

# Beleidsdiskriminasie, -verandering en entrepreneurskap: Beperkte politieke regte vir “Kleurlinge” in Suid-Afrika tot 1979

*Policy discrimination, change and entrepreneurship: Political rights for “Coloureds” in South Africa until 1979*

FANIE CLOETE

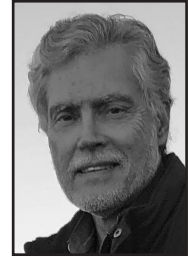
Navorsingsgenoot

Departement Publieke Administrasie en Bestuur

Universiteit van die Vrystaat

Suid-Afrika

Epos: gsc@sun.ac.za



Fanie Cloete

**FANIE CLOETE** is ’n voormalige politieke en publiekregtelike navorser vir die Theron-kommissie en voormalige hoof van staatkundige beplanning in die Suid-Afrikaanse regering. Hy was tussen 1974 en 1989 betrokke by die beplanning, inisiëring en bestuur van die staatkundige oorgang van apartheid na demokrasie in Suid-Afrika. Hy is ook emeritusprofessor in Openbare Bestuur en Beleidstudies by die Universiteite van Johannesburg en Stellenbosch. Sy nisbelangstellings is die verbetering van openbare besluitneming en beleidsprosesse en uitkomstige deur beter beplanning, ontwerp, implementering, evaluering en tegnologieë. Hy het verskeie gepubliseerde boeke, portuurbeoordeelde artikels en ander vakkundige en populêre bydraes tot sy krediet.<sup>1</sup> Hy is ook ’n mediakommentator oor openbare aangeleenthede. Hy is tans besig met ’n kritiese beoordeling van verskeie aspekte van die politieke oorgangsproses van apartheid na demokrasie in Suid-Afrika gedurende die stormagtige periode van die 1980s.

**FANIE CLOETE** is a former political and public law researcher for the Theron Commission and former head of Constitutional Planning in the South African government. From 1974 to 1989 he was involved in the planning, initiation and management of the transition from apartheid to democracy in South Africa. He is also emeritus professor of Public Management and Policy Studies at the Universities of Johannesburg and Stellenbosch. His niche interest is the improvement of public decision and policy processes and outcomes through better planning, design, implementation, evaluation and technologies. He has published numerous books, peer reviewed articles and other scholarly and popular contributions on different aspects of these topics.<sup>2</sup> He is also a media commentator on public affairs. He is currently engaged in a critical assessment of various aspects of the political transition from apartheid to democracy during the stormy period of the 1980s in South Africa.

<sup>1</sup> [www.faniecloete.wordpress.com](http://www.faniecloete.wordpress.com).

<sup>2</sup> [www.faniecloete.wordpress.com](http://www.faniecloete.wordpress.com)

**Datums:**

Ontvang: 2021-04-15

Goedgekeur: 2021-10-19

Gepubliseer: Desember 2021

**ABSTRACT*****Policy discrimination, change and entrepreneurship: Political rights for “Coloureds” in South Africa until 1979***

*This article contextualises and assesses the development of and changes in political rights for “Coloured” South Africans, until 1979. The research was undertaken from the theoretical perspective of policy entrepreneurs who use various personal, professional and other social networks at their disposal to engage in direct lobbying and policy influencing of political decision makers in government from their power bases inside of or close to government, instead of just voicing opposition to existing policies from an outside perspective. The article first briefly outlines the theoretical tenets and characteristics of policy entrepreneurship and network influence and then summarises the development of political rights for the “Coloured” community in the country, until PW Botha took over the leadership of the National Party. The article contextualises and focusses especially on the run-up to and the fall-out of the Erika Theron Commission, which played a direct role in the eventual establishment of a fundamentally new constitutional dispensation in the country.*

*The research comprises a case study of attempts during the period 1960–1979 to improve political rights for the “Coloured” community in South Africa. During this period of time a significant attitudinal policy change occurred in the South African government that initiated a gradual erosion of the ideological tenets of apartheid. It created an experiment with restricted power-sharing of whites with two other racial minority communities in the country during the early 1980s. This experiment failed, but ironically created crucial facilitating conditions for the start of political negotiations between the NP government and black liberation movements that eventually led to the current post-apartheid society in South Africa.*

*These changes were largely triggered and facilitated by a number of more “liberal-minded” reform-orientated individual academic policy entrepreneurs and activists within or close to the ranks of the governing NP elites. They used their professional positions and politically legitimate personal and career networks to influence or lobby political decision makers in government from the inside in strategic ways to try to persuade those decision makers to change their minds and to accept the proposals that the policy entrepreneurs tried to sell to them.*

*Many of these policy entrepreneurs were the main drivers behind the Afrikaner Broederbond’s establishment of the South African Bureau for Racial Affairs (SABRA) as a conservative nationalistic counter to the more liberal South African Institute of Race Relations. These and other academics in Stellenbosch, SABRA, were instrumental in developing, expanding and consolidating the NP government’s apartheid policy from 1948 to 1961 through various direct interactions with government decision makers.*

*The efforts of individual Stellenbosch academics, supported by a number of others elsewhere in the country, to try to improve the political rights of “Coloured” South Africans via SABRA in the run-up to the appointment of the Erika Theron Commission are then summarised. Their 1960/61 recommendations to SABRA for direct political integration of “Coloured” voters in existing (white) government decision-making bodies were rejected outright by SABRA and the NP establishment in 1961. This led to the side-lining and eventually the resignation of most of the Stellenbosch SABRA members.*

*The direct policy impact that these events had on the findings and recommendations of the Theron Commission on the future of the “Coloured” community in South Africa 15 years later, and ultimately the establishment of a fundamental new ideological political order in the country, form the core focus of the rest of the article. In 1976, a younger generation of more*

*“liberal” (moderate) Stellenbosch academics resuscitated the 1961 SABRA proposals and fed them directly into the NP government’s policies via the Erika Theron Commission (1973–1976).*

*The majority of the Theron Commission supported the inclusion of a vaguely worded general recommendation for the extension of direct political participation of “Coloured” voters in mainstream political processes, in the Commission’s report in 1976. Although the NP government did not accept this recommendation, the controversy around the issue started a process of open debate about the merits of racial integration in South Africa, which had been explicitly rejected by the NP until that point in time. This debate eventually resulted in the acceptance of restricted political power-sharing with white, “Coloured” and Indian racial communities in the country in the form of the 1979 draft Constitution, as refined in the form of the 1983 Tri-Cameral Parliament. This system, however, still excluded participation by black South African citizens, which led to their rejection of it in principle, as well as by most of the international community.*

*The research illustrates the impact that deliberately targeted policy entrepreneurship and networking, frequently carried out by relatively legitimate insiders, can have on fundamental societal change. The most important finding of this assessment of policy influencing initiatives in South Africa during this period suggests that internal interventions into governmental policy-making processes by a small number of relatively legitimate individual academic policy influencers and entrepreneurs facilitated the undermining of this ideology over time. It weakened the NP’s refusal to accept the principle of political power sharing with other racial communities by confronting and pressurising NP decision makers from within the governmental system with the inevitability of limited political power sharing, even if only between two or three racial minorities in the country, in order to try to ensure the future political power base of whites. This selective and limited power sharing among racial minorities, however, ultimately failed, because it excluded the overwhelming majority of black South African citizens. Despite this failure, the contributions of these individuals did indirectly contribute in a significant manner to the eventual implosion of apartheid and its replacement with a more acceptable liberal democratic system of government.*

*It further illustrates and substantiates the important cumulative impact that both internal and external political pressure can have on policy change. The political transformation in South Africa during the 1980s and 1990s was not only the result of external pressure on the NP as many critics of apartheid allege, but also a consequence of increasing, direct internal pressure from legitimate intellectual Afrikaner leadership and support groups for change to the prevailing political policy paradigm regarding “Coloured” political rights during the period under assessment.*

*In summary, the findings confirm that direct, internal pressure for change by credible policy influencers and entrepreneurs is an indispensable requirement for the evolutionary constitutional transformation of any democratic society. The findings further illustrate the importance of policy influencing initiatives being exercised by just a few strategically positioned, legitimate individuals, groups and/or networks from inside policy change processes, supported and strengthened by additional external pressures for policy change. This has important implications for current and future democratic policy changes in South Africa and other societies.*

**KEYWORDS:** apartheid, general affairs, own affairs, political transformation, power sharing, PW Botha Committee, SABRA, Theron Commission, tri-cameral parliament, Westminster system

**TREFWOORDE:** algemene sake, apartheid, driekamerparlement, eie sake, magsdeling, politieke transformasie, PW Botha-komitee, SABRA, Theron-kommissie, Westminsterstelsel

## OPSOMMING

Hierdie artikel kontekstualiseer, verduidelik en beoordeel die ontwikkeling van politieke regte vir “Kleurlinge” in Suid-Afrika, tot 1979. Dit word gedoen vanuit die teoretiese perspektief van beleidsentrepreneurs wat verskillende persoonlike, professionele en ander sosiale netwerke tot hulle beskikking gebruik om direkte beleidsbeïnvloeding te doen. Die artikel skets eers kortliks die teoretiese uitgangspunte en kenmerke van beleidsentrepreneurskap en -netwerkbeïnvloeding en som dan die ontwikkeling van politieke regte vir die “Kleurlinggemeenskap” in die land op, tot PW Botha die leierskap van die Nasionale Party oorgeneem het. Die artikel kontekstualiseer en fokus veral op die aanloop tot en die afloop van die Erika Theron-kommissie, wat ’n direkte rol gespeel het by die uiteindelijke instelling van ’n fundamentele nuwe staatsbestel in die land. Die ondersoek illustreer die toepassing en impak wat doelgerigte individuele beleidsentrepreneurskap en -netwerkbeïnvloeding deur strategies geposisioneerde individue, groepe en netwerke op fundamentele samelewingsverandering kan hê. Dit illustreer en staaf verder die belangrike kumulatiewe effek wat beide interne en eksterne politieke druk op beleidsverandering kan hê. Dit het belangrike implikasies vir huidige en toekomstige beleidsaanpassings in Suid-Afrika en in ander demokratiese beleidsveranderingsprosesse.

### 1. Inleiding

Hierdie artikel identifiseer en beoordeel die oorsprong en belangrikste manifestasies van die inkrementele politieke liberaliseringsproses wat oor ’n lang periode gelei het tot toenemend meer “integrasie” en politieke regte vir “Kleurlinge”(voortaan sonder aanhalingstekens)<sup>3</sup> in Suid-Afrika (Van Wyk, 2005:33). Die fokus is veral op die direkte, leidinggewende beleidsinsette wat ’n klein netwerk van enkele “verligte” Afrikanermeningsvormers, veral enkele akademici by Stellenbosch Universiteit, maar ook vanuit ander dele van Suid-Afrika, as sogenaamde “beleidsentrepreneurs” gelewer het om rigting en inhoud aan hierdie proses te gee (Broodryk, 1991; Van Wyk, 2005).

Willem de Klerk, ouer broer van die laaste NP-regeringshoof, FW de Klerk, het in 1966 die konserwatiewe faksie binne Afrikanergeleedere wat strenger rasseseiding voorgestaan het, getipeer as “verkramptes” terwyl die meer “liberale” faksie wat minder rasseseiding en meer “rasse-integrasie” bepleit het, sogenaamde “verligtes” was. De Klerk se aanvanklike klassifikasie het ’n realistiese/pragmatiese middelgrond voorsien (De Klerk, 1966, 1971, 1972; Serfontein, 1970; Du Pisani, 1986), maar dit het nie inslag gevind nie. Hierdie tweeledige klassifikasie is in die 1980s deur Prof. Julius Jeppe van Stellenbosch verfyn deur wat Willem de Klerk verlig genoem het, as “oorbelig” te bestempel (Beukman, 2018), en so ’n meer positiewe betekenis aan “verlig” te gee, naamlik wat De Klerk se pragmatiese, sentristiese, middelgrondopsie was (Van Wyk, 2005:19, 32; Van Niekerk, 2017). “Verlig” word in hierdie bydrae gebruik soos Jeppe dit herformuleer het.

<sup>3</sup> Rasse- en etniese verskille tussen individue en gemeenskappe in Suid-Afrika was sentrale beleidsfokusse onder apartheid. Hedendaagse verwysings hierna verskil as gevolg van persoonlike voorkeure. In hierdie artikel word die verouderde amptelike verwysings gedurende apartheid na “Kleurlinge”, wat verwys na bruin Suid-Afrikane burgers, behou, aangesien dit oorspronklik in aanhalings en dokumente gedurende daardie era gebruik is.

Die artikel skets eers kortliks die teoretiese uitgangspunte en kenmerke van beleidsentrepreneurskap en -netwerkbeïnvloeding en som dan die ontwikkeling van politieke regte vir die Kleurlinggemeenskap in die land op, tot PW Botha die leierskap van die Nasionale Party oorgeneem het. Die artikel kontekstualiseer en fokus veral op die aanloop tot en die afloop van die bydraes van die dominante “verligte” groep binne die Erika Theron-kommissie, wat ’n direkte rol gespeel het by die uiteindelijke instelling van ’n fundamentele nuwe staatsbestel in die land.

Die inkrementele ontwikkeling en toepassing van uiteenlopende grade van fisiese en ander skeidingmaatreëls tussen verskillende rasse- en etniese groepe in Suid-Afrika word eers kortliks opgesom, met die fokus op die manifestasies daarvan ten opsigte van lede van die Kleurlinggemeenskap. Hierdie verskillende benaderings tot skeiding verklaar waarom die politieke transformasie in die land spesifieke historiese roetes gevolg het. Dit word gevolg deur ’n beoordeling van die direkte, interne beleidsbeïnvloeding van spesifieke onafhanklike meningsvormers buite die regering as sogenaamde beleidsentrepreneurs. Die ondersoek illustreer die toepassing en impak wat doelgerigte, individuele beleidsentrepreneurskap en -netwerkbeïnvloeding deur strategies geïmplementeerde individue, groepe en netwerke op fundamentele samelewingsverandering kan hê (Van Wyk, 2005:137).

