

offers settlement benefits which do not exist on the Cape Flats, such as communication routes to the resources of the interior, supply routes, easy access to the sea and more than enough space for expansion in the long-term. In due course a stable labour pool will also be established at Atlantis.

Although the development of an axis along the West Coast component of the Western Cape has been given priority, it does not imply that growth in the remainder of the area must come to a standstill. There are a number of centres in the fringe area and in the hinterland that will, and must, experience further growth due to their inherent growth potential and advantageous location. These towns include Wellington, Paarl, Stellenbosch, Somerset West and the Strand as well as some of the larger towns in the hinterland.

It is, however, desirable that only one of these towns be stimulated at this stage by the Government to accommodate further growth in order to ensure that such growth will take place within the context of concentrated development. This will imply that migration would be channelled mainly to Atlantis. At this stage it is suggested that Worcester, which already receives certain decentralisation benefits and lies in a strategic situation, be the only town in respect of which this action be continued, as long as it does not take place to the detriment of the development at Atlantis. The other centres in the fringe area must fulfil their normal functions which may in some cases amount to growth and in other cases not. The qualitative rather than the quantitative aspect thereof should be stressed. It should, however, be borne in mind that industries which are located in the fringe area will

not qualify for decentralisation benefits if they should decide to relocate at Atlantis. The reason for this is to prevent such town from languishing.

It should also be kept in mind that no growth should take place in any of the said towns or in the Peninsula at the cost of development at Atlantis or of good agricultural land.

No restriction must be placed on the development of Atlantis. To prevent it from becoming only a dormitory town, the provision of housing has to be brought in line with the provision of employment. This implies that the industrial action at Atlantis must be stimulated as strongly as possible and, with the exception of Worcester, industrial concessions be granted with the greatest circumspection to other towns in the Western Cape. Growth at Vredenburg-Saldanha must for the present only be selectively stimulated in cases where the processing of minerals from the Northern Cape is concerned and the expansion of existing undertakings. It will, however, still be recognised as a decentralisation centre.

The policy put forward in the Spatial Development Strategy for the Western Cape is not entirely new; it is merely an elaboration of governmental decisions taken in the past. No constraint, whatsoever, will be put on industrial development in the Peninsula, but the Government considers the development at Atlantis, as key piece in the West Coast development axis, of crucial importance, which should serve to stimulate further industrial and economic development in the area as a whole.

'N GRONDBESITSTELSEL VIR DIE TOEKOMS IN SUID-AFRIKA

Deur D. Page

*(Departement van Stads- en Streekbeplanning,
Universiteit van Stellenbosch)*

1. DIE PROBLEEM VAN VRY BESIT VAN GROND

Die huidige Suid-Afrikaanse tradisie van volle en ewigdurende titel tot grond kom deesdae ernstig onder die soeklig weens die talle van probleme wat dit skep. Trouens is daar reeds 'n neiging te bespeur in moderne ontwikkelingsgesprekke van 'n verskuiwing van aksent na besit van geboue en woonregte en benutting van gemeenskaplike publieke oop ruimtes eerder as vry besit van erwe en hoewes. Ebenezer Howard (1899) en sommige van sy voorgangers het die saak vir "public ownership of land" so sterk gemotiveer dat huurpag en selfs net huur van wonings reeds sedert die begin van die eeu op spontane wyse as algemene gebruik inslag gevind het in Engeland en Europa (Howard, 1899).

