

ONDERVERDELINGS ONDER DIE ORDONNANSIE OP GRONDGEBRUIKBEPLANNING

Len van der Merwe

Van der Merwe, Duxbury en Dunn, Paarl

Under the Land Use Planning Ordinance subdivision of land becomes a more technical process, following broader planning decisions taken during structure planning and the preparation of zoning schemes. Several old procedures and principals are affected. Minor subdivisions and the Townships Board, which played an important role in the past, disappear.

Land must now be zoned 'in a manner permitting of subdivision' before an application to subdivide can be granted. Rezoning and subdivisional applications can be submitted simultaneously. (This paper questions the necessity for the subdivisional area zoning.) In the case of infilling, local authorities can process subdivisions within defined parameters within which the land is regarded as being suitably zoned. Other exempted subdivisions are also described.

Several other aspects of the Ordinance are discussed, i.a. that need is no longer a criterion in the evaluation of subdivisional applications, that uniform design standards are prescribed in respect of layouts and services, and that provision is made for home owner's associations.

INLEIDING

Een van die doelwitte van die nuwe Ordonnansie op Grondgebruikbeplanning (15/1985) is om die pro-sessering van onderverdelings te ver-gemaklik en te bespoedig. Dit word ver-wag dat namate die nodige struk-tuurbeplanning gedoen word en sone-rings paslik toegeken word die toe-staan van onderverdelings 'n mega-niese handeling sal word. Waar dit in die geval van die ou Ordonnansie op Dorpe (33/1934) 'n primêre doelstel-ling was om onderverdelings te be-heer, het die klem nou na die beheer

oor beplanning verskuif. Die uitlê van onderverdelings word eerder as 'n tegniese ontwerpaksie as 'n be-planningsaksie gesien.

BELANGRIKE VERANDE-RINGE

Twee bekende instellings onder die ou Ordonnansie wat nou gaan ver-dwyn is klein onderverdelings en die Dorpekommissie.

Klein onderverdelings

Die onderskeid tussen 'klein on-derverdelings' en 'dorpstigting' is afgeskaf. Die onderskeid tussen die twee tipes van onderverdeling het in elk geval in die afgelope tyd minder belangrik geword deurdat goed-keuringsmagte wat die Landmeter-generaal voorheen gehad het (en ver-loor het), na verloop van tyd, onder sekere omstandighede, aan plaaslike owerhede gegee is en in ander gevalle volgens 'n rangorde aan plaaslike owerhede toevertrou is. Hier word in die eerste plek gedink aan die ou arti-kel 9(13) onderverdelings en in die tweede plek aan die latere delegering van goedkeuringsmagte aan plaaslike owerhede in ooreenstemming met die peil van beplanningsbeheer wat die onderskeie plaaslike owerhede bereik het. Daar word in die nuwe Ordon-nansie op laasgenoemde beginsel voortgebou.

Omdat die goedkeuringsmagte van 'n plaaslike owerheid se klassifikasie vir hierdie doel afhang, en die goedkeuringsproses deur besware geraak word, het die aantal katego-rië waarin onderverdelings groepeer kan word, vermeerder.

Dorpekommissie

Die Dorpekommissie was voorheen die liggaam wat oor kadastrale on-

derverdelings moes waak. Met die nuwe Ordonnansie het die Dorpe-kommissie verval. 'n Nuwe liggaam, die Beplanningsadviesraad, is in die lewe geroep maar die funksie daarvan is breër as die van sy voorganger. Die Beplanningsadviesraad waak oor alle beplanningsbeginsels wat deur die Ordonnansie geraak word.

Dit was in die verlede moontlik om voorgestelde of geweierde aansoeke met die voorsitter van die Dorperaad te bespreek. Dit was 'n permanente pos en sy deur het feitlik te alle tye vir betrokkenes oopgestaan, en hy het vrylik raad gegee oor die meriete van 'n aansoeker se saak. In sommige gevalle, waar dit moontlik was om dit te doen sonder om die *functus officio* reël te breek is aansoeke wat voorheen geweier is, heroorweeg en vir goedkeuring aanbeveel.