## 2. Die rol van beïnvloedingsentrepreneurs en -netwerke in beleidsverandering

Die potensiele beïnvloedingsrol van belange- en drukgroepe en/of netwerke in beleidsverandering is welbekend (Cloete, 2018a; Zahariadis & Buckman, 2016; Overseas Development Institute, 2014). Enkele geïnstitusioneeliseerde of informele beleidsbeïnvloeders/-aktiviste kan selfs primêre drywers van verandering wees, afhangende van hulle legitimiteit by en toegang tot beleidmakers. Ander faktore wat sukses beïnvloed, sluit in hulle beleidsveranderingstrategieë, en die impak wat hulle standpunte, optredes en aanbevelings het. Dit word ook beïnvloed deur hulle beheer oor of toegang tot die openbare mening of hulpbronne, soos populêre ondersteuning in gemeenskappe, befondsing en ander ondersteunende faktore (Cloete, 2018a; Sabatier & Weible, 2014:183; Howlett & Ramesh, 2009:151; Skogstad, 2005).

Meningsvormende individue of netwerke wat veral ten opsigte van ideologie of ander belange verskil, ding gewoonlik mee om beleidmakers te probeer beïnvloed om beleidsveranderinge te doen wat die individue of netwerk se belange beter sal bevorder (Kaboyakgosi & Mpule, 2008; Marsh & Smith, 2000; Dowding, 1995). Dit impliseer dat bestaande beleid- en waardestelsels toenemend bevreemte word deur individuele openbare meningsvormers of beleidsbeïnvloeders wat deur oorreding of ander beïnvloedingsmeganismes steun mobiliseer, eers onder ander meningsvormers, en dan geleidelik uitbrei na gewone kiesers, wat deur hierdie argumente oorreed word dat hulle meer voordele sal kry in ’n nuwe bedeling as wat hulle op daardie tydstip geniet (Baumgartner, Jones & Mortensen, 2014:59; Borins, 2006; Kelman, 2005; John, 2003; Higley & Burton, 1989).

Cloete (2018b:304) som hierdie proses soos volg op:

... elites play an important role in initiating democratic social changes at different levels in society ... starting out with normative changes in the minds of the elites themselves, and followed by behavioural changes and some structural changes in elite institutions. These influences seep through to the population at large through the opinion-making role of elites, gradually transforming mass institutions, mass behaviour and (hopefully), eventually, mass values.

Beleidsbeïnvloeders of aktiviste wat aan die vereistes wat hier opgesom word, voldoen, kan dus as enkele individue, drukgroepe of beleidsgerigte netwerke betekenisvolle bydraes tot beleidsveranderinge in 'n samelewing maak. Hulle word beskou as “beleidsentrepreneurs” (Petridou, Becker & Sparf, 2021; Frisch-Aviram, Cohen & Beeri, 2019; Mintrom, 2019; Mintrom & Norman, 2009). Hierdie beleidsentrepreneurs is gewoonlik nie in amptelike beleidsbesluitnemingsposisies nie, maar is onafhanklike meningsvormers wat goeie konneksies het met en legitimititeit by amptelike besluitnemers. Petridou, Aflaki en Miles (2015:1) sien 'n beleidsentrepreneur as

a special kind of actor, embedded in the sociopolitical fabric, who is alert to opportunities and acts upon them; he or she amasses coalitions for the purpose of effecting change in a substantive policy sector, political rules or in the procurement of public goods.

Die belangrikste benaderings tot rassesseiding in Suid-Afrika in die ontwikkeling van apartheid, en die gevolge daarvan veral vir die Kleurlinggemeenskap, word vervolgens saamgevat en beoordeel.

### 3. Verskillende benaderings tot rassesseiding in Suid-Afrika

Apartheid was gegrond op 'n toenemend rigiede, amptelike skeiding van verskillende rasse in alle sektore van die Suid-Afrikaanse samelewing, wat kort na die aankoms van die eerste Europese setlaars begin het, met die permanente vestiging van wit Nederlandse setlaars in wat nou Kaapstad is. Saam met latere vlae van hoofsaaklik wit Kaukasiese immigrante van Engelse en Franse oorsprong, het hulle 'n tipiese koloniale oorheersing oor die inheemse inwoners van die streek gevestig en dit oor 'n tydperk van 300 jaar oor die hele land uitgebrei. Slegs wit Suid-Afrikaners het volle politieke regte verkry, terwyl alle ander landsburgers stelselmatig oor tyd, in die enkele gevalle waar hulle direkte toegang tot politieke besluitneming gehad het, daarvan ontnem is, sodat hulle uiteindelik geen effektiewe politieke toegang tot en inspraak in apartheidbesluitneming gehad het nie.

Geen wit politieke party in Suid-Afrika het volle politieke regte vir burgers van kleur voorgestaan voordat die Engels-gedomineerde Liberale Party in 1953 gestig is nie (Van Staden, 2019:258; Cardo, 2012; Lewsen, 1987; Robertson, 1971). Die Liberale Party was die eerste werklike nierassige politieke party, maar het as amptelike beleid gehad die geleidelike “ontvoogding” van kiesers van kleur, tot hulle in die toekoms, die een of ander tyd, volwaardige politieke regte, soos wit kiesers, kon kry. Dit was die aanvaarde beleid van koloniale regerings oral, tot Indiese en Pakistaniese rebellies teen Britse koloniale oorheersing in 1948 geslaag het:

The liberal doctrine of trusteeship – the notion that oppressed peoples in what are today the developing countries should be protected and their status and rights (over time) elevated to that which was enjoyed in the West – was ironically used as a basis for both the Cape liberal tradition and what would later be known as Apartheid. (Van Staden, 2019:268; Giliomee, 2003:388-390)

Die ontwikkeling van die NP se politieke denke voor, sowel as ná uniewording is reeds breedvoerig gedokumenteer (sien byvoorbeeld onder andere Giliomee, 2019, 2003; Korf, 2010; Welsh, 2009; Van der Westhuizen, 2007; Beinart & Dubow, 1995; Scholtz, 1967). Die mees resente beoordelings staaf en beklemtoon die feit dat groot meningsverskille tussen Afrikanerfaksies van die begin af bestaan het oor hoe die algemeen aanvaarde beginsel van

rassekeiding in die praktyk toegepas behoort te word. Hierdie verskille het veral op 'n geografiese basis ontwikkel, en word goed geïllustreer deur die verskillende amptelike NP-beleidsstandpunte ten opsigte van Kleurling- en Indiërregte, tussen die vier provinsies, asook tussen individuele denkskole onder Afrikanerintellektueles (Korf, 2010; Taylor, 2010; Broodryk, 1991:150).

Die tradisionele siening van die ontstaan van apartheid as bloot die implementering van 'n omvattende, goedgekeurde bloudruk waaroor eenstemmigheid in die NP bestaan het, is feitelik foutief, soos onder andere Korf (2010) en Posel (1987) aandui. Posel (1991:vii) bevind byvoorbeeld dat

Although guided by broad National Party principles, the making of Apartheid is shown to have taken an often reactive course, buffeted by a series of conflicts, negotiations, and compromises ... capitalist interests were fundamentally important in shaping both the design and the practice of Apartheid; but this relationship was fraught with tensions, contradictions, and changes, making for greater unevenness and complexity than is generally claimed in the literature ... The state is revealed to be an actor in its own right, engaged in ceaseless processes of struggle and accommodation, both internally and with subordinate as well as dominant classes.

Teen die laat vyftigerjare was die beginsel van volle rasse-integrasie nog nie ernstig binne Afrikanergeledere oorweeg nie (Broodryk, 1991:149). Dit is verder slegs deur 'n klein faksie van hoofsaaklik wit Engelssprekendes in die liberale South African Institute of Race Relations (SAIRR) en in die Liberale Party van Suid-Afrika gepropageer, asook 'n klein groepie liberale individue uit ander gemeenskappe van kleur (Broodryk, 1991:205; Vigne, 1997).

Die SAIRR was 'n klassieke liberale intellektuele dinksrum wat die opheffing van inheemse swart gemeenskappe en hul uiteindelijke beoogde gelykstelling aan Westerse gemeenskappe bevorder het, maar steeds binne 'n koloniale waardestruktuur wat gemeenskappe van kleur ondergeskik gestel het aan wit Westerse gemeenskappe, en wat selfs rassesegregasie as gevolg hiervan voorgestaan het (Webster, 2018; Hugo, 1989a:18; Hellmann, 1979). Hierdie beleid is ook deur die Liberale Party bevorder, wat politieke stemreg op grond van meriete, soos opvoedkundige kwalifikasies en inkomste, voorgestaan het (Butler, Elphick & Welsh, 1987; Robertson, 1971; Paton, 1962). Selfs die beperkte politieke regte wat die Liberale Party en die SAIRR bereid was om binne dieselfde politieke stelsel aan Suid-Afrikaners van kleur toe te staan, en wat daarop gemik was om wit rassebeheer in Suid-Afrika te behou, was in beginsel vir die oorgrote meerderheid Afrikaners onaanvaarbaar, omdat dit die beginsel van Afrikanerselfbeskikking sou verydel het. Verskillende intellektuele denkskole in die NP het fisiese skeiding tussen die verskillende rassegroepe in Suid-Afrika, in die een of ander vorm, voorgestaan. Dit het onder andere ook 'n sterk geografiese grondslag gehad.

Teen 1960 het die eerste tekens van 'n versagting in die houding van verskeie invloedryke Afrikanermeningsvormers oor die fisiese skeiding van wit en Kleurlinggemeenskappe in die land, egter begin materialiseer.

#### **4. Die ontwikkeling van politieke regte vir die Kleurlinggemeenskap in Suid-Afrika tot 1960**

Die burgerskapsituasie en politieke regte van die Kleurlinggemeenskap was in 1960 baie beperkend. Sedert 1854 het die grondwet van die Zuid-Afrikaansche Republiek (die Grondwet van 1854) naamlik bepaal dat slegs blankes in hierdie state stemreg gehad het – niemand

anders nie. Dit was steeds die situasie in 1960. 'n Soortgelyke bedeling het in die Oranje-Vrystaat gegeld (Cloete, 1982:182).

In Natal het blankes en Kleurlinge teoreties wel op gelyke grondslag stemreg gehad (art 3, Wet 2 van 1883), dog die eiendoms- en inkomstevereistes wat vir die registrasie van kiesers gestel is, het veroorsaak dat baie weinig Kleurlinge wel as kiesers toegelaat is. Die spesiale vereistes wat vir die registrasie van swart en Indiërkiesers gestel is, was so moeilik om na te kom dat slegs enkele uit hierdie gemeenskappe wel kon registreer (Cloete, 1982:182 en Wet 8 van 1896 (Natal) ten opsigte van Indiërstemreg).

In die Kaapkolonie was geen openlike rasse- of kleurmaatstaf in die stelsel van politieke verteenwoordiging ingebou nie. Slegs bepaalde opvoedkundige, inkomste- en eiendoms kwalifikasies vir kiesers, wat by implikasie vir alle groepe gegeld het, is in wetgewing vervat (die Cape of Good Hope Constitution Ordinance, 1852 en Wet 9 van 1892 (Kaap)). As gevolg van maatskaplike en ekonomiese diskriminasie het baie min kiesers van kleur egter wel geregistreer, en geen is ooit as politieke verteenwoordiger vir die Kaapkolonie verkies nie (Cloete, 1982:182).

Hoewel die konsolidasie van die vier kolonies in 'n unie binne die Britse Statebond in 1910 die moontlikheid gebied het om 'n meer liberale staatkundige stelsel te vestig, het die teendeel gebeur. Die Uniegrondwet (die Zuid-Afrika-wet van 1909) het bepaal dat slegs manlike blanke Britse onderdane in die nuutgestigte Volksraad en Senaat sitting mag neem (arts 26(d), 34 en 44(e)). Verder is die posisie wat die politieke verteenwoordiging van ander rassegroepe betref, gelaat soos dit voor Uniewording in die onderskeie gebiede was.

In die Transvaal en Vrystaat het slegs blanke mans dus oor enige vorm van politieke verteenwoordiging beskik, terwyl Kleurlingmans in Natal en ander manlike kiesers van kleur in die Kaapprovinsie teoreties dieselfde politieke regte as blanke mans gehad het, dog nie as kandidate vir die Volksraad kon staan nie. Die enkele Indiërmans in Natal wat voor 1896 reeds op die algemene kieserslys was, het stemreg gehad, terwyl swart mans in Natal aan soveel streng beperkings onderhewig was voordat hul as kiesers kon registreer, dat daar nooit meer as vyf swart manlike kiesers gelyktydig in Natal op die algemene kieserslys was nie (Cloete, 1982:182).

Die vereistes om as kiesers te registreer het toenemend makliker geword vir wit kiesers, byvoorbeeld deur die uitbreiding van ongekwalifiseerde stemreg na wit vroue toe in 1930 (Wet 18 van 1930), en die volgende jaar ook na blanke mans (Lodge, 2002; Fraser, 2013), terwyl die relatief min Kleurling-, Indiër- en swart manlike kiesers in die Kaap en Natal steeds aan verskillende streng opvoedkundige, inkomste-, eiendoms- en administratiewe voorskrifte onderhewig was (bv. die Kieswet, 1946 (Wet 46 van 1946)).

