The Minister of Health* 1998 JOL 1825 (KH) 15.

Die Hof bevestig dat "the provisions of the bill of rights should furthermore not be interpreted in a way which results in Courts feeling themselves unduly pressurised by the fear of gambling with the lives of claimants into ordering hospitals to furnish the most expensive and improbable procedures, thereby diverting scarce medical resources and prejudicing the claims of others. Unfortunately the resources are limited and I can find no reason to interfere with the allocation undertaken by those better equipped than I to deal with the agonising choices that have to be made." *Soobramoney v The Minister of Health* 1998 JOL 1825 (KH) 32.

¹⁷⁷³ Pillay & Liebenberg "Grootboom v Oostenberg Municipality and Others" in University of Western Cape *Socio Economic Rights Project* http://communitylawcentre.org.za/ser/esr2000/2000sept_grootboom.php [Datum van gebruik: 28 Februarie 2003]; Thipanyane *Housing for the poor* 2.

¹⁷⁷⁴ Bowman Gilfillan *The Implications of the Constitutional Court's Decision* 2.

¹⁷⁷⁵ SABC News *Constitutional Court rules in favour of squatters* 4 Oktober 2000 1. http://www.sabcnews.co.za/south_africa/crime1justice/0,1009,5364,00.html [Datum van gebruik: 4 Maart 2003].

¹⁷⁷⁶ A 26(3).

volledig bespreek.

7.2.3 DIE REG OP TOEGANG TOT GESKIKTE BEHUISING

Die reg op geskikte behuising¹⁷⁷⁷ word algemeen geag 'n basiese mensereg te wees en word vervat in *inter alia* die *Universal Declaration of Human Rights*, die *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* en die *Habitat II Deklarasie*.¹⁷⁷⁸ Suid-Afrika het al bogemelde deklarasies onderteken.

Die vestiging van die reg op behuising in Suid-Afrika, het in 1997 in alle erns begin toe die *Behuisingswet*¹⁷⁷⁹ gepromulgeer is.¹⁷⁸⁰ Ingevolge artikel 26 van die *Grondwet*, wat bepaal dat elke persoon die reg het op geskikte behuising, word erken dat behuising uit meer as net 'n vesting en dus stene en sement, bestaan. Dit vereis beskikbare grond, geskikte dienste soos water en riooldienste asook die finansiering van al bogenoemde, insluitende die oprigting van die gebou self. Vir 'n persoon om toegang tot geskikte behuising te hê, moet al hierdie faktore nagekom word. Toegang tot grond vir die doel van behuising is dus ingesluit in die reg op toegang tot geskikte behuising.¹⁷⁸¹ Behuising in stedelike gebiede verskaf aan die gebruiker toegang tot die voordele van die stedelike lewe. Dit toon ook die status van die huishouding binne die gemeenskap aan.¹⁷⁸²

Daar moet egter bepaal word of daar 'n verskil bestaan al dan nie tussen die reg op behuising en die reg op toegang tot geskikte (*adequate*) behuising. Wat beteken "geskikte"? Geskikte behuising word gemeet aan sekere faktore soos sekerheid op verblyfreg, beskikbaarheid van dienste, fasiliteite en infrastrukture, bekostigbaarheid, bewoonbaarheid, toeganklikheid, ligging en kulturele geskiktheid.¹⁷⁸³ Geskikte behuising kan gedefinieer word as die voorsiening van skuiling teen die elemente en die voorsiening van geskikte leefruimtes wat goed geleë is ten opsigte van ekonomiese

¹⁷⁷⁷ Die reg op geskikte behuising is 'n sosio-ekonomiese reg. Hierdie regte is meestal vaag en vereis positiewe handelinge van die staat. Die toepassing van hierdie regte is afhanklik van die toestand waarin die ekonomiese ontwikkeling van 'n staat verkeer. Sien ook Ndima "Socio-economic delivery: is it a political or a judicial function?" 2002 *Codicillus* vol 43 no 2 28-35.

¹⁷⁷⁸ Hellberg-Philips *Towards the right to adequate housing* 2, 107 van 1997.

¹⁷⁸⁰ Knight *Housing in South Africa* 2.

¹⁷⁸¹ *The Government v Grootboom* 2000 JOL 7524 (KH) 25.

¹⁷⁸² Hellberg-Philips *Towards the right to adequate housing* 8.

¹⁷⁸³ Department of Housing "Part 2 Chapter 2: Overall Approach to Housing In South Africa" in *The National Housing Code of South Africa* <http://www.housing.gov.za/code/default.asp> [Datum van gebruik: 13 Maart 2003]; Department of Housing *The National Housing Code of South Africa* <http://www.housing.gov.za/code/default.asp> [Datum van gebruik: 13 Maart 2003]; Department of Housing "Part 2 Chapter 1: Introduction" in *The National Housing Code of South Africa* <http://www.housing.gov.za/code/default.asp> [Datum van gebruik: 13 Maart 2003]; United Nations Thematic Committee 2. Hierdie faktore word volledig bespreek in Hellberg-Philips *Towards the right to adequate housing* 6 ev.

en sosiale geleentheid.¹⁷⁸⁴ Dit is dus meer as sement en baksteen. Dit behels toegang tot grond.¹⁷⁸⁵ Die *Habitat Agenda*¹⁷⁸⁶ beskryf geskikte behuising as meer as 'n dak oor 'n persoon se kop. Dit beteken ook geskikte privaatheid, voldoende ruimte, voldoende veiligheid, sekerheid van besitreg, strukturele stabiliteit en voldoende basiese infrastrukture.¹⁷⁸⁷ Vir 'n persoon om geskikte toegang tot behuising te hê, moet aan al die bogemelde voldoen word.¹⁷⁸⁸ Olivier en Smit is dus van mening dat toegang tot grond vir die doeleindes van behuising, ingesluit is in die reg op toegang tot geskikte behuising.¹⁷⁸⁹ "Geskikte" moet bepaal word in oorleg met die persone wat daardeur geraak word.¹⁷⁹⁰ Artikels 26 en 28 handel uitdruklik met *toegang tot* en nie met 'n *reg op* nie. In die *Grootboom*-uitspraak is daarop gewys dat *toegang tot* baie wyer geïnterpreteer kan word as 'n *reg op*.¹⁷⁹¹

Wat word bedoel met "'n reg op behuising"? Baie mense vereis nie dat die staat vir hulle huise moet 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 pogings om hulle eie huis te skep. Budlender stel drie metodes voor waardeur meer huise gebou kan word.¹⁷⁹² Ten spyte van alle maatreëls wat ingestel is om persone van behuising te voorsien, sal sommige persone steeds sonder behuising wees. Sommige persone sal steeds die sekerheid van verblyfreg hê nie. Die belangrikste aspek van geskikte behuising is sekerheid van verblyfreg, met ander woorde die reg om 'n stuk grond te okkupeer sonder vrees vir uitsetting.¹⁷⁹³ Die HOP stipuleer dat die regering 'n wye reeks rechte in eiendom moet verseker.

¹⁷⁸⁴ Hawthorne "The right to access to adequate housing - curtailment of eviction?" 2001 *De Jure* Jaargang 34 584-592. Hellberg-Philips *Towards the right to adequate housing* 8.

¹⁷⁸⁵ Olivier & Smit "Social security law" in *LAWSA* vol 13 no 2 par 45.

¹⁷⁸⁶ Sien 7.1.4.5 vir 'n volledige bespreking van hierdie aangeleentheid.

¹⁷⁸⁷ United Nations "Section IV: Adequate shelter for all" *The Habitat Agenda* par 60. http://www.unhabitat.org/unchs/english/hagenda/ch_4b_1.htm [Datum van gebruik: 1 Desember 2003].

¹⁷⁸⁸ *The Government v Grootboom* 2000 JOL 7524 (KH) par 35.

¹⁷⁸⁹ Olivier & Smit *LAWSA* par 45.

¹⁷⁹⁰ Hellberg-Philips *Towards the right to adequate housing* 8.

¹⁷⁹¹ *The Government v Grootboom* 2000 JOL 7524 (KH) par 35.

¹⁷⁹² (i) Die staat kan betrokke raak by die bou van huise. Dit sal bv geskied deur die verskaffing van fondse teen lae koste aan plaaslike owerhede ten einde hulle in staat te stel om huise te bou.

(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 bv die toekenning van grond, behuisingslenings en subsidies aan voornemende huisbouers en die verskaffing van gesubsidieerde boumateriale op geskikte en toeganklike persele.

Budlender *Right to Housing* 50. 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.

¹⁷⁹³ Onbekend *Tenure* 1. http://www.usn.org.za/Toadhouse/Chapter5_7.htm [Datum van gebruik: 6

Vervolg...

Die reg op behuising beteken egter nie dat die regering onmiddellik huise vir almal moet voorsien nie. Dit behels dat beleide daarop gemik moet wees om die doel van geskikte behuising vir almal te bereik. Ten einde hierdie doel te bereik, moet die regering sekere verpligtinge nakom, naamlik om die reg op behuising soos uiteengesit in die *Grondwet* te erken en te respekteer, die formulering van 'n nasionale behuisingsbeleid wat gemik is op die bereiking van geskikte behuising vir almal te bevorder, die reg op behuising te beskerm en te voorkom dat dit benadeel word en te verseker dat die reg uitgevoer word.¹⁷⁹⁴

Die voorsiening van behuising ingevolge die *Grondwet* bestaan uit drie duidelik onderskeibare komponente. Die eerste is die “reg op toegang,” nie slegs tot behuising nie, maar geskikte behuising.¹⁷⁹⁵ Dit handel met die behoeftes van die gemeenskap. Die behoeftes van gemeenskappe verskil van mekaar. In *S v Zuma*¹⁷⁹⁶ is beklemtoon dat “adequate housing does not and cannot mean whatever we might wish it to mean. There are limits to what society can reasonably afford.” Die tweede komponent is die plig wat die *Grondwet* op die staat plaas om alle redelike wetgewende en ander maatreëls te tref om binne sy beskikbare middele hierdie reg te verwesenlik. Waar hulpbronne nie beskikbaar is nie, sal die houe nie die staat regtens verplig om voldoende hulpbronne te voorsien ten einde hierdie reg te verwesenlik nie. Die laaste vereiste is die sogenaamde “anti-uitsettings-“ en “anti-slopings” waarborge. Hierdie bepalings dien as waarborg om die gebruike en handeling van die apartheidsera te voorkom. Hierdie waarborge dra by tot die daarstelling van sekerheid van besitreg aan diegene wat van geskikte behuising voorsien word.¹⁷⁹⁷ In die lig van bogenoemde, is dit duidelik dat geskikte behuising uit verskeie komponente bestaan en dat hierdie komponente deur die houe in aanmerking geneem sal word alvorens afdwinging van die verpligting ingevolge artikel 26 teen die staat volg.

7.3 BEHUISINGSONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA

7.3.1. INLEIDING

Nêrens anders is die belang van verandering in die eiendomsbegrip so opvallend as in die konflik tussen privaateienaars en die belange van die behoeftige haweloses nie. Deur die belange van privaateienaars in ewewig met die behoeftes van haweloses te bring ooreenkomstig die geregtigheidsin van die gemeenskap, kan die sakereg 'n bydrae lewer tot die oplossing van die

¹⁷⁹⁴ Maart 2003].
¹⁷⁹⁵ Hellberg-Philips *Towards the right to adequate housing* 3.
¹⁷⁹⁶ Een standaard huis mag geskik vir een gesin wees, maar nie vir 'n volgende nie.
¹⁷⁹⁷ 1995 2 SA 642 (KH) 652.
 Gutto *LAWSA* par 4.

behuisingskrisis.¹⁷⁹⁸ Hierdie krisis word verder gekompliseer deur die feit dat die behuisingsstekort 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.

7.3.2 WAT IS BEHUISINGSONTWIKKELING

Die Suid-Afrikaanse behuisingsontwikkeling, in die vorm van die behuisingsbeleid, het 'n aanvang geneem voor die demokratiese verkiesings van 1994 met die stigting van die Nasionale Behuisingsforum. In Oktober 1994 is die Nasionale Behuisingsakkoord in Botshebelo onderteken. Hierdie akkoord het die begin van die gemeenskaplike visie van die behuisingsbeleid uiteengesit. Die akkoord is opgevolg deur die *Witskrif op Behuising*¹⁷⁹⁹

Behuisingsontwikkeling word gedefinieer as die daarstelling en instandhouding van bewoonbare, stabiele en volhoubare openbare en private residensiële omgewings. Hierdie omgewings poog om lewensvatbare huishoudings en gemeenskappe te verseker in daardie gebiede wat gerieflike toegang tot ekonomiese geleentheid en tot gesondheids-, opvoedkundige en sosiale geriewe toelaat. In hierdie gebiede het alle burgers en permanente inwoners van die Republiek op 'n progressiewe grondslag toegang tot permanente residensiële strukture met sekerheid van verblyfreg, asook privaatheid, beskerming teen die elemente en drinkbare water, voldoende sanitêre geriewe en huishoudelike energievoorsiening.¹⁸⁰⁰

7.3.3 ONTSTAAN VAN BEHUISINGSONTWIKKELING

7.3.3.1 INLEIDING

Die groei van stede en dorpe veroorsaak sosiale, ekonomiese en omgewingsveranderinge wat verder strek as die grense van die stad of dorp.¹⁸⁰¹ Teen 2005 sal die meerderheid van die wêreld se bevolking in stedelike gebiede woon.¹⁸⁰² Ten einde hierdie impak aan te spreek, het die Verenigde Nasies reeds twee konferensies op menslike vestigings gehou. Die tweede Konferensie op Menslike Vestigings (*Habitat II*),¹⁸⁰³ het uitsluitlik met volhoubare menslike vestigings¹⁸⁰⁴ gehandel. Hieruit

¹⁷⁹⁸ Van der Walt *Stell LR* 26.

¹⁷⁹⁹ Department of Housing "Part 1: South Africa's Housing Policy Historical Background" in *The User Friendly Guide* <http://www.housing.gov.za/code/default.asp> [Datum van gebruik: 14 Maart 2003].

¹⁸⁰⁰ A. I. *Behuisingswet*.

¹⁸⁰¹ United Nations "Chapter 1 Preamble" *The Habitat Agenda* par 7. <http://www.unhabitat.org/unchs/english/hagenda/ch-1a.htm> [Datum van gebruik: 29 Januarie 2003].

¹⁸⁰² United Nations "Chapter IV C Sustainable human settlements development in an urbanizing world" *The Habitat Agenda* par 99. <http://www.unhabitat.org/unchs/english/hagenda/ch-4c.htm> [Datum van gebruik: 31 Januarie 2003].

¹⁸⁰³ Hierdie konferensie is ook bekend as die *City Summit* en is in 1996 in Istanbul gehou.

het die *Habitat Agenda* ontstaan.¹⁸⁰⁵ *Habitat II* handel met alle vestigings¹⁸⁰⁶ en bevestig die behoefte aan verbetering in die lewensomstandighede.¹⁸⁰⁷

Behuisingsontwikkeling in Suid-Afrika het hoofsaaklik ontstaan met die aanneming van die *Habitat Agenda* deur die regering. Die *Habitat Agenda*¹⁸⁰⁸ toon aan:

A sustainable human settlement is one where all have adequate shelter, a healthy and safe environment, basic services and productive and freely chosen employment.

Die *Habitat Agenda* verskaf dus die internasionale maatreëls ten opsigte van behuisingsbeplanning.

7.3.3.2 DIE HABITAT AGENDA

Die Verenigde Nasies het in 1976 in Vancouver die eerste konferensie rakende menslike vestigings gehou. Gedurende hierdie konferensie is bevind dat menslike vestigings bestaan uit verskillende elemente, behuising, beplanning en die oprigting van strukture en dat dit as 'n eenheid bestaan en nie behoort geskei te word nie. Oor die jare is die konsep "menslike vestiging" verbreed ten einde 'n raamwerk te vorm vir 'n internasionale skuilingstrategie. Die tweede konferensie rakende menslike vestigings, bekend as *Habitat II*, is in 1996 in Istanbul gehou. *Habitat II* was die laaste in die reeks konferensies wat gehou is om die wêreld se ontwikkelingsagenda vir behuising in die toekoms te bepaal. Gedurende hierdie konferensie is 'n wêreldplan van aksie - die *Habitat Agenda* - ontwikkel.¹⁸⁰⁹ Die *Habitat Agenda* deur ongeveer 171 regerings,¹⁸¹⁰ onder andere Suid-Afrika, onderteken.¹⁸¹¹

Die *Habitat Agenda* is 'n agenda en bloudruk vir die volhoubare ontwikkeling van menslike vestigings in die 21ste eeu.¹⁸¹² Dit beklemtoon doelstellings en beginsels en 'n internasionale plan van aksie vir die bereiking van volhoubare menslike vestigings. Die belangrikste egter is dat die *Habitat*

¹⁸⁰⁴ Menslike vestigings beteken die totaliteit van die menslike gemeenskap - landelike, stedelike, stad, dorp of *village*, met al die sosiale, materiële, organisatoriese, geestelike en kulturele elemente wat dit volhou.

¹⁸⁰⁵ *Manual for Sustainable Development* 8; United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) *Guide for implementation of the Habitat Agenda* 2. <http://www.unchsc.org/unchsc/english/hagenda/guide2.htm> [Datum van gebruik: 31 Januarie 2003].

¹⁸⁰⁶ Klein, medium en groot vestigings.

¹⁸⁰⁷ United Nations *Chapter 1 Preamble* par 7.

¹⁸⁰⁸ *Manual for Sustainable Development* 9.

¹⁸⁰⁹ United Nations *Habitat Agenda and Istanbul Declaration on Human Settlements* 1. <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/hbagenda.htm> [Datum van gebruik: 3 Februarie 2003].

¹⁸¹⁰ United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) "Background Information" in *The Habitat Agenda* 1. <http://www.cin.gov.cn/habitat/en/5/background/Habitat%20Agenda.htm> [Datum van gebruik: 29 Januarie 2003].

¹⁸¹¹ United Nations "What is Human Settlements" in *Human Settlements* 1. <http://www.unescap.org/huset/whatis.html> [Datum van gebruik: 28 Januarie 2003]

¹⁸¹² *Manual for Sustainable Development* 8.; United Nations *Habitat Agenda and Istanbul Declaration on Human Settlements* 1.

Agenda 'n beskrywing verskaf van hoe volhoubare menslike vestiging moet lyk.¹⁸¹³ Dit verskaf dus 'n padkaart vir die volhoubare verstedelikingsproses van die stedelike gebiede van die wêreld.¹⁸¹⁴ Die *Habitat Agenda* is gebaseer op die *Improving Human Settlements Management programme*. Die doel van hierdie program is om die volhoubare bestuur van alle stedelike vestigings, veral daardie in ontwikkelende lande, te verseker, ten einde dit in staat te stel om die woonomstandighede van die inwoners te verbeter en daardeur by te dra tot die bereiking van die nasionale ekonomiese ontwikkelingsdoelwitte.¹⁸¹⁵

Die doel van die *Habitat Agenda* is dus om geskikte vestigings vir almal te verseker, veral die landelike en stedelike armes.¹⁸¹⁶ Geskikte vestigings is afhanklik van volhoubare ontwikkeling. Dit moet dus op so wyse beplan en ontwerp word, dat dit volhoubare ontwikkelingsbeginsels in ag neem.¹⁸¹⁷ Die *Habitat Agenda* is 'n internasionale versoek vir die implementering van hierdie beginsels op alle vlakke. Dit bied *inter alia* 'n positiewe visie vir volhoubare vestigings waar almal voldoende skuilings, 'n veilige en gesonde omgewing en basiese dienste het.¹⁸¹⁸

Die onderliggende boodskap van die *Habitat Agenda* is dat goeie stedelike bestuur¹⁸¹⁹ 'n voorvereiste is vir die bereiking van volhoubare stedelike ontwikkeling en voldoende skuilings vir almal.¹⁸²⁰ Elke regering wat die *Habitat Agenda* onderteken het, het die volgende onderneem:¹⁸²¹

...we commit ourselves to implementing the *Habitat Agenda*, through local, national, subregional and regional plans of action and/or other policies and programmes drafted and executed in cooperation with interested parties at all levels and supported by the international community....

Deur die *Habitat Agenda* onderneem regerings om vennootskappe met die gemeenskap te sluit en om

¹⁸¹³ *Manual for Sustainable Development* 8.

¹⁸¹⁴ United Nations "Habitat Agenda" in *Human Settlements* 1. <http://www.unescap.org/huset/habitat.html> [Datum van gebruik: 28 Januarie 2003]; United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) *Background Information* 1; United Nations *Habitat Agenda and Istanbul Declaration on Human Settlements* 1.

¹⁸¹⁵ Republic of Botswana Implementation of Agenda 21: Review of progress made since the United Nations Conference on Environment and Development, 1992. http://www.un.org/esa/earthsummit/botsw_cp.htm#chap7 [Datum van gebruik: 27 Mei 2000].

¹⁸¹⁶ United Nations *Chapter 1 Preamble* par 3.

¹⁸¹⁷ United Nations "Chapter II Goals and Principles" *The Habitat Agenda* par 29. <http://www.unhabitat.org/unchs/english/hagenda/ch-2a.htm> [Datum van gebruik: 31 Januarie 2003].

¹⁸¹⁸ United Nations *Chapter 1 Preamble* par 21.

¹⁸¹⁹ Wat deursigtigheid, deelname en vennootskappe insluit.

¹⁸²⁰ United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) *Background Information* 1.

¹⁸²¹ United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) "Chapter III Commitments" in *The Habitat Agenda* par 37. <http://www.cin.gov.cn/habitat/cn/agenda/agenda.htm> [Datum van Vervolg...

deelnemende beplanning en bestuur te implementeer.¹⁸²² Dit spreek twee aangeleenthede aan, naamlik geskikte en voldoende skuiling vir almal en volhoubare ontwikkeling van hierdie vestigings. Eersgenoemde vereis dat alle lede van die gemeenskap by die beplanning en ontwikkeling van vestings betrokke moet wees ten einde te verseker dat dit aan die behoeftes van die inwoners voldoen.¹⁸²³

7.3.3.3 TEN SLOTTE

We are long past the time of talking about the problems. We went to Istanbul to launch a process, to challenge each other and to adopt a global plan of action, the *Habitat Agenda*, aimed at solutions for what is perhaps the most widely shared concern of people in all parts of the globe - where they live and how they live ... We all have reason to be proud of the outcome. It exemplified the international system at its best. It was an achievement that makes the *Habitat Agenda* not just an expression of good intent, but a practical road map to the future of the new urban world.

Dr. Wally N'Dow, Secretary-General of *Habitat II*¹⁸²⁴

Uit navorsing wat deur taakspanne¹⁸²⁵ onderneem is, blyk dit dat die *Habitat Agenda*, onbekend aan die besluitnemers en beleidmakers is. Daar bestaan dus 'n ernstige behoefte aan opleiding in die *Habitat Agenda*.¹⁸²⁶ Ten spyte van die feit dat Suid-Afrika een van die 171 lande was wat die *Habitat Agenda* onderteken het, is daar weinig getuienis van die implementering daarvan. Tog word daar

gebruik: 29 Januarie 2003].

United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) *Background Information 1*.

¹⁸²³ Ten einde die *Habitat Agenda* suksesvol te implementeer, word aanbeveel dat strategieë ontwikkel word:

- ten einde te bepaal watter aksies geneem moet word om geskikte skuiling vir almal en die ontwikkeling van volhoubare menslike vestiging in 'n verstedelike wêreld te bereik;
- om volhoubare grondgebruike te bevorder;
- om toegang tot grond en sekerheid van verblyfreg te bevorder;
- ten einde te bepaal watter aksies geneem kan word om behuisingsbeleide met ander beleide, soos omgewingsbeleide, te integreer; en
- ten einde aksies te bepaal wat aangewend kan word om die lewering van veral behuising te verbeter.

Onbekend *Expert group meeting on local implementation of the Habitat Agenda, with particular attention to Local Agendas 21* Turku Finland 7 - 11 September 1998 1. <http://www.unchcs.org/unchcs/english/hagenda/egmrep2.htm> [Datum van gebruik: 29 Januarie 2003]; United Nations Centre for Human Settlements *Guide for implementation of the Habitat Agenda 3*; United Nations Habitat Agenda and Istanbul Declaration on Human Settlements 5.

¹⁸²⁴ United Nations *Habitat Agenda and Istanbul Declaration on Human Settlements 6*.

¹⁸²⁵ Hier word verwys na die *Expert Group Meeting*.

¹⁸²⁶ United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) *Special Session of the UN General Assembly for an Overall Review and Appraisal of the Implementation of the Habitat Agenda* <http://www.cin.gov.cn/habitat/en/5/background/Habitat%20II.htm> [Datum van gebruik: 28 Januarie 2003]; Onbekend *Expert group meeting 2*.

gepoog om behuisingsontwikkeling in Suid-Afrika by wyse van beleidsdokumente te vestig. Hierdie beleidsdokumente sal slegs suksesvol toegepas kan word, indien dit die strategieë wat deur die *Habitat Agenda* voorgestel word, vervat en implementeer.

7.3.4 TOEPASSINGSDOKUMENTE VAN BEHUISINGSONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA

Weens die behuisingstekort, die feit dat meer as die helfte van die bevolking van Suid-Afrika nie toegang tot basiese dienste het nie en ten einde uitvoering te gee aan die grondwetlike verpligting om toegang tot geskikte behuising te verskaf aan diegene wat dringende behoefte daaraan het, word die ontwikkeling van behuising deur verskeie beleidsdokumente gereguleer. Die beleidsdokumente bestaan uit *inter alia* die *Behuisingswet*, die *Witskrif op die nuwe Behuisingsbeleid en Strategie vir Suid-Afrika* van 1995, die *Gauteng Wetsontwerp op Behuisingsontwikkeling* en die *Nasionale Behuisingskode* van 2000.

Die eerste beleidsdokument wat ten opsigte van behuisingsontwikkeling die lig gesien het, was die Heropbou en Ontwikkelingsprogram (HOP). Die HOP stel 'n duidelike visie vir behuising, gebaseer op vier programme, naamlik die bevrediging van die basiese behoeftes van die gemeenskap, die ontwikkeling van menslike hulpbronne, die verbetering van die ekonomie en die demokratisering van die staat en die gemeenskap. Die beginsels soos uiteengesit in die HOP het neerslag gevind in alle behuisingsdokumente en die suksesvolle toepassing daarvan het 'n belangrike invloed op die behuisingsprogram in Suid-Afrika.¹⁸²⁷ Dit vorm dus die grondslag van behuisingsontwikkeling in Suid-Afrika. Hierdie dokument stel dit ten doel om een miljoen huise binne vyf jaar op te rig en die deel van die bevolking wat nie toegang tot basiese dienste het nie, daarvan te voorsien. Die HOP toon ook aan dat sekerheid van verblyfreg verseker en voorsiening gemaak moet word vir verskeie verblyfreg opsies.¹⁸²⁸

Ten einde uitvoering te gee aan die voorskrifte van die HOP, het die *Witskrif op Behuising: 'n nuwe Behuisingsbeleid en Strategie vir Suid-Afrika* van 1995 (hierna die *Witskrif* genoem) die lig gesien. Hierdie dokument stel dit ten doel om 'n volhoubare behuisingsproses daar te stel wat uiteindelik alle Suid-Afrikanners van veilige behuising met sekerheid van verblyfreg binne 'n veilige en gesonde omgewing sal voorsien. Die uitsluitlike doelwit van die *Witskrif* is om uitvoering te gee aan die

¹⁸²⁷ Department of Housing "Part 2 Chapter 1: Introduction" in *The National Housing Code of South Africa* <http://www.housing.gov.za/code/default.asp> [Datum van gebruik: 13 Maart 2003].

¹⁸²⁸ ANC *The Reconstruction and Development Programme 22*.

doelwit gestel in die HOP.¹⁸²⁹ Die *Witskrif* het 'n nuwe behuisingsstrategie voorgestel. As uitgangspunt is die oogmerk gestel om elke huishouding van 'n permanente residensiële struktuur met sekerheid van regte in grond, te verseker en voldoende beskerming teen die elemente te verskaf.¹⁸³⁰ Tweedens word aangetoon dat dit hervorming van grondregte teweeg moet bring om suksesvolle behuisingsontwikkeling daar te stel. Ten einde behuisingsontwikkeling suksesvol te implementeer, moet die gemeenskappe oortuig word om weer vir dienste en behuising te betaal. Derhalwe is die *Mashakane*-inisiatief in 1995 geloods.¹⁸³¹

Die *Witskrif* toon aan dat die nuwe benadering tot behuisingsontwikkeling, ander komponente soos grondgebruik en -beplanning, insluit. Dit blyk dat al hierdie komponente geïntegreer moet word in een benadering.¹⁸³² In die verband het Dewar¹⁸³³ die volgende opmerking gemaak:

It is apparent that the problems of housing, urban development and economic development are closely interrelated. There is intensive debate in South Africa over whether or not a vigorous housing policy has a major role to play in promoting economic growth via 'inward industrialisation'.

Die gevolgtrekking is gemaak dat, alhoewel daar 'n sekere mate van debatvoering rondom die bydrae van behuising tot ekonomiese ontwikkeling is, met sekerheid gesê kan word dat behuising positief bydra tot alle aspekte van ontwikkeling.¹⁸³⁴

Die *Witskrif* het aanleiding gegee tot die ontstaan van die *Behuisingswet*.¹⁸³⁵ In die aanhef van die *Behuisingswet* word uiteengesit dat elkeen die reg op toegang tot geskikte behuising het. Dit toon aan dat behuising 'n basiese menslike behoefte bevredig en 'n produk van menslike strewe en ondernemingsgees is. Dit vorm 'n deurslaggewende deel van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning en is derhalwe die sleutelsektor van die nasionale ekonomie. Laastens is dit deurslaggewend vir die sosio-ekonomiese welstand van die nasie. Bogemelde erken behuising as 'n sektor van ontwikkeling

¹⁸²⁹ *White Paper on Housing* 3; Van der Walt en Pienaar 465; Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 24.

¹⁸³⁰ Hierby ingesluit is die voorsiening van drinkbare water, toereikende sanitêre fasiliteite en toepaslike voorsiening vir vullisverwydering en elektrisiteit.

¹⁸³¹ Van der Walt en Pienaar 466; Van der Walt 1995 *SA PR* vol 10 26.

¹⁸³² *White Paper on Housing* 12. Die voorstel soos vervat in die *Witskrif* behels dat meer as een woonhuis op erwe opgerig moet word, of dat groepsbehuisings voorkeur moet geniet.

¹⁸³³ Van Wyk & Van Wyk "The management of housing processes" *Paper presented at the 2001 IHSA Conference in Pietersburg on 10 October 2001* 4 <http://www.housing.gov.za/Downloads/IHSA%20Paper.pdf> [Datum van gebruik: 28 November 2003].

¹⁸³⁴ *Ibid.*

¹⁸³⁵ 107 van 1997. Du Plessis, Olivier, Pienaar 1998 *SA PR* vol 13 160; Du Plessis, Olivier, Pienaar 1997 *SA PR* vol 11 264.

asook 'n produk en proses, wat 'n positiewe bydrae lewer tot die ekonomie en sosiale welstand van gemeenskappe.¹⁸³⁶ Die aanhef gee 'n duidelike aanduiding in watter rigting die behuisingsbeleid van Suid-Afrika sal beweeg, maar hierdie visie word egter nog duideliker in die Wet omskryf.¹⁸³⁷ Dit bepaal dat voorkeur verleen moet word aan die behoeftes¹⁸³⁸ van die armes ten opsigte van behuisingsontwikkeling. Ten einde dit te bereik, moet verseker word dat behuisingsontwikkeling die wydste keuse van behuisingsopsies en opsies betreffende sekerheid van verblyf voorsien, dat dit finansiële bekostigbaar en volhoubaar is en op geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning gebaseer is. Ten opsigte van behuisingsvoorsiening daarvan, is die verdere visie van die Wet dat individue en gemeenskappe aangemoedig en ondersteun moet word om in hul eie behuisingsbehoeftes te voorsien. Dit kan geskied deur hulp te verleen aan behoeftiges en vrouens en om toegang tot grond, dienste en tegniese bystand te verskaf.¹⁸³⁹

Die doel¹⁸⁴⁰ van die *Behuisingswet* is om voorsiening te maak vir die fasilitering van 'n volhoubare geïntegreerde behuisingsontwikkelingsproses en om vir daardie doel algemene beginsels¹⁸⁴¹ neer te lê wat op behuisingsontwikkeling in alle regeringsfere van toepassing is. Dit omskryf die funksies van nasionale, provinsiale en plaaslike regerings ten opsigte van behuisingsontwikkeling. Dit verduidelik die rolle en verantwoordelikhede van die drie sfere van regering ten opsigte van behuisingsvoorsiening en verseker dat alle aktiwiteite ten opsigte van behuisingsvoorsiening plaasvind binne die kader van die *Grondwet*.¹⁸⁴² Bogemelde Wet bevat die beginsels van toepassing op behuisingsontwikkeling waaraan alle sfere van regering moet voldoen.¹⁸⁴³ Dit omskryf duidelik die behuisingsverwante funksies van elke sfer van regering¹⁸⁴⁴ en maak voorsiening vir die daarstelling van 'n Suid-Afrikaanse

¹⁸³⁶ Van Wyk & Van Wyk *The management of housing processes* 4.

¹⁸³⁷ A 2(1).

¹⁸³⁸ Behoeftes van die armes kan slegs geïdentifiseer word indien daar betekenisvol met individue en gemeenskappe wat deur behuisingsontwikkeling geraak word, oorleg gepleeg word.

¹⁸³⁹ A 2.

¹⁸⁴⁰ Dit word vervat in die lang titel van die Wet.

¹⁸⁴¹ Hierdie algemene beginsels word in *inter alia* a 2 van die *Behuisingswet* vervat. Maar aa 2 en 3 van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* 67 van 1995 bevat ook basiese beginsels wat op behuisingsontwikkeling vt gemaak kan word. Gutto *LAWSA* par 16.

¹⁸⁴² Department of Housing *Navigating South Africa's Housing Policy*.

¹⁸⁴³ A 2. Gutto *LAWSA* par 22.

¹⁸⁴⁴ Beide die *Witskrif* en die *Behuisingswet* sit die rolle van die verskillende sfere van regering t o v behuisingsontwikkeling duidelik uiteen. Die *Grondwet* toon duidelik aan dat die regering 'n fundamentele rol en verantwoordelikheid het om beleid en strategieë te implementeer wat sal verseker dat alle Suid-Afrikans toegang tot geskikte behuisings sal hê. Die *Grondwet* definieer nie die spesifieke rolle van die drie sfere van regering t o v die voldoening van hierdie bepaling nie. U h v Bylae 4 Deel A van die *Grondwet*, het nasionale en provinsiale regering wetgewende bevoegdheid t o v behuisingsvoorsiening. Dit hou in dat hierdie sfere van regering die aangeleentheid by wyse van wetgewing kan reël. Die nasionale regering is derhalwe verantwoordelik vir die daarstelling van 'n nasionale behuisingsbeleid en die promulgering van wetgewing wat uitvoering gee aan die behuisingsbeleide. Dit moet 'n volhoubare nasionale behuisingsontwikkelingsproses instel en fasiliteer. Dit moet breë nasionale

Vervolg...

behuisingsontwikkelingsraad¹⁸⁴⁵ en provinsiale behuisingsontwikkelingsrade.¹⁸⁴⁶ Die beginsels wat in die Wet uiteengesit word, bevestig die bepalings vervat in die *Handves van Menseregte* asook die beleid van die staat rakende die prioritering van die behoeftes van die behoeftiges, volhoubaarheid, integrasie, goeie regering, gelykheid en optimale aanwending van hulpbronne en voldoening aan gesonde grondontwikkelingsbeginsels.¹⁸⁴⁷ Dit is nie slegs die regering wat verbind is aan die nakoming van die algemene beginsels van toepassing op behuisingsontwikkeling nie, maar ook alle ander partye wat 'n rol speel in die behuisingsektor.¹⁸⁴⁸

Die aanhef van die *Behuisingswet* toon aan dat die Wet gebaseer is op twee uitgangspunte. Eerstens onderskryf dit artikel 26 van die *Grondwet*, wat bepaal dat elke persoon 'n reg het op toegang tot geskikte behuising en dat die staat alle redelike wetgewende en ander maatreëls moet tref om binne sy beskikbare hulpbronne hierdie reg te verwesenlik. Tweedens erken die Wet behuising as 'n basiese menslike behoefte.¹⁸⁴⁹ Ten opsigte van grondhervorming, wat 'n integrale deel van behuising vorm, vereis die behuisingsbeleid soos vervat in die *Witskrif* en die *Behuisingswet* spoedige lewering van residensiële grond soos in die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*¹⁸⁵⁰ uiteengesit.¹⁸⁵¹ Die nasionale behuisingsoogmerk van die *Behuisingswet* is die daarstelling van 'n permanente residensiële struktuur met sekerheid van verblyfreg, wat privaatheid verseker en toereikende fasiliteite soos sanitasie,

behuisingsleweringdoelwitte stel en die stel van die van provinsiale en plaaslike regerings ter ondersteuning daarvan fasiliteer. Verder moet dit die provinsies bystaan om die administratiewe vermoë te ontwikkel wat nodig is vir die doeltreffende uitoefening van hul bevoegdhede en verrigting van hul pligte o v behuisingsontwikkeling. Sien Dele 2, 3 en 4 van die Wet, asook Gutto *LAWSA* par 25 tot 27. Provinsiale regering het 'n kritieke rol te speel in die voorsiening van effektiewe en volhoubare behuising binne die provinsies. Die funksies van hierdie sfeer van regering behels die daarstelling van 'n provinsiale behuisingsbeleid asook die monitering van die lewering van behuising ooreenkomstig die nasionale behuisingsbeleid. Afdeling 5 van die *Witskrif* in *White Paper on Housing* 29. Gedurende 2002 is daar egter besluit dat slegs die provinsiale regering van Gauteng lae koste behuising mag voorsien en dat geen ander instelling en/of instansies hierdie taak mag verrig sonder die toestemming van die provinsiale regering nie. Stad Tshwane Metropolitaanse Munisipaliteit *Capital C Meeting* gehou op 16 Oktober 2002.

1845

A 5.

1846

A 8.

1847

A 2.

1848

Bv die privaat sektor, behuisingsagents en nie-regeringsinstansies.

1849

Department of Housing *Introduction*.

1850

67 van 1995. Die doel van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*, wat vervat word in die lang titel, is om buitengewone maatreëls in te voer om die implementering van die HOP m b t grond, te fasiliteer en te bespoedig, asook om algemene beginsels neer te lê wat grondontwikkeling reël en om nasionaal eenvormige prosedures vir die onderverdeling en ontwikkeling van grond in stedelike en landelike gebiede te voorsien om sodoende die spoedige verskaffing en ontwikkeling van grond vir residensiële gebruike te bevorder. Laastens poog dit om sekuriteit van titel te bevorder. Dit moet egter in gedagte gehou word dat die Wet nie handel met die toekenning van grond nie, maar slegs met die ontwikkeling daarvan. Daar word verder erken dat die staat 'n groot hoeveelheid grond hou, wat aangewend moet word om behuising te bevorder.

1851

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.

vullisverwydering, elektrisiteit en water verskaf.¹⁸⁵²

Al drie sfere van regering speel 'n rol in behuisingsontwikkeling. Plaaslike regering se rol is egter meer omvangryk, aangesien dit verantwoordelik is vir die beplanning en bevordering asook die lewering van behuisings. Laasgenoemde kan egter net geskied uit hoofde van 'n munisipale behuisingsbeleid wat opgestel is in ooreenstemming met die nasionale en provinsiale behuisingsbeleide. Plaaslike owerhede is ook verantwoordelik vir die identifisering van grond vir behuisings en die fasilitering van die ontwikkeling van veral lae koste behuisings binne sy jurisdiksiegebied. Plaaslike owerhede se rol eindig egter nie hier nie, aangesien dit ook verantwoordelik is vir die verskaffing van dienste aan hierdie gebiede.¹⁸⁵³ Elke munisipaliteit moet as deel van die munisipaliteit se proses van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning, alle redelike en noodsaaklike stappe binne die raamwerk van nasionale en provinsiale behuisingswetgewing neem ten einde te verseker dat die reg op behuisings nagekom word en dat dienste¹⁸⁵⁴ verskaf word op 'n wyse wat ekonomies doeltreffend is. Dit moet grond vir behuisingsontwikkeling identifiseer en aanwys en toepaslike behuisingsontwikkeling in sy regsgebied onderneem, beplan, koördineer, fasiliteer, bevorder en moontlik maak.¹⁸⁵⁵ Van die drie sfere van regering, het plaaslike owerhede die belangrikste rol om te vervul, aangesien dit verantwoordelik is vir die monitering van die ontwikkeling van grond asook die deurlopende verskaffing van dienste aan gebruikers binne sy regsgebied. Bogemelde moet egter plaasvind binne die grense van drie verskillende behuisingsbeleide, naamlik die van nasionale en provinsiale regering en die plaaslike owerheid se eie interne behuisingsbeleid. Die samewerking tussen die verskillende sfere van regering is in ooreenstemming met die bepalinge van die *Grondwet* wat bepaal dat daar 'n samewerkende regering in Suid-Afrika moet wees.¹⁸⁵⁶

In antwoord op die provinsiale sfeer van regering se verantwoordelikheid uit hoofde van die *Behuisingswet*¹⁸⁵⁷ om 'n provinsiale behuisingsbeleid op te stel, het die *Gauteng Behuisingswet*¹⁸⁵⁸ die lig gesien. Die doel van hierdie Wet is om voorsiening te maak vir die bevordering en fasilitering van behuisingsontwikkeling binne die Gauteng provinsie¹⁸⁵⁹ en dit poog om algemene beginsels neer

¹⁸⁵² Departement van Ontwikkeling Beplanning en Plaaslike regering *An institutional Scan* Hfst 10.

¹⁸⁵³ Afdeling 5 van die *Witskrif in White Paper on Housing* 30.

¹⁸⁵⁴ Soos water, sanitasie, elektrisiteit, paaie, stormwaterdreinerings en vervoer.

¹⁸⁵⁵ A 9. Department of Housing "Part 2 Chapter 2: Roles & Responsibilities" in *The National Housing Code of South Africa* <http://www.housing.gov.za/code/default.asp> [Datum van gebruik: 13 Maart 2003].

¹⁸⁵⁶ A 41 van die *Grondwet*.

¹⁸⁵⁷ A 7 van die *Behuisingswet*. Afdeling 5 van die *Witskrif in White Paper on Housing* 29.

¹⁸⁵⁸ 6 van 1998.

