

# Grondhervorming: Is onteiening sonder vergoeding die magiese “silwer koeël” of is dit ’n (berekende) skoot in die donker?

Juanita M. Pienaar

---

Juanita M. Pienaar, Departement Privaatreg, Universiteit Stellenbosch

---

## *Opsomming*

Die oorgang na ’n grondwetlike demokrasie in 1994 het ’n indringende en omvattende grondhervormingsprogram vooropgestel weens jare lange koloniale en apartheidsbenaderings tot grond. ’n Uniek Suid-Afrikaanse program sluit herverdeling van grond, grondbeheerhervorming en restitusie in. Wat herverdeling van grond betref, is ’n opemarkbenadering gevolg, gefundeer op die gewillige-verkoper-gewillige-koper-beginsel (GVGK-beginsel). Toenemend is aansprake gemaak dat die GVGK-beginsel grondhervorming omslagtig en uitgerek, asook duur en onvolhoubaar gemaak het. Een of ander intervensie was vervolgens nodig, enersyds ’n aanpassing of regulering van die mark waar grond en eiendom vir grondhervormingsdoeleindes verkry word, en andersyds, ’n aanpassing van die raamwerk waarbinne onteiening funksioneer, om dit meer op een lyn met die Grondwet te bring. Onlangse ontwikkelings in hierdie arena sluit in die inwerkingtreeding van die Property Valuation Act 7 van 1914, hersiening van die eiendomsklousule en die publikasie van die Draft Expropriation Bill in Desember 2018. Vir die eerste keer maak laasgenoemde voorsiening vir die moontlikheid van onteiening met nul vergoeding by vyf moontlike grondkategorieë.

Hierdie bydrae ondersoek die moontlikheid of die onlangse ontwikkelings, spesifiek onteiening sonder vergoeding, inderdaad grondhervorming gaan bevorder. Kontekstualisering vereis ’n oorsig van die Suid-Afrikaanse grondgeskiedenis, gevolg deur ’n kort uiteensetting van die drie subprogramme van die oorhoofse grondhervormingsprogram. Die spesifieke intervensies, naamlik die Property Valuation Act en die Draft Expropriation Bill, word daarna breedvoerig uiteengesit. ’n Ontleding dui aan dat die samehang van relevante statutêre maatreëls onvoldoende bely is en dat die Draft Expropriation Bill vaag is betreffende onteiening sonder vergoeding wat sowel die omvang as die resultaat betref. Verder bly onteiening kompleks en gaan dit nie die tempo van grondhervorming versnel nie. Onteiening sonder vergoeding gaan verder geensins die bestaande gebreke en tekortkominge in die grondhervormingsprogram

aanspreek nie. In hierdie opsig moet gebreke in die nuwe statutêre maatreëls eers aangespreek word, moet beter belyning van relevante bepalings ontwikkel word, spesifiek die plek en rol van die Property Valuation Act, en moet voortslepende verbandhoudende tekortkominge, byvoorbeeld die gebrek aan politieke wil, dringend aandag geniet. Onteïening sonder vergoeding is dus nie die silwer koeël wat eensklaps verligting gaan bring nie.

**Trefwoorde:** eiendomswaardasie; grondeisefhof; grondhervorming; herverdeling; Kantoor van die Waardeerder-Generaal; onteïening; onteïening sonder vergoeding; rasgebaseerde grondgeskiedenis

### *Abstract*

#### **Land reform: Is expropriation without compensation the magical “silver bullet” or is it a (calculated) shot in the dark?**

The dawning of a new constitutional dispensation necessitated an in-depth and all-encompassing land reform programme, given the South African history of dispossession embedded in colonialism and apartheid. A uniquely South African programme was required, as it had to redress the impact of past racially based land control approaches while simultaneously being forward-looking: promoting access to land and tenure security. In this regard three inter-connected sub-programmes were developed, constituting redistribution (broadening access to land), tenure reform (upgrading insecure rights) and restitution (restoring land and rights in land lost after 19 June 1913). All of these sub-programmes are constitutionally grounded in section 25(5), (6) and (7) respectively, and further bolstered by section 25(8) of the Constitution. With regard to redistribution specifically, a market-based or market-assisted approach was followed, founded on the willing-buyer-willing-seller principle. Increasingly this approach was criticised – for being too complex and burdensome, but more importantly, for making land reform far too expensive and thus unsustainable. It was in this context that a twofold intervention was called for: adjustment or regulation of the market in terms of which land and property could be acquired for land reform purposes on the one hand and reconsideration of the framework within which expropriation operated on the other. Recent developments in this arena include the promulgation of the Property Valuation Act in 2014, embarking on a review process of section 25, the property clause in 2018, and the publication of the Draft Expropriation Bill on 21 December 2018. For the first time provision was made for the possibility of expropriation with nil compensation with respect to five categories of land in particular.