In 1936 is die enkele manlike swart kiesers in die Kaapprovinsie en Natal op 'n afsonderlike kieserslys geplaas. Hulle stemregkwalifikasies is behou, dog hulle kon van toe af net vir drie afsonderlike blankes met opdrag Naturelverteenwoordiging in die Volksraad stem (Cloete, 1982:183). Blanke en Kleurling kiesers kon blanke lede in die Volksraad op 'n gesamentlike kieserslys kies, totdat die Kleurlinge in 1951 op 'n soortgelyke aparte kieserslys geplaas is (Wet 46 van 1951). Manlike Kleurling kiesers wat in die Kaap stemgeregtig was, was ingevolge die Wet op die Afsonderlike Verteenwoordiging van Kiesers, 1951 (Wet 46 van 1951) op 'n aparte kieserslys geplaas, en kon net vier blanke lede van die Volksraad tydens verkiesings kies om hulle belange daar te verteenwoordig (teenoor die 146 verteenwoordigers wat die blanke kiesers kon kies) en twee blanke lede van die Kaapse Provinsiale Raad (Theron-kommissie, 1976:344; Heard, 1974:91; Hugo, 1973: 11-12). Die staatspresident het verder



een blanke lid van die Senaat benoem om die belange van Kleurlingkiesers in die Kaap daar te behartig (Scher, 1983; Cloete, 1976a; Du Pre, 1994).

Op plaaslike owerheidsvlak het dieselfde patroon van gebeure plaasgevind. Die enkele oorblywende gevalle van gemeenskaplike politieke verteenwoordiging vir die verskillende etniese groepe is met verloop van tyd polities “ontstrengel” en aparte politieke strukture en prosesse is mettertyd (gewoonlik onder sterk protes, teenstand en soms self geweldpleging) vir die Kleurling-, swart en Indiërgroepe opgerig (Cloete, 1976a, 1976b, 1976c; Theron-kommissie, 1976:346). ’n Adviserende Uniale Raad vir Kleurlingsake moes die regering verder van advies bedien oor verskillende aspekte van hulle situasie, ten einde ’n eie, selfstandige toekoms vir die Kleurlinggemeenskap in die land, afsonderlik van die wit gemeenskap, te probeer bewerkstellig (De Villiers, 1976; Theron-kommissie, 1976:338; Cloete, 1976a:2).

## 5. Stellenbosch: Ontstaan van SABRA, 1948–1960

Volgens Giliomee (2000) het sowel die intellektuele oorsprong van geïnstitusioneerde, ideologiese apartheid, as die oorsprong van die afskaffing daarvan, grootliks by die Universiteit van Stellenbosch ontstaan.

Die eerste poging binne Afrikanergeledere tot maatskaplike toenadering tussen rassegroepe wat in die media opslae gemaak het, was dié van prof. Ben Keet van die Teologiese Seminarium op Stellenbosch. Hy het in verskeie openbare verklarings van 1938 af reeds sy toenemende bekommernis gelug dat die Afrikanernasionalisme wat rondom die viering van die Voortrekkers se migrasie weg van Engelse oorheersing af opgewel het, rasseverhoudinge in Suid-Afrika verswak het. Dit het ’n negatiewe impak op die ander bevolkingsgroepe in die land begin kry omdat rasseverhoudings toenemend verpolitiseerd geraak het. Wit “voogdyskap” vereis groter respek vir die ontvangers (De Beer, 1992:234-239). Hy het hom ook gedistansieer van die Afrikanerkerke se besluite om ’n Bybelse grondslag vir Apartheid te rasionaliseer (De Beer, 1992:261, 270-271). Keet se standpunte is egter konsekwent verwerp deur Afrikaners (De Beer, 1992:272-274).

In 1943 het drie Stellenbosse dosente, onderskeidelik in Volkekunde, Naturelle-administrasie en Bantoetale, egter ook die eerste voorstel vir ’n formele “apartheidsbeleid” gemaak, gemotiveer deur die heersende sosiaal-wetenskaplike akademiese strominge op daardie tydstip (Giliomee, 2003:385; Coertze, Language & Van Eeden, 1943). Dit het voortgebou op die belangrike meningsvormende rol wat die rektor van Stellenbosch daardie tyd, prof. HB Thom (Gesiedenis), en van sy Stellenbosch akademiese kollegas in die laat dertiger- en vroeë veertigerjare gespeel het om die sogenaamde “suiwerheid” en eie belange van die Afrikanervolk te probeer beskerm en uit te bou. Hierdie ander akademici wat invloedryke rolle gespeel het in die formele totstandkoming van die beleid van apartheid, het ingesluit proff. PJ Schoeman (Volkekunde), Gerd Schüler (Volkekunde), AC Cilliers (Fisika), GBA Gerdener (Teologie), CGW Schumann (Ekonomie), Daantjie Franzsen (Ekonomie) en Nic Olivier (Naturelle-Administrasie) (Broodryk, 1991:128-148, 170).

Die Afrikaner Broederbond het op 23 September 1948 ’n konserwatiewe navorsingsliggaam wat die verdere verfyning en uitbouing van apartheid ondersteun en beplan het, as teenvoeter vir die “liberale” SAIRR geskep (Broodryk, 1991:205; Hugo, 1989a:16; Lazar, 1988; Munger, 1956). Die Suid-Afrikaanse Buro vir Rasse-Aangeleenthede (SABRA 1949–1979) het só die intellektuele bron en drywer van ’n meer ideologies gedrewe denkskool oor apartheid geword (Posel, 1991:58; Lazar, 1987).

'n Klein groepie akademici op Stellenbosch, veral Thom, Van Eeden, Olivier, Gerdener en Schüler, was van die belangrikste dryfkrigte agter die skepping en bedryf van SABRA (Broodryk, 1991:205, 214; Schüler, 1989:7; Hugo, 1989a:16). Hulle is ondersteun deur dr. DF Malan, wat op daardie tydstepas pas die eerste NP eerste minister geword het, en dr HF Verwoerd, wat toe pas as nuwe senator vir die NP aangestel is, ná 'n periode van 11 jaar as redakteur van *Die Transvaler*. Malan het sy teologiese opleiding op Stellenbosch gekry, en voor Verwoerd *Die Transvaler* oorgeneem het, was hy tussen 1928 en 1937 professor in toegepaste sielkunde ('n vroeë kombinasie van sielkunde, sosiologie en maatskaplike werk) by Stellenbosch. In daardie hoedanigheid was hy en sy latere opvolger, prof. Erika Theron, instrumenteel in die sosiaal-ekonomiese opheffing van arm wit gemeenskappe in Suid-Afrika (Taylor, 2010).

Die Stellenbosch SABRA-tak, onder leiding van Olivier, Jan Sadie (Ekonomie) en Theron, het, tot hulle in 1961 uit SABRA bedank het, 'n belangrike direkte beleidsbeïnvloedingsrol binne SABRA en die NP-regering gespeel, deur navorsing en advies, en deur interne regeringsverslae en beleidstoesprake vir senior NP-leiers te skryf (Taylor, 2010; Hugo, 1989a). Hulle was ook van SABRA se stigting af sterk verteenwoordig in die liggaam se Hoofbestuur. Olivier en Sadie was ook van die belangrikste ondersteuners van, sowel as bydraers tot, die Tomlinson-kommissie se aanbeveling in 1954 dat swart tuislande dringend beter gekonsolideer en ekonomies ontwikkel moes word deur doelgerigte befondsing uit die Suid-Afrikaanse skatkis (Schüler, 1989:9). Hulle het dit gesien as die enigste manier hoe die NP se tuislandbeleid in die praktyk sou kon werk.

Dit het geïmpliseer dat wit kennis, vaardighede, entrepreneurskap en ondersteuning in die swart tuislande noodsaaklik was om die ekonomiese integrasie van wit werkgewers en swart werknemers uit daardie gebiede in die sogenaamde "wit" stedelike gebiede in die land te probeer verminder, ten einde wit selfbeskikking vinniger en meer doelgerig te bereik (Hugo, 1989a:19). Dit was deels 'n korttermyn, pragmatiese ekonomiese standpunt wat ook die NP se beleid om swart stedelike gemeenskappe aan te moedig om terug te keer na hulle onderskeie swart etniese tuislande, sou bevorder, en wat so 'n meer rigiede langtermyn ideologiese skeiding tussen rasse as einddoel in Suid-Afrika sou bevorder.

Hierdie argumente van hoofsaaklik die SABRA-tak van Stellenbosch, onder andere ondersteun deur ander invloedryke Afrikanerdenkers soos NP van Wyk Louw (Giliomee, 2000:332), was egter nie vir georganiseerde wit mynbou-, landbou-, handel- en nywerheidsorganisasies in veral die Transvaal aanvaarbaar nie, omdat die ontstrengeling van die wit en swart komponente van die hoofstroom van die Suid-Afrikaanse ekonomie in die groot stede 'n te drasties negatiewe impak op hulle en op die res van die land sou gehad het. Hulle het dit om hierdie rede nie gesteun nie, hoewel dit die beoogde meer rigiede skeiding tussen rassegemeenskappe betekenisvol sou bevorder.

Die verantwoordelike minister van Naturellesake, op daardie stadium Verwoerd, het hierdie ekonomiese argument gesteun en die Tomlinson-aanbevelings verwerp. Hy het aangevoer dat die swart tuislande slegs deur swart kapitaal en arbeid ontwikkel moes word, terwyl swart arbeid steeds "tydelik en voorlopig" die grondslag van ekonomiese bedrywighede in die groot stedelike gebiede in Suid-Afrika moes bly, totdat die Suid-Afrikaanse ekonomie sterk genoeg sou wees om die swart arbeidsmag te verminder. Verwoerd se standpunt was dus in hierdie opsig meer pragmaties van aard op die kort termyn, hoewel dit die uiteindelijke beoogde meer rigiede ideologiese skeiding tussen rasse in Suid-Afrika oor die lang termyn sou vertraag en bemoeilik, deurdat rasse-ekonomiese ontstrengeling dan baie moeiliker sou wees. Dit het toenemende konflik geskep tussen Verwoerd en SABRA-verteenwoordigers op

Stellenbosch. Hierdie konflik was 'n belangrike faktor in die verdere ontwikkeling van politieke regte vir Kleurlinge.

Verwoerd het die konflik tussen sy eie korttermyn-, meer “pragmatiese benadering” en die meer korttermyn- “ideologiese” Stellenbosch-faksie binne die NP probeer breëder deur SABRA se groter rasseskeidingsmodel in beginsel as langtermyn- politieke eindbestemming vir Suid-Afrika te aanvaar, maar die rasse-ineengestremdeheid van die ekonomie as kort- tot mediumtermyn status quo te behou. Hierdie belangrike interne beleidsmeningsverskil het die politieke gaping tussen Stellenbosch se SABRA-tak en die hoofstroom NP-denke vergroot. Dit het in 1961 bygedra tot 'n finale beleidsbreuk tussen die Stellenbosch-faksie, insluitende Olivier, Sadie, SP Cilliers (Sosiologie), Schüler en Theron aan die een kant, en Verwoerd aan die ander kant. Dit het onder meer ook 'n permanente persoonlike breuk tussen Olivier en Verwoerd tot gevolg gehad (Schüler, 1989).

## 6. Stellenbosch SABRA en politieke regte vir Kleurlinge in 1960

Die direkte sneller vir die breuk tussen SABRA op Stellenbosch, die res van SABRA en die NP, was die vraag hoe die politieke situasie van die Kleurlinggemeenskap in die land verbeter behoort te word.

Stellenbosch SABRA-lede het naamlik in die vyfjare begin wegbeweeg van SABRA se meer rigiede, ideologiese skeidingsbeginsel tussen alle rassegemeenskappe in Suid-Afrika, veral as gevolg van die standpunte en optredes van Keet, SP Cilliers en Theron, wat hulle op verskillende wyses beywer het vir die verbetering van die lewensomstandighede en regte van Kleurlinggemeenskappe. Gesteun deur prof. Ben Marais van die Universiteit van Pretoria (UP), het Keet byvoorbeeld in 1953 herhaal dat die Bybel nie skeiding nie maar verskeidenheid in eenheid voorstaan terwyl apartheid skeiding voorstaan. Hulle standpunt is egter nie aanvaar deur die Afrikaanse kerke nie (De Beer, 1992:281, 283; Giliomee, 2000:328).

In 1955 het eerste minister Strydom probeer om die senaat en die appèlhof se ledetal te manipuleer sodat hulle die verskuiwing van Kleurlingkiesers van die gemeenskaplike parlementêre kieserslys na 'n aparte lys kan goedkeur. Keet en prof. LJ (Wikus) du Plessis van Potchefstroom het hul teenkanting teen hierdie blatante manipulasie deur openbare verklarings op rekord geplaas, terwyl 13 akademici van Pretoria Universiteit<sup>4</sup> 'n formele petisie hierteen in die media gepubliseer het. Hierdie meer “verligte” Afrikanerdenkers, het op verskillende maniere deur hulle onderskeie netwerke toenemende druk vir die “liberalisering” van apartheid teenoor die Kleurlinggemeenskap op die regering uitgeoefen. Dit het die verhouding tussen hulle en die NP verder vertroebel (Van Wyk, 2005: 6-7).

Keet, SP Cilliers en Theron se standpunte is sterk beïnvloed deur hulle praktiese interaksies met lede van die Kleurlinggemeenskap in Stellenbosch. In 1956 publiseer Keet 'n boek oor die onregverdigheid van apartheid teenoor ander rassegroepe (Keet, 1956), en stel dit baie duidelik dat 'n “regverdiger vorm van apartheid” nie die probleem sal oplos nie. Blanke voorgedyskap oor ander rassegroepe sal net tydelik kan wees. Blywende rassevrede sal net kan geskied deur onderlinge gesprekvoering tussen alle rassegroepe. Hierdie standpunte het felle teenstand by Afrikanerleiers in alle sektore ontlok, en Keet is toenemend as vyand van die NP en van apartheid beskou (De Beer, 1992:294-301).

