

Grond en transformasie: historiese konteks en oorsig van die proses van grondhervorming, 1994-2010¹

Land and transformation: historical context and outline of the process of land reform, 1994-2010

J A DU PISANI

Vakgroep Geskiedenis en Antieke Kultuur, Noordwes-Universiteit,
Potchefstroom
kobus.dupisani@nwu.ac.za



Kobus du Pisani

J.A. DU PISANI is tans Professor in Geskiedenis by die Skool vir Sosiale en Owerheidstudies op die Potchefstroomkampus van die Noordwes-Universiteit. Hy het twee meestersgrade (in Geskiedenis en Omgewingswetenskappe) en 'n DPhil-graad in Geskiedenis verwerf. Hy het diens gedoen as navorser en dosent by drie Suid-Afrikaanse universiteite en een Suid-Koreaanse universiteit en was betrokke by akademiese samewerkings- en uitruilprogramme met instansies in verskillende lande. Sy navorsing het eers op 20ste eeuse Suid-Afrikaanse politieke geskiedenis gefokus en later op geslagsgeskiedenis (veral manlikheidstudies), omgewingsgeskiedenis en erfenisstudies. Hy het talle boeke, hoofstukke in boeke en artikels en boekresensies in akademiese vaktydskrifte gepubliseer en referate gelewer by konferensies in baie lande. Hy dien op die redaksies van historiese en omgewingsvaktydskrifte in Suid-Afrika, Korea en Italië.

J.A. DU PISANI is currently Professor of History in the School for Social and Government Studies at the North-West University in Potchefstroom, South Africa. He holds master's degrees in History and in Environmental Sciences and a PhD in History. He has served as researcher and lecturer at three universities in South Africa and South Korea and has been involved in academic exchange programmes with institutions in several countries. His research first focused on 20th century South African political history and later on gender history (particularly masculinity studies), environmental history and heritage studies. He has published extensively in books and accredited academic journals, has presented papers at conferences in many countries, and serves on the editorial boards of academic journals in South Africa, Korea and Italy.

ABSTRACT

Land and transformation: historical context and outline of the process of land reform, 1994-2010

Land reform is a topical issue in South Africa. The ANC government has set a target of 30 per cent black land ownership by 2014. In the light of the manner in which land reform in Zimbabwe has been handled and the expropriation bill that was tabled in Parliament and then withdrawn, there is unease about the future of land reform among commercial farmers and agricultural unions.

¹ Die teks van hierdie artikel is 'n uitbreiding van 'n gedeelte van die outeur se Genl. J.B.M. Hertzoggedenklesing XXXVII, S.A. Akademie vir Wetenskap en Kuns, Pretoria, 18 September 2008.

The first section of this article investigates the historical process of the allocation of land in South Africa, which resulted in gross inequalities on the basis of race. The consequences of the 1913 and 1936 land acts are discussed. Approximately 13 per cent of the land surface of South Africa was reserved for blacks, who constituted 70 per cent of the total population in 1936. Despite the findings of commissions of enquiry that more land was needed for the proper socio-economic development of rural blacks, the homelands policy in the apartheid period (1948-1994) was still based on the 1936 act (the Native Trust and Land Act). The approximately 17 million hectares of land allocated to the ten homelands, on which the different black ethnic groups were meant to develop into fully-fledged nations in independent states, were consolidated into 24 blocks of land. Despite sharp criticism the Vorster government in the 1970s refused to increase the size of the homelands. During the Botha government in the 1980s only minor additions were made to the land area of the homelands. The unwillingness of the apartheid governments to reopen the land issue and redistribute land on a more equitable basis destroyed the potential of the homelands to become economically viable and politically independent territories. This jeopardised the credibility of the idea of separate but equal development.

In the second section of the article the urgent need for proper land reform by 1994 is expounded. Without land reform a more equitable distribution of income, social status and political power in South Africa would not be achievable. Therefore land reform was an integral component of the negotiations for a new political dispensation in the early 1990s. A firm commitment to a process of land reform, based on the restitution of land rights that had been alienated since the 1913 land act, was included in the Interim Constitution.

An outline of the process of land reform from 1994 to 2010 is given in section three. Different options were available, but the new government decided to steer a middle course. The formulation of the land issue in the 1996 Constitution amounted to an ideal of a balance between existing property rights and the guarantee of land reform. The 1994 Restitution of Land Rights Act provided for the restitution of land rights and the establishment of a Commission on Restitution of Land Rights and a Land Claims Court. A land reform programme, consisting of restitution, redistribution of land, and the reform of the land tenure system, was launched. More than 79,000 land claims were submitted, of which about 75,000, involving more than a million people, had been resolved by the end of 2010. Land reform is a continuing process of which the final outcomes are unpredictable.

The final section deals with the prospects of a generally acceptable solution to the land issue. A major challenge is to transform the occupation, ownership and use of land without destroying the environment and agricultural productivity. Land reform today, just like territorial segregation and homeland consolidation in the past, is still driven by an ideology based on race. As long as the race card is deemed necessary to get political support the race factor will impede land reform. Despite all stumbling blocks stakeholders should not lose sight of the ideal of a system of land rights which is equitable, non-racial and productive.

KEY CONCEPTS: Land, South Africa, territorial segregation, homelands policy, land reform, restitution, land tenure

TREFWOORDE: Grond, Suid-Afrika, territoriale segregasie, tuislandbeleid, grondhervorming, restituisie, grondbesit

OPSOMMING

Grond bly 'n omstrede kwessie in Suid-Afrika. Die gebeure in Zimbabwe en die beoogde onteieningswetgewing het onrustigheid oor grondhervorming by kommersiële boere en die georganiseerde landbou veroorsaak. 'n Teiken van 30% van Suid-Afrika se grond in swart besit teen 2014 is deur die ANC-regering gestel. Hierdie artikel ondersoek die historiese proses van 'n ongelyke verdeling van grond op 'n rassegrondslag in Suid-Afrika, wat teen die einde van die apartheidsera grondhervorming genoodsaak het ten einde inkomste, sosiale status en politieke mag meer eweredig te versprei. 'n Oorsig van grondhervorming tussen 1994 en 2010, bestaande uit restituisie van grondregte, 'n herverdeling van grond en wysigings aan die grondbesitstelsel, word verskaf. Grondeise is nog nie afgehandel nie en dit is onmoontlik om die uiteindelijke uitkomst van die proses te voorspel. Grondhervorming tans, net soos gebiedskeiding en tuislandkonsolidasie in die verlede, is op 'n rasgedrewe ideologie gebaseer, wat 'n algemeen aanvaarbare oplossing van die grondkwessie belemmer. Rolspelers moet egter nie die ideaal van 'n billike, nie-rassige en produktiewe stelsel van grondregte uit die oog verloor nie.

1. INLEIDING

Vir blanke Suid-Afrikaners en spesifiek die kommersiële boeregemeenskap is die huidige Suid-Afrikaanse grondkwessie 'n saak van aktuele belang. Almal is bewus daarvan dat die proses van grondhervorming en restituisie 'n prioriteit vir die ANC-regering is en dat 'n mikpunt van 30% swart grondeienaarskap teen 2014 gestel is.² In die lig van wat in die afgelope jare in Zimbabwe met grond gebeur het, verskyn alarmistiese uitsprake van tyd tot tyd in Suid-Afrikaanse koerante. Dit is verder aangeblaas deur die onteieningswetgewing wat in 2008 onder oorweging gekom het en toe weer teruggetrek is, en wat in sekere kringe as ongrondwetlik bestempel word.³

In hierdie artikel word die historiese konteks waarbinne grondhervorming noodsaaklik geword het, eers geskets. Daarna word 'n historiese oorsig van die grondhervormingsproses tussen 1994 en 2010 gegee en word dit ook krities beoordeel.

2. DIE HISTORIESE KONTEKS VAN DIE SUID-AFRIKAANSE GRONDKWESSIE

Omdat grond 'n basiese produksiefaktor in die ekonomiese proses van enige samelewing is, is grondbesit 'n sleutelkomponent in die verwerwing en uitoefening van ekonomiese en uiteindelik ook politieke mag. Tessa Marcus skryf hieroor:

Land is a fundamental component of property relations in every society since it is one of the natural resources essential for social existence. Its distribution is of vital concern to every citizen as it affects their basic human rights. Whoever owns the land controls access to it, determines the use to which it is put, decides the economic, social and political beneficiaries of production on it, and how the wealth below it is to be exploited...

² Kyk Republic of South Africa, Department of Land Affairs, Strategic Plan 2005-2010: "Sustainable Land and Agrarian Reform: A Contribution to Vision 2014", Maart 2005, p. 8. Beskikbaar by http://land.pwv.gov.za/publications/formal/Strategic_Plans/Strategic%20planning%20for%202005%20-%202009%20FINAL%20DOCUMENT.pdf. Geraadpleeg op 16 Julie 2008.

³ Kyk byvoorbeeld die berig oor die konferensie oor die onteieningswetsontwerp in *Beeld*, 29 Julie 2008, p. 2.

Land affects the political and social status of the majority of South Africans as much as their economic position.⁴

Grondverdeling in Suid-Afrika het 'n lang historiese aanloop. In die Suid-Afrikaanse geskiedenis, en veral sedert die koms van die blanke na hierdie land, was die stryd om grondgebied 'n belangrike manifestasie van die stryd om heerskappy tussen verskillende bevolkingsgroepe. Prosesse van kolonisasie, verowering, onteiening en proletariserings het ten nouste met die verdeling van grondbesit saamgehang.⁵

Die ongelyke verdeling van grond tussen wit en swart in Suid-Afrika kan teruggevoer word na die verskillende en onversoerbare stelsels van grondbesit wat bestaan het. Blankes het inbeweeg in gebiede waar swart gemeenskappe 'n stelsel van kommunale grondbesit toegepas het. In die blankbeheerde politieke entiteite wat geskep is, sowel die Nederlandse en Britse kolonies as die Boerepublieke, is Europese stelsels van individuele grondbesit en titelregistrasie ingevoer.⁶ Rodney Davenport het die gevolge van die oorvleueling van die twee stelsels soos volg opgesom:

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. Understandably, therefore, the latter was able, after conquest, to impose its own system on the ownership of the land.⁷

Verdrae oor grond is in die negentiende eeu deur onder meer Voortrekker-groepe met swart gemeenskappe in die binneland gesluit. Omdat die swart gemeenskappe geen begrip van 'n stelsel van private individuele grondbesit gehad het nie en uiteraard die implikasies van hierdie verdrae anders as die blankes vertolk het, word die geldigheid van die regte op grondbesit, wat in hierdie verdrae omskryf is, vandag in twyfel getrek. Ongeag daarvan of die verkryging van grond deur blankes by swartes as “wettig” beskou kan word of nie, die oorhoofse uitkoms van grondtransaksies was dat blankes ten koste van swartes beheer oor al meer grond verkry het.

⁴ Tessa Marcus, “National, class and gender issues in land reform” in Michael de Klerk (ed.), *A harvest of discontent: the land question in South Africa*, IDASA, Kaapstad, 1991, p. 25.

⁵ Oor die Suid-Afrikaanse grondproblematiek in die eras van segregasie en apartheid is die volgende werke van besondere belang: William Beinart, Peter Delius en Stanley Trapido (eds), *Putting a plough to the ground: accumulation and dispossession in rural South Africa, 1850-1930*, Ravan Press, Johannesburg, 1986; C.M. Tatz, *Shadow and substance in South Africa. A study in land and franchise policies affecting Africans, 1910-1960*, University of Natal Press, Pietermaritzburg, 1962. Harvey M. Feinberg het 'n reeks gesaghebbende artikels oor die onderwerp gepubliseer, insluitende “The Natives Land Act of 1913 in South Africa: politics, race and segregation in the early 20th century”, *International Journal of African Historical Studies* 26(1), 1993:65-109; “South Africa and land ownership: what’s in a deed?”, *History in Africa* 22, 1995:439-443; “Pre-Apartheid African land ownership and the implication for the current restitution debate in South Africa”, *Historia* 40(2), November 1995:48-63; “Black South African initiatives and the land, 1913-1948”, *Journal for Contemporary History* 34(2), June, 2009: 39-61; “South African territorial segregation: new data on African farm purchases, 1913-1936” (saam met André Horn), *Journal of African History* 50(1), 2009: 41-60.