¹⁸⁵⁹ Elke provinsie het sy eie provinsiale behuisingswet opgestel wat net gelding binne die Vervolg...

te lê wat toegepas moet word in behuisingsontwikkeling in die provinsie. Uit hoofde van die *Gauteng Behuisingswet* moet die provinsiale regering alles in sy vermoë doen om die voorsiening van behuising in die provinsie te bevorder en te fasiliteer. Derhalwe moet die provinsiale regering 'n beleid ten opsigte van behuisingsontwikkeling opstel wat voldoen aan die beginsels van die *Behuisingswet* en die behuisingskode. Die provinsiale regering moet die plaaslike owerhede ondersteun in die uitvoering van hulle behuisingspligte en verantwoordelikhede.¹⁸⁶⁰

Die *Gauteng Wetsontwerp op Behuisingsontwikkeling* is in 2002 uitgereik vir kommentaar. Die rede vir die ontstaan van hierdie Wetsontwerp is om uitvoering te gee aan Artikel 7(2)(a) van die *Behuisingswet* wat bepaal dat elke provinsiale regering 'n provinsiale beleid ten opsigte van behuisingsontwikkeling vir sy gebied moet opstel. Wanneer die Wetsontwerp gepromulgeer word, sal dit die huidige *Gauteng Behuisingswet* vervang. Die doel van die Wetsontwerp is om voorsiening te maak vir geskikte behuising, stedelike vernuwing, verbetering van behuisings- en woonomstandighede en die fasilitering van voorsiening van dienste. Die Wetsontwerp poog ook om toegang tot behuising en bekostigbaarheid van behuising te bevorder.¹⁸⁶¹ Soos bogenoemde beleidsdokumente, koppel die Wetsontwerp ook behuising aan sekerheid van verblyfreg en beskikbaarheid van dienste. Uit hoofde van die Wetsontwerp moet die verskaffing van behuising binne die provinsie geskied in ooreenstemming met die nasionale behuisingsbeleid en wetgewing asook uit hoofde van die geïntegreerde ontwikkelingsplanne van die plaaslike owerhede.¹⁸⁶² Die beginsels van behuisingsontwikkeling uit hoofde van die Wetsontwerp behels dat die ontwikkeling van behuising gebaseer moet wees op volhoubare ontwikkeling.¹⁸⁶³

Bogemelde wetgewing en/of beleidsdokumente van toepassing op behuisingsontwikkeling, het 'n belangrike rol gespeel in die daarstelling en inhoud van die Suid-Afrikaanse behuisingsbeleid.

7.3.5 DIE NASIONALE BEHUISINGSBELEID - DIE HOEKSTEEN VAN BEHUISINGSONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA

Artikel 4 van die *Behuisingswet* bepaal dat 'n kode, wat die Nasionale Behuisingskode genoem word, opgestel en gepubliseer moet word. Hierdie kode moet die Nasionale Behuisingsbeleid van Suid-Afrika bevat. Dit is bindend op beide die provinsiale en plaaslike regeringsfeer. Die kode vervang

¹⁸⁶⁰

jurisdiksie van daardie provinsie het.

A 3.

¹⁸⁶¹

Lang titel van die wetsontwerp.

¹⁸⁶²

Aanhef tot die wetsontwerp.

¹⁸⁶³

Die Behuisingsbeleid in die Gauteng provinsie onderskryf dus die bepalinge van *Agenda 21* en daarmee tesame ook die beginsels van *Local Agenda 21* en die *Habitat Agenda*.

egter nie die sleutel-wetgewing rakende behuising nie. Die Nasionale Behuisingskode van Maart 2000 se doel is om in een omvangryke dokument,¹⁸⁶⁴ die Nasionale Behuisingsbeleid duidelik uiteen te sit.¹⁸⁶⁵ Hierdie beleid bevat die visie vir behuising in Suid-Afrika, asook die wyse waarop dit geïmplementeer moet word. Die Nasionale Behuisingskode,¹⁸⁶⁶ wat 'n uitermatige komplekse en moeilike dokument is omdat dit in detail die behuisingsbeleid omskryf, is opgestel deur die nasionale regering na vele debatsvoerings, onderhandelings en samesprekings en bevat alle regerings aktiwiteite ten opsigte van behuising. Dit bevat die Nasionale Behuisingsbeleid en administratiewe riglyne ten einde die effektiewe implementering van die beleid te fasiliteer. Dit reageer regstreeks op die omgewing, die probleme en geleenthede wat in die verband ontstaan het.¹⁸⁶⁷ Die beleid moet geïmplementeer word deur al drie sferes van regering en elke sfeer van regering se rol en verantwoordelikheid ten opsigte van behuising word duidelik uiteengesit.¹⁸⁶⁸

Die Suid-Afrikaanse behuisingsbeleid het sy wortels in *inter alia* die *Witskrif op Behuising*, die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* en die *Behuisingswet*. Laasgenoemde definieer "nasionale behuisingsbeleid" as die nasionale beleid ten opsigte van behuisingsontwikkeling wat ingevolge artikel 3(2)(a) van die Wet opgestel is. Die gemelde artikel bepaal dat die nasionale regering 'n nasionale beleid, met inbegrip van nasionale norme en standaarde, ten opsigte van behuisingsontwikkeling moet opstel. Die behuisingsbeleid opereer binne 'n raamwerk wat daargestel is deur 'n hiërargie van beleide. Die belangrikste van hierdie beleide, is die *Grondwet*. Ook ander beleide speel 'n rol ten opsigte van die behuisingsbeleid en dit sluit beleide in soos die HOP, *GEAR* en die Stedelike en Landelike Ontwikkelingsraamwerke. Hierdie dokumente sowel as die beginsels daaragter is dus fundamenteel in beide die ontwikkeling en implementering van die behuisingsbeleid.

Die doel van die behuisingsbeleid word vervat in die lang titel van die *Behuisingswet*.¹⁸⁶⁹ Artikel 2

¹⁸⁶⁴ Die Nasionale Behuisingsbeleid word in 'n wye reeks dokumente soos verslae, debatte, wette en regeringsdokumente vervat en dus poog die Nasionale Behuisingskode om hierdie omvangryke stel dokumente in een dokument te vervat.

¹⁸⁶⁵ Die kode moet jaarliks hersien word.

¹⁸⁶⁶ Die kode bestaan uit vier dele. Deel 1 bevat 'n oorsig van die Nasionale Behuisingsbeleid terwyl Deel 2 'n oorsig van die *Behuisingswet* bevat. Beide Deel 1 en 2 verduidelik die bestaande behuisingsbeleid. Deel 3 handel met die Nasionale Behuisingsprogramme. Deel 4 bevat nuwe ontwikkelings en omskryf die regering se verbintenis om huur as behuisingsopsie te bevorder.

¹⁸⁶⁷ Department of Housing "Introduction to the National Housing Code" in *The National Housing Code of South Africa* <http://www.housing.gov.za/code/default.asp> [Datum van gebruik: 13 Maart 2003].

¹⁸⁶⁸ A 4(4).

¹⁸⁶⁹ Die lang titel bepaal dat die doel van die Wet is om voorsiening te maak vir die fasilitering van 'n volhoubare behuisingsontwikkelingsproses, om vir hierdie doel algemene beginsels neer te lê wat op behuisingsontwikkeling in alle regeringsfere vt is en die funksies van nasionale, provinsiale en plaaslike regerings t o v behuisingsontwikkeling te omskryf. Dit is in beginsel ook die hoofdoel van die behuisingsbeleid.

van die Wet bevat sekondêre doelwitte van die beleid. Hierdie artikel bepaal dat die behuisingsbeleid asook al drie sfere van regering, voorkeur moet verleen aan die behoeftes van die armes ten opsigte van behuisingsontwikkeling. Die beleid moet verseker dat behuisingsontwikkeling die wydste keuse van behuisingsopsies en opsies betreffende sekerheid van besit voorsien. Dit moet ook verseker dat behuisingsontwikkeling en die ontwikkeling daarvan finansieel bekostigbaar en volhoubaar is. Dit moet sover moontlik poog om mense aan te moedig om aan hulle eie behuisingsbehoefte te voorsien. Dit moet verder verseker dat slums en slumtoestande uitgewis en voorkom word. Dit moet hoër digtheid van residensiële gebiede aanmoedig en veral aandag skenk aan die behoeftes van gestremdes en vrouens. Soos uiteengesit in alle ander grondgebruikswetgewing, moet die beleid sover moontlik openbare deelname aan die behuisingsontwikkelingsproses verseker.

Die vertrekpunte in die beleid behels dat behuisingsbeleid en -strategieë so gestruktureer moet word dat Suid-Afrika se behuisingsproses ekonomies, finansieel en sosiaal volhoubaar is. Die proses moet sekerheid van verblyfreg verseker en voorsiening maak vir die wydste moontlike reeks besittingsregopsies. Die proses moet sensitief en verantwoordelik handel met enige invloed wat die behuisingsontwikkeling op die omgewing kan hê. Bogemelde vertrekpunte stel die raamwerk waarbinne gedetailleerde behuisingsbeleid en -strategieë ontwikkel moet word. Die vertrekpunte vorm 'n integrale deel van beide beleidsontwikkeling en implementering daarvan en moet in stand gehou word.

Die behuisingsbeleid bevat agt breë beginsels¹⁸⁷⁰ vir behuisingsaktiwiteite wat van toepassing is op alle rolspelers in die behuisingssektor. Dit is saamgestel uit die *Behuisingswet*, die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* en die *Witskrif op Behuisingsontwikkeling*. Die regering se algemene benadering tot die behuisingsuitdaging is gemik op die mobilisering van hulpbronne en inisiatiewe van die gemeenskap, die privaat sektor en die staat. Ten einde uitvoering te gee aan die oogmerke waarmee gepoog word om met die behuisingsbeleid te bereik, word die Suid-Afrikaanse behuisingsbeleid gebaseer op

1870

Hierdie agt beginsels behels:

- (i) Persoon-gesentreerde ontwikkeling en vennootskappe.
- (ii) Oordrag van vaardighede en ekonomiese bemagtiging.
- (iii) Regverdigheid en gelykheid.
- (iv) Uitoeffening van keuses.
- (v) Kwaliteit en bekostigbaarheid.
- (vi) Innoverende denke.
- (vii) Deursigtigheid, aanspreeklikheid en monitoring.
- (viii) Volhoubaarheid en fiskale bekostigbaarheid.

Vir 'n volledige bespreking van hierdie beginsels sien Department of Housing "Chapter 2" in *The National Housing Code of South Africa* <http://www.housing.gov.za/code/default.asp> [Datum van gebruik: 30 November 2003].

ongeveer sewe strategieë.¹⁸⁷¹ Elkeen van bogenoemde vorm 'n integrale deel van die beleid. Indien een van die strategieë uitgelaat word, kan die ander strategieë nie aangewend word nie.

7.3.6 VORME VAN BEHUISINGSONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA

7.3.6.1 HUURBEHUISING AS VORM VAN BEHUISINGSONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA

7.3.6.1.1 INLEIDING

Sedert die bekendstelling van die *Witskrif op Behuising* in 1994, het behuisingsontwikkeling in Suid-Afrika fundamentele veranderinge ondergaan. Huise en sekerheid van verblyfreg is aan ongeveer vyf miljoen mense verskaf.¹⁸⁷² Dit was egter nie voldoende nie, aangesien 'n groot hoeveelheid mense in Suid-Afrika steeds sonder 'n woonhuis en sekerheid van verblyfreg is.¹⁸⁷³ Ingevolge die HOP word van die regering vereis om behuising aan die nasie te voorsien, om die lewenskwaliteit van die behoeftiges te verbeter en om huishoudings te ondersteun in toegang tot behuising.¹⁸⁷⁴ Ten spyte van die oorweldigende behoefte aan behuising, het die Departement van Behuising se lewering van behuising afgeneem. Een van die redes daarvoor is dat die Departement poog om te verseker dat diegene wat die grootste behoefte aan behuising het, eerder 'n behuisingssubsidie verkry en self aan hulle behuisingsbehoefte voorsien. Die tweede grootste rede is geleë in die feit dat daar nou groter fokus is op die kwaliteit van behuising wat gelewer word.¹⁸⁷⁵

7.3.6.1.2 ONTSTAAN VAN HUURBEHUISING

Weens die behuisingstekort in Suid-Afrika en ten einde die reg soos uiteengesit in artikel 26 van die

¹⁸⁷¹ Dit behels *inter alia* die volgende:

- Stabilisering van die behuisingsomgewing ten einde die maksimum voordeel vir die staat se behuisingsbegroting te verseker en beleggings van die privaatsektor te fasiliteer.
- Mobilisering van behuisingskrediet op 'n volhoubare basis en die om bekerming van gebruikers te verseker.
- Verskaffing van subsidie-bystand aan voorheen benadeelde huishoudings ten einde hulle toegang tot behuising te verleen.
- Ondersteun die behuisingsproses d m v 'n ondersteuningsprogram wat mense in staat stel om hulle eie huise te bou.
- Rasionalisering van institusionele bevoegdhede binne 'n volhoubare langtermyn institusionele raamwerk.
- Fasilitering van spoedige vrystelling en verskaffing van dienste op grond.
- Koördinerings van die regering se betrokkenheid by ontwikkeling.

¹⁸⁷² Onbekend "Housing" in *GCIS: South Africa Yearbook 2001/2002*.
<http://www.southafricanemb.se/housing.htm> [Datum van gebruik: 16 Maart 2003].

¹⁸⁷³ Knight *Housing in South Africa 1; Streek Housing Shortage Still Desperate 1*.

¹⁸⁷⁴ ANC *The Reconstruction and Development Programme 22*.

¹⁸⁷⁵ Onbekend "New era of housing delivery" *Martin Creamers' Engineering News Online Housing, Site, Service & Land*. <http://www.engineeringnews.co.za/eng/features/housing/?show=25343> [Datum van gebruik: 16 Maart 2003].

Grondwet na te kom, is alternatiewe vorme van behuisingsontwikkeling begin oorweeg.¹⁸⁷⁶ Een van die alternatiewe waarop besluit is, is huurbehuising.¹⁸⁷⁷

Die huur van residensiële eiendom word gedefinieer as die basis waarop 'n individu of huishouding, die huurder, 'n eiendom okkuper met die toestemming van die eienaar. Die huurder betaal 'n vasgestelde bedrag huurgeld aan die eienaar.¹⁸⁷⁸ Druk is deur verskeie organisasies op die regering geplaas om sy behuisingsbeleid te hersien. Die behuisingsbeleid, soos dit sedert 1994 geïmplementeer is, het hoofsaaklik gefokus op die lewering van progressiewe behuising en eiendomsreg. 'n Behoeftes aan groter staatsbetrokkenheid en 'n bydrae deur die privaatsektor tot behuising, soos huurbehuising, het begin toeneem.¹⁸⁷⁹ In die lig hiervan, is die regering in die proses om 'n huurbehuisingsbeleid asook 'n huursubsidieskema te ontwikkel. Daar bestaan verskeie redes waarom huurbehuising as alternatief gekies is. Bekostigbaarheid en afstande tussen die woon en werkplek is as redes aangevoer waarop huurbehuising meer ondersteuning onder die gemeenskap begin geniet.¹⁸⁸⁰ Na aanleiding van die uitspraak in *Ndlovu v Ngcobo : Bekker & another v Jika*¹⁸⁸¹ word die betrokkenheid van die privaatsektor in huurbehuising gestrem deur die oormatige beskerming van huurders selfs nadat die huurkontrak verstryk het.

7.3.6.1.3 DIE HUIDIGE HUURBEHUISINGSBELEID VAN SUID-AFRIKA

Huurbehuising in Suid-Afrika se oorsprong word gevind in die *Witskrif op Behuising*.¹⁸⁸² As een van die belangrikste wyses om die behuisingsnood in Suid-Afrika aan te spreek, moet huurbehuising deur die daarstelling van wetgewing en beleide gereguleer word.¹⁸⁸³ Die huidige huurbehuisingsbeleid in Suid-Afrika is deur verskeie beleidsdokumente en wetgewing gevorm. Dit sluit *inter alia* die gemenerereg,¹⁸⁸⁴ die *Behuisingswet*,¹⁸⁸⁵ *Wet op Grondhervorming (Huurarbeiders)*,¹⁸⁸⁶ die *Wet op*

¹⁸⁷⁶ Community Agency for Social Enquiry(CASE) *Rental Housing: An alternative form of tenure?* <http://www.case.org.za/housing3.html#rent> [Datum van gebruik: 16 Maart 2003].

¹⁸⁷⁷ Legwila "An introduction to the Rental Housing Act 50 of 1999" 2001 *Stell LR* vol 12 277-282; Sundberg & Thunström *Housing finance for the poor in South Africa: A minor field study* November 1998 44. <http://www.econ.umu.se/MFS/mithlind.pdf> [Datum van gebruik: 17 Maart 2003].

¹⁸⁷⁸ Sigodi Marah Martin "Section 2 Key National Policy Issues " in *An Assessment of Rental housing in South Africa Occasional paper no 5* April 2002 10. <http://www.hfpr.org.za/downloads/rf%20cover%20and%20contents.pdf> [Datum van gebruik: 1 Desember 2003].

¹⁸⁷⁹ Tomlinson *New housing delivery model: the Presidential Job Summit Housing Pilot Project 3*. http://www.housingfinance.org/pdf_info_store/South%20Africa's%20Job%20Summit%20Housing%20Project%20%20USAID.pdf [Datum van gebruik: 23 November 2003].

¹⁸⁸⁰ Community Agency for Social Enquiry (CASE) *Rental Housing: An alternative form of tenure?* <http://www.case.org.za/housing3.html#rent> [Datum van gebruik: 16 Maart 2003].

¹⁸⁸¹ 2002 JOL 10161 (A) par 23 20.

¹⁸⁸² Church & Church "Rental Housing" in *LAWSA First Reissue* vol 23 par 262.

¹⁸⁸³ *Martin Creamers' Engineering News Online*.

¹⁸⁸⁴ Buiten vir huurooreenkomste, het die gemenerereg die verhouding tussen huurder en verhuurder gereël. Die gemenerereg vind aanwending, behalwe indien dit deur wetgewing vervang word.

¹⁸⁸⁵ 107 van 1997. Die *Behuisingswet* sit die algemene raamwerk waarbinne behuising sal

Vervolg...

Huurbehuising,¹⁸⁸⁷ die landelike en stedelike ontwikkelingsraamwerke,¹⁸⁸⁸ die Inkomstebelastingwet,¹⁸⁸⁹ *Wet op Vervreemding van Grond*,¹⁸⁹⁰ *Wet op Belasting van Toegevoegde Waarde*¹⁸⁹¹ en die *Gautengse Wet op Residensiële Grondeienaar en Huurder*,¹⁸⁹² in.

Die belangrikste beleidsdokument rakende huurbehuising wat die lig gesien het, is die *Wet op Huurbehuising*.¹⁸⁹³ Hierdie Wet is in die Suid-Afrikaanse regstelsel bekendgestel om die huur en verhuring van wooneenhede te wysig en te bestuur, ten einde uitvoering te gee aan die oogmerke van die *Grondwet*.¹⁸⁹⁴ Hierdie Wet se doel is om te verseker dat meer huise verskaf word vir huurdoeleindes.¹⁸⁹⁵ Dit omskryf die verantwoordelikheid van die regering ten opsigte van huurbehuisingeïendom. Dit poog om meganismes te skep om die voorsiening van huurbehuisingeïendom te bevorder en om toegang tot voldoende behuising te bevorder deur die skep van meganismes om die behoorlike funksionering van die huurbehuisingemark te verseker. Ingevolge hierdie Wet sal huurbehuisingtribunale ingestel word. Laastens poog die Wet om voorsiening te maak

- funksioneer, uiteen. Dit bepaal die rolle van die verskillende sfere van regering in behuising en verseker dat alle behuisingsaktiwiteite binne die raamwerk van die *Grondwet* plaasvind.
- 1886 3 van 1996. Hierdie Wet maak voorsiening vir sekerheid van die besitreg van huurarbeiders en daardie persone wat grond bewoon of gebruik a g v hul verbintenis met huurarbeiders. Dit maak ook voorsiening vir die verkryging van grond en regte in grond deur huurarbeiders. Hierdie Wet handel met huurbehuising in veral landelike gebiede.
- 1887 50 van 1999. Die *Wet op Huurbehuising* verskaf 'n nasionale raamwerk vir huurbehuising. Alhoewel die Wet daarop gemik is om 'n meer algemene wetgewende raamwerk daar te stel waarbinne huurbehuising gefasiliteer kan word, fokus dit egter op die verhouding tussen huurders en verhuurders. Die Wet maak voorsiening dat huurbehuisingbeleide op nasionale en provinsiale vlak opgestel kan word.
- 1888 Die Stedelike Ontwikkelingsraamwerk is deur die HOP tot stand gebring. Dit het ten doel om 'n konsekwente benadering tot stedelike ontwikkeling te bevorder deur beleide, strategieë en handeling van die rolspelers in behuising te reël. Die raamwerk fokus op vier sleutel programme, nl die integrering van die stad, verbetering van behuising en infrastrukture, die bou van veilige en bewoonbare gemeenskappe en bevordering van stedelike ekonomiese ontwikkeling. Die Landelike Ontwikkelingsraamwerk sit uiteen hoe die regering tesame met landelike inwoners moet werk ten einde 'n vinnige en volhoubare landelike ontwikkeling te bereik, waardeur armoede aangespreek sal word. Huurbehuising word egter nie uitdruklik in hierdie beleide genoem nie.
- 1889 58 van 1962. Die *Inkomstebelastingwet* is vt op behuising en veral huurbehuising omdat dit voorsiening maak vir belastingaftrekkings in die geval waar verbeterings aan huurhuise aangebring word.
- 1890 68 van 1981. Die *Wet op Vervreemding van Grond* handel met die verkoop van grond en die kontrakte daarop vt.
- 1891 89 van 1991. Hierdie Wet is vt omdat residensiële akkommodasie nie onderhewig is aan BTW nie.
- 1892 3 van 1997. Hierdie Wet het hoofsaaklik gehandel met die verhouding tussen huurder en grondeienaar en is spesifiek vir Gauteng opgestel om te handel met die onstabiliteit wat in die huurbehuisingemark in middestede geheers het. Martin *Rental housing* 53. Bogemelde Wet is egter deur die *Wet op die Herroeping van die Wet op Residensiële Grondeienaar en Huurder* 3 van 2001.
- 1893 Die Wet het op 1 Augustus 2000 in werking getree.
- 1894 Legwaila *The Rental Housing Act 277*.
- 1895 Onbekend "Legislation and Policy" in *GCIS: South Africa Yearbook 2001/2002*. <http://www.southafricanemb.se/houslp.htm> [Datum van gebruik: 16 Maart 2003].

vir die fasilitering van goeie betrekkinge tussen huurders en verhuurders.¹⁸⁹⁶ Ingevolge die Wet blyk dit dat huurbehuising 'n sleutelkomponent van die behuisingssektor is en dat 'n behoefte bestaan om die voorsiening van huurbehuising te bevorder.¹⁸⁹⁷

Die regering se verantwoordelikheid om huurbehuising te bevorder, word duidelik in die Wet uiteengesit.¹⁸⁹⁸ Dit bepaal dat die regering 'n stabiele en groeiende mark moet bevorder, wat toenemend voorsien in die vraag na bekostigbare huurbehuising vir lae-inkomste groepe en daardie persone wat deur onbillike diskriminasie histories agtergestel is. Die regering het 'n mandaat ontvang om aansporingsmeganismes en ander maatreëls in te stel, naamlik eerstens, om die omstandighede in die huurbehuisingsmark te verbeter,¹⁸⁹⁹ tweedens, om beleggings in daardie gebiede te bevorder wat behoefte het aan vernuwning en ontwikkeling¹⁹⁰⁰ en derdens, om die histories verdraaide residensiële vestigingspatrone te herstel.¹⁹⁰¹ Ingevolge bogemelde Wet,¹⁹⁰² kan die regering 'n huursubsidiebehuisingsprogram instel om die voorsiening van huurbehuisingeiendom vir lae-inkomste persone te stimuleer. Dit bevat ook maatreëls uit hoofde waarvan dispute tussen die huurder en verhuurder opgelos kan word.¹⁹⁰³ Dispute moet eers deur middel van alternatiewe geskilbeslegting soos mediasie en arbitrasie opgelos word. Indien die dispuut verband hou met *inter alia* huurgeld of wanbetaling, kan dit verwys word na die huurbehuisingtribunale, wat ingevolge die *Huurbehuisingswet* tot stand gekom het.¹⁹⁰⁴ Hierdie tribunale se uitsprake het dieselfde regsrag as die uitsprake van die landdroshowe,¹⁹⁰⁵ terwyl die werksaamhede¹⁹⁰⁶ daarvan soortgelyk aan die van die Arbeidshof is. Tribunale se funksies sluit in die vasstelling van billike huurgeld, inbreukmaking op die privaatheid van huurders en wanbetaling deur huurders. Enige persoon wat nie tevrede is met

¹⁸⁹⁶ Lang titel van die Wet. Dit reguleer ook die verhouding tussen huurder en verhuurder in die privatektor Onbekend Chapter 5 - Land and Housing Renting a home Tenants, landlords and leases <http://www.paralegaladvice.org.za/docs/chap05/05.html#act> [Datum van gebruik: 17 Maart 2003].

¹⁸⁹⁷ Aanhef tot die Wet.

¹⁸⁹⁸ A 2. Sien ook Thomas "The Rental Housing Act" 2000 *De Jure* vol 1 no 33 237.

¹⁸⁹⁹ A 2(1)(a)(i).

¹⁹⁰⁰ A 2(1)(a)(ii).

¹⁹⁰¹ A 2(1)(a)(iii). Legwaila *The Rental Housing Act* 277.

¹⁹⁰² A 3.

¹⁹⁰³ Hfst 3 van die Wet. Sien ook Legwaila *The Rental Housing Act* 277.

¹⁹⁰⁴ Tans is daar nog net huurbehuisingstribunale in Gauteng, Noordwes en Wes-Kaap saamgestel.

¹⁹⁰⁵ Sien Thomas *The Rental Housing Act* 237 *ev.*

¹⁹⁰⁶ A 13(6) bepaal die faktore waaraan 'n tribunaal moet aandag gee, wanneer dit 'n dispuut aanspreek. Dit sluit in:

- die regulasies betreffende onbillike praktyke;
- die gemene reg vir sover enige besondere aangeleentheid nie spesifiek in die regulasies of 'n huurkontrak aandag geniet nie;
- die bepaling van 'n huurkontrak in die mate wat dit nie 'n onbillike praktyk uitmaak nie;
- nasionale behuisingsbeleid en nasionale behuisingsprogramme; en
- die behoefte om aangeleentheid op 'n praktiese en billike wyse op te los.

die prosedure van 'n tribunaal nie, kan dit op hersiening na die Hooggeregshof neem.¹⁹⁰⁷

Die *Wet op Huurbehuising* beskerm die okkupasieregte van regmatige okkupeerders van landelike en stedelike residensiële eiendom.¹⁹⁰⁸ Die *Wet*¹⁹⁰⁹ beskerm ook huurders van gekontroleerde persele soos omskryf in die *Wet op Huurbeheer*.¹⁹¹⁰ Volgens die bepalings van eersgenoemde wet, mag huurders vir 'n tydperk van drie jaar¹⁹¹¹ nie uitgesit word nie, mag daar nie veroorsaak word dat die huurder die perseel ontruim nie tensy die huurder kontrakbreuk pleeg of indien die eienaar die perseel benodig vir persoonlike gebruik¹⁹¹² en mag die huur van sodanige perseel nie met meer as tien persent per jaar verhoog word nie.¹⁹¹³

Die *Wet op Huurbehuising* vorm die hoeksteen van die huurbehuisingsbeleid in Suid-Afrika. Dit bevat die maatreëls vir huurbehuising en is van toepassing op beide landelike en stedelike grond wat vir woondoeleindes aangewend word. Residensiële grond wat vir ander gebruike aangewend word, sorteer nie onder die bepalings van hierdie *Wet* nie. Die situasie ten opsigte van residensiële grond, wat gedeeltelik vir bewoning en gedeeltelik vir ander gebruike aangewend word, is tans nog onseker en sal in die toekoms aangespreek moet word. Gemengde gebruike van grond word deur die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* voorgestaan. Indien 'n persoon sy eiendom vir bewoning en besigheid wil aanwend, behoort daar dus vir daardie gevalle voorsiening gemaak te word.

7.3.6.1.4 VORME VAN HUURBEHUISING

When we introduce rental housing, it is a form of housing that needs a lot of attention and its not as fast as RDP housing delivery because you must ensure that structures are not going to be collapsing. We are looking for 100% good-quality housing.

Minister van Behuising Sankie Mthembu-Mahanyele¹⁹¹⁴

Huurbehuising is hoofsaaklik 'n stedelike behuisingsopsie, maar dit is nie te sê dat daar geen rol vir

¹⁹⁰⁷ *Renting a home.*

¹⁹⁰⁸ *Ndlovu v Ngcobo : Bekker & another v Jika* 2002 JOL 10161 (A) 80.

¹⁹⁰⁹ A 19(1).

¹⁹¹⁰ A 1. 80 van 1976

¹⁹¹¹ Die 3 jaar verstryk op 1 Augustus 2003.

¹⁹¹² T o v die toepassing van a 19 sien *Batchelor v Gabie* 2001 JOL 9222 (A). Die Hof het beslis dat aangesien die eienaar die tweede eenheid as deel van sy huidige woonhuis gaan gebruik, dit voldoen aan die bepalings soos uiteengesit in a 19 en derhalwe moet die Appellant die eenheid ontruim en kan hy derhalwe nie aanspraak maak op die drie jaar periode soos uiteengesit in a 19 nie.

¹⁹¹³ *Renting a home.*

¹⁹¹⁴ *Martin Creamers' Engineering News Online.*

huurbehuising in landelike gebiede is nie.¹⁹¹⁵ Landelike gebiede fokus egter meer op ontwikkeling en boerdery-aktiwiteite en laat nie veel ruimte vir behuising nie.¹⁹¹⁶ Huurbehuising is egter gerig op 'n wyer inkomstegroep en is daarom meer volhoubaar in stedelike gebiede. Dit is nie gerig op die behoeftiges nie, maar op die behoeftes van diegene met 'n redelike inkomste¹⁹¹⁷ wat verkies om eerder te huur as om eienaarskap van 'n gesubsidieerde huis te neem.¹⁹¹⁸ Ten spyte van die feit dat huurbehuising 'n baie duurder opsie as eiendomsreg kan wees,¹⁹¹⁹ lewer dit tog 'n baie belangrike bydrae tot die heropbou van die stede en integrering van stedelike gebiede.¹⁹²⁰ Die voorsiening van huurbehuising het 'n belangrike komponent van die behuisingsstrategie geword.¹⁹²¹ Slegs 31% van die Suid-Afrikaanse huishoudings maak tans gebruik van huurbehuising en dus is daar ruimte vir uitbreiding.¹⁹²²

Die huidige huur sektor kan in vyf kategorieë verdeel word, wat bestaan uit :

1. Regeringshuurbehuising

Regeringshuurbehuising is daarop gemik om gesubsidieerde huurbehuising deur die verskillende sferes van regering aan lae-inkomste huishoudings te verskaf. Hierdie soort behuising is meestal formeel en bestaan uit woonhuise en woonstelle. In die verskaffing van hierdie soort behuising is een van die sferes van regering die ontwikkelaar en bestuurder. Hierdie akkommodasie is aanvanklik befonds met gesubsidieerde lenings van die Nasionale Behuisingsfonds.¹⁹²³ Voortgesette koste verbonde aan hierdie behuisingskemas word deur die sfeer van regering wat die ontwikkelaar daarvan was, gefinansier. Die eenhede wat deel vorm van die huurbehuisingskemas is oud en in 'n swak toestand en kan nie opgegradeer word nie. Die skemas word nie effektief bestuur nie en geen daadwerklike pogings word aangewend om huurgelde in te samel nie. Baie eenhede in hierdie skemas word deur

¹⁹¹⁵ Die *Wet op Huurbehuising* maak in beide aa 2(1)(a)(ii) en 2(2)(a) voorsiening vir landelike huurbehuising. Eersgemelde bepaal dat die regering 'n huurbehuisingsmark bevorder wat die investering aanmoedig in stedelike en landelike gebiede wat verlewendinging en vernuwning benodig. Lg bepaal dat bestaande stedelike en landelike munisipale en vervoerinfrastruktuur optimaal in die voorsiening van huurbehuising aangewend moet word.

¹⁹¹⁶ Martin *Rental housing* 62.

¹⁹¹⁷ Hierdie groep persone het 'n inkomste van ongeveer R1 500 tot R3 500 per maand en vorm dus ongeveer 20% van die bevolking. Tomlinson *New housing delivery model: the Presidential Job Summit Housing Pilot Project* 3.

¹⁹¹⁸ Charlton & Spurr "Innovative schemes from Durban Unicity" in *Khanyisa Issue* 1 November 2001 http://www.idasa.org.za/m_main.php?view=2&art_id=925 [Datum van gebruik: 16 Maart 2003].

¹⁹¹⁹ Dit is wel moontlik om 'n huis d m v 'n verband aan te koop en die maandelikse paalement te betaal. In baie gevalle is die maandelikse verbandpaalement dieselfde of selfs minder as die bedrag wat vir huur betaal sou word. Die voordeel verbonde aan eiendomsreg, is dat dit sekerheid van verblyfreg waarborg en dat die eenaar sekere handelingsbevoegdhede t o v die eiendom verkry, wat hy andersins nie in die geval van huurbehuising sou hê nie.

¹⁹²⁰ Martin *Rental housing* 63.

¹⁹²¹ Charlton and Spurr *Innovative schemes from Durban Unicity*.

¹⁹²² Martin *Rental housing* 42.

¹⁹²³ Hierdie lenings is egter nie meer beskikbaar nie.

onregmatige okkupeerders beset. Geen nuwe huurbehuisingskemas is die afgelope dekade deur die verskillende sfere van regering ontwikkel nie en geen nuwe ontwikkelings van hierdie skemas word in die vooruitsig gestel nie. Intendeel, die bestaande strukture word vervreem en verkoop aangesien die regering nie die finansiële hulpbronne het om dit in stand te hou nie. Weens die vervreemding van eenhede in die skemas, is al hoe minder eenhede beskikbaar vir bewoning.¹⁹²⁴ Dit blyk dat hierdie vorm van huurbehuising besig is om te verval.

2. Sosiale behuising

Sosiale behuising¹⁹²⁵ behels die skepping van bekostigbare behuising wat toeganklik is vir lae en lae middelklas huishoudings. Hierdie soort behuising bevat gewoonlik hoë digtheid eenhede soos woonstelle. Dit word gewoonlik deur onafhanklike behuisingsinstansies ontwikkel en bestuur wat poog om huur akkommodasie teen redelike pryse beskikbaar te stel. Hierdie behuising het egter baie stadig ontwikkel en lewering daarvan is beperk. Die rede vir die stadige ontwikkeling daarvan behels die hoë risiko verbonde aan die ontwikkeling van hierdie soort behuising en die feit dat lenings en subsidies nie gereedelik beskikbaar is vir die ontwikkeling van sosiale behuising nie. Tog word sosiale behuising gereken as die geskikste behuising vir middestad hernuwing aangesien bestaande strukture en kantoorgeboue in behuisingseenhede omskep kan word.

3. Privaat sektor huurbehuising

Privaat sektor huurbehuising behels die voorsiening van huurbehuising op 'n kommersiële basis. Die soort behuising sluit in woonhuise, meenthuise, woonstelle en enkelkwartiere. Dit word ontwikkel deur 'n individu of firma wat eiendom besit en uitverhuur en word deur die eienaar of agent bestuur. Die privaat sektor ontwikkel egter nie nuwe huurvoorraad vir lae inkomste huishoudings nie aangesien die inkomste wat uit hierdie behuising gegenereer word nie voldoende is vir die instandhouding daarvan nie.

4. Hostelle

Die bedoeling met die ontwikkeling van hostelle was om goedkoop behuising te verskaf aan enkel lopende mense¹⁹²⁶ en het die voorsiening van kos en ontspanningsfasiliteite ingesluit. Dit is gewoonlik voorsien in die vorm van woonsteblokke. Die ontwikkelaars van hierdie soort behuising was of een van die sfere van regering of privaat eienaars en is gewoonlik bestuur deur 'n

¹⁹²⁴ Martin *Rental housing* 42.

¹⁹²⁵ Om 'n algemeen aanvaarde definisie vir sosiale behuising te bekom is onmoontlik. Dit het elemente van hoë digtheid middestad behuising, 'n koste benadering tot behuising, deelnemende bestuur, heropbouing van die middestad en regeringsubsidie. Martin *Rental housing* 94.

diensverskaffer. Die meeste van die bestaande hostelle is oud en in 'n swak toestand en word gekenmerk deur hoë vlakke van onwettige okkupasie en wetteloosheid. Invordering van huurgeld is swak en groot bedrae huurgeld is agterstallig. Geen nuwe hostelle is die afgelope dekade ontwikkel nie en geen voorsiening word gemaak vir toekomstige ontwikkelings nie. Alle hostelle waarvan die staat die eienaar is, word vervreem. Huidige hostelle word omskep in familie-eenhede en die karakter daarvan is besig om te verander.

5. Informele huur

Informele huur bestaan uit die voorsiening van huur akkommodasie deur privaat huishoudings. Die soort behuising wat uit hoofde van hierdie skema voorsien word, behels die verhuring van 'n deel van 'n woonhuis, buitegeboue of 'n informele struktuur¹⁹²⁷ wat op die perseel opgerig is. Die ontwikkelaar van hierdie soort behuising is meestal privaat huiseienaars of 'n persoon met 'n formele reg tot die perseel. Hierdie soort behuising word glad nie gereguleer nie en word nie beperk ten opsigte van soort of kwaliteit nie. Dit verskaf egter bekostigbare behuising. Die kwaliteit is egter swak en problematies ten opsigte van dienste en veiligheid. Die inkomste wat deur middel van hierdie behuisingskemas gegenereer word, is baie hoog en huur geld word op 'n informele basis ingesamel. Hierdie vorm van behuising verhoog digtheid in die residensiële gebiede en fasiliteer dus meer effektiewe stedelike gebiede.

Dit blyk dat die meeste gebruikers van huurbehuising, vir 'n lang termyn huur.¹⁹²⁸ Die rede waarom mense verkies om van huurbehuising gebruik te maak, is nie slegs verwant aan inkomste nie, maar sluit ander faktore in soos dat mense huur naby hul werkplekke en dat jong mense hulle eie blyplek wil hê.¹⁹²⁹

7.3.6.1.5 GEVOLGTREKKINGS

Huur is 'n behuisingskeuse wat baie belangrik is vir verskeie persone, soos enkelopende persone, vrouens, studente en pasgetroude persone. Dit bied ook uitkoms aan die lae-inkomste en arm mense. Sonder toegang tot huurbehuising, sal die reeds snelgroeiende inval van vakante grond vir doeleindes van die oprigting van informele behuising, toeneem.¹⁹³⁰ Huurbehuising vir lae inkomste groepe is

¹⁹²⁶ Hoofsaaklik mans.
¹⁹²⁷ Informele strukture word meeste van die tyd deur die huurder self opgerig, met die gevolg dat dit eerder 'n stukkie grond is wat verhuur word.
¹⁹²⁸ Ongeveer 11 en 13 jaar in die geval van regeringshuurbehuising en hostelle, 6 jaar in die geval van informele huur, 4 jaar in die geval van sosiale behuising en 3 jaar in die geval van privaat sektor huur.
¹⁹²⁹ Martin *Rental housing* 53.
¹⁹³⁰ Gilbert, Mabin, McCarthy & Watson "Low-income rental housing: are South African cities Vervolg...

egter nog nie ten volle as alternatiewe behuisingsvorm in Suid-Afrika ontwikkel nie. Sommige van die redes waarom huurbehuising nog nie ernstig opgeneem is nie, is die geskiedenis van huur biokotte en kultuur van wanbetaling. Ander redes sluit in die feit dat eiendomsreg belangrik is vir lae-inkomste groepe veral gesien in die lig van die feit dat swartes jare lank verbied is om hulle eie huise te besit. Huurbehuising is op hierdie stadium egter nie baie suksesvol in Suid-Afrika nie. Die rede daarvoor is wanbetaling van huurgeld. Dit blyk egter of die probleem oorkom kan word indien deur-tot-deur insameling van huurgeld geskied. 'n Tweede moontlike wyse om huurbehuising suksesvol as alternatiewe vorm aan te wend, is om huur met eiendomsreg te kombineer. Wat hiermee bedoel word, is dat huurders geleentheid gegun moet word om die huureiendom te koop nadat dit oor 'n tydperk gehuur is. Die huurder toon dan dat hy/sy bevoeg is om 'n sekere bedrag vir behuising per maand kan betaal. Die vooruitsigte van eiendomsreg sal huurders ook aanspoor om die eiendom in 'n goeie toestand te hou.¹⁹³¹ Huurbehuising is besig om in 'n belangrike vorm van behuising te ontwikkel in veral provinsies soos Gauteng, KwaZulu-Natal en stede met 'n aaneenlopende invloed van mense.¹⁹³²

Huurbehuising is uiters volhoubaar en bied wesenlike geleentede ten opsigte van integrasie van stede, ekonomiese ontwikkeling en bekamping van armoede. Dit verskaf akkommodasie aan die armste van die armes en aan daardie huishoudings wat nie vir behuisingssubsidie kwalifiseer nie. Huurbehuising verhoog ook die doel van stedelike gebiede deur 'n verhoging in die digtheid daarvan en dit fasiliteer stedelike vernuwing in die middestede, slums en swart gebiede. Huurbehuising en eiendomsreg skep saam 'n gesonde en lewende behuisingssektor. Elke behuisingsbeleid moet dus daarna streef om beide vorme van besitreg aan te moedig ten einde op so 'n wyse by te dra tot die verbetering van die behuisingssektor. Die inhoud van die huidige Suid-Afrikaanse behuisingsbeleid is egter kommerwekkend aangesien dit nie voorsiening maak vir die implementering of bevordering van huurbehuising nie.¹⁹³³

7.3.6.2 INFORMELE NEDERSETTINGS AS VORM VAN BEHUISINGSONTWIKKELING IN SUID-AFRIKA

7.3.6.2.1 INLEIDING

Behuising is 'n sigbare bewys van armoede. Die aanblik van miljoene mense wat in informele nedersettings woon, is 'n duidelike bewys hiervan.¹⁹³⁴ Informele nedersettings is ver verwyderd van

¹⁹³¹ different?" April 1997 *Environment and Urbanization* vol 9 no 1 144.

¹⁹³² Sundberg and Thunström *Housing finance* 45.

¹⁹³³ *Martin Creamers' Engineering News Online*.

¹⁹³³ Martin *Rental housing* 58.