This contribution explores the recent developments in light of the land reform programme, in particular whether expropriation with nil compensation is indeed the solution so desperately needed. This is approached by first providing a historical background in terms of which the combined effect of land control measures, regulating the movement of persons to and from rural and urban areas, controlling natural resources and regulating labour, all on the basis of an individual’s racial background, underscores the need for an all-encompassing land reform programme. This is followed by a brief exposition of the three sub-programmes referred to above, while indicating whether, and if so, to what extent expropriation could be a useful tool in the particular sub-programme. Having provided the necessary background recent

interventions encapsulating the Property Valuation Act and the Draft Expropriation Bill of 2018 are thereafter analysed in detail.

It is clear that the Property Valuation Act has an important role to play and that this act, coupled with the 2018 regulations, can go a long way towards making expropriation more affordable. However, despite the Property Valuation Act's specifically providing that valuation has to take place where property is acquired for land reform purposes, it is not clear whether the Office of the Valuer-General has a role to play in *all* such acquisitions, or perhaps only in some instances. That is the case following recent judgments handed down by the Land Claims Court. While the alignment between the Property Valuation Act, relevant land reform measures (e.g. the Restitution of Land Rights Amendment Act 15 of 2014), section 25(3) of the Constitution and expropriation measures is crucial, case law provides no guidelines as yet. This calls for urgent attention.

As the Expropriation Act 63 of 1975, still in use, is not a true reflection of constitutional imperatives and is inherently flawed as it provides only for expropriation for public purposes, realignment was also necessary in this context. The discussion shows that the Draft Expropriation Bill is indeed aligned with the Constitution: with section 25 in particular, but also with regard to section 33, which provides for administrative justice, and section 34, which provides for access to courts. However, there were various shortcomings in and problematic aspects to the bill. Concerning expropriation with nil compensation, provided for in clause 12(3), five categories of land are identified where nil compensation may be possible, having regard to all the relevant circumstances. In this context the bill remains vague regarding (a) the scope, as more than five categories could in actual fact become relevant; and (b) the result, as there may be compensation paid, again depending on the circumstances. While it may seem at first glance as if the bill provides legal certainty, this is not the case in reality. With respect to each of the five categories listed, various problematic aspects are further pointed out in the discussion.

A new expropriation act does not operate in isolation, but functions within a particular constitutional and statutory framework. Depending on the particular facts and circumstances, a variety of measures may be relevant, for example, the Restitution Act where land is to be acquired to restore to communities or individuals; the Extension of Security of Tenure Act 62 of 1997 where land is to be acquired for farm workers, or the Labour Tenant Act 3 of 1996, applicable to labour tenants' claims. A plethora of disconnections and problems have already emerged in the existing statutory networks. The exact alignment of the various relevant measures is as yet unclear, as alluded to above regarding the Property Valuation Act.

Expropriation is legitimate and constitutionally grounded. It has the potential to be a very effective land reform tool. However, given the prevailing problems with land reform – at all levels – it is highly unlikely that expropriation with nil compensation is going to solve the land reform question. It is not the “silver bullet” so desperately needed. More is needed, including: a clear alignment between the objectives of land reform, the mechanisms to achieve those objectives, and their successful implementation. Undergirding these endeavours is a need for sound policies, effective legislation, careful monitoring, sufficient funding and government departments with capacity and the necessary political will, steered by effective leadership. Expropriation with nil compensation is not going to address these prevailing concerns.

Therefore, while not being the silver bullet, it is at least a calculated shot. It is calculated because there is an indication that five categories of land can in principle be expropriated without compensation. However, it is still a shot in the dark. That is the case because there could be *more* than these five categories and there *may even be compensation* paid, including very low compensation, depending on the particular facts and circumstances of each case.