⁶ Hierdie verskillende stelsels van grondbesit word in besonderhede bespreek in B.M. Jones, *Land tenure in South Africa – past, present and future, being the apportionment, tenure, registration and survey of land in southern Africa and proposals for the establishment of a cadastral system for the Bantu areas of South Africa*, University of Natal, Durban, 1964. Kyk ook D.J. van der Post, “Land law and registration in some of the black rural areas of Southern Africa” in T.W. Bennett et al. (eds), *Land ownership – changing concepts*, Juta, Kaapstad, 1986, pp. 216-226.

⁷ T.R.H. 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” in Bennett et al. (eds), p. 53.

Mettertyd is in wetgewing beslag aan die ongelyke grondverdeling gegee en is grondbesit deur swartes beperk.⁸ Terwyl die ekonomiese posisie van swart kleinboere in die vroeë fases van kapitalistiese ontwikkeling geleidelik verswak het, is die besit en mag van die blanke kommersiële boereklas gekonsolideer.⁹ Na afloop van die Anglo-Boereoorlog is die hoop van swart gemeenskappe dat hulle meer grond sou ontvang deur die Britse bewindhebbers verpletter en is die ongelyke verdeling van grond en politieke mag op 'n rassegrondslag herbevestig in die bestel wat met die geboorte van die Unie van Suid-Afrika in 1910 tot stand gekom het.

Suid-Afrika is deur die opeenvolgende blanke regerings beskou as 'n "witmansland", waar grondbesit vir swartes tot sekere gereserveerde gebiede in die landelike gebiede beperk is. In hierdie gebiede kon swartes onder die toesig van die blanke 'n mate van selfregering kry, terwyl hulle in die blanke gebied geen politieke inspraak sou kry nie. Gebiedskeiding op 'n rassegrondslag, of territoriale segregasie, is in die Uniegrondwet en ander wetgewing ingeskryf en is tussen 1910 en 1994 al strenger toegepas.

Deur die Naturellen Grondwet (wet nr. 27 van 1913) is die negentiende-eeuse verdeling van grond op nasionale vlak gekonsolideer en statutêre beslag aan die beginsel van territoriale segregasie gegee. In die bylae tot die wet is ongeveer 10½ miljoen morg (9 miljoen hektaar) grond – 7% van die Unie se grondoppervlakte – as grondgebied vir swartes gereserveer. Swartes is verbied om grond daarbuite te huur of te besit, behalwe met die spesiale toestemming van die Goewerneur-Generaal.¹⁰ Daardeur is die onteieningsproses van swart grond oor die voorafgaande twee eeue gewettig en die kontrakarbeidstelsel bestendig weens die toekenning van onvoldoende grond vir kommersiële landbou aan swartes.¹¹

Die Beaumontkommissie het die toekenning van verdere grond aan swartes oorweeg, bevind dat die geskeduleerde gebiede ontoereikend was en in 1916 aanbeveel dat die swart gebiede aansienlik vergroot moes word.¹² Onder blankes, veral in boerderygemeenskappe, was daar weerstand teen die afstaan van meer grond aan swartes. Oor die volgende twee dekades is die Beaumontkommissie se voorstelle deur 'n verskeidenheid komitees en kommissies verder ondersoek, maar omdat dit so 'n omstrede kwessie was, is weinig vordering in die rigting van konsensus oor grondverdeling gemaak.¹³

Uiteindelik is generaal J.B.M. Hertzog se natuurlewetgewing in 1936 deurgevoer, insluitende die Naturelletrust en -grondwet (wet nr. 18 van 1936). Hierdie wet het duideliker skeiding gemaak tussen grond in wit en swart besit. 'n Addisionele 6.2 miljoen hektaar (7¼ miljoen morg) grond

⁸ Kyk byvoorbeeld W.A. Stals, *Die kwessie van naturelle-eiendomsreg op grond in Transvaal, 1838-1884*, M.A.-verhandeling, Universiteit van Pretoria, 1970. Hierdie verhandeling is ook opgeneem in die *Argiefjaarboek vir Suid-Afrikaanse Geskiedenis*, jaargang 35, deel II, 1972, Staatsdrukker, Pretoria, 1977.

⁹ Hierdie prosesse is deeglik gedokumenteer in Colin Bundy, *The rise and fall of the South African peasantry*, Heinemann, London, 1979.

¹⁰ Unie van Zuid-Afrika, *Wetten van de Unie van Zuid-Afrika*, 1913, pp. 439, 449-475.

¹¹ Laurine Platzky en Cherryl Walker, *The surplus people: forced removals in South Africa*, Ravan Press, Johannesburg, 1985, p. 84.

¹² Full text of the "Report of the Natives Land Commission". Beskikbaar by http://www.archive.org/stream/reportofnativesl01sout/reportofnativesl01sout_djvu.txt. Geraadpleeg op 1 April 2011. Kyk ook C.F.J. Muller (red.), *Vyfhonderd jaar Suid-Afrikaanse geskiedenis* (derde hersiene uitgawe), Academica, Pretoria, 1980, p. 401.

¹³ Generaal Hertzog se moeitevolle pogings om die oordrag van meer grond aan swartes vir die suksesvolle implementering van strenger territoriale segregasie te beding, word bespreek in hoofstuk 6 (veral pp. 389-421) van J.H. le Roux, P.W. Coetzer en A.H. Marais (reds.), *Generaal J.B.M. Hertzog: sy strewende en stryd*, volume 1, Perskor, Johannesburg, 1987.

is vir swartes oopgestel.¹⁴ Hierdeur is die area wat vir swartes gereserveer is van 7% tot ongeveer 13% van die land se totale grondoppervlakte vergroot in 'n poging om die grondkwestie op te los en meer lewensruimte vir swartes te skep.

Terugskouend is dit duidelik dat die gesamentlike toekenning deur die 1913- en 1936-wette van 13% van die land se grondgebied aan swartes, wat geen stede of hawens en min nywerhede ingesluit het, nie voldoende was nie. Volgens die 1936-sensus was meer as 70% (6½ miljoen uit 9½ miljoen) van die Suid-Afrikaanse bevolking swart.¹⁵ Die grondgebied wat vir swartes geormerk is, was gefragmenteer, het net 'n klein gedeelte van die “tradisionele” swart grond in die land beslaan en was toe reeds onvoldoende om die ideaal van ontwikkeling en selfregering van swartes in hulle eie gebiede te verwesenlik.¹⁶ Hierdie situasie is in die vyftigerjare in die verslag van die Tomlinsonkommissie bevestig. Die kommissie het die konsolidasie van die swart gebiede beskou as 'n prioriteit vir hulle ekonomiese ontwikkeling en aanbeveel dat hulle op 'n etniese grondslag in sewe blokke rondom hartlande gekonsolideer word.¹⁷

Die apartheidsbeleid sedert 1948 was in wese 'n voortsetting van die segregasiebeleid. In die Verwoerders het die tuislandbeleid vorm aangeneem. Die Wet op die Bevordering van Bantoeselfbestuur van 1959 het die ruimtelike afbakening van swart grondgebied direk aan etniese identiteit gekoppel en die grondslag gelê vir die konsolidasie van die tuislande as die territoriale basis vir die ontwikkeling van die swart etniese groepe.¹⁸ Die idee was om die swart etniese groepe tot afsonderlike volke in hulle onderskeie tuislande uit te bou. In die 1970's en 1980's het B.J. Vorster en P.W. Botha die tuislandbeleid verder geïmplementeer. Die tien swart tuislande het tot verskillende vlakke van selfregering en onafhanklikheid gevorder, met die eindideaal van 'n “konstellasie” (konfederasie) van state in die streek.¹⁹ Dus het dit neergekom op 'n soort interne dekolonisasie in Suid-Afrika.

Grondkonsolidasie was 'n sleutelkomponent van tuislandontwikkeling. Die talle stukke swart grond moes in groter eenhede gekonsolideer word om lewensvatbare vaderlande vir die swart “volke” te probeer skep. Ongelukkig was die Nasionale Partyregering nie bereid tot 'n drastiese nuwe herverdeling van grond nie en het al in die vyftigerjare die Tomlinsonverslag se voorgestelde grootskaalse insluiting van blanke dorpe en landbougebied by die swart gebiede as onprakties afgemaak.²⁰ Wat grondverdeling tussen swart en wit betref, is Hertzog se 1936-wetgewing steeds as uitgangspunt geneem, ondanks die besware daarteen dat dit 'n hopeloos ontoereikende territoriale basis vir swart selfbestuur geskep het. Maksimale geografiese konsolidasie van die tuislande is deur die regering as langtermynideaal gestel, hoewel die konsolidasie van al die tuislande tot 'n enkele aaneengeslote geografiese eenheid nie as prakties uitvoerbaar beskou is nie.²¹

¹⁴ Unie van Suid-Afrika, *Wette van die Unie van Suid-Afrika*, 1936, pp. 91-197.

¹⁵ D.W. Krüger, *The age of the generals: a short political history of the Union of South Africa, 1910-1948*, Dagbreek, Johannesburg, 1958, p. 175.

¹⁶ Platzky en Walker, p. 93.

¹⁷ UG. 61/1955. Unie van Suid-Afrika, *Samevatting van die Verslag van die Kommissie vir die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika*, pp. 182-3, 209.

¹⁸ Kyk Buro vir Ekonomiese Navorsing insake Bantoe-ontwikkeling, *Swart ontwikkeling in Suid-Afrika; die ekonomiese ontwikkeling van die swart volke in die tuislande van die Republiek van Suid-Afrika*, Benbo, Pretoria, 1976, p. 18.

¹⁹ Kyk M.C. Botha se visie hieroor in *Die swart vryheidspaaie*, Perskor, Johannesburg, 1981, pp. 162-171.

²⁰ Unie van Suid-Afrika, *Debatte van die Volksraad*, Deel 91, 14 Mei 1956, kolom 5584. Toespraak van H.F. Verwoerd. Kyk ook Hermann Giliomee, *The Afrikaners; biography of a people*, Tafelberg, Kaapstad, 2003, pp. 515-9.

²¹ Kyk o.m. M.C. Botha, *Veelvolkige ontwikkeling en naasbestaan*, Nasionale Party van Transvaal, Johannesburg, 1969, p. 5; M.C. Botha, *Die volkerebeleid van die Nasionale Party*, Nasionale Party van Transvaal, Johannesburg, 1974, p. 6; M.C. Botha, *Die swart vryheidspaaie*, pp. 100-102.