Dit is tans skaars nodig om te wys op die volgende ewels wat spruit uit vry besit van grond :

(a) Die geweldige inflasie in grondpryse as gevolg van die afname in beskikbare grond en die spekulatiewe element

wat ten gevolge daarvan ingetree het;

- (b) As gevolg daarvan word die voorsiening van behuising teen aanvaarbare pryse al moeiliker en is dit die grondspekulant wat munt slaan uit die behoefte aan lewensruimte, ten koste van die gemeenskapsbydrae tot die dienste.
- (c) Die spekulatiewe prys van plaasgrond het reeds verboekant die landbouwaarde gestyg en maak dit landbou as 'n ekonomies-betalende bedryf in baie gevalle reeds onmoontlik.
- (d) Die ergste nadeel is dat grond, wat uit morele ooreengings net soos lug en natuurlike water nooit verkoop moes gewees het nie, nie meer gereedlik beskikbaar is vir gemeenskapsbehoefte nie waaronder paaie en ander dienste.
- (e) Laastens maak dit stedelike hernuwingsprogramme en globale behuisingsprogramme moeilik uitvoerbaar weens

die "black mail price ... which must be paid to some dog in the manger" waar verwys word na die grondbaron of spekulatiewe grondspekulant (Abrams, 1964).

In hierdie artikel word enkele alternatiewe benaderings van beperkte grondbesitreg ondersoek en na aanleiding daarvan voorstelle gemaak vir moontlike vorms vir Suid-Afrikaanse toestande.

In hierdie benaderings word daar nie noodwendig onderskei tussen Swart en Blank en stedelike of landelike besit nie.

2. DIE AMSTERDAMSE VORM VAN HUURPAG

In 1896 is die Erfpagwet van 1896 aanvaar deur die Stadsraad van Amsterdam wat bepaal dat geen bougrond in Amsterdam meer verkoop sal word aan ontwikkelaars nie, waarmee dan beoog is om grondspekulasie uit te skakel en strenger beheer te kan uitoefen oor die voorkoming van ongewenste of gemengde ontwikkeling.

Sedert instelling van die wet neem die stadsraad alle ontwikkeling van nuwe dorpe, d.w.s. die voorsiening van dienste en strate en verdeling in erwe self waar en verhuur dan die toegeruste erwe onder huurpag aan ontwikkelaars van die geboue. Enige persoon kan aansoek doen vir grond. Die besitreg word geregistreer deur 'n notaris. Die huurder moet die grond binne 'n gegewe tydperk ontwikkel en ontwikkel hou.

Die wet is in 1966 aangepas en bevat nou die voorskrifte soos hieronder uiteengesit :

- (a) Die huurpagtermyn is 50 jaar maar is outomaties hernubaar tensy die grond deur die stadsraad benodig word vir publieke projekte of stedelike vernuwning in die vorm van digter bewoning of veranderde vorm van benutting. Intussen is die huurder volle eienaar van enige geboue of verbeterings wat hy wetlik mag aanbring op die grond. Onder die wet word huurpag aangegaan nie net vir wonings nie maar vir grond wat vir enige ander doel benodig mag word soos byvoorbeeld fabriek of besighede. 'n Besondere voordeel van die stelsel is dat die ontwikkelaar nie die hoë koste hoef aan te gaan om grond te koop vir sy projek nie en net aanspreeklik is vir die huurgeld op die grond.
- (b) By verstryking van die huurpag word die eienaar van die geboue vergoed vir sy geboue en verbeterings teen markwaarde soos bepaal deur onafhanklike waardasie of by gebrek aan ooreenkoms soos bepaal deur arbitrasie. Dit is ook moontlik dat die geboue deur publieke veiling verkoop kan word en 'n nuwe huurpag aangegaan word met die nuwe eienaar van die geboue. Die huurpagter kan natuurlik sy huurpag op enige tydstip aan 'n derde party verkoop of laat vererf of lenings teen verband opneem. Daar is voorts 'n stel gedragsreëls en voorskrifte wat nagekom moet word.
- (c) Die huurgeld is gebaseer op die opbrengswaarde van die grond en word elke vyf jaar hersien om toe te laat vir inflasie. By dié bepaling word die verandering in

Bruto Binnelandse Produk (markwaarde) oor die laaste vyf jaar gebruik. Dit vergoed dan ook vir die stygende waarde van die dienste weens verhoogde eise deur die uitbreiding van die stad en die moontlike inflasie of deflasie van geld. By bepaling van grondwaarde word die geboue nie in aanmerking geneem nie - die eienaar word dus nie gestrem in sy ondernemingsgees nie.