Hy het daadwerklik bygedra tot die doeltreffende funksionering van die beheerproses. Die weglating van 'n soortgelyke permanente aanstelling laat 'n groot leemte.

ONDERVERDELINGSGBIEDE

Kragtens artikel 22 mag geen aansoek om onderverdeling waarby 'n ver-andering van sonering betrokke is, oorweeg word nie, tensy en totdat die betrokke grond ingevolge Hoofstuk 2 op 'n wyse gesoneer is wat on-derverdeling toelaat.

Die Direkteur van Plaaslike Bestuur is van mening dat geen grond in Kaap-land voor 6 Junie 1986 op 'n wyse ge-soneer was wat onderverdeling son-der hersonering moontlik gemaak het nie. Hy beweer dat geen sonerings onder die Dorpeordonnansie on-derverdelingsregte toegeken het nie. Daar bestaan hieroor 'n redelike mate van meningsverskil onder die gele-

dere van die eiendomsbedryf. Waar dit voorheen 'n geval van meningsverskil was, poog die nuwe Ordonnansie om enige onsekerheid daaromtrent uit die weg te ruim.

Kragtens die skemaregulasies (skemareg. 3.2)¹ word dit in sekere gevalle tog beskou dat grond op 'n wyse gesoneer is wat onderverdeling toelaat. (Sien 'Invulling' hieronder.) Met verwysing na die meningsverskil hierbo vermeld, kan beweer word dat waar geen verandering van gebruik plaasvind nie, daar rede is om te dink dat onderverdelingsregte wel aan sekere eiendomme kleef.

Kragtens die skemaregulasies wat die Administrateur op 6 Junie 1986 kragtens artikel 7(2) afgekondig het, word die begrip van 'n 'onderverdelingsgebied' geskep en omskryf.² Behalwe as daar aan sekere vereistes voldoen word en plaaslike owerhede oor die nodige magte beskik, moet alle grond, voor onderverdeling kan geskied, hersonereer word na 'n onderverdelingsgebied. Indien daar gelyktydig 'n verandering van gebruik plaasvind, moet gelyktydig aansoek gedoen word vir die paslike hersonering.

Tot 'n mate word die regte wat aan eiendomme gekleef het as gevolg van sonerings onder dorpsaanlegskemas eerbiedig. Indien voorheen gemeen was dat enkelwoonsonering in die geval van groot stukke grond onderverdelingsregte geïmpliseer het, word alle twyfel daarvoor nou uit die weg geruim.

Daar word egter voorsiening gemaak vir vrystelling van die voorwaarde van hersonering tot onderverdelingsone. In die skemaregulasies word voorsiening gemaak vir sekere 'invullings' wat vrygestel is, asook by bestaande behuisingskemas (skemaregulasie 3.2.4). In 'n omsendbrief word daar ook sekere vrystellings verleen kragtens artikel 23 van die Ordonnansie.

Invulling

Skemaregulasie 3.2 maak voorsiening vir vrystelling, in sommige gevalle, van die vereistes van hersonering na onderverdelingsone. Daarvolgens word onderverdeling sonder verwysing

na die Administrateur toegelaat op grond buite onderverdelingsgebiede, waar die onderverdeling as 'n 'invulling' beskou kan word. Indien besware teen die aansoek ontvang word, verval die vrystelling en moet die aansoek na die Administrateur gestuur word.

Die vrystelling hang egter af van die plaaslike owerheid se klassifikasie.³ In die geval van groep A plaaslike owerhede is dit grond met 'n onderverdelingspotensiaal van tot 10 erwe, en in die geval van groep B plaaslike owerhede tot 40 erwe. In beide gevalle word openbare plekke en bestaande strate ingesluit maar word die skepping van nuwe strate nie as deel van invulling beskou nie. 'n Wysigende regulasie om die verbod op nuwe strate weg te laat, is onlangs gepubliseer. In die geval van groep C plaaslike owerhede word grond met 'n invullingspotensiaal van tot 100 erwe as geskik gesoneer beskou.