Sedert die sewentigerjare het die grondkonsolidasieprogram saam met die staatkundige ontwikkelingsproses van die tuislande groter momentum verkry. Omvattende konsolidasievoorstelle vir die onderskeie tuislande is deur die Parlement goedgekeur. Deur die byvoeging en uitruiling van grond sou die hoeveelheid blokke waaruit die tuislande bestaan het van 112 tot 24 verminder word, wat 'n totaal van net meer as 17 miljoen hektaar sou beslaan.²²

Daar was heftige kritiek uit verskeie oorde op die konsolidasieplanne. Aan die een kant het blanke boeregemeenskappe aangevoer dat swartes die blanke grond wat vir die tuislande aangekoop word minder produktief as blankes sou benut.²³ Aan die ander kant was die swart tuislandleiers se hoofbeswaar dat die regering se konsolidasievoorstelle ontoereikend was om in die tuislande se grondbehoefte te voorsien. Daar is aangevoer dat die 13% van Suid-Afrika se grondgebied wat aan swartes toegewys is, minder was as dit waarop hulle op historiese gronde geregtig was, dat die 1936-grondverdeling nie bedoel was om as 'n territoriale basis vir onafhanklike swart state te dien nie, en dat daar reeds meer as 18 miljoen swartmense in Suid-Afrika was, teenoor 4 miljoen toe die 1936-wet geformuleer is.²⁴

Ten spyte van al die aansprake en alternatiewe planne was die Vorsterregering in die sewentigerjare nie bereid om die grondkwessie te heropen nie.²⁵ Tydens die "hervormingsera" van die P.W. Bothabewind was die kwessie van grondhervorming wel op die agenda van die regering en die privaatsektor.²⁶ In die tagtigerjare is beskeie wysigings aan die 1975-konsolidasievoorstelle aangebring, maar dit het nie tot 'n dramatiese vermeerdering van swart grond gelei nie. Deur 'n program van grondaankope is vordering met tuislandkonsolidasie gemaak en die totale oppervlakte van grond in swart besit het toegeneem tot naby die vlak wat in die 1936-wet in die vooruitsig gestel is.

Wat tot dusver aangedui is, is dat die histories ongelyke verdeling van grond op die basis van velkleur in die Suid-Afrikaanse grondwetlike bedeling van die grootste deel van die twintigste eeu bestendig is. Gegewens wat deur kommissies van ondersoek, soos die Beaumontkommissie en die Tomlinsonkommissie, ingesamel is, het daarop gedui dat die hoeveelheid grond wat deur die Naturelletrust en -grondwet van 1936 vir swartes geormerk is, onvoldoende was vir die behoorlike ekonomiese ontwikkeling van die swart landelike gebiede. Nogtans is die grondverdeling van die 1936-wet behou as die territoriale basis van die tuislande. Die onwilligheid van opeenvolgende regerings om op 'n realistiese en meer billike wyse grond te herverdeel het die potensiaal van die tuislande om tot ekonomies lewensvatbare en polities selfstandige entiteite te ontwikkel vernietig. Daar was nie sprake van egte grondhervorming nie. Dit het uiteindelik ook

²² Die 1975-konsolidasievoorstelle word in besonderhede uiteengesit in Republiek van Suid-Afrika, Volksraad, G.K. 9-'75: *Eerste verslag van die Gekose Komitee oor Bantoesake*, Kaapstad, 1975. Kyk ook Benbo, p. 23; Muriel Horrell (samesteller), *A survey of race relations in South Africa*, 1975, South African Institute of Race Relations, Johannesburg, 1976, pp. 116-120.

²³ T. Malan en P.S. Hattingh (eds), *Black homelands in South Africa*, Africa Institute, Pretoria, 1975, p. 29; *Debatte van die Volksraad*, Deel 39, 24 Mei 1972, kolom 8123-4. Toespraak van T.G. Hughes, VP-Volksraadslid vir Transkei.

²⁴ Anthony Lemon, *Apartheid: a geography of separation*, Saxon House, Westmead, 1976, p. 203. Vir 'n samevatting van besware teen die konsolidasievoorstelle uit verskeie oorde, kyk J.A. du Pisani, *Die ontplooiing van afsonderlike ontwikkeling tydens die B.J. Vorster-era: die tuislandbeleid, 1966-1978*, D.Phil.-proefskrif, UOVS, Bloemfontein, 1989, pp. 76-79.

²⁵ Kyk Vorster se uitsprake hieroor in *Debatte van die Volksraad*, Deel 23, 23 April 1968, kolom 4069, Deel 25, 7 Februarie 1969, kolom 372, Deel 33, 21 April 1971, kolom 4920-1, Deel 42, 27 Februarie 1973, kolom 1612-5; Instituut vir Eietydse Geskiedenis, PV 132, B.J. Vorsterversameling, lêer 3/6/36, Toespraak, Potchefstroom, 18 Augustus 1972.

²⁶ Marcus, p. 27.

die geloofwaardigheid en morele regverdigbaarheid van afsonderlike ontwikkeling in gedrang gebring.²⁷

3. DIE NOODSAK VIR GRONDHERVORMING TEEN 1994

Van al die historiese prosesse wat 'n ongelyke verdeling van mag en rykdom in Suid-Afrika teweeggebring het, was die beperking van toegang tot grond vir swart gemeenskappe die vernietigendste, omdat hulle ekonomiese en sosiale bestaan van grondbesit afhanklik was. Vir hierdie gemeenskappe het toegang tot grond baie meer as net hulle ekonomiese bestaan ingehou.²⁸

Voor die aanvang van die nuwe politieke bedeling was die situasie in Suid-Afrika soos volg:

Whites have monopoly of ownership and access to land, both as individuals and through the state, which is enshrined in law. They have empowered themselves politically and socially by laying exclusive physical claim to the land. Africans, and blacks in general, are denied both ownership and access to most of the land. Although they have bitterly contested this usurpation, over the centuries it has led to their systematic physical, social and political dispossession.²⁹

Vanuit 'n meer radikale swart perspektief is die noodsaak vir grondhervorming in die aandskemer van apartheid soos volg verwoord:

The present study concludes that in South Africa, the Blacks, prior to White settler colonization and its anti- and pseudo reforms, had equal access to tribal common land, which they had worked individually. White settlement brought about a form of feudalism wherein the White population owns vast amounts of land and the Blacks have been pushed into small reserves and reduced to a status of landless labourers (in White farms, mines and industries), and landless tenants in the tribal homelands. That is why the so-called land reforms of South Africa are spurious. That is why there is a need for authentic land reform.³⁰

Vir swartes het die eis vir grondhervorming aan die einde van die apartheidsera uit verskillende komponente bestaan: 'n eis vir politieke regte wat deur alle swartes onderskryf is, 'n eis vir grond om op te woon waaraan die meerderheid swartes 'n dringende behoefte gehad het, en 'n eis vir grond om op te boer slegs vir diegene wat aktiewe boere was of wou word.³¹

Dat grondhervorming, dit is die wesenlike hervorming van die regte van toegang tot en besit van grond, nodig was om die verspreiding van inkomste, sosiale status en politieke mag in die "nuwe" Suid-Afrika meer eweredig te maak, was duidelik. In die Nasionale Partyregering se witskrif oor grondhervorming, wat in 1991 uitgereik is, is aanvaar dat die rasgebaseerde beperkings op grondbesit opgehef sou moes word en dat grond in staatsbesit vir restitusie aangewend kon word. 'n Raadgewende kommissie is geskep om grondtoekenning in die land te ondersoek. Kort

²⁷ Kyk Giliomee, pp. 560-3 vir 'n bespreking van die ontnugtering onder sekere Afrikaners met die tuislandbeleid teen die einde van die Vorsterbewind.

²⁸ Michael de Klerk, "Introduction" in De Klerk (red.), p. 1.

²⁹ Marcus, p. 25.

³⁰ Essy M. Letsoalo, *Land reform in South Africa; a black perspective*, Skotaville Publishers, Johannesburg, 1987, p. 77.

³¹ Kyk Marcus, p. 27.

na sy ontbanning het die ANC nog nie 'n omvattende beleid oor grondhervorming geformuleer nie, maar navorsing begin doen oor verskillende modelle van grondbesit en in sy beleidsriglyne vir 'n demokratiese Suid-Afrika die verskillende beginsels van grondhervorming vermeld wat na 1994 deel van die party se grondbeleid sou word. Grondhervorming was nie in 1992 en 1993 by Kodesa en die Veelparty-onderhandelingsforum op die voorgrond nie, maar dit was nietemin 'n komponent van die onderhandelingsproses vir 'n nuwe politieke bedeling in Suid-Afrika.³²

4. GRONDHERVORMING SEDERT 1994

In April 1994 het 'n nuwe grondwetlike bedeling in Suid-Afrika tot stand gekom. 'n Swart meerderheidsregering het aan bewind gekom en blankes het die beheer oor die besit en verdeling van grond prysgegee.

Met die totstandkoming van die nuwe bestel is die tuislande by 'n verenigde Suid-Afrika herinkorporeer en die beginsel van territoriale segregasie op 'n rassegrondslag geskrap. Daar is besef dat grondhervorming 'n deurslaggewende faktor in die toekomstige stabiliteit van Suid-Afrika sou wees.³³ Verskillende opsies van grondhervorming kon ná 1994 gevolg word:

- die vryemarkstelsel kon toegelaat word om sy loop te neem;
- geregleerde grondbesit kon ingevoer word;
- 'n grondeisehof kon dispute oor grond besleg; of
- grond kon eenvoudig onteien, gekonfiskeer en/of genasionaliseer word.³⁴

Die Suid-Afrikaanse regering het 'n middeweg gekies.

In die tussentydse Grondwet, die kerndokument van die onderhandelde skikking, was daar 'n verbintenis tot 'n proses van grondhervorming. Daar is bepaal dat die Parlement 'n wet vir die herstel van grondregte, wat sedert 19 Junie 1913 ontnem is, moes opstel, waardeur onder meer 'n Kommissie op Herstel van Regte in Grond ingestel sou word. Voorsiening is ook vir hofbevele vir die aankoop of onteining van grond gemaak.³⁵

Grondregte was een van die sake wat onder die nuwe regering onmiddellik prioriteit geniet het. In die eerste dokument oor die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram (HOP) in 1994 is verklaar:

³² Kyk Carole Cooper et al., *Race Relations Survey 1992/93*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg, 1993, pp. 383, 394 en Carole Cooper et al., *Race Relations Survey 1993/94*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg, 1994, pp. 215, 218.

³³ Anthony Minnaar (ed.), *Access to and affordability of land in South Africa: the challenge of land reform in the 1990s*, HSRC, Pretoria, 1994, p. iii.

³⁴ Catharine Payze, "Land and politics: policy viewpoints" in Minnaar (ed.), *Access to and affordability of land in South Africa*, pp. 3-5. Michael de Klerk, "Issues and options for land reform" in De Klerk (ed.), pp. 259-276 bespreek verskillende variante van hierdie opsies. Vir 'n uiteensetting van die nasionaliseringsopsie, kyk Marcus, pp. 34-36. Dennis Davis en Hugh Corder, "Restructuring the rural economy: legal issues" in De Klerk (ed.), pp. 143-149 bespreek sowel vry- en huurpag as nasionalisering en bepleit 'n middeweg waarin aan tradisionele en moderne grondbesitstelsels erkenning verleen word, iets wat inderdaad ook in die grondhervormingsproses gestalte gekry het.

³⁵ Republiek van Suid-Afrika, *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 343, no. 15466, 28 Januarie 1994, Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1993, wet no. 200, 1993, p. 79, hoofstuk 8, artikels 121-3.