Die huurgelde word sesmaandeliks betaal maar dit staan die huurpagter vry om vir langer termyne vooruit te betaal. So kan die huurpagter byvoorbeeld vooruit betaal vir die hele vyftig jaar. Die afkoopsom word bereken op die heersende jaargeld en daar word nie toegelaat vir inflasie nie omdat die geld wat vooruit betaal word in waarde, indien belê, ook sou toeneem teen die inflasiekoers.

3. HUURPAG IN SUID-AFRIKA

3.1. Eerste vorms van huurpag

Die huurpagstelsel is wel in Suid-Afrika vir 'n lang tyd toegepas. Dit het sy oorsprong by die uitgee van die eerste tuinbouhoewes in 1654 op "lening" aan vryburgers deur die Verenigde Oosindiese Kompanie (Prinsen, 1966, p. 2). Later is ook woon- en sakepersele so toegeken en nog later ook die "leeningsplaatsen" van 3000 morg (2570 ha) vir veeteelt.

Gewoonlik is streng voorwaardes gestel aan die pagters, insluitende die betaling van jaargelde en die lewering van produkte aan die Kompanie. Die persele kon na 15 jaar teruggeneem word deur die owerheid sonder betaling van enige vergoeding.

Ontevredenheid oor die stelsel onder die pagters en die wisselvalligheid van die reëlings het in 1813 gelei tot 'n proklamasie wat die gronde op permanente grondslag toeken aan pagters teen betaling van 'n jaarlikse huurgeld (quitrent) aan die Koloniale Regering. Hierdie stelsel was vir meer as 'n eeu standaard praktyk en is ook in die Zuid-Afrikaanse Republiek toegepas.

Die Grondwet van 1885 van Transvaal het ook die huurpag ingestel op alle dorpe wat uitgelê is op private grond. Dit het behels die toekenning van erwe op 99-jaar huurpag met die "preferente" reg van die koper om daarop 'n huis te bou teen betaling van 'n maandelikse huurgeld.

Meeste van die dorpe van die Witwatersrand is onder huurpag uitgelê, meestal deur privaatsmaatskappye (mynmaatskappye onder andere) en die maandelikse huurgelde moes gevolglik nie aan die owerheid betaal word nie maar aan hierdie private ontwikkelaars.

Soos te verstane het hiedie toedrag van sake ontevredenheid veroorsaak onder die inwoners aangesien hulle uitgelower was aan woekeraars wat hulle kon uitbuit deur manuvrering van huurgeld en weerhouding van regte tot ontwikkeling.

Die Finansiële Verhoudingskommissie van 1906 (Prinsen 1966) het aanbeveel dat geen huurpagdorpe voortaan uitgelê moet word nie en dat geleentheid gegun moet word aan huurpagters om hulle huurregte om te skep tot permanente vrye titel. Die Kommissie se motivering was dat dit sou lei tot groter politieke stabiliteit indien die inwoners van dorpe volle

besit kon kry aangesien hulle dan meer belang sou hê in die welvaart van die gemeenskap. *Dit is interessant om daarop te let dat die Tomlinsonkommissie (1955) presies dieselfde argumente gebruik het in hulle aanbevelings oor dorpe in die Swart Tuislande.*

Die Dorpe Wysigingswet (No. 34) van 1908 van Transvaal verbied dan ook voortaan die uitlê van huurpagdorpe.

Een belangrike les wat spruit uit hierdie ondervinding is dat huurpag slegs van owerheidsweë of deur 'n munisipaliteit geadmistreer behoort te word waardeur die publieke belangste beskerm kan word.