<sup>4</sup> In handtekeningvolgorde: Professore WA Kleynhans, PV Pistorius, JJN Cloete, JA Louw, BJ Schlebusch, EFW Gey van Pittius, WJ de Kock, SP Engelbrecht, AS Geysler, DJ Swiegers, BJ Marais, D Pont, C Jacobsz (*The Star*, 17 Mei 1955; Maritz, 2003: 28).

Ten spyte daarvan dat die getalle van Kleurlinggemeenskappe in Natal, Transvaal en Vrystaat onbetekenisvol klein was teenoor dié van ander rassegroepe, het NP- en SABRA-leiers in veral Transvaal en Vrystaat probeer om apartheid konsekwent toe te pas teenoor alle rassegroepe, insluitende die Kleurlinggemeenskappe, wat maatskaplik, ekonomies (en in die Kaapprovinsie en in Natal ook polities), gesien is as “nader” aan die wit gemeenskappe in die land. Die doel van veral die Transvalers en Vrystaters was om hulle geografies meer rigied as aparte rasse-entiteit van wit gemeenskappe af te skei, soos die geval ook by Indiër- en swart gemeenskappe was (Taylor, 2010:408).

Die SABRA-tak op Stellenbosch was meer pragmaties oor die verhouding tussen die wit en Kleurlinggemeenskappe in Suid-Afrika, ten spyte daarvan dat hulle meer dogmaties ten gunste was van meer rigiede geografiese skeiding tussen wit en swart gemeenskappe in die land, omdat hulle die oorsprong, aard en kultuur binne Kleurlinggemeenskappe gesien het as dieselfde of baie naby aan dié van wit gemeenskappe van Europese afkoms. Die meeste van die Stellenbosch SABRA-lede was dus ten gunste van nouer ekonomiese, kulturele en politieke interaksie tussen wit en gekleurde gemeenskappe as wat hulle bereid was om toe te laat met swart Afrikane (Taylor, 2010).

’n Ander rede vir hierdie meer pragmatiese benadering was dat die Kleurlingbevolkingsgroep nie getallegewys ’n bedreiging vir wit Europeërs in Suid-Afrika ingehou het nie, en hulle Westerse kultuurgebondenheid hulle ’n natuurlike alliansievenoot vir die wit rasseminderheidsgroep in die land teen swart oorheersing gemaak het. Daarenteen wou veral die Transvaalse en Vrystaatse NP-leiers apartheid op dieselfde rigiede wyse op Kleurlinggemeenskappe as op swart gemeenskappe afdwing, omdat slegs wit kiesers in daardie provinsies toe politieke stemreg gehad het.

Hierdie interne meningsverskille oor hoe apartheid op Kleurlinggemeenskappe toegepas behoort te word, het ’n fundamentele ideologiese konflik binne SABRA-geledere veroorsaak, wat uiteindelik die Stellenbosch intellektuele minderheidsgroep hul invloed in die organisasie laat verloor het. SP Cilliers was die kataliseerder van SABRA, Stellenbosch se weerstand teen rigiede apartheid ten opsigte van die Kleurlinggemeenskap. Die raad van SABRA het naamlik in 1960 ’n SABRA-komitee onder voorsitterskap van Cilliers geskep om voorstelle oor ’n toekomstige beleid ten opsigte van Kleurlinge aan die raad voor te lê. Sadie en prof. Gerrit Viljoen van die Randse Afrikaanse Universiteit (RAU) was onder andere lede van die komitee. Die SP Cilliers-komitee het in Januarie 1961 ’n verslag van 45 bladsye, grootliks deur Cilliers self geskryf, by SABRA ingedien. Cilliers is op daardie tydstip algemeen aanvaar as die mees vooraanstaande (wit) navorser oor die Kleurlinggemeenskap.

Die Cilliers-verslag het onder meer bevind dat die Kleurlinggemeenskap maatskaplik en geografies te verweef was met wit gemeenskappe om hulle eie, afsonderlike geografiese en politieke tuislandgebied te hê. Die verslag stel uitdruklik dat,

die verlening aan die Kleurlingbevolking van die reg tot direkte verteenwoordiging in die Parlement, die herstel van hierdie reg ten opsigte van die Kaapse Provinsiale Raad, die uitbreiding van die Kleurlingstemreg tot ander provinsies en in die bring van stemkwalifikasies meer in ooreenstemming (was) met die uitbreidings wat ten opsigte van blankes gedoen is in die dertiger jare. (Cilliers, 1961:14)

behoort te geskied (insluitende die verlening van stemreg ook aan Kleurlingvroue).

Die komitee het dus aanbeveel dat Kleurlingkiesers (op daardie tydstip net mans) se afsonderlike verteenwoordiging deur hulle eie verkose verteenwoordigers in die parlement en alle provinsiale rade moes voortgaan as hulle dit so verkies, en dat stemreg vir Kleurlingvroue

ook mettertyd oorweeg moes word. Die aanbeveling bevat ook ’n opmerking dat “Kleurlinge tot onlangs die reg gehad het om deur mede-Kleurlinge op die gemeenskaplike kieserslys in die Provinsiale Raad van Kaapland verteenwoordig te word” (Cilliers, 1961:35). Verder is aanbeveel dat die bestaande Departement van Kleurlingsake segs moes voortbestaan en dienste net aan Kleurlinge moes lewer indien daardie departement dit meer doeltreffend as ander funksionele departemente wat dienste aan almal lewer, kon doen.

Hierdie bevindinge en aanbevelings van die SABRA-komitee was ongehoord binne die amptelike politieke en intellektuele klimaat in Afrikanergeledere op daardie tydstip. Dit het ’n dramatiese afwyking behels van die bestaande apartheidsbeleid in die NP. Dit was ook in stryd met wit politieke opposisiebeleid, wat toe steeds gekwalifiseerde stemreg vir alle burgers voorgestaan het, en was ’n poging om wit politieke beheer te beskerm (Hugo, 1989a:25).

Die NP-regering onder Verwoerd het toenemend deur internasionale en binnelandse druk om volledige politieke regte aan swart Suid-Afrikaners te gee, bedreig begin voel, veral weens die politieke bemagtiging van Afrikanasies, en hulle toenemende verset teen koloniale oorheersing (Hugo, 1989a:17). Die wit getalleminderheid in die land het hierdie vrese vir swart retribusie vererger, veral na aanleiding van die gewelddadige opstande van Mau Mau-rebelle in Kenia teen Britse beheer, en dié van inheemse Kongolese teen hulle Belgiese koloniale heersers. Die NP en SABRA het die behoud van wit politieke selfbeskikking en mag in Suid-Afrika as enigste uitweg vir oorlewing gesien, ten spyte van die diskriminerende effek daarvan op ander rassegemeenskappe (Hugo, 1989a:17; De Bruyn & Wessels, 2007, 2008a, 2008b, 2009).

Hierdie periode was een van die onstuimigste periodes in die geskiedenis van Suid-Afrika, en was die begin van ’n eskalering van rassekonflik en -geweld, wat die gevolg was van die toenemend diskriminerende effek van die strenger toepassing van apartheid op swart Suid-Afrikaanse burgers (De Bruyn & Wessels, 2007). Die SP Cilliers-verslag se aanbevelings aan SABRA is binne hierdie konteks gedoen. Die belangrikheid van hierdie aanbevelings in die politieke geskiedenis van Suid-Afrika kan dus moeilik oorskat word, al het die komitee steeds die afsonderlike rassegroepsgrondslag van die wit en Kleurling-rassegemeenskappe aanvaar. Vir die eerste keer in die geskiedenis van Suid-Afrika is die beginsel van volledige politieke en administratiewe integrasie van beide gemeenskappe op nasionale en provinsiale vlakke in die land as amptelike nasionale beleid voorgestel.

Soos verwag kon word, het hierdie aanbevelings sterk emosionele en politieke weerstand onder tradisionele konserwatiewe, en veral nie-Kaapse, lede van SABRA, die Afrikaner Broederbond en die NP uitgelok. Die aanbevelings is uiteindelik in ietwat verwaterde vorm deur SABRA aanvaar, naamlik dat, as “...uiteindelike politieke doelwit ... ’n politieke en ekonomiese struktuur nagestreef moet word wat die ‘Kleurling’ in die geleentheid sal stel om tot volwaardige burgerskap te ontwikkel” (SABRA, 1961:1). Die Cilliers-komitee se aanbevelings is verder ondersteun as toekomstige stelsel, “...al is dit dan nie dadelik nie” (SABRA, 1961:2). Waar die Cilliers-verslag aanbeveel het dat Kleurlingkiesers op munisipale vlak ’n realistiese stemregstelsel “...onder die huidige omstandighede” (Cilliers, 1961:42) behoort te hê, voeg SABRA daarby, “...byvoorbeeld deur die belading en ontlading van stemkrag in ooreenstemming met belastingsplig” (SABRA, 1961:3). SABRA bly dus hier binne die liberale koloniale denkraamwerk van gekwalifiseerde stemreg, waarskynlik om die bedreiging van munisipale politieke deelname deur gekonsentreerde getalle munisipale Kleurlingkiesers in die Kaapprovinsie, te probeer verminder (Cloete, 1976c).

Die gekombineerde effek van Olivier se weerstand teen Verwoerd se benadering tot die swart tuislande, en SP Cilliers se “liberale politieke integrasievoorstelle” ten opsigte van die

Kleurlinggemeenskap, was die laaste strooi vir die konserwatiewe meerderheid in SABRA. In September 1961 is al die Stellenbosse lede van SABRA se raad, ná 'n doelbewuste mobiliseringsveldtog deur Verwoerdgesinde konserwatiewe ondersteuners, op SABRA se Nasionale Hoofbestuur vervang (Hugo, 1989a:28; Theron, 1983:48; Van Wyk, 2005: 17). Die nuwe bestuur het dadelik die organisasie in 'n meer konserwatiewe rigting, nader aan bestaande NP-regeringsbeleid, gestuur.

Die belangrikste redes vir SABRA se verwerping van die Cilliers-verslag se aanbevelings in 1961 oor politieke en administratiewe integrasie van die wit en Kleurlinggemeenskappe, is agt jaar tevore reeds deur PW Botha, as jong lid van die Volksraad (LV) gemotiveer. Hy het die NP se verskuiwing van Kleurlingkiesers van die gemeenskaplike parlementêre kieserslys in Kaapland na 'n aparte kieserslys, gesteun deur te argumenteer dat politieke integrasie onvermydelik lei tot kulturele assimilasie, ekonomiese gelykstelling, maatskaplike gelykstelling en biologiese assimilasie (De Bruyn & Wessels, 2007:87; Hugo, 1989a:21).

## 7. NP reaksie op die SP Cilliers-verslag, 1961–1972

Die NP-regering onder Verwoerd het uiteindelik sowel die Cilliers-verslag as die verwaterde SABRA-aanbevelings geïgnoreer, en dadelik begin met pogings om die indirekte verteenwoordiging van die paar individuele gekleurde manlike kiesers op die afsonderlike kieserslys in die Kaap te vervang met 'n afsonderlike statutêre politieke liggaam vir die Kleurlinggemeenskap (Wet op die Verteenwoordigende Kleurlingraad, 1964 (Wet 49 van 1964)). Die benoemde adviserende Uniale Raad vir Kleurlingsake (De Villiers, 1976), is deur Verwoerd se opvolger, Vorster, in 1969 vervang met hierdie gedeeltelik verkose Verteenwoordigende Kleurlingraad (VKR), in 'n poging om wel radikale politieke apartheid teenoor daardie gemeenskap toe te pas deur die skep van 'n afsonderlike “Kleurlingparlement” (Dempsey, 1999; Cloete, 1982:184). Die VKR het wetgewende bevoegdheid gehad oor enkele sake wat slegs van belang vir daardie gemeenskap geag is (byvoorbeeld, enkele aspekte van onderwys, welsyn, plaaslike regering en landbou). Dit was die begin van die konseptualisering van eie en algemene sake, wat uiteindelik meer volledig gestalte gekry het in die grondwet van 1983 (Saks, 1991).

'n Jaar vroeër het die Wysigingswet op die Afsonderlike Verteenwoordiging van Kiesers, 1968 (Wet 50 van 1968), die weg vir die VKR voorberei deur die aparte parlementêre kieserslys vir manlike Kleurlingkiesers in die Kaap van 1970 af te skaf. Hulle indirekte verteenwoordiging in die parlement en Kaapse Provinsiale Raad het daardeur verval (Cloete, 1976a:5). Die Wet op die Verbod op Politieke Inmenging, 1968 (Wet 51 van 1968) het verder veelrassige politieke partye verbied en tot die ontbinding van die Liberale Party gelei, wat geweier het om lidmaatskap tot wit kiesers te beperk. Die Progressiewe Party het dit egter wel onder protes gedoen. Die oorgrote meerderheid Kleurling Suid-Afrikaners het al die nuwe reëlins in beginsel verwerp.

