

BYDRAE TOT DIE PROBLEEM VAN GRONDBESIT IN DIE NUWE ONTWIKKELINGSMILIEU

PROF. D. PAGE

Innovations in different forms of land tenure have been applied recently in several African countries. All seem to favour a form of leasehold in preference to freehold for the better control of development and for the possible consolidation of holdings at a later stage.

Two models of land tenure on irriga-

tion schemes in Ciskei are described. In addition to short-term leasehold in these holdings tenure is also conditional to satisfactory performance under supervision and also to continuous occupation of the holdings to prevent periodic dereliction for more lucrative employment in the foreign labour markets.

Mention is also made of the need to provide agricultural settlements in the peripheral areas in the Republic of South Africa abutting international boundaries for purposes of defence and of introducing leasehold tenure of the Ciskeian type to ensure permanent residence and high performance standards.

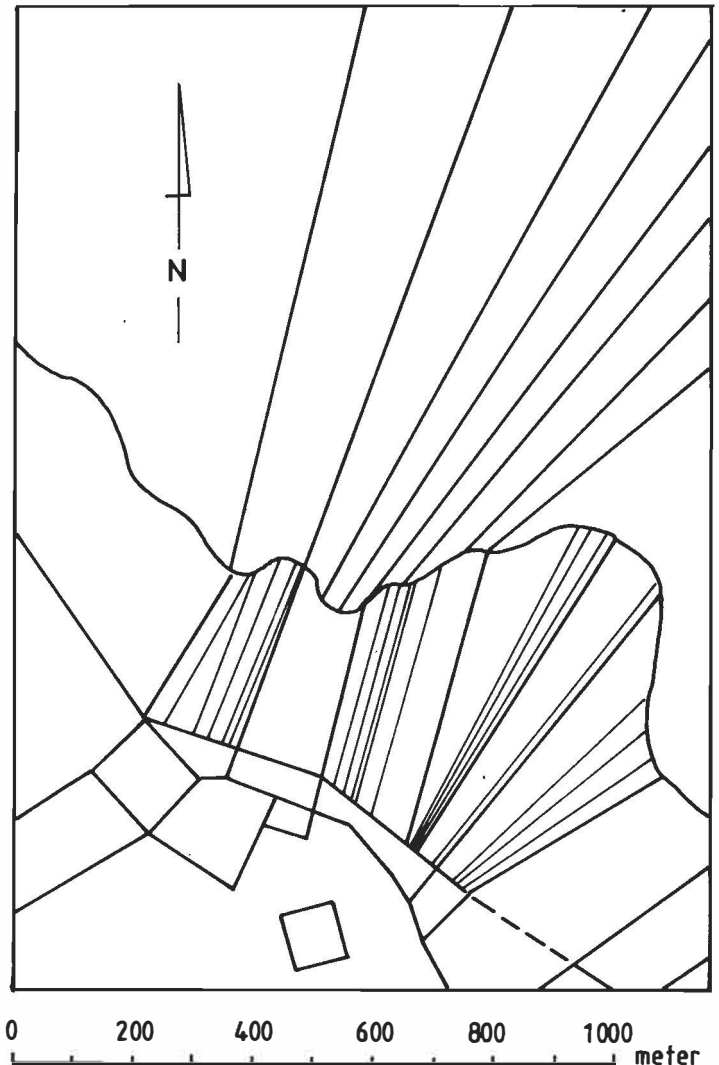
1. PROBLEME GEASSOSIEER MET DIE HUIDIGE STELSLS

Dit is opvallend dat daar oral in Afrika tans oorweging geskenk word aan die instelling van 'n grondregistrasiesstelsel en 'n aanpassing van die inheemse grondbesitstelsels by die moderne vereistes vir ekonomiese ontwikkeling. In hierdie artikel word daar, onder andere, verwys na verskeie referate wat gelewer is by die kongres van die Internasionale Federasie van Landmeters (F.I.C.) wat in Augustus 1981 gehou is te Montreaux in Switserland oor hierdie beweging in Afrika.