Land is the most basic need for rural dwellers. Apartheid policies pushed millions of black South Africans into overcrowded and impoverished reserves, homelands and townships. In addition, capital intensive agricultural policies led to the large-scale eviction of farm dwellers from their land and homes. The abolition of the Land Acts cannot redress inequities in land distribution. Only a tiny minority of black people can afford land on the free market. A national land reform programme is the central and driving force of a programme of rural development. Such a programme aims to redress effectively the injustices of forced removals and the historical denial of access to land ... This programme must ... aim to supply residential and productive land to the poorest section of the rural population and aspirant farmers. As part of a comprehensive rural development policy, it must raise rural incomes and productivity, and must encourage the use of land for agricultural, other productive or residential purposes ... The land policy must ensure security of tenure for all South Africans, regardless of their system of land-holding.³⁶

Volgens hierdie rigtinggewende dokument van die nuwe regering, wat primêr op armoedeverligting en ekonomiese transformasie gefokus het, was grondhervorming dus die sleutelkomponent van die landelike ontwikkelingsprogram. Dit moes in die landelike gebiede 'n deurslaggewende rol speel in die groter prentjie van die herskikking van die Suid-Afrikaanse samelewing om die onreg en ongelykhede van die verlede reg te stel. Grondhervorming, bestaande uit die herverdeling van grond en grondrestitusie, was die meganisme waardeur die regering armoedeverligting in die landelike gemeenskappe wou teweegbring. In hierdie en ander dokumente, asook die verklaring en toesprake van die regeringswoordvoerders oor grondsake, is gestel dat die primêre motivering vir grondhervorming was om die onreg van apartheid reg te stel en die armoede en lyding wat daardeur veroorsaak is, te verlig.³⁷

Nog in 1994 is die Wet op Herstel van Grondregte (wet no. 22 van 1994) deur die Parlement gevoer. Dit het voorsiening gemaak vir die restitusie van die grondregte van persone en groepe wat sulke regte sedert 19 Junie 1913 verloor het, asook vir die instelling van 'n Kommissie op Herstel van Grondregte en 'n Grondeisefhof. Alle grondeise moes voor 31 Desember 1998 ingedien word.³⁸ Hierdie wet sou in die daaropvolgende jare verskeie wysigings ondergaan.³⁹ Daar is ook 'n hele reeks ander wette met betrekking tot grondhervorming aanvaar.⁴⁰

³⁶ African National Congress, *RDPA: a policy framework*, Umanyano Publications, 1994, pp. 19-20. Kyk ook Republic of South Africa, Department of Land Affairs, *White Paper on Land Policy*, 1997. Beskikbaar by http://land.pwv.gov.za/legislation_policies/white_papers/_docs/White%20Paper%20land%20policy.doc. Geraadpleeg op 5 Augustus 2008.

³⁷ Elizabeth Sidiropoulos et al., *Race Relations Survey 1994/95*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg, 1995, pp. 73, 74; Tom Lodge, *South African politics since 1994*, David Philip, Cape Town, 1999, p. 27.

³⁸ Republiek van Suid-Afrika, *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 353, no. 16106, 25 November 1994, Wet op Herstel van Grondregte, 1994, wet no. 22, 1994.

³⁹ Republiek van Suid-Afrika, *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 364, no. 16749, 6 Oktober 1995, Wysigingswet op Herstel van Grondregte, 1995, wet no. 84, 1995; vol. 377, no. 17590, 20 November 1996, Wysigingswet op Grondherstel- en Grondhervormingswette, 1996, wet no. 78, 1996; vol. 389, no. 18449, 21 November 1997, Wysigingswet op Grondherstel- en Grondhervormingswette, 1997, wet no. 63, 1997; vol. 399, no. 19291, 28 September 1998, Algemene Wysigingswet op Grondsake, 1998, wet no. 61, 1998; vol. 406, no. 19968, 23 April 1999, Wysigingswet op Grondherstel- en Grondhervormingswette, 1999, wet no. 18, 1999; vol. 417, no. 21028, 24 Maart 2000, Algemene Wysigingswet op Grondsake, 2000, wet no. 11, 2000; vol. 464, no. 25972, 4 Februarie 2004, Wysigingswet op Herstel van Grondregte, 2003, wet no. 48, 2003.

⁴⁰ Kyk o.m. Republiek van Suid-Afrika, *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 358, no.

Die Departement van Grondsake het onverwyld begin met die ontwikkeling van 'n grondhervormingsprogram. In 1995 is 'n raamwerkdokument oor grondbeleid en 'n konsepverklaring oor grondbeleid en -beginsels uitgereik, wat daardie jaar as werksdokumente by 'n nasionale grondbeleidkonferensie gedien het. Hierop het 'n groenskrif en uiteindelik 'n witskrif oor grondbeleid gevolg. Drie hoofkomponente van die grondhervormingsprogram is geïdentifiseer:

- Restitusie, wat die hantering van spesifieke eise kragtens die Wet op Herstel van Grondregte deur die Kommissie op Herstel van Grondregte en die Grondeishof en die herstel van die spesifieke individue of groepe se grondregte behels. Herstel van grondregte kan geskied deur grond terug te gee aan mense wat deur gedwonge verskuiwing benadeel is, hulle ander vergoedende grond aan te bied, of hulle geldelik te kompenseer.
- Herverdeling van grond, wat daarop gemik is om toegang tot grond te verleen, veral aan groepe wat voorheen daarvan uitgesluit was, byvoorbeeld baie arm mense, huurarbeiders, plaaswerkers en ook nuwe toetreders tot landbou.
- Hervorming van die bestaande stelsel van grondbesit om voorsiening te maak vir die insluiting van die verskillende stelsels van grondbesit, onder meer ook kommunale grondbesit, in 'n oorkoepelende nuwe regsgeldige stelsel.⁴¹

In die Grondwet van 1996 is gepoog om die skynbare konflik tussen eiendomsregte en grondhervorming deur 'n lang omskrywing in die handves van regte te besweer. Aan die een kant is die versekering gegee dat arbitrêre ontneming van eiendom nie veroorloof is nie. Onteining kan slegs geskied volgens 'n algemeen geldende regsvoorskrif indien dit in die openbare belang is en dan moet regverdige en billike vergoeding geskied wat vir diegene wat geraak word aanvaarbaar is of wat andersins deur 'n hof vasgestel is. Aan die ander kant is die verbintenis tot grondhervorming herbevestig "ten einde die gevolge van rassediskriminasie van die verlede reg te stel".⁴² Daar is dus gepoog om 'n balans te vind tussen die beskerming van bestaande eiendomsregte en grondwetlike waarborge van grondhervorming. In die Witskrif oor Grondbeleid is die implikasie daarvan vertolk dat grondaankope sover moontlik sou geskied op 'n gewillige verkoper-gewillige kopergrondslag, maar dat indien dit nie moontlik is nie, die staat die mag moet hê om grond in die nasionale belang, byvoorbeeld waar die verbintenis tot grondhervorming nagekom moet word, te onteien.⁴³

Oor hierdie aspek bestaan uiteenlopende beskouings. Die een ekstreme siening is dat grond deur drastiese intervensie van die staat eenvoudig weggeneem moet word van diegene wat te veel daarvan besit en dan gratis aan grondloses herversprei moet word. Aan die teenoorgestelde kant

16352, 6 April 1995, Wet op Grondadministrasie, 1995, wet no. 2, 1995; vol. 364, no. 16730, 4 Oktober 1995, Wet op Ontwikkelingsfasilitering, 1995, wet no. 67, 1995; vol. 369, no. 17051, 22 Maart 1996, Wet op Grondhervorming (huurarbeiders), 1996, wet no. 3, 1996; vol. 371, no. 17205, 22 Mei 1996, Wet op Verenigings vir Gemeenskaplike Eiendom, 1996, wet no. 28, 1996; vol. 372, no. 17277, 26 Junie 1996, Wet op Tussentydse Beskerming van Informele Grondregte, 1996, wet no.31, 1996; vol. 389, no. 18467, 28 November 1997, Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Verblyfreg, 1997, wet no. 62, 1997; vol. 397, no. 19019, 3 Julie 1998, Wysigingswet op die Besikbaarstelling van Sekere Grond vir Vestiging, 1998, wet no. 26, 1998; vol. 469, no. 26590, 20 Julie 2004, Wet op Kommunale Grondregte, 2004, wet no. 11, 2004.

⁴¹ *White Paper on Land Policy*, 1997.

⁴² *Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1996 soos op 8 Mei 1996 aangeneem en op 11 Oktober 1996 gewysig deur die Grondwetlike Vergadering, pp. 12-13.

⁴³ *White Paper on Land Policy*, 1997.

is daar die beskouing dat die privaatbesit van grond onaantasbaar moet wees, dat grondoordrag net op die grondslag van gewillige verkoper-gewillige koper moet geskied, en dat grond net toegeken moet word aan hulle wat bewys lewer dat hulle dit produktief kan benut.⁴⁴

Aanvanklik is beoog dat die indiening van eise drie jaar sou duur (1 Mei 1995-31 Desember 1998), die finalisering van eise 'n verdere vyf jaar, en die implementering van alle hofbevele nog tien jaar.⁴⁵ Mettertyd het dit egter duidelik geword dat die proses stadiger verloop as wat beplan is. Meer as 79,000 grondeise is ingedien. Die eerste sperdatum vir die afhandeling van die eise was einde 2005, maar dit kon nie gehaal word nie. Tabel 1 dui aan hoe tot vroeg 2007 met die afhandeling van grondeise gevorder is.

TABEL 1: Afgehandelde grondeise, 1995 – 31 Maart 2007⁴⁶

	Grondres- titusie	Finansiële kompensasie	Alternatiewe remedies	Totale getal eise afge- handel	Aantal begunstigdes
Afgehandelde stedelike eise	15,439	47,726	2,477	65,642	483,988
Afgehandelde landelike eise	4,188	4,152	435	8,775	789,055
TOTAAL	19,627	51,878	2,912	74,417	1,273,043

Ongeveer R16 miljard is tot Maart 2007 deur die regering aan die hantering van die grondeise bestee en meer as 'n miljoen mense van byna 290,000 huishoudings is daardeur bevoordeel.

By die ANC se deurslaggewende 52ste nasionale konferensie op Polokwane in Desember 2007, waar die leierskap van Thabo Mbeki na Jacob Zuma oorgegaan het, is belangrike besluite oor grondhervorming geneem. Die basiese uitgangspunt van die opstellers van die dokumentasie oor die grondkwessie, wat by Polokwane onder bespreking was, was dat 'n omvattende benadering tot grondhervorming en landelike ontwikkeling gevolg moet word, waardeur die probleem van landelike onderontwikkeling en armoede aangepak kan word. 'n Omvattende program van grond- en landbouhervorming is as 'n kritieke element en een van die vyf voorkeurgebiede van die ANC

⁴⁴ In hierdie artikel ontbreek die ruimte om in besonderhede op die verskillende aspekte van die huidige grondkwessie in te gaan, maar dit is onlangs omvattend deur 'n aantal deskundiges hanteer in Lungisile Ntsebeza en Ruth Hall (eds), *The land question in South Africa; the challenge of transformation and redistribution*, HSRC Press, Cape Town, 2007, wat gratis afgelaai kan word by www.hsrepress.ac.za.

⁴⁵ *White Paper on Land Policy*, 1997.

⁴⁶ Republic of South Africa, Department of Land Affairs, "Settled restitution claims". Beskikbaar by http://land.pwv.gov.za/restitution/Settled_Restitution_Claims/Settled_Restitution_Claims.htm. Geraadpleeg op 5 Augustus 2008. In 2010 is die volgende aangepaste syfers verstrek: 76,023 uit 79,696 grondeise is in die staatskoerant gepubliseer of geskik, waarvan 57,726 heeltemal gefinaliseer is en 18,297 nog gefinaliseer moes word. Altesame 3,673 eise moes nog nagevors word. Kyk Republic of South Africa, Department of Rural Development and Land Reform, Strategic plan 2011-2014, p. 40 Beskikbaar by http://www.ruraldevelopment.gov.za/DLA-Internet//content/document_library/documents/Publications/Strategic_Plans/RDLR-STRAT-PLAN2011.pdf. Geraadpleeg op 1 April 2011.

se strategie geïdentifiseer en 'n hoë premie geplaas op die herverdeling van grond tot voordeel van hulle wat voorheen nie toegang tot grond gehad het nie.⁴⁷

Die volgende is van die spesifieke besluite oor grond wat by Polokwane geneem is:

- Grondbesit van nie-Suid-Afrikaners in Suid-Afrika moet gereguleer word.
- Die staat moet die reg op die onteiening van grond in die openbare belang uitoefen.
- Om grondverdeling te verhaas moet 'n markgedrewe benadering laat vaar word en die gewillige verkoper-gewillige koperbeginsel hersien word.
- 'n Grondoudit moet binne agtien maande voltooi word.
- Teen 2014 moet 30% van die landbougrond in Suid-Afrika herverdeel wees.⁴⁸

Die Polokwanebesluite het verwagtings geskep dat 'n nuwe era in grondhervorming aangebreek het.⁴⁹ In opvolging van die oproep by Polokwane dat grondhervorming holisties en met groter dringendheid aangepak moet word, het die Departement van Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming grondhervorming geïnkorporeer as komponent van 'n Omvattende Landelike Ontwikkelingsprogram en die bespoediging van die afhandeling van grondeise as 'n strategiese prioriteit gestel.⁵⁰ In die praktyk kon die staat egter nie daarin slaag om die grondhervormingsproses te versnel nie. Regeringsprogramme om grondhervorming te bevorder,⁵¹ het nie tot 'n wesenlike verbetering bygedra nie. Die staat beskik nie oor die administratiewe kapasiteit en finansiële hulpbronne om grondoordrag dramaties te versnel nie en het sedert 1998 die jaarlikse teikens gemis en groot agterstande opgebou. In die 2009-2010-boekjaar kon die Departement van Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming net 131 van die voorgenome 1,695 grondeise hanteer en 'n skamele 33 daarvan afhandel. Slegs 240,000 van die beoogde 656,000 hektaar landbougrond is aangekoop.⁵² Beide die Minister van Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming en die Waarnemende Hoofgrondeisekommissaris moes in die openbaar erken dat die Kommissie vir die Herstel van Grondregte in sy taak misluk het en dat 'n omkeerstrategie nodig is.⁵³

⁴⁷ African National Congress, 52nd National Conference: Adopted Strategy and Tactics of the ANC. Beskikbaar by <http://www.anc.org.za/show.php?id=2535>. Geraadpleeg op 31 Maart 2011.