Die VKR was gedurende die 11 jaar wat dit bestaan het (tot 1980) grootliks disfunksioneel en in omstredeheid gehul as gevolg van 'n gebrek aan werklike regeringsgesag en funksies, sowel as intense politieke weerstand teen hierdie “toy telephone” (Theron-kommissie, 1976: 351; Cloete, 1982; Du Pre, 1994). In 1970, slegs 'n jaar na die aanvang van die VKR, het die Afrikaanse Studentebond (ASB) die regering versoek om 'n kommissie van ondersoek aan te stel om Kleurlingaangeleenthede te ondersoek (Heymans, 1981:80). Vorster het die ASB versoek egter op daardie tydstep geïgnoreer. Die ou debat wat deur die Transvaalse en Vrystaatse

Nasionale Party gedryf was oor die vraag of 'n Kleurlingtuissland dalk ingestel moet word, het ook skielik weer momentum gekry in 1971.

Dr. Gerrit Viljoen, op daardie stadium rektor van die Randse Afrikaanse Universiteit (RAU) en voorsitter van die AB, het in 'n toespraak by die 1971-kongres van die ASB vroeg in Julie daardie jaar in Pretoria, die skepping van 'n aparte politieke Kleurlingtuissland bepleit in stryd met Vorster se standpunt daarvoor dat dit nie wenslik of haalbaar is nie (Heymans, 1981:80-81). Dit het tot intense mediadebatte en interne konflik tussen die verskillende provinsiale vertakings van die NP gelei en onder andere ook teen die einde van Julie tot grootskaalse petisies deur Afrikanerakademië by verskeie universiteite gelei, geïnisieer deur politieke wetenskaplikes by UNISA, gesteun deur Afrikaner intellektuele denkers by ander universiteite en in ander sektore (Horrell, Horner & Kane-Berman, 1972:7; Hugo, 1973).

Die NP-regering het hulle dus met hulle apartheidsbeleid teenoor die Kleurlinggemeenskap teen 1973 in 'n uiters benarde politieke situasie bevind, omdat die party ernstige interne meningsverskille oor die saak gehad het en die toenemende beleidskeiding van wit en Kleurlingbelange in beginsel deur die oorgrote meerderheid van Kleurling Suid-Afrikaners verwerp is (Horrell, Horner & Kane-Berman, 1972; Van Wyk, 2005:58).

Vorster se besluit was om, soos dikwels gebeur in sulke tye, 'n deskundige kommissie van ondersoek aan te stel om feite-gebaseerde voorstelle te kry vir hoe om die situasie te probeer verbeter, soos die ASB reeds drie jaar tevore aanbeveel het. Dit het gelei tot die aanstelling van die sogenaamde Erika Theron-kommissie, op 23 Maart 1973 (Theron-kommissie, 1976).

## 8. Die Erika Theron-kommissie, 1973–1976

Hoewel SP Cilliers in 1973 algemeen aanvaar is as die mees senior en ervare (wit) akademiese spesialis oor die Kleurlinggemeenskap (Horrell, Horner & Kane-Berman, 1972: 9; Cilliers, 1971), het eerste minister Vorster hom, Olivier en Sadie, waarskynlik onder meer ook as gevolg van die breuk met SABRA, as te liberaal en te krities oor NP-beleid en -optredes beskou. Hy is daarom heeltemal oor die hoof gesien by die aanstelling van die kommissie, wat hy eintlik behoort te gelei het. Prof. Erika Theron, op daardie tydstip pas afgetrede hoof van die Departement Maatskaplike Werk op Stellenbosch en, naas Cilliers, ook in eie reg beskou as 'n simpatieke en minder kritiese (wit) akademiese spesialis oor die Kleurlinggemeenskap (Taylor, 2010; Barnard, 2000; Theron, 1964), en die enigste vrou op die kommissie, is as voorsitter van die kommissie aangestel. Sy is ondersteun deur 'n kerngroep Stellenbosch-akademië, bestaande uit Proff. Ben Vosloo (Staatsleer en Publieke Administrasie), Sampie Terreblanche (Ekonomie) en Koos du Toit (Sosiologie). Hulle was nie op daardie stadium so krities uitgesproke oor NP-beleid nie, en het almal probeer om goeie politieke verhoudinge met die NP se topleierskap, veral in die Kaapprovinsie, te handhaaf.

Vosloo, Terreblanche en ander Stellenbosse akademië het op daardie tydstip ook gereeld politieke toesprake vir veral senior NP-leiers in die Kaapprovinsie (veral vir PW Botha en Chris Heunis) geskryf, en as adviseurs vir hulle opgetree (Vosloo, 2020). Hulle het dus op daardie tydstip legitimiteit (bona fides) by die topstruktuur van die NP gehad, en het periodieke gesprekke met hierdie NP-leiers gehad oor 'n verskeidenheid sake waarvoor hulle gekonsulteer is. Anders as SP Cilliers, Olivier en Sadie, en nog meer "liberale" Stellenbosch akademië wat ook politieke meningsvormers vir verandering was deur middel van openbare standpuntinnames (bv. prof. Johan Degenaar en dr. Andre du Toit (Filosofie) en Prof. Hermann Giliomee

(Geskiedenis)), was hulle legitimiteit binne die hoofstroom-Afrikanergeledere dus nog redelik goed. Koos Du Toit was op daardie tydstip die hoof van die Departement Sosiologie by die Universiteit van Wes-Kaapland. Hy was voorheen 'n professor in Sosiologie by Stellenbosch, en 'n akademiese kollega van SP Cilliers. Hy het ook 'n goeie navorsing- en werksverhouding met Theron gehad, en is as sekretaris van die kommissie aangewys.

Hierdie groep van Stellenbosch Universiteit het die de facto uitvoerende komitee van die Theron-kommissie gevorm en ook die belangrikste intellektuele bydraes tot die uiteindelijke verslag gelewer.

Prof. Richard van der Ross, op daardie tydstip rektor van die Universiteit van Wes-Kaapland en een van die mees vooraanstaande Kleurlingleiers van sy tyd, is ook as kommissaris aangewys, hoewel hy ook deur NP-leiers beskou is as baie krities teenoor die NP-beleid ten opsigte van die Kleurlinggemeenskap. Hy het egter 'n redelik goeie kollegiale verhouding met Theron gehad, en sy legitimiteit as leier, meningsvormer (Van der Ross, 1986) en woordvoerder van daardie gemeenskap het, anders as die geval met SP Cilliers, tot sy (redelik teësinige) aanstelling op die kommissie gelei.

Die ander lede van die kommissie het elkeen verskillende grade van kennis en ervaring van verskillende aspekte van die Kleurlinggemeenskappe in die land gehad, maar hulle was nie direk betrokke by die skryf van die verslag nie. Dit is gedomineer deur die Stellenbosch-groep op die kommissie se uitvoerende komitee.

Die opdrag van die kommissie was drieledig (Theron-kommissie, 1976):

- Evaluering van die vordering van die Kleurlingbevolkingsgroep sedert 1960 op alle samelewingsterreine, insluitende die staatkundige terrein;
- Die identifisering van knelpunte op die verskillende terreine; en
- Om aanbevelings te maak oor die wyse waarop die ontwikkeling van die Kleurlingbevolkingsgroep op die verskillende terreine bevorder kon word.

Die werksaamhede van die kommissie het drie jaar en drie maande geduur, waartydens 'n omvattende ondersoek gedoen is na die posisie van die Kleurlingbevolkingsgroep in die Suid-Afrikaanse samelewing. Die kommissie het 178 aanbevelings gemaak, waarvan 125 eenparig was. Die bevindings en aanbevelings is, ironies, twee dae na Sowetodag (op 18 Junie 1976) bekendgemaak, teen die agtergrond van 'n gees van potitiese afwagting en onsekerheid oor, enersyds, geskiedkundige samesprekinge tussen eerste minister Vorster en dr. Henry Kissinger, destydse Amerikaanse Minister van Buitelandse Sake, wat gedurende die daaropvolgende paar dae sou geskied en, andersyds, oor die toenemende binnelandse onrus in Soweto, gemik teen die verpligte gebruik van Afrikaans as medium van onderrig in swart skole (vgl. Du Toit, 1977:2; Joubert, 1977:16; Wollheim, 1977; Barnard, 2000).

Die kommissie het bevind dat die bestaande staatkundige posisie van die Kleurlingbevolkingsgroep “emstig aan bande gelê word” (par. 21.34) deur 'n verskeidenheid faktore, insluitende sterk teenkating teen die bestaande bedeling deur die oorgrote meerderheid van die Kleurlingbevolking, en sekere grondliggende konstitusionele en jurisdiksionele gebreke met betrekking tot die posisie, bevoegdheede en funksionering van die VKR as 'n etniese of gemeenskapsgerigte wetgewende owerheidsinstelling (par. 21.35-36; Cloete, 1977:149; Theron & Du Toit, 1977).

Die kommissie se aanbevelings oor die staatkundige toekoms van die Kleurlinggemeenskap was ook drieledig. Al 18 lede (17 mans en een vrou, die voorsitter, dr. Erika Theron), het eerstens akkoord gegaan dat 'n eiesoortige konstitusionele struktuur in die toekoms in Suid-



Afrika behoort te geld, wat die unieke omstandighede in die land die beste kan akkommodeer (aanbeveling 178).

Die kommissie het, tweedens, egter nie interne eenstemmigheid bereik oor die toekomstige staatkundige posisie van die Kleurlinggemeenskap in Suid-Afrika nie. 'n Meerderheid van 11 lede, insluitende al ses Kleurlingkommissarisse en vyf van die 12 wit kommissarisse, het naamlik 'n kort en kragtige aanbeveling gemaak dat “voorsiening gemaak word vir bevredigende vorme van regstreekse Kleurlingverteenwoordiging en -seggenkap op die verskillende owerheidsvlakke en in besluitnemingsliggame” (p. 518).

Die oorblywende minderheid van sewe wit kommissarisse, wat opvallend al vier kommissielede wat buite die Kaapprovinsie gewoon het, ingesluit het, het bloot aanbeveel dat, vir doeleindes van toekomstige politieke verteenwoordiging van die Kleurlingbevolkingsgroep, “bestaande regeringsinstellings opnuut ondersoek en oorweeg sal word” in die lig van die staatkundige knelpunte en ander oorwegings wat deur die kommissie uitgewys is (Theron-kommissie, 1976:513). Hierdie knelpunte verwys veral na die nieleuensvatbaarheid van die VKR en die heftige teenkating van Kleurlingkiesers teen hierdie “toy telephone” as substituuat vir volle politieke regte.

Die derde staatkundige aanbeveling was weer eens eenparig, en het gelui dat “'n komitee van deskundiges aangewys word om meer gedetailleerde voorstelle te doen in verband met die organisatoriese en statutêre aanpassings wat vereis word” (p. 513).

Die besluite van beide die meerderheid- en minderheidsgroepe in die kommissie om net beginselaanbevelings te maak, sonder tegniese detail, was doelbewus. Daar was ernstige ideologiese verskille tussen hierdie groepe – ideologiese verskille wat dié binne die NP-Afrikanergeledere wat reeds genoem is, gereflekteer het. Die politiek-kontroversiële en sensitiewe “turksvy” is dus doelbewus deur die kommissie aan die regering teruggegee, om self die tegniese beleidsbesonderhede van wat die NP bereid sou wees om te doen, uit te werk. Dit was strategies suksesvol, deurdat 'n politieke debat oor die verskillende moontlike politieke opsies van volledige individuele integrasie binne een politieke stelsel tot totale geografiese skeiding in afsonderlike gebiede, vir die eerste keer openlik binne NP- en Afrikanergeledere begin het. Dit was die direkte sneller vir die ommekeer in NP-denke oor politieke magsdeling met ander rassegroepe.

Dis verder nie toevallig dat die Theron-kommissie se meerderheidsaanbeveling, dat Kleurlingkiesers volledige stemreg behoort te kry, feitlik identies is aan SP Cilliers se aanbeveling aan SABRA in 1961, wat tot die skeuring van daardie dinkskrum gelei het nie. Die staatkundige meerderheidsaanbeveling van die kommissie is naamlik geformuleer deur Vosloo. Hy was heelwat jonger as Olivier, Sadie en Cilliers, maar ideologies in dieselfde, meer “liberale” kamp as hulle. Hy het hulle as sy belangrikste mentors beskou (Vosloo, 2020). Hy was nooit 'n lid van SABRA nie, omdat hy eers in 1966 (vyf jaar na SABRA se skeuring in 1961) diens by Stellenbosch Universiteit aanvaar het, as stigter en eerste hoof van die nuwe Departement Staatsleer en Publieke Administrasie. Hy was tot in 1981 voorsitter van daardie departement, toe hy dr. Anton Rupert se versoek aanvaar het om die Kleinsake Ontwikkelingskorporasie, wat deur Rupert geïnisieer is, te stig.<sup>5</sup>

Vosloo het bloot Cilliers se eerste algemene kernaanbeveling van regstreekse verteenwoordiging in politieke liggame feitlik net so oorgeneem in die finale verslag. Dit is so aanvaar deur die meerderheidsgroep in die kommissie. Vosloo het egter doelbewus nie die aanvullende,

<sup>5</sup> <https://www.benvosloo.com/about-the-author>

meer gedetailleerde aanbevelings van Cilliers in 1961 oor die herstel van Kleurlingverteenvoording in die Kaapse Provinsiale Raad, en ook in ander provinsies, en die verlening van stemreg ook aan Kleurlingvroue, in die kommissie se aanbevelings vervat nie.<sup>6</sup>

Van der Ross en sy vyf Kleurlingkollegas op die kommissie, van wie slegs een buite die Kaapprovinsie woonagtig was (mnr Jac Rabie van Reigerpark, Boksburg, aan die Oos-Rand), het konsekwent die Stellenbosch-groep op die kommissie se benaderings en meerderheidsaanbevelings teenoor die meer konserwatiewe wit groep se minderheidsaanbevelings, gesteun (Pretorius, 1985; Barnard, 2000; Taylor, 2010).