Die begrip 'invulling' word volledig in skemaregulasie 3.3 omskryf. Dit word neergelê dat indien grond nie aan die omskrywing voldoen nie, dit eers as 'n onderverdelingsgebied goedgekeur moet word.

Vrystellings

In sy omsendbrief PB.17/1968 (9-7-1986) het die Direkteur van Plaaslike Bestuur verdere vrystellings kragtens artikel 23 toegestaan, dit wil sê, die aansoek om onderverdeling kan direk behandel word sonder vooraf toestemming van die Administrateur.⁴

- Die onderverdeling van grond vir die doeleindes van die bou of veranderinge aan paaie of enige ander saak wat daarmee in verband staan.
- Onderverdelings wat die opmeting van geslote strate en/of openbare oop ruimtes noodsaak ten einde dit met die aangrensende erf of erwe te konsolideer.
- Die onderverdeling van grond ten einde oordrag na 'n plaaslike owerheid, semi-staatsinstelling of ander statutêre liggaam te bewerkstellig.
- Die onderverdeling van grond waar die Staat 'n opmeting kan ver-

eis, ongeag of die Staat die grondeienaar is, of nie.

- Die onderverdeling van grond uitsluitlik vir bona fide landboudeleindes ingevolge die Wet op die Onderverdeling van Landbougrond (70/1970).
- Die onderverdeling van grond met betrekking tot opmetings wat nodig is vir 'n onteiening ingevolge die Onteieningswet (63/1975).
- Die onderverdeling van grond ten einde uitvoering aan 'n hofbeslissing te gee.
- Die onderverdeling van grond om die registrasie van 'n serwituut- of huurgebied op die naam van 'n plaaslike owerheid, die Staat, semi-staatsinstelling of ander statutêre liggaam te bewerkstellig.

WENSLIKHEID

Volgens artikel 36(1) mag aansoeke om onderverdeling slegs op die grondslag van die gebrek aan die wenslikheid daarvan, met verwysing na die struktuurplan, of as gevolg van die uitwerking op bestaande regte (behalwe beskerming teen handelskonkurrensie) geweier word. 'n Belangrike implikasie hiervan is dat aanvraag, of gebrek daaraan, nie meer deur die owerhede oorweeg mag word by die evaluering van 'n aansoek nie.

Waar daar byvoorbeeld 'n groot vraag na kleinhoewes bestaan, kan 'n aansoek vir die skepping van kleinhoewes nogtans geweier word op grond daarvan dat kleinhoewes oor die algemeen as onwenslik beskou word. 'n Voorbeeld van die omgekeerde, naamlik goedkeuring ten spyte van moontlike gebrek aan aanvraag, sou wees waar grond om wenslikheidsredes (dienste, ligging, ens) geskik is vir onderverdeling tot 'n bepaalde grootte. In so 'n geval mag enige gebrek aan aanvraag nie by die owerheid 'n rol speel nie.

Voortydigheid, as 'n faset van wenslikheid, word nog steeds as rede vir weiering beskou. 'n Uitbreiding word as voortydig beskou waar die koste verbonde aan die skepping van dit wat in, en vir, die onderverdeling

benodig word nie deur die verwagte ontwikkelingstempo geregverdig word nie. 'n Ander aspek van voortydigheid is die vermyding van detail beplanning te ver in die toekoms in.⁵

Ook van belang, veral vir ontwikkelaars, is artikel 36(2), omdat dit die mag van 'n plaaslike bestuur om baie spesifiek te wees in sy voorskrifte vir 'n onderverdeling aan bande lê. By die oorweging van detail mag slegs die veiligheid en welsyn van die 'betrokke' gemeenskap 'n rol speel, asook die bewaring van die betrokke natuurlike en ontwikkelde omgewing. Die uitwerking op bestaande regte is ook ter sprake, maar weereens word die beskerming van handelskonkurrensie verbied.