3.2 Huurpag in 'n stedelike Swart woongebied

In Staatskoerant No. 6248 van 15 Desember 1978 is die regulasies geproklameer betreffende die toekenning van huurpag in 'n stedelike Swart woongebied. Hierdie regulasies is aanvullend tot Artikel 38(1)(kB) tot (kM) van die Swartes (Stadsgebiede) Konsolidasiewet (No. 25) van 1945 en word administreer deur die Gemeenskapsrade ingestel onder die Wet op Gemeenskapsrade (nommer 125) van 1977.

Die regulasies skryf in fyn besonderhede die prosedure voor vir die toekenning van persele, die opmeting van erwe in Swartdorpe en die registrasie van besit, van verbande en van oordragte. Die huurpag geld vir 99 jaar.

Die vorm van die huurpag self kan in 'n paar woorde beskryf word:

- (a) Regulasie 9(1) skryf voor dat die Administrasieraad die bedrag van die huurpag bepaal as die waarde van die gebruik van die grond en bykomend die helfte van die koste van die dienste en nog die helfte van die vervangingskoste van die dienste.
- (b) Waar daar reeds geboue bestaan (wat tans vermoedelik nog aan die Administrasieraad behoort) bepaal die Administrasieraad die waarde van die verbeterings as die helfte van die oprigtingskoste en bykomend die helfte van die vervangingskoste.
- (c) Die huurpagter moet die bedrag soos hierbo bepaal onder (a) en (b) betaal aan die Administrasieraad. Die Administrasieraad kan 'n lening toeken vir die bedrag op verband, terugbetaalbaar plus rente oor dertig jaar. 'n Deposito van 5% of R300 word vereis waar dit woonerwe betref. Vir sake- of nywerheidsdoeleindes is die huurpag bedrag tien maal dit wat voorgeskryf is vir woondoelindes en is die deposito R900 in plaas van R300.
- (d) Benewens bogenoemde koopprys word 'n nominale huurgeld van R1 per jaar vereis.

Dit is duidelik dat die vorm van die huurpag geskoei is op die lees van die ou historiese stelsel van Transvaal, moontlik sonder dat die implikasies daarvan behoorlik in ag geneem is. Die prys wat betaal word vir die vaste eiendom verskil nie veel van die markwaarde daarvan nie.

- (a) Dit impliseer dat die koper ten volle betaal het vir die eiendom of dit nou deur 'n lening is by die Administrasieraad of by 'n Bougenootskap. Dit verskil dus weinig van die heersende volle besitreg en die aanspraak op vrypag kan dus nou al voorspel word.

- (b) Meeste van die geboue sal nie 99 jaar bly staan nie, trouens is dit hoogs waarskynlik dat almal binne die huurtermyn vervang sal moet word wanneer 'n nuwe boulening nodig sal wees. Met die oorblywende verkorte huurpagtermyn mag dit moeilik gaan om die nodige finansiering te bekom.

- (c) 'n Termyn van 99 jaar is baie lank en stedelike hernuwing in die vorm van 'n nuwe vorm van behuising of gebruik kan lank voor die tyd nodig word. Met die ondervinding van huurpag soos dit bestaan in Europese lande en by uitstek in Amsterdam sou dit moontlik gewees het om 'n vorm van huurpag te ontwerp wat stedelike hernuwing moontlik sou maak sonder die gevaar van die spekulatiewe pryse te moet betaal.

3.3 Deeltitels teenoor konvensionele groepbehuising in S.A.

Van owerheidsweë word al meer aangedring op kleiner woonerwe en word daar al meer afgewyk van die ou standaard wat betref boulyne en erfdekking. Daar word ook afgesien van syruimtes tussen geboue.

Volgens voorskrifte van die Provinsiale Administrasie skyn daar heelwat verwarring te wees oor die begrip van groepbehuising in die Amerikaanse en Europese sin. In die voorskrifte vir "groepbehuising" van die Kaapse Administrasie word reeds norme van erfgrouttes van 300 m² aanvaar waarop wonings van "enkelwoningkarakter" opgerig moet word.