Die verslag van die kommissie is op 18 Junie 1976, twee dae na die uitbreek van die jeugopstande in Soweto teen die afdwing van Afrikaans in swart skole, in die Volksraad ter tafel gelê. Soos verwag kon word, was die reaksie op die verslag uiteenlopend. Konserwatiewe politici het dit beskou as die eerste toegewing wat die einde van wit selfbeskikking en oorlewing sou beteken, terwyl meer liberale beoordelaars dit as heeltemal te min, te laat, beskou het en bloot as 'n politieke-korrekte poging van die kommissie om die bestaande diskriminerende stelsel van rasse-apartheid teenoor die Kleurlinggemeenskap te legitimeer en te perpetueer (Barnard, 2000; Pretorius, 1985; Whisson, 1976).

Die Theron-kommissie se politieke minderheidsverslag is uiteindelik de facto deur die NP-regering onder Vorster aanvaar. Die regering het die moontlikheid van direkte verteenwoordiging van Kleurlingkiesers in bestaande politieke strukture eksplisiet verwerp, en bloot 'n komitee aangestel om moontlike aanpassings aan die Westminsterstelsel van regering in Suid-Afrika te ondersoek, ten einde 'n stelsel te identifiseer wat die beweerde “unieke omstandighede” in die land kon akkommodeer (RSA Interim Memorandum, 1976:3; RSA Witskrif, 1977).

## 9. Die PW Botha-komitee, 1977, en die konsepgrondwet, 1979

Vorster het minister PW Botha in Augustus 1976 as die voorsitter van 'n senior kabinetskomitee aangestel om 'n nuwe konsepgrondwet te ontwikkel om die staatkundige aanbevelings van die Theron-kommissie wat die regering aanvaar het, te implementeer (Malherbe, 1988:304; Van Wyk, 2005:50). PW Botha was in 1976 die leier van die Kaaplandse NP, die provinsie waar die oorweldigende meerderheid van die Kleurlinggemeenskap gevestig was. Die provinsie Kaap die Goeie Hoop het op daardie tydstip die bestaande provinsies Noord-Kaap en Oos-Kaap ingesluit. Botha was van 1961 tot 1966 die minister van Gemeenskapsbou en Kleurlingsake en in 1977 die minister van Verdediging, en ook, naas Vorster, die mees senior minister in die NP-regering. Die ander lede van die komitee was die drie ander provinsiale leiers van die NP op daardie tydstip (dr. Connie Mulder – Transvaal, Johan van der Spuy – Oranje-Vrystaat, prof. Owen Horwood – Natal), asook Marais Steyn (minister van Gemeenskapsontwikkeling en Indiërsake), MC Botha (minister van Bantoe Administrasie, Ontwikkeling en Opvoeding) en Hennie Smit (minister van Kleurlingsake, en sekretaris van

---

<sup>6</sup> Ten spyte van sterk druk wat hierdie skrywer in sy hoedanigheid as staatkundige navorser by die Theron-kommissie (1974-1975), op Vosloo uitgeoefen het om meer besonderhede aan te beveel oor hoe hierdie regstreekse verteenwoordiging behoort te geskied, wou hy nie bes gee nie. Hy wou om strategiese redes dit nie doen nie, want Vorster het telkens in vertroulike gesprekke met hom, Theron en Terreblanche vir hulle duidelik laat verstaan dat hy nie gelukkig sal wees met te radikale aanbevelings nie (Vosloo, 2020). Met die voordeel van tydsverloop, en as gevolg van die reaksie wat hierdie vae aanbeveling in regeringskringe gehad het, was Vosloo se besluit hieroor waarskynlik by nadenke tog die mees strategiese benadering.

die komitee). Die kommissie se aanbeveling om ’n “deskundige” ondersoek te laat doen oor hoe die nuwe stelsel behoort te lyk en te werk, het egter duidelik andersoortige “deskundiges” as net senior wit NP-politici vir hierdie doel in gedagte gehad (Cloete, 1977:161; Vosloo, 2020).

Twee senior amptenare van die Departement Kleurlingsake wat ook by die administrasie van die Theron-kommissie betrokke was, George Erasmus en Rassie Malherbe, het Smit ondersteun met die administrasie van die komitee se werk. Smit was LV vir Stellenbosch in die Volksraad; Erasmus en Malherbe het albei hulle regstudies op Stellenbosch voltooi. Tydens sy studiejare was Malherbe aktief in NP-studentepolitiek op Stellenbosch, wat Smit, in sy hoedanigheid as LV, gekoördineer het. Malherbe het gedurende daardie tyd noue bande ontwikkel met Smit, sowel as met ander medestudente, soos Piet Vorster (seun van eerste minister Vorster), en Jan Heunis (seun van minister Chris Heunis, later minister van Staatkundige Ontwikkeling, verantwoordelik vir die politieke hervormings in regeringsbeleid tussen 1982 en 1989). Die belang van hierdie persoonlike en professionele netwerke in die beleids-entrepreneursproses word in ’n ander afdeling beoordeel.

Die komitee se aanbevelings is in Augustus 1977 (’n jaar na die komitee se totstandkoming), deur die Kabinet goedgekeur, en, na dit deur al vier provinsiale NP-kongresse goedgekeur is, in 1979 as ’n nuwe konsepgrondwet vir kommentaar gepubliseer (Malherbe, 1988:305-310; RSA, 1979). Die konsepgrondwet het voorsiening gemaak vir die vervanging van die wit parlement met drie afsonderlike, ras-gebaseerde parlements, elk met ’n eie eerste minister en kabinet vir onderskeidelik die wit, Kleurling en Indiër-minderheidsgemeenskappe in die land. Elke parlement sou finale afhandelingsbevoegdheid oor sake van uitsluitlike belang vir daardie gemeenskap kry, wat deur daardie kabinet uitgevoer sou word.

Sake van gemeenskaplike belang sou deur al drie parlements oorweeg word, terwyl gesamentlike advieskomitees konflikerende besluite tussen hierdie parlements sou probeer besleg. Indien parlementêre konsensus nie so verkry kon word nie, sou die oorhoofse Gesamentlike Raad van Kabinette, bestaande uit lede van al drie eiesake-kabinette, dit na een van die parlements kon verwys vir afhandeling. Die wit kabinet sou, weer eens, ’n meerderheid ministers benoem in die Raad van Kabinette. Die aanvanklike idee dat die Raad van Kabinette die implementering van gemeenskaplike sake sou beheer, was vaag en oopgelaat in die wetsontwerp (Malherbe, 1988:311). Provinsiale en plaaslike regering vir die drie rasseminderheidsgemeenskappe sou grootliks op dieselfde grondslag herstruktureer word.

Die aanstelling van die staatspresident sou geskied op ’n wyse wat die beoogde wit parlement ook ’n meerderheidstem sou besorg, om so te verseker dat hulle kandidaat verkies sou word as staatspresident en voorsitter van die Raad van Kabinette, wat ongedefinieerde bevoegdhede sou hê (Malherbe, 1988:305-306). ’n Veelrassige adviserende presidentsraad, bestaande uit wit, Kleurling- en Indiërlede benoem deur die president na oorleg met die drie eerste ministers, sou die Raad van Kabinette adviseer oor sake van gemeenskaplike belang (RSA 1979, klousule 23(1); Malherbe, 1988:311). Dit is waarskynlik dat die presidentsraad se finale samestelling ook die wit gemeenskap ’n meerderheid lede sou besorg.

Bogenoemde beoogde nuwe, beperkte politieke magsdelingstelsel tussen hierdie groepe het steeds geen voorsiening vir enige politieke deelname deur swart gemeenskappe in Suid-Afrika gemaak nie. Die afsonderlike, eiesoortige “onafhanklike” en “selfregerende swart nasionale state” vir elke afsonderlike swart etniese groep in Suid-Afrika sou bly voortbestaan, terwyl die politieke dilemma van politieke regte vir verstedelike swart gemeenskappe buite hierdie gebiede, oor tyd verder ondersoek en oorweeg sou word (Nasionale Party, 1977:6; Malherbe, 1988:306; Van Wyk, 2005:49).

Die konsepgrondwet van 1979 was 'n totale mislukking en is nooit formeel in die Parlement ter tafel gelê nie, as gevolg van die verdoemende verwerping van alle aspekte daarvan deur die oorgrote meerderheid Kleurling, Indiër en swart Suid-Afrikaners, die NP se wit opposisie in die Parlement en selfs prominente NP-ondersteuners. Malherbe (1988) se opsomming en analise van hierdie gedoemde politieke hervormingsoefening is die enigste omvattende beoordeling daarvan. Hy was ten nouste betrokke by die bestuur van die hele proses, en dokumenteer en verklaar in detail hoe die proses verloop en afgeloop het.

Die kru onderskeid wat in die 1979-konsepgrondwet gemaak is tussen afsonderlike eie sake vir verskillende rassegroepe en sake van gemeenskaplike belang vir alle rassegroepe, en die aanvanklike poging om 'n staatkundige stelsel te ontwikkel om dit in Suid-Afrika te implementeer, het egter uiteindelik in 'n meer verfynde vorm as die 1983-Driekamerparlement tot stand gekom (Cloete, 1982; RSA, 1983; Van Wyk, 2005:50). Die 1983-stelsel het steeds slegs beperkte politieke magsdeling, en net tussen verkose verteenwoordigers van die drie rasse minderheidsgroepe, moontlik gemaak, maar het vir die eerste keer in die Suid-Afrikaanse politieke geskiedenis die monopolie van wit kiesers op politieke mag en besluitneming op verskillende regeringsvlakke verbreek en die beginsel van universele politieke regte vir ander rassegroepe statutêr verskans, al was dit steeds beperk en diskriminerend teenoor daardie gemeenskappe.

Proff. Rassie Malherbe en Ig Rautenbach van RAU, Willie Breytenbach van die Universiteit van Pretoria en die Afrika-Instituut en later van die Departement Politieke Wetenskap by Stellenbosch, asook Joh van Tonder van Noordwes-Universiteit, die uwe, en verskeie ander akademiese entrepreneurs en beleidsbeïnvloeders was direk betrokke by die konseptualisering, beplanning, implementering en bestuur van meeste van die interne politieke hervormingsinisiatiewe van die NP-regering van 1980 tot 1990. Hierdie inisiatiewe is geïnisieer deur die verslag van die Theron-kommissie en die daaropvolgende resultate van die PW Botha-komitee. Dit het aanvanklik geskied vanuit die kantoor van eerste minister PW Botha, en later vanuit die Departement van Staatkundige Ontwikkeling en Beplanning, onder die politieke leiding van minister Chris Heunis (Cloete, 1988).

## **10. Effek van die Theron-kommissie en PW Botha-komitee op die erosie van apartheid**

SP Cilliers se aanvanklike verwerpe aanbeveling aan SABRA in 1961 oor politieke integrasie tussen wit en Kleurlinggemeenskappe, en die daaropvolgende herhaling daarvan in die Theron-kommissie se verslag in 1976, het 'n politieke kettingreaksie veroorsaak wat toenemende druk op die NP uitgeoefen het om die bestaande regeringsbeleid in hierdie verband aan te pas by vinnig veranderende omstandighede en denke binne Afrikanergeleedere. Ten spyte van die dubbele verwerping daarvan het dit ironies uiteindelik gelei tot beperkte politieke magsdeling tussen die drie belangrikste rasse/etniese minderhede in die land, ingevolge die 1983-Grondwet, omdat die NP se bewegingsruimte om magsdeling te vermy, toenemend al kleiner geword en uiteindelik verdwyn het. Daarom het die NP in 1983 die beginsels onderliggend aan die 1983-Grondwet goedgekeur, en so die 1979-partybesluit daaroor, omgekeer. Van Wyk (2005:50) beoordeel dit so:

Die konsepgrondwet van 1977 was die voorloper van die 1983-grondwet wat vir die totstandkoming van die driekamerparlement verantwoordelik was en die einde van 'n blanke parlement tot gevolg gehad. Die verligtes was dus die wegbereiders vir die totstandkoming van die nuwe politieke bestel in 1983 gewees. Dit was hulle wat druk op die regering uitgeoefen het, wat tot die aanstelling van die Erika Theron-kommissie gelei

het, waaruit die P.W. Botha- en Schlebusch-komitees gespruit het, en dit was hulle beginsels wat in die komitees se aanbevelings weerspieël is.

Die 1983-Driekamerparlement het egter steeds sterk weerstand by Kleurling- en Indiërkiesers ontlok as gevolg van die verskansing van inherente wit baasskap in daardie stelsel (Dempsey, 1999; Terblanche, 2006). Dit het selfs meer emosionele en gewelddadige weerstand ontlok by swart Suid-Afrikaners wat steeds uitgesluit was uit daardie beperkte en diskriminerende stelsel van magsdeling tussen die drie rasse- minderheidsgroepe, sowel as by die internasionale gemeenskap. Dit moes met toenemende onderdrukking en geweld toegepas word en het uiteindelik misluk (Cloete, 2019, 2020). Hierdie gekombineerde binnelandse en buitelandse weerstand teen die voortdurende blatante manipulasie van politieke regte van nuwe Suid-Afrikaanse burgers deur die NP, was van die belangrikste dryfvere agter die uiteindelijke afskaffing van die apartheidstelsel en die vervanging daarvan deur die huidige liberale demokratiese regeringstelsel in Suid-Afrika ingevolge die 1996-Grondwet (Malherbe, 1988:320).