⁴⁸ African National Congress, 52nd National Conference: Resolutions, 20 Desember 2007. Beskikbaar by <http://www.anc.org.za/show.php?id=2536>. Geraadpleeg op 31 Maart 2011.

⁴⁹ Edward Lahiff, *Land reform in South Africa: a status report 2008*, Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), University of the Western Cape, Bellville, research report no. 38, 2008, p. 40.

⁵⁰ Republic of South Africa, Department of Rural Development and Land Reform, Strategic plan 2011-2014, pp. 7, 14; Thozì Gwanya (direkteur-generaal van landelike ontwikkeling en grondhervorming), Ministry of Rural Development and Land Reform, Comprehensive Rural Development Programme (CRDP), presentation to the Ad Hoc Committee on Coordinated Oversight of Service Delivery, public hearings, 2 Feb. 2010, skyfie 13.

⁵¹ Op die webwerf van die Departement van Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming by http://www.ruraldevelopment.gov.za/DLA-Internet/content/pages/Programmes_Land_and_Tenure_Reform_Redistribution_About_Us.jsp word inligting verskaf oor die volgende programme: Proactive Land Acquisition Strategy (PLAS), Land Redistribution for Agricultural Development (LRAD) en Settlement Production Land Acquisition Grant (SPLAG).

⁵² Republic of South Africa, Department of Rural Development and Land Reform, annual report, 1 April 2009 – 31 March 2010, pp. 27 en 29. Beskikbaar by http://www.ruraldevelopment.gov.za/DLA-Internet/content/document_library/documents/Publications/Annual_Report/April2009-March2010.pdf. Geraadpleeg op 4 April 2011. Kyk ook Pieter du Toit, "ANC het nuwe plan met grond", *Beeld*, 7 Oktober 2010.

⁵³ Sarel van der Walt, "Grond: ons het misluk", *Beeld*, 8 Oktober 2010; Pieter du Toit, "Grondeise in nood, erken hoof", *Die Volksblad*, 15 Oktober 2010.

Terwyl talle van die oorspronklike grondeise nog nie afgehandel is nie, word daar steeds grondeise in die staatskoerant gepubliseer, waarvan die geldigheid in landboukringe bevraagteken word en wat dikwels lei tot die afname van produksie op die betrokke plase.⁵⁴ Teen September 2010 is bereken dat die staat R12 miljard geskuld het aan boere wat reeds aanbiedings van die regering vir hul grond aanvaar het en in die voorafgaande jaar R700 miljoen moes spandeer aan hofbevele oor dié agterstallige skuld.⁵⁵ Geen behoorlike audit van grond in staatsbesit, soos by Polokwane aangevra, is nog gedoen nie.⁵⁶

Amptelik geld die 2014-teiken nog, wat beteken dat ongeveer 34 miljoen hektaar grond dan in swart besit moet wees. Na berekening sal ongeveer R75 miljard vir grondoordrag benodig word. Einde 2009 was nog net 2,5 miljoen hektaar oorgedra en was daar reeds 'n 14,8 miljoen hektaar agterstand, met 'n berekende begrotingstekort van ongeveer R6 miljard per jaar. Amptenare van die Departement van Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming het aangedui dat dit realisties sal wees om die sperdatum na 2025 aan te skuif.⁵⁷ Uit georganiseerde landboukringe is ontevredenheid hieroor uitgespreek en versoek dat die proses bespoedig word om die verlamme onsekerheid hieroor in die landboubedryf te beëindig.⁵⁸

Min sukses is ook behaal met die vestiging van opkomende swart boere op grond wat aan hulle toegeken is. Onvoldoende bystand word aan onervare en nuwelingboere verleen. Syfers wat deur die Minister van Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming verstrekkend is, toon aan dat teen die helfte van 2010 die regering aan 389 begunstigdes van grondhervorming meer as R3,6 miljard in agterstallige steun en vestigingshulp geskuld het.⁵⁹ In die meeste gevalle kon nie geslaag word om die produktiwiteit van die landbougrond in stand te hou nie en verskeie restituisieprojekte het in duie gestort. Daar is berig dat die oorgrote meerderheid grondrestituisieprojekte misluk het en ongeveer die helfte van die plase wat as deel van grondhervorming aan swart eienaars oorgedra is, vervalle is. 'n Herkapitaliseringsprogram is in 2010 aangekondig om mislukte restituisieprojekte te probeer regruk.⁶⁰

In die afgelope jare is van regeringskant verskeie moontlike oplossings aan die hand gedoen om die proses van grondoordrag te versnel. Weens die regering se onvermoë om binne die bestaande raamwerk bevredigende vordering met die oordrag van grond te maak, moes alternatiewe vir die markgerigte gewillige verkoper-gewillige verkoperbeginsel oorweeg word. Onteïening, nasionalisering en aandeelhouing is van die opsies wat ter sprake gekom het.

In 2008 het die konsepwetgewing oor onteïening die mees omstrede aspek in die diskoers oor grondhervorming geword. Ingevolge die beoogde wetgewing kan die Minister van Openbare

⁵⁴ Hennie Duvenhage, "Grondeise stop nie, al is geld op", *Sake24*, 20 November 2009; Sarel van der Walt, "Agri SA verwelkom hofuitspraak oor grondeis", *Beeld*, 8 Mei 2010.

⁵⁵ Sarel van der Walt, "Departement het 4 000 eise vir grond wat nog hang", *Beeld*, 14 September 2010.

⁵⁶ Liesl Peyper, "Behoorlike grondaudit ontbreek", *Beeld*, 30 September 2010.

⁵⁷ Pieter du Toit, "Spertyd herooreweg vir grondoordrag", *Beeld*, 18 November 2009; Pieter du Toit, "Koers vir grondhervorming gou aangedui", *Beeld*, 16 Februarie 2010; Yolandi Groenewald, "Land reform still just trundling along", *Mail & Guardian*, 22 Februarie 2010.

⁵⁸ Marietie Louw-Carstens, "Nog vyf jaar om grondeise af te handel", *Beeld*, 5 Augustus 2008; Paul van der Walt, president van die Transvaalse Landbou-unie, "TLU teen verlengde spertyd", brief in *Potchefstroom Herald*, 1 Augustus 2008.

⁵⁹ Pieter du Toit en Sarel van der Walt, "Grond: staat skep sy krisis", *Beeld*, 6 Julie 2010.

⁶⁰ Kyk Hennie Duvenhage, "Agri SA beraam plan vir krisis in grondhervorming", *Sake 24*, 17 Maart 2010. Kyk ook Agri SA, Mediaverklaring, 16 Maart 2010. Beskikbaar by <http://www.agrisa.co.za/Verklarings/2010/V2010-03-16.pdf>. Geraadpleeg op 4 April 2011.

Werke enige eiendom van Suid-Afrikaners, insluitende grond, in die openbare belang onteien.⁶¹ Die minister sal die vergoeding vasstel en die eienaars se reg op appèl is meer beperk as voorheen. Daar is nog skaars begin met onteiening en dit is tot dusver op 'n uiters beperkte skaal toegepas. Tog heers groot onrustigheid veral in die kommersiële landbousektor oor die onteieningswetsontwerp. Kommer is uitgespreek dat die beoogde wetgewing in botsing is met sekere artikels in die Grondwet en dat die Grondwet inderwaarheid in partypolitieke belang gepolitiseer word. Daar is ook gewaarsku dat landbouproduksie, landelike ekonomieë, buitelandse beleggings en voedsel-sekureteit daardeur geknou kan word. 'n Informele groepering van organisasies en politieke partye het 'n petisie teen die wetswysiging geïnisieer en beplan ook om die wetgewing deur die Konstitusionele Hof te laat toets indien dit in die Parlement aanvaar word. Daar was voorstelle dat 'n "grond-kodesa" byeengeroep moet word om konsensus tussen die rolspelers in die landboubedryf te probeer bereik. Teen hierdie agtergrond van heftige protes is die konsepwetgewing vir eers op die lange baan geskuif.⁶²

Nasionalisering van grond is 'n ander moontlikheid om grondhervorming te versnel. Soos water en minerale regte, kan grond deur wetgewing tot 'n nasionale bate verklaar word. Daardeur kan onteiening makliker regverdig word as in nasionale belang om grond vinniger oor te dra en kan die proses van onteiening vergemaklik word. Tot dusver het die regering ontken dat die wysiging van die grondwetlike klousule oor eiendomsreg, die nasionalisering van grond en onteiening van grond sonder billike kompensasië oorweeg word. Daar is buitendien nie voldoende fondse om te gebruik as kompensasië vir grootskaalse onteiening nie.⁶³

'n Aandeelhouerskema is ook geopper as 'n moontlikheid om grondhervorming te bevorder. In Mei 2010 het die Minister van Landbou voorgestel dat boere moontlik tot 40 persent van die waarde van hul grond aan swart aandeelhouers as deel van swart ekonomiese bemagtiging moet afstaan.⁶⁴ Agri SA het afwysend op die voorgestelde aandeelskema gereageer.⁶⁵

Strydpunte het al skerper tussen drie belangrike rolspelers uitgekristalliseer:

- Aan die een kant is daar die haas onversadigbare behoefte aan meer grond van die agtergeblewe swart landelike gemeenskappe, met steun van die meer populistiese deel van die ANC-élite, wat druk op die owerhede plaas om grondhervorming te versnel. Hierdie rolspelers eis radikale grondhervorming en wys daarop dat die nasionalisering

⁶¹ Republiek van Suid-Afrika, *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, no. 30963, 11 April 2008, B16-2008, Expropriation Bill.

⁶² Philda Essop, "Onteieningswet: Agri SA noem al die onbedoelde gevolge", *Beeld*, 5 Augustus 2008; Jean Oosthuizen, "SA grondwet staan dalk gou voor grootste toets", *Kerkbode*, 1 Augustus 2008, p. 1; "Grond-kodesa", hoofartikel in *Beeld*, 30 Julie 2008. Vir Agri SA se standpunt oor nasionalisering, beperkings op private grondbesit en eiendomsreg, kyk die mediaverklaring daarvoor van 24 Maart 2010. Beskikbaar by <http://www.agrisa.co.za/Verklarings/2010/V2010-03-24.pdf>. Geraadpleeg op 4 April 2011.