**Keywords:** expropriation; expropriation without compensation; history of racially based land control; land claims court; land reform; Office of the Valuer-General; property valuation; redistribution

## 1. Inleiding

Die noodsaaklikheid om onder andere toegang tot grond te verbreed (of te herverdeel), is grootliks toe te skryf aan voormalige koloniale en apartheidsbenaderings tot grondbeheer. Die samehang van (a) 'n rasgebaseerde grondbeheerstelsel;<sup>1</sup> (b) die drakoniese regulering en afdwing van statutêre maatreëls gerig op onregmatige okkupasie van grond;<sup>2</sup> (c) rasgebaseerde ruimtelike beplanning;<sup>3</sup> en (d) 'n regsbestel wat 'n onderskeid maak tussen nasionale (“Westerse”) grondbeheer en inheemsregtelike (of kommunale) eiendom- en grondbeheerstelsels<sup>4</sup> in 'n bepaalde hiërargie<sup>5</sup> het 'n reuse-uitwerking op grondbeheerstelsels en eiendomsprone in Suid-Afrika gehad. Dit was onvermydelik dat die oorgang van apartheid na 'n grondwetlike demokrasie 25 jaar gelede in April 1994 gepaard sou gaan met 'n dringendheid om dadelik en omvattend aan grond- en aanverwante kwessies aandag te skenk. Hierdie oorkoepelende oogmerk was ook nou aan ander oogmerke verbind, onder meer die aanspreek van armoede en die bevordering van versoening en nasiebou in 'n postapartheid Suid-Afrika.<sup>6</sup> Dit was in hierdie konteks dat 'n gefokuste, doelgerigte grondhervormingsprogram noodsaaklik was.

Post-1994 het Suid-Afrika die verbreding van en toegang tot grond op 'n markgebaseerde basis benader.<sup>7</sup> Hierdie benadering, nou verwant aan die gewillige-verkoper-gewillige-koper-beginsel (GVGK-beginsel),<sup>8</sup> was onder meer geskoei op die feit dat daar 'n vreedsame oorgang van apartheid na 'n demokrasie was, beliggaam in 'n onderhandelde konsensus wat neerslag gevind het in die Handves van Menseregte, insluitende bepalings wat 'n impak op eiendom en eiendomsreg het. Tydens onderhandelinge is die uitgangspunt bevestig dat sekere regte beskerm sou word.<sup>9</sup> Die reg om grond en eiendom in 'n oop, onbepaalde mark te koop en te verkoop is eweneens hierby ingesluit. Internasionale druk op Suid-Afrika en die noodsaaklikheid om belegging in 'n nuutgevonde demokrasie aan te moedig<sup>10</sup> was ook van die oorwegings wat 'n markgerigte benadering bevorder het.

Die kompleksiteit<sup>11</sup> inherent aan die grondhervordelingsprogram, beliggaam in artikel 25(5) van die Grondwet wat die verbreding van toegang tot grond voorstaan, asook probleme wat toenemend met die GVGK-beginsel ondervind is,<sup>12</sup> het verskeie waarskuwingsligte laat flits wat herverdeling betref. In hierdie klimaat is daar tydens die 2005-Grondberaad vir die eerste keer openbare uitsprake gemaak om weg te beweeg van die GVGK-beginsel, welke uitsprake sedertdien verskeie keer herhaal is.<sup>13</sup>

In soverre die GVGK-beginsel moontlik grond- en eiendomspryse kon opstoot en dus 'n markgebaseerde benadering te duur en onvolhoubaar gemaak het, het dit stadigaan duidelik

geword dat een of ander vorm van manipulasie van of inmenging in die grond- en eiendomsmark nodig was.<sup>14</sup> Twee moontlike benaderings kom na vore: enersyds 'n aanpassing of regulering van die mark waar grond en eiendom vir grondhervormingsdoeleindes verkry word, en andersyds, 'n aanpassing van die raamwerk waarbinne onteiening funksioneer, om dit meer op een lyn met die Grondwet in die algemeen te bring, en om die oogmerke van grondhervorming in die besonder te bevorder.