Hierdie gebeure het die konseptuele en koherente logika en legitemiteit van apartheid binne Afrikanergeleedere inkrementeel begin verswak (Van Wyk, 2005:56). Dit het 'n toenemende reeks konseptuele teenstrydighede in die beleid geskep of vergroot, en het die konsekwente toepassing van apartheid in die praktyk al hoe meer bemoeilik, en selfs onmoontlik gemaak (Cloete, 1992). Dit het ontnugtering by meer pragmatiese NP-beleidsondersteuners veroorsaak, en uiteindelik ook die ideologiese steunbasis van die party intern sodanig laat verbrokkel dat PW Botha se opvolger, FW de Klerk, uiteindelik geen ander keuse gehad het as om onder toenemende interne en eksterne druk te swig en apartheid se kernweerstand teen integrasie en magsdeling tussen alle Suid-Afrikaanse burgers, ongeag ras, baie teësinnig te laat vaar nie, soos Maharaj en Jordan (2021) en Giliomee (2019: 237) verduidelik.

## 11. Gevolgtrekkings

Die ontwikkeling van apartheid is aanvanklik in die veertiger- en vyftigerjare direk gekonseptualiseer, gesteun, verfyn en uitgebou, veral deur verskeie Afrikanerakademics in Stellenbosch, ondersteun deur ander Afrikanerdenkers elders in die land. Broodryk (1991), Giliomee (2000) en Van Wyk (2005) identifiseer en beoordeel verskeie direkte, interne beleidsbeïnvloedingsaktiwiteite van Stellenbosch en ander akademici en meningsvormers tot die vestiging van verskillende politieke, ekonomiese en maatskaplike aspekte van regeeringsbeleid.

Verskeie van daardie akademici en van hulle ander kollegas elders was egter reeds gou daarna toenemend ontnugter deur die onsensitiewe wyse waarop senior politieke leiers van die hoofstroomdenke in die NP, veral Verwoerd, Vorster, en PW Botha, apartheid begin toepas het. Dit was 'n sneller vir 'n groterwordende ontnugtering onder verskeie Afrikanerakademics oor die politieke toekoms van Kleurling Suid-Afrikaners. Hulle het as individuele meningsvormers wat nie amptelike regeringsbesluitnemers was nie, maar wat redelik direkte en legitieme toegang gehad het tot regeringsbesluitnemers en amptelike beleidsmakingsprosesse, die noodsaaklikste strategiese beginsels vir beleidshervorming van binne die party begin stimuleer, met die doel om 'n meer aanvaarbare en volhoubare politieke toekomsbestel in die land te probeer skep (Van Wyk, 2005:137).

Deur versigtige en diplomatieke interne oordedingspogings en direkte beleidsinsette het hierdie “verligtes” hulle onderskeie professionele, akademiese, politieke en persoonlike politieke geloofwaardigheidsnetwerke benut deur pogings tot oordeding van en voorstelle vir

hervorming en aanpassing van spesifieke beleidsknelpunte aan besluitnemers in strategiese politieke en regeringsbesprekingsforums. Hulle het dus verder gegaan as hulle meer “oorbeligte” kollegas wat net kritiese openbare standpuntinnames in die media ingeneem het. Hulle het direk betrokke geraak by pogings om onaanvaarbare aspekte van regeringsbeleid te probeer verander of te verbeter vanuit die legitieme binnekringe van die NP (Theron-kommissie 1976; Giliomee, 2000:337-338; Van Wyk, 2005:137 en Taylor, 2010).

Die inisiëring en bydraes van hierdie enkele beleidsbeïnvloedende entrepreneurs tot die verandering in denke by NP-leiers om die beginsel van politieke magsdeling tussen verskillende rasse reeds in die vroeë 1980s te aanvaar, het uiteindelik ook ’n belangrike oorspoeleffek gehad op die normalisering van demokrasie in Suid-Afrika.

Hierdie direkte betrokkenheid van die beleidsentrepreneurs by die verandering in regeringsbeleid wat hier beoordeel word, kan egter nie geïsoleerd van soortgelyke en ondersteunende inisiatiewe van ander meningsvormende individue by ander Afrikaanse universiteite, kerke en koerante beoordeel word nie (De Bruyn & Wessels, 2008:10; Van Wyk, 2005; Hugo, 1989).

Die algehele verwerping van apartheid deur ander wit politieke beleidsopponente sowel as die oorgrote meerderheid van alle gemeenskappe van kleur in die land, en die geleidelike verskerping van internasionale anti-apartheidsweerstand na 1948, het verder ’n kumulatiewe impak van al hierdie toenemende interne en eksterne weerstand teen apartheid tot gevolg gehad. Dit het uiteindelik gelei tot die onvermydelike maar teensinnige besef by baie leiers van die beleërde NP-minderheidsregering dat apartheid die einde van die politieke pad in Suid-Afrika bereik het.

Die politieke transformasie in Suid-Afrika gedurende 1960–1979, maar ook later, was dus nie net die resultaat van eksterne druk op die NP soos deur baie kritici van apartheid beweer word nie (bv. Du Toit, 1983; Hugo, 1989; Du Pre, 1994), maar ook van toenemende **interne druk** vir verandering deur onder andere verskeie intellektuele Afrikanermeningsvormers, veral in Stellenbosch, ondersteun deur gelykdenkende gematigde en meer “liberale” akademici elders in die land (Van Wyk, 2005; Hugo, 1989). Dit sluit enkele individue en hulle ondersteuningsnetwerke in soos Ben Marais en nog “andersdenkendes” by die Universiteit van Pretoria en UNISA (Maritz, 2003); Wikus du Plessis, Hennie Coetzee, DW Kruger, Willem de Klerk en ander “verligtes” op Potchefstroom gedurende 1960–1978 (Potgieter, 1981; Van Eeden, 2005:220; Marx, 2010; De Klerk, 1966, 1971, 1972, 1997, 2000, 2001, 2012).

Vanuit ’n kompleksiteitsperspektief bevestig die gevallestudies in beleidsverandering wat in hierdie bydrae beoordeel is, hoe beleidsnetwerke en -entrepreneurskap fundamentele samelewingstransformasie kan kataliseer. Direkte, interne druk vir verandering deur beleidsbeïnvloeders en -entrepreneurs is dus ’n onontbeerlike bydraende faktor wat die sukses of mislukking van beleidsverandering, veral in demokratiese politieke stelsels, kan bepaal. Die bevindings van hierdie ondersoek illustreer die belangrikheid van legitieme beïnvloedingsnetwerke en -inisiatiewe in beleidsveranderingsprosesse (Cloete, 2018a).

Hierdie individuele persoonlike en professionele netwerke illustreer hoe die benaderings wat beleidsaktiviste en -entrepreneurs strategies gebruik deur middel van beleidsnetwerke om hulle beleidsbeïnvloeding te doen in hierdie beleidsoefeninge neerslag gevind het. Dit het belangrike implikasies vir huidige en toekomstige beleidsaanpassingsprosesse en strategieë in Suid-Afrika en in ander demokratiese stelsels.

## BIBLIOGRAFIE

- Barnard, J. 2000. Die Erika Theron-kommissie, 1973–1976: 'n historiese studie. MA-verhandeling. Stellenbosch: Universiteit van Stellenbosch.
- Baumgartner, F, Jones, B. & Mortensen, P. 2014. Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policy making. In Sabatier & Weible (eds). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, pp. 59-104.
- Beinart, W & Dubow, S (eds). 1995. *Segregation and apartheid in 20th century South Africa*. London: Routledge.
- Beukman, B. 2018. Afrikaanses vra nou ander stem. *Netwerk24*. [https://www.netwerk24.com/netwerk24/Stemme/Menings/afrikaanses-vra-nou-ander-stem-20180515?fbclid=IwAR3\\_wYrV47jUkKU0FwMKaKH5pH944FvNHxWMkZ8wVE2gLVQm8n6iMV\\_MjGU](https://www.netwerk24.com/netwerk24/Stemme/Menings/afrikaanses-vra-nou-ander-stem-20180515?fbclid=IwAR3_wYrV47jUkKU0FwMKaKH5pH944FvNHxWMkZ8wVE2gLVQm8n6iMV_MjGU). [26 Oktober 2021].
- Borins, S. 2006. Unleashing social psychology on public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1):146-149.
- Broodryk, J. 1991. Stellenbosse akademici en die politieke problematiek in Suid-Afrika, 1934–1948. MA-verhandeling. Stellenbosch: Universiteit van Stellenbosch.
- Butler, J, Elphick, R & Welsh, D (eds). 1987. *Democratic liberalism in South Africa*. Middletown, Conn: Wesleyan University Press.
- Cardo, M. 2012. The liberal tradition in South Africa: Past and present. *Focus*, 65:16-20.
- Cilliers, SP. 1961. *Verslag van die komitee insake Kleurlingaangeleenthede*. Stellenbosch: SABRA.
- Cilliers, SP. 1971. A Sociological Perspective on the South African Situation. *SAIRR Topical Talks* 26. Johannesburg: SAIRR.
- Cloete, F. 1988. Die Departement van Staatskundige Ontwikkeling en Beplanning. In Faure, AM, Kriek, DJ, Labuschagne, GS, Louw, A du P en Venter, J (reds.). *Suid-Afrika en die demokrasie*. Pinetown: Owen Burgess, pp. 343-369.
- Cloete, F. 1992. Engineering the Erosion of Apartheid. Constitutional Policy Planning in South Africa. 1980–1989, in *Plural Societies*, 22(1&2):45-73
- Cloete, F. 2018a. Policy agenda-setting. In Cloete, De Coning, Wissink & Rabie (eds). *Improving public policy for good governance*. 4th edition. Pretoria: JL van Schaik, pp. 137-158.
- Cloete, F. 2018b. Policy change. In Cloete, De Coning, Wissink & Rabie (eds). *Improving public policy for good governance*. 4th edition. Pretoria: JL van Schaik, pp. 303-344.
- Cloete, F. 2019. Resolving PW Botha's 1985 Rubicon riddle. *Historia*, 64(2):132-155.
- Cloete, G. 1976a. Die staatkundige bedeling met betrekking tot die Kleurling bevolkingsgroep in Suid-Afrika, vanaf 1960. Ongepubliseerde navorsingsverslag vir die Theronkommissie, 1976.
- Cloete, G. 1976b. Beheer en aktivering van Kleurling plaaslike bestuursontwikkeling. Verslag 52. Ongepubliseerde navorsingsverslag vir die Theronkommissie, 1976.
- Cloete, G. 1976c. Verteenwoordiging van die Kleurlingbevolkingsgroep op die munisipale owerheidsvlak in Suid-Afrika tot 1971. MA-verhandeling. Stellenbosch: Universiteit van Stellenbosch.
- Cloete, G. 1977. Enkele Implikasies van die Erika Theron-verslag vir die toekomstige staatkundige ontwikkeling van Suid-Afrika. *Politikon*, 4(2):137-165.
- Cloete, G. 1982. Etnisiteit en groeps-verteenwoordiging in die staatkunde – 'n vergelykende studie. Doktorale proefskrif. Stellenbosch: Universiteit van Stellenbosch.
- Cloete, GS. 2020. The complexity and limitations of strategic governmental policy change initiatives in South Africa: 1986–1988. *Administratio Publica*, 28(3):60-80.
- Coertze, PJ, Language, FJ & Van Eeden, BIC. 1943. *Die oplossing van die naturellevraagstuk in Suid-Afrika: wenke ooreenkomstig die Afrikanerstandpunt van apartheid*. Johannesburg: Publicité.
- De Beer, JC. 1992. Prof. B.B. Keet (1885 tot 1974) Leraar en Hoogleraar in die Nederduitse Gereformeerde Kerk. Doktorale proefskrif. Stellenbosch: Universiteit van Stellenbosch.
- De Klerk, WJ. 1966. 'Verligte' en 'Verkrampte' Afrikaners: Prof. De Klerk antwoord op polemie. *Die Wapad*. 12 Oktober 1966.
- De Klerk, WJ. 1971. *Afrikanerdenke: Kontoere van 'n standpunt*. Potchefstroom: Pro Rege, pp. 1-13.
- De Klerk, WJ. 1972. The Concepts 'Verkramp' and 'Verlig'. In Rhoadie, N J (ed.). *South African Dialogue*. Johannesburg: McGraw Hill, pp. 520-31.