Dit word beweer dat die tradisionele en ander heersende vorms van grondbesit in Afrikalande 'n struikelblok vorm tot die ontplooiing van kommersieële landbou uit die tradisionele bestaanseconomie. Dit het byvoorbeeld tans vir 'n boer nodig geword om permanente strukture op sy hoewe op te rig, sy veekudde — terwille van bewakende teling en vrywaring teen siekte — af te kamp uit die meentweidings soos dit tans bestaan, en om sy grond as sekuriteit te kan verpand as teenprestasie vir die verkryging van krediet vir hierdie belangrike stappe tot modernisasie.

Daarenteen word algehele ewigduurende vrypag, soos dit in die Blanke Suid-Afrikaanse ekonomie bestaan, ook nie as gewens beskou nie. In die enkele gevalle waar grond in vrypag toegesê is aan Swartes in die vroeë Ciskei en elders (Sien Figure 1 en 2)

Nedersetting uitgelê in Vrypag in 1833 in die Katriviervallei



Figuur 1

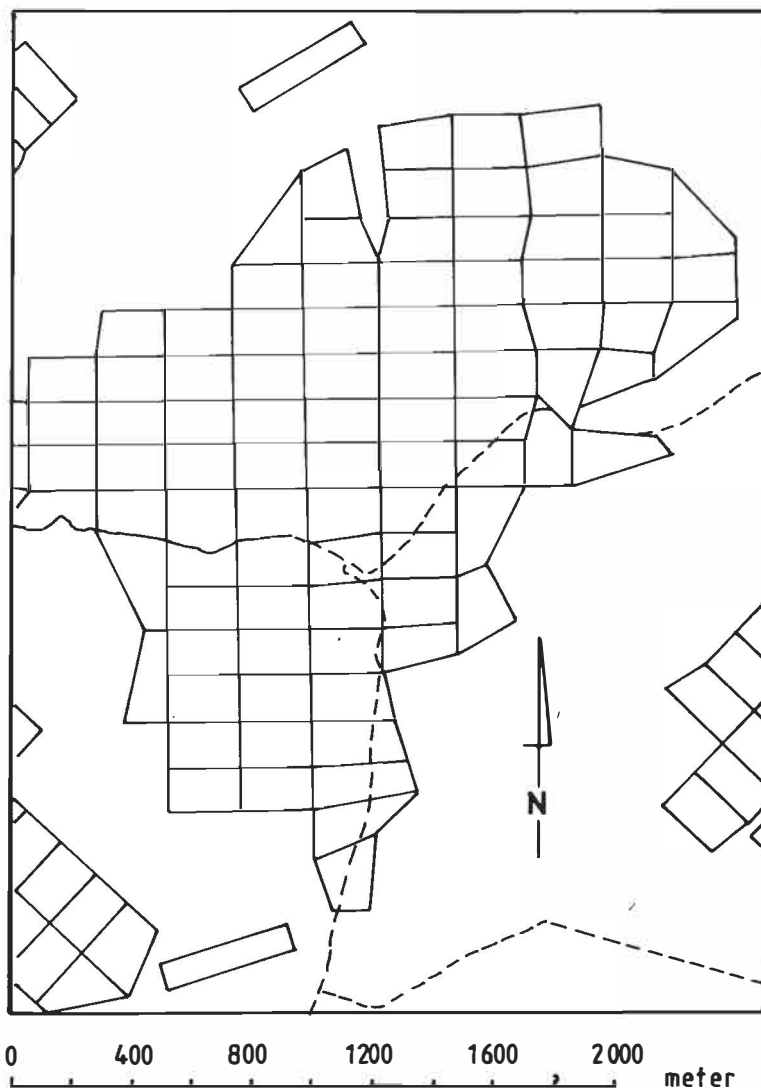
word ernstige probleme ondervind met die oorgang na ekonomiese landboubenutting van die grond. Die hoewes is in die eerste plek te klein en die eienaars is verplig om as kontrakarbeiders in Blanke gebiede te gaan werk vir 'n aanvullende heenkome. Intussen klou hulle vas aan hulle hoewes met die gevolg dat konsolidasie van owerheidsweë en volle benutting deur toesegging aan professionele boere daarna, nie moontlik is nie.