¹⁹³⁴ Gilbert "The housing of the urban poor" in Gilbert & Gugler *Cities, Poverty and Development Urbanization in the third world* 2e ed 1992 Oxford Oxford University Press 114.

die aanvanklike ideale vir behuising in die nuwe Suid-Afrika. Dit is egter duidelik dat die nedersettings,¹⁹³⁵ nog lank 'n integrale deel van die land se behuisingsbeplanning gaan wees.¹⁹³⁶ Ingevolge konstitusionele voorskrifte¹⁹³⁷ en morele oorwegings, behoort daar op alle vlakke van die samelewing en veral juridiese, maatskaplike en ekonomiese terreine, aandag geskenk te word aan die lot van daklose persone en weerlose gesinne.¹⁹³⁸ Die volgende hofbeslissing sou inderdaad toegepas kon word op die breë situasie in die land:

People squat because they have to, not because they want to. The squatters are this country's people of conscience. Whatever their status in society may be or might have been, they are people who had been caught up in the exuberance of a new political dispensation which brought about drastic changes and instilled in them an exaggerated sense of freedom and security. With the lifting of the racial restrictions as to where people could live and work, many of the unemployed in the former homelands migrated to the cities. They went in search of work, taking their families with them. The shortage of accommodation in the urban areas forced them to live in shack towns or squatter camps on open land. Their plight should be recognised and should be treated with awareness and understanding. Humane action is needed, not a sledgehammer.¹⁹³⁹

Die beleid van die vorige regering was tot en met die laat tagtigerjare een van afsonderlike behuisingsbeplanning vir verskillende rasse-groepe, wat in die praktyk neergekom het op afsonderlike woongebiede en streng instromingsbeheer. Ingevolge die wetgewing waarmee instromingsbeheer vantevore toegepas is, is plakkershuise en –strukture eenvoudig platgevee. Informele nedersettings is as gekriminaliseerde grondgebruik getipeer en ingevolge die *Wet op die Voorkoming van Onregmatige Plakkery*¹⁹⁴⁰ en die *Groepsgebiedewet*¹⁹⁴¹ op 'n dikwels onmenslike wyse bekamp.¹⁹⁴² Die beelde van stootskrapers wat informele nedersettings platstoot en inwoners wat met oop vragmotors weggery word, sal die meeste Suid-Afrikaners nog lank bybly.¹⁹⁴³

-
- ¹⁹³⁵ Hierdie nedersettings huisves landwyd sowat sewe miljoen mense.
- ¹⁹³⁶ Pienaar & Bouillon "Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings en plakkerskampe" 2002 *Koers* vol 67 no 2 159; Budlender *Towards a right to housing* 45-52; Van Eeden *Rapport Perspektief* 1.
- ¹⁹³⁷ A 26 van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* 108 van 1996 bepaal: "(1) Elkeen het die reg op toegang tot geskikte behuising."
- ¹⁹³⁸ Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 160.
- ¹⁹³⁹ *Port Elizabeth Municipality v Peoples Dialogue on Land and Shelter and others* 1999 JOL 5806 (SOK) 5.
- ¹⁹⁴⁰ 52 van 1951.
- ¹⁹⁴¹ 36 van 1966.
- ¹⁹⁴² Hierdie maatreëls was tot die beskikking van sowel plaaslike owerhede as individuele grondeienaars.
- ¹⁹⁴³ Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 160; Gelderblom & Kok vol 2 12; Van der Walt "Squatting and the rights to shelter" 1992 *TSAR* 42; Pienaar "The effect of the Prevention of Illegal Evictions from and Unlawful Occupation of Land Act 19 of 1998 on owners and unlawful occupiers of land" 1999 *Property Law Digest* vol 3 part 2 13.

In Suid-Afrika het die nasionale beleid ten opsigte van informele nedersettings begin verander van antagonisme teen informele nedersettings tot die aanvaarding daarvan.¹⁹⁴⁴ In die apartheidsera het streng wetgewing soos die *Swartes (Stadsgebiede) Konsolidasiewet*¹⁹⁴⁵ en die *Wet op die Voorkoming van Onregmatige Plakkery* die vorming van informele nedersettings in stedelike gebiede verhoed. Die beleid wat in die tagtigerjare toegepas is, het die teenwoordigheid van swartes in stedelike gebiede tot die rand van die stede beperk in gebiede wat vir tydelike verblyf geoormerk is.¹⁹⁴⁶ Gedurende die vroeg-negentigerjare het simpatieke hofbeslissings toenemend bepaal dat uitsettings nie mag plaasvind indien geskikte alternatiewe verblyf nie vir die onwettige okkuperders gevind kon word nie.¹⁹⁴⁷ Geboue en strukture kon nie meer deur die grondeienaar gesloop en vernietig word sonder 'n hofbevel nie.¹⁹⁴⁸ Ingevolge die nuwe behuisingsbeleid, wat veral neerslag gevind het in artikel 26 van die *Grondwet* en die *Behuisingswet*, het elke persoon 'n reg op toegang tot geskikte behuising.¹⁹⁴⁹ Dit het gelei tot die vervanging van die *Wet op die Voorkoming van Onregmatige Plakkery* deur die *Wet op die Voorkoming van Onwettige Uitsetting van en Onregmatige Okkupasie van Grond*.¹⁹⁵⁰ Hierdie Wet het 'n vasgestelde prosedure vir die uitsetting van onregmatige okkuperders en maatreëls vir die hervestiging van onregmatige okkuperders ingestel.¹⁹⁵¹ Die ontwikkelings het daartoe gelei dat miljoene dakloses en plakkers uit die tradisionele tuislande en vanaf die platteland, na stedelike gebiede gestroom het en hulle in plakkerskampe gevestig het. Die verslegtende arbeidsverhoudinge tussen boere en hulle plaaswerkers, die toenemende afdanking van plaaswerkers om ekonomiese redes en verskeie ander faktore het ongetwyfeld 'n groot rol in die toestroming na stedelike gebiede gespeel.¹⁹⁵²

Deur wetgewing is verskeie maatreëls ingestel om plakkers te vestig op persele in stedelike en plattelandse gebiede waar basiese dienste wel beskikbaar is. Die *Wet op Minder Formele*

-
- ¹⁹⁴⁴ Hindson & McCarthy *Defining and gauging the problem in Hindson & McCarthy Here to stay: Informal settlements in Kwazulu-Natal* 1994 Durban Indicator Press 29. Sien ook Du Plessis, Olivier & Pienaar "Evictions, restitution, spatial information, the right to housing and minerals: new approaches from the government and the courts" 2001 *SA PR* vol 16 181-216, 25 van 1945.
- ¹⁹⁴⁵ Hindson & McCarthy 29.
- ¹⁹⁴⁶ *Diepsloot Residents' and Landowners' Association v Administrator of Transvaal* 1994 4 SA 336 (A) 347-349; *Executive Suite (Pty) Ltd v Pietermaritzburg-Msunduzi Transitional Local Council* 1997 4 SA 695 (N) 710.
- ¹⁹⁴⁷ *Mpisi v Trebble* 1994 2 SA 136 (A); *Rikhotso v Northcliff Ceramics (Pty) Ltd* 1997 1 SA 526 (W). Sien Van der Walt "Squatting, spoliation orders and the new constitutional order. Rikhotso v Northcliff Ceramics (Pty) Ltd 1997 1 SA 526 (W)" 1997 *THRHR* vol 60 522-529.
- ¹⁹⁴⁸ Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 161.
- ¹⁹⁴⁹ 19 van 1998.
- ¹⁹⁵⁰ Pienaar *Property Law Digest* 14.
- ¹⁹⁵¹ Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 162; Harrison "The policies and politics of informal settlements in South Africa: A historical perspective" 1992 *Africa Insight* vol 22 16.
- ¹⁹⁵²

*Dorpstigting*¹⁹⁵³ en die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* bevat ingrypende maatreëls om grond vir hervestiging van daklose persone en onregmatige okkupeerders te bekom, beskikbaar te stel en te ontwikkel. Tog kon daar nog steeds nie in die vraag na goedkoop en minder formele behuising voldoen word nie en is plakkerskampe rondom stede 'n realiteit waarmee nog vir dekades rekening gehou sal moet word.¹⁹⁵⁴

7.3.6.2.2 OMSKRYWING VAN INFORMELE NEDERSETTINGS

Ten einde informele nedersettings in perspektief te plaas, is dit nodig om te onderskei tussen informele en formele nedersettings.¹⁹⁵⁵ Informele nedersettings kan omskryf word as dig beboude nedersettings, bestaande uit gemeenskappe wat gehuisves word in selfgemaakte konstruksies onder informele of tradisionele verblyfomstandighede.¹⁹⁵⁶ Tog vereis die konsep informele nedersetting herformulering. Hierdie konsep impliseer nie 'n geïsoleerde versameling mense met 'n unieke stel sosiale en ekonomiese verhoudings nie. Dit moet eerder gesien word as die gevolg van die informele vestigingspatroon in Suid-Afrika, waarin dit 'n belangrike funksie vervul.¹⁹⁵⁷ Hierdie woonbuurtes word gevestig op grond wat wettig òf onwettig beset is. In eersgenoemde geval word dit 'n "informele nedersetting" genoem, terwyl dit in die geval van onwettige grondbesetting as 'n "plakkerskamp" getipeer word.¹⁹⁵⁸ Die "informeel" verwys na mense wat huise self bou - meestal sonder goedgekeurde bouplanne, in 'n gebied sonder formele stedelike beplanning en waar geen of net heel basiese dienste gelewer word.¹⁹⁵⁹

7.3.6.2.3 ONTSTAAN EN OMVANG VAN INFORMELE NEDERSETTINGS

Die afskaffing van apartheid gedurende die negentigerjare, het aanleiding gegee tot 'n komplekse proses van verskuiwing tussen landelike en stedelike gebiede en selfs binne stedelike gebiede.¹⁹⁶⁰ Dit het daartoe gelei dat geskikte grondstukke gesoek is om mense wat weens apartheidswetgewing

¹⁹⁵³ 113 van 1991.

¹⁹⁵⁴ Stevens & Rule "Moving to informal settlements: The Gauteng experience" 1999 *SA Geographical Journal* vol 81 no 3 107.

¹⁹⁵⁵ Formele nedersettings is 'n nedersetting wat met toestemming ontstaan. Hierdie nedersetting kom gewoonlik tot stand u h v *inter alia* a 96 van die *Ordonnansie op Dorpsbeplanning en Dorpe* 15 van 1986. Dit bestaan uit strukture wat opgerig is ooreenkomstig goedgekeurde bouplanne. Formele nedersettings word gewoonlik van 'n algemene plan, uitgereik deur die Landmeter-Generaal en alle basiese dienste voorsien. Van Rensburg, Botes & De Wet "Upgrading and low-income housing initiatives: indication their value to the people of Freedom Square, Bloemfontein" March 2001 *Development Southern Africa* vol 18 no 1 107.

¹⁹⁵⁶ Hindson and McCarthy 1.

¹⁹⁵⁷ Kiepiel "Settlement types and reconstruction" in Hindson & MacCarthy (reds) *Here to stay: informal settlements in KwaZulu-Natal* 1994 Durban Indicator Press 129; Parnell "South African cities from the ivory tower of urban studies" 1997 *Urban Studies* vol 34 892.

¹⁹⁵⁸ Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 163.

¹⁹⁵⁹ Van Eeden *Rapport Perspektief* 1.

¹⁹⁶⁰ Hindson & McCarthy 1.

toegang tot sekere gebiede geweier is, te vestig. Die natuurlike invloei na stede en dorpe het verder bygedra tot die bevolkingsgroei. Die groei in informele nedersettings en plakkerskampe in landelike gebiede het egter eweneens toegeneem, veral as gevolg van die groot getalle plaaswerkers wat plase vrywillig of gedwonge verlaat het. Dit is egter 'n wêreldwyse verskynsel dat die bevolking in stedelike gebiede vinniger groei as in landelike gebiede. Ook in Suid-Afrika blyk die verhuising van landelike na stedelike gebiede 'n hoofrede te wees vir stedelike groei.¹⁹⁶¹

'n Hoofoorsaak vir die ontstaan van informele nedersettings, kan toegeskryf word aan behuisings- en akkommodasietekorte.¹⁹⁶² Onvoldoende behuising word in stede en dorpe voorsien en indien huise wel beskikbaar gestel word, is dit gewoonlik duur en onbekostigbaar. Dit het dus aanleiding gegee tot die ontstaan van oorbevolkte informele nedersettings in die stedelike gebiede.¹⁹⁶³ Dit wil voorkom asof bekostigbaarheid en ligging die belangrikste twee faktore is waarmee by die ontstaan van informele nedersettings rekening gehou moet word.¹⁹⁶⁴ Die gebiede wat vir vestiging uitgekies word, is gewoonlik op die rand van die stede en dorpe, sodat dit binne bereikbare afstande van die werkplekke af is. Die inwoners wil reiskoste verminder en formele behuisingskemas is dikwels ver van werksgeleenthede geleë.¹⁹⁶⁵ Die ontstaan van plakkerskampe op die rand van stede was nog altyd 'n groot probleem. Weens die hoë konsentrasie van mense op een plek, is die voorkoms van arm mense meer opmerklik in stedelike gebiede as in landelike gebiede, waar arm mense ook in groot getalle voorkom.¹⁹⁶⁶

Bekendheid met die omgewing en/of die inwoners speel ook 'n rol by die ontstaan van informele behuising in en om bestaande stede en dorpe. Familie en kennis wat in stedelike gebiede woon, help nuwelingen om 'n vastrapplek in die stad te kry.¹⁹⁶⁷ Plakkery op oop grond in en naby swart dorpsgebiede, het in die middel van die tagtigerjare ontstaan weens die nie-kontrolering van die soort ontwikkeling deur swart plaaslike owerhede en die nie-erkenning van die owerheid deur swart gemeenskappe. In die gebiede onder wit administratiewe beheer, daarenteen, het die ontstaan van plakkerskampe baie stadig plaasgevind en was dit beperk. Dit word toegeskryf aan die mag van wit

¹⁹⁶¹ Cross, Bekker & Clark "Migration into DFR informal settlements: an overview of trends" in *Informal settlements in KwaZulu-Natal* 84; Hindson & McCarthy 1; Stevens & Rule *Moving to informal settlements* 107.

¹⁹⁶² Weens die behuisingtekort wat in die stedelike gebiede ontstaan het, het trekwerkers hulle gewend tot plakkery.

¹⁹⁶³ Gelderblom & Kok vol 1 153.

¹⁹⁶⁴ Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 164.

¹⁹⁶⁵ Parnell *Urban Studies* 896.

¹⁹⁶⁶ Gelderblom & Kok vol 1 178.

¹⁹⁶⁷ Stevens & Rule *Moving to informal settlements* 110.

plaaslike owerhede en hulle volgehoue weiering om plakkerskampe as wettig te aanvaar.¹⁹⁶⁸ In Suid-Afrika het die konflik oor grond, op baie maniere gemanifesteer.¹⁹⁶⁹ Baie redes kan aangevoer word vir die sensitiwiteit van die grondkwessie in Suid-Afrika.¹⁹⁷⁰ Regeringsbeleide het in die verlede op 'n hele aantal maniere 'n belangrike rol gespeel in die strukturering en regulering van verstedeliking in Suid-Afrika. So byvoorbeeld het plakkerskampe ontstaan weens die regering se apartheidsbeleid. Mense wat onwettig na die sogenaamde wit gebiede gestroom het en wat nie wettig behuising kon kry nie, het hulle op die rand van stedelike gebiede en dorpe tot plakkery gewend, met die hoop op 'n beter lewe.¹⁹⁷¹

7.3.6.2.4 Tipes informele nedersettings

Plakkery is 'n onwettige vorm van grondokkupasie en kan slegs voortbestaan met die vergunning van die plaaslike owerheid of deur die mag van die plakkersgemeenskappe (met ander woorde die grootte van die gemeenskap). Daarbenewens word verskillende soorte informele nedersettings geïdentifiseer, veral op grond van die ligging daarvan. Informele nedersettings word aangetref op stamgrond, swart eiendomsgrond, in formele dorpsgebiede (agterplaas gehuggies), op staatsgrond, op kleinhoeves en plaasgrond, aan die rand van stede en op oop ruimtes in stedelike kerns.¹⁹⁷² Buiten bogemelde behuising, is daar ook selfhelpskemas, skemas waarvolgens die bestaande nedersettings opgegradeer word en onwettige plakkernedersettings.

7.3.6.2.4.1 Selfhelpskemas

Gehuggies in informele nedersettings is die primêre vorm van behuising van die arm mense. Hierdie gehuggies het begin as 'n selfhelp konstruksie.¹⁹⁷³ Selfhelpskemas het gedurende die sewentigerjare in die ontwikkelende lande aandag begin trek, toe instansies soos die Wêreldbank dit as alternatiewe vorm van behuising vir lae inkomste groepe aangemoedig het.¹⁹⁷⁴ Die *genesis* van hierdie soort behuising, in veral die ontwikkelende lande, is uitgebeeld as 'n koste effektiewe reaksie op massa

¹⁹⁶⁸ Hindson & McCarthy 25.

¹⁹⁶⁹ Bv geweld in plakkerskampe en konflik tussen die regering en gemeenskapsorganisasies weens die verskuiwing van plakkers.

¹⁹⁷⁰ Hierdie faktore sluit in historiese faktore en apartheidswetgewing tot 1991, wat onder meer die gedwonge vestiging en die skaarste aan grond vir swartes en gekleurdes ingehou het. Gelderblom & Kok vol 2 160. Ingevolge die *Ontwikkelingstrust en Grond Wet* 18 van 1936 is daar bv slegs 13% van die grondgebied in Suid-Afrika vir swartes, wat op daardie stadium ongeveer 80% van die bevolking uitgemaak het, gereserveer. Van der Walt & Pienaar *Inleiding tot die Sakereg* 3de uitg 356.

¹⁹⁷¹ Horn, Hattingh & Vermaak "Winterveld: an urban interface settlement on the Pretoria metropolitan fringe" in *The Apartheid City and Beyond* 113; Van Eeden *Rapport Perspektief* 1.

¹⁹⁷² Byerley & McIntosh. "Administration of urban informal settlements" in *Informal settlements in KwaZulu-Natal* 45; Harrison *Policies and politics of informal settlements* 14.

¹⁹⁷³ Gilbert 121.

¹⁹⁷⁴ Dit is veral in Latyns-Amerika sterk aangehang.

verstedeliking en die onbevoegdheid van die staat om die stedelike inwoners van behuising te voorsien. In Afrika het selfhelpbehuising reeds lank voor hierdie tye bestaan. Mense in veral die stedelike gebiede het in konstruksies gewoon wat vandag as selfhelpbehuising bekend is. Die beleid wat uit hoofde van apartheid ontstaan het ingevolge waarvan afsonderlike nedersettings vir nie-blanke mense op die grense van stedelike gebiede opgerig is, het die eerste *de facto* selfhelpbehuisingsinisiatief vir stedelike armes in werking gestel.¹⁹⁷⁵ Hierdie skemas het tot stand gekom toe plaaslike owerhede grond¹⁹⁷⁶ in erwe verdeel het, basiese dienste¹⁹⁷⁷ verskaf en vir ontwikkeling beskikbaar gestel het, terwyl banke fondse voorsien het as boulenings.¹⁹⁷⁸ Op die afgemerkte erwe is strukture opgerig wat met verloop van tyd verbeter en selfs vergroot is.¹⁹⁷⁹ Hierdie vorm van behuising het baie gewild geword.¹⁹⁸⁰ Selfhelpskemas kan omskryf word as behuising wat tot stand gekom het weens die voorsiening van afgemerkte erwe wat van die noodsaaklike dienste¹⁹⁸¹ voorsien is. Dit staan ook bekend as erf-en-diens projekte¹⁹⁸² en word deur Boaden en Taylor gedefinieer as 'n proses waarvolgens plakkers, met die hulp van ontwikkelingsagente, permanente strukture op afgemerkte persele bou.¹⁹⁸³ In Suid-Afrika was daar geen duidelike patroon aan die ontwikkeling van selfhelpbehuisingspraktyke nie en die regering het dit nie as 'n permanente oplossing beskou nie.¹⁹⁸⁴

Aan die begin van die tagtigerjare het hierdie situasie egter verander. Hulp met selfhelpskemas het begin afneem en banke het geweier om lenings toe te staan vir die opgradering van huise. Dit het ook geblyk dat die skema net toeganklik is vir sekere mense en dat die werklike arm mense nie daarin kon deel nie. Baie plaaslike owerhede was ook net bereid om erf-en-diens projekte as 'n proefneming aan te pak. Dit was gewoonlik altyd die meer gegoede inwoners wat die meeste voordeel uit hierdie skemas getrek het. Die problematiek rondom erf-en-dienste projekte, was dat daar gereelde betalings vir die lenings en die dienste gemaak moes word en diene sonder 'n gereelde inkomste en wat nie die nodige terugbetalings kon maak nie, is derhalwe uitgesluit van hierdie skemas. Toewysing van

¹⁹⁷⁵ Parnell & Hart "Self-help Housing as a flexible instrument of state control in 20th century South Africa" 1999 *Housing Studies* vol 14 no 3 368.

¹⁹⁷⁶ Hierdie grond was gewoonlik die eiendom van die staat.

¹⁹⁷⁷ Dienste wat op die erwe geïnstalleer is, is water en riool.

¹⁹⁷⁸ Diegene sonder behuising, het aansoekvorms voltooi om vir die skemas te kwalifiseer. Gemeenskapsverenigings het die aansoeke bestudeer en toekennings gemaak. Lenings is aan die suksesvolle kandidate voorsien. Pillay "International perspectives on informal settlements" in *Informal settlements in Kwazulu-Natal* 46.

¹⁹⁷⁹ Gilbert 123.

¹⁹⁸⁰ Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 165.

¹⁹⁸¹ Soos paaie en water aansluitings.

¹⁹⁸² Parnell & Hart *Self-help Housing* 382.

¹⁹⁸³ Boaden & Taylor "Informal Settlement: theory versus practice in Kwa Zulu/Natal" in *Apartheid City and Beyond* 149; Gilbert "The housing of the urban poor" 122.

¹⁹⁸⁴ Parnell & Hart *Self-help Housing* 370.

grond in die skemas was ook nie probleemvry nie. Weens die hoë koste van grond in die stedelike gebiede het nuwe ontwikkelings dikwels op goedkoop grond, wat moeilik ontwikkelbaar is of wat glad nie geskik vir ontwikkeling is nie, plaasgevind. Ontwikkeling op hierdie grond het dikwels gelei tot addisionele koste vir konstruksie en baie kon dit skaars bekostig.¹⁹⁸⁵

In Suid-Afrika vorm selfhelpskemas 'n integrale deel van die beplanningsbeleid.¹⁹⁸⁶ Daar moet egter rekening gehou word met die feit dat die privaatsektor slegs beperkte finansiering bied en dat slegs die inkomste-generende huishoudings hierdeur baat.¹⁹⁸⁷ Gelderblom en Kok is van mening dat tydelike gehuggies en selfhelpskemas 'n noodsaaklike korttermyn oplossing kan wees om die behuisingskrisis, wat teweeggebring is deur verstedeliking en apartheid, aan te spreek, maar dit moet nie die hoeksteen van die behuisingsstrategie word nie. Dit moet afgebreek word sodra metodes en behuising beskikbaar word, waardeur aanvaarbare behuising voorsien kan word.¹⁹⁸⁸ Die mening word egter gehuldig dat dit nie heeltiemal haalbaar kan wees nie, want die bevolkingsgroei en behuisingsnood is van so 'n omvang dat informele nedersetting moontlik nooit sal verdwyn nie en ongeveer sewe miljoen mense wag om van formele behuising voorsien te word.

7.3.6.2.4.2 OPGRADERING VAN BESTAANDE INFORMELE NEDERSETTINGS

Die tweede vorm van informele nedersettings, is die opgegradeerde plakkersgebiede. Soos in die geval van selfhelpbehuising, het opgegradeerde plakkersgebiede in die tagtigerjare in die ontwikkelde lande ontstaan.¹⁹⁸⁹ Hierdie vorm van behuising het as 'n selfhelpskema begin. Weens stroming na hierdie gebiede het die erf-en diensgebiede gou oorvol geraak en is die bestaande dienste oorbenut. Die opgradering van hierdie gebiede was onafwendbaar. Die opgradering was gemik op die verskaffing van die belangrikste minimum infrastrukture aan hierdie gebiede en het meestal gepaard gegaan met pogings om die sekerheid van verblyfreg en selfs eiendomsreg, aan die inwoners te voorsien. Namate bestaande nedersettings opgegradeer is, is die gehuggies binne hierdie gebiede ook stelselmatig verbeter en opgeknop.¹⁹⁹⁰ Opgradering¹⁹⁹¹ van die gebiede het aan die inwoners die gevoel verskaf dat hulle teenwoordigheid in die gebied aanvaar word. Gedurende die tweede helfte

¹⁹⁸⁵ Pillay *International perspectives on informal settlements* 48.

¹⁹⁸⁶ Harrison *Policies and politics of informal settlements* 17.

¹⁹⁸⁷ Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 166.

¹⁹⁸⁸ Gelderblom & Kok vol 2 145.

¹⁹⁸⁹ Van Eeden *Rapport Perspektief* 1.

¹⁹⁹⁰ Stevens & Rule *Moving to informal settlements* 110.

¹⁹⁹¹ T o v plakkers behels opgradering 'n proses waardeur verblyfregte gewettig word, die gehuggies vervang word met permanente strukture en dienste wat aan die nedersetting voorsien word. Dit het veral plaasgevind deur die *Wet op die Afskaffing van Rasgebaseerde Grondreëlings* 108 van 1991 en die *Wet op die Opgradering van Grondbesitregte* 112 van 191, wat voorsiening gemaak het vir die omskakeling van huurpag en ander verblyfregte in eiendomsreg. Tans word dit gedoen deur die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*.

van die sewentiger- en tagtigerjare, is baie erf-en-dienste projekte en opgraderingsprojekte gekombineer. Die konsolidasie is gesien as 'n integrale deel van hierdie skemas.

Opgradering van informele nedersettings het gepaard gegaan met die toewysing van grond aan die inwoners. 'n Probleem wat verband hou met die aanwysing van grond, is die grootte van die erwe. Erwe kon nie te klein wees nie aangesien plek vir uitbreiding gelaat moes word. Dit kon ook nie te groot wees nie aangesien die beskikbaarheid van grond 'n probleem is. 'n Verdere probleem is die bepaling van wie kwalifiseer om in die aangewese nedersetting te woon. Dit is dus belangrik dat families wat in die gebied woon wat opgegradeer moet word, registreer ten einde te kwalifiseer.¹⁹⁹² Om plakkerskampe te verbeter is dikwels moeilik, omdat enige vorm van uitleg en dienste gewoonlik ontbreek. Sommige van die plakkerskampe is op terreine geleë waar daar geen sin in is om op te gradeer nie. Die opgradering van hierdie terreine is gewoonlik duurder as die uitlê van 'n nuwe behuisingskema.¹⁹⁹³ Tog is daar informele nedersettings soos byvoorbeeld Lindelani¹⁹⁹⁴ in Kwazulu Natal, wat so omvattend en goed geïntegreer is in die vestigingsstelsel en ekonomie, dat dit voor die hand liggend is dat dit sal bly voortbestaan en dus opgegradeer moet word.¹⁹⁹⁵

¹⁹⁹² Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 166; Gelderblom & Kok vol 2 153-154; Stevens & Rule *Moving to informal settlements* 111; Marais & Krige "The upgrading of Freedom Square informal settlement in Bloemfontein" 1997 *Urban Forum* vol 8 no 2 176-193.

¹⁹⁹³ Van Eeden *Rapport Perspektief*. 1.

¹⁹⁹⁴ Lindelani is 'n informele nedersetting wat in die vroeë tagtigerjare ontstaan het. Dit is afkomstig van 'n zulu woord wat beteken "om te wag" en dit, sê die inwoners, is wat hulle aangesê is om te doen. Om te wag vir dienste en om as gemeenskap, wat reeds in selfopgerigte gehuggies gewoon het, erken te word. Uit die aard van die saak, het die totstandkoming van Lindelani nie sonder teenspoed geskiet nie. Met die ontstaan daarvan, is stukke grond d m v grasknops, sakdoeke, verf en ander voorwerpe deur 'n "eienaar" afgemerkt, maar nuwelinge het dikwels die bakens verwyder en die grond as hulle eiendom toegeëien. Dit was dikwels vrouens wat hieronder deurgeloopt het. Van die begin af het misdaad geseëvier. Buiten misdaad het die aangrensende informele nedersetting gedreig om die inwoners van Lindelani te verwyder aangesien die grond waarop dit gevestig is, geormerk was vir uitbreidings van die bestaande informele nedersetting, Ntuzuma. In antwoord op bg probleme, is 'n komitee saamgestel om die probleme aan te spreek. Die komitee het brutale maar effektiewe metodes gebruik om die probleme aan te spreek. 'n Ene, Thomas Mandla Shabalala, het as hoofbesluitnemer uitgestaan. Sy manier van bestuur was soortgelyk aan die van die plaaslike owerheid. Leiers en 'n gemeenskapspolisie is aangestel. Aangesien die gebied nie amptelik deur 'n polisiemag beheer is nie, kon die nuut aangestelde gemeenskapspolisie enigiemand arrester wat die gedragskode van die gebied oortree. Leiers het die teenwoordigheid van ontwikkelers in die gebied beskerm en ontwikkelers kon sonder insidente daar werk. Wet en orde is nie deur die KwaZulu administrasie uitgeoefen nie en die gesag van die leiers is nooit bevraagteken nie. Dit blyk dat die aanvanklike bestuur van Lindelani baie suksesvol was, want vandag het dit geteerde strate, rioolstelsels en elektrisiteit. Skole, insluitende kleuterskole, laerskole en hoërskole, is ook mettertyd opgerig. Ander dienste soos 'n opleidingsentrum, markte, sportvelde, speelgronde en ander winkeltjies word ook hier aangetref. Dit is baie meer as wat enige ander informele nedersetting of self formele nedersetting kan sê. Xaba "Leaders in Lindelane" in *Informal settlements in Kwazulu-Natal* 69.

¹⁹⁹⁵ Stevens & Rule *Moving to informal settlements* 110; Hindson & McCarthy 33; Boaden & Taylor *Informal Settlement in Kwa Zulu/Natal* 149; Gilbert *The housing of the urban poor* 149 ev.

Net soos in die geval van selfhulpkemas, het daar ook met die opgraderingsprogramme probleme ontstaan. Die onvermoë om klein lenings vir huisverbeterings te bekom en die gebrek aan verblyfsekerheid, het die ontwikkeling in die wiele gery.¹⁹⁹⁶ Plakkerskampe is nie opgegradeer as sekerheid van verblyfregte nie in plek is nie. Opgraderingsprojekte is slegs toegelaat as daar 'n ernstige behoefte bestaan het vir die opgradering van die gebied en dit blyk dat niemand daardeur benadeel sou word nie.¹⁹⁹⁷ Ontwikkelingsinisiatiewe in die meeste informele nedersettings het tot stilstand gekom in die onstabiele omstandighede van die laat tagtiger- en vroeg negentigerjare weens onopgeloste interne politieke opstande en probleme, of die aanvalle wat op buurgeliede uitgevoer is ten einde ontwikkelingsukses in die wiele te ry. Dit het tot gevolg gehad dat baie ontwikkelingsprojekte of uitgestel of gekanselleer is. As gevolg van die geweld is geboue wat beskadig is nie en politieke probleme, met die gevolg dat die probleme bly voortbestaan het en dus tegniese oplossings onmoontlik gemaak het.

In die lig van bogenoemde probleme moet die opgradering van bestaande informele nedersettings eerder oorweeg word. Die behoefte wat bestaan om grond onwettig te beset, moet beperk word. Die beste manier om dit te doen, is om voldoende grond beskikbaar te stel vir informele nedersettings, veral in gebiede waar die mense verkies om te woon. 'n Korttermyn oplossing is dus wettiging en opgradering van opgradeerbare plakkerskampe, soos wat gedoen is deur die *Wet op Opgradering van Grondbesitgre*¹⁹⁹⁸ en die *Wet op Herstel van Grondregte*.¹⁹⁹⁹ Langtermyn oplossings kan gevind word in 'n kombinasie van die opgradering van informele nedersettings en die beskikbaarstelling van voldoende en geskikte grond vir informele nedersettings. So 'n stap sal die behoefte aan die besetting van grond verminder.²⁰⁰⁰ Dit kan veral geskied ingevolge die *Wet op Minder Formele Dorpstigting*²⁰⁰¹ en die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*.²⁰⁰² Op grond van die ooglopende voordeel van verblyfsekerheid, verkies die huidige regering die skep van nuwe woongeliede en die opgradering van informele nedersettings bo die opgradering van plakkerskampe.²⁰⁰³

¹⁹⁹⁶ Hindson & McCarthy 33.

¹⁹⁹⁷ Beukman *Land rights and the environment: An overview of the issues facing "urban" land reform in the former homelands of South Africa* <http://www.sas.ac.uk/commonwealthstudies/events/beukman.pdf> [Datum van gebruik: 31 Julie 2003].

¹⁹⁹⁸ 112 van 1991.

¹⁹⁹⁹ 22 van 1994.

²⁰⁰⁰ Gelderblom & Kok vol 2 168.

²⁰⁰¹ 113 van 1991.

²⁰⁰² 67 van 1995.

²⁰⁰³ Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 168; Hindson and McCarthy 33; Van Eeden *Rapport Perspektief* 1.

7.3.6.2.4.3 ONWETTIGE PLAKKERSKAMPE UIT HOOFDE VAN ONREGMATIGE BESETTING VAN GROND²⁰⁰⁴

There is no free squatting.

Denis Murphy²⁰⁰⁵

Die derde vorm van informele nedersettings, is onwettige plakkerskampe. Ongeveer drie dekades gelede is die stelling gemaak dat

...squatting is still the only architecture that works for low-income groups in developing cities.²⁰⁰⁶

In die groter stede van die ontwikkelende lande, woon tussen dertig en sewentig persent van die bevolking in onwettige plakkerskampe. Alhoewel die omvang en karakter van hierdie nedersettings van land tot land, gebied tot gebied en selfs van nedersetting tot nedersetting verskil, kan dit met redelike veiligheid en sekerheid gesê word dat dit behuising verskaf aan 'n groot gedeelte van die wêreld se lae inkomste groepe en migrante.²⁰⁰⁷

Plakkerskampe kom tot stand, wanneer vakante en meestal ongedienste grond, onregmatig²⁰⁰⁸ beset word.²⁰⁰⁹ 'n Onregmatige okkuperder²⁰¹⁰ word in die *Wet op die Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onregmatige Besetting van Grond*²⁰¹¹ gedefinieer as 'n persoon wat grond sonder die uitdruklike of stilswyende toestemming van die eienaar of persoon in beheer, of enige ander wettige

- ²⁰⁰⁴ Cities Alliance “The Urban Challenge” Cities without slums. <http://www.citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf/All+by+Category/DD4EFAAA7BC5640D86256BAC006D5C14?OpenDocument> [Datum van gebruik: 16 April 2003].
- ²⁰⁰⁵ Berner *Informal Developers, Patrons, and the State: Institutions and Regulatory Mechanisms in Popular Housing* 3. <http://www.brookes.ac.uk/schools/planning/dates/naerus/workshop2001/papers/berner.pdf> [Datum van gebruik: 14 April 2003].
- ²⁰⁰⁶ Berner *Informal Developers, Patrons, and the State* 3.
- ²⁰⁰⁷ *Ibid*
- ²⁰⁰⁸ In sy vroegste vorm, het onregmatigheid (*iniuria*) niks meer beteken as wederregtelikheid (*non iure*) nie. Enige skending van 'n ander se reg is as onregmatig beskou tensy daar 'n regverdigingsgrond daarvoor aanwesig was. Van Zyl *Geskiedenis en Beginsels van die Romeinse Privaatreg* 1977 Durban Butterworths 333 ev. Die algemene maatstaf waarvolgens vasgestel word of 'n belange aantasting regtens ongeoorloof is, al dan nie, is die regsopvatting van die gemeenskap: die *boni mores*. In *Universiteit van Pretoria v Tommie Meyer Films (Edms) Bpk* 1977 4 SA 376 (T) word onomwonde verklaar “Onregmatigheid word basies aan die hand van die *boni mores* bepaal.” Sien ook *Marais v Richard* 1989 1 SA 1157 (A); *Minister van Polisie v Ewels* 1975 3 SA 590 (A); *Manusakis and another v Renpaul Entertainment* 1997 JOL 361 (K); *Rapid Phase Entertainment CC and another v SABC* 1997 JOL 393 (W); *Santam Bpk v Henery* 1999 JOL 4718 (A) en *Aruba Construction (Pty) Ltd and others v Aruba Holdings (Pty) Ltd and others* 2002 JOL 10367 (K). Neetling, Potgieter & Visser *Deliktereg* 1992 2de uitg Durban Butterworths 31.
- ²⁰⁰⁹ Sien *Absa Bank Ltd v Amod* 1999 2 All SA 423 (W).
- ²⁰¹⁰ Samevatting kan dus gesê word dat onwettige plakkers nie die grond besit waarop hulle gevestig het nie - die grond is gewoonlik die eiendom van iemand anders, nl 'n privaat persoon, staat of munisipaliteit. Onbekend *Urbanisation* 2.
- ²⁰¹¹ 19 van 1998.

reg, beset.²⁰¹² Dit sluit nie 'n persoon in wat ingevolge die *Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Verblyfreg*²⁰¹³ 'n okkuperder is nie en ook nie 'n persoon wie se informele reg op grond beskerm word deur die bepaling van die *Wet op die Tussentydse Beskerming van Informele Grondregte*,²⁰¹⁴ nie. Uit hoofde van hierdie definisie word twee soorte okkuperders uitdruklik van die uitsettingsprosedures, uitgesluit naamlik persone wat grond okkuper in terme van diensooreenkomste²⁰¹⁵ en persone wie se regte op die grond beskerm word.²⁰¹⁶ Uitsetting beteken om 'n persoon van sy okkupasie van 'n gebou of struktuur, wat tydelike gehuggies insluit, of die grond waarop sodanige gebou of struktuur opgerig is, te ontnem.²⁰¹⁷ Bogemelde definisie van onwettige okkuperders (ook na verwys as plakkers), is in die *Ndlovu-gewysde*²⁰¹⁸ bevestig.²⁰¹⁹ Die Hof het beslis dat bogemelde definisie nie slegs van toepassing is op plakkers nie, maar ook op huurders en verbandhouders.²⁰²⁰ Vroeër is in die *ABSA Bank Ltd v Amod*²⁰²¹ en *Ross v South Peninsula*

²⁰¹² Sien *Cape Killarney Property Investments v Mahamba and others* 1999 JOL 5506 (K); *Sentrale Karoo Distriksraad v Roman* 2000 JOL 6112 (GEH) en *Ndlovu v Ngcobo : Bekker & another v Jika* 2002 JOL 10161 (A) *Absa Bank Ltd v Amod* 1999 2 All SA 423 (W), *Ross v South Peninsula Municipality* 2000 1 SA 589 (K), *Betta Eiendom v Ekple-Epoh* 2000 4 SA 468 (W), *Port Elizabeth Municipality v Peoples Dialogue on Land and Shelter and others* 2000 2 SA 1074 (SOK), *Esterhuysen v Khamadi* 2001 1 SA 1024 (GEH), *Ellis v Viljoen* 2001 5 BCLR 487 (K), *Van Zyl NO. v Maarmans* 2002 1 SA 957 (GEH) en *Ridgway v Janse van Rensburg* 2002 4 SA 187 (K).

²⁰¹³ 62 van 1997. Okkuperder word deur hierdie Wet beskryf as 'n persoon wat woon op grond wat aan 'n ander persoon behoort en wat beskik oor, of op 4 Februarie 1997 of daarna beskik het oor, toestemming of 'n ander regsgeldige reg om so te doen, maar uitgesluit 'n persoon wat die betrokke grond hoofsaaklik vir industriële, myn-, kommersiële of kommersiële boerderydoeleindes gebruik of beoog om dit aldus te gebruik, maar nie ook 'n persoon wat self die grond bewerk nie en geen persoon wat nie 'n lid van sy of haar familie is in diens het of neem nie en 'n persoon met 'n inkomste hoër as die voorgeskrewe bedrag.

²⁰¹⁴ 31 van 1996.

²⁰¹⁵ Soos bepaal deur die *Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Verblyfreg*.

²⁰¹⁶ Word beskerm deur die *Wet op die Tussentydse Beskerming van Informele Grondregte*.

²⁰¹⁷ Pienaar "The effect of the Prevention of Illegal Eviction from and Unlawful Occupation of Land Act 19 of 1998 on Owners and Unlawful Occupiers of Land" Sien ook Spohr "What do the Ndlovu and Bekker cases mean to land owners?" December 2002 *Butterworths property law digest* vol 6 no 4 6.

²⁰¹⁸ 2002 JOL 10161 (A) 2.

²⁰¹⁹ In *Ndlovu v Ngcobo : Bekker & another v Jika* 2002 JOL 10161 (A), het Regter Olivier geargumenteer dat die probleem inherent aan die uitdrukking "onregmatige okkuperder" is en dat dit twee betekenisse kan hê. "The verb 'occupy' can legitimately be used in two senses, viz firstly 'to hold possession of ... reside in; to stay, abide'; or secondly, 'to take possession of (a place) by settling in it, or by conquest.'" On the face of it, the words "a person who occupies land without the express or tacit consent of the owner ..." means anyone who now continues in occupation without the necessary consent irrespective of whether that person originally took occupation of the land with or without the necessary consent. But the words can also refer to a specific act, viz the taking of possession or occupation without the necessary consent" 2002 JOL 10161 (A) par 16 39. Die definisie beteken dat enigiemand kan voortgaan met okkupasie sonder die nodige toestemming ongeag of daardie persoon oorspronklik okkupasie van die grond geneem het met of sonder toestemming. Die definisie is egter nie vt op persone wat ten tyde van die instelling van die uitsettingsaksie wettig was nie. Ma w, iemand wat okkupasie van die grond geneem het sonder die nodige toestemming, maar later toestemming verkry, kan nie 'n onregmatige okkuperder wees nie. Sien ook *Cape Killarney Property Investments v Mahamba and others* 1999 JOL 5506 (K) 9.

²⁰²⁰ 2002 JOL 10161 (A) par 23 20.

*Municipality*²⁰²² beslis dat die definisie net van toepassing is op plakkers en nie van toepassing gemaak kan word op huurders of verbandhouders nie. Maar *Ndlovu v Ngcobo* het egter die vroeëre hooggeregshofgesag verwerp en is tans die toonaangewende uitspraak in die Suid-Afrikaanse reg.²⁰²³

Weens die werking van apartheid, is miljoene mede Suid-Afrikaners verbied om in veral stedelike gebiede te woon of om eiendom daar te besit.²⁰²⁴ Daar was geen geleentheid vir Swartes om formele eiendomsreg in grond te verkry nie. Die gebiede waar swartes wel kon woon en sekere regte verkry, was meestal in die landelike gebiede.²⁰²⁵ Weens die feit dat die meeste werksgeleenthede in die stedelike gebiede voorgekom het, het die swart bevolking, ten spyte van wetgewing wat hulle verbied het om in sekere gebiede eiendom te besit of te huur, na die stede gestroom.²⁰²⁶ Geen voorsiening is gemaak vir behuising vir swartes in stedelike gebiede nie en die geweldige invloed van mense in hierdie gebiede het aanleiding gegee tot 'n verdere behuisingstekort. Vakante grond is beset²⁰²⁷ en aangewend om informele gehuggies, bekend as plakkerskampe, op te rig om in te woon.²⁰²⁸ Plakkerskampe het geen basiese dienste soos paaië, water en riool nie. Die meeste van die grond

²⁰²¹ 1999 2 All SA 423 (W).

²⁰²² 2000 1 SA 589 (K). Keightley "When a home becomes a castle: A constitutional defence against common-law eviction proceedings: *Ross v South Peninsula Municipality*" 2000 *SALJ* vol 117 no 1 26-31; Van der Walt "Exclusivity of ownership, security of tenure and eviction orders: A critical evaluation of recent case law" 2002 *SAJHR* vol 18 no 3 372-420.