In 2018 is 'n grondwetlike hersiening van artikel 25, die eiendomsklousule, van stapel gestuur met die spesifieke opdrag om die moontlikheid van onteiening sonder (billike en regverdige) vergoeding te ondersoek en die bewoording van artikel 25 dienooreenkomstig aan te pas.<sup>15</sup> Daar is aangevoer dat hierdie stap noodsaaklik is om die tempo van grondhervorming te versnel en veral ongelyke grond- en eiendomspatrone meer effektief aan te spreek.<sup>16</sup> Honderde duisende skriftelike voorleggings rakende die nodigheid al dan nie om artikel 25 te wysig is aan die komitee gestuur, gevolg deur etlike mondelingse voorleggings in Augustus en September 2018.<sup>17</sup> Ten spyte van die aanskuif van die sperdatum, was die kwessie steeds onafgehandel<sup>18</sup> toe die Draft Expropriation Bill [2019] op 21 Desember 2018 vir kommentaar gepubliseer is.<sup>19</sup> Die wetsontwerp handel met onteieningsverwante aspekte, belyn met die Grondwet. Klousule 12(3) maak vir die eerste keer spesifiek voorsiening daarvoor dat nul vergoeding betaal kan word waar grond ("land") onteien word in die openbare belang of vir openbare doeleindes, in ag genome alle relevante omstandighede, insluitende, maar nie beperk nie tot, vyf spesifieke kategorieë van grondverkrygings.<sup>20</sup>

Hierdie bydrae fokus op onlangse ontwikkelings in die lig van verbreding van toegang tot grond, waaronder ook onteiening sonder vergoeding, en waar dit moontlik by die huidige grondhervormingsprogram kan inpas. Hoewel grondhervorming dus 'n belangrike komponent is, is dit nie die oogmerk van hierdie bydrae om alle fasette daarvan en tekortkominge inherent daarin volledig te ontleed nie, veral omdat dit reeds in ander publikasies uiteengesit is.<sup>21</sup> Hier word die drie subprogramme dus slegs kortliks genoem, met 'n aanduiding van waar onteiening sonder vergoeding moontlik 'n rol kan speel, voorafgegaan deur 'n historiese kontekstualisering. Die tweeledige "intervensie" waarna hier bo verwys is, naamlik die moontlike regulering van die mark enersyds en die belyning van die onteieningsraamwerk andersyds, word daarna in meer besonderhede uiteengesit. Dit is in die konteks van laasgenoemde waar die nuutste ontwikkeling, die Draft Expropriation Bill, spesifiek ontleed word.

Die oorhoofse vraag is of die nuutste ontwikkelings, in die besonder onteiening sonder vergoeding, die gewenste uitwerking op grondhervorming – spesifiek herverdeling – gaan hê. Anders gestel: Is onteiening sonder vergoeding die magiese "silwer koeël" wat dwarsdeur die kompleksiteite en probleme van grondhervorming gaan sny om 'n onmiddellike oplossing daar te stel,<sup>22</sup> of is dit eerder 'n ietwat desperate (maar dalk tog effens berekende) skoot in die donker?

## 2. Historiese kontekstualisering

Die rasgebaseerde benadering tot grond en eiendom tydens die voorgrondwetlike era, veral tydens die hoogbloeytydperk van apartheid,<sup>23</sup> is baie goed bekend en gedokumenteerd<sup>24</sup> en word dus nie hier herhaal nie. Hier word eerder gefokus op die vernaamste ontwikkelings en die

gepaardgaande implikasies vir veral toegang tot en herverdeling van grond. As uitgangspunt is dit belangrik om te verstaan dat beheer oor grond baie meer as net die fisiese grond behels:

Control over land and the means to effectively retain and manipulate rights to land have been vitally important instruments in the white man's ascension to political and economic dominance in South African society. Conversely, the inability to control land in the face of European expansionism has been a most important factor in their political and economic emasculation.<sup>25</sup>