In die voorskrifte word daar wel voorsiening gemaak vir oop ruimtes maar in die konvensionele sin van publieke oop ruimtes wat vir die algemene publiek se benutting toeganklik is. Anders gestel word daar geen voorsiening gemaak vir private oop ruimte wat slegs vir die lede van die behuisingsgroep se gerief daargestel is nie.

In konvensionele enkelwoningbehuising is die erwe groot genoeg vir private speelplek vir die kinders, vir 'n swembad of vir 'n tennisbaan vir die gesinne wat dit verlang. Origens is daar ook plek vir 'n private tuin, komposhoop, enkele bome en 'n wasgoedlyn. Op erwe van 300 m² is daar slegs ruimte vir 'n woning met diensruimte en weinig meer. Die publieke parke wat voorsien word kan klaarblyklik nie gebruik word vir net die behuisingsgroep se eie swembad, tuine of speelplek nie. Daar word geen statutêre voorsiening gemaak vir die reservering van die oop ruimtes as slegs gemeenskaplike eiendom vir benutting van die behuisingsgroep nie.

In die Verenigde State van Amerika word die probleem oorgebrug deur die sogenaamde "Housing Associations" (Urban Land Institute). Al die huiseienaars in die behuisingsgroep vorm 'n publieke liggaam en die gemeenskaplike oop ruimte word geregistreer in naam van hierdie regs persoon. Daardeur word die reg verseker van die groep om hulle gemeenskaplike behoeftes in die vorm van 'n swembad, 'n tennisbaan en ander geriewe teen publieke indringing te beskerm.

Die oplossing van die probleem van gemeenskaplike oop ruimtes word opvoortreflike wyse opgelos deur die Deeltitelswet (no. 66) van 1971. Soos reeds duidelik uitgekristalliseer uit die toepassing van die Wet word die beginsel al meer en meer aanvaar van die aankoop van 'n woning wat ge-

deelte vorm van 'n groter gebou of kompleks van geboue soos verstaan word onder groeplehusing.

Die koper van die woning aanvaar ook die beginsel dat hy lid is van 'n gemeenskap wat gesamentlik die gebou of geboue besit tesame met die oop ruimte en dat sy werklike titel net strek oor die woning wat deur hom beset word. Die praktyk is verder besig om te diversifiseer tot die alleenreg deur serwituut op 'n stukkie private tuingrond of oop ruimte, benewens die gemeenskaplike oop ruimte waarop selfs gemeenskaplike geriewe soos 'n tennisbaan of 'n swembad opgerig kan word.

Enkelwonings en groot erwe is 'n seldsame verskynsel in Europa en Engeland en 'n boustyl het ontwikkel waar ruim wonings in saamgestelde komplekse geboue verskyn. Dieselfde boustyl is ook nou besig om hier te ontwikkel waar dit dan moontlik is en selfs al algemene praktyk word dat wonings in deeltitel aangekoop word.

Samevattend lyk dit dus asof die aksent meer en meer val op woningbesit in teenstelling met private grondbesit. Vir die onmiddellike toekoms lê die oplossing vir behuising, en veral digte behuising, in 'n vorm van huurpag waarmee ook grondspesulasie uitgeskakel sal word. Huisbesit sal daardeur moontlik gemaak word vir alle lae van die bevolking omdat grondspesulasie en grondpryse geen rol sal speel nie.

4. GRONDBESIT VIR SWARTES IN NASIONALE STATE

Weens die tradisionele stamgebruike by grondtoekenning deur kapteins en die latere inmenging met hierdie gebruik deur toekenning van grond in ewigdurende besit deur die Departement soos aanbeveel deur die Tomlinsonkommissie, het grondbesit nou 'n gevoelige saak geword onder die Swartes. Dit sou dus onwenslik wees om in te meng met die gebruiksregte wat alreeds toegesê is en sou dit raadsaam wees om huurpag in een of ander vorm net te probeer toepas in nuwe ontwikkeling.

Die volgende word aanbeveel in die nasionale plan wat opgestel is vir die Ciskei.