²⁰²³ Bouillon *Draft Policy on the Illegal Eviction from and Unlawful Occupation of Land within the jurisdiction area of the City of Tshwane Metropolitan Municipality* November 2002 4.

²⁰²⁴ Busse & Young *Housing and Sustainable Development in South Africa: An Examination of Informal Settlements in the Greater Johannesburg Area 2*. <http://www.epiic.com/class/leflink1.html> [Datum van gebruik: 8 April 2003]; Fourie *Property in Post-Apartheid South Africa* <http://www.gtz.de/orboden/capetown/cape20.htm> [Datum van gebruik: 15 April 2003]; Ngoveni & Minnaar *The Eviction of Squatters in South Africa: Post-1994 – Victims and the Role of the Police* Paper delivered at 10th International Symposium on Victimology: *Beyond boundaries: Research and Action for the Third Millennium* Montreal, Canada. 6-11 Aug 2000. 2. http://www.aqpv.ca/diffusion/textes/mnopqr_t/Minnaar_Ngoveni.pdf [Datum van gebruik: 14 April 2003]; Wilson, Du Plessis & Pienaar "Land Claims of Indigenous Peoples-The Impact on Property Values: A Comparative Study on South Africa and Australia" 2000 *Journal of Real Estate Literature* vol 8 no 1 39. Mochaki *The Post-Apartheid South Africa: Has a New Era Dawned?* Newsletter of the ICP, 21st issue, 14 February, 1995 http://www.hartford_hwp.com/archives/37a/008.html [Datum van gebruik: 27 Maart 2003].

²⁰²⁵ Fourie *Property in Post-Apartheid South Africa*.

²⁰²⁶ Onbekend *Urbanisation 2*.

²⁰²⁷ Besetting van grond gaan gewoonlik gepaard met onwettige okkupasie daarvan.

²⁰²⁸ Fourie *Property in Post-Apartheid South Africa*. Met die inwerkingtreding van die *Wet op die Afskaffing van Rasgebaseerde Grondreëlings* 108 van 1991 het die situasie rondom die toegang tot grond egter verander, aangesien alle wetgewing wat 'n beperking op die besit of okkupasie van grond geplaas het, herroep is. Sedert die opheffing van rasgebaseerde wetgewing en die afskaffing van die invloedskontrolle, het 'n dramatiese verhoging in die aantal mense wat na stedelike gebiede stroom opsoek na werkgeleenthede en beter lewensomstandighede, plaasgevind. Beate *Rural-urban migration and land tenure: three case studies from Cape Town, South Africa* <http://www.gtz.de/orboden/capetown/cape42.htm> [Datum van gebruik: 15 April 2003].

waarop plakkerskampe ontstaan is in privaat besit en word nie gebruik nie.²⁰²⁹ Die probleem egter met hierdie informele nedersettings, is dat dit dikwels grond is wat ongeskik vir behuising of ontwikkeling is, wat beset word.²⁰³⁰

Die eerste stuk wetgewing van toepassing op onwettige plakkerskampe het in die vroeë vyftigerjare in werking getree. Die *Wet op die Voorkoming van Onregmatige Plakkery*²⁰³¹ waarvan die algemene strekking was dat onregmatige okkupasie of plakkery 'n misdryf daargestel het wat met taamlike hardhandige uitsettingsprosedures beëindig kon word.²⁰³² Ten spyte van die werking van bogemelde Wet, het plakkerskampe in grootte en aantal gegroei. Die beheer daarvan het problematies geword en alternatiewe oplossings moes gevind word. In erkenning van bogenoemde, is die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*²⁰³³ gepromulgeer.

Hierdie Wet²⁰³⁴ bepaal dat beleide, administratiewe praktyke en wette, die onwettige okkupasie van grond met behoorlike inagneming van informele grondontwikkelingsprosesse behoort te ontmoedig. Hierdie beginsel poog om twee teenstrydighede te balanseer. Eerstens poog dit om onwettige okkupasie van grond te ontmoedig. Dit erken dat die integrering en effektiewe ontwikkeling van nedersettings nie kan plaasvind as onwettige okkupasie 'n algemeen bekende nedersettingsvormingsproses is nie. Dit erken ook dat ernstige konflik kan ontstaan as resultaat van die onbeheerde inbreukmaking op wettige eiendomsregte. Tweedens erken dit dat plakkerskampe en informele nedersettings besig is om permanensie te verkry. Hierdie beginsel tref 'n belangrike onderskeid tussen onwettige (negatiewe) en informele (potensieel positiewe) vestigingsprosesse. Dit

²⁰²⁹ Mochaki *The Post-Apartheid South Africa: Has a New Era Dawned?* Newsletter of the ICP, 21st issue, 14 February, 1995 http://www.hartford_hwp.com/archives/37a/008.html [Datum van gebruik: March 27, 2003].

²⁰³⁰ City of Tshwane Metropolitan Municipality *Policy Framework on the Management of Land Invasion* 17 October 1997 4. Onwettige grondbesittings vind egter nie slegs in stedelike gebiede plaas nie, maar ook in landelike gebiede. Onwettige plakkerskampe in landelike gebiede kan toegeskryf word aan die hoë verwagting wat die mense rakende herverdeling van grond het. Die verwagting is dat kommersiële plase in besit van blanke boere, in klein plases verdeel gaan word en aan swart boere gegee gaan word. Herverdeling van beskikbare grond vind egter nie plaas in ooreenstemming met die vraag na grond nie. Dit gee daartoe aanleiding dat grond in landelike gebiede beset word. Fourie *Property in Post-Apartheid South Africa*. Wanneer onwettige grondbesitters van die grond verwyder word, is dis stellig so dat uitsettings van plaaswerkers weer 'n toestroming van plakkers na stedelike gebiede tot gevolg het. *Theewaterskloof Holdings (Pty) Ltd v Jacobs en andere* 2001 JOL 9039 (GEH) 8.

²⁰³¹ 52 van 1951. Ook ander wette, soos die *Wet op Gesondheid* 63 van 1977 die *Slumswet* 76 van 1979 en die gesondheid en slumsregulasies uitgereik onder die *Wet op Swart Plaaslike Owerhede* 102 van 1982 is gebruik om geboue en strukture af te breek en mense te arresteer wat in die strukture woon.

²⁰³² *Modderklip Boerdery (Edms) Bpk v President van die Republiek van Suid-Afrika & andere* 2002 JOL 10366 (T) 77.

²⁰³³ 67 van 1995.

²⁰³⁴ A 3(1)(b).

bevestig dat die erkenning van plakkerskampe en informele nedersettings, nie die toestemming om grond onwettig te okkupeer, daarstel nie. Dit plaas die onus op die owerhede om te handel en dit wys duidelik uit dat uitsetting vanaf grond nie die enigste opsie is nie. Inteendeel erken dit dat, afhangende van die status van munisipale beplanning en die onwettige besetting van grond, in die meeste gevalle steeds 'n voorloper van die proses van informele nedersettings is. Die beginsel vereis derhalwe dat die prosesse in lyn gebring word met die omvang van wetgewing.²⁰³⁵

Dit toon verder aan dat owerhede sowel as openbare instansies, die onwettige besetting van grond deur hawelose mense moet ontmoedig. Onwettige okkupasie gee aanleiding tot 'n gefragmenteerde vestigingspatroon en skep konflik. Dit is moeilik om dienste, soos water, riool en paaië en sekerheid van besitreg en 'n aanvaarde lewenskwaliteit aan gefragmenteerde nedersettings te voorsien. Beleide en prosedure moet dus fokus op maniere om onwettige grondbesittings te verhoed. Grond moet beskikbaar gestel word vir wettige okkupasie. As dit nie gebeur nie, sal daar altyd druk wees vir mense om grond onwettig te okkupeer.

Gedurende 1998 is die *Wet op die Voorkoming van Onregmatige Plakkery* herroep en vervang met die *Wet op die Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onregmatige Besetting van Grond*.²⁰³⁶ Die Wet sit uiteen hoe grond ordelik geokkupeer kan word. Dit verduidelik wanneer onwettige okkuppeerders uitgesit²⁰³⁷ kan word en wanneer onwettige uitsettings verbied word. Die Wet is van toepassing op beide landelike en stedelike grond en is slegs van toepassing op gevalle waar grond sonder toestemming beset word.²⁰³⁸ 'n Belangrike impak van hierdie Wet, word gevind in die artikel wat bepaal dat alternatiewe behuising aan 'n onwettige okkuppeerder voorsien moet word indien hy

²⁰³⁵ Development and Planning Commission *Resource Document on the Chapter 1 Principles of the Development Facilitation Act 1995* National Development and Planning Commission document DPC 27/99 February 1999 23; Bouillon *Draft Policy* 5.

²⁰³⁶ 19 van 1998. Hierdie Wet het sy wortels in a 26(3) van die *Grondwet* wat bepaal dat sonder 'n hofbevel wat na oorweging van al die tersaaklike omstandighede toegestaan is, mag niemand uit hul woning gesit word en mag niemand se woning gesloop word nie. Geen wetgewing mag arbitrêre uitsettings veroorloof nie. Na hierdie artikel is al verwys as die *never again* voorwaarde. Dit is in die *Grondwet* ingesluit met Distrik Ses (Kaaipstad) and Sophiatown (Johannesburg) ingedagte. *Betta Eiendomme (Pty) Ltd v Ionas* 2000 JOL 7065 (W) 4. Sien ook Pienaar "Uitleg en toepassing van die Wet op Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onregmatige Besetting van Grond 19 van 1998" 2000 *THRHR* vol 63 no 3 464-471.

²⁰³⁷ Dit sit die prosedure wat gevolg moet word vir die uitsetting van onwettige okkupasie, duidelik uiteen. A 4 van die Wet bepaal dat voordat 'n uitsettingsbevel aangevra word, 'n kennisgewing daarvan op die onwettige okkuppeerder beteken moet word. Alvorens die hof 'n uitsettingsbevel sal bekragtig, sal dit faktore soos die tydperk wat die onwettige okkuppeerders al op die perseel aanwesig is en die regte van die oues van dae, kinders, gestremde persone en huishoudings waarvan vrouens aan die hoof staan, in ag neem. Bouillon *Draft Policy* 9; Pienaar *The effect of the Prevention of Illegal Eviction Act*.

²⁰³⁸ Bouillon *Draft Policy* 6.

langer as ses maande op die perseel aanwesig is.²⁰³⁹ Hierdie bepaling is nie van toepassing op onwettige okkupeerders wat minder as ses maande op 'n perseel aanwesig is nie.²⁰⁴⁰ Hierdie bepalings keer die gemenerereg onderstebo en trek 'n streep deur vroeëre beslissings.²⁰⁴¹ Bogemelde Wet bevat ook bepalings dat 'n plaaslike owerheid wat nie die eienaar van grond is nie, prosedures aanhangig kan maak om 'n onwettige okkuperder by wyse van 'n hofbevel van die grond te laat uitsit.²⁰⁴² Boumateriale en strukture kan ook slegs met 'n hofbevel afgebreek en verwyder word. 'n Belangrike verbetering op die vorige uitsettingsprosedures is dat die huidige wetgewing voorsiening maak vir mediasie.²⁰⁴³ Dit is egter nie meer 'n kriminele oortreding om grond onwettig te beset nie. Die algemene beginsel in die Suid-Afrikaanse reg is dat geen persoon geregtig is om die reg in eie hande te neem nie.²⁰⁴⁴ Die *Wet op die Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onregmatige Besetting van Grond*²⁰⁴⁵ verseker dus dat hierdie beginsel nagekom word.

Die feit van die saak is egter dat onwettige okkupasie van grond problematies vir geïntegreerde volhoubare ontwikkeling is. In *Port Elizabeth Municipality v Peoples Dialogue on Land and Shelter and another*²⁰⁴⁶ is beslis:

The plight of the homeless and the realisation that informal settlements were here to stay, saw the introduction of legislation with a view to regulating in an orderly fashion, the removal and settlement of these people. The Act, therefore, must be seen as an attempt by the Legislature to come to terms with the right of property owners to enjoy their properties to the exclusion of all others and the basic needs of shack dwellers and squatters who have, through circumstances beyond their control, been caught up in a type of nomadic existence . . . The Act seeks to protect the cardinal rights of inhabitants of so-called informal settlements to share in the constitutional right to housing and accommodation. It does not want to see people evicted from their homes without the intervention of the court.²⁰⁴⁷

²⁰³⁹ A 4(7). Bouillon *Draft Policy* 10; Pienaar *The effect of the Prevention of Illegal Eviction Act*; Sien ook Spohr *What do the Ndlovu and Bekker cases mean to land owners*

²⁰⁴⁰ A 4(6).

²⁰⁴¹ *Bv Chetty v Naidoo* 1974 3 SA 13 (A) en *Graham v Ridley* 1931 TPD 476 wat die gemeenregtelike beginsel bevestig het dat die eienaar 'n hof kon nader vir 'n uitsettingsbevel en slegs beweer dat hy eienaar van die eiendom is en dat dit onregmatig deur 'n derde geokkuper word. Sien in die verband *Ndlovu v Ngcobo : Bekker & another v Jika* 2002 JOL 10161 (A) par 23 46 en *Ross v South Peninsula Municipality* 1999 JOL 5298 (K) 16.

²⁰⁴² A 6. Bouillon *Draft Policy* 10.

²⁰⁴³ A 7. Pienaar *The effect of the Prevention of Illegal Eviction Act* .

²⁰⁴⁴ *George Municipality v Vena* 1989 2 SA 263 (A).

²⁰⁴⁵ In *Cape Killarney Property Investments v Mahamba and others* 1999 JOL 5506 (K) par 8 8 is aangetoon dat "The PIE has been described as "a great step forward in the fight for the rights of occupiers of land in general and tenants in particular" because the common law was cruel to occupiers and tenants who faced eviction."

²⁰⁴⁶ 2001 JOL 7693 (OK).

²⁰⁴⁷ *Minister of Land Affairs and others v Persons whose names appear in Column 1 of the Schedule*
Vervolg...

In *Cape Killarney Property Investments v Mahamba and others*²⁰⁴⁸ is aangetoon dat artikel 26(3) van die *Grondwet* die vereiste oplê dat 'n hof 'n aansoek vir uitsetting moet aanhoor en 'n bevel kan uitreik nadat dit die geleentheid gehad het om alle relevante omstandighede te oorweeg. "Relevante omstandighede" is in diepte in verskeie hofsake²⁰⁴⁹ bespreek. Die regter in *MEC for Business Promotion, Tourism & Property Management of the Western Cape Province v Matthyse and others*²⁰⁵⁰ het bevind dat "In my view, one of the objectives which the legislature intended to achieve by imposing the constitutional obligation on a court to consider relevant circumstances, was to mitigate the harshness of an eviction from a home. The court, by virtue of its inherent jurisdiction, has a discretion, at least, in the case of an eviction order in respect of a home, to stay the order subject to such terms and conditions as may, in the opinion of the court, be fair and reasonable."

In die *Peoples Dialogue*-saak is beslis:

The squatters, shack dwellers, the informal settlers, have come to stay. They ironically convey an image of transitoriness, yet the very lifting of influx control measures implied a new acceptance of their permanence. Opening the gates is one thing; accommodating the incoming masses is another. When a flock of birds is chased away from one place, they re-align somewhere else. This is at the basis of the conflict that looms hugely and emotively over South African society; these people have nowhere to go.²⁰⁵¹

Ten spyte van bogemelde stelling, is dit egter so dat "(t)here ain't no such thing as free land."²⁰⁵² Tog is onwettige plakkersnederssettings op beide staatsbeheerde as privaat grond, 'n algemene gesig in Suid-Afrika en is dit in die lig van hoë persentasies werkloosheid, armoede en behuisingstekort, inderdaad hier om te bly. Weens die permanensie daarvan, kan dit nie anders nie as om dit te klassifiseer as 'n vorm van informele nedersettings. Die dramatiese tekort aan bekostigbare grond en behuising in die groot stede van Suid-Afrika is 'n erfenis van apartheid se segregasiebeleid en is een van die grootste uitdagings waarvoor die regering van Suid-Afrika staan. Die segregasiebeleid het 'n stedelike vestigingspatroon - die sogenaamde apartheidstad- geskep wat uniek is maar wat geweldig

annexed to the Particulars of Claim 2001 JOL 9190 (Tk) 13.

2048 1999 JOL 5506 (K) par 11 10.

2049 *Gartmore Farm (Pty) Ltd v Ndlovu and others* 2000 JOL 7363 (GEH) par 8 4; *Pedro and others v Oorgangraad van die Groter George* 2001 JOL 7753 (K) 9; *Ellis v Viljoen* 2001 JOL 7923 (K) 18; *Transnet v Informal Settlers of Good Hope and others* 2001 JOL 8447 (W) 13 en *Betta eiendomsgewysde*.

2050 1999 JOL 5855 (K) par 32 24.

2051 *Port Elizabeth Municipality v Peoples Dialogue on land and Shelter and others* 1999 JOL 5842 (SOK) 5; *Transnet v Informal Settlers of Good Hope and others* 2001 JOL 8447 (W) 6.

2052 Nathan & Spindler "Squatting as a transition problem" 2001 *South Africa Economics of Transition* vol 9 no 3 658.

probleme veroorsaak.²⁰⁵³ Eiendomsreg van grond en die okkupasie en gebruik daarvan, was vir lank 'n bron van konflik. Die geskiedenis van ontneming, gedwonge verwydering en onregverdige toekenning van hulpbronne, het Suid-Afrika gedompel in 'n komplekse en moeilike situasie waar behoorlike polisiëring nie moontlik was nie.²⁰⁵⁴ Sedert 1994 staan Suid-Afrika voor 'n uitdaging om bogemelde situasie te verander. En die beheer oor plakkerskampe, is derhalwe 'n stap in die regte rigting.

7.3.6.2.8 VOLHOUBARE EN GEÏNTEGREERDE INFORMELE NEDERSETTINGS

7.3.6.2.8.1 ADMINISTRASIE VAN INFORMELE NEDERSETTINGS

Die eerste vereiste vir die bevordering van 'n volhoubare en geïntegreerde vestigingsproses, is die stabilisering van die hoë vlak van verhuising wat in informele nedersettings voorkom.²⁰⁵⁵ Die tweede vereiste is om die verhouding tussen die informele nedersettings- en stedelike beplanningsprosesse te bepaal. Die sukses van Suid-Afrika se transformasieproses na demokrasie, sal afhang van die sukses waarmee die swart stedelike bevolking se eise vir geriewe waartoe hulle toegang in die verlede geweier is, hanteer word. Die behoefte is nou grootliks gefokus op informele vestigings, wat tuiste geword het vir baie.²⁰⁵⁶

Die tipes administratiewe reëlings wat in informele nedersettings gevind word, is teoreties afhanklik van die *de jure* eiendomsreg en beheer oor die grond. Dit moet nie as afdoende beskou word nie, aangesien dit op verskeie wyses beïnvloed kan word deur die *de facto* okkupasie en beheer van die grond. Dit laat dus nou die vraag ontstaan wie beheer oor die informele nedersettings moet uitoefen met betrekking tot die verskaffing van dienste en die toepassing van wet en orde.²⁰⁵⁷ Informele nedersettings word tans op stamgrond, in dorpsgebiede, op staatsgrond, kleinhoues en plaasgrond aangetref. In die verlede het dit gevestig onder die gelyke beheer van die blanke plaaslike owerhede, die Huis van Verteenwoordigers en die Huis van Afgevaardigdes.²⁰⁵⁸ Tans en ingevolge die *Wet op die Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onregmatige Besetting van Grond*, val informele nedersettings onder die beheer van die eienaar of persoon in beheer van grond waarop die informele nedersetting opgerig is en mag hierdie persone die hof nader vir 'n uitsettingsbevel sou die okkupasie onregmatig wees.²⁰⁵⁹ Effektiewe bestuur van informele nedersettings is baie belangrik, aangesien baie

2053

Beate *Rural-urban migration and land tenure*.

2054

Berner *Informal Developers, Patrons, and the State* 3.

2055

Stevens & Rule *Moving to informal settlements* 110.

2056

Cross et al 95.

2057

Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 170.

2058

Byerley en McIntosh 168-169.

2059

A 4(1) van die Wet. Stevens & Rule *Moving to informal settlements* 110; Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 170.

plakkersgemeenskappe 'n geskiedenis van geweld en konflik het.²⁰⁶⁰ Effektiewe bestuur kan slegs verkry word deur die daarstelling van beleidsdokumente wat die beheer van hierdie gebiede in die vooruitsigte stel. Informele nedersettings kan slegs voortbestaan met die vergunning van die plaaslike owerheid of deur die mag van die plakkersgemeenskappe (met ander woorde die grootte van die gemeenskap).²⁰⁶¹ Die standaard van behuising in informele nedersettings toon 'n geneigdheid om te verbeter met tyd sowel as met sekerheid van verblyfreg.²⁰⁶² In stede waar plakkers nie bedreig word deur uitsettings nie, is daar genoeg bewyse dat hulle bevoeg is om hulle behuisingsomstandighede te verbeter.²⁰⁶³ Vir die inwoners van hierdie nedersettings is vooruitgang stadig, maar konstant.²⁰⁶⁴

Padtoestande in informele nedersettings is gewoonlik baie swak. In baie gevalle is die ligging van hierdie nedersettings so swak dat dit nie van 'n padnetwerk voorsien kan word nie. Metodes van vervoer wat deur inwoners van informele nedersettings gebruik word sluit in busse, huurmotors/taxi's, treine en privaat voertuie. Busse en taxi's is die gewildste vervoermiddel, maar in die meeste gevalle het dit nie toegang tot die informele nedersettings nie. Dit het tot gevolg dat inwoners ver afstande na die bus- en taxi staanplekke toe moet stap.²⁰⁶⁵ Soos die stede groter word, word die afstande na die werkplekke verder. Dit raak veral plakkers en armes wat op die rand van die stede woon. Dit het 'n invloed op die finansies van huishoudings en die aantal ure wat tuis gespandeer word. Vervoer in die twintigste eeu het egter baie verbeter en daarin geslaag om afstande te verkort wat die lewe van veral die inwoners van informele nedersettings vergemaklik.²⁰⁶⁶ 'n Groot gedeelte

²⁰⁶⁰ Hindson and McCarthy 33. Die daaglikse voortbestaan van informele nedersetting geskied nie sonder geweld en konflik nie. Dit blyk dat geweld en konflik nou verbonde is aan die verskuiwing van mense. Cross *et al Migration into DFR* 95. Konflik is beide 'n primêre oorsaak en 'n produk van verhuising. Dit moedig nie net die mense aan om 'n gebied te verlaat nie, maar dit bepaal ook watter gebiede hulle kies om in te hervestig. Bekker & Louw *Conflict and migration in KwaZule-Natal in Informal settlements in Kwazulu-Natal* 103. Konflik beweeg mense om na meer toeganklike nedersettings te verhuis met die hoop dat daar vrede sal wees. Die verskuiwing van mense na informele vestigings kan geweld laat opvlam. Nuwelinge plaas bykomende spanning op die alreeds skaars hulpbronne. Navorsing het getoon dat die probleem rakende konflik aangespreek kan word eerstens deur die stabilisering van die bevolking wat in informele vestigings woon en tweedens deur die effektiewe bestuur van die nedersetting. 'n Paar gevalle studies in KwaZulu-Natal, bv Tshelimyama en Shakaville, het getoon dat geweld beheer kan word indien die invloed van mense in die gebiede beheer en beperk word.

²⁰⁶¹ Byerley & McIntosh "Administration of urban informal settlements" in *Informal settlements in KwaZulu-Natal* 145.

²⁰⁶² Hindson en McCarthy 22

²⁰⁶³ Baie nedersettings wat begin is as 'n nedersetting sonder munisipale dienste, het mettertyd die status van voorstede gekry. Plakkershuise word mettertyd verander in soliede wooneenhede en later word druk op die owerhede geplaas om basiese dienste soos water, elektrisiteit, riool, busse, skole en gesondheidsentrums te voorsien.

²⁰⁶⁴ Gilbert *The housing of the urban poor* 127; Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 170.

²⁰⁶⁵ Wilkins & Hofmeyer "Socio-economic aspects of informal settlements" in *Informal settlements in Kwazulu-Natal* 117.

²⁰⁶⁶ Gelderblom & Kok vol 1 100; Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 171.

van die inwoners in informele vestigings bestaan uit vrouens. Aangesien dit meestal mans was wat vir werksgeleenthede in aanmerking geneem is, het vroue hulle tot die informele sektor gewend. Die mees populêre informele handelsaktiwiteit waaraan deelgeneem is, het gewissel van *spaza* winkels en straathandel tot smokkelkroë of *shebeens*. Weens die informele handelsaktiwiteite wat deur vrouens beoefen is, het dit veroorsaak dat informele nedersettings 'n opmerklieke lae persentasie ekonomiese onaktiewe inwoners het.²⁰⁶⁷

7.3.6.2.8.2 VOORSIENING VAN DIENSTE AAN INFORMELE NEDERSETTINGS

Informele nedersettings het geen toegang tot enige dienste nie. Dit word gewoonlik opgerig op persele wat nie geskik is vir behuising nie en die ligging van die informele nedersettings word gereeld verander na aanleiding van vloede of grondverskuiwings, of verhuising.²⁰⁶⁸ Dit blyk egter dat die opgradering van dienste eerder in die formele as die informele nedersettings plaasvind. Sou dienste wel aan informele nedersetting voorsien word, vind dit baie stadig plaas en net die nodigste dienste word dan voorsien. Die verskaffing van dienste aan informele nedersettings word beïnvloed deur die ligging van die nedersetting. Ander faktore wat die verskaffing van dienste ook beïnvloed is die digtheid van die informele nedersettings en die konsentrasie van die gemeenskap. Baie van die informele nedersettings in Suid-Afrika is so geleë dat dit nie die infrastrukture besit om van dienste voorsien te word nie. Veral die voorsiening van water en elektrisiteit is in hierdie gevalle besonder moeilik.²⁰⁶⁹ In die gevalle waar die plaaslike owerheid nie dienste aan 'n gebied kan voorsien nie, word die voorsiening van dienste aan die gemeenskap oorgelaat. Hierdie gemeenskappe wend hulpbronne van energie, soos paraffien, gas, kerse, hout en kool aan ten einde elektrisiteit te

²⁰⁶⁷ Wilkins and Hofmeyer 113.

²⁰⁶⁸ Cook "Khayelitsha: new settlement forms in the Cape Peninsula" in *Apartheid City and Beyond* 129; Wilkens et al 133.

²⁰⁶⁹ May, May, Newton, Persad & Stravrou "Electricity and water provision" in *Informal settlements in Kwazulu-Natal* 135; Kiepel 125; Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 171. Sommige informele nedersettings is van elektrisiteit voorsien. Waar dit wel voorsien is, is dit gedoen deur vooruitbetaalde elektriese meters (*pre-paid meters*). Die voordeel verbonde aan die elektriese meters is dat geen uitgawes aangegaan moet word vir die bedrading van die huise nie. Om die strukture te bedraad is baie duur en dit is nie altyd moontlik om die konstruksies in informele nedersettings te bedraad nie en daarom word vooruitbetaalde meters verkies. Die installering van die meters gaan nie gepaard met hoë veiligheids- en kwaliteitsrisikos nie en daarom is die implementering in informele nedersettings moontlik. Die gebruiker koop die hoeveelheid elektrisiteit wat benodig en bekostig kan word en plaaslike owerhede het nie probleme met wanbetalings en begrotings nie. Wateraansluitingspunte (*standpipes*), net soos vooruitbetaalde elektriese meters, is ook in sommige informele nedersettings geïnstalleer. Weens die omvang en groei van die informele nedersettings, is dit nie altyd moontlik om water na elke struktuur in die informele nedersettings aan te lê nie. Ten einde hierdie probleem aan te spreek is 'n openbare waternetwerk verskaf. Die openbare waternetwerk bestaan uit wateraansluitingspunte en waterverskaffingsstalletjies. Vooruitbetaalde meters en aansluitingspunte of watervoorsieningsstalletjies het 'n dramatiese verbetering in die potensiaal om dienste te verskaf teweeggebring. McRae "A strategy for power and water transfers in Southern Africa" 1991 *Africa Insight* vol 21 no 1 14-18; Saunders "Pre-pay water

Vervolg...

voorsien.²⁰⁷⁰ Huishoudings in informele nedersettings spreek hulle behoeftes na water op verskillende maniere aan. Waar hulle naby aan formele nedersettings woon, word 'n emmer water teen 'n bedrag geld gekoop. Waar die informele nedersetting nie naby 'n formele nedersetting geleë is nie, word water vanuit riviere en spruite verkry.²⁰⁷¹

Ten spyte van die afwesigheid van dienste in die informele nedersettings, word daar tog wesenlike beleggings in sodanige nedersettings gemaak.²⁰⁷² Die oplossing is egter nie om ontwikkelingshulpbronne in die ontoeganklike woongebiede beskikbaar te stel nie, maar om dit te versprei na meer lewensvatbare, volhoubare en toeganklike nedersettings naby aan waar armes hulle tans bevind. Op die manier kan die dilemma tussen volhouding en aanspreking van behoeftes oorkom word.²⁰⁷³

7.3.6.2.8.3 OPGRADERING NA EIENDOMSREG

'n Kritieke punt in die stabilisering van gemeenskappe hou verband met eiendomsreg of verblyfsekerheid. Stabiliteit verseker die kontinuïteit van ontwikkeling.²⁰⁷⁴ In hierdie verband is veral die maatreëls van die *Wet op Opgradering van Grondbesitregte*,²⁰⁷⁵ die *Wet op Herstel van Grondregte*,²⁰⁷⁶ die Grondhervorming-Loodsprogram van 1995 en die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*²⁰⁷⁷ van groot belang. Ingevolge artikel 62 van die laasgenoemde Wet kan voorlopige eiendomsreg toegeken word ten opsigte van persele wat in die proses van opmeting is en wat na opmeting en dorpsuitleg met die minimum koste tot volledige eiendomsreg opgegradeer kan word.²⁰⁷⁸ By plakkerskampe is grond egter dikwels nie opmeetbaar nie en skep dit die probleem dat die Wet nie hier toegepas kan word nie. Die *de facto* kontrole oor grond en ander materiële hulpbronne is in hierdie geval van deurslaggewende belang. Die persoon wat grond beheer, beheer toegang tot residensiële ruimte en is in staat om surplusse in te vorder by wyse van huur, heffings en belasting. Beheer oor residensiële hulpbronne in infrastrukture beteken ook beheer oor sosiale bestaan in 'n plaaslike gemeenskap.²⁰⁷⁹

metering has come of age" September 2000 *Imiesa* vol 25 49.
²⁰⁷⁰ Wilkens *et al* 121.
²⁰⁷¹ May *et al* 140-141.
²⁰⁷² So bv word beleggings deur mynhuise gemaak in die vorm van oprigting van klinieke en skole. Verdere beleggings deur die openbare sektor sluit o a in die beskikbaarstelling van geld vir die bou van 'n opleidingsentrum of sportfasiliteite.
²⁰⁷³ Kiepel 102; Hindson and McCarthy 22.
²⁰⁷⁴ Hindson and McCarthy 34.
²⁰⁷⁵ 112 van 1991.
²⁰⁷⁶ 22 van 1994.
²⁰⁷⁷ 67 van 1995.
²⁰⁷⁸ Bouillon *Ongepubliseerde Verhandeling* 106-141.
²⁰⁷⁹ Morris and Hindson 161.

Sekerheid van verblyfreg (en veral eiendomsreg) is vir die meeste plakkers belangrik en as dit nie realiseer nie, sal hulle gewoonlik nie groot somme geld en tyd in hulle huise belê nie - 'n situasie wat dikwels swakgeboorde tydelike strukture tot gevolg het. Waar eiendomsreg of verblyfsekerheid nie bestaan nie, word huise so gebou dat dit maklik na 'n ander perseel verskuif kan word.²⁰⁸⁰ Waar grond onwettig beset word, is verblyfregte meer problematies, alhoewel die *Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Verblyfreg*²⁰⁸¹ en die *Wet op die Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onregmatige Besetting van Grond*²⁰⁸² tydelike beskerming teen die uitsetting aan plakkers verleen. Plakkers vestig meestal aan die rand van stede en soos stede groei, word hierdie grond vir stedelike ontwikkeling benodig. Ontwikkelingsgrond wat goed geleë is vir woondoeleindes word al hoe moeiliker bekombaar en meer mense word gedwing om grond te koop. Sodra grond blootgestel word aan die eiendomsmark, word die beskikbaarheid daarvan bepaal deur pryse. Grondpryse in derdewêreldlande is baie hoog as gevolg van spekulasie, dienste, sonering en die hoë koste van boumateriaal. Dit bemoeilik die verkryging van eiendomsgrond of formele behuising deur plakkers en lae-inkomste gesinne.²⁰⁸³

7.3.7 ALTERNATIEWE OPLOSSING VIR INFORMELE NEDERSETTINGS IN SUID-AFRIKA

7.3.7.1 INLEIDING

Plakkers is nie net in Suid-Afrika 'n probleem nie, maar in die meeste derdewêreldlande. Die omvang van informele behuising in hierdie lande, word geïllustreer deur die feit dat plakkers meer as 'n kwart van die bevolking in groot stede uitmaak en in sommige gevalle vorm dit selfs die grootste deel van die bevolking.²⁰⁸⁴ Dit het gelei tot verskillende oplossings om die behuisingsprobleem in hierdie lande die hoof te bied.²⁰⁸⁵ Een daarvan, wat veral die private sektor betrek, is *pirate urbanisation*.

7.3.7.2 PIRATE URBANISATION: DIE VOORBEELD VAN BOGOTA

Bogota het al die middelpunt van baie studies gevorm. Hierdie land het 'n geweldige bevolkingsgroei getoon wat veroorsaak het dat 'n groot getal²⁰⁸⁶ nuwe behuisingseenhede per jaar benodig is om almal

²⁰⁸⁰ Gilbert *The housing of the urban poor* 125.

²⁰⁸¹ 62 van 1997.

²⁰⁸² 19 van 1998.

²⁰⁸³ Latsky "The legal challenge of structuring housing finance for low income communities" in Van der Walt (ed) *Land reform and the future of landownership in South Africa* 55-58; Gilbert *The housing of the urban poor* 125; Gelderblom & Kok vol 1 160; Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 173.

²⁰⁸⁴ Gelderblom & Kok vol 1 154.

²⁰⁸⁵ Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 168.

²⁰⁸⁶ Ongeveer 70 000.

te huisves.²⁰⁸⁷ Die regering van Bogota was egter nie in staat om behuising aan die snelgroeiende bevolking te voorsien nie en grootskaalse onwettige oprigting van strukture, wat dien as huise, het plaasgevind.²⁰⁸⁸ Ten spyte hiervan, het grootskaalse besetting van grond nie in Bogota plaasgevind nie. Die wyse waarop die stedelike armes toegang tot grond verkry het, was deur 'n proses genaamd *pirate urbanization*.²⁰⁸⁹

7.3.7.3 WAT IS PIRATE URBANIZATION

Pirate urbanization (barrios piratos) verskil van gewone plakkery daarin dat grond van die eienaar gekoop word en nie net geneem of beset word nie. Ontwikkelaars koop landelike grondstukke wat aan die rand van stede geleë is en verdeel dit sonder om aan die onderverdelingsregulasies of die standaarde vir dienstevoorsiening of soneringswette te voldoen. Nodeloos om te sê dat die toestemming van plaaslike owerheid ook nie verkry word nie. Slegs die minimum dienste, soos geskrapte paaie en wateraansluitingspunte, word deur die ontwikkelaar aan die onderverdeelde erwe voorsien. Hierdie erwe word dan aan die behuisingloses verkoop. Die kopers is meestal mense met 'n inkomste wat nie genoeg verdien om formele behuising te bekostig nie. Hoewel meeste van hierdie mense nie toegang tot krediet het nie, onderhandel die ontwikkelaar gewoonlik self met die koper oor betaalmetodes en die bedrag wat maandeliks gevorder sal word. Gewoonlik word vereis dat ongeveer die helfte van die koopsom as deposito aangebied word.²⁰⁹⁰ Nadat die kooporeenkoms gesluit is, kan die koper enige soort huis van enige materiaal op sy erf oprig.²⁰⁹¹

In die verlede is 'n hele aantal van die *pirate urbanization* ontwikkelings gewettig en sodoende is 'n groot aantal van die bevolking toegang tot wettige openbare dienste en eiendomsreg verskaf en is onwettige huise geïnkorporeer in die wettige eiendomsmark. Sommiges vind dit vreemd dat hierdie tipe nedersettings, waarvan die ontwikkeling ooglopend onwettig geskied het, toegelaat word. Die regering van Bogota is egter deeglik bewus van die feit dat behuisingloses grond benodig vir behuising, maar die siening bestaan dat as die mense gedwing word om dienste te installeer of om aan die beplanningstandaarde te voldoen, die inwoners die gebied sal verlaat. Die beginsel moedig privaat

²⁰⁸⁷ U h v beramings deur die Verenigde Nasie gedoen, sou die bevolking van Bogota teen 2000 ongeveer 6,9 miljoen wees. Dit is 'n bevolkingsgroei van ongeveer 250 000 mense per jaar, waarvan die helfte trekarbeiders is.

²⁰⁸⁸ Die regering van Bogota kon slegs ongeveer 15 000 huise per jaar bou. Die die oorblywende behuising (meer as 75%) is verkry deur die onwettige oprigting van geboue deur lae-inkomste gesinne wat nie vir staatsbehuising kwalifiseer nie.

²⁰⁸⁹ Daar word beweer dat soveel as ongeveer 60% van Bogota se bevolking in gebiede woon wat ontstaan het a g v *pirate urbanization*. Gelderblom & Kok vol 1 221.

²⁰⁹⁰ Die kopers word 'n tydperk van drie tot vier jaar gebied om die koopsom te betaal waarna titelaktes aan die kopers oorhandig word.

²⁰⁹¹ Gelderblom & Kok vol 1 222. Gilbert "The housing of the urban poor" 150.

eiendomsreg aan en verminder die moontlikheid van onwettige grondbesittings.²⁰⁹² Die belangrikste voordeel van *pirate urbanisation* is dat die ontwikkelaar die finansiering vir die aankoop van die grondstuk aan die koper verskaf, wat meebring dat die privaatsektor by hierdie vorm van behuisingsontwikkeling betrek word sonder die streng voorskrifte van die formele bank- en finansieringssektor.²⁰⁹³ Die probleme wat *pirate urbanization* vir beplannings- en diensverskaffingsagente veroorsaak, kan nie geïgnoreer word nie. Dit het 'n paar voor-die-hand-liggende, maar baie belangrike nadele. Die oprigting van hierdie vorm van behuising, gaan gewoonlik gepaard met die oortreding van beplanningsregulasies. Die grond word wettig bekom, maar die behuising word onwettig geadministreer, deurdat dit nie deur die beplanningsowerhede gereguleer kan word nie. Weens die ligging van die grondstukke, kan dienste dikwels nie verskaf word nie.²⁰⁹⁴ Laastens word plaaslike owerhede gedwing om fasiliteite toe te ken, waar rasoniese grondgebruikstoekening sodanige bediening uitsluit.

Pirate urbanization is nie 'n proses wat deur die politieke leiers of die beplanningsowerhede gereguleer kan word nie. Daar is gevind dat armes soms baie geld vir 'n ongedienste erf moes betaal in die *pirate urbanization* ontwikkelings, terwyl hulle dieselfde sou betaal vir 'n gedienste erf in die stedelike gebiede. Derhalwe is sommige skrywers van mening dat

if there were adequate taxes on land speculation, an efficient government site-and-services programme and a larger budget to provide necessary infrastructure and community services, the poor would fare much better than they do now.²⁰⁹⁵

7.3.7.4 REDES WAAROM *PIRATE URBANIZATION* BLY VOORTBESTAAN EN STEEDS UITGEBREI WORD IN BOGOTA

Daar bestaan vyf redes waarom *pirate urbanization* bly voortbestaan en steeds uitbrei in Bogota:

- i. In die afwesigheid van enige alternatiewe, blyk dit dat die stedelike behuisingloses tevrede is met die sisteem, want dit het toegang tot krediet gefasiliteer en hulle is toegelaat om hulle eie soort behuising op te rig. Toegang tot behuising het aan hierdie mense die geleentheid gebied om kamers uit te verhuur en sodoende 'n inkomste te genereer. Ten spyte van die nadele verbonde aan *pirate urbanization* het weinig behuisingloses egter enige klagtes teen die ontwikkelaars ingedien. Dit blyk dat hierdie persone van mening is dat die sisteem hulle nie

²⁰⁹² Gilbert *The housing of the urban poor* 151; Gelderblom & Kok vol 1 222.
²⁰⁹³ Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 169.
²⁰⁹⁴ Gelderblom & Kok vol 1 221-223.
²⁰⁹⁵ Gelderblom & Kok vol 1 223.

enigsins swakker behandel het as enige ander politieke-ekonomiese sisteem nie en dat dit dalk die rede mag wees waarom hulle die stelsel aanvaar het.

- ii. Die ontwikkelaars van die *pirate urbanization*-ontwikkelings ondersteun die stelsel en navorsing het getoon dat hulle aktiwiteite selde met die aktiwiteite van groot konstruksie- en ontwikkelingsmaatskappye in die stede oorvleuel het. Hierdie stelsel word uitsluitlik deur entrepreneurs behartig en nie deur groot maatskappye nie.
- iii. Grondeienaars het voordeel getrek uit *pirate urbanization*. Soos die meganisme van hierdie ontwikkeling aan armes aandele in die eiendomsisteem gegee het, het dit die heiligheid van private eiendom *per se* ondersteun.
- iv. Dit blyk dat dienste tog na 'n tyd aan hierdie gebiede voorsien is, wat permanensie aan die gebiede verleen het.
- v. Beide die regering en die privaat sektor vind baat by die stelsel. Die voordeel wat dit vir die regering inhou, is dat dit die sosiale verpligtinge en koste om behuising te voorsien, verminder het. Die voordeel vir die privaat sektor is dat *pirate urbanization* goedkoop behuising voorsien het wat druk van die werkgewer verminder vir loonverhogings, ten einde behuising te bekom.²⁰⁹⁶

7.3.7.5 TEN SLOTTE

On the whole, pirate urbanizers derive from lower middle-income groups who view the mechanism as a risky but legitimate route for upward social mobility.²⁰⁹⁷

Alhoewel studies in Bogota aangetoon het dat *pirate urbanization* nie effektief of onpartydig werk nie, blyk dit dat dit tog goed werk in die konteks van die funksionering van die ontwikkelende stede. Dit verseker stedelike behuisingsloses toegang tot grond en in die proses word die moontlikhede van grondbesetting verminder. Hierdie wyse van grondverkryging het veroorsaak dat minder as 1% van Bogota se behuising plaasvind in besette gebiede.²⁰⁹⁸

7.3.7.6 PIRATE URBANIZATION AS ALTERNATIEF VIR DIE SUID-AFRIKAANSE PROBLEEM

Derhalwe moet besin word of *pirate urbanization* nie in sekere gevalle 'n geskikte alternatief vir behuisingsbeplanning in Suid-Afrika bied nie. Soos reeds hierbo genoem, ondervind Suid-Afrika geweldige probleme met plakkery. 'n Groot getal van die Suid-Afrikaanse bevolking is sonder behuising en in sommige gevalle kan hierdie mense nie grond of behuising bekostig nie.