Figuur 1 toon 'n voorbeeld van 'n vroeë uitgifte van hoewes in 1833 deur Stockenström in die Katriviervallei. Die gemiddelde grootte van 'n hoeve was 2½ ha (3 morges) met gemeenskap-

like weidingsregte op naasliggende grond (Standard Encyclopaedia for Southern Africa). Hierdie meente is later ook onderverdeel. Die figuur toon tot hoe 'n mate hierdie kosbare landbougrond permanent versnipper is.

'n Voorskrif by die registrasie van titel was dat boere hulle onderskeie hoewes permanent moes bewoon. Die doel van hierdie skema was om 'n permanente grensbesettingstrook te skep tussen 'n pro-koloniale faksie en destydse vyandige groep. Konsolidasie van enkele hoewes het wel mettertyd geskied deur grootskaalse grondverlating en aankoop daarvan deur aangrensende eienaars.

Nedersetting van Kleinhoewes uitgelê in Vrypag in Ciskei in die vorige Eeu



Figuur 2

Figuur 2 toon een van 'n reeks nedersettings in hoewes wat ook in vrypag uitgegee is in die koloniale tye, in die omgewing van King William's Town, op stamgrond. Baie van hierdie hoewes word nie ekonomies benut nie en sommige is ook onbeset en dit is uiters moeilik om hierdie grond om te skep tot kommersiële landbou deur konsolidasie en wisseling van eienaars.

2. GRONDBESSETTING DEUR SWARTES IN SUID-AFRIKA

Die ontplooiing van die huidige grondbesitstelsels vir Swartes in Suid-Afrika kan kortliks soos volg beskryf word. Van die begin af het daar sekere tradisionele stamgronde ontstaan deur geleidelike besetting van Swart immigrante uit die Noorde. Die beste voorbeelde hiervan is Botswana, Lesotho en Swaziland. Maar in elkeen van die gebiede wat tans die vier provinsies vorm en waarin daar direkte konfrontasie plaasgevind het tussen Swart en Blank het daar ook meer verspreide stamgebiede ontstaan. Hierdie gebiede is mettertyd afgebaken as "lokasies" deur administratiewe voorskrif deur, onder andere Sir Harry Smith in die Xhosagebiede na die grensoorloë, in Natal deur Shepstone en in Transvaal onder invloed van Shepstone voor die Eerste Vryheidsoorlog.

In hierdie stamgebiede is die tradisionele vorm van grondtoesegging toegepas. Volgens hierdie stelsel word grond beskou as gemeenskaplike eiendom van die stam en word dit beheer en toegesê aan 'n stamgenoot deur die stamhoofman of anders deur die opperhoof. Die toesegging is gemaak volgens behoefte en in grootte beperk tot wat die gesin kan bewerk. Onder sekere omstandighede kan die grond teruggeneem word. Geen onderskeid is gemaak tussen woongebiede en landbougrond nie.

In die koloniale tydperk is hierna op baie beperkte skaal in Kaapland grond in vrypag aan Swartes toegesê en in die Akteskantoor geregistreer. Figure 1 en 2 soos beskryf in die vorige afdeling toon tipiese voorbeelde. Die ondoeltreffendheid van hierdie toeseggings kan beoordeel word, nie slegs volgens die groottes van die persele nie maar ook aan die feit dat 'n spontane

herroeping van grondtitel in geval van persone wat die doeltreffend boer nie of wat vir lang tye afwesig is, nie meer deur die stamowerheid toegepas kan word nie.

Onder die Landewet vir Swartes van 1913 is die lokasiestelsel verstewig maar is daar ook voorsiening gemaak van grond wat deur Swartes verkry kon word in die sogenaamde "ingelyste" gebiede. Weens algemene armoede is baie min grond aangekoop deur individue.

In die daaropvolgende Wet no. 18 van 1936 (Swartes Lande- en Trustwet) is meer grond beskikbaar gestel vir Swartes in die vorm van "oopgestelde" gebiede volgens 'n vaste kwota vir elke Provinsie. Die Trust, tans bekend onder die naam Suid-Afrikaanse Ontwikkelingstrust, moet optree as trustees van Swartes vir die aankoop van grond in die oopgestelde gebiede en het ook die opdrag om die aangekoopte grond te beplan en te ontwikkel vir besetting deur Swartes.