- De Klerk, P. 1997. Politieke koersaanduiding in *Koers*, 1933–1961. *Koers*, 62(1):45-5.
- De Klerk, P. 2000. Die tydskrif *Woord en Daad* en die apartheidsbeleid, 1954–1966. *Joernaal vir Eietydse Geskiedenis*, 25(1):72-88.
- De Klerk, P. 2001. Afskeid van apartheid – die politieke koers van die tydskrif *Woord en Daad* in die periode 1967–1990. *Joernaal vir Eietydse Geskiedenis*, 26(1):34-57.
- De Klerk, P. 2012. Afrikaanse historici as politieke kritici en koers-aanduiders. *Joernaal vir Eietydse Geskiedenis*, 37(1):45-64.
- De Villiers, P. 1976. Bydraes en probleme van die Uniale Raad vir Kleurlingsake. Ongepubliseerde navorsingsverslag no. 49 vir die Theron-kommissie, 1976.
- Dempsey, M. 1999. Die Geskiedenis van die Raad van Verteenwoordigers as 'n administratiewe komponent van die driekamerparlementstelsel in Suid-Afrika, 1984–1994. Doktorale proefskrif. Stellenbosch: Universiteit van Stellenbosch.
- Dowding, K. 1995. Model or metaphor? Critical review of the policy network approach. *Political Studies*, XLIII:136-158.
- Du Bruyn, D & Wessels, A. 2007. Vrees as faktor in die regse blanke politiek in Suid-Afrika tydens die eerste dekade van die apartheidsera, 1948–1958. *Joernaal vir Eietydse Geskiedenis*, 32(2):78-94.
- Du Bruyn, D & Wessels, A. 2008a. Vrees as faktor in die regse blanke politiek in Suid-Afrika tydens die tweede dekade van die apartheidsera, 1958–1969. *Joernaal vir Eietydse Geskiedenis*, 33(1):1-16.
- Du Bruyn, D & Wessels, A. 2008b. Vrees as faktor in die regse blanke politiek in Suid-Afrika: die eerste fase van die era van volwaardige regse politieke partye, 1969–1975. *Joernaal vir Eietydse Geskiedenis*, 33(3):18-35.
- Du Bruyn, D & Wessels, A. 2009. Vrees as faktor in die regse blanke politiek in Suid-Afrika: die tweede fase van die era van volwaardige regse politieke partye, 1976–1982. *Joernaal vir Eietydse Geskiedenis*, 33(3):18-35.
- Du Pisani, JA. 1986. B.J. Vorster en Afrikanerverdeeldheid, 1966–1970: 'n oorsig en evaluering van die verlig-verkrampstryd. *Joernaal vir Eietydse Geskiedenis*, 11(2):1-14.
- Du Pre, R. 1994. *Separate but unequal: The 'coloured' people of South Africa, a political history*. Cape Town: Jonathan Ball.
- Du Toit, A. 1983. *Die sondes van die vaders: 'n poging tot die verkenning van die posisie van die Afrikaner-intellektueel in die komende legitimiteitskrisis van die Afrikaner-nasionalisme en die apartheidsorde*. Kaapstad: Rubicon.
- Du Toit, J. 1977. Redaksioneel. *Maatskaplike Werk*, 13(2):1-2.
- Fraser, A. 2013. *A Long Walk to Universal Franchise in South Africa*. <https://hsf.org.za/publications/hsf-briefs/a-long-walk-to-universal-franchise-in-south-africa-1>. [25 Oktober 2021].
- Frisch-Avram, N, Cohen, N & Beer, I. 2019. Wind(ow) of change: A systematic review of policy entrepreneurship characteristics and strategies. *Policy Studies Journal*, 48(3):612-644.
- Giliomee H. 2019. *The rise and demise of the Afrikaners*. Cape Town: Tafelberg.
- Giliomee, H. 2000. Critical Afrikaner intellectuals and apartheid. *South African Journal of Philosophy*, 19(4):307-320.
- Giliomee, H. 2003. The making of the apartheid plan, 1929–1948. *Journal of Southern African Studies*, 29(2):373-392.
- Heard, K. 1974. *General elections in South Africa*. Cape Town: Oxford University Press.
- Heymans, C. 1981. Die politieke en ideologiese strominge en aktiwiteite in en om die Afrikaanse Studentebond (1948–1980). Ongepubliseerde Magisterskripsie. Stellenbosch: Universiteit van Stellenbosch.
- Hellmann, E. 1979. *The South African Institute of Race Relations, 1929–1979*. Johannesburg: SAIRR.
- Higley, J. & Burton, MG. 1989. The elite variable in democratic transitions and breakdowns. *American Sociological Review*, 51:17-34.
- Horrell, M, Horner, D & Kane-Berman, J. 1972. *A Survey of Race Relations in South Africa*. Johannesburg: SAIRR.
- Howlett, M & Ramesh, M. 2009. *Studying public policy*. New York: Oxford University Press.
- Hugo, P. 1973. The Afrikaner academic and race politics in South Africa. Unpublished MSc dissertation. Bristol: University of Bristol.



- Hugo, P. 1989a. A journey away from apartheid. In Hugo, P. (ed.). *South African perspectives: Essays in honour of Nic Olivier*. Cape Town: Die Suid Afrikaan, pp. 15-33.
- Hugo, P. (ed.). 1989b. *South African perspectives: Essays in honour of Nic Olivier*. Cape Town: Die Suid Afrikaan.
- John, P. 2003. Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: Using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, 31(4):481-498.
- Joubert, D. 1977. Van Blouboek tot Blouboek. *Maatskaplike Werk*, 13(1):8-15.
- Kaboyakgosi, G. & Mpule, K. 2008. Beyond public administration? HIV/Aids policy networks and the transformation of public administration in Botswana. *Public Administration and Development*, 28(4):301-310.
- Keet, B. 1956. *Whither South Africa?* Stellenbosch: University Publishers.
- Kelman, S. 2005. *Unleashing change: a study of organizational renewal in government*. Washington, DC: Brookings.
- Korf, L. 2010. DF Malan: A political biography. Doctoral dissertation. Stellenbosch: University of Stellenbosch.
- Lazar, J. 1987. Conformity and conflict: Afrikaner Nationalist politics in South Africa, 1948–1961. Doctoral thesis. Oxford: Oxford University.
- Lazar, J. 1988. The role of the South African Bureau of Racial Affairs (SABRA) in the formulation of apartheid ideology, 1948–1961. In *Societies of southern Africa in the 19th and 20th centuries*, Vol. 14. London: Institute of Commonwealth Studies, University of London, pp.96-109.
- Lewsen, P. 1987. Liberals in politics and administration, 1936–1948. In Butler, Elphick & Welsh (eds). *Democratic liberalism in South Africa*. Middletown, Conn: Wesleyan University Press, pp. 98-115.
- Lodge, T. 2002. South Africa: Historical franchise arrangements. Extracted from: Lodge, T, Kadima, D & Pottie, D (eds). 2002. *Compendium of Elections in Southern Africa* (2002), African Democracy Encyclopaedia Project. Electoral Institute for Sustainable Development in Africa (EISA), pp. 292-294. <https://www.eisa.org/wep/soubg2.htm>. [25 Oktober 2021].
- Maharaj M & Jordan, ZP. 2021. *Breakthrough: The Struggles and Secret Talks that Brought Apartheid South Africa to the Negotiating Table*. Johannesburg: Penguin.
- Malherbe, EFJ. 1988. Die grondwetlike voorstelle van 1977. In Faure, AM, Kriek, DJ, Labuschagne, GS, Louw, A du P & Venter, J (reds.). *Suid-Afrika en die demokrasie*. Pinetown: Owen Burgess Uitgewers, pp. 303-325.
- Maritz, PJ. 2003. *Ben Marais (1909–1999): The Influences on and Heritage of a South African Prophet during Two Periods of Transformation*. Unpublished Doctoral dissertation. Pretoria: University of Pretoria.
- Marsh, D & Smith, M. 2000. Understanding policy networks: Towards a dialectical approach. *Political Studies*, 48(1):4-21.
- Marx, C. 2010. From trusteeship to self-determination: L.J. du Plessis' thinking on apartheid and his conflict with H.F. Verwoerd. *Historia*, 55(2):50-75.
- Mintrom, M. 2019. So you want to be a policy entrepreneur? *Policy Design and Practice*, 2(4):307-323.
- Mintrom, M & Norman, P. 2009. Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, 37(4):649-667.
- Munger. E. 1956. *An intimate account of SABRA's origins, leadership, organization, and views; and its interaction with Afrikanerdom's church, press, party, and public: A letter from Edwin S. Munger*. South African Bureau of Racial Affairs. New York, NY: American Universities Field Staff.
- Nasionale Party. 1977. *Pro-Nat*. Mondstuk van die Federale Raad van die NP. Pretoria: Nasionale Party.
- Overseas Development Institute. 2014. *ROMA: A guide to policy engagement and influence*. <https://odi.org/en/about/features/roma-a-guide-to-policy-engagement-and-policy-influence/>. [25 Oktober 2021].
- Paton, A. 2011 [1962]. *Non-racial democracy: The policies of the Liberal Party of South Africa*. Johannesburg: Politicsweb.
- Petridou, E, Aflaki, I & Miles, L. 2015. Unpacking the theoretical boxes of political entrepreneurship. In Petridou, Aflaki & Miles (eds). *Entrepreneurship in the polis: Understanding political entrepreneurship*, Burlington, VT: Ashgate, pp. 1-16.

- Petridou, E, Becker, P & Sparf, J. 2021. Policy entrepreneurs in public administration: A social network analysis. *Politics & Policy*, 49(2):414-445.
- Posel, D. 1987. The meaning of apartheid before 1948: Conflicting interests and forces within the Afrikaner Nationalist alliance. *Journal of Southern African Studies*, 14(1):123-139.
- Posel, D. 1991. *The making of apartheid 1948–1961*. Oxford: Clarendon Press.
- Potgieter, P. 1981. L. J. du Plessis as ‘Politieke Profeet’. *Koers*, 46(1):8-30.
- Pretorius, L. 1985. Suid-Afrikaanse kommissies van ondersoek – ’n Sosiologiese studie. Doktorale proefskrif. Stellenbosch: Universiteit van Stellenbosch.
- Robertson, J. 1971. *Liberalism in South Africa, 1948–1963*. Oxford: Clarendon Press.
- RSA Interim Memorandum. 1976. *Provisional comments by the government on the recommendations of the commission of inquiry into matters relating to the Coloured population group*. WPS/1976. Pretoria: Government Printer.
- RSA. 1977. *Witskrif oor die verslag van die kommissie van ondersoek na aangeleenthede rakende die Kleurlingbevolkingsgroep*. WP.D. – ’77. Pretoria: Staatsdrukker.
- RSA. 1979. Konsepwetsontwerp. *Staatskoerant* 6386, 3 April. Pretoria: Staatsdrukker.
- RSA. 1983. *Grondwet, 1983*. Pretoria: Staatsdrukker.
- Sabatier, P & Weible, C. (eds). 2014. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- SABRA. 1949–1979. *Papers of SABRA* (South African Bureau of Racial Affairs) 1949–1979. Archive of Contemporary History (ARCA). Bloemfontein: ARCA. PV 630.
- SABRA. 1961. *Bevindinge en aanbevelings van die uitvoerende komitee n.a.v. die verslag van die komitee insake Kleurlingsake*. Johannesburg: SABRA.
- Saks, DY. 1991. The failure of the Coloured Persons’ Representative Council and its constitutional repercussions, 1956–1985. MA thesis. Grahamstown: Rhodes University.
- Scher, DM. 1983. The disenfranchisement of the coloured voters, 1948–1956. Doctoral dissertation. Pretoria: University of South Africa.
- Scholtz, GD. 1967. *Die ontwikkeling van die politieke denke van die Afrikaner: 1652–1948*. Volumes 1-8. Johannesburg: Voortrekkerpers.
- Schüler, G. 1989. Stellenbosch en SABRA jare. In Hugo (ed.). *South African perspectives: Essays in honour of Nic Olivier*. Cape Town: Die Suid Afrikaan, pp. 1-14.
- Serfontein, JHP. 1970. *Die verkrampte aanslag*. Kaapstad: Human & Rousseau.
- Skogstad, G. 2005. Policy networks and policy communities: Conceptual evolution and governing realities. Paper prepared for the workshop on Canada’s contribution to comparative theorizing. <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Skogstad.pdf> [17 October 2021].
- Taylor, JA. 2010. With her shoulder to the wheel: the public life of Erika Theron (1907–1990). Doctoral dissertation. Pretoria: UNISA.
- Terblanche, HO. 2006. Eerw. Allan Hendrickse en die Driekamerparlement: Persepsies en Werklikheid. *Joernaal vir Eietydse Geskiedenis*, 31:144-161.
- Theron, E. 1964. (red.). *Die kleurlingbevolking van Suid-Afrika*. ’n Verslag van ’n komitee van die Suid-Afrikaanse Buro vir Rasse-Aangeleenthede (SABRA) Insake die Kleurling. Stellenbosch: Universteitsuitgewers.
- Theron, E. 1983. *Sonder hoed of handskoën: synde ’n klompie informele herinneringe waarin die kind (meesal) op sy naam genoem word*. Kaapstad: Tafelberg.
- Theronkommissie. 1976. *Verslag van die Kommissie van Ondersoek na aangeleenthede rakende die Kleurlingbevolkingsgroep*. R.P. 38/1976. Pretoria: Staatsdrukker.
- Theron, E & Du Toit, J. 1977. *Kortbegrip van die Theron-verslag*. Kaapstad: Tafelberg.
- Van der Ross, RE. 1986. *The rise and decline of apartheid – A study of political movements among the Coloured people of South Africa, 1880–1985*. Cape Town: Tafelberg.
- Van der Westhuizen, C. 2007. *White power and the rise and fall of the National Party*. Cape Town: Zebra Press.
- Van Niekerk, AA. 2017. A department under siege: How Philosophy at Stellenbosch was split in order to survive. *Stellenbosch Theological Journal*, 3(1):451-473.
- Van Staden, M. 2019. The liberal tradition in South Africa, 1910–2019. *Econ Journal Watch*, 16(2):258-341.

- Van Wyk, A. 2005. Die rol van die verligtes in die Nasionale Party in die politieke ontmagting van die Afrikaner, 1966-1994. Ongepubliseerde Magisterverhandeling, Pretoria: UP.
- Vigne, R. 1997. *Liberals against apartheid: A history of the Liberal Party of South Africa, 1953–1968*. London: Palgrave Macmillan.
- Vosloo, W. 2020. Telefoniese gesprek tussen outeur en prof. Vosloo op 20 Junie 2020.
- Webster, A. 2018. Racial liberalism and the South African Institute of Race Relations, 1929–1950. MA dissertation. Dar es Salaam: University of Dar es Salaam.
- Welsh, D. 2009. *The rise and fall of apartheid*. Johannesburg: Jonathan Ball Publishers.
- Whisson, MG. 1976. Missing the point – The Theron Commission report. *Reality* 8(4):10-11.
- Wollheim, O. 1977. *Theron Commission comments*. Cape Town: SA Institute of Race Relations.
- Zahariadis, N & Buckman, M. 2016. *Handbook of public policy agendasetting*. Cheltenham: Edward Elgar.