Pirate urbanization kan in bepaalde omstandighede 'n goeie teenvoeter vir plakkery wees. In hierdie

²⁰⁹⁶ Gelderblom & Kok vol 1 225.

²⁰⁹⁷ Gelderblom & Kok vol 1 224.

²⁰⁹⁸ Gelderblom & Kok vol 1 226.

geval verkry 'n persoon gevestigde regte op 'n grondstuk, maar slegs minimale noodsaaklike dienste sal verskaf kan word. Tans verkry plakkers geen eiendomsreg op die grond wat hulle beset nie en daar word ook nie dienste voorsien nie. Grond hiervoor hoef nie noodwendig van privaat eienaars verkry te word nie, maar ongebruikte staatsgrond kan ook vir dié doel aangewend word.²⁰⁹⁹ Dit impliseer egter 'n mate van samewerking tussen die openbare sektor en ontwikkelaars. Die grond sal teen 'n billike vergoeding deur die staat aan die ontwikkelaar beskikbaar gestel moet word, terwyl die ontwikkelingsproses deur privaat ontwikkelaars hanteer word. 'n Meer soepel benadering tot ontwikkeling en onderverdeling sal dus gevolg moet word.²¹⁰⁰ 'n Buigsamer benadering tot ontwikkeling en onderverdeling mag wel probleme veroorsaak, maar die effek daarvan mag minder traumaties wees en op die lang duur vrugte afwerp. Die ontwikkeling en onderverdeling van die gemelde grondstukke kan deur middel van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* ontwikkel word. Die Wet stel dit ten doel om spoedige verskaffing en ontwikkeling van grond vir residensiële behoeftes en gebruike te bevorder en om in die proses sekuriteit van titel te voorsien.²¹⁰¹

Die sukses wat *pirate urbanization* in Bogota behaal het wys daarop dat beplanning wel 'n verskil kan maak as mense 'n geleentheid gegun word om hul saak te stel en as die regering bereid is om van konvensionele beplanning af te sien. Die behoefte van die armes, moet aangespreek word in enige beplanningstrategie wat net lyk of dit suksesvol kan wees.²¹⁰² Dit mag wees dat beplanners nie sal saamstem oor die positiewe gevolge van *pirate urbanization* nie. Beplanners moet hulself egter die volgende afvra:

- i. As stedelike beplanning nie daarin slaag om armes toegang tot grond vir behuising in 'n gebied wat vir hulle geskik is om 'n inkomste te verdien, verskaf nie, moet beplanning dan nie eerder gesien word as 'n struikelblok eerder as 'n riglyninstrument nie?
- ii. As voortgegaan word met die toepassing van die rigiede beplanningwetgewing en bly swig voor politieke druk, is dit nie logies dat onwettige grondbesetting sal bly plaasvind nie?

Dit is nie net arm mense wat in plakkerskampe woon nie. Meestal verdien 'n groot gedeelte van die plakkersgemeenskap 'n inkomste, maar dit is onvoldoende om behuising in stede te bekom. Hulle wend hulle tot informele nedersettings, waar dit goedkoper is om te woon, maar

²⁰⁹⁹ Dit blyk dat ongeveer 'n kwart (32 miljoen hektaar) van Suid-Afrika se grond in staatsbesit is. Groot stukke grond wat vir behuising geskik is, word tans nie gebruik nie en kan vir projekte soos *pirate urbanization* aangewend word. Politieke redaksie "Ongebruikte staatsgrond moet verdeel word-DP" in *Beeld* van 18 April 2000.

²¹⁰⁰ Pienaar & Bouillon *Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings* 169.

²¹⁰¹ U h v die Wet, kan die Ontwikkelingstribunaal ongeveer 120 dae nadat die grondontwikkelingsaansoek i t v die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* ingedien is, die aansoek aanhoor en 'n besluit daaroor neem. Dit beteken dat die *pirate urbanization*-ontwikkeling binne ses maande van regte voorsien kan word.

die feit bly staan dat ook hierdie mense 'n behoefte aan eiendomsreg het. Dit is die groep mense wat baat sal vind by die voorgestelde skema.

7.4 GEVOLGTREKKINGS EN AANBEVELINGS

Die voorsiening van behuising ingevolge die *Grondwet* bestaan uit drie duidelik onderskeibare komponente. Die eerste is die “reg op toegang,” nie slegs tot behuising nie, maar geskikte behuising.²¹⁰³ Dit handel met die behoeftes van die gemeenskap. Die behoeftes van gemeenskappe verskil van mekaar. In *S v Zuma*²¹⁰⁴ is beklemtoon dat “adequate housing does not and cannot mean whatever we might wish it to mean. There are limits to what society can reasonably afford.” Die tweede komponent is die plig wat die *Grondwet* op die staat plaas om alle redelike wetgewende en ander maatreëls te tref om binne sy beskikbare middele hierdie reg te verwesenlik. Waar hulpbronne nie beskikbaar is nie, sal die houe nie die staat regtens verplig om voldoende hulpbronne te voorsien ten einde hierdie reg te verwesenlik nie. Die laaste vereiste is die sogenaamde “anti-uitsettings-“ en “anti-slopings” waarborge. Hierdie bepaling dien as waarborg om die gebruike en handeling van die apartheidsera te voorkom. Hierdie waarborge dra by tot die daarstelling van sekerheid van besitreg aan diegene wat van geskikte behuising voorsien word.²¹⁰⁵ In die lig van bogenoemde, is dit duidelik dat geskikte behuising uit verskeie komponente bestaan en dat hierdie komponente deur die houe in aanmerking geneem sal word alvorens afdwinging van die verpligting ingevolge artikel 26 teen die staat volg.

Uit navorsing wat deur taakspanne²¹⁰⁶ onderneem is, blyk dit dat die *Habitat Agenda*, onbekend aan die besluitnemers en beleidmakers is. Daar bestaan dus 'n ernstige behoefte aan opleiding in die *Habitat Agenda*.²¹⁰⁷ Ten spyte van die feit dat Suid-Afrika een van die 171 lande was wat die *Habitat Agenda* onderteken het, is daar weinig getuieis van die implementering daarvan. Tog word daar gepoog om behuisingsontwikkeling in Suid-Afrika by wyse van beleidsdokumente te vestig. Hierdie beleidsdokumente sal slegs suksesvol toegepas kan word, indien dit die strategieë wat deur die *Habitat Agenda* voorgestel word, vervat en implementeer. Die behuisingsbeleid bevat agt breë beginsels²¹⁰⁸ vir behuisingsaktiwiteite wat van toepassing is op alle rolspelers in die behuisingssektor.

²¹⁰² Gelderblom & Kok vol 1 246.

²¹⁰³ Een standaard huis mag geskik vir een gesin wees, maar nie vir 'n volgende nie.

²¹⁰⁴ 1995 2 SA 642 (KH) 652.

²¹⁰⁵ Gutto *LAWSA* par 4.

²¹⁰⁶ Hier word verwys na die *Expert Group Meeting*.

²¹⁰⁷ United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) *Special Session of the UN General Assembly for an Overall Review and Appraisal of the Implementation of the Habitat Agenda* <http://www.cin.gov.cn/habitat/en/S/background/Habitat%20II.htm> [Datum van gebruik: 28 Januarie 2003]; Onbekend Expert group meeting 2.

²¹⁰⁸ Hierdie agt beginsels behels:

Vervolg...

Dit is saamgestel uit die *Behuisingswet*, die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering* en die *Witskrif op Behuising*. Die regering se algemene benadering tot die behuisingsuitdaging is gemik op die mobilisering van hulpbronne en inisiatiewe van die gemeenskap, die privaat sektor en die staat. Ten einde uitvoering te gee aan die oogmerke waarmee gepoog word om met die behuisingsbeleid te bereik, word die Suid-Afrikaanse behuisingsbeleid gebaseer op ongeveer sewe strategieë.²¹⁰⁹ Elkeen van bogenoemde vorm 'n integrale deel van die beleid. Indien een van die strategieë uitgelaat word, kan die ander strategieë nie aangewend word nie.

Huur is 'n behuisingskeuse wat baie belangrik is vir verskeie persone, soos enkelopende persone, vrouens, studente en pasgetroude persone. Dit bied ook uitkoms aan die lae-inkomste en arm mense. Sonder toegang tot huurbehuising, sal die reeds snelgroeïende inval van vakante grond vir doeleindes van die oprigting van informele behuising, toeneem.²¹¹⁰ Huurbehuising vir lae inkomste groepe is egter nog nie ten volle as alternatiewe behuisingsvorm in Suid-Afrika ontwikkel nie. Sommige van die redes waarom huurbehuising nog nie ernstig opgeneem is nie, is die geskiedenis van huur biokotte en kultuur van wanbetaling. Ander redes sluit in die feit dat eiendomsreg belangrik is vir lae-inkomste groepe veral gesien in die lig van die feit dat swartes jare lank verbied is om hulle eie huise te besit. Huurbehuising is op hierdie stadium egter nie baie suksesvol in Suid-Afrika nie. Die rede daarvoor is wanbetaling van huurgeld. Dit blyk egter of die probleem oorkom kan word indien deur-tot-deur insameling van huurgeld geskied. 'n Tweede moontlike wyse om huurbehuising suksesvol as alternatiewe vorm aan te wend, is om huur met eiendomsreg te kombineer. Wat hiermee bedoel word,

- (i) Persoon-gesentreerde ontwikkeling en vennootskappe.
- (ii) Oordrag van vaardighede en ekonomiese bemagtiging.
- (iii) Regverdigheid en gelykheid.
- (iv) Uitoefening van keuses.
- (v) Kwaliteit en bekostigbaarheid.
- (vi) Innoverende denke.
- (vii) Deursigtigheid, aanspreeklikheid en monitering.
- (viii) Volhoubaarheid en fiskale bekostigbaarheid.

Vir 'n volledige bespreking van hierdie beginsels sien Department of Housing "Chapter 2" in *The National Housing Code of South Africa* <http://www.housing.gov.za/code/default.asp> [Datum van gebruik: 30 November 2003].

2109

Dit behels *inter alia* die volgende:

- Stabilisering van die behuisingsomgewing ten einde die maksimum voordeel vir die staat se behuisingsbegroting te verseker en beleggings van die privaatsektor te fasiliteer.
- Mobilisering van behuisingskrediet op 'n volhoubare basis en die om bekerning van gebruikers te verseker.
- Verskaffing van subsidie-bystand aan voorheen benadeelde huishoudings ten einde hulle toegang tot behuising te verleen.
- Ondersteun die behuisingsproses d m v 'n ondersteuningsprogram wat mense in staat stel om hulle eie huise te bou.
- Rasionalisering van institusionele bevoegdhede binne 'n volhoubare langtermyn institusionele raamwerk.
- Fasilitering van spoedige vrystelling en verskaffing van dienste op grond.
- Koördinering van die regering se betrokkenheid by ontwikkeling.

is dat huurders geleentheid gegun moet word om die huureiendom te koop nadat dit oor 'n tydperk gehuur is. Die huurder toon dan dat hy/sy bevoeg is om 'n sekere bedrag vir behuising per maand kan betaal. Die vooruitsigte van eiendomsreg sal huurders ook aanspoor om die eiendom in 'n goeie toestand te hou.²¹¹¹ Huurbehuising is besig om in 'n belangrike vorm van behuising te ontwikkel in veral provinsies soos Gauteng, KwaZulu-Natal en stede met 'n aaneenlopende invloed van mense.²¹¹²

Huurbehuising is uiters volhoubaar en bied wesenlike geleenthede ten opsigte van integrasie van stede, ekonomiese ontwikkeling en bekamping van armoede. Dit verskaf akkommodasie aan die armste van die armes en aan daardie huishoudings wat nie vir behuisingssubsidie kwalifiseer nie. Huurbehuising verhoog ook die doel van stedelike gebiede deur 'n verhoging in die digtheid daarvan en dit fasiliteer stedelike vernuwing in die middestede, slums en swart gebiede. Huurbehuising en eiendomsreg skep saam 'n gesonde en lewende behuisingssektor. Elke behuisingsbeleid moet dus daarna streef om beide vorme van besitreg aan te moedig ten einde op so 'n wyse by te dra tot die verbetering van die behuisingssektor. Die inhoud van die huidige Suid-Afrikaanse behuisingsbeleid is egter kommerwekkend aangesien dit nie voorsiening maak vir die implementering of bevordering van huurbehuising nie.²¹¹³

Informele nedersettings is 'n internasionale verskynsel. Die meeste wêreldstede word in 'n stadium gekenmerk deur informele nedersettings, veral tydens vinnige verstedeliking. Dit word aangespoor deur ekonomiese groei, die persepsie van werksgeleenthede in stede en die verarming van die platteland. Die probleem met ontwikkelende lande is die absolute armoede van mense wat die stad binnekom en die gebrek aan werksgeleenthede in die formele ekonomie. Dit beteken dat hierdie mense nie in die formele behuisingsmark opgeneem kan word nie.

In die vroeë sestigs het die meeste ontwikkelende lande aangeneem dat slegs die openbare sektor behuising, wat veilig, netjies en higiënies is, aan die lae inkomste groepe moet verskaf. Ten spyte van die siening het die sigbaarheid van informele nedersettings toegeneem in die ontwikkelende lande. Die algemene siening op daardie tyd was dat informele nedersettings benede die nasionale standaard was en dat dit 'n kriminele misbruik van grond is. Dit het gelei tot die nie-erkenning van die nedersetting en tot massa slopingsprogramme daargestel deur die regering. Beleggings in konvensionele behuising deur die regerings is egter voortgesit. Hierdie behuising was baie duur en

²¹¹⁰ Gilbert *et al* *Low-income rental housing* 144.
²¹¹¹ Sundberg and Thunström *Housing finance* 45.
²¹¹² Martin Creamers' *Engineering News Online*.
²¹¹³ Martin *Rental housing* 58.

arnes kon dit nie bekostig nie.

Dit is algemene kennis dat plakkery gepaard gaan met die onwettige besetting van grond. Die noodigheid om grond onwettig te beset moet verminder word deur die beskikbaarstelling van grond vir informele nedersettings, veral in die gebiede waar die mense verkies om te woon. Die verskyning van groot informele nedersettings op die rand van die stede, is 'n duidelike breuk met territoriale apartheid. Alhoewel die hervormingstrategie van die tagtigerjare die permanensie van swartes in die stede begin aanvaar het en ook die realiteite en noodsaaklikheid van swart verstedeliking begin besef het, het die volgehoue kontrole oor stedelike invloei en privaat eiendomsregte, arm swartes op die rand van die stede gehou. Die groei in die getal mense in die swart gebiede op die rand van die stede, het die skaarsheid van residensiële hulpbronne soos grond, behuising en dienste beklemtoon en het aanleiding gegee tot grootskaalse kompetisie vir hierdie hulpbronne. 'n Oplossing is om reeds bestaande informele nedersettings op te gradeer as deel van lae-koste behuisingskemas wat reeds deur plaaslike owerhede onderneem word. Deur basiese dienste soos strate en riolering te verskaf, sal die toestande in informele nedersettings verbeter. Die plaaslike owerheid kan as deel van die dienste, voorafbetaalde (*prepaid*) wateraansluitingspunte (*standpipes*) en elektrisiteitsmeters, gratis in die gebied installeer. Sodoende kan mense toegang tot hierdie dienste verkry soos hulle geld het en niemand word benadeel nie.

Deur te kyk na die positiewe aspekte van informele nedersettings kan die probleem in Suid-Afrika aangespreek word. Die eerste stap sal 'n positiewe en duidelike regeringsbeleid wees. Informele nedersettings is 'n komplekse aangeleentheid wat 'n gebalanseerde en multi dimensionele beleidsraamwerk vereis wat alle vlakke daarvan kan aanspreek. Dit is belangrik dat die regering sal aanvaar dat daar 'n behoefte vir en voordele verbonde aan grootskaalse stedelike uitbreiding is, dat 'n groot gedeelte van stedelike groei informeel sal wees en sal erken dat informele nedersettings 'n geskikte en volhoubare vorm van lae inkomste behuising is.

Pirate urbanization kan 'n goeie teenvoeter vir plakkery wees. In hierdie geval verkry mense eiendomsreg op die stukke grond en minimale noodsaaklike dienste sal verskaf kan word. Tans verkry plakkers geen verblyfreg op die grond wat hulle beset nie en daar word ook nie dienste voorsien nie, aangesien dit meestal privaat eiendom is wat beset word. So 'n projek hoef nie noodwendig deur privaat ontwikkelaars bedryf te word nie, maar die staat of plaaslike owerhede kan dit ook bedryf. Grond hiervoor hoef ook nie noodwendig van privaat eienaars verkry te word nie, maar ongebruikte staatsgrond kan ook vir die doel aangewend word. Dit blyk dat ongeveer 'n

kwart²¹¹⁴ van Suid-Afrika se grond in staatsbesit is. Groot stukke grond wat vir boerdery en behuising geskik is, word tans nie gebruik of doeltreffend gebruik nie en kan vir projekte soos *pirate urbanization* aangewend word.

'n Buigsamer benadering tot ontwikkeling en onderverdeling sal gevolg moet word. Die behoeftes van armes moet primêr aangespreek word in enige beplanningstrategie. Tog het 'n groot gedeelte van die plakkersgemeenskap 'n inkomste, maar dit is onvoldoende om behuising in stedelike gebiede te bekom. Ook die behoeftes van hierdie groep moet aangespreek word. Al drie sfere van regering het hulself verbind aan 'n Suid-Afrika waarin elke persoon toegang tot geskikte behuising het. Die geleentheid om hierdie visie te verwesenlik is uiteengesit in die Behuisingskode en -beleid.

²¹¹⁴

Ongeveer 32 miljoen hektaar.

HOOFSTUK 8

GEVOLGTREKKINGS EN SLOT

8.1 GEVOLGTREKKINGS EN AANBEVELINGS

Soos in die eerste hoofstuk aangetoon, is in hierdie studie ondersoek ingestel of die voorgestelde grondontwikkelingsprosedure gestel vir stedelike en landelike grondontwikkeling die gewenste uitwerking op geïntegreerde volhoubare ontwikkeling het en watter rol geïntegreerde ontwikkelingsplanne, ander wetgewing en openbare deelname hierin speel.

Hierin is tot die gevolgtrekking gekom dat regte in eiendom 'n belangrike rol in geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling speel. Die inhoud, uitleg en interpretasie van artikel 25 van die *Grondwet* is tans nog ietwat onduidelik en dit is duidelik te sien in die uiteenlopende uitsprake wat die howe in die verband gelewer het.²¹¹⁵ Voor 1994 is eiendomsreg erken as die sterkste reg wat 'n persoon op eiendom kan hê en het ander regte in eiendom nie dieselfde posisie in die Suid-Afrikaanse reg beklee nie. Soos aangetoon in hoofstuk 2 het hierdie posisie egter verander. Die probleem wat nou ontstaan, is dat hierdie posisie nie altyd in ooreenstemming met die bepalinge van die *Grondwet* en ander wetgewing toegepas word nie. Eiendomsreg word dikwels steeds bo ander regte in eiendom gestel. Voorbeelde hiervan is waar onwettige plakkers in sommige gevalle teenstrydig met statutêre voorskrifte van eiendom uitgesit word. Die gevolgtrekking is derhalwe dat heelwat besluitnemers op provinsiale en plaaslike owerheidsvlak nog nie die klemverskuiwing ten opsigte van eiendom en ander regte in eiendom begryp nie en dit een van die redes is waarom deur hierdie mense sterk aanspraak gemaak word dat eiendomsreg steeds die sterkste reg in eiendom is.

In hoofstuk 2 is aangetoon dat geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning tans bestaan uit *inter alia* die beplanningsreg en die ontwikkelingsreg. Weens die feit dat hierdie twee dissiplines oorvleuel en van toepassing is op dieselfde vakgebied, naamlik beplanning, behoort dit eerder as een dissipline naamlik ontwikkelingsbeplanningsreg, gesien te word. Indien dit as een dissipline beskou word sal dit regsekerheid tweewegbring. Dit sal verder meebring dat meerdere wette en beleidsdokumente in een wet en beleidsdokument vervat kan word wat die aangeleentheid reël. Dit sal die bestuur van grondontwikkeling deur die plaaslike owerhede vergemaklik. Hierdie voorstel is in lyn met die nuutste wetgewing wat gedurende Oktober 2003 in Gauteng gepromulgeer is, te wete die *Gateng Wet*

²¹¹⁵ Sien *inter alia* die bespreking van die *First National Bank*-saak en die *Lebowa Mineral Trust*-saak by 2.2.3.1 hierbo.

op *Ontwikkelingsbeplanning*.²¹¹⁶ Bogemelde sal bydra tot die bereiking van geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling in Suid-Afrika.

Daar is in hoofstuk 3 aangetoon dat, ten spyte van die bepalings van die *Witskrif op Grondhervorming*, 'n groot gedeelte van die wetgewing wat in die apartheidsera gegeld het, steeds van toepassing op grondontwikkeling in Suid-Afrika is. Die voorstel is gemaak dat 'n geïntegreerde, effektiewe en gelyke beplanning en ontwikkelingsstelsel ontwikkel moet word. Pogings deur die regering in die vorm van die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*²¹¹⁷ is aangewend om hierdie oogmerk te bereik. Die gevolgtrekking is egter dat die regering nie in hierdie doel geslaag het nie, aangesien die prosedure in hierdie Wet uiteengesit te omvangryk is en nie altyd toeganklik is vir diegene wat werklik behoefte daaraan het nie. Die feit dat hierdie Wet parallel met die Ordonnansies van toepassing op dorpe aangewend is, het veroorsaak dat dit nie tot sy volle potensiaal aangewend is nie. 'n Groot meerderheid van die ontwikkelaars het steeds die onderskeie Ordonnansies aangewend. Ten spyte van die feit dat bogemelde Wet 'n verpligting op plaaslike owerhede plaas om die grondontwikkelingsbeginsels uiteengesit in artikel 3 toe te pas wanneer 'n aansoek vir die ontwikkeling van grond ontvang word, is die praktyk egter dat aansoeke nie teen hierdie beginsels gemeet word nie, maar steeds gemeet word aan die stadsbeplanningsbeginsels, wenslikheid en noodsaaklikheid. Die gevolgtrekking is dus dat die nie-verwydering van wetgewing van toepassing op grondontwikkeling wat reeds in die apartheidsera gegeld het, geïntegreerde volhoubare ontwikkeling van grond gestrem het. Die hoofrede daarvoor is dat hierdie wetgewing nie voorsiening gemaak het vir geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning nie en beplanning en ontwikkeling van grond in isolasie beskou het. Geen geleentheid is in hierdie wetgewing gemaak vir die skakeling tussen beplanning en ontwikkeling van grond met ander dissiplines soos begrotings van plaaslike owerhede en verskaffing van ingenieursdienste nie.

'n Nuwe grondbeheerstelsel word voorgestel wat die probleme veroorsaak deur grondontwikkeling voor 1994 aanspreek. Ontwikkeling van onder andere stedelike gebiede is gekenmerk deur stedelike verspreidheid en gefragmenteerde grondgebruik. Hierdie posisie word steeds weerspieël in die dorpsbeplanningskemas van die plaaslike owerhede. Geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling word gesien as die nuwe grondbeheerstelsel wat bogemelde probleme sal aanspreek. Dit gaan egter moeilik wees om hierdie grondbeheerstelsel te implementeer aangesien meeste van die plaaslike owerhede slegs gemik is op geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning en nie ook voorsiening maak vir

²¹¹⁶ 3 van 2003.
²¹¹⁷ 67 van 1995.

volhoubare ontwikkeling, soos uiteengesit in die *Agenda 21*²¹¹⁸ nie. Daar word dus aanbeveel dat die geïntegreerde ontwikkelingsplan van die plaaslike owerheid, gebaseer moet word op die beginsels van volhoubare grondontwikkeling. Eers dan sal geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling binne plaaslike owerhede bereik kan word.

Alhoewel Suid-Afrika die *Agenda 21* tydens die Rio beraad onderteken het, het dit egter minimale aandag in veral die Suid-Afrikaanse regstelsel geniet. Geen wet of beleidsdokument, wat die regering se houding ten opsigte van volhoubare ontwikkeling uiteensit, is sedert die ondertekening van *Agenda 21* uitgereik nie. Tot onlangs is omgewingsaangeleenthede nie ernstig opgeneem of in berekening gebring by die beplanning en ontwikkeling van grond nie. Pogings word egter aangewend om hierdie situasie te rektifiseer. Plaaslike owerhede poog om *Local Agenda 21* projekte binne hulle gebiede van stapel te stuur. Hierdie inisiatiewe is nie baie geslaagd nie, aangesien die meerderheid plaaslike owerhede nie die kennis of vaardighede het om dit binne hulle gebiede te implementeer nie. Implementering word verder bemoeilik as gevolg van die finansiële beperkings wat plaaslike owerhede in die gesig staar. Die tekort aan entoesiasme vir die implementering van volhoubare ontwikkeling, kan toegeskryf word aan die feit dat die beskerming van die omgewing algemeen geag word 'n struikelblok te wees in die ontwikkelings- en beplanningsproses.

Meeste van die wetgewing van toepassing op plaaslike owerhede en ontwikkeling van grond, bepaal dat mense geregtig is op 'n gesonde omgewing en dat mense derhalwe geregtig is om deel te neem aan 'n besluitnemingsproses wat hulle omstandighede direk raak. Hulle is verder geregtig op alle inligting wat hulle direk raak en het die reg om deel te wees aan die ontwikkeling en beplanning van hulle gebied. Deelname aan die ontwikkeling van grond word verkry by wyse van openbare deelname.²¹¹⁹ Hoewel openbare deelname deur 'n meerderheid van die samelewing aanvaar word, word die eintlike doel daarvan nie nagekom in die ontwikkeling van grond nie. Ten spyte van die feit dat inwoners geleentheid kry om beswaar teen 'n voorgestelde ontwikkeling in te dien, word hierdie besware te liggelik deur plaaslike owerhede opgeneem en dra dit in meeste van die gevalle nie die nodige gewig wanneer 'n aansoek beoordeel word nie. 'n Duidelike voorbeeld is ontwikkeling wat teenstrydig met die inwoners se goedkeuring deur plaaslike owerhede goedgekeur word. Die aanbeveling is derhalwe dat die regering duidelike riglyne behoort op te stel wat aan plaaslike owerhede voorskryf hoe besware op ontwikkelings hanteer moet word. Hierdie dokument moet fokus op die geïntegreerde ontwikkelingsplan van plaaslike owerhede, die ruimtelike ontwikkelingsplan van

²¹¹⁸ Sien 4.1.5.3 hierbo.
²¹¹⁹ Bespreek in 4.2.6.5 hierbo.

die provinsie en die artikel 3 beginsels soos uiteengesit in die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering, Gauteng Wet op Beplanning en Ontwikkeling* en die voorgestelde *Wetsontwerp op Grondgebruiksbestuur*. Openbare deelname is 'n belangrike komponent van geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling. Geen ontwikkeling kan derhalwe geïntegreerd of volhoubaar wees nie as die insette van die gemeenskap nie inaggeneem word nie. Die mening is dat aangesien openbare deelname wel in sommige wetgewing aangespreek word dit 'n stap in die regte rigting is. Toekomstige wetgewing behoort hierdie aangeleentheid meer volledig uiteen te sit.

Wanneer die *Grondgebruikswetsontwerp* en die *Gauteng Wet op Beplanning en Ontwikkeling* in werking tree, sal ruimtelike beplanning in Suid-Afrika 'n nuwe tydvak binnegaan.²¹²⁰ Ruimtelike beplanning sal minder kontrole georiënteerd en meer fasiliterend van aard wees. Die bestuur van grondontwikkeling sal geskied ooreenkomstig neergelegde riglyne en beginsels, wat die onderbou van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning vorm. Deur grondontwikkeling te bestuur sal hulpbron aanwending ook bestuur word en dus sal grondgebruiksbestuur en in beginsel geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning volhoubaar wees. Die huidige wetgewing wat grondgebruiksbestuur reguleer, is uiteenlopend van aard. Al die wetgewing rakende grondontwikkeling wat voor 1994 aanwending gevind, is steeds van toepassing. Dit blyk dat samewerkende regering die hoeksteen van die stelsel van grondgebruiksbestuur vorm en daarom is dit belangrik dat die eerste twee sferes van regering se wetgewing mekaar aanvul en dat al drie sferes van regering se ontwikkelingsraamwerke ineenkakel en mekaar komplimenteer. Die nuwe stelsel van ruimtelike ontwikkeling, grondgebruiksbestuur en grondontwikkeling, sal 'n stewige grondslag vorm vir geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning, programme en projekte.

Ten spyte van openbare deelname aan die geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsproses, word die mening gehuldig dat die meeste rolspelers steeds nie die werking van geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning verstaan nie. Meeste rolspelers sien die geïntegreerde ontwikkelingsplan as die plaasvervanger van die dorpsbeplanningskema. Die geïntegreerde ontwikkelingsplan bevat nie detail inligting rakende 'n erf nie. Detail beplanning word steeds in die dorpsbeplanningskema en die ruimtelike ontwikkelingsplan uiteengesit. Die geïntegreerde ontwikkelingsplan is die hoofbeplanningsinstrument van die plaaslike owerheid wat rigting en toeligting gee aan alle beplanning en ontwikkeling en alle besluite met betrekking tot beplanning, bestuur en ontwikkeling. Dit kan dus gesien word as 'n bestuursinstrument wat riglyne neerlê vir ontwikkeling. Plaaslike owerhede neem steeds besluite teenstrydig met die geïntegreerde ontwikkelingsplan.

In terme van artikel 36 van die *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels*²¹²¹ moet die plaaslike owerheid uitvoering gee aan die geïntegreerde ontwikkelingsplan deur te verseker dat alle planne en beleide in lyn daarmee is. Die dorpsbeplanningskema, as beleidsdokument wat beplanning binne 'n plaaslike owerheid se gebied reguleer, moet dus ook in lyn wees met die geïntegreerde ontwikkelingsplan. Dit beteken dat die geïntegreerde ontwikkelingsplan en die dorpsbeplanningskema dieselfde bepalings ten opsigte van 'n spesifieke gebied moet bevat. Op die oog af wil dit voorkom asof hierdie nie werkbaar kan wees nie. Die mening is dat dit wel werkbaar kan wees aangesien op 'n oorwig van waarskynlikheid die geïntegreerde ontwikkelingsplan van die plaaslike owerheid se inhoud nie wesenlik sal verander nie en dorpsbeplanningskemas in lyn daarmee opgestel kan word. So byvoorbeeld is die Stad Tshwane Metropolitaanse Munisipaliteit se geïntegreerde ontwikkelingsplan opgestel in ooreenstemming met die visie van die stad. Die titel van hierdie dokument heet *Tshwane 2020 Plan*. Hierdie dokument sit dus die oogmerke uiteen wat die plaaslike owerheid beoog om tot 2020 te bereik.

Geïntegreerde beplanning is 'n nuwe en dikwels onverstaanbare benadering. Geïntegreerde beplanning sal nie oornag verkry kan word nie, maar sal beslis oor die lang termyn suksesvol geïmplementeer kan word. Daar bestaan egter tans nie enige voorbeelde van geïntegreerde beplanning wat as model vir die Suid-Afrikaanse proses kan dien nie. Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning het egter die potensiaal om geïntegreerde beplanning van die dorpe en stede in Suid-Afrika te bewerkstellig.

Die meeste van die regering se beleide van toepassing op landelike gebiede is onsamehangend en spreek nie die ontwikkeling van hierdie gebiede na behore aan nie.²¹²² Die gevolgtrekking is gemaak dat hierdie beleide nie bydrae tot geïntegreerde volhoubare landelike grondontwikkeling nie. Landelike grondontwikkeling word nie deur wetgewing gereuleer nie, wat verder bydra tot die onvolhoubaarheid ontwikkeling daarvan. Daar bestaan in hierdie stadium steeds te veel stukke wetgewing (ongeveer veertien) wat op landelike gebiede van toepassing is. Die oogmerk van geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling is die daarstelling van 'n enkelvoudige stuk wetgewing waarin alle aspekte van grondontwikkeling aangespreek word. Tans kan hierdie oogmerk dus nie in landelike gebiede bereik word nie, en dit blyk ook nie dat in die toekoms na 'n enkele wet beweeg gaan word nie. 'n Enkele wet sal regsekerheid teweeg bring en sal 'n eenvoudige grondontwikkelingsstelsel in landelike gebiede verseker. Dit sal ekonomiese ontwikkeling stimuleer en

²¹²⁰ Sien 4.2.7.5 hierbo.

²¹²¹ 32 van 2000. Sien 4.2.7.3.4 hierbo.

beleggings na hierdie gebiede lok. Deur 'n enkele stuk wetgewing sal die beskerming en oordeelkundige aanwending van hulpbronne beheer kan word en sal geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling bereik kan word. Daar word dus aanbeveel dat die veertien verskillende stukke wetgewing wat op landelike gebiede in Suid-Afrika van toepassing is, gerasionaliseer en in een wet vervat word. Die *Wetsontwerp op Kommunale Grondregte*²¹²³ wat slegs kommunale grond aanspreek, behoort uitgebrei te word om ook die ander vorme van grond in landelike gebiede aan te spreek.

Die beleide van toepassing op landelike gebiede moet duidelik uiteengesit word en elke beleid moet met slegs een aangeleentheid handel, byvoorbeeld een beleid vir huurarbeiders, een beleid vir behuising, een beleid vir aangeleentheid rakende fisiese beplanning en een beleid vir toekenning van grond in kommunale gebiede. Elders is gemeld dat een stuk wetgewing opgestel moet word wat deur meerdere beleide ten opsigte van bestuur en beheer aangevul behoort te word. Die mening word gehuldig dat die benadering regsekerheid en duidelikheid teweeg sal bring en indien die behoefte vir verandering ontstaan, kan die beleid makliker en vinniger as 'n wet aangepas en gewysig word. Dit sal aanleiding gee dat indien 'n leemte in die beleid bestaan, dit vinniger aangespreek kan word wat teweeg bring dat minder benadeling vir die landelike gebied bestaan. Hierdie benadering is in lyn met die beginsels van geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling en sal beslis bogemelde bevorder. Die regsekerheid en duidelikheid wat bogemelde voorstelle teweeg sal bring, sal aanleiding gee dat beleggers makliker in landelike gebiede sal belê, wat plaaslike ekonomiese ontwikkeling in hierdie gebiede sal bevorder en dus effektief armoede sal beveg. Dit word voorgestel dat 'n volledige register van alle regte in grond in landelike gebiede opgestel word. Die *Wetsontwerp op Kommunale Grondregte* bevat bepalinge ten opsigte van die samestelling van 'n grondregister in landelike gebiede. Alhoewel die opstel van sodanige register baie duur sal wees, sal dit egter sekerheid van regte in grond teweeg bring. Die grondregister moet egter nie slegs beperk word tot kommunale grond nie, maar moet ook uitgebrei word na die ander vorme van grond in landelike gebiede. Dit moet ook sover moontlik huurarbeiders se regte aanteken.

Die regering moet 'n ondersteuningsliggaam op die been bring wat landelike gemeenskappe aan wie grond toegeken is, kan ondersteun. Landelike gemeenskappe besit nie die nodige kennis om grondontwikkeling op 'n volhoubare wyse te bestuur nie en moet dus opgelei word. Opleiding aan landelike gemeenskappe in die verskillende wette en beleide en ekonomiese ontwikkeling van die gebied, sal bydra tot geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling in landelike gebiede en sal

2122

Sien hfst 5.

2123

Sien 5.1.6.2.5 hierbo.

beleggings in hierdie gebiede waarborg. Suid-Afrika het nog baie lesse te leer ten opsigte van landelike grondontwikkeling. Wanneer hierdie proses gevestig is, sal dit beslis bydrae tot die suksesvolle ontwikkeling van hierdie gebiede. Indien grondontwikkeling geïntegreerd en volhoubaar is, sal dit uitvoering gee aan die beginsels van volhoubare ontwikkeling, naamlik die verstandige aanwending van natuurlike hulpbronne sodat dit ook beskikbaar is vir gebruik deur toekomstige generasies. Grond is 'n beperkte natuurlike hulpbron en moet sodanig aangewend word sodat dit nie tot niet gaan nie.

Ook stedelike grondontwikkeling blyk op hierdie stadium nie volhoubaar en geïntegreerd te wees nie. Dit word steeds gekenmerk deur verspreiding en segregasie. Sedert 1994 is verskeie pogings deur die regering aangewend om die tendens hok te slaan. Die *Wet op Ontwikkelingsfasilitering*²¹²⁴ is die eerste Wet wat in die verband die lig gesien het en dit bepaal dat stedelike verspreiding bekamp en kompakte stede verkry kan word deur effektiewe en geïntegreerde grondontwikkeling. Alhoewel al die beleide van toepassing op stedelike grondontwikkeling na 1994 poog om bogemelde te bereik, het die Gauteng provinsiale regering egter hierdie oogmerk in die wiele gery deur die promulgering van die *Gauteng Wet op Rasionalisasie Van Plaaslike Owerhede*.²¹²⁵ Ingevolge hierdie Wet kom geslote gemeenskappe tot stand. Hierdie vorm van stedelike grondontwikkeling dra nie by tot geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling nie aangesien dit die verspreiding van stedelike gebiede bevorder. Geslote gemeenskappe het 'n negatiewe impak op stedelike gebiede aangesien dit sekere klasse mense uitsluit om die afgesperde gebiede binne te gaan. Alle inwoners van 'n plaaslike owerheid dra deur middel van eiendomsbelasting en ander belastings by tot die instandhouding van die infrastrukture van die stad, maar inwoners buite geslote gemeenskappe word uitgesluit van die gebruik en genot van die infrastrukture. Die voorstel word gemaak dat diegene wat verkies om binne 'n geslote gemeenskap te woon, addisioneel belas moet word vir die eksklusiewe gebruik van infrastrukture binne sodanige gebied. Wanneer 'n gebied afgesper word van omliggende gebiede, moet die eiendomme in die gebied deur die plaaslike owerheid geëvalueer word en hoër eiendomsbelasting moet van hierdie eiendomme gevorder word. 'n Addisionele heffing moet van hierdie gebiede gehef word vir die eksklusiewe gebruik van die infrastrukture binne die gebied en moet aangewend word om die oop gebiede se infrastruktuur wat weens die oormatige gebruik verswak en agteruitgaan, op te knap. Die voorsiening van dienste (soos die opgradering van paaie) aan geslote gebiede moet nie 'n hoër prioriteit wees nie en geslote gemeenskappe moet op so wyse gedwing word om hulle eie dienste te voorsien. Diegene wat ten gunste van geslote gemeenskappe is,

²¹²⁴ 67 van 1995.

²¹²⁵ 10 van 1998. Sien 6.5.3 hierbo.

is dit eens dat hekke misdadigers sal buite hou. Die *Rasionalisasiewet* toon baie duidelik aan dat toegang beperk maar nie geweier mag word nie. Misdadigers mag dus steeds die gebied binnegaan en misdaad pleeg. Meeste van die geslote gebiede het slegs wagte by die toegange en nie wagte wat die gebied patrolleer nie. Daar word voorgestel dat die strate van die geslote gebied gemonitor moet word en nie soseer die hekke nie. Elke plaaslike owerheid het 'n munisipale polisie diens (metropolisie) wat verantwoordelik is vir *inter alia* verkeerspolisiering, die polisiering van munisipale verordeninge en regulasies en die voorkoming van misdaad. Dit kan derhalwe aangewend word om gebiede wat deur misdaad geteister word, te patrolleer. In plaas daarvan om privaat sekuriteitsmaatskappye te gebruik wat geen wesenlike bevoegdheede het nie, kan die metropolisie dieselfde funksies verrig teen betaling van 'n fooi. Die voordeel verbonde aan hierdie voorstel is dat die metropolisie 'n gevestigde en erkende struktuur in terme van die *Strafproseswet*²¹²⁶ en die *Wet op die Suid-Afrikaanse Polisie diens*²¹²⁷ is. Dit het die bevoegdheid om enige persoon op 'n openbare pad voor te keer, voertuie te visenteer en arrestasies te maak. Elke metropolisie voertuig is in radiokontak met mekaar en met die Suid-Afrika Polisie diens. Hulp kan onmiddellik aan ander gebiede verleen word indien misdaad gepleeg is of indien 'n vermoede bestaan dat dit gepleeg gaan word. Dit sal aanleiding gee dat die vertrouwe in die polisie herstel word. Die oogmerke van die *Rasionalisasiewet*, (naamlik sekuriteit en veiligheid) sal bereik en misdaad bekamp word sonder dat gebiede afgesper word. Hierdie benadering sal aanleiding gee tot 'n meer kompakte stad en dus bydra tot geïntegreerde volhoubare stedelike grondontwikkeling.

Sedert 1994 het die regering slegs twee beleide opgestel wat betrekking het op stedelike gebiede. Dit is progressief deurdat dit stedelike hervorming aanmoedig en fokus op die verbetering van die fisiese voorwaardes en effektiwiteit van stede en dorpe. Die integrasie van stede, dorpe en voorstede sal nie oornag plaasvind nie. Onmiddellike aksies sal nie alleen die verwarring wat tans bestaan verwyder nie, maar op die lange duur goeie gevolge vir vernuwing in stedelike kerns meebring. Bogemelde beleide staan geïntegreerde volhoubare ontwikkeling voor. Twee beleide is egter nie voldoende om 'n gebied wat so snel groei en wat die hartklop van die land se ekonomie is, te beheer, reguleer en aanmoedig om te groei nie. Daar bestaan tans nie nasionale wetgewing wat stedelike grondontwikkeling beheer nie. Die huidige beleide is slegs gemik op hernuwing van stedelike kerns, terwyl die gebiede uit meer as net stedelike kerns bestaan. Stedelike ontwikkeling behoort heel bo aan die prioriteitslys van die regering te wees. Meer en omvangryke wetgewing en beleid behoort opgestel te word, waarin die ontwikkeling van stedelike gebiede volledige beskryf word. Stedelike

²¹²⁶

51 van 1977.

²¹²⁷

68 van 1995. A 64.

gebiede het nog 'n lang pad om te gaan alvorens dit geïntegreer en volhoubaar is aangesien die huidige twee beleide nie veel bydra tot hierdie oogmerk nie. Beide beleidsdokumente filosofer oor hoe stedelike gebiede behoort te wees, maar bevat nie definitiewe doelstellings omtrent hoe die oogmerke daarvan bereik kan word nie. Die stede in Suid-Afrika is steeds gefragmenteerd en nie kompak nie.

Soos hierbo uiteengesit²¹²⁸ vorm behuising en die ontwikkeling daarvan 'n belangrike skakel in geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling. Behuising in Suid-Afrika neem tans verskillende vorme aan, naamlik konvensionele behuising, huurbehuising en informele nedersettings. Artikel 26 van die *Grondwet* bepaal dat elkeen die reg het op toegang tot geskikte behuising.²¹²⁹ Die voorsiening van behuising ingevolge die *Grondwet* bestaan uit drie duidelik onderskeibare komponente, naamlik die reg op toegang tot geskikte behuising, die verwesenliking van eersgenoemde binne beskikbare middele en redelike wetgewende en ander maatreëls en die sogenaamde “anti-uitsettings-“ en “anti-sloping” waarborg. Sekerheid van verblyfregte is 'n belangrike komponent van behuisingsontwikkeling in Suid-Afrika en die waarborg uiteengesit in artikel 26 dra by tot die bereiking hiervan.