Die beplanning het daaruit bestaan dat 'n onderskeid gemaak is tussen woonpersele in afgebakende woonbuurte, akkerbougrond in afgebakende landbougebiede en gemeenskaplike weidingsmeente daaromheen. "Ekonomiese" eenhede is geskep volgens die vrugbaarheid van die grond en die drakrag van die weiding sodat 'n gesin teoreties R120 per jaar sou kon verdien uit sy toesegging. In besproeiingskemas is plote van 1½ morg as 'n ekonomiese eenheid beskou saam met 'n woonperseel en weiding in die meent. Hierdie persele — behalwe die aanspraak op weiding in die meent — is verkoop op huurpag deur die Trust, d.w.s. teen 'n jaarlikse paggeld (quitrent). In dorpe in die sogenaamde Tuislande, tans selfregerende state (in teenstelling met die tans onafhanklike Swart State) kan inwoners hulle erwe koop in ewigdurende vrypag.

3. GRONDBESIT IN ENKELE ANDER AFRIKASTATE

Volgens Pollock (1971) is meeste Swart staatsowerhede in Afrika tans besig met die konsolidasie van stamgronde in individuele hoewes vir toesegging in privaatbesit terwille van meer bekwaame landbou. Die volgende is som-

mige van die besitvorms wat reeds toegepas is:

- (a) Huurpag deur die staat of deur korporasies waardeur gepoog word om nuwe tegnieke in die landbou in te voer;
- (b) Die konsolidasie van hoogs gefragmenteerde lappies grond en die herverdeling in hoewes volgens produksiepotensiaal of beskikbaarheid van water vir besproeiing;
- (c) In sommige gevalle is grondbesetters georganiseer in koöperatiewe verenigings op die mosjavneginsel vir gemeenskaplike gebruik van plaasinsette soos trekkers en ander implemente en die bemaking van produkte;
- (d) Waar plase oorgeneem is van Blanke boere het die ou gebruik om sulke plase in gefragmenteerde eenhede op die tradisionele grondbesitstelsel toe te sê nou sterk teenkanting begin kry en in die algemeen word oorweging geskenk aan die behoud van die ekonomiese eenhede.

Aniyom (1981) beskryf die nasionale grondregistrasiestelsel wat in 1978 deur Wetgewing in Nigerië aanvaar is. Volgens hierdie dekreet verval die besitreg van alle grond terug na die regering wat die grond in trust hou en dit administreer vir die gebruik deur en ten voordele van die hele bevolking.

Die oogmerke van die wetgewing is om

- (a) Grond volgens meriete beskikbaar te stel vir ontwikkeling deur die breë gemeenskap: individue, maatskappye, inrigtings en staatsinstellings;
- (b) 'n Vinnige ekonomiese en maatskaplike hervorming te bewerkstellig;
- (c) Grond as 'n skaars en waardevolle hulpbron ten beste te benut;
- (d) Boere te beskerm teen onregmatige inmenging deur tradisionele ondergeskikte owerhede.

In opvolging van die dekreet is voortgegaan met die opstel van 'n register wat die bestaande gebruike van elke persele sowel as die name van die huidige gebruikers daarvan aantoon. Elke perseel sal voortaan geïdentifiseer kan word aan sy nommer in die register en

die beskrywing en grootte daarvan sowel as die opgemete grense wat mag saamval met bestaande heinings of ander fisiese bakens. Die voorneme is om ook later 'n volledige opname te maak van die grondklasse, plantegroei, benuttingsvorm, verbeterings en dienste. Grondtoesegging sal blykbaar onderhewig wees aan 'n vorm van jaarlikse belasting of huurpag.