ONGEREGISTREERDE OU ONDERVERDELINGS

Daar word in die Ordonnansie voorsiening gemaak vir erkenning van ou onderverdelings wat plaasgevind het voor die inwerkingtrede van die Ordonnansie op Dorpe en waarvan die goedgekeurde algemene planne in die kantoor van die Landmeter-generaal gebêre is deur hulle as bevestigde onderverdelings in terme van hierdie Ordonnansie te beskou. (art. 23(2)).

BEVESTIGING VAN 'N ONDERVERDELING

Die voorsiening van dienste aan 'n onderverdeling word nou 'n verdere vereiste vir bevestiging daarvan. Die tydperk vir nakoming van die vereistes vir die bevestiging wat in artikel 27(1) opgelê is, en wat nog steeds registrasie van minstens een eenheid insluit, is vyf jaar vanaf toestaan van die onderverdeling ingevolge artikel 25.

BESIT VAN STRATE EN OPENBARE PLEKKE

Nadat 'n onderverdeling bevestig is setel besit van openbare strate en openbare plekke in die plaaslike owerheid. In gevalle van normale behoefte is geen vergoeding betaalbaar nie maar die Administrateur is by magte om beleid te bepaal (art. 28).

Indien 'n plan van onderverdeling verval, val eiendomsreg terug aan die eienaars (art. 32).

HUISEIENAARSVERENIGINGS

Artikel 29 maak daarvoor voorsiening dat die betrokke owerheid kan aandrang op die stigting van 'n huiseienaarsvereniging soortgelyk aan die regs persoon wat tot stand kom tydens verdeling onder die Wet op Deeltitels (66/1971). Hierdie bepaling beïnvloed die aanvaarbaarheid van 'n voorstel. Bestaande huiseienaarsverenigings word ook onder die bepalings van die Ordonnansie gebring.

TOESIG OOR ONDER-VERDELINGVOORWAARDES

Kragtens artikel 31 word bevoegdhede aan die plaaslike owerheid verleen waarvolgens toegesien kan word dat die voorwaardes van onderverdelings nagekom word.

BEBOUING VAN ONBEVESTIGDE ONDERVERDELINGS

Registrasie van grondeenhede kan slegs geskied nadat die voorwaardes nagekom word (art. 31(1)). Die Administrateur of sy gemagtigde mag egter toestemming verleen vir die bebouing van onbevestigde onderverdelings (art. 31(2)).

MISDRYF

Iemand wat die bepalings van artikel 23(1) oortree, d.w.s. grond sonder toestemming onderverdeel, is aan 'n misdryf skuldig (art. 46).

Daar moet op die breë omvang van die omskrywing van 'onderverdeel' gelet word. So byvoorbeeld word die verkoop van opsies verbied. Grond mag byvoorbeeld ook nie vir onderverdeling voorberei word alvorens toestemming verleen is nie (art. 1(xviii)(c)). Selfs die skoonmaak van bos ten einde 'n beoogde uitleg te toets kan moontlik as voorbereiding vir onderverdeling vertolk word. Die rede vir die breë omskrywing is om te voorkom dat besluitnemers onder maatskaplike druk geplaas word.

UITLEGSTANDAARDE

Die regulasies is verander en gaan uitgebrei word om onder andere voorsiening te maak vir die neerlegging van standarde betreffende die ontwerp van strate. Genoemde standarde word in die dokument *Guidelines for the provision of engineering services in residential townships* (1983) bevat wat deur die voormalige Departement van Gemeenskapsontwikkeling uitgegee is. Hierdie uitbreiding van die regulasies werk standaardisering in die hand.

Artikel 36(2), wat die plaaslike bestuur se mag om detail voor te skryf beperk, is ook hier ter sprake.

PROSEDURE VAN AANSOEK

Die roete van 'n onderverdelingsaansoek word skematies in Figuur 1 voorgestel:

TEN SLOTTE

Die nuwe Ordonnansie en die toepassing daarvan verskil in belangrike opsigte van die oue. So word byvoorbeeld voorsiening gemaak vir verwerping van onvolledige aansoeke. Aansoekers word dus gemaan om aansoeke deeglik voor te berei, ten einde vertragings weens verwerping te voorkom. Dit is onwaarskynlik dat die reg van verwerping onnodig streng toegepas sal word en dit word aanvaar dat aansoeke deur amptenare in 'n gees van hulpvaardigheid behandel sal word.