Die *Habitat Agenda*, wat die grondslag van behuisingsontwikkeling vorm, is onbekend aan die besluitnemers en beleidmakers. Daar bestaan dus 'n ernstige behoefte aan opleiding in die *Habitat Agenda*. Ten spyte van die feit dat Suid-Afrika een van die 171 lande was wat die *Habitat Agenda* onderteken het, is daar weinig getuienis van die implementering daarvan. Tog word daar gepoog om behuisingsontwikkeling in Suid-Afrika by wyse van verskeie beleidsdokumente te vestig.²¹³⁰ Hierdie beleidsdokumente sal slegs suksesvol toegepas kan word, indien dit die strategieë wat deur die *Habitat Agenda* voorgestel word, vervat en implementeer. Tans is dit egter nie die geval nie. Dit word geïdentifiseer as 'n belangrike tekortkoming in die beleide en wetgewing van die regering.

Huur is 'n behuisingskeuse wat baie belangrik is vir verskeie persone. Sonder toegang tot huurbehuising, sal die reeds snelgroeiende inval van vakante grond vir doeleindes van die oprigting van informele behuising, toeneem. Huurbehuising is egter nog nie ten volle as alternatiewe behuisingsvorm in Suid-Afrika ontwikkel nie en is dus nie baie suksesvol in Suid-Afrika nie. Die rede daarvoor is wanbetaling van huurgeld. Dit blyk egter of die probleem oorkom kan word indien deur-tot-deur insameling van huurgeld geskied. 'n Tweede moontlike wyse om huurbehuising suksesvol as

²¹²⁸ Sien hfst 7.
²¹²⁹ Sien 7.2 hierbo.

alternatiewe vorm aan te wend, is om huur met eiendomsreg te kombineer. Wat hiermee bedoel word, is dat huurders geleentheid gegun moet word om die huureiendom te koop nadat dit oor 'n tydperk gehuur is. Die huurder toon dan dat hy/sy bevoeg is om 'n sekere bedrag vir behuising per maand kan betaal. Die vooruitsigte van eiendomsreg sal huurders ook aanspoor om die eiendom in 'n goeie toestand te hou.²¹³⁰ Huurbehuising kan 'n uiters volhoubare geleentheid ten opsigte van integrasie van stede, ekonomiese ontwikkeling en bekamping van armoede voorsien. Dit verskaf akkommodasie aan die armste van die armes en aan daardie huishoudings wat nie vir behuisingsubsidie kwalifiseer nie. Dit verhoog ook die doel van stedelike gebiede deur 'n verhoging in die digtheid daarvan en dit fasiliteer stedelike vernuwing in die stedelike gebiede. Elke behuisingsbeleid moet dus daarna streef om huurbehuising as vorm van verblyfreg aan te moedig ten einde op so 'n wyse by te dra tot die verbetering van die behuisingssektor. Die inhoud van die huidige Suid-Afrikaanse behuisingsbeleid is egter kommerwekkend aangesien dit nie voorsiening maak vir die implementering of bevordering van huurbehuising nie.

Informele nedersettings is 'n internasionale verskynsel. Dit is algemene kennis dat plakkery gepaard gaan met die onwettige besetting van grond. Die nodigheid om grond onwettig te beset moet verminder word deur die beskikbaarstelling van grond vir informele nedersetting, veral in die gebiede waar die mense verkies om te woon. Die verskyning van groot informele nedersettings op die rand van die stede, is 'n duidelike breuk met territoriale apartheid. Die groei in die getal mense in die swart gebiede op die rand van die stede, het die skaarsheid van residensiële hulpbronne soos grond, behuising en dienste beklemtoon en het aanleiding gegee tot grootskaalse kompetisie vir hierdie hulpbronne. 'n Oplossing is om reeds bestaande informele nedersettings op te gradeer as deel van laekoste behuisingskemas wat reeds deur plaaslike owerhede onderneem word. Deur basiese dienste soos strate en riolering te verskaf, sal die toestande in informele nedersettings verbeter. Die plaaslike owerheid kan as deel van die dienste, voorafbetaalde (*prepaid*) wateraansluitingspunte (*standpipes*) en elektrisiteitsmeters, gratis in die gebied installeer. Sodoende kan mense toegang tot hierdie dienste verkry soos hulle geld het en niemand word benadeel nie. Deur die positiewe aspekte van informele nedersettings te ondersoek, kan die probleem in Suid-Afrika aangespreek word. Die eerste stap sal 'n positiewe en duidelike regeringsbeleid wees. Informele nedersettings is 'n komplekse aangeleentheid wat 'n gebalanseerde en multi dimensionele beleidsraamwerk vereis wat alle vlakke daarvan kan aanspreek. Dit is belangrik dat die regering sal aanvaar dat daar 'n behoefte vir en voordele verbonde aan grootskaalse stedelike uitbreiding is, dat 'n groot gedeelte van stedelike groei informeel sal wees

²¹³⁰ Sien 7.3.4 hierbo.
²¹³¹ Sien 7.3.6.1 hierbo.

en sal erken dat informele nedersettings 'n geskikte en volhoubare vorm van lae inkomste behuising is. *Pirate urbanization* kan 'n goeie teenvoeter vir plakkery wees. In hierdie geval verkry mense eiendomsreg op die stukke grond en minimale noodsaaklike dienste sal verskaf kan word. Tans verkry plakkers geen verblyfreg op die grond wat hulle beset nie en daar word ook nie dienste voorsien nie. So 'n projek hoef nie noodwendig deur privaat ontwikkelaars bedryf te word nie, maar die staat of plaaslike owerhede kan dit ook bedryf. Grond hiervoor hoef ook nie noodwendig van privaat eienaars verkry te word nie, maar ongebruikte staatsgrond kan ook vir die doel aangewend word. Dit blyk dat ongeveer 'n kwart²¹³² van Suid-Afrika se grond in staatsbesit is. Groot stukke grond wat vir boerdery en behuising geskik is, word tans nie doeltreffend gebruik nie en kan vir projekte soos *pirate urbanization* aangewend word. 'n Buigsamer benadering tot ontwikkeling en onderverdeling sal gevolg moet word. Informele vestigings is hier om te bly. Ten einde dit te integreer as 'n skakel in behuisingsontwikkeling, moet dit na behore bestuur en beheer word. *Pirate urbanization* kan die antwoord op hierdie benadering bied. Die tyd is nou ryp vir die regering om 'n klemverskuiwing te plaas op informele nedersettings en hulle plek in die behuisingsbeleid. Ingevolge nuwe wetgewing moet plaaslike owerhede 'n dorpsbeplanningskema vir hulle onderskeie gebiede opstel. Dit bied 'n gulde geleentheid om die beginsels van *pirate urbanization* in die skemas op te neem en dit te wettig.

8.2 SLOT

Uit die bogemelde hoofstukke en gevolgtrekkings is dit duidelik dat geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling, 'n noodsaaklikheid in Suid-Afrika is. Grondontwikkeling is nie net gebaseer in ontwikkeling en beplanning van grond nie, maar word ook gekoppel aan die omgewing, finansiële faktore, ekonomiese en sosiale ontwikkeling, verbetering van die lewenstandaarde van die gemeenskap deur armoede te bekamp en die verskaffing van dienste. Vir jare is grondontwikkeling in Suid-Afrika in isolasie van die gemelde komponente gedoen. Dit is dalk grotendeels ook die rede waarom Suid-Afrika en ander Afrika lande Derde Wêreldlande is. Integrasie en volhoubaarheid het nie in hierdie lande plaasgevind nie.

Landelike en stedelike grondontwikkeling in Suid-Afrika is nie volhoubaar nie en ten spyte van verskeie wetgewings en beleidsdokumente wat daargestel is en waardeur gepoog word om hierdie aangeleentheid aan te spreek, sal dit ook nie in die toekoms volhoubaar word nie. Die rede daarvoor is dat 'n klemverskuiwing ten opsigte van die benadering tot grondontwikkeling nog nie plaasgevind het nie. Hierdie klemverskuiwing moet reeds op die nasionale vlak van regering plaasvind om 'n invloed

²¹³² Ongeveer 32 miljoen hektaar.

op die ander sfere van regering te hê. Eers wanneer dit plaasgevind het, sal Suid-Afrika op die pad na geïntegreerde volhoubare ontwikkeling wees. Die finale gevolgtrekking waartoe in die studie gekom is, is dat al die beleide in die wêreld nie geïntegreerde volhoubare ontwikkeling sal teweegbring nie. Dit sal slegs kan geskied as die houding van diegene wat daardeur geraak word en dit moet toepas verander, en slegs dan. Sal geïntegreerde volhoubare grondontwikkeling suksesvol bereik word.

SUMMARY

INTEGRATED SUSTAINABLE LAND DEVELOPMENT IN SOUTH AFRICA

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 communities came face to face: the one with unwritten, customary traditions of landholding (rural land), the other with a developed system of written record (urban land).

This passage contains the core problem that faces land development in South Africa. It emphasises the need for rural and urban land development to be adjusted in order to address the difference between the land development stipulations applicable to the various racial groups, as created by the former apartheid legislation. Owing to the applicability of the said legislation, major development took place in the urban areas, whilst no development was planned for the rural areas, where the majority of South Africans lived. The elections in 1994 created a democratic government system with the aim of addressing the inequalities of the past. It also introduced a new approach to land development, namely integrated sustainable land development.

Sustainable development was introduced to the world at the Earth Summit held in Rio de Janeiro in 1992. It can be defined as development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. There are two important aspects to this approach: firstly the needs of the people, particularly the needs of the world's poor, must be an overriding priority and secondly limitations are on the environment's ability to meet present and future needs. The principles of sustainable development were drafted in a document known as *Agenda 21*. Integrated development planning is South Africa's answer to sustainable development. It is an approach to planning aimed at involving the local government as well as communities in planning matters. Its aims is to facilitate the integration of the planning of all various disciplines (social, economic, environment, spatial, cultural and political) into one process thereby regulating the relationship between the different disciplines.

The *Constitution of the Republic of South Africa*²¹³³ places a duty on local government to be more developmental. This can be achieved by integrated sustainable development. The purpose of developmental local government is to create a planning process which addresses the inequalities of

²¹³³ 108 of 1996.

the past. In this study the influence of *inter alia* developmental local government and the land development procedures applicable to rural and urban land, was investigated.

In the second chapter, rights in property were discussed. Section 25 of the *Constitution* was investigated and the conclusion was reached that rights in property play an essential role in integrated sustainable development. The applicability of section 25 still causes uncertainty and this is apparent from the various court decisions given on this matter.²¹³⁴ Prior to 1994 ownership was regarded as the strongest right a person can have over his property. Other rights in property were regarded as less important. Section 25 however changed this situation. Ownership is now regarded as a subsection of rights in property. It is also revealed in this chapter that integrated development planning consists of development law and planning law. It is recommended that these two disciplines be combined in one discipline, development planning law. One discipline will contribute to certainty in law. Fewer legislation and policy documents will be needed while simplifying the management of land development. This proposal is in line with the stipulations of the current legislation²¹³⁵ and will contribute to integrated sustainable land development.

Chapter 3 shows that most of the legislation (approximately seventeen pieces) applicable to land development in the apartheid era are still applicable today. This legislation does not facilitate integrated sustainable land development. The procedures stipulated in the abovementioned legislation are very lengthy and involve a lot of red tape. The newly elected government recognised the negative impact these legislation would have on land development and in order to address this, it introduced the *Development Facilitation Act*²¹³⁶ during 1995.

This Act was introduced with the purpose to implement the conditions of the Reconstruction and Development Programme (RDP), to remove the red tape caused by legislation 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. The overhead purpose of the Act is to revoke most of the previous legislation regarding physical planning, township establishment and town planning. This was however never implemented. The full potential of the said act is not realised and it is not widely used due to the comprehensive procedures applicable to land

²¹³⁴ See *First National Bank of SA Ltd t/a Wesbank v Commissioner, SARS & another: First National Bank of SA Ltd t/a Wesbank v Minister of Finance* 2002 JOL 9760 (KH) and *Lebowa Mineral Trust Beneficiaries Forum v President of the Republic of South Africa and others* 2001 JOL 9196 (T).

²¹³⁵ *Gauteng Development Planning Act* 3 of 2003.

²¹³⁶ 67 of 1995.

development contained in the Act. It also introduced general principles that govern land development throughout the Republic. These serve as guidelines, a reference that local authorities can utilize when taking a decision in terms of this Act.

Every land development application must meet these principles. At present applications are still determined according to the town planning principles of need and desirability and not according to the principles laid down in the Act. The *Development Facilitation Act* is the first and only act introduced by government which regulates more than one planning matter in the same act. It deals with both rural and urban land development and stipulates that the same principles apply to development in these areas. Secondly it introduces general principles applicable to land development as well as the procedures to be followed in the event of a land development application. Each matter contained in the Act is regulated by its own set of regulations. It is recommended that all future legislation is drafted in the same manner. This procedure will presents certainty in law and will be easily understood by the people using it.

Chapter 4 addresses integrated sustainable land development. It is seen as a new land use management system which will address the irregularities of the past. This chapter is divided in two sections. The first deals with sustainable development and the second with integrated development planning. The conclusion is reached that the implementation of integrated sustainable land development presents problems because most local authorities aimed at integrated land development through its integrated development plan. An integrated development plan is a plan drafted in accordance with section 36 of the *Local Government: Municipal Systems Act*.²¹³⁷ It is a compilation of different plans and policies of the different disciplines (economic, financial, social, planning) into one strategic document.

This document is the most important tool available to local authorities to plan, develop and attract investment to its area. Sustainable development however does not form part of the integrated development plan of the local authorities. It is recommended that in view of the fact that integrated development is the reaction on sustainable development, it should be based on sustainable development as contained in *Agenda 21*. Integrated sustainable land development still has to go a long way in South Africa due to a lack of knowledge and the mind set of the people who need to implement it.

In chapters 5 and 6 the principles of integrated sustainable land development are measured against the existing and new proposed rural and urban land development policies and legislation. Each policy is discussed and it is concluded that these documents do not contribute to integrated sustainable land development. The existing and new²¹³⁸ legislation is insufficient to address development in these areas. Approximately twenty pieces of legislation are applicable in the areas. It is recommended that a single act is drafted for the respective areas that addresses all the different matters in these areas. A single act will contribute to certainty and will facilitate development in both the urban and rural areas.

The rural land development policies applicable to Botswana are investigated. A comparative study between South Africa and Botswana is done. It is concluded that integrated sustainable land development forms an integral part of Botswana's development arena and this is the reason why development and planning of the rural areas of Botswana is successful. Another factor contributing to the success of rural development in Botswana is the fact that it is regulated by a single act (*Tribal Land Act*) and various policies applicable to the respective areas (arable land, grazing land, communal land). Rights in property are allocated by the Tribal Land Boards which also keep a register of the allocated rights in land. South Africa does not have a register of land rights. It is recommended that a formal land register is compiled which reflects all existing and new rights allocated to rural dwellers. It should also reflect the position of labour tenants. A body to support rural communities in the development of their land must also be established. The purpose of this body is to train communities in the policies and legislation and thus integrated sustainable land development.

The urban areas are segregated due to the practices of the past. All policies and legislation applicable to urban land aim at addressing the segregation of this areas. Segregation can only be addressed by integrated sustainable land development. The purpose of integrated urban land development is prejudiced by the stipulations of the *Gauteng Rationalization of Local Government Affairs Act*.²¹³⁹ In terms of this Act, a restriction may be placed by a local authority on access to any public place for purposes of enhancing safety and security. The so called gated communities which are established in terms of this Act do not contribute to integrated sustainable land development. It has a negative impact on urban land development as it confirms some of the principles of the apartheid era. It is recommended that an additional levy is placed on these areas for the exclusive use of the infrastructures in that gated community. Rates and taxes in gated communities should be re-evaluated and if necessary it should be increased. Instead of using a private security company to patrol the gated

²¹³⁸ The *Communal Land Rights Bill* of 2003.
²¹³⁹ 10 van 1998.

community, the municipal police service should, at a cost, patrol these areas. In terms of legislation only a police officer may stop a vehicle or person on a public road. It therefore means that a security officer does not have the authority to stop a car and request the drivers particulars. The municipal police have more powers to stop, search and arrest persons on a public street. It is concluded that safety and security can be obtained in an area without the need to close off the area and to erect gates and booms. This will ensure a more integrated and compact city and will enhance integrated sustainable land development.

The last chapter deals with housing development. Housing forms an important link in integrated sustainable land development. Section 26 of the *Constitution* indicates that every person has a right of access to adequate housing. Adequate housing was investigated and the conclusion was reached that it consists of more than mortar and bricks. It includes basic services, a place to live and the right not to be evicted. Housing consists of three forms, namely conventional housing, rental housing and informal settlements. Housing development in South Africa is based on the *Habitat Agenda*. It addresses the principles applicable to housing development and confirm the content of section 26.

Rental housing is an important choice for many people. It ensures access to housing for those who can not afford to buy their own house. Although it is regulated by legislation, the importance thereof is not yet realized. The reasons might be the non payment of rent. This problem can be addressed by collection of rent each month in person. Rental can be combined with future ownership. Say for example a person rents a house for longer than six years, that person should be afforded the opportunity to buy the house. It will encourage people to pay rent and look after the apartment or house.

Informal settlements are here to stay. In order to accommodate these settlements, it is recommended that they are upgraded. This can be achieved by installing services (roads and water). Security of tenure must be awarded to people living in informal settlements. *Pirate urbanization* is identified as a good substitute for unlawful occupation of land. *Pirate urbanization* is at present practice in Bogota. In terms of this practice, a piece of land (usually vacant land) is obtained, subdivided and provided with basic services. The land is subdivided without the formal approval from the local authority. The subdivided erven are sold to squatters and they are allowed to erect a structure of their choice on the land. The person who bought an erf becomes the owner thereof and security of tenure is ensured. This land can be sold in times of difficulties. The conclusion was reached that *pirate urbanization* can successfully be implemented in South Africa. Since many people in South Africa live in informal settlements. These people will welcome a place of their own combined with security of tenure.

Unused state land can be utilised for purposes of *pirate urbanization*. The principles hereof can be contained in the town planning schemes of the local authority which will afford it legal status. The local authority will then be in a position to regulate the establishment of these neighbourhoods.

The overall conclusion reached in this study, is that integrated sustainable land development is of great necessity in South Africa. Land development must be combined with other disciplines (finance, economic and social). For years planning was done in isolation. That might be one of the reasons why South Africa and the other African countries are regarded as Third World. Both rural and urban land development in South Africa are not sustainable nor integrated. A mind shift regarding integrated sustainable land development must take place. It is recommended that this should take place on national level of government and then it will filter through to other spheres of government. Only then South Africa will be on the road to integrated sustainable land development.

The final conclusion reached is that all the policies and legislation in the world will not effectuate integrated sustainable land development. It will only be reached if the mind set of those who must implement it, changes. Only then integrated sustainable land development will be successfully implemented.

LYS VAN AFKORTINGS

A

A, a	Artikel, artikel
Aa, aa	Artikels, artikels
a g v	as gevolg van
ANC	African National Congress

B.

BBP	Bruto binnelandse produk
bg	bogenoemde
bv	byvoorbeeld

D.

d m v	deur middel van
d w s	dit wil sê

E.

eg	eersgenoemde
----	--------------

H

HAT	Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal
Hfst	Hoofstuk
HOP	Heropbou en ontwikkelingsprogram

I

IMIESA	Suid-Afrikaanse Instituut van Siviele Ingenieurstechnici
i t v	in terme van

J

JOL	Judgements on Line
-----	--------------------

L

LA 21	<i>Local Agenda 21</i>
LAWSA	Law of South Africa
lg	laasgenoemde

LUK Lid van die Uitvoerende Komitee

M.

m a w met ander woorde

m b t met betrekking tot

N.

nl naamlik

O.

o a onder andere

P

par paragraaf

R

Reg Regulasie

S

SAGJ South African Geographical Journal

SAJELP South African Journal of Environmental Law and Policy

SAJHR South African Journal of Human Rights

SALJ The South African Law Journal

SAOT Suid-Afrikaanse Ontwikkelingstrust

SA PR SA Publikereg

SATEB Suid-Afrikaanse Tydskrif vir Ekonomiese en Bestuurswetenskappe

sg sogenaamde

SK Staatskoerant

Stell LR Stellenbosch Law Review

T

TBVC Transkei, Bophuthatswana, Venda en Ciskei

THRHR Tydskrif vir die Hedendaagse Romeins Hollandse Reg
t o v ten opsigte van

TRW Tydskrif vir die Regswetenskap

TSAR Tydskrif vir die Suid-Afrikaanse Reg

U.

u h v uit hoofde van

V.

vn voetnoot

vt van toepassing

BIBLIOGRAFIE**REGISTER VAN BOEKE****A.**

ANC *The Reconstruction and Development Programme* (1994 Johannesburg)

Atkinson D "One-city initiatives" in Swilling M, Humphries R & Shubane K (eds) *Apartheid City in Transition* (1991 Cape Town Oxford University Press) 271-289

Atkinson D & Reitzes M (eds) *From a tier to a sphere - local government in the new South African Constitutional order* (1998 Cape Town Creda Press)

B.

Badenhorst PJ, Pienaar JM & Mostert H *Silberberg & Schoeman's The Law of Property* 4de uitg (2003 Durban Butterworths)

Basson D *South Africa's Interim Constitution. Text and notes* (1995 Kenwyn Juta)

Beavon KSO "The post-apartheid city: hopes, possibilities and harsh realities" in Smith DM (ed) *The Apartheid City and Beyond Urbanization and social change in South Africa* (1992 London Routledge) 231-242

Bekker S & Louw A "Conflict and migration in KwaZulu-Natal" in Hindson D & McCarthy J *Here to stay: Informal settlements in Kwazulu-Natal* (1994 Durban Indicator Press) 99-106

Bergel EE *Urban Sociology* (1955 London McGraw-Hill Book Company Inc.)

Blakely EJ & Snyder MG *Fortress America: Gated communities in the United States* (1997 Washington Brookings Institution Press)

Boaden B & Taylor R "Informal Settlement: theory versus practice in Kwa Zulu/Natal" in Smith DM (ed) *The Apartheid City and Beyond Urbanization and social change in South Africa* (1992 London Routledge) 147-158

Bond P "Transitional Housing Policy Discourses" in Bond P *Cities of Gold, Townships of Coal* (2000 New Jersey Africa World Press Inc.) 231-258

Boulle LT "Limiting state power: opportunities for greater public participation in policy decisions" in Schrire R (ed) *Critical choices for South Africa. An agenda for the 1990's* (1990 Cape Town Oxford University Press) 14-30

Budlender G "Towards a Right to Housing" in Van der Walt AJ (ed) *Land Reform and the Future of Landownership in South Africa* (1991 Cape Town Juta) 45-52

Budlender G, Latsky J & Roux T *Juta's New Land Law* (1998 Kenwyn Juta)

Byerley M & McIntosh A "Administration of urban informal settlements" in Hindson D & McCarthy J (eds) *Here to stay: informal settlements in KwaZulu-Natal* (1994 Durban Indicator Press) 167-176

C.

Campbell EK "Population distribution and urbanization" in Edge WA & Lekorwe MH (eds) *Botswana: Politics and society* (1998 Pretoria JL van Schaik Academic) 261-280

Carey Miller DL & Pope A *Land Title in South Africa* (2000 Kenwyn Juta)

Childers GW *A Land Use and Development Plan for Remote Area Settlements in Southern District* (November 1981)

Cloete JN *Towns and cities: their government and administration* (1986 Pretoria JL van Schaik)

Cook GP "Khayelitsha: new settlement forms in the Cape Peninsula" in Smith DM (ed) *The Apartheid City and Beyond Urbanization and social change in South Africa* (1992 London Routledge) 125-135

Cooke HJ "The Physical Environment of Botswana" in Hitchcock RR & Smith MR *Proceedings of the symposium on Settlement in Botswana - The historical development of a human landscape* National Museum Gaborone Botswana August 4 - 8 1980 (1991 Gaborone Heinemann Educational Books Ltd) 1-12

Cooper D "Agriculture: its problems and its prospects" in Schrire R (ed) *Critical Choices for South Africa An agenda for the 1990s* (1990 Cape Town Oxford University Press) 341-368

Cowling RM & Olivier NJJ "Indigenous Plants" in Fuggle RF & Rabie MA (ed) *Environmental Management in South Africa* (2000 Cape Town Juta) 212-249

Craythorne DL *Municipal Administration A Handbook* 4de uitg (1997 Kenwyn Juta)

Cross C, Bekker S & Clark C "Migration into DFR informal settlements: an overview of trends" in Hindson D & McCarthy J *Here to stay: Informal settlements in Kwazulu-Natal* (1994 Durban Indicator Press) 83-98

D.

De Villiers B (ed) *Birth of a Constitution* (1994 Cape Town Juta)

Delport HJ *Die Suid-Afrikaanse Eiendomspraktyk en die Reg* (1987 Wetton Juta)

Delport HJ & Olivier NJJ *Sakereg Vonnisbundel* 1985 2de uitg (1985 Kaapstad Juta)

Denters E "Good governance and development cooperation: towards a global approach" in Ginther K, Denters E & De Waart PJJM (eds) *Sustainable Development and Good Governance* (1995 Dordrecht Martinus Nijhoff) 308-321

Devenish GE "Co-operative governance" *LAWSA First Reissue* vol 5 par 71

Dewar D "Urbanization and the South African city: a manifesto for change" in Smith DM (ed) *The Apartheid City and Beyond Urbanization and social change in South Africa* (1992 Routledge London) 243-254

Dison LR & Mohamed I *Group Areas and Their Development* (1960 Durban Butterworths)

D'Oliveira JA "Group Areas and Community Development" in Joubert WA (red) *LAWSA* 1980 vol 10 Durban Butterworths par 329-458

Du Plessis C, Lundy J & Swanepoel P *Manual for Sustainable Neighbourhood Development* (March

2000 Pretoria)

Du Plessis L "A Background to drafting the Chapter on Fundamental Rights" in De Villiers B (ed) *Birth of a Constitution* (1994 Cape Town Juta) 89-100

E.

Edge WA & Lekorwe MH (eds) *Botswana: Politics and society* (1998 Pretoria JL van Schaik Academic)

Editors "Introduction: The City - Crisis, Change and Intervention" in Healy P, Cameron S, Davoudi S, Graham S & Mandani-Pour A (eds) *Managing Cities. The new Urban Context* (1995 New York John Wiley & Sons) 1-20

Esterhuysen W & Nel P *Die ANC* (1990 Stellenbosch)

F.

Fidzani NH "Land reform and primitive accumulation: A closer look at the Botswana Tribal Grazing Land Policy" in Edge WA & Lekorwe MH (eds) *Botswana: Politics and society* (1998 Pretoria JL van Schaik Academic) 229-242

FitzGerald P, McLennan A & Munslow B (eds) *Managing Sustainable development in South Africa* 2nd ed (1999 Oxford Oxford University Press)

Fuggle RF & Rabie MA *Environmental Management in South Africa* (2000 Johannesburg Juta & Kie)

Fuggle RF "Environmental Evaluation" in Fuggle RF & Rabie MA *Environmental Management in South Africa* (2000 Cape Town Juta) 762-779

G.

Gelderblom D & Kok P *Urbanisation. South Africa's challenge. Volume 1: Dynamics* (1994 Pretoria HSRC Publishers)

Gelderblom D & Kok P *Urbanisation. South Africa's challenge. Volume 2: Planning* (1994 Pretoria HSRC Publishers)

Gilbert A "The housing of the urban poor" in Gilbert A & Gugler J *Cities, Poverty and Development Urbanization in the third world* 2nd ed (1992 Oxford Oxford University Press) 114-154

Gilbert A "Urban Development in a world system" in Gilbert A & Gugler J *Cities, Poverty and Development Urbanization in the third world* 2nd ed (1992 Oxford Oxford University Press) 14-32

Gilbert A & Gugler J *Cities, Poverty and Development Urbanization in the third world* 2nd ed (1992 Oxford Oxford University Press)

Ginther K, Denters E & De Waart PJIM (eds) *Sustainable Development and Good Governance* (1995 Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers)

Ginther K & De Waart PJIM "Sustainable development as a matter of good governance: an introductory view" in Ginther K, Denters E & De Waart PJIM (eds) *Sustainable Development and Good Governance* (1995 Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers) 1-14

Greenhow T *The Tribal Grazing Land Policy and Integrated Land Use Planning: A District view* (October 1977 Serowe)

Gutto SBO *Property and Land Reform. Constitutional and Jurisprudential Perspectives* (1995 Durban Butterworths)

H.

Hardie GJ "The Dynamics of the Internal Organization of the Traditional Tribal Capital, Mochudi" in Hitchcock RR & Smith MR *Proceedings of the symposium on Settlement in Botswana - The historical development of a human landscape* National Museum Gaborone Botswana August 4 - 8 1980 (1991 Gaborone Heinemann Educational Books Ltd) 205-219

Harrison P, Huchzermeyer M & Mayekiso M (eds) *Confronting Fragmentation Housing and Urban Development in a democratising society* (2003 Cape Town University of Cape Town Press)

Hatchard J & Perry-Kessaris A (eds) *Law and Development: facing complexity in the 21st century* (2003 London Cavendish Publishing Limited)

Hatchard J & Perry-Kessaris A "Introduction" in Hatchard J & Perry-Kessaris A (eds) *Law and*

Development: facing complexity in the 21st century (2003 London Cavendish Publishing Limited) 1-16

Healy P, Cameron S, Davoudi S, Graham S & Mandani-Pour A (eds) *Managing Cities. The new Urban Context* (1995 New York John Wiley & Sons)

Hindson D & McCarthy J *Here to stay: Informal settlements in Kwazulu-Natal* (1994 Durban Indicator Press)

Hindson D & McCarthy J "Defining and gauging the problem" in Hindson D & McCarthy J *Here to stay: Informal settlements in Kwazulu-Natal* (1994 Durban Indicator Press) 1-28

Hitchcock RR & Smith MR *Proceedings of the symposium on Settlement in Botswana - The historical development of a human landscape* National Museum Gaborone Botswana August 4 - 8 1980 (1991 Gaborone Heinemann Educational Books Ltd)

Horn A, Hattingh P & Vermaak J "Winterveld: an urban interface settlement on the Pretoria metropolitan fringe" in Smith DM (ed) *The Apartheid City and Beyond Urbanization and social change in South Africa* (1992 London Routledge) 113-124

Hornby WF & Jones M *An Introduction to Settlement Geography* (1991 Cambridge University Press)

Hossain K "Evolving principles of sustainable development and good governance" in Ginther K, Denters E & De Waart PJIM (eds) *Sustainable Development and Good Governance* (1995 Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers) 15-22

Huchzermeyer M "Addressing segregation through Housing Policy and Finance" in Harrison P, Huchzermeyer M & Mayekiso M (eds) *Confronting Fragmentation Housing and Urban Development in a democratising society* (2003 Cape Town University of Cape Town Press) 211-224

Hunter R "Managing sustainable economic development" in FitzGerald P, McLennan A & Munslow B (eds) *Managing Sustainable development in South Africa* 2nd ed (1999 Oxford Oxford University Press) 233-254

J.

Jones D "The Implications of Agricultural Development Planning for Rural Settlement" in Hitchcock RR & Smith MR *Proceedings of the symposium on Settlement in Botswana - The historical development of a human landscape* National Museum Gaborone Botswana August 4 - 8 1980 (1991 Gaborone Heinemann Educational Books Ltd) 319-324

K.

Kendall F *The heart of the nation. Regional and community government in the new South Africa* (1991 Norwood Amagi Books)

Kiepiel J "Settlement types and reconstruction" in Hindson D & MacCarthy, J (eds) *Here to stay: informal settlements in KwaZulu-Natal* (1994 Durban Indicator Press) 123-132

Kleyn D & Boraine A *Silberberg and Schoemans's The Law of Property* 3rd ed (1992 Durban Butterworths)

Kotze DA & Kellerman GEJ *Development administration and management A holistic Approach* (1997 Pretoria JL van Schaik Academic)

Kotze DA & Kellerman GEJ "Participation and managerial approaches to development" in Kotze DA & Kellerman GEJ *Development administration and management A holistic Approach* (1997 Pretoria JL van Schaik Academic) 52-61

Kotze HJ & Greyling A *Political Organisations in South Africa A-Z* (1994 Cape Town Tafelberg)

L.

Lang W "How to manage sustainable development" in Ginther K, Denters E & De Waart PJIM (eds) *Sustainable Development and Good Governance* (1995 Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers) 90-104

Latsky J "The legal challenge of structuring housing finance for low income communities" in Van der Walt AJ (ed) *Land reform and the future of landownership in South Africa* (1996 Cape Town Juta) 55-58

Lawry S "The Matsheng Land Use Plan: A Case Study in Settlement and Agricultural Development

Planning in Kgalagadi District” in Hitchcock RR & Smith MR *Proceedings of the symposium on Settlement in Botswana - The historical development of a human landscape* National Museum Gaborone Botswana August 4 - 8 1980 (1991 Gaborone Heinemann Educational Books Ltd) 341-360

Lekorwe MH “Local government and district planning” in Edge WA & Lekorwe MH (eds) *Botswana: Politics and society* (1998 Pretoria JL van Schaik Academic) 173-185

M.

Mabin A “The dynamics of urbanization since 1960” in Swilling M, Humphries R & Shubane K (eds) *Apartheid City in Transition* (1991 Cape Town Oxford University Press) 33-47

Mabin A “Dispossession, exploitation and struggle: an historical overview of South African urbanization” in Smith DM (ed) *The Apartheid City and Beyond Urbanization and social change in South Africa* (1992 London Routledge) 13-24

Machacha B *Botswana's Land Tenure: Institutional Reform and Policy Formulation* (1982 Gaborone)

Maipose GS & Somolekae GM “Aid management in Botswana: Experience and lessons” in Edge WA & Lekorwe MH (eds) *Botswana: Politics and society* (1998 Pretoria JL van Schaik Academic) 440-460

Malanczuk P “Sustainable development: some critical thoughts in the light of the Rio Conference” in Ginther K, Denters E & De Waart PJIM (eds) *Sustainable Development and Good Governance* (1995 Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers) 23-52

Mandani-Pour A “Reading the City” in Healy P, Cameron S, Davoudi S, Graham S & Mandani-Pour A (eds) *Managing Cities. The new Urban Context* (1995 New York John Wiley & Sons) 21-26

Masire QKJ “Welcoming Speech” in Hitchcock RR & Smith MR *Proceedings of the symposium on Settlement in Botswana - The historical development of a human landscape* National Museum Gaborone Botswana August 4 - 8 1980 (1991 Gaborone Heinemann Educational Books Ltd) xi-xii

Matsui Y “The road to sustainable development: evolution of the concept of development in the UN” in Ginther K, Denters E & De Waart PJIM (eds) *Sustainable Development and Good Governance*

(1995 Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers) 53-71

May J, May C, Newton T, Persad R & Stravrou A “Electricity and water provision” in Hindson D & McCarthy J *Here to stay: Informal settlements in Kwazulu-Natal* (1994 Durban Indicator Press) 133-142

McCarthy J “Local and regional government: from rigidity to crisis to flux” in Smith DM (ed) *The Apartheid City and Beyond Urbanization and social change in South Africa* (1992 Routledge London) 25-36

Meyer J “Townships and Town Planning” in Joubert WA (red) *LAWSA* 1980 vol 28 Durban par 1

Moore V *A practical approach to Planning Law* 4th ed (1994 Great Britain Blackstone Press Limited)

Mosha AC “The impact of urbanisation on the society, economy and environment of Botswana” in Edge WA & Lekorwe MH (eds) *Botswana: Politics and society* (1998 Pretoria JL van Schaik Academic) 281-299

Munslow M, FitzGerald P & McLennan A “Sustainable development: visions and realities” in FitzGerald P, McLennan A & Munslow B (eds) *Managing Sustainable development in South Africa* 2nd ed (1999 Oxford Oxford University Press) 3-38

N.

Neetling J, Potgieter JM & Visser PJ *Deliktereg* 2de uitg (1992 Durban Butterworths)

Ngobese P & Cock J “Development and the environment” in FitzGerald P, McLennan A & Munslow B (eds) *Managing Sustainable development in South Africa* 2nd ed (1999 Oxford Oxford University Press) 256-272

O.

Odendaal FF (red) *Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal* 3de uitg (1993 Doornfontein Perskor)

Olivier MP & Smit N “Social security law” *LAWSA* vol 13 no 2 par 45

Olivier N, Pienaar G & Van der Walt A *Sakereg Studentehandboek* (1992 Kaapstad Juta)

Olivier N, Pienaar G & Van der Walt A *Statutêre Sakereg* (1988 Butterworths Kaapstad)

Otlhogile B "Constitutional development in Botswana" in Edge WA & Lekorwe MH (eds) *Botswana: Politics and society* (1998 Pretoria JL van Schaik Academic) 153-161

P.

Pillay U "International perspectives on informal settlements" in Hindson D & McCarthy J *Here to stay: Informal settlements in Kwazulu-Natal* (1994 Durban Indicator Press) 45-54

Pimstone G "The Constitutional Basis of Local Government in South Africa" in Atkinson D & Reitzes M (eds) *From a tier to a sphere - local government in the new South African Constitutional order* (1998 Kaapstad Creda Press) 1-15

Planact *Integrated Development Planning* December 1997

Planact *Integrated Development Planning: A Handbook for Community leaders* 1997

Planact *Local economic development strategies in non-metropolitan areas* March 1999

Posel D "Curbing African urbanization in the 1950's and 1960's" in Swilling M, Humphries R & Shubane K (eds) *Apartheid City in Transition* (1991 Cape Town Oxford University Press) 19-32

Preston GR, Robins N & Fuggle RF "Integrated Environmental Management" in Fuggle RF & Rabie MA *Environmental Management in South Africa* (2000 Cape Town Juta) 748-761

R.

Rabie MA "Environment Conservation Act" in Fuggle RF & Rabie MA *Environmental Management in South Africa* (2000 Cape Town Juta) 99-119

Reintges C "Urban (mis)management? A case study of the effects of orderly urbanization on Duncan Village" in Smith DM (ed) *The Apartheid City and Beyond Urbanization and social change in South Africa* (1992 London Routledge) 99-110

S.

Sands P "International courts and the application of the concept of 'sustainable development'" in Hatchard J & Perry-Kessaris A (eds) *Law and Development: facing complexity in the 21st century* (2003 London Cavendish Publishing Limited) 147-157

Sands P & Werksman J "Procedural aspects of international law in the field of sustainable development: citizens' rights" in Ginther K, Denters E & De Waart PJIM (eds) *Sustainable Development and Good Governance* (1995 Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers) 178-204

Scheepers T *A Practical Guide to Law and Development* (2000 Kenwyn Juta)

Schrire R (ed) *Critical Choices for South Africa An agenda for the 1990s* (1990 Cape Town Oxford University Press)

Silitshena RMK "Migration and permanent settlement at the lands areas" in Hitchcock RR & Smith MR *Proceedings of the symposium on Settlement in Botswana - The historical development of a human landscape* National Museum Gaborone Botswana August 4 - 8 1980 (1991 Gaborone Heinemann Educational Books Ltd) 220-231

Sitarz D *AGENDA 21 The Earth Summit Strategy to save our planet* (1994 Colorado Earthpress)

Slinn P "Constitutional orders and sustainable development: the Southern African experience and prospects" in Ginther K, Denters E & De Waart PJIM (eds) *Sustainable Development and Good Governance* (1995 Dordrecht Martinus Nijhoff Publishers) 165-177

Smith DM (ed) *The Apartheid City and Beyond Urbanization and social change in South Africa* (1992 London Routledge)

Smuts J & Smuts IJ *Woordeboek van Regs- en Handelsterme* (1992 Kaapstad Nasou Beperk)

Selman P *Local Sustainability. Managing and Planning Ecologically Sound Places* (1996 New York Paul Chapman Publishing)

Sowman M & Urquhart P *A Place Called Home Environmental issues and low-cost housing* (1998 Cape Town University of Cape Town Press)

Swilling M, Humphries R & Shubane K (eds) *Apartheid City in Transition* (1991 Cape Town Oxford University Press)

Swilling M "City politics comes of age: strategic responses to local government restructuring" in Schrire R (ed) *Critical Choices for South Africa An agenda for the 1990s* (1990 Cape Town Oxford University Press) 411-427

Swilling M "Introduction" in Swilling M, Humphries R & Shubane K (eds) *Apartheid City in Transition* (1991 Cape Town Oxford University Press) i-viii

T.

Taylor CR "The right of participation in development projects" in Ginther K, Denters E & De Waart PJIM (eds) *Sustainable Development and Good Governance* (1995 Dordrecht Martinus Nijhoff) 205-229

Temane BK "Land Tenure Systems and Land Reform in Botswana" in *World Congress on Land Policy* Massachusetts 22 - 27 July 1980

Tolentino AS "Good governance through popular participation in sustainable development" in Ginther K, Denters E & De Waart PJIM (eds) *Sustainable Development and Good Governance* (1995 Dordrecht Martinus Nijhoff) 137-149

V.

Van der Merwe CG *Sakereg* 2de uitg (1989 Durban Butterworths)

Van der Merwe CG *Sectional Titles, Share Blocks and Time-sharing* vol 1 (1995 Kaapstad Butterworths)

Van der Merwe IJ *Die stad en sy omgewing* (1991 Stellenbosch Universiteits-Uitgewers en Boekhandelaars (Edms) Bpk)

Van der Walt AJ *Constitutional Property Clauses* (1999 Kenwyn Juta)

Van der Walt AJ & Pienaar GJ *Inleiding tot die Sakereg* 3de uitg (1999 Kenwyn Juta)

Van der Walt AJ & Pienaar GJ *Inleiding tot die Sakereg* 4de uitg (2002 Kaapstad Juta)

Van Wyk J *Planning Law Principles and Procedures of Land-use Management* (1999 Kenwyn Juta)

Van Zyl DH *Geskiedenis en Beginsels van die Romeinse Privaatreg* (1977 Durban Butterworths)

W.

Weiss P *Focus on Geography Book 4* (1992 Harare Mazongororo Paper Converters (PVT) LTD)

White R *Livestock Development and Pastoral Production on Communal Rangeland in Botswana* (1993 The Botswana Society Botswana)

Wiechers M *Administratiefreg* 2de uitg (1984 Durban Butterworth)

Wilkins N & Hofmeyer J “Socio-economic aspects of informal settlements” in Hindson D & McCarthy J *Here to stay: Informal settlements in Kwazulu-Natal* (1994 Durban Indicator Press) 107-122

Wille G *Principles of South African Law* 5de uitg (1961 Juta Kaapstad)

Wilmsen EN “Exchange, Interaction, and Settlement in North-western Botswana: Past and Present Perspectives” in Hitchcock RR & Smith MR *Proceedings of the symposium on Settlement in Botswana - The historical development of a human landscape* National Museum Gaborone Botswana August 4 - 8 1980 (Gaborone Heinemann Educational Books Ltd) 98-109

X.