4. NUWE RIGTINGS IN CISKEI

4.1 Die algemene beleid

Deur die huidige oorbesetting van grond in Ciskei en ook in die ander Swart Nasionale state in Suid-Afrika en gebrek aan stedelike werkgeleenthede is die verskeie regerings noodgedwonge verplig om immigrante in plattelandse nedersettings te plaas waar persele van so klein as eentiende ha aan gesinne toegesê word. Hierdie vestigingspatroon word as tydelike maatreël beskou en die voorneme is om gesinne geleidelik te absorbeer in die nuwe stedelike groeipunte soos hulle ontplooi.

Vanselfsprekend sou dit die aanpassing by 'n moderniseringsprogram verydeld indien hierdie plote in vrypag aan die setlaars toegesê moes word; dit sou die konsolidasie van die grond en die skepping van ekonomiese landbou-eenhede uiters moeilik maak. Alhier word dit dus deur die Ciskeise regering as noodsaaklik beskou om 'n vorm van huurpag in te stel wat die voordeel inhou van die kommersiële verhandelbaarheid van die grond maar wat dit andersyds ook moontlik maak vir die regering om die grond weer na 'n vaste tydperk terug te vorder.

Ten uitvoere van hierdie beleid is daar reeds etlike nedersettings uitgelê. Twee hiervan hou egter besondere voordele in en word in meer besonderhede hieronder beskryf.

4.2 Die Tyefu landbouprojek

Hierdie besproeiingsprojek langs die Visrivier het ontstaan as 'n spontane oplossing van die drie heersende probleme in groot dele van Ciskei:

- (a) die onproduktiewe benutting van klein lappies grond in 'n barre droë klimaat;
- (b) 'n hoë afwesighedsfaktor weens die nodigheid vir gesinshoofde om

buite Ciskei deur kontrakarheid 'n heenkome te probeer vind, met die gepaardgaande verskynsel dat baie hoewes glad nie bewerk is nie;

- (c) verwaarloosde en verspoede landerye. Die water van die Visrivier is hierbenewens ook te sout vir besproeiing weens die uitgestrekte besproeiingsplase hoër op en die terugvoering na die hoofstroom deur die deurgesypelde grondwater.

Die Departement van Landbou se program is daarop gemik om soveel van die grond langs die rivier as moontlik te konsolideer teneinde 'n besproeiingskema te regverdig; en andersyds is besef dat so 'n skema slegs lonend bedryf kan word indien dit op hoogste bekwaamheidsvlak bedryf word. Vir sukses het die skema dus 'n streng bestuur van die boerdery vereis met die oog op maksimum opbrengs maar terselfdertyd moes die behoudende en opbouende beginsels van grondbenutting volkome gehandhaaf word teneinde die skema oor 'n lang termyn te laat slaag.

Om die betrokkenheid van die stam te bewerkstellig is 'n publieke vergadering belê waarin die skema in fynste besonderhede verduidelik is. Die implikasies was, onder andere, dat tradisionele hoewebesetters hulle aanspraak op die grond moes prysgee en dat die stamowerheid volle beheer verkry oor die grond.

Die skema bestaan uit die volgende elemente:

- (a) 'n Dam buite die rivierloop waarin stormwater van die rivier opgegaar word. Hierdie water is dus minder southoudend as die normale rivierafloop;
- (b) 'n Stamplaas wat 50% van die to-

tale oppervlakte van die besproeiingskema dek en wat bestuur word deur kontrakteurs vir die stam met streng toesig oor die werklui om deur dissiplinerende bekwaamheid en toewyding by die arbeiders aan te wakker as toekomstige selfstandige boere. Die opbrengs van hierdie komponent word gebruik vir gemeenskaplike insette vir die hele skema, insluitende die pomp van water, vervoer en bemarkingsdienste;