Beroepslui en amptenare is nog nie ten volle met die nuwe prosedure vertrou nie. 'n Mate van onsekerheid en verwarring bestaan nog in plekke en gee aanleiding tot vertragings. Mettertyd sal die struktuurplanne, wat die basis van die filosofie van onderverdelings vorm, goedgekeur word en sal sake, namate die roetine meer bekend word, gladder verloop. Van die haakplekke is reeds deur regulasies verwyder, en nog aanpassings kan verwag word!

Hierdie Ordonnansie beliggaam die insette van alle belanghebbende sektore. Deurlopende openhartige

samewerking, wat destyds met die formulering van die Ordonnansie geopenbaar is, is steeds nodig om te verseker dat hierdie instrument vir die beskerming van eienaarsbelange, en vir die bevordering van openbare belange, ten beste benut mag word.

NOTAS

¹ Hier word verwys na skemaregulasies wat deur die Administrateur kragtens artikel 7(2) afgekondig is, en wat betrekking het op artikel 9 (PK 334/1986, Offisiële Koerant 4429, 6 Junie 1986). Die skemaregulasies is van toepassing op plaaslike besture aangegee in bg. skemaregulasies, dit is dié plaaslike besture wat 'n dorpsaanlegskema gehad het by die inwerkingtreding van die nuwe Ordonnansie. Die skemaregulasies is dus aanvullend tot die bestaande skemaregulasies van daardie plaaslike besture, dit wil sê, die vroeëre dorpsaanlegskema-regulasies. Hierteenoor is die *Skemaregulasies ingevolge artikel 8* (PK 353/1986 Offisiële Koerant 4431, 20 Junie 1986) ingestel vir die ander plaaslike besture. Om verwarring te voorkom sal na lg. as artikel 8 skemaregulasies verwys word.

² Hier word ook verwys na artikel 7(2) skemaregulasies. Volgens skemaregulasie 1.6 is 'n 'onderverdelingsgebied' 'n gebied wat as sodanig hersoneer is, maar onderworpe aan: (1.6.1) 'n digtheidvereiste; (1.6.2) die voorwaardes in bepaling van hierdie skemaregulasies; (1.6.3) die beplanningsbepalings van enige toepaslike struktuurplan; en (1.6.4) enige ander voorwaardes wat tydens die goedkeuring van die hersonering bepaal is. Dieselfde woorde word gebruik in die artikel 8 skemaregulasies se woordomskrywing. Verder word in die artikel 8 skemaregulasies bepaal dat: 'In hierdie sone (onderverdelingsone) kan grond onderverdeel word ooreenkomstig voorwaardes neergelê deur die Administrateur ... by hersonering ... na die onderverdelingsone.' (Art. 8 skemareg. 3.30).

³ Volgens skemaregulasie 1.3 tot 1.5 (d.i. art. 7(2) skemaregulasies) word alle plaaslike owerhede in die Kaapprovinsie in drie klasse ingedeel. Vir dié doel is die 15 klasse vir die bepaling van 'n stadsklerek se salaris gebruik. In groep C is Kaapstad, die Kaapse Afdelingsraad, Port Elizabeth, Oos-Londen en Kimberley.

⁴ Die lys van vrygestelde onderverdelings is herhaal in omsendbrief PB. 21/1986 (5-9-1986) met 'n enkele wysiging.

⁵ As dit nog lank gaan neem voordat 'n uitleg ontwikkel gaan word is dit nie wenslik om te veel detail aan te dui nie, want teen die tyd dat die uitleg gebou word, is die waarskynlikheid groot dat die detail verander sal moet word. Dit wil sê, daar is 'n sterk moontlikheid dat dit tot onnodige dubbelwerk sal lei deur almal betrokke by die uitleg, ontwikkelaar, plaaslike owerheid en Provinsie.

FIGUUR 1: VLOEINET VAN 'N AANSOEK OM ONDERVERDELING