Xaba T “Leaders in Lindelane” in Hindson D & McCarthy J *Here to stay: Informal settlements in Kwazulu-Natal* (1994 Durban Indicator Press) 65-72

REGISTER VAN VERHANDELINGE EN PROEFSKRIFTE**B.**

Bouillon S *Stedelike ruimtelike en grondontwikkeling in Suid-Afrika* Ongepubliseerde Verhandeling (Potchefstroomse Universiteit vir Christelike Hoër Onderwys 1999)

C.

Cloete R *Onstoflike sake in die nuwe Suid-Afrikaanse sakereg* Ongepubliseerde Proefskrif (Universiteit van Suid-Afrika 2001)

M.

Machacha BN *Land Boards as Land Management Institutions* Unpublished thesis (University of Botswana 1984)

P.

Pienaar J *Stedelike beplannings en bewaringstegnieke in die lig van die grondbeheersisteem* Ongepubliseerde Proefskrif (Potchefstroomse Universiteit vir Christelike Hoër Onderwys 1994)

V.

Van Wyk AMA *Restrictive conditions as urban land-use planning instruments* Ongepubliseerde Proefskrif (Universiteit van Suid-Afrika 1990)

REGISTER VAN TYDSKRIFARTIKELS**A.**

Anoniem "HOP vir Verwoerdburg - 'n haalbare werkstuk" *Munisipale en Openbare Dienste* November 1994 2-7

Anoniem "The RDP says no to gender discrimination (1995): Housing in Southern Africa" 1995 *Tydskrif vir Dieetkunde en Huishoudkunde* vol 23 no 2 117

B.

Barry M "Conceptual design of a communal land registration system for South Africa" December 1995 *South African Journal of Surveying and Mapping* vol 23 no 139 part 3 153-162

Beeld *Huisgids* Vrydag 23 November 2001 5

Bekkink B "South African local government demarcation 2000: Some points of interest" 2000 *De Jure* vol 1 no 33 319-326

Bennett TW & Roos JW "The 1991 Land reform acts and the future of African Customary Law" 1992 *SALJ* vol 109 447-471

Bergh JS "Grondregte in Suid-Afrika: 'n 19de eeuse Transvaalse perspektief" 2 November 1995 *Historia* vol 40 no 2 39-47

Brynard PA & Van Rooyen EJ "Local economic development" March 2002 *Government Digest* vol 21 no 8 14

Budlender G & 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

Chaskalson M "The problem with property: thoughts on the constitutional protection of property in the United States and the Commonwealth" 1993 *SAJHR* vol 9 388-401

Chaskalson M "The property clause: Section 28 of the Constitution" 1994 *SAJHR* vol 10 no 1 131-139

Chaskalson M "Stumbling towards Section 28: negotiations over the protection of property rights in the Interim Constitution" 1995 *SAJHR* vol 11 222-240

Choudree R & 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

Claasen P "Town and regional planners propose an integrated system" June 1996 *Housing in Southern Africa* 56-58

Claassen J "Regering se planne bekend" 21 Maart 1997 *Landbouweekblad* 14

Cloete R "Die grondwetlike erkenning en beskerming van welvaartsregte: "New property" sosio-ekonomiese regte en ander onstoflike deelnemingsreg" November 2003 *THRHR* 531-546

Crankshaw O & Parnell S "Housing provision and the need for an urbanisation policy in the new South Africa" 1996 *Urban Forum* vol 2 232-237

Cross C "Why does South Africa need a spatial policy? Population migration, infrastructure and development" 2001 *Journal of Contemporary African Studies* vol 19 no 1 111-127

Cross C & Rutsch P "Losing the Land. Securing Tenure in Tribal Areas" Autumn 1995 *Indicator SA* vol 12 no 2 23-28

D.

Davenport TRH "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 & Swanepoel H "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

Departement van Grondsake “Die Ontwerpwet op Kommunale Grondregte 2002” 28 Augustus 2002
Beeld 20

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

De Vos P “Grootboom, the right of access to housing and substantive equality as contextual fairness”
2001 *SAJHR* vol 17 258-276

Deneys Reitz Prokureurs Oktober 1998 *Property Update* no 3 1

Du Plessis W “Regstellende aksie met betrekking tot grond” 1991 *TRW* 140-154

Du Plessis W “Dorpstigting: Suid-Afrikaanse Ontwikkelingstrust en selfregerende gebiede” in 1991
THRHR 444-457

Du Plessis PG & 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 & Olivier N “Slagoffers van ‘n onhervormde grondregrsisteem” 2000 *TSAR* vol 2 379-
383

Du Plessis W, Olivier N & Pienaar J “Evictions, restitution, spatial information, the right to housing
and minerals: new approaches from the government and the courts” 2001 *SA PR* vol 16 181-216

Du Plessis W, Olivier N & Pienaar J “Land reform continues during 1997” 1997 *SA PR* vol 12 no 2
531-543

Du Plessis W, Olivier N & Pienaar J “Land reform gains momentum during 1996” 1997 *SA PR* vol 11
251-264

Du Plessis W, Olivier N & Pienaar J “Land reform surging forward” 1998 *SAPR* vol 13 no 2 478-492

Du Plessis W, Olivier N & Pienaar J “Land: still a contentious issue” 1998 *SA PR* vol 13 149-169

Du Plessis W, Olivier N & Pienaar J "Nuwe Grondmaatreëls" 1991 *SA PR* 255-269

E.

Eveleth A "Rural development: Rhetoric and reality" Autumn 1999 *Indicator SA* vol 16 no 1 67-73

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

Fife I "Development controls: Curbing the cowboys" 12 March 2002 *Financial Mail* 62-64

G.

Gilbert A, Mabin A, McCarthy M & Watson V "Low-income rental housing: are South African cities different?" April 1997 *Environment and Urbanization* vol 9 no 1 133-147

Glavovic BC & Dukes F "Co-ordinating integrated environmental management studies: lessons from the theory and practice of negotiation" 1997 *SAJELP* vol 4 45-55

Gouws A "So sal eise gehanteer word" 20 Mei 1994 *Landbouweekblad* 14

H.

Harrison P "The policies and politics of informal settlements in South Africa: A historical perspective" 1992 *Africa Insight* vol 22 14-22

Hawthorne L "The right to access to adequate housing - curtailment of eviction?" 2001 *De Jure* Jaargang 34 584-592

Hill RC "Integrated Environmental Management Systems in the implementation of projects" February 2000 *South African Journal of Science* vol 96 no 1 50-54

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

J.

James D "Land for the Landless: Conflicting Images of Rural and Urban in South Africa's Land

Reform Programme" January 2001 *Journal of Contemporary African Studies* vol 19 no 1 93-109

K.

Kalabamu FT "Land Tenure and management reforms in East and Southern Africa - the case of Botswana" 2000 *Land Use Policy* vol 17 308-321

Keightley R "When a home becomes a castle: A constitutional defence against common-law eviction proceedings: *Ross v South Peninsula Municipality*" 2000 *SALJ* vol 117 no 1 26-31

Khosa MM "Whose Land is it Anyway?" 1994/95 *Indicator SA* vol 12 50-56

Kirsten JF & Ngqangweni S "Progress with different land reform options in South Africa" Desember 1996 *Agrekon* vol 35 no 4 218-223

Kleyn D "The constitutional protection of property: a comparison between the German and the South African approach" 1996 *SA PR* vol 11 402-445

Klug H "The Restitution of Land Rights Act 22 van 1994" 1994 *Annual Survey of SA Law* 12-20

L.

Landman K "Man the Barricades! Gated communities in South Africa" Spring 2000 *Crime & Conflict* no 21 24-26

Landman K & Schönsteich M "Urban fortresses: Gated communities as a reaction to crime" 2002 *African Security Review* vol 11 no 4 71-85

Legwaila T "An introduction to the Rental Housing Act 50 of 1999" 2001 *Stell LR* vol 12 277-282

Leitch J "Pretoria progressing towards a sustainable city with Agenda 21" September 2001 *IMIESA* vol 26 no 9 37-39

Lewis C "The right to private property in a new political dispensation in South Africa" 1992 *SAJHR* vol 8 389-430

Lipman A & Harris H "Fortress Johannesburg" 1999 *Environment and Planning B: Planning and*

Design vol 26 727-740

Lloyd H & Horn G "Local economic development in rural South Africa" March 2001 *Africa Insight* vol 31 no 1 59-65

Loots C "The effect of the constitution on environmental management" 1997 *SAJELP* vol 4 223-231

M.

Mackay CJ "The Development of Housing Policy in South Africa in the Post Apartheid Period" 1995 *Housing Studies* vol 11 no 1 133-146

Marais L & Krige S "The upgrading of Freedom Square informal settlement in Bloemfontein" 1997 *Urban Forum* vol 8 no 2 176-193

Masango R "Public participation: A critical ingredient of good governance" 2002 *Politeia* vol 21 no 2 2002 52-65

Matlala M "Land central to humanity, dignity and survival" 2002 *LANDinfo* vol 9 no 2 30-32

McRae I "A strategy for power and water transfers in Southern Africa" 1991 *Africa Insight* vol 21 no 1 14-18

Milton JRL "Planning and Property" 1985 *Acta Juridica* 267-289

Murphy J "Interpreting the property clause in the Constitution Act of 1993" 1995 *SA PR* vol 10 107-130

Murphy J "Property Rights and Judicial Restraint: A Reply to Chaskalson" 1994 *SAJHR* vol 10 385-398

Mwenda KK "Land claims and mineral rights in Namaqualand: a comparative legal study" 1994 *SA PR* vol 9 81-93

N.

Nathan CD & Spindler ZA "Squatting as a transition problem" 2001 *South Africa Economics of*

Transition vol 9 no 3 658-669

Ndima DD "Socio-economic delivery: is it a political or a judicial function?" 2002 *Codicillus* vol 43 no 2 28-35

Nel EL "Local Economic Development: A Review Assessment of its current status in South Africa" 2001 *Urban Studies* vol 38 no 7 1003-1024

Nel EL & Humphrys G "Local economic development: policy and practice in South Africa" Winter 1999 *Development Southern Africa* vol 16 no 2 Winter 1999 277-289

Nel J & Du Plessis W "An evaluation of NEMA based on a generic framework for environmental framework legislation" 2001 *SAJELP* vol 8 1-37

O.

Olivier N "Huurpag" 1991 *THRHR* 429-443

Olivier N & Du Plessis W "Okkupasie van Huurpagpersele" 1990 *THRHR* 619-622

Olivier N, Du Plessis W & Pienaar J "Wette op grondbesit herroep" 1991 *SA PR* 115-125

Onbekend "Economic development in perspective" September 2002 *Government Digest* vol 22 no 2 22-27

Onbekend "Land rights or neo-tribalism?" February 2002 *AFRA News* 4-8

Onbekend "New rural development strategy launched" in November/Desember 2000 *IMIESA* vol 25 29

Onbekend "So lyk die riglyne" 12 November 1993 *Landbouweekblad* 16-39

Onbekend "Sunnyside becomes Pretoria's first City Improvement District" in *Toropong The Newspaper of the Pretoria Inner City* vol 1 no 2 July 2000 1

Onbekend "The megacity issue" January 1998 *IMIESA* vol 23 26-27

P.

Parnell S "South African cities from the ivory tower of urban studies" 1997 *Urban Studies* vol 34 no 5-6 891-906

Parnell S & Hart D "Self-help Housing as a flexible instrument of state control in 20th century South Africa" 1999 *Housing Studies* vol 14 no 3 367-386

Parnell S & Pieterse E "Developmental local government: the second wave of post-apartheid urban construction" 1999 *Africanus* vol 29 no 2 61-85

Philander DE & Rogerson CM "Rural local economic development and land restitution in South Africa: The case of Schmidtsdrift, Northern Cape" 2001 *Singapore Journal of Tropical Geography* vol 22 no 1 74-89

Pienaar G "Registration of Land Tenure in South Africa: Giving teeth to (toothless?) Paper Tigers" 2000 *TSAR* vol 39 no 3 442-468

Pienaar G "Huurarbeiders-Baas of Klaas?" 1997 *TSAR* no 1 131-144

Pienaar G "Crofting as a way of communal land-use - Scottish experience" 2000 *THRHR* vol 63 no 3 442-457

Pienaar G & Bouillon S "Die behuisingsbeplanning van informele nedersettings en plakkerskampe" 2002 *Koers* vol 67 no 2 159-176

Pienaar J "Farm workers: extending security of tenure in terms of recent legislation" in 1998 *SA PR* vol 13 no 1 423-437

Pienaar J "Labour tenancy: recent developments in case law" 1998 *Stell LR* vol 9 no 1 311-325

Pienaar J "Die nuwe grondhervormingsraamwerk: Genoegsame beskerming vir grondeienaars en plaaswerkers" Lente 2001 *Woord en Daad* vol 41 9-12

Pienaar JM "Uitleg en toepassing van die Wet op Voorkoming van Onwettige Uitsetting en Onregmatige Besetting van Grond 19 van 1998" 2000 *THRHR* vol 63 no 3 464-471

Politieke redaksie Ongebruikte staatsgrond moet verdeel word-DP in *Beeld* van 18 April 2000 3

R.

Retief FP & Sandham LA "Implementation of integrated environmentalmanagement (IEM) as part of integrated development planning (IDP)" 2001 *SAJELP* vol 8 77-94

Ridl J "IEM: Lip service and licence?" 1994 *SAJELP* vol 1 61-83

Rogerson CM "Planning Local Economic Development" June 2002 *Africa Insight* vol 32 no 2 39-45

Ronge B "Enemy at the gates" in *Sunday Times Magazine* 6 April 2003 6

S.

Saff G "The changing face of the South African city: from urban apartheid to the deracialization of space" 1994 *International Journal of Urban and Regional Research* vol 18 no3 377-391

Saunders D "Pre-pay water metering has come of age" September 2000 *IMIESA* vol 25 49

Scheepers T "The legal duty of local government to facilitate development" in Combrink A (red) Junie/September 1999 *Koers* Jaargang 64 no 2 & 3 339-356

Scheepers T & Du Plessis W "Extention of Security of Tenure Act - A bone of contention" 1998 *THRHR* vol 61 473-482

Scott J "Megacities or mega-mess: how SA's big six metro councils are faring" 30 August - 5 September 2002 *Martin Creamer's Engineering News* 16-17

Sekhesa A "Capacity building on Local Agenda 21 - local sustainability in SA" September 2001 *IMIESA* vol 26 no 9 35

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 & Mhaga F "Gender, land tenure and environment" 1996 *Agenda* no 28-31 55-61

Sonjica TK "LRAD not a once off affair" in Department of Land Affair April - Junie 2002 *LANDinfo*

vol 9 no 2 18-20

Stevens L & Rule S "Moving to informal settlements: The Gauteng experience" 1999 *SA Geographical Journal* vol 81 no 3 107-118

Steyn JJ "Publieke deelname: 'n tegniek, 'n proses of 'n geloof?" 1996 *Town and Regional Planning* no 41 37-42

Steyn L "On land issues" 1997 *Salut* vol 4 no 4 30-31

Steytler N "Concurrency and co-operative government: The law and practice in South Africa" 2001 *SA PR* vol 16 no 2 241-254

T.

Tempelhoff J "'n Historiese perspektief" 6 September 1996 *Landbouweekblad* 26

Thomas PJ "The Rental Housing Act" 2000 *De Jure* vol 1 no 33 235-247

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 Africa Law* 121-126

Van der Walt AJ "Land law without the land acts -predicaments and possibilities" 1991 *THRHR* vol 54 no 5 738-752

Van der Walt AJ "Squatting and the rights to shelter" 1992 *TSAR* 40-55

Van der Walt AJ "Land Reform in South Africa since 1990: an overview" 1995 *SA PR* vol 10 1-30

Van der Walt AJ "Squatting, spoliation orders and the new constitutional order. Rikhotso v Northcliff Ceramics (Pty) Ltd 1997 1 SA 526 (W)" 1997 *THRHR* vol 60 522-529

Van der Walt AJ "The limits of constitutional property" 1997 *SA PR* vol 12 275-329

Van der Walt AJ "Exclusivity of ownership, security of tenure and eviction orders: A critical evaluation of recent case law" 2002 *SAJHR* vol 18 no 3 372-420

Van Eeden J "My pondok, my huis, my paleis" *Rapport Perspektief* 1 April 2000 1

Van Rensburg PJ "Cattanach and Wall Of LDO's and UFO's - the formulation of land development objectives" June 1997 *IMIESA* 3-5

Van Rensburg T "Gefintegreerde omgewingsbestuur" February 1993 *Archimedes* vol 35 34-35

Van Rensburg NEJ, Botes LJS & De Wet M "Upgrading and low-income housing initiatives: indication their value to the people of Freedom Square, Bloemfontein" March 2001 *Development Southern Africa* vol 18 no 1 107-114

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 J "ICPLA II, public participation in planning and the South African connection" 1993 *SA PR* 205-217

Van Wyk J "Into the 21st century with the reform of Planning Law" 1991 *THRHR* vol 54 282-289

Van Wyk J "Land Law update" 1991 *Codicillus* vol 32 43-48

Van Wyk J "Land Reform underpins the RDP" 1994 *RSA-Oorsig* vol 7 10-19

Van Wyk J "Neighbours - their place and role in town and regional planning - a perspective from German law" 1996 *TSAR* vol 2 279-301

Van Wyk J "Planning and the environment: two sides of one coin or two coins? South Peninsula

Municipality v Malherbe 1999 2 SA 966 (C) 1999 SA PR vol 14 504-515

Van Wyk J & van Wyk D "The observance by a local authority of a town planning scheme" in 1990 SAPR vol 5 no 2 256-260

W.

Whittle B "Property Law Industry primes itself" Julie 1995 *De Rebus* 391-392

Wilson PJ, Du Plessis PG and Pienaar J "Land Claims of Indigenous Peoples-The Impact on Property Values: A Comparative Study on South Africa and Australia" 2000 *Journal of Real Estate Literature* vol 8 no 1 35-56

Winstanley T "Environmental law update" December 2001 *De Rebus* 50

Winstanley T "Environmental Impact Assessments: one year later" May 1998 *SAJELP* vol 5 no 1 387-394

Winstanley T "EIA's must come first" May 2002 *De Rebus* 57

Winstanley T "Environmental law update" September 2001 *De Rebus* 61-62

Winstanley T "Environmental law update" September 2002 *De Rebus* 60-61

Wood C "Pastiche or postiche? Environmental Impact Assessment in South Africa" in 1999 *South African Geographical Journal* vol 81 no 1 52-59

Wood S "Land Locked" March 9-15 1995 *Finance Week* vol 64 12-16

Z.

Zybrands W "An evaluation of the impact of new local government legislation" September 2001 *IMFO* vol 2 no 1 15

REGISTER VAN ELEKTRONIESE DATA EN INTERNET ARTIKELS**REGISTER VAN ELEKTRONIESE DATA****LAWSA**

Church J & Church J “Rental Housing” *LAWSA First Reissue* vol 23 par 261 - 298

Gutto SBO “Housing” in *LAWSA First Reissue* vol 11 par 1 - 35

Van Wyk J “Townships & Town Planning” in *LAWSA First Reissue* vol 28 par 49 – 55: 66 – 70; 174 - 600

BUTTERWORTHS PROPERTY LAW DIGEST

Gildenhuys A “Omgewingsbewing beperkings op grondgebruikverandering” Februarie 2000 *Butterworths Property Law Digest* par 1 ev

Nonyana M “Communal Property Associations and their Impact on the Formation of Small Business in the rural Sector” February 2000 *Butterworths Property Law Digest* par 2-7

Nonyana MR “Communal Property Associations for convenience v Townships for Services and Maintenance” August 2000 *Butterworths Property Law Digest* par 3-8

Nonyana MR “The Communal Land Rights Bill 2002 and related legislation” 2002 Property Law Digest par 7-14

Pienaar GJ “The effect of the Prevention of Illegal Evictions from and Unlawful Occupation of Land Act 19 of 1998 on owners and unlawful occupiers of land” 1999 *Property Law Digest* vol 3 part 2 par 12-15

Spohr D “What do the Ndlovu and Bekker cases mean to land owners?” December 2002 *Butterworths property law digest* vol 6 no 4 par 6

Tsatsi E “Communal Property Associations and individual property rights” November 2000 *Butterworths Property Law Digest* par 15-18

REGISTER VAN INTERNET ARTIKELS**A.**

Adams M, Cousins B & Manona S *Modern land rights for South Africa? The case for land reform* 1999 <http://www.id21.org/society/S2aMA1G1.html> [Datum van gebruik: 29 September 2003]

Adams M, Sibanda S & Turner S "Land tenure reform and rural livelihoods in Southern Africa" Overseas Development Institute *National Resource Perspectives* February 1999 no 39 <http://www.odi.org.uk/nrp/39.html> [Datum van gebruik: 29 September 2003]

Afbakeningsraad *Media Verklaring* - 20 Januarie 2000 <http://www.demarcation.org.za/demarcprocess/2000/2001matters.htm> [Datum van gebruik: 13 Oktober 2003]

Allanic B & Pienaar J *Development in a Transitional Tenure System - Observations from a Survey of Settlements in the Odi/Moretele Districts of North West Province* <http://www.gtz.de/orboden/capetown/cape04.htm> [Datum van gebruik: 31 Julie 2003]

B.

Bank "Living Together, Moving Apart: Home-made Agendas, Identity Politics and Urban-Rural Linkages in the Eastern Cape, South Africa" January 2001 *Journal of Contemporary African Studies* vol 19 no 1 <http://leporello.ingentaselect.com/vl=7234991/cl=36/ini=socarena/nw=1/rpsv/catchword/carfax/02589001/v19n1/s9/p129> [Datum van gebruik: 25 Augustus 2003]

Beate L *Rural-urban migration and land tenure: three case studies from Cape Town, South Africa* <http://www.gtz.de/orboden/capetown/cape42.htm> [Datum van gebruik: 15 April 2003]

Berner E "Informal Developers, Patrons, and the State: Institutions and Regulatory Mechanisms" in *Popular Housing* <http://www.brookes.ac.uk/schools/planning/dates/naerus/workshop2001/papers/berner.pdf> [Datum van gebruik: 14 April 2003]

Beukman R *Land rights and the environment: An overview of the issues facing "urban" land reform in the former homelands of South Africa* <http://www.sas.ac.uk/commonwealthstudies/events/beukman.pdf> [Datum van gebruik: 31 Julie 2003]

Blakely EJ & Snyder MG “*Excerpt from Fortress America: Gated Communities in the United States*”
http://www.amazon.com/exec/obidos/tg/stores/detail//books/081571002X/excerpt/107_6492520_3441304 [Datum van gebruik 9 November 2003]

Blakely EJ & Snyder MG “Putting up the gates” Mei/Junie 1997 *Shelterforce Online*, NHI
<http://nhi.org/online/issues/93/gates.html> [Datum van gebruik 8 November 2003]

Bouillon S *Rural and urban land development and land tenure systems: a comparison between South Africa and Botswana* Paper delivered at the 2nd Southern African Conference on Sustainable Development in the Built Environment: Strategies for a sustainable built environment 23 - 25 Augustus 2000 Pretoria www.sustainablesettlement.co.za/event/SSBE/Proceedings/bouillon.pdf
 [Datum van gebruik: 21 Oktober 2003]

Bowman Gilfillan *The Implications of the Constitutional Court's Decision of the Republic of South Africa* vs *Grootboom*
http://www.bowman.co.za/BG_Publications/Publications/Natural_Grootboom.asp [Datum van gebruik: 4 Maart 2003]

Busse A & Young S *Housing and Sustainable Development in South Africa: An Examination of Informal Settlements in the Greater Johannesburg Area* <http://www.epiic.com/class/leftlink1.html>
 [Datum van gebruik: 8 April 2003]

C.

Causidis N “Settlements and Fortresses” in *The Home Page of the Ministry of Culture of the Republic of Macedonia* www.gov.mk/kultura/settleme.htm [Datum van gebruik: 11 Desember 2003]

Centre for Conflict Resolution “Substantive choices in the South African constitution-making process” May 2002 *Track Two* vol 11 no 3 http://ccrweb.ccr.uct.ac.za/two/11_3/chapter7.html
 [Datum van gebruik: 17 Junie 2003]

Charlton S & Spurr N “Innovative schemes from Durban Unicity” November 2001 *Khanyisa Issue*
http://www.idasa.org.za/main.php?view=2&art_id=925 [Datum van gebruik: 16 Maart 2003]

City of Cape Town *City Improvement District By-law* 21 February 2003

<http://www.capetown.gov.za/policies/pdf/cityimprovement.pdf> [Datum van gebruik: 24 November 2003]

City of Johannesburg *Integrated development planning at local government level*
http://www.goafrica.co.za/joburg/city_vision/idp_intro.pdf [Datum van gebruik: 21 September 2003]

City of Tshwane Metropolitan Municipality "Message from the IDP Manager" in *Integrated Development Plan: Tshwane 2020 Plan - July 2002*
<http://10.54.5.200/tshwane/departments/idp/message.htm> [Datum van gebruik: 28 Oktober 2003]

Community Agency for Social Enquiry(CASE) *Rental Housing: An alternative form of tenure?*
<http://www.case.org.za/housing3.html#rent> [Datum van gebruik: 16 Maart 2003]

Craeynest L *War on Want* <http://www.waronwant.org/?lid=1274> [Datum van gebruik: 10 Oktober 2003]

CSIR "Definitions" in *Gated Communities in South Africa* <http://www.gatedcomsa.co.za> [Datum van gebruik 8 November 2003]

CSIR "Summary" in *Gated Communities in South Africa* <http://www.gatedcomsa.co.za> [Datum van gebruik 8 November 2003]

D.

Davids I "Developmental local government: The rural context and challenges" in *Interfund Development Update: Complexities, Lost Opportunities and Prospects: Rural Development in South Africa* vol 4 no 1 2003
http://www.interfund.org.za/pdf/iles/vol4_ons/developmental%20local%20government.pdf [Datum van gebruik: 20 Oktober 2003]

De Visser J "Integrated Development Planning in the Municipal Systems Act" in *Community Law Centre April 2001 Local Government Law Bulletin* vol 3 no 1
[http://www.sn.apc.org/users/clc/localgovt/bulletin/01\(1\)idp2.htm](http://www.sn.apc.org/users/clc/localgovt/bulletin/01(1)idp2.htm) [Datum van gebruik: 20 September 2003]

Departement van Staatkundige Ontwikkeling 'n Kort Handleiding tot die Witskrif op Plaaslike Regering: Afdeling A: Die huidige Werklikheid <http://www.dplg.gov.za/Documents/Wpaper/ShortGuide/AfrikaansDoc.htm#asgscb> [Datum van gebruik: 14 September 2003]

Departement van Staatkundige Ontwikkeling 'n Kort Handleiding tot die Witskrif op Plaaslike Regering: Afdeling B Ontwikkelingsgerigte Plaaslike Regering <http://www.local.gov.za/DCD/policydocs/whitepaper/shortguide/asgsecb.html> [Datum van gebruik: 14 September 2003]

Departement van Staatkundige Ontwikkeling 'n Kort Handleiding tot die Witskrif op Plaaslike Regering Afdeling C: Samewerkende Regering <http://www.local.gov.za/DCD/policydocs/whitepaper/shortguide/asgsecb.html> [Datum van gebruik: 14 September 2003]

Department of Constitutional Development *Integrated Development Planning Manual* Section A: Towards a new system of integrated development planning <http://www.local.gov.za/DCD/idpmanual/idp02.html> [Datum van gebruik: 19 September 2003]

Department of Constitutional Development *Integrated Development Planning Manual* Section B: Towards a new system of integrated development planning <http://www.local.gov.za/DCD/idpmanual/idp03.html> [Datum van gebruik: 27 September 2003]

Department of Constitutional Development *Integrated Development Planning Manual* Section C: The Planning process at a glance <http://www.local.gov.za/DCD/idpmanual/idp04.html> [Datum van gebruik: 12 September 2003]

Department of Housing "Introduction to the National Housing Code" in *The National Housing Code of South Africa* <http://www.housing.gov.za/code/default.asp> [Datum van gebruik: 13 Maart 2003]

Department of Housing "Part 1: South Africa's Housing Policy Historical Bckground" in *The User Friendly Guide* <http://www.housing.gov.za/code/default.asp> [Datum van gebruik: 14 Maart 2003]

Department of Housing "Part 2 Chapter 1: Introduction" in *The National Housing Code of South*

Africa <http://www.housing.gov.za/code/default.asp> [Datum van gebruik: 13 Maart 2003]

Department of Housing "Part 2 Chapter 2: Overall Approach to Housing In South Africa" in *The National Housing Code of South Africa* <http://www.housing.gov.za/code/default.asp> [Datum van gebruik: 13 Maart 2003]

Department of Housing "Part 2 Chapter 2: Roles & Responsibilities" in *The National Housing Code of South Africa* <http://www.housing.gov.za/code/default.asp> [Datum van gebruik: 13 Maart 2003]

Department of Housing *The National Housing Code of South Africa* <http://www.housing.gov.za/code/default.asp> [Datum van gebruik: 13 Maart 2003]

Department of Housing *Urban Development Framework* 1997 http://www.urbaninternational.utoronto.ca/pdf/sa_urb.pdf [Datum van gebruik: 25 Augustus 2003]

Department of Land Affairs "Chapter 5: Commonage Delivery Mechanism" in *The Commonage program* <http://land.pwv.gov.za/redistribution/Section1%20%20Policy,%20Legislation%20&%20Delivery%20mechanism%20commonage.html> [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003]

Department of Land Affairs "Introduction" *Land Reform in South Africa* <http://land.pwv.gov.za/> [Datum van gebruik 6 Oktober 2003]

Department of Land Affairs "Reviewing the first five years of Land Restitution in South Africa" in *Annual Report of the Commission on Restitution of Land Rights: April 1999 - March 2000* [http://land.pwv.gov.za/restitution/annual_report CLCC.html](http://land.pwv.gov.za/restitution/annual_report_CLCC.html) [Datum van gebruik 22 Augustus 2003]

Department of Land Affairs "Section 1: Introduction" in *The Integrated Sustainable Rural Development Strategy (ISRDS)* 17 November 2000 <http://www.gov.za/reports/2000/isrds.pdf> [Datum van gebruik: 15 Oktober 2003]

Department of Land Affairs "Summary of Settled Restitution Claims" in *Annual Report of the Commission on Restitution of Land Rights April 1999 - March 2000* http://land.pwv.gov.za/restitution/annual_report CLCC.html [Datum van gebruik 22 Augustus 2003]

Department of Land Affairs “The land policy process” in *DLA Publications - White Paper on South African Land Policy* <http://land.pwv.gov.za/White%20Paper/whitetab.htm> [Datum van gebruik 26 Augustus 2003]

Department of Provincial and Local Government “*A draft discussion document towards a White Paper on Traditional Leadership and Institutions*” 26 April 2000 <http://polity.org.za/govdocs/discuss/draft-traditional1.html> [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003]

Department of Provincial and Local Government “Application of Sections 2, 4 and 5 of the Municipal Structures Act, 1998 (Act 117 of 1998) for the determination of metropolitan areas and category A municipalities ” http://www.local.gov.za/DCD/dcdlibrary/dma/dma_contents.html [Datum van gebruik 7 November 2003]

Department of Provincial and Local Government “Chapter 1 Introduction - Dr Michael Sutcliffe” <http://www.local.gov.za/DCD/policydocs/whitepaper/further/frchp03.html#intro> [Datum van gebruik 2 November 2003]

Department of Provincial and Local Government “Chapter One Introduction: Refocusing LED on the poor” in *LED Draft Policy Paper: Refocusing Development on the Poor* September 2001 <http://www.local.gov.za/ledfair/newdesign/draftpolicy.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003]

Department of Provincial and Local Government “Demarcation” <http://www.local.gov.za/DCD/dcdindex.html> [Datum van gebruik 7 November]

Department of Provincial and Local Government “General interpretation of the criteria in Section 2 of the Act” http://www.local.gov.za/DCD/dcdlibrary/dma/dma_geninterp.html [Datum van gebruik 7 November 2003]

Department of Provincial and Local Government Homepage <http://www.dplg.gov.za/> [Datum van gebruik: 16 September 2003]

Department of Provincial and Local Government *IDP Policy and Principles address by Ms. Lindiwe Msegana-Ndlela, Director-General of the Department of Provincial and Local Government, Republic of South Africa, at the IDP event, World Summit on Sustainable Development Johannesburg, 23*

August 2002 <http://www.dplg.gov.za/Speeches/date23Aug2002.htm> [Datum van gebruik: 7 Oktober 2003]

Department of Provincial and Local Government "Introduction" in "Types of Municipalities" in *Publications - Booklets on local governments in the 21st century* <http://www.local.gov.za/DCD/dcdindex.html> [Datum van gebruik 7 November 2003]

Department of Provincial and Local Government "Introduction" in "Demarcation" soos vervat in *Publications - Booklets on local governments in the 21st century* <http://www.local.gov.za/DCD/dcdindex.html> [Datum van gebruik: 7 November 2003]

Department of Provincial and Local Government "Local economic development and poverty alleviation" in *Linking local economic development to poverty alleviation* <http://www.dplg.gov.za/Documents/Publications/LinkingLED/LinkingLEDPovertyAlleviation.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003]

Department of Provincial and Local Government *The White Paper on Local Government* <http://www.dplg.gov.za/Documents/Wpaper/wpIndex.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003]

Department of Provincial and Local Government "Types of Municipalities" <http://www.local.gov.za/DCD/dcdindex.html> [Datum van gebruik 7 November 2003]

Du Plessis W & Scheepers T *House of Traditional Leaders: Role, problems and future* 2000 Paper delivered at the Colloquium and the Law III November 1999 Potchefstroom <http://www.puk.ac.za/lawper/2000-1/dupschee-1.html> [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003]

Du Plessis W & Scheepers T *Tradisionele leiers: erkenning en die pad vorentoe* 1998 vol 1 http://www.puk.ac.za/lawper/1998_1/dupscheab.html [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003]

Du Plessis W & Scheepers T *Traditional Leaders; Discussion document on Traditional Leadership and Institutions* <http://polity.org.za/govdocs/discuss/draft-traditional1.html> [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003]

E.

Eliakim D "Protection of Property Rights" in *Constitution Werks - Werksmans Attorneys*
<http://www.mbendi.co.za/werksmns/wkcnst01.htm> [Datum van gebruik: 19 Junie 2003]

Eveleth A & Mngxitama A "The struggles of South Africa's landless" *INTERFUND Development Update* 2003 vol 4 no 2 http://www.interfund.org.za/pdffiles/vol4_two/The%20struggle%20of%20South%20Africa%20landless%20Articles.pdf [Datum van gebruik: 29 September 2003]

Everatt D & Zulu S *Analysing rural development programmes in South Africa 1994 - 2000*
http://www.interfund.org.za/pdffiles/vol3_four/analysingrural_development.pdf [Datum van gebruik: 29 September 2003]

F.

Fourie C *Property in Post-Apartheid South Africa* <http://www.gtz.de/orboden/capetown/cape20.htm>
 [Datum van gebruik: 15 April 2003]

G.

Grant, Financing and Legislation Working Group "Integrated programme of land redistribution and agricultural development in SA" *Progress Report* 26 Julie 2000
<http://drgreen.htmlplanet.com/integratedland.html> [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003]

H.

Hellberg-Philips A *Towards the right to adequate housing - the application of a "rights-based approach" to sustainable development* Paper delivered at 2nd Southern African Conference on Sustainable Development in the Built Environment: *Strategies for a sustainable built environment* 23 - 25 Augustus 2000 Pretoria
<http://www.sustainablesettlement.co.za/event/SSBE/Proceedings/heilberg.pdf> [Datum van gebruik: 23 November 2003]

Hill RC "Integrated Environmental Management Systems in the implementation of projects" in February 2000 *South African Journal of Science* vol 96 no 2 <http://www.nrf.ac.za/sajs/abfeb00a.stm>
 [Datum van gebruik: 19 Oktober 2003]

Hornby S Land - Legal issues

http://www.uthungulu.org.za/Planning/Regional/FinalRegional/Uthungulu/Reports/3/LAND%20LEGAL%20spec%20rep_LAND.html#Heading71 [Datum van gebruik: 31 Julie 2003]

K.

Kakonge *Tradisional African values and their use in implementing Agenda 21*
<http://www.nuffic.nl/ciran/ikdm/3-2/articles/kakonge.html> [Datum van gebruik: 9 Oktober 2003]

Knight R *Housing in South Africa* Julie 2001
<http://richardknight.homestead.com/files/sisahousing.htm> [Datum van gebruik: 26 Februarie 2003]

Kotze LJ & Jansen Van Rensburg L "Legislative Protection of Cultural Heritage Resources: A South African Perspective" 2003 *QUT Law & Justice Journal* vol 3 no 1
<http://www.law.qut.edu.au/about/ljj/editions/v3n1/> [Datum van gebruik: 18 Junie 2003]

L.

Lawrence F & Mayson D "Can the DLA achieve the targets set in its 2001-2002 Strategic Plan?" A Surplus People Project publication funded by the National Land Committee
<http://www.nlc.co.za/pubs2003/dla-targets.pdf> [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003]

LEAD International & Panos London "Progress since Rio" in *Roads to the Summit*
http://www.panos.org.uk/environment/roads_to_the_summit.htm#Executive%20Summary [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003]

LED Fund *What is Local Economic Development*
<http://www.local.gov.za/ledfair/newdesign/whatisled.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003]

Lovell J "Land row threatens SA elections" November 2000 *ZA NOW* 9
<http://mg.co.za/mg/za/archive/2000nov/09novam-news.html> [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003]

M.

Mabutla FG *The fate of Traditional Leaders in Post-Apartheid South Africa* Paper delivered at the Southeastern Regional Seminar in African Studies 6 and 7 April 2001 Kentucky
<http://www.ecu.edu/african/sersas/papers/MabutlaFG26Mar01.htm> [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003]

Memorandum in terms of Rule 137 of the Standing rules of the Provincial Legislature on the City Improvement Districts Bill, 1997
http://ocw.mit.edu/NR/rdonlyvres/3AF5C3AB_A6F5_4D05_B031_DF8775B1056C/0/gautenglegislati on.pdf [Datum van gebruik: 8 November 2003]

Mahomed A "The Grootboom Case" in IDASA *Papers & Submissions*
<http://www.advocacy.org.za/confPapMahomed.htm> [Datum van gebruik: 28 February 2003]

Martin SM "Section 2 Key National Policy Issues " in *An Assessment of Rental housing in South Africa Occasional paper no 5* April 2002
<http://www.hfrp.org.za/downloads/rf%20cover%20and%20contents.pdf> [Datum van gebruik: 1 Desember 2003]

Miller C "Planning and human rights: an inevitable conflict?" 2001 *Environment and Planning A* vol 33 no 11 <http://www.envplan.com/epa/editorials/a34105.pdf> [Datum van gebruik: 20 Oktober 2003]

Ministry in the Office of the President *The Rural Development Strategy of the Government of National Unity: A Discussion Document* 12 October 1995
<http://www.polity.org.za/html/govdocs/rdp/ruralrdp.html#toc> [Datum van gebruik: 30 September 2003]

Ministry in the Office of the President *The Urban Development Strategy of the Government of National Unity* GG 1111 of 12 October 1995
<http://www.polity.org.za/html/govdocs/rdp/urbanrdp.html> [Datum van gebruik: 4 November 2003]

Ministry for Provincial and Local Government *Government meets Traditional Leaders* 17 May 2000
<http://www.polity.org.za/govdocs/pr/2000/pr0517.html> [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003]

Ministry for Provincial and Local Government *Municipal Structures Second Amendment Bill* 25 November 2000 <http://www.polity.org.za/govdocs/pr/2000/pr1125a.html> [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003]

Mitchell, Friedlander en Gittleman *Lex Mundi A Lawyers guide to Botswana* 1998
<http://www.hg.org/guide-botswana.html> [Datum van gebruik: 25 Mei 2000]

Mochaki "The Post-Apartheid South Africa: Has a new era dawned?" *Newsletter of the ICP* 14 Februarie 1995 21ste uitg <http://www.hartford.hwp.com/archives/37a/008.html> [Datum van gebruik: 25 Augustus 2003]

Mtimkulu "Traditional leaders and the Constitution" 1996 *POLITEIA* vol 15 no 2 <http://www.unisa.ac.za/dept/press/politeia/152/trad.html> [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003]

N.

National Land Committee "Implementation of the Integrated Programme of Land Redistribution and Agricultural Development: The National Land Committee's Response" *Gender & land media facts sheets* November 2000 http://www.nlc.co.za/pubs97_2002/indaba.htm [Datum van gebruik: 7 Oktober 2003]

National Land Committee "Land redistribution" in *Gender & land media facts sheets* <http://www.nlc.co.za/mdredis.htm> [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003]

National Land Committee Tenure reforms <http://www.nlc.co.za/mdtenref.htm> [Datum van gebruik: 31 Julie 2003]

National Land Committee *The Landless Peoples Charter* <http://www.nlc.co.za/pamphlets/tr12.htm> [Datum van gebruik: 13 Oktober 2003]

Ngoveni P & Minnaar A *The Eviction of Squatters in South Africa: Post-1994 – Victims and the Role of the Police* Paper delivered at 10th International Symposium on Victimology: *Beyond boundaries: Research and Action for the Third Millennium* Montreal, Canada 6-11 Aug 2000 http://www.aqpv.ca/diffusion/textes/mnopqr_t/Minnaar_Ngoveni.pdf [Datum van gebruik: 14 April 2003]

Ntsebeza L "Democracy in South Africa's countryside: Is there a role for traditional authorities?" Interfund Maart 2003 *Development Update Complexities, Lost Opportunities and Prospects: Rural Development in South Africa* vol 4 no 1 <http://www.interfund.org.za/pdf/files/vol4one/democracy%20in%20SAs%20countryside.pdf> [Datum van gebruik: 29 September 2003]

Ntsebeza L *South Africa's Land Tenure Reform programme in the former Bantustans*
<http://www.cali.co.uk/hif/lisa2.htm> [Datum van gebruik: 7 Desember 2001]

O.