- (c) 'n Aantal 4 ha hoewes wat toegesê is aan individuele boere op huurpag. Hierdie boere is streng gekeur volgens ywer en toewyding en bereidwilligheid om landbouvoorskrifte te volg. Meganiese hulpmiddele vir ploeg, saai, besproeiing en oes word onder toesig van die bestuur gedeel tussen die boere en die koste afgetrek van die bruto inkomste van elke boer.
- (d) Die oorspronklike grondbesetters kry vir elke gesin 'n hoeve van 'n kwart ha. Die doel hiervan is om selfs in hierdie vorm van bestaans-ekonomie 'n bekwaamheid aan te wakker wat sal verseker dat elke gesin minstens genoeg sal produseer vir eie voedselbehoefte. Die grond word in geheel met die hand bewerk en besproei. Dit blyk dat hierdie boere — meesal vrouens — tans meer produseer op die kwart ha plote as voorheen op hulle veel groter toeseittings.
- (e) Om die beskikbare landbougrond optimaal beskikbaar te stel word al die inwoners van die skema in 'n sentrale woondorp gehuisves waar hulle kan deel aan die gemeenskapsdienste soos gesuiwerde water, riolering, die skool en 'n kliniek.

Ondervinding toon dat suksesvolle boerdery op hierdie stadium slegs moontlik is onder streng toesig met 'n huurpagstelsel, voorwaardelik aan bewaam benutting van die grond deur die paghouer. Nog 'n belangrike effek van hierdie projek is dat die rol van die stamowerheid 'n sterker beslag kry.

4.3 Die Keiskammabesproeiingskema

In teenstelling met die Tyefuskema op stamgrond is die Keiskammaskema uitgelê op staatsgrond wat voorheen in besit was van die Suid-Afrikaanse Ontwikkelingstrust.

Die komplekse van 10 besproeiingskemas behels 175 hoewes van 4 ha elk. Die middelste skema dien as hoofkwartiere en hierop is die administrasiekantore, implementstore, pakkamers en melkversorgingsgebou geleë.

Fisies is daar 'n goeie ooreenkoms met die vroeër vrypagkemas soos dié wat op Figuur 2 geïllustreer word behalwe dat hierdie skema van besproeiingswater bedien is en daar ook 'n padstelsel uitgelê is om elke hoewe toegang te verleen tot die publieke kommunikasiestelsel. Elke hoewe skakel ook in by die gemaanskaplike diensdepot en 'n kommunale bemarkingstelsel.

'n Belangrike verskil is ook dat hierdie hoewes nie in vrypag permanent toege-sê word nie maar in huur, eerstens vir 'n proefjaar en daarna vir vyfjaar periodes. Die grond kan dus maklik herwin word deur die staat indien dit nie ten beste voordeel benut word nie of indien 'n proses van konsolidasie later toegepas moet word.

5. TOEPASSING IN GRENSGEBIEDE

Ten spyte van die beste bedoelings sal

daar waarskynlik gereeld grensprobleme bestaan tussen twee of meer onafhanklike soewereine state. Langs die grens tussen die Bondsrepubliek van Duitsland (BDR: Wes-Duitsland) en die Federale-Demokratiese Republiek (FDR: Oos-Duitsland) verskyn 'n tipiese sone van ekonomiese vertraging en ontvolking; en as teenvoeter is 'n program ingestel deur die BDR om dié sone te reaktiveer. Die landbou word voorsien van goeie infrastruktuur en institusionele dienste en sodoende word gunstige toestande geskep vir besetting van die bodem.

In Suid-Afrika is daar nie slegs 'n indringende behoefte aan besetting van die perifere gebiede vir verdedigingsdoeleindes nie maar is daar ook behoefte aan die doelmatige ontginning van die landboupotensiaal van hierdie afgeleë gebiede. Sommige bestaan uit ryk landbougrond met goeie waterbronne.

Om besetting aantreklik te maak sal dit nodig wees vir investering van groot bedrae om die nodige infrastruktuur en dienste te skep in die vorm van besproeiingskemas, paaie, huise, skole en gesondheidsdienste. Moet toesegging van hierdie plase, soos in die verlede, op ewigdurende vrypag geskied of op huurpag, voorwaardelik aan permanente besetting en volledige benutting?

Die toesegging deur die Kaapse Koloniale Regering in die Katriviervallei in 1833 kan as les dien: eerstens vir die konsep van permanente besetting en tweedens as waarskuwing teen die gevare wat vrypag inhou van onherroeplike besit sonder beheer. Hopelik sal die grensplase ook in beter en meer funksionele vorm uitgelê word as die dun repies soos hulle verskyn in Figuur 1.