⁶³ Minister Nkwinti het hieroor gepraat tydens die bespreking van die Departement van Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming se begrotingsdebat in die Nasionale Vergadering in Maart 2010. Kyk Pieter du Toit, "Regering beplan nie om boere se plase af te vat", *Beeld*, 15 Maart 2010; Pieter du Toit, "Staat wil sê hoeveel grond boere mag besit en bewerk", *Beeld*, 25 Maart 2010; Hennie Duvenhage, "Grondbesit is in Grondwet verskans, sê hoofregter", *Sake24*, 16 April 2010.

⁶⁴ Kirby van der Merwe en Pieter du Toit, "Land reform share scheme mooted", *News24*, 11 Mei 2010.

⁶⁵ Kyk die Agri SA-mediaverklaring van 13 Mei 2010. Beskikbaar by <http://www.agrisa.co.za/Verklarings/2010/V2010-05-13.pdf>. Geraadpleeg op 4 April 2010.

van grond in die struggle-jare belof is. Hulle waarsku dat, indien grondhervorming te traag verloop, dit tot 'n plofbare situasie, soortgelyk aan Zimbabwe kan lei.⁶⁶

- Aan die ander kant is daar die oorwegend blanke kommersiële boere, georganiseer in Agri SA en geaffilieerde organisasies, wat wil verhoed dat grondhervorming die grondwetlike waarborg van eiendomsreg verwater, investering in landbou kortwiek, die produktiwiteit van landbougrond laat afneem en die land se voedselsekureitheid bedreig. Hierdie belangegroep maak beswaar teen die regering se “bontpraterij” oor grondhervorming, wat onsekerheid skep, bepleit 'n voorspelbare grondhervormingsproses en redeneer dat die gebreke in die implementering van die bestaande beleid reggestel en vennootskappe met die privaatsektor gesluit moet word om volhoubare en versnelde grondhervorming te verseker.⁶⁷
- In die middel is die regering en veral die Departement van Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming, wat om politieke redes aan die kant van die landelike armes moet staan, maar wat terselfdertyd om ekonomiese redes nie die georganiseerde landbou kan ignoreer nie.

Binne hierdie driehoek van teenstrydige belange word die diskoers oor grondhervorming gevoer. In Oktober 2010 het *Business Day* die onbevredigende situasie rakende grondhervorming bondig opgesom:

It is no secret that this is an area where no stakeholder is happy at present – the land transfer process has stalled due to a mixture of political ill-will, administrative incompetence and a shortage of funds. White commercial farmers find themselves in limbo due to unresolved claims to their properties, and beneficiaries of restitution are struggling to make a go of farming.⁶⁸

Daar word gesloer met die vrystelling van die langverwagte groenskrif oor grondhervorming, waaroor daar na bewering tweespalt in die ANC is. Die inhoud van die konsep daarvan is in 2010 openbaar gemaak. Dit bevat ingrypende voorstelle oor grondhervorming. Onderskeid word gemaak tussen verskillende soorte grondbesit en verskillende soorte grondtransaksies. Drie vlakke van grondbesit word onderskei: staatsgrond onder huurpag, private grond van beperkter omvang as in die verlede en grond in besit van buitelanders met onsekere besitreg. Daar was al vroeër sprake dat die hoeveelheid grond wat 'n boer mag besit, beperk gaan word⁶⁹ en dat die ANC beplan om 'n moratorium te plaas op die verkoop van grond aan buitelanders.⁷⁰ Instrumente om die koste van grondhervorming deur 'n gedifferensieerde grondprysregime te verlaag, word in die konsepgroenskrif voorgestel. By gewone private grondtransaksies sal die gewillige verkoper-gewillige koperbeginsel steeds geld. By grondhervormingstransaksies sal grondprysplafonne geld en word onteiening sterker uitgelig as 'n potensiële instrument van grondherstel. 'n Statutêre

⁶⁶ Pieter du Toit, “Boere moet saamwerk of krisis erger as Zimbabwe kan kom”, *Beeld*, 30 Maart 2010; “Grondhervorming kan só versnel”, *Beeld*, 24 September 2010.

⁶⁷ Johannes Möller (president van Agri SA), “Grond-bontpraterij sal ons kos”, *Die Burger*, 31 Maart 2010. Kyk ook Agri SA se mediaverklaring, 9 Junie 2010. Beskikbaar by <http://www.agrisa.co.za/Verklarings/2010/V2010-06-09.pdf>. Geraadpleeg op 4 April 2011.

⁶⁸ *Business Day*, 18 Oktober 2010.

⁶⁹ Pieter du Toit, “Staat wil sê hoeveel grond boere mag besit en bewerk”, *Beeld*, 25 Maart 2010.

⁷⁰ Pieter du Toit, “ANC het nuwe plan met grond: verbod op buitelandse kopers kom”, *Beeld*, 7 Oktober 2010.

liggaam sal die waarde van grond geormerk vir grondhervorming bepaal. 'n Voorgestelde grondbestuurskommissie sal wydlopende magte hê, onder meer om eiendomsregte ongeldig te kan verklaar. Verhoogde belasting op eienaars wat baie grond besit, word beoog om grondpryse laer te dwing.⁷¹

Vir kommersiële boere is baie van die voorstelle in die konsepgroenskrif onaanvaarbaar en dit is as 'n “giftige mengsel van aggressie en uitsluiting” beskryf.⁷² Daar word ver wag dat die voorstelle in die konsepgroenskrif nog aansienlik gewysig kan word voor dit vorder tot wetgewing.

Grondhervorming is vandag 'n steeds onafgehandelde proses. Dit is nie moontlik om in die toekoms te sien om te weet presies waar dit gaan eindig nie. Dit is wel duidelik dat die herverdeling van grond nog geruime tyd sal duur en moontlik verder as die 30%-teiken vir swart grondbesit gevoer sal word.

5. VOORUITSIGTE OP 'N ALGEMEEN AANVAARBARE OPLOSSING VAN DIE GRONDKWESSIE

Vir die meerderheid van die Suid-Afrikaanse bevolking was die groot ongelykhede in grondverdeling voor 1994 onaanvaarbaar. Dit was duidelik dat daar dramatiese verandering moes kom aan die wette en praktyke wat die okkupasie, besit en gebruik van grond in die land reguleer het, voordat ware demokrasie en nierassigheid gevestig kon word.⁷³ Die opening hiervoor het aangebreek toe die politieke bedeling in die land in 1994 dramaties verander het.

Net 'n paar jaar vroeër het Michael de Klerk optimisme uitgespreek dat suksesvolle grondhervorming moontlik was:

History demands that land be redistributed in South Africa. No less, the present and future demand that output from the land be maintained and increased. The challenge is to reconcile these demands. A policy of growth through redistribution appears to offer the means of achieving this.

The basic principles of such a policy are clear: efficient existing producers should, in general, be protected and, whatever the mechanism for redistributing land, awards – with limited exceptions – should be made only to those who are likely to use land productively. There is sufficient evidence that small farmers can do this, given appropriate assistance.⁷⁴

Was hierdie siening dalk oeroptimisties in die lig van wat intussen gebeur het, veral met die mislukking van talle grondhervormingsprojekte?

Die huidige regering se vertolking van die historiese verloop en implikasies van grondverdeling in Suid-Afrika is om verstaanbare redes die teenoorgestelde van die voormalige Verenigde Party- en Nasionale Partyregerings se beskouings hieroor. Grondhervorming sedert 1994 is, soos aangedui, juis gemik op die regstelling van die “onreg van apartheid”. Indien die grondkwessie in die apartheidsera as kompleks beskou is, is dit vandag nog soveel meer kompleks, bloot omdat die Suid-Afrikaanse bevolking sedert die 1936-sensus vyfvoudig toegeneem het en grond vir bewoning en produksie dus 'n baie skaarser kommoditeit geword het.

⁷¹ Pieter du Toit, “Staat brei grondmag uit”, *Beeld*, 14 Oktober 2010.

⁷² *Business Day*, 18 Oktober 2010, hoofartikel.

⁷³ Kyk De Klerk, “Introduction”, p. 1.

⁷⁴ De Klerk, “Issues and options ...”, pp. 273-4.

Teleurstellende vordering is tussen 1994 en 2010 met grondhervorming gemaak. Die aankoop en oordrag van grond, wat vir grondhervorming geïdentifiseer is, is 'n omslagtige en duur proses. Nog net 'n fraksie van die beoogde 30% grondeienaarskap is aan swartes oorgedra. Op die meeste van die grond wat wel aan swart eienaars oorgedra is, kon landbouproduksie nie volhoubaar gehandhaaf word nie. 'n Toonaangewende navorsingsinstituut oor grondhervorming het tot die volgende slotsom gekom:

Land reform in South Africa is a political project that has foundered. For years the process has been variously described as being “in crisis”, “at a crossroads”, “at an impasse” or simply “stuck”. This still seems as true as ever, as political pressure is mounting to find new solutions to old problems.⁷⁵

Die onvermoë om grondhervorming suksesvol toe te pas, het tot groot frustrasie gelei. Vir die regering is grondhervorming net so 'n kernelement as regstellende aksie en swart ekonomiese bemagtiging van die oorhoofse sosio-ekonomiese transformasieprogram, wat daarop gemik is om vroeëre ongelykhede reg te stel en voorheen benadeeldes te bemagtig. Vir die bewindhebbers is dit noodsaaklik dat die grondhervormingsprogram ten alle koste moet slaag om te verhoed dat hulle politieke geloofwaardigheid ingeboet word. Ontnugtering met grondhervorming bou op by die arm en grondlose deel van die landelike bevolking, aan wie beloftes oor grond gemaak is. Met die besef dat massagrondbesetting soos in Zimbabwe 'n ekonomiese ramp vir die landbousektor en vir die land sou wees, het die regering nie aan eise toegegee om die eiendomsregbepalings in die Grondwet te omseil om die grootskaalse oordrag van grond te bespoedig nie. Ook kommersiële boere word nadelig getref deur die stadige pas van grondhervorming, omdat dit onsekerheid oor onafgehandelde grondeise veroorsaak en lei tot produktiwiteitsverlies op grond wat vir oordrag aan swart eienaars geoormerk is, maar nog nie deur die staat aangekoop en oorgedra kan word nie. Die aanskuif van die keurdatum vir die indiening van restituisie-eise, die prosessering van eise wat laat ingedien is en die heroorweging van voorheen verwerpte eise, het die indruk geskep dat daar nooit 'n einde aan die herverdeling van grond gaan kom nie en het groot ontevredenheid by die georganiseerde landbou veroorsaak.⁷⁶

Dit is geruime tyd al duidelik dat die stelsel van grondhervorming drasties hersien moet word. Verskillende instansies het verskillende voorstelle in hierdie verband gemaak,⁷⁷ wat groot insette en baie politieke wil sal verg. Watter beleidsopsies die beste sal wees vir die aanpassing van grondhervorming op 'n wyse wat die verskillende mededingende belange sal balanseer en voedselsekureit en volhoubare landbouproduksie sal verseker, is egter steeds onseker.

Grondhervorming is onteenseglik 'n delikate kwessie. Die grootste uitdaging bly steeds om die okkupasie, besit en gebruik van grond te transformeer sonder om die produktiewe kapasiteit van die landbousektor negatief te beïnvloed. Soveel teenstrydige politieke en ekonomiese prioriteite moet in die proses van grondhervorming gebalanseer word. Daar moet ook nog rekening gehou word met die effek van grondhervorming op die omgewing se ekosisteme.⁷⁸ 'n Gebalanseerde benadering word vereis:

⁷⁵ Ruth Hall (ed.), *Another countryside? Policy options for land and agrarian reform in South Africa*, PLAAS (Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies), Bellville, 2009, p. 1.

⁷⁶ Kyk o.m. Brian Pottinger, *The Mbeki legacy*, Zebra Press, Cape Town, 2008, pp. 188-198; Tom Lodge, *Politics in South Africa: from Mandela to Mbeki*, David Philip, Cape Town, 2002, pp. 79-84.