OECS Natural Resources Management Unit *Integrate Development Planning: The Consultation Process* www.un.org/esa/sustdev/sids/carib.pdf [Datum van gebruik: 18 September 2003]

Onbekend *Business Improvement districts: What is a BID?*
http://web.mit.edu/11.204/www/webportfolio/BID/BID_What_is_a_BID.html [Datum van gebruik: 8 November 2003]

Onbekend Chapter 5 - Land and Housing Renting a home Tenants, landlords and leases
<http://www.paralegaladvice.org.za/docs/chap05/05.html#act> [Datum van gebruik: 17 Maart 2003]

Onbekend "City and County of Swansea Unitary Development Plan 1" *General Introduction*
http://www.swansea.gov.uk/devplan/adobefiles/udpdraftstat/udpdraft_genintro.pdf [Datum van gebruik: 14 Julie 2003]

Onbekend City Improvement Districts: Why the CID model? http://www.cjp.co.za/cids_why.htm
[Datum van gebruik: 8 November 2003]

Onbekend "Court sparks revolution or does it?" in *Business Day*
<http://www.bday.co.za/bday/content/direct/0,3523,717355-6078-0,00.html> [Datum van gebruik: 28 Februarie 2003]

Onbekend "Environmental Impact Assessment (EIA)" *Lecture 4*
<http://web.uct.ac.za/depts/geolsci/roy/law4n.pdf> [Datum van gebruik: 20 September 2003]

Onbekend Expert group meeting on local implementation of the Habitat Agenda, with particular attention to Local Agendas 21 Turku Finland 7 - 11 September 1998
<http://www.unchs.org/unchs/english/hagenda/egmrep2.htm> [Datum van gebruik: 29 Januarie 2003]

Onbekend "Framework environmental legislation - Environment Conservation Act (ECA) and Nationale Environmental Management Act (NEMA)" *Lecture 3*
<http://web.uct.ac.za/depts/geolsci/roy/law3n.pdf> [Datum van gebruik: 23 September 2003]

Onbekend Government in South Africa
http://www.safica.info/ess_info/sa_glance/government/gov.htm [Datum van gebruik: 20 Oktober 2003]

Onbekend "Housing" in *GCIS: South Africa Yearbook 2001/2002*
<http://www.southafricanemb.se/housing.htm> [Datum van gebruik: 16 Maart 2003]

Onbekend Integrated Development Planning for Local Government
<http://www.etu.org.za/toolbox/docs/localgov/webidp.html> [Datum van gebruik: 20 September 2003]

Onbekend "Integrated Environmental Management" in *UWC Enviro Facts*
<http://www.botany.uwc.ac.za/Envfacts/facts/manage.htm> [Datum van gebruik: 22 September 2003]

Onbekend Introduction: Homelessness and Housing in South Africa 1996
http://www.dialogue.org.za/pd/new_internationalist.htm [Datum van gebruik: 6 Maart 2003]

Onbekend "Introduction" in *Chapter 5 - Land and Housing*
<http://www.paralegaladvice.org.za/docs/chap05/01.html> [Datum van gebruik: 6 Maart 2003]

Onbekend "Introduction to Environmental Law" *Lecture 1*
<http://web.uct.ac.za/depts/geolsci/roy/law1n.pdf> [Datum van gebruik: 23 September 2003]

Onbekend "Land Reform at Groutville" in *Land Legislation*
<http://www.groutvillelandreform.co.za/legislation.htm> [Datum van gebruik: 31 Julie 2003]

Onbekend "Legislation and Policy" in *GCIS: South Africa Yearbook 2001/2002*
<http://www.southafricanemb.se/houslp.htm> [Datum van gebruik: 16 Maart 2003]

Onbekend "New era of housing delivery" *Martin Creamers' Engineering News Online Housing, Site, Service & Land*
<http://www.engineeringnews.co.za/eng/features/housing/?show=25343> [Datum van gebruik: 16 Maart 2003]

Onbekend "Planning Law" *Lecture 9*
<http://web.uct.ac.za/depts/geolsci/roy/law9n.pdf> [Datum van gebruik: 24 September 2003]

Onbekend "South Africa to host 2002 Earth Summit" in *CNN.com*
<http://www.cnn.com/2000/WORLD/africa/12/10/safrica.earth.summit.ap/> [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003]

Onbekend Tenure 1 http://www.usn.org.za/Toadhouse/Chapter5_7.htm [Datum van gebruik: 6 Maart 2003]

Onbekend "The Constitutional dimension" *Lecture 2*
<http://web.uct.ac.za/depts/geolsci/roy/law2n.pdf>

[Datum van gebruik: 23 September 2003]

Onbekend Urbanisation <http://www.botany.uwc.ac.za/Envfacts/facts/urbanisation.htm> [Datum van gebruik: 2 November 2003]

Onbekend What is Integrated Development Planning? <http://eneng.wits.ac.za/digilib/topics/Environmental%20Planning/Integrated%20Development%20Planning/What%20is%20integrated%20development%20planning.ppt>. [Datum van gebruik: 19 September 2003]

P.

Palmary I "Urban renewal and the City Improvement Districts" *Social Crime Prevention in South Africa's Major Cities* <http://www.csvr.org.za/papers/papalm2.htm> [Datum van gebruik: 8 November 2003]

Pelser E, Louw A & Ntuli S "Poor safety: Crime and policing in South Africa's rural areas" in Institute for Security Studies *Monograph 47* May 2000 <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No47/ExecSum.htm> [Datum van gebruik: 19 Oktober 2003]

Pienaar G "Registration of Land Tenure in South Africa: Giving teeth to (toothless?) Paper Tigers" Fall 1999 *Land Tenure Center Newsletter* no 78 <http://www.wisc.edu/ltc/news78a1.html> [Datum van gebruik: 20 Oktober 2003]

Pienaar G "The alleviation of poverty in rural areas in South Africa by means of security of communal land tenure" in *Challenges for Quality of life in the contemporary world 5th Conference of the International Society for quality-of-life studies* Frankfurt Duitsland 21 - 24 July 2003 www.qualityoflife-2003.de/conference/isqols_time_table.pdf [Datum van gebruik: 23 Oktober 2003]

Pienaar J & Balatseng D *Post-1994 Rural development measures: current issues* www.kas.org.za/Publications/SeminarReports/Constitution&LawIV/PienaarJM.pdf [Datum van gebruik: 15 Oktober 2003]

Pieterse E "A framework to link led to anti-poverty strategies" in Department of Provincial and Local Government *Linking local economic development to poverty alleviation* <http://www.dplg.gov.za/Documents/Publications/LinkingLED/LinkingLEDframework.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003]

Pillay K & Liebenberg S "Grootboom v Oostenberg Municipality and Others" in University of Western Cape *Socio Economic Rights Project*

http://communitylawcentre.org.za/ser/esr2000/2000sept_grootboom.php [Datum van gebruik: 28 Februarie 2003]

Planning and Implementation Management Support System *PIMSS.NET Resource Centres: The No.1 Source of IDP Information* <http://www.pimss.net/PIMSS.asp> [Datum van gebruik: 16 September 2003]

President of the United Nations International Fund for Agricultural Development; United Nations *Rural Development "Vital to Reducing Poverty"* UN Integrated Regional Information Networks 24 May 2002 <http://fr.allafrica.com/stories/200205240365.html> [Datum van gebruik: 29 Augustus 2003]

R.

Reconstruction and Development Programme
<http://www.polity.org.za/html/govdocs/rdp/rdp1.html#1.3> [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003]

Republic of Botswana Implementation of Agenda 21: Review of progress made since the United Nations Conference on Environment and Development, 1992
http://www.un.org/esa/earthsummit/botsw_cp.htm#chap7 [Datum van gebruik: 27 Mei 2000]

Rickard C "Full text of judgment in Lebowa case" in *Sunday Times Legal* 18 November 2001
<http://www.suntimes.co.za/business/legal/2001/11/18/carmel02.asp> [Datum van gebruik: 25 Junie 2003]

S.

SABC News *Constitutional Court rules in favour of squatters* 4 Oktober 2000
http://www.sabcnews.co.za/south_africa/crime1justice/0,1009,5364,00.html [Datum van gebruik: 4 Maart 2003]

Selebalo S *Land Reform and Poverty Alleviation: Lesotho's experiences during the last two decades* Presented at the Regional Conference for Land Reform Poverty Alleviation in Southern Africa Pretoria 4 and 5 June 2001 www.sarpn.org.za/EventPapers/Land/papers.php [Datum van gebruik: 20 Oktober 2003]

South African Landless People's Movement *The Landless of South Africa*
<http://www.waronwant.org/?lid=1277> [Datum van gebruik: 10 Oktober 2003]

Streek B "Housing Shortage Still Desperate" in *Mail & Guardian Johannesburg* 29 Junie 2001
<http://richardknight.homestead.com/files/sisahousing.htm> [Datum van gebruik: 6 Maart 2003]

Sundberg M & Thunström L *Housing finance for the poor in South Africa: A minor field study*
November 1998 <http://www.econ.umu.se/MFS/mithlind.pdf> [Datum van gebruik: 17 Maart 2003]

Sustainable Communities Network *Building Partnerships*
<http://www.sustainable.org/creating/partnerships.html> [Datum van gebruik: 16 Oktober 2003]

Sustainable Communities Network *Community Visioning & Implementation*
<http://www.sustainable.org/creating/vision.html> [Datum van gebruik: 16 Oktober 2003]

Sustainable Communities Network *Inventories & Indicators*
<http://www.sustainable.org/creating/indicators.html> [Datum van gebruik: 16 Oktober 2003]

T.

Thipanyane T *Housing for the poor: Constitutional Court Judgement on the Grootboom complaint*
http://www.sahrc.org.za/housing_for_the_poor.htm [Datum van gebruik: 28 Februarie 2003]

Tomlinson MR *New housing delivery model: the Presidential Job Summit Housing Pilot Project*
http://www.housingfinance.org/pdf_info_store/South%20Africa's%20Job%20Summit%20Housing%20Project%20_%20USAID.pdf [Datum van gebruik: 23 November 2003]

U.

United Nations “Chapter I Preamble” *The Habitat Agenda* par 7
<http://www.unhabitat.org/unchs/english/hagenda/ch-1a.htm> [Datum van gebruik: 29 Januarie 2003]

United Nations “Chapter II Goals and Principles” *The Habitat Agenda* par 29
<http://www.unhabitat.org/unchs/english/hagenda/ch-2a.htm> [Datum van gebruik: 31 Januarie 2003]

United Nations “Chapter IV C Sustainable human settlements development in an urbanizing world”
The Habitat Agenda par 99 <http://www.unhabitat.org/unchs/english/hagenda/ch-4c.htm> [Datum van gebruik: 31 Januarie 2003]

United Nations *Economic Aspects of Sustainable Development in South Africa*
<http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/safrica/eco.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003]

United Nations *Habitat Agenda and Istanbul Declaration on Human Settlements*
<http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/hbagenda.htm> [Datum van gebruik: 3 Februarie 2003]

United Nations “Habitat Agenda” in *Human Settlements* <http://www.unescap.org/huset/habitat.html>

[Datum van gebruik: 28 Januarie 2003]

United Nations *Institutional Aspects of Sustainable Development in South Africa*
<http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/safrica/inst.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003]

United Nations *Natural resource aspects of sustainable development in Botswana* 1997
<http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/botswana/natur.htm> [Datum van gebruik: 25 September 2003]

United Nations "Section IV: Adequate shelter for all" *The Habitat Agenda* par 60
http://www.unhabitat.org/unchs/english/hagenda/ch_4b_1.htm [Datum van gebruik: 1 Desember 2003]

United Nations *Social Aspects of Sustainable Development in South Africa*
<http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/safrica/social.htm> [Datum van gebruik: 5 Oktober 2003]

United Nations "The Johannesburg Summit Test: What Will Change?" *Johannesburg Summit 2002*
<http://www.iohannesburgsummit.org/> [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003]

United Nations "What is Human Settlements" in Human Settlements
<http://www.unescap.org/huset/whatis.html> [Datum van gebruik: 28 Januarie 2003]

United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) "Background Information" in *The Habitat Agenda* <http://www.cin.gov.cn/habitat/en/5/background/Habitat%20Aagenda.htm> [Datum van gebruik: 29 Januarie 2003]

United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) "Chapter III Commitments" in *The Habitat Agenda* par 37 <http://www.cin.gov.cn/habitat/en/agenda/agenda.htm> [Datum van gebruik: 29 Januarie 2003]

United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) *Guide for implementation of the Habitat Agenda 2* <http://www.unchs.org/unchs/english/hagenda/guide2.htm> [Datum van gebruik: 31 Januarie 2003]

United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) Special Session of the UN General Assembly for an Overall Review and Appraisal of the Implementation of the Habitat Agenda
<http://www.cin.gov.cn/habitat/en/5/background/Habitat%20II.htm> [Datum van gebruik: 28 Januarie 2003]

2003]

United Nations Development Programme “Executive Summary” in *Case Studies on Sustainability in Local Governance* <http://www.undp.org.za/agenda21/Case%20Studies.pdf> [Datum van gebruik: 27 September 2003]

United Nations Development Programme “Introduction” in *Case Studies on Sustainability in Local Governance* <http://www.undp.org.za/agenda21/Case%20Studies.pdf> [Datum van gebruik: 27 Oktober 2003]

United Nations Development Programme “Policy, legislative and institutional context” in *Agenda 21 Case Studies* <http://www.undp.org.za/agenda21/agenda21.html> [Datum van gebruik: 27 Oktober 2003]

United Nations Environmental Protection Agency “Introduction” in *Green Communities: Where are we going?* <http://www.epa.gov/greenkit/2intro.htm> [Datum van gebruik: 17 Oktober 2003]

United Nations General Assembly “Preface” in *An Agenda for Development A/48/935*, 6 May 1994 par 3 <http://www.un.org/Docs/SG/agdev.html> [Datum van gebruik: 24 Oktober 2003]

United Nations Thematic Committee *The South African Housing Policy: operationalizing the right to adequate housing* 6 to 8 June 2001 <http://www.unhabitat.org/istanbul+5/1-southafrica.doc> [Datum van gebruik: 10 Februarie 2003]

University of Western Cape “Integrated Environmental Management” in *Enviro Facts* <http://www.botany.uwc.ac.za/Envfacts/facts/manage.htm> [Datum van gebruik: 22 September 2003]

USAID “Housing with a difference in South Africa” in *South Africa - Success Stories* <http://www.usaid.gov/regions/afr/ss02/southafrica4.html> [Datum van gebruik: 6 Maart 2003]

V.

Van Wyk K & van Wyk R *The management of housing processes* Paper presented at the 2001 IHSA Conference in Pietersburg on 10 October 2001 <http://www.housing.gov.za/Downloads/IHSA%20Paper.pdf> [Datum van gebruik: 28 November 2003]

W.

Wellington DT *Land and agrarian reform in South Africa* <http://www.nlc.co.za/pubs2003/landagrarian.pdf> [Datum van gebruik: 6 Oktober 2003]

World Resource Institute *Box 1.3 What is an urban area?* http://pubs.wri.org/pubs_content_text.cfm?ContentID=929 [Datum van gebruik: 31 Oktober 2003]

World Resources 1996-97 "Cities and the environment" in *A guide to the global environment* http://www.wri.org/wri/wr-96-97/ud_b3.html [Datum van gebruik: 31 Oktober 2003]

REGISTER VAN VERSLAE**A.**

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

B.

Bouillon S *Draft Policy on the Illegal Eviction from and Unlawful Occupation of Land within the jurisdiction area of the City of Tshwane Metropolitan Municipality* November 2002

L.

Landman K *An overview of enclosed neighbourhoods in South Africa* WNNR projek nommer BP 449 gedateer Augustus 2000

Landman K *Gated communities: an international review* WNNR projek nommer BP 449 gedateer Julie 2000

P.

Partnership for Urban Renewal *Proposed Hatfield Improvement District: Background to City Improvement Districts* 2000

W.

Weimer B *A Policy for Rural Development: The case of Botswana's National Policy on Tribal Grazing Land* Discussion Paper no 6 October 1977

**REGISTER VAN LESINGS, KONFERENSIEBYDRAES, ONDERHOUDE EN SEMINAAR
VERSLAE****LESINGS****W.**

WNNR *Werkswinkel op geslote omgewings* gehou op 7 Junie 2000

KONFERENSIEBYDRAES**B.**

Brugmann G *Sustainable Urban Development in a Global Economy* Paper delivered at the Conference on African Solutions: Towards Sustainable Urban Development Pretoria 27 - 28 March 2000

L.

Landman K "Gated Communities and Urban Sustainability: Taking a closer look at the future" Paper presented at the *Conference on Strategies for a sustainable built environment* 23 tot 25 January 2000 Pretoria

M.

Maritz M "Gated Communities and the restriction of access to public places: formulation and approval of an appropriate policy" *Presentation submitted at Public Hearing on Gated Communities* City of Tshwane Metropolitan Municipality 31 March, 1 & 2 April 2003

Masalila A "Botswana's National Policy on Tribal Grazing Land: Towards a Strategy for Rural Development" in *Seminar on Botswana's Economy since Independence* 7 - 9 September 1981 Gaborone

Molapo M *Local Agenda 21 in KZN* Paper delivered at the Conference on African Solutions: Towards Sustainable Urban Development Pretoria 27 - 28 March 2000

Mufamadi FS "Keynote Address: 'Challenges of City Governance'" in City of Johannesburg Conference 'African Cities in Change' 15-17 October 2001 Johannesburg

N.

Naude B "Toegangsbeheerde woonbuurtes: werk dit?" *Presentation submitted at Public Hearing on Gated Communities* City of Tshwane Metropolitan Municipality 31 March, 1 & 2 April 2003

Nkwae B & Maphale L "Land Information Management for Sustainable Rural Development" in Department of Surveys and mapping *Second Survey and Mapping Conference* 17 to 21 August 1998

Maun

O.

Oranje M “Some Land Use Management Tools and Measures for Developmental Local Government” *Annual Conference titled Towards Integrated Planning Systems and Organisations hosted by the Association of Municipal Town Planners & the South African Planning Institute* 15 & 16 Augustus 2002 Meropa Casino and Entertainment World, Polokwane, Limpopo Province

V.

Van Wyk J “Planning Law: An Overview” *Annual Conference titled Towards Integrated Planning Systems and Organisations hosted by the Association of Municipal Town Planners & the South African Planning Institute* 15 & 16 Augustus 2002 Meropa Casino and Entertainment World, Polokwane, Limpopo Province

ONDERHOUDE

N.

Ngongola C *Onderhoud* gehou te Universiteit van Botswana Gaborone op 23 Mei 2002

SEMINAAR VERSLAE

B.

Basson E & Du Plessis W “Local government and Environmental Law” in Konrad Adenauer Stiftung *Constitution and Law IV: Colloquium on local Government Law* 2002 Seminar Report no 14 51-68

D.

De Visser J “The institutional framework for developmental local government: making good on the promise of development?” in Konrad Adenauer Stiftung *Constitution and Law IV: Colloquium on Local Government Law* 2002 Seminar Report no 14 35-50

P.

Pienaar J & Balatseng D “Post-1994 Rural development measures: current issues” in Konrad Adenauer Stiftung *Constitution and Law IV: Developments in the Contemporary Constitutional State* 2001 Seminar Report no 6 127-139

S.

Scheepers T & Monchusi P “Implementing the law relating to Local Economic Development in the struggle against poverty” in Konrad Adenauer Stiftung *Constitution and Law IV: Colloquium on Local Government Law* 2002 Seminar Report no 14 79-96

REGISTER VAN REGSOPINIES**F.**

Fabricius H *Legal Opinion on the restriction of access to public places: Rationalization of Local Government Affairs Act, 10 of 1998* 30 May 2003

G.

Grobler SJ *Legal Opinion on the restriction of access to public places* 18 August 2003

R.

Raath RJ *Opinion Welma Boerdery / Pretoria Stadsraad* Gedateer 19 Junie 2001

Roestoff Venter & Kruse *Toepassing van hofbeslissing - Welma Boerdery / Pretoria Stadsraad op plaasgrond en landbouhoewes* Gedateer 3 April 2001

REGISTER VAN STAATSPUBLIKASIES**BOTSWANA****P.**

Presidential Task Group for a Long Term Vision for Botswana *Long Term Vision for Botswana, Towards Prosperity for all* September 1997

Presidential Commission of Inquiry *Report of the Presidential Commission of Inquiry into Land Problems in Mogoditshane and other Peri-urban villages* December 1991

Presidential Task Group for a Long Term Vision for Botswana *A Framework for a Long Term Vision for Botswana* August 1996

R.

Republic of Botswana *Land Problems in Mogoditshane and other Peri-urban villages* Government Paper 1 of 1992 March 1992

Republic of Botswana *Botswana National Settlement Policy* Government Paper 2 of 1998 August 1998

Republic of Botswana *National Housing Policy in Botswana* Government Paper 2 of 2000 January 2000

SUID-AFRIKA**WITSKRIFTE**

Gauteng Witskrif op Stedelike Vernuwning en Inskakelingsplan vir Stede, Dorpe en Voorstede (Vusani Amadolobha) (Department van Ontwikkelingsbeplanning en Plaaslike Regering, Oktober 1997)

White Paper on Environmental Management Policy (Department of Environmental Affairs and Tourism) April 1999

White Paper on Transforming Public Service Delivery (Batho Pele White Paper) (Department of Public Service and Administration, SK 18340 van 1 Oktober 1997)

White Paper on South African Land Policy (Department of Land Affairs) April 1997

White Paper on Spatial Planning and Land Use Management (Ministry of Agriculture and Land Affairs) July 2001

Witskrif op Grondhervorming (Departement van Grondsake) 1991

Witskrif op Behuising: 'n nuwe Behuisingsbeleid en Strategie vir Suid-Afrika 1994
<http://www.gov.za/whitepaper/1994/housing.htm#1>

Witskrif op Suid-Afrikaanse Grondbeleid (Departement van Grondsake, April 1997)
<http://land.pwv.gov.za/White%20Paper/whitetab.htm>

Witskrif op die Omgewingsbestuursbeleid 1997
<http://www.environment.gov.za/PolLeg/WhitePapers/EnvMgmt.htm>

Witskrif op Plaaslike Regering 1998 (Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering, Mei 1998)
<http://www.local.gov.za/DCD/policydocs/whitepaper/white2pg.html>

Witskrif op Tradisionele Leiers en Instellings 2002 (SK 23984 van 29 Oktober 2002)

Witskrif op Ruimtelike Beplanning en Grondgebruiksbestuur 2001
<http://www.gov.za/whitepaper/2001/spatialplanning.htm>

GROENSKRIFTE

Groenskrif op Grondhervorming van 1995

Groenskrif op Ontwikkeling en Beplanning (Development and Planning Commission, Mei 1999)
<http://www.gov.za/greenpaper/1999/devplan.pdf>

ANDER

C.

City of Tshwane Metropolitan Municipality *Policy Framework on the Management of Land Invasion*
 17 October 1997

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* 22 April 1997

D.

Decentralised Development Planning task Team *Local Pathway to Sustainable Development in South Africa. Summary document on the IDP-LA21 Relationship for Publication and Dissemination at the World Summit*

Decentralised Development Planning task Team *Principles of Integrated Development Planning and*

Assessment of the Process 2001 - 2002

Department of Development Planning and Local Government "Chapter 1: Introduction" *An institutional Scan of Government Policies and Legislation from a Development Planning Perspective* Maart 1997

Department of Development Planning and Local Government *Gauteng Spatial Development Framework* 2000

Department of Environmental Affairs and Tourism *Sustainable development at the local level. An introduction to Local Agenda 21. A South African version* April 1999

Department of Environmental Affairs and Tourism *The Integrated Environmental Management Procedure* Guideline Document 1 1992

Department of Housing "Chapter Three: Policies, plans and programmes" in *First Edition Environmental Implementation Plan (EIP)* GN 621 van 16 Maart 2001

Department of Provincial and Local Government "General Overview" *IDP Guide-Pack* 0/7 2001

Department of Provincial and Local Government "Guidelines" Guide I *IDP Guide-Pack* I/7 2001

Department of Provincial and Local Government "Preparation" Guide II *IDP Guide-Pack* II/7 2001

Department of Provincial and Local Government "Methodology" Guide III *IDP Guide-Pack* III/7 2001

Department of Provincial and Local Government "Toolbox" Guide IV *IDP Guide-Pack* IV/7 2001

Department of Provincial and Local Government "Sectors and Dimensions" Guide V *IDP Guide-Pack* V/7 2001

Department of Provincial and Local Government "Implementing the IDP" Guide VI *IDP Guide-Pack* VI/7 2001

Development and Planning Commission *Green Paper on Development and Planning* May 1999

Development and Planning Commission *Resource Document on the Chapter 1 Principles of the Development Facilitation Act 1995* DPC 27/99 February 1999

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* 24 February 1997

M.

Ministry of Finance and Development Planning *National Development Plan 8 1997/98 - 2002/03* August 1997

Ministry of Local Government, Lands and Housing *National Settlement Policy* September 1998

O.

Oranje M, Harrison P, van Huyssteen E & Meyer E *A Policy Paper on Integrated Development Planning* Final Draft October 2000

S.

Stad Tshwane Metropolitaanse Munisipaliteit *Capital C Meeting* gehou op 16 Oktober 2002

T.

Tshwane Metropolitan Police Services "Gated Communities" *Presentation submitted at Public Hearing on Gated Communities* City of Tshwane Metropolitan Municipality 31 March, 1 & 2 April 2003

REGISTER VAN WETGEWING**BOTSWANA****L.**

Land Control Act 17 van 1986

S.

State Land Act 4 van 1980

T.

Tribal Land Act 54 van 1968

SUID-AFRIKA**NATIONALE WETGEWING****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

I.

Inkomstebelastingwet 58 van 1962

K.

Kleurling Landelike Gebiede Wet 24 van 1986

L.

Landbouwhoeven (Transvaal) Registratie Wet 22 van 1919

N.

Nasionale Padverkeerswet 93 van 1996

*Naturelle (Stedelike Gebiede) Wet 21 van 1923***O.***Omheiningswet 31 van 1963**Onteieningswet 63 van 1975**Ontwikkelingstrust en Grond Wet 18 van 1936**Oorgangswet op Plaaslike Regering 209 van 1993**Opmetingswet 9 van 1927***P.***Plaaslike Regering: Wet op Munisipale Afbakening 27 van 1998**Plaaslike Regering: Wet op Munisipale Stelsels 32 van 2000**Plaaslike Regering: Wet op Munisipale Strukture 117 van 1998***R.***Rasionaliseringswet op Omgewingswette 51 van 1997**Registrasie van Akteswet 47 van 1937***S.***Shumswet 76 van 1979**Swart Grond Wet 27 van 1913**Swartes (Stadsgebiede) Wysigingswet 97 van 1978**Swartes (Stadsgebiede) Konsolidasiewet 25 van 1945***T.***Transvaal Wet op Edel en Onedel Metale 35 van 1908**Transvaal Wet 3 van 1885**Transvaal Wysigingswet op Dorpe 34 van 1908**Traditional Leadership and Governance Framework Act 41 of 2003**Tweede Algemene Regswysigingswet 108 van 1993**Tweede Wysigingswet op die Oorgangswet op Plaaslike Regering 97 van 1996***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 Belasting van Toegevoegde Waarde 89 van 1991**Wet op Beperking van Handel en Okkupasie van Grond (Transvaal en Natal) 35 van 1943**Wet op Beskermingsmaatreëls vir Behuisingsverbruikers 95 van 1998**Wet op Beskikbaarstelling van Sekere Grond vir Vestiging 126 van 1993*

- Wet op Bevordering van Administratiewe Geregtigheid* 3 van 2000
- Wet op Bevordering van Toegang tot Inligting* 2 van 2000
- Wet op die Afskaffing van Instromingsbeheer* 68 van 1986
- Wet op die Afskaffing van Sekere Titelvoorwaardes* 43 van 1999
- Wet op die Herroeping van die Wet op Residensiële Grondeienaar en Huurder* 3 van 2001
- 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 Opheffing of Wysiging van Beperkinge op Onroerende Goed* 94 van 1965
- Wet op die Transformasie van Sekere Landelike Gebiede* 94 van 1998
- Wet op die Tussentydse Beskerming van Informele Grondregte* 31 van 1996
- Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Verblyfregte* 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 van en Onregmatige Okkupasie van Grond* 19 van 1998
- Wet op Fisiese Beplanning* 88 van 1967
- Wet op Fisiese Beplanning* 125 van 1991
- Wet op Gemeenskaplike Kleurlingreservate* 3 van 1961
- Wet op Gemeenskapsontwikkeling* 3 van 1966
- Wet op Gesondheid* 63 van 1977
- Wet op Groepsgebiede* 41 van 1950
- Wet op Groepsgebiede* 36 van 1966
- Wet op Grondadministrasie* 2 van 1995
- Wet op Grondbesit van Asiate in Transvaal* 35 van 1932
- Wet op Grondhervorming (Huurarbeiders)* 3 van 1996
- Wet op Grondsake* 101 van 1987
- Wet op Herstel van Grondregte* 22 van 1994
- Wet op Herstel van Grondregte (Huurarbeiders)* 3 van 1996
- Wet op Huurbeheer* 80 van 1976
- Wet op Huurbehuising* 50 van 1999
- Wet op Kaapse Sendingstasies en Kommunale Reserwes* 29 van 1909
- Wet op Kleurlingnedersettings* 7 van 1946
- Wet op Landbouplae* 36 van 1983
- Wet op Landdroshowe* 32 van 1944
- Wet op Landelike Gebiede (Raad van Verteenwoordigers)* 9 van 1987
- 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 Omgewingsbestuur 107 van 1998
Wet op Nasionale Paaie 54 van 1971
Wet op Omgewingsbewaring 73 van 1989
Wet op Omsetting van Sekere Regte in Huurpag of Eiendomsreg 81 van 1988
Wet op Ontwikkelingsfasilitering 67 van 1995
Wet op Oorgangswet op Nasionale Grond Vervoer 22 van 2000
Wet op Opheffing van Beperkings 84 van 1967
Wet op Reëling van Grondtitels 111 van 1993
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 Verdeling en Oordrag van Sekere Staatsgrond 119 van 1993
Wet op Verenigings vir Gemeenskaplike Eiendom 28 van 1996
Wet op Vervreemding van Grond 68 van 1981
Wet op Voorkoming van Onregmatige Plakkery 52 van 1951
Wet op Waterdienste 108 van 1997
Wet vir die Behoud van Kleurlinggebiede 31 van 1961
Wysigingswet op Groepsgebiede 101 van 1984

PROVINSIALE WETGEWING

G.

- Gauteng Behuisingswet* 6 van 1998
Gauteng Wet op Beplanning en Ontwikkeling 3 van 2003
Gauteng Wet op die Verbeterde Stedelike Distrikte 12 van 1997
Gauteng Wet op Opheffing van Beperkende Voorwaardes 3 van 1996
Gauteng Wet op Rasionalisasie Van Plaaslike Owerhede 10 van 1998
Gauteng Wet op Residensiële Grondeienaar en Huurder 3 van 1997

K.

- KwaZulu-Natal Planning and Development Act* 5 of 1998

N.

- Northern Cape Planning and Development Act* 7 of 1998,

W.

- Western Cape Planning and Development Act* 7 van 1999

WETSONTWERPE**G.**

Gauteng Wetsontwerp op Behuisingsontwikkeling van 2002

W.

Wetsontwerp op Grondgebruiksbestuur van 2002

Wetsontwerp op Kommunale Grondregte van 2003

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 Plaaslike Bestuur 17 van 1939

Ordonnansie op Verdeling van Grond 20 van 1986

T.

Transvaalse Ordonnansie van 1965

REGULASIES**G.**

Gauteng Regulasies op Grondontwikkelingsdoelwitte 1996

N.

Nasionale Padverkeersregulasies 2000

O.

Omgewingsimpakstudieregulasies 1997

P.

Plaaslike Regering: Munisipale Beplanning en Prestasiebestuursregulasies 2001

R.

Reëls en Regulasies in terme van die Wet op Ontwikkelingsfasilitering, 1995 2000

Regulasies betreffende Grond in swart gebiede 1969

REGISTER VAN HOFSAKE**AMERIKA****B.**

Barry v Barchi 443 US 55 (1979)

Bell v Burson 402 US 535 (1970)

G.

Goldberg v Kelly 397 US 254

M.

Mugler v Kansas 123 US 623 (1887)

BOTSWANA**A.**

Amodu Tijane vs Secretary, Southern Nigeria 1921 2 A.c 399

ENGELAND**E.**

Elliston v Reacher 1908 2 Ch 374

SUID-AFRIKA**A.**

Absa Bank Ltd v Amod 1999 2 All SA 423 (W)

Administrator of Natal and other v Sibiya and another 1992 4 SA 532 (A)

Administrator Cape Province v Ruyteplaats Estate (Pty) Ltd 1952 1 SA 541 (A)

African National Congress and another v Minister of Local Government and Housing (KwaZulu-Natal) and others 1998 JOL 2236 (KH)

Aruba Construction (Pty) Ltd and others v Aruba Holdings (Pty) Ltd and others 2002 JOL 10367 (K)

B.

Baron & Jester v Eastern Metropolitan Local Council 2002 JOL 9412 (W)

Batchelor v Gabie 2001 JOL 9222 (A)

Beckenstrater v Sand River Irrigation Board 1964 4 SA 510 (T)

Betta Eiendomme (Pty) Ltd v Ionas 2000 JOL 7065 (W)

Betta Eiendomme (Pty) Ltd v Ekple-Epoh 2000 4 SA 468 (W)

Boiler Efficiency Services CC v Coalcor (Cape) Ltd 1989 3 SA 460 (K)

Brisley v Drotsky 2002 JOL 9693 (A)

C.

Camps Bay Ratepayers and Residents Association and others v Minister of Planning, Culture and Administration, Western Cape and others 2001 4 SA 294 (K)

Cape Killarney Property Investments v Mahamba and others 1999 JOL 5506 (K)

Cape Metropolitan Council v Min for Provincial Affairs and Constitutional Development and another 1999 JOL 5399 (K)

Chapmans Peak Hotel (Pty) Ltd and another v JAB and Annalene Restaurants CC t/a O'Hagans 2001 JOL 8456 (K)

Chetty v Naidoo 1974 3 SA 13 (A)

City of Tshwane Municipality v Woodhill Home Owners Association and Woodhill Properties (Pty) Ltd saaknommer 16343/2002 gedateer 4 Februarie 2003, ongerapporteer

Cohen v Verwoerdburg Town Council 1983 1 SA 334 (A)

Congress of Traditional leaders of SA v Member of Executive Council for Local Government and Housing, Eastern Cape Province and others 1998 JOL 307 (Tk)

Cotton Tail Homes (Pty) Ltd v Palm Fifteen (Pty) Ltd 1977 1 SA 264 (W)

D.

Diepsloot Residents' and Landowners Association and Another v Administrator, Transvaal 1994 3 SA 336 (A)

Director Mineral Development Gauteng Region and another v Save the Vaal Environment and others

1999 JOL 4625 (A)

E.

Eastern Metropolitan Substructure v Peter Klein Investments (Pty) Ltd 2001 JOL 7684 (W)

Ekurhuleni Metropolitan Municipality v Alphen Park Homeowners Association 2002 JOL 9243 (W)

Ellis v Viljoen 2001 5 BCLR 487 (K)

Estate Breet v Peri-urban Areas Health Board 1955 3 SA 523 (A)

Esterhuyze v Khamadi 2001 1 SA 1024 (GEH)

Executive Council of the Province of the Western Cape v Minister for Provincial Affairs and Constitutional Development of the Republic of SA and another; Executive Council of Kwazulu-Natal v President of the RSA and others 1999 JOL 5630 (KH)

Executive Suite (Pty) Ltd v Pietermaritzburg-Msunduzi Transitional Local Council 1997 4 SA 695 (N)

Ex Parte Chairperson of the Constitutional Assembly: In re Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996 1996 4 SA 744 (KH)

Ex Parte Florida Hills Townships Ltd 1968 3 SA 82 (A)

Ex Parte Geldenhuys 1926 OPD 155

Ex Parte Gold 1956 2 SA 642 (T)

Ex Parte Optimal Property Solutions CC 2001 JOL 9112 (K)

Ex Parte Rovian Trust (Pty) Ltd 1983 3 SA 209 (W)

Ex Parte The President of the Republic of South Africa in re: Constitutionality of the Liquor Bill 1999 JOL 5755 (KH)

Executive Suite (Pty) Ltd v Pietermaritzburg-Msunduzi Transitional Local Council 1997 4 SA 695 (N)

F.

Faircape Property Developers (Pty) Ltd v Premier of the Province of the Western Cape 1999 JOL 5402 (K)

Farjas and another v Regional Land Claims Commissioner (KwaZulu-Natal) 1998 JOL 1907 (GEH)

First National Bank of SA Ltd t/a Wesbank v Commissioner, SARS & another: First National Bank of SA Ltd t/a Wesbank v Minister of Finance 2002 JOL 9760 (KH)

G.

Gardener v Whitaker 1994 5 BCLR 19 (O)

Gartmore Farm (Pty) Ltd v Ndlovu and others 2000 JOL 7363 (GEH)

George Municipality v Vena 1989 2 SA 263 (A)

Gien v Gien 1979 2 SA 1113 (T)

Graham v Ridley 1931 TPD 476

Grootboom and Others v Oostenberg Municipality, Cape Metropolitan Council, Premier of the Province of the Western Cape, National Housing Board and Government of the Republic of South Africa 2000 3 BCLR 277 (K)

Grootboom v Oostenberg 2000 JOL 5991 (K)

H.

Harksen v The Magistrate, Wynberg and others; Lane NO and another v The Magistrate, Wynberg and others 1998 1 SA 300 (KH)

Hewlett v Minister of Finance and Another 1982 1 SA 490 (ZHH)

J.

Johannesburg City Council v Tugendhaft 1987 1 SA 16 (A)

Johannesburg Municipal Council v Rand Township Registrar 1910 TPD 1314

Jones v City of Salisbury 1973 1 SA 548 (RA)

K.

Karabo and others v Kok and others 1998 JOL 2073 (GEH)

Kerksay Investments (Pty) Ltd v Randburg Town Council 1997 1 SA 511 (T)

King v Dykes 1971 3 SA 540 (RA)

Klopper and Others v Mkhize and Others 1998 1 SA 406 (N)

Knop v Johannesburg City Council 1995 2 SA 1 (A)

L.

Lategan v Koopman en Andere 1998 3 SA 457 (GEH)

Lebowa Mineral Trust Beneficiaries Forum v President of the Republic of South Africa and others 2001 JOL 9196 (T)

Lorentz v Melle 1978 3 SA 1044 (T)

M.

Mahlangu v De Jager 1997 JOL 10 (GEH)

Makuleke Community v Pafuri Area of the Kruger National Park and environs Soutpansberg District Northern Province 1998 JOL 4264 (GEH)

Malan and Another v Ardconnel Investments (Pty) Ltd 1988 2 SA 12 (A)

Manausakis and another v Renpaul Entertainment 1997 JOL 361 (K)

Marais v Richard 1989 1 SA 1157 (A)

MEC for Business Promotion, Tourism & Property Management of the Western Cape Province v Matthyse and others 1999 JOL 5855 (K)

Minister of Land Affairs and others v Persons whose names appear in Column 1 of the Schedule annexed to the Particulars of Claim 2001 JOL 9190 (Tk)

Minister of Public Works and others v Kyalami Ridge Environmental Association and another 2001 JOL 8289 (KH)

Minister van Polisie v Ewels 1975 3 SA 590 (A)

Modderklip Boerdery (Edms) Bpk v President van die Republiek van Suid-Afrika & andere 2002 JOL 10366 (T)

Mpisi v Trebble 1994 2 SA 136 (A)

N.

National Gambling Board v Premier of Kwazulu-Natal & others 2002 JOL 9316 (KH)

Ndlovu v Ngcobo : Bekker & another v Jika 2002 JOL 10161 (A)

Nyangane v Stadsraad van Potchefstroom 1998 JOL 1930 (T)

O.

Odendaalsrus Gold, General Investments and Extensions Ltd v Registrar of Deeds 1953 1 SA 600 (O)

Oertel v Direkteur van Plaaslike Bestuur 1983 (1) SA 354 (A)

P.

Pedro and others v Oorgangsraad van die Groter George 2001 JOL 7753 (K)

Pick 'n Pay Stores Ltd and others v Teazers Comedy and Revue CC and others 2000 JOL 6504 (W)

Pick 'n Pay Stores Ltd & others v Teazers Comedy & Revue CC & others 2002 JOL 9402 (W)

Port Elizabeth Municipality v Peoples Dialogue on land and Shelter and others 1999 JOL 5842 (SOK)

Port Elizabeth Municipality v Peoples Dialogue on Land and Shelter and others 2000 2 SA 1074 (SOK)

Port Elizabeth Municipality v Peoples Dialogue on Land and Shelter and another 2001 JOL 7693 (OK)

Portion 675 Zandfontein CC v Sandton City Council and another 1995 4 SA 826 (T)

Poswa v Member of the Executive Council for Economic Affairs, Environment and Tourism 2001 JOL 8044 (A)

Premier for the Province of the Eastern Cape and others v Cekeshe & 45 others 1999 JOL 5417 (T)

Premier of the Province of the Western Cape and another v Electoral Commission and another 1999 JOL 5632 (KH)

Provincial Trustees, Alan Doggett Family Trust v Karakondis 1992 1 SA 33 (A)

R.

Rapid Phase Entertainment CC and another v SABC 1997 JOL 393 (W)

Registrar of Deeds (Tvl) v The Ferreira Deep Ltd 1930 AD 169

Ridgeway v Janse van Rensburg 2002 4 SA 187 (K)

Rikhotso v Northcliff Ceramics (Pty) Ltd 1997 1 SA 526 (W)

Ross v South Peninsula Municipality 2000 1 SA 589 (K)

S.

S v Cyril Investments (Pty) Ltd 1965 3 SA 210 (O)

S v Lawrence; S v Negal; S v Solberg 1997 4 SA 1176 (KH)

S v Makwanyane and another 1995 3 SA 391 (KH)

S v Zuma and Others 1995 2 SA 642 (GEH)

Santam Bpk v Henery 1999 JOL 4718 (A)

Sentrale Karoo Distriksraad v Roman 2000 JOL 6112 (GEH)

Shell SA (Pty) Ltd v Alexene Investments (Pty) Ltd 1980 1 SA 683 (W)

Silvermine Valley Coalition v Sybrand van der Spuy Boerderye and others 2001 JOL 8575 (K)

Skhosana and others v Roos t/a Roos Se Oord and others 1999 JOL 4855 (GEH)

Smith v Farrelly's Trustee 1904 TS 949

Soobramoney v The Minister of Health, Kwazulu Natal 1998 1 SA 765 (KH)

South African Shore Angling Association & another v Minister of Environmental Affairs and Tourism 2002 JOL 9646 (SOK)

South Peninsula Municipality (formerly known as The Southern Sub-Structure) and another v Malherbe and others 1999 JOL 4489 (K)

Stadsraad Vanderbijlpark v Uys 1989 3 SA 528 (A)

Steinberg v South Peninsula Municipality 2001 JOL 9164 (A)

T.

The Eagles Landing Body Corporate v Molewa NO & others 2002 JOL 10013 (T)

The Government of the Republic of South Africa and others v Grootboom and others 2000 JOL 7524 (KH)

Theewaterskloof Holdings (Pty) Ltd v Jacobs en andere 2001 JOL 9039 (GEH)

Tongaat Group Ltd v Minister of Agriculture 1977 2 SA 961 (A)

Transkei Public Servants Association v Government of the Republic of South Africa 1995 9 BCLR 1235 (Tk)

Transnet v Informal Settlers of Good Hope and others 2001 JOL 8447 (W)

Tselentis Mining (Pty) Ltd and Another v Mdlalose and Others 1998 1 SA 411 (N).

U.

Universiteit van Pretoria v Tommie Meyer Films (Edms) Bpk 1977 4 SA 376 (T)

V.

Van der Merwe v Van Wyk 1921 EDL 298

Van Zyl NO. v Maarman 2002 1 SA 957 (GEH)

Vumane v Mkize 1990 1 SA 465 (W)

W.

Welma Boerdery (Edms) Beperk vs Pretoria Stadsraad 24777/99 gedateer 30 Mei 2000 -
ongerapporteer

Westminster Produce (Pty) Ltd t/a Elgin Orchard v Simons and another 2000 JOL 7198 (GEH)

Z.

Zulu and Others v Van Rensburg and Others 1996 4 SA 1236 (GEH)