4.1 Irrigasieskemas

By die uitlê van nuwe besproeiingskemas soos dié te Keiskammahoek en te Tyefu is die volgende praktyke ingestel. Goedgekeurde nedersetters word 'n besproeiingsperseel toegeken op 'n jaar proefbasis. Na bevredigende prestasie, en dit sluit in voldoening aan sekere voorskrifte betreffende boerderymetodes, kan 'n langtermyn huurkontrak aangegaan word hernubaar en hersienbaar elke vyf jaar.

Ter inligting moet dit genoem word dat die skemas te Keiskammahoek en te Tyefu baie op dieselfde beginsel geskoei is as die mosjastelsel in Israel. Die gesin kry 'n ten volle toegeruste perseel met 'n woonhuis en besproeiingsstelsel. Die besturende maatskappy verskaf, op rekwisisie van die boer, ploegdienste, kunsmis, saad en ander insette en die boer bemark dan sy produkte kooperatief deur die besturende maatskappy.

Na aftrekking van die onkoste vir dienste waarvoor die boer aangevra het, kry die boer die netto opbrengs uit sy plaas. Dit bedra ongeveer R2400 per jaar.

Die huurkontrak is natuurlik onderhewig aan bepaalde voor-

skrifte wat betref boerderymetodes, rotasie van gewasse en algemene leiding van die bestuursmaatskappy.

4.2 Gemengde boerdery

Hierteenoor word dit aanbeveel dat Swart boere ook bestaande ekonomiese boerdery-eenhede kan oorneem in die konsolidasiegebiede wat van Blanke boere aangekoop word.

Die Swart boer koop die boerdery wat bestaan uit al die verbeterings en toerusting, waarby die grond egter nie ingesluit is nie. Vir die grond moet hy 'n jaarlikse huur betaal. Die huurpag sal vir tydperke van 40 jaar geld en kan hernu word op ooreenkoms tussen die boer en die regering en met vasstelling van die huurprys van die grond. Die boer kan nodige verbeterings aanbring gedurende sy huurtermyn.

By verstryking van die termyn, en indien dit nie vernuwe word nie, word die toerusting en verbeterings teruggekoop teen markwaarde. Dit is dus die boerdery wat gekoop en verkoop word en nooit die grond nie.

4.3 Stedelike huurpag

In stedelike gebiede word erwe, of dit nou vir woondoeleindes of besigheid of nywerheid gebruik gaan word, verhuur vir 'n tydperk van veertig jaar, hernubaar na verstryking van die termyn. Hierdie huurtermyn hou stand met die delgingstydperk van die geboue oor twintig jaar met 'n gerieflike winsmarge by die verkoping van die gebou na veertig jaar.

Ook in hierdie geval word die huurpagter vergoed vir die gebou en ander verbeterings op die erf teen markwaarde indien die huurtermyn nie hernuwe word nie.

Die grond word nooit verkoop nie maar die geboue en verbeterings kan wel verkoop en oorgedra word van een persoon na 'n ander, onderhewig aan die totale huurtermyn van 40 jaar wat wel verleng kan word.

Die huurtermyn kan ook hernuwe word deur wedersydse toestemming by die oprigting van 'n nuwe gebou.

Om bevredigend te werk en om uitbuiting uit te skakel moet die grond in besit wees van die staat of 'n plaaslike owerheid en nooit vervreem word nie. Die konsep sluit in die moontlikheid van 'n globale stedelike hernuwingsprogram of herontwikkeling teen 'n hoër digtheid van 'n hele voorstedelike gebied van owerheidsweë wanneer dit ryp geword het vir herontwikkeling sonder die probleem van 'n onteieningsprogram wat broksgewyse uitgevoer moet word.

VERWYSINGS

1. Abrams, Charles (1964) : Housing in the modern world. Faber, London.
2. Erfpacht in Amsterdam. Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht. Inligtingstuk van die Stadsraad van Amsterdam.
3. Homes Association Handbook. Technical Bulletin 50. Urban Land Institute, Washington D.C.