⁷⁷ Kyk bv. Hall, pp. 245-263; Clem Sunter, “The next ten years” in World Economic Forum, *South Africa at 10: perspectives by political, business and civil leaders*, Human & Rousseau, 2004, pp. 214-215.

⁷⁸ Richard Cowling, “Options for rural land use in Southern Africa: an ecological perspective” in De Klerk (ed.), p. 20.

'Economic' solutions which ignore political realities are likely to fail sooner or later for lack of popular legitimacy; 'political' solutions which ignore the economic realities of prices, incentives and resource constraints are similarly doomed.⁷⁹

Ondanks die mate van transformasie sedert 1994 is daar tog sekere relatief konstante faktore in die grondkwessie. Grondwetlike beskerming van private eiendomsreg is gehandhaaf. Die bestaande stelsel van grondregistrasie deur transportaktes het onaangemas gebly, sonder dat die tradisionele grondbesitstelsel in landelike swart gemeenskappe opgehef is.

Die prosesse van territoriale segregasie voor 1994 en van grondhervorming sedert 1994, is basies twee omgekeerde prosesse. Eersgenoemde het die historiese ongelyke verdeling van grond in Suid-Afrika op so 'n wyse probeer bereedder dat die blanke se toekoms in die land beveilig kon word. Laasgenoemde probeer weer die ongelyke verdeling regstel op so 'n wyse dat arm swart landelike gemeenskappe wat deur apartheid benadeel is toegang tot en besit van grond kan verkry.

Hoewel die twee prosesse teenstellend is, het hulle een belangrike kenmerk in gemeen: albei onderskraag rasgebaseerde ideologieë en in albei gevalle is politieke eerder as ekonomiese oorwegings dikwels deurslaggewend. 'n Afrikaanse redakteur het onlangs geskryf:

Dit lyk of grondhervorming tans gedoen word om in die eerste plek 'n rasgedrewe ideologie ter wille te wees.⁸⁰

Indien "grondhervorming" in hierdie sin met "territoriale segregasie" of "tuislandkonsolidasie" vervang word, kan dit net sowel op die apartheidstydperk van toepassing gemaak word.

Solank die rassefaktor nie deur sowel swartes as wittes oorkom kan word nie, sal die byt nie uit die grondkwessie gehaal kan word nie. Ongelukkig het die eens prominente ideale van nierassigheid en 'n reënboognasie in die huidige politieke klimaat in die land ietwat op die agtergrond verdwyn. Een kommentator het dié dilemma soos volg verwoord:

Ons val vas in swart-en-wit loopgrawe waarin elkeen gedwing word om eie belang te regverdig.⁸¹

Dit lyk of die rassefaktor, ook ten opsigte van grondsake, nog lank 'n belemmering sal bly. So lank as wat opponerende politieke groeperinge die rassekaart nodig ag om politieke steun te werf en te behou, sal dit nie verander nie.

'n Groot struikelblok is dat dié deel van die rolspelers wat voel dat hulle deur grondhervorming benadeel word – tans 'n aansienlike deel van die blanke boeregemeenskap met die ondersteuning van die georganiseerde landbou – wantrouig daarteenoor sal bly staan. Hierdie probleem kan eers oorkom word wanneer almal met 'n direkte belang by die grondkwessie tevrede is dat hulle behoorlik gekonsulteer is en hulle standpunte en insette bevredigend in grondbeleid gereflekteer word.

Lahiff beklemtoon die belangrikheid van beter samewerking tussen die verskillende rolspelers. Aan die een kant is die ontwikkeling van institusionele kapasiteit in die regering noodsaaklik vir doeltreffende grondhervorming. Aan die ander kant hang die bevredigende vordering met grondhervorming nie uitsluitlik van die staat af nie, maar ook van die insette van rolspelers buite

⁷⁹ De Klerk, "Introduction" in De Klerk (ed.), p. 2.

⁸⁰ "Grond-kodesa", hoofartikel in *Beeld*, 30 Julie 2008.

⁸¹ Charl-Pierre Naudé, "Mites van grondrestitusie", *Beeld*, 28 April 2010.

die openbare sektor. Die belangrikste samebindende faktor is die skep van 'n gedeelde visie van die oogmerke van grondhervorming: Wat moet daardeur bereik word, wie moet voordeel trek en wat is die take van die verskillende rolspelers?⁸²

Die hoop beskaam nie dat die mense van Suid-Afrika, spesifiek wat die grondkwestie betref, maar ook in die samelewing in die algemeen, uiteindelik bo die diep verdeeldhede van die verlede kan uitstyg nie. Aninka Claassens glo dat, hoewel grondregte nooit absoluut gewaarborg kan word nie, die basiese behoeftes van verskillende gemeenskappe rondom grondhervorming deur die billike bemiddeling van konflikterende aansprake bevredig kan word:

Concepts such as birthright, inheritance and security of tenure are common to all our cultures, and could guarantee the position of Afrikaner as well as African farmers. If these can be balanced against productivity, we can hopefully develop a system of land rights which is equitable, non-racial and productive.⁸³

Die skep van so 'n algemeen aanvaarbare grondbesitstelsel sal gewis nie 'n eenvoudige taak wees nie, maar bly die ideaal wat steeds nagestreef moet word om grondhervorming 'n konstruktiewe komponent van demokratisering in Suid-Afrika te maak.

BIBLIOGRAFIE

- African National Congress. 2007a. 52nd National Conference: Adopted Strategy and Tactics of the ANC. <http://www.anc.org.za/show.php?id=2535>. [31 Maart 2011].
- African National Congress. 2007b. 52nd National Conference: Resolutions. <http://www.anc.org.za/show.php?id=2536>. [31 Maart 2011].
- African National Congress. 1994. *RDP: a policy framework*. Umanyano Publications.
- Agri SA. 2010a. Mediaverklaring, 16 Maart. <http://www.agrisa.co.za/Verklarings/2010/V2010-03-16.pdf>. [4 April 2011].
- Agri SA. 2010b. Mediaverklaring, 24 Maart. <http://www.agrisa.co.za/Verklarings/2010/V2010-03-24.pdf>. [4 April 2011].
- Agri SA. 2010c. Mediaverklaring, 13 Mei. <http://www.agrisa.co.za/Verklarings/2010/V2010-05-13.pdf>. [4 April 2010].
- Agri SA. 2010d. Mediaverklaring, 9 Junie. <http://www.agrisa.co.za/Verklarings/2010/V2010-06-09.pdf>. [4 April 2011].
- Anon. g.d. Full text of the "Report of the Natives Land Commission". http://www.archive.org/stream/reportofnativesl01sout/reportofnativesl01sout_djvu.txt. [1 April 2011].
- Anon. 2008. Grond-kodesa, *Beeld*, 30 Julie.
- Anon. 2010. Grondhervorming kan só versnel, *Beeld*, 24 September.
- Beinart, William, Peter Delius & Stanley Trapido (eds). 1986. *Putting a plough to the ground: accumulation and dispossession in rural South Africa, 1850-1930*. Johannesburg: Ravan Press.
- Botha, M.C. 1969. *Veelvolkige ontwikkeling en naasbestaan*. Johannesburg: Nasionale Party van Transvaal.
- Botha, M.C. 1974. *Die volkerebeleid van die Nasionale Party*. Johannesburg: Nasionale Party van Transvaal.
- Botha, M.C. 1981. *Die swart vryheidspaaie*. Johannesburg: Perskor.
- Bundy, Colin. 1979. *The rise and fall of the South African peasantry*. London: Heinemann.
- Buro vir Ekonomiese Navorsing insake Bantoe-ontwikkeling. 1976. *Swart ontwikkeling in Suid-Afrika; die ekonomiese ontwikkeling van die swart volke in die tuislande van die Republiek van Suid-Afrika*. Pretoria: Benbo.
- Business Day*, 18 Oktober 2010.

⁸² Lahiff, pp. 40-41.

⁸³ Aninka Claassens, "For whites only – land ownership in South Africa" in De Klerk (ed.), p. 60.

- Claassens, Aninka. 1991. For whites only – land ownership in South Africa. In Michael de Klerk (ed.). *A harvest of discontent: the land question in South Africa*. Cape Town: IDASA.
- Cooper, Carole et al. 1993. *Race Relations Survey 1992/93*. Johannesburg: South African Institute of Race Relations.
- Cooper, Carole et al. 1994. *Race Relations Survey 1993/94*. Johannesburg: South African Institute of Race Relations.
- Cowling, Richard. 1991. Options for rural land use in Southern Africa: an ecological perspective. In Michael de Klerk (ed.). *A harvest of discontent: the land question in South Africa*. Cape Town: IDASA.
- Davenport, T.R.H. 1986. 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. In T.W. Bennett et al. (eds). *Land ownership – changing concepts*. Cape Town: Juta.
- Davis, Dennis & Hugh Corder. 1991. Restructuring the rural economy: legal issues. In Michael de Klerk (ed.). *A harvest of discontent: the land question in South Africa*. Cape Town: IDASA.
- De Klerk, Michael. 1991a. Introduction. In Michael de Klerk (ed.). *A harvest of discontent: the land question in South Africa*. Cape Town: IDASA.
- De Klerk, Michael. 1991b. Issues and options for land reform. In Michael de Klerk (ed.). *A harvest of discontent: the land question in South Africa*. Cape Town: IDASA.
- Du Pisani, J.A. 1989. *Die ontplooiing van afsonderlike ontwikkeling tydens die B.J. Vorster-era: die tuislandbeleid, 1966-1978*. D.Phil.-proefskrif. Bloemfontein: UOVs.
- Du Toit, Pieter. 2009. Spertyd heroerweeg vir grondoordrag. *Beeld*, 18 November.
- Du Toit, Pieter. 2010a. ANC het nuwe plan met grond: verbod op buitelandse kopers kom. *Beeld*, 7 Oktober.
- Du Toit, Pieter. 2010b. Boere moet saamwerk of krisis erger as Zimbabwe kan kom. *Beeld*, 30 Maart.
- Du Toit, Pieter. 2010c. Grondeise in nood, erken hoof. *Die Volksblad*, 15 Oktober.
- Du Toit, Pieter. 2010d. Koers vir grondhervorming gou aangedui. *Beeld*, 16 Februarie.
- Du Toit, Pieter. 2010e. Regering beplan nie om boere se plase af te vat. *Beeld*, 15 Maart.
- Du Toit, Pieter. 2010f. Staat brei grondmag uit. *Beeld*, 14 Oktober.
- Du Toit, Pieter. 2010g. Staat wil sê hoeveel grond boere mag besit en bewerk. *Beeld*, 25 Maart.
- Du Toit, Pieter & Sarel van der Walt. 2010. Grond: staat skep sy krisis. *Beeld*, 6 Julie.
- Duvenhage, Hennie. 2009. Grondeise stop nie, al is geld op. *Sake24*, 20 November.
- Duvenhage, Hennie. 2010a. Agri SA beraam plan vir krisis in grondhervorming. *Sake 24*, 17 Maart.
- Duvenhage, Hennie. 2010b. Grondbesit is in Grondwet verskans, sê hoofregter. *Sake24*, 16 April.
- Essop, Philda. 2008. Onteieningswet: Agri SA noem al die onbedoelde gevolge. *Beeld*, 5 Augustus.
- Feinberg, Harvey M. 1993. The Natives Land Act of 1913 in South Africa: politics, race and segregation in the early 20th century. *International Journal of African Historical Studies* 26(1): 65-109.
- Feinberg, Harvey M. 1995a. Pre-Apartheid African land ownership and the implication for the current restitution debate in South Africa. *Historia* 40(2), November: 48-63.
- Feinberg, Harvey M. 1995b. South Africa and land ownership: what's in a deed? *History in Africa* 22: 439-443.
- Feinberg, Harvey M. 2009. Black South African initiatives and the land, 1913-1948. *Journal for Contemporary History* 34(2), June: 39-61.
- Feinberg, Harvey M. & André Horn. 2009. South African territorial segregation: new data on African farm purchases, 1913-1936. *Journal of African History* 50(1): 41-60.
- Giliomee, Hermann. 2003. *The Afrikaners; biography of a people*. Cape Town: Tafelberg.
- Groenewald, Yolandi. 2010. Land reform still just trundling along. *Mail & Guardian*, 22 Februarie.
- Gwanya, Thozzi. 2010. Ministry of Rural Development and Land Reform, Comprehensive Rural Development Programme (CRDP), presentation to the Ad Hoc Committee on Coordinated Oversight of Service Delivery, public hearings, 2 Feb..
- Hall, Ruth (ed.). 2009. *Another countryside? Policy options for land and agrarian reform in South Africa*. Bellville: PLAAS (Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies).
- Horrell, Muriel (ed.). 1976. *A survey of race relations in South Africa, 1975*. Johannesburg: South African Institute of Race Relations.
- Instituut vir Eietydse Geskiedenis. 1972. PV 132, B.J. Vorsterversameling, lêer 3/6/36, Toespraak B.J. Vorster, Potchefstroom, 18 Augustus.

- Jones, B.M. 1964. *Land tenure in South Africa – past, present and future, being the apportionment, tenure, registration and survey of land in southern Africa and proposals for the establishment of a cadastral system for the Bantu areas of South Africa*. Durban: University of Natal.
- Krüger, D.W. 1958. *The age of the generals: a short political history of the Union of South Africa, 1910-1948*. Johannesburg: Dagbreek.
- Lahiff, Edward. 2008. *Land reform in South Africa: a status report 2008*. Bellville: University of the Western Cape, Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), research report no. 38.
- Lemon, Anthony. 1976. *Apartheid: a geography of separation*. Westmead: Saxon House.
- Le Roux, J.H., P.W. Coetzer & A.H. Marais (reds.). 1987. *Generaal J.B.M. Hertzog: sy strewe en stryd*, volume 1. Johannesburg: Perskor.
- Letsoalo, Essy M. 1987. *Land reform in South Africa; a black perspective*. Johannesburg: Skotaville Publishers.
- Lodge, Tom. 1999. *South African politics since 1994*. Cape Town: David Philip.
- Lodge, Tom. 2002. *Politics in South Africa: from Mandela to Mbeki*. Cape Town: David Philip.
- Louw-Carstens, Marietie. 2008. Nog vyf jaar om grondeise af te handel. *Beeld*, 5 Augustus.
- Malan, T. & P.S. Hattingh (eds). 1975. *Black homelands in South Africa*. Pretoria: Africa Institute.
- Marcus, Tessa. 1991. National, class and gender issues in land reform. In Michael de Klerk (ed.). *A harvest of discontent: the land question in South Africa*. Cape Town: IDASA.
- Minnaar, Anthony (ed.). 1994. *Access to and affordability of land in South Africa: the challenge of land reform in the 1990s*. Pretoria: HSRC.
- Möller, Johannes. 2010. Grond-bontpraterij sal ons kos. *Die Burger*, 31 Maart.
- Muller, C.F.J. (red.). 1980. *Vyfhonderd jaar Suid-Afrikaanse geskiedenis* (derde hersiene uitgawe). Pretoria: Academica.
- Naudé, Charl-Pierre. 2010. Mites van grondrestitusie. *Beeld*, 28 April.
- Ntsebeza, Lungisile & Ruth Hall (eds). 2007. *The land question in South Africa; the challenge of transformation and redistribution*. Cape Town: HSRC Press.
- Oosthuizen, Jean. 2008. SA grondwet staan dalk gou voor grootste toets. *Kerkbode*, 1 Augustus.
- Payze, Catharine. 1994. Land and politics: policy viewpoints. In Anthony Minnaar (ed.). *Access to and affordability of land in South Africa*. Pretoria: HSRC.
- Peyper, Liesl. 2010. Behoorlike grondoudit ontbreek. *Beeld*, 30 September.
- Platzky, Laurine & Cheryl Walker. 1985. *The surplus people: forced removals in South Africa*. Johannesburg: Ravan Press.
- Pottinger, Brian. 2008. *The Mbeki legacy*. Cape Town: Zebra Press.
- Republic of South Africa. 1997. Department of Land Affairs. *White Paper on Land Policy*. http://land.pwv.gov.za/legislation_policies/white_papers/_docs/White%20Paper%20land%20policy.doc [5 Augustus 2008].
- Republic of South Africa. 2005. Department of Land Affairs. Strategic Plan 2005-2010. Sustainable Land and Agrarian Reform: A Contribution to Vision 2014, Maart. http://land.pwv.gov.za/publications/formal/Strategic_Plans/Strategic%20planning%20for%202005%20-%202009%20FINAL%20DOCUMENT.pdf [16 Julie 2008].
- Republic of South Africa. 2007. Department of Land Affairs. Settled restitution claims. http://land.pwv.gov.za/restitution/Settled_Restitution_Claims/Settled_Restitution_Claims.htm [5 Augustus 2008].
- Republic of South Africa. 2010a. Department of Rural Development and Land Reform. Annual report, 1 April 2009 – 31 March 2010. http://www.ruraldevelopment.gov.za/DLA-Internet//content/document_library/documents/Publications/Annual_Report/April2009-March2010.pdf [4 April 2011].
- Republic of South Africa. 2010b. Department of Rural Development and Land Reform. Strategic plan 2011-2014. http://www.ruraldevelopment.gov.za/DLA-Internet//content/document_library/documents/Publications/Strategic_Plans/RDLR-STRAT-PLAN2011.pdf [1 April 2011].
- Republic of South Africa. 2010c. Department of Rural Development and Land Reform. Proactive Land Acquisition Strategy (PLAS), Land Redistribution for Agricultural Development (LRAD) & Settlement Production Land Acquisition Grant (SPLAG). http://www.ruraldevelopment.gov.za/DLA-Internet/content/pages/Programmes_Land_and_Tenure_Reform_Redistribution_About_Us.jsp [1 April 2011].
- Republiek van Suid-Afrika. 1968. *Debatte van die Volksraad*, Deel 23.
- Republiek van Suid-Afrika. 1969. *Debatte van die Volksraad*, Deel 25.

- Republiek van Suid-Afrika. 1971. *Debatte van die Volksraad*, Deel 33.
- Republiek van Suid-Afrika. 1972. *Debatte van die Volksraad*, Deel 39.
- Republiek van Suid-Afrika. 1973. *Debatte van die Volksraad*, Deel 42.
- Republiek van Suid-Afrika. 1975. Volksraad, G.K. 9-'75: *Eerste verslag van die Gekose Komitee oor Bantoesake*.
- Republiek van Suid-Afrika. 1994a. *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 343, no. 15466, 28 Januarie. Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1993, wet no. 200, 1993.
- Republiek van Suid-Afrika. 1994b. *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 353, no. 16106, 25 November. Wet op Herstel van Grondregte, wet no. 22, 1994.
- Republiek van Suid-Afrika. 1995a. *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 364, no. 16749, 6 Oktober. Wysigingswet op Herstel van Grondregte, wet no. 84, 1995.
- Republiek van Suid-Afrika. 1995b. *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 358, no. 16352, 6 April. Wet op Grondadministrasie, wet no. 2, 1995.
- Republiek van Suid-Afrika. 1995c. *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 364, no. 16730, 4 Oktober. Wet op Ontwikkelingsfasilitering, wet no. 67, 1995.
- Republiek van Suid-Afrika. 1996a. *Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 soos op 8 Mei 1996 aangeneem en op 11 Oktober 1996 gewysig deur die Grondwetlike Vergadering*.
- Republiek van Suid-Afrika. 1996b. *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 377, no. 17590, 20 November. Wysigingswet op Grondherstel- en Grondhervormingswette, wet no. 78, 1996.
- Republiek van Suid-Afrika. 1996c. *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 369, no. 17051, 22 Maart. Wet op Grondhervorming (huurarbeiders), wet no. 3, 1996.
- Republiek van Suid-Afrika. 1996d. *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 371, no. 17205, 22 Mei. Wet op Verenigings vir Gemeenskaplike Eiendom, wet no. 28, 1996.
- Republiek van Suid-Afrika. 1996e. *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 372, no. 17277, 26 Junie. Wet op Tussentydse Beskerming van Informele Grondregte, wet no.31, 1996.
- Republiek van Suid-Afrika. 1997a. *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 389, no. 18449, 21 November. Wysigingswet op Grondherstel- en Grondhervormingswette, wet no. 63, 1997.
- Republiek van Suid-Afrika. 1997b. *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 389, no. 18467, 28 November. Wet op die Uitbreiding van Sekerheid van Verblyfreg, wet no. 62, 1997.
- Republiek van Suid-Afrika. 1998a. *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 399, no. 19291, 28 September. Algemene Wysigingswet op Grondsake, wet no. 61, 1998.
- Republiek van Suid-Afrika. 2008. *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, no. 30963, 11 April. B16-2008, Expropriation Bill.
- Republiek van Suid-Afrika. 1998b. *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 397, no. 19019, 3 Julie. Wysigingswet op die Beskikbaarstelling van Sekere Grond vir Vestiging, wet no. 26, 1998.
- Republiek van Suid-Afrika. 1999. *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 406, no. 19968, 23 April. Wysigingswet op Grondherstel- en Grondhervormingswette, wet no. 18, 1999.
- Republiek van Suid-Afrika. 2000. *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 417, no. 21028, 24 Maart. Algemene Wysigingswet op Grondsake, wet no. 11, 2000.
- Republiek van Suid-Afrika. 2003. *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 464, no. 25972, 4 Februarie. Wysigingswet op Herstel van Grondregte, wet no. 48, 2003.
- Republiek van Suid-Afrika. 2004. *Staatskoerant van die Republiek van Suid-Afrika*, vol. 469, no. 26590, 20 Julie. Wet op Kommunale Grondregte, wet no. 11, 2004.
- Sidiropoulos, Elizabeth et al. 1995. *Race Relations Survey 1994/95*. Johannesburg: South African Institute of Race Relations.
- Stals, W.A. 1970. *Die kwessie van natuurlike-eiendomsreg op grond in Transvaal, 1838-1884*. M.A.-verhandeling. Pretoria: Universiteit van Pretoria.
- Sunter, Clem. 2004. The next ten years. In World Economic Forum, *South Africa at 10: perspectives by political, business and civil leaders*. Cape Town: Human & Rousseau.
- Tatz, C.M. 1962. *Shadow and substance in South Africa. A study in land and franchise policies affecting Africans, 1910-1960*. Pietermaritzburg: University of Natal Press.
- Unie van Suid-Afrika. 1913. *Wetten van de Unie van Zuid-Afrika*.
- Unie van Suid-Afrika. 1936. *Wette van die Unie van Suid-Afrika*.

- Unie van Suid-Afrika. 1955. UG. 61/1955. *Samevatting van die Verslag van die Kommissie vir die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika.*
- Unie van Suid-Afrika. 1956. *Debatte van die Volksraad*, Deel 91.
- Van der Merwe, Kirby & Pieter du Toit. 2010. Land reform share scheme mooted. *News24*, 11 Mei.
- Van der Post, D.J. 1986. Land law and registration in some of the black rural areas of Southern Africa. In T.W. Bennett et al. (eds). *Land ownership – changing concepts*. Cape Town: Juta.
- Van der Walt, Paul. 2008. TLU teen verlengde spertyd. *Potchefstroom Herald*, 1 Augustus.
- Van der Walt, Sarel. 2010a. Agri SA verwelkom hofuitspraak oor grondeis. *Beeld*, 8 Mei.
- Van der Walt, Sarel. 2010b. Departement het 4 000 eise vir grond wat nog hang. *Beeld*, 14 September.
- Van der Walt, Sarel. 2010c. Grond: ons het misluk. *Beeld*, 8 Oktober.