As die vernaamste ontwikkelings in 'n historiese konteks oorweeg word, is dit tog opvallend dat die permanente besetting van Suid-Afrika deur die Nederlanders<sup>26</sup> gekenmerk is deur die oprig van grense en versperrings,<sup>27</sup> hoewel daar nie uit die staanspoor, in April 1652, 'n *spesifiek rasgebaseerde* benadering tot grond gevolg is nie. Die beskerming van regte en gevestigde belange, veral handels- en besigheidsbelange met die oog op winsbejag, het die aanvanklike nedersetting aan die Kaap gerig. Hoewel inheemsregtelike belange nie terstond geïgnoreer is nie, was daar tog aanvanklik 'n mate van "belangeloosheid": daar is grense en afbakenings opgerig, soos en waar nodig, maar daar was nie 'n klinkklare, uitgewerkte beleid ten aansien van inheemsregtelike bevolkings en gepaardgaande regte en hoe dit hanteer moet word nie.<sup>28</sup> Dít is taamlik insiggewend, gegewe die kontrasterende opvattinge van en benaderings tot grond en eiendom wat deur die besetters aangehang is – die Nederlanders enersyds, en die plaaslike bevolking andersyds. Waar 'n kommunale, akkommoderende benadering tot grond en eiendom in beginsel deur die plaaslike bevolking gevolg is, het die Nederlanders en latere koloniale owerhede 'n baie meer individualistiese inslag gehad.<sup>29</sup>

Hierdie "belangeloosheid" het aanvanklik voortgeduur toe die Nederlandse bewind deur die Britte, veral na die tweede Britse besetting in 1806, vervang is. Stadig maar seker is beheer oor grond (en mense) uitgebrei soos wat die Britse beheer vanuit die Kaap na die binneland uitgebrei het deur verkenning en besetting.<sup>30</sup> Dit was onvermydelik dat die kontrasterende opvattinge van en benaderings tot grond en eiendom tot botsing en konflik sou lei soos wat die Britse beheer ook uitgebrei het, deur onderhandeling, besetting of oormag en oorwinning. Die ontdekking van goud en diamante was eweneens motivering vir die verdere uitbreiding van Britse mag en beheer.<sup>31</sup> Stelselmatig, as gevolg van 'n sameloop van al hierdie gebeure en ontwikkelings, is inheemse gemeenskappe ontwortel en hul strukture grootliks afgetakel.<sup>32</sup> Op 'n manier was dit eintlik maar die einde van 'n era – die verlies van 'n werklik inheemse tradisionele gemeenskaplike bestaan. In die plek daarvan was daar óf geen grondregte nie óf 'n trustbenadering waartydens regte vir inheemse bevolkings in trust gehou is.<sup>33</sup> Slegs in enkele uitsonderingsgevalle het inheemse bevolkings privaateiendomsreg behou.<sup>34</sup>

Politiese regte is toenemend aan grond en onroerende eiendom gekoppel.<sup>35</sup> Hoewel die verband tussen beheer en grond taamlik vroeg reeds gevestig is, soos hier bo genoem, het die beheeraspek stelselmatig 'n diepgaande rassedimensie ontwikkel. Teen die einde van die 19de eeu het die Europeërs hul bestaan in Afrika toenemend as 'n "angstige manier van lewe ervaar",<sup>36</sup> wat die rassedimensie ten aansien van grond versterk het. Slegs deur die rassedimensie te beheer, so is geargumenteer, sou die wit minderheid in Afrika kon floreer.<sup>37</sup> Ten spyte van hierdie bewussyn was daar teen die einde van die 19de eeu steeds nog nie 'n spesifiek rasgefokuste beleid ten opsigte van grond en grondbeheer geformuleer nie – beslis nie op nasionale skaal nie.

Die eerste stappe in die rigting van 'n amptelike nasionale rassebeleid tot grond is gedoen toe die Lagden-kommissie in 1905 op die been gebring is, en met die unifikasie van Suid-Afrika in 1910. Die onderliggende idee was dat die “rassekwestie” eenvormig, in die hele Unie, hanteer moet word.<sup>38</sup> Dit het inderdaad gerealiseer toe die Naturelle Grond Wet (later die Swart Grond Wet) 27 van 1913 op 19 Junie 1913 in werking getree het. Dit was die eerste maatreël wat nasionaal gegeld het en wat die vier provinsies van die Unie tot eenvormigheid gebind het. Dit was ook die eerste keer dat die rassekwestie – spesifiek ten aansien van grond – op 'n nasionale skaal benader is en sodoende ook die grondslag gevorm het vir die magdom maatreëls wat later sou volg. In wese het dié wet die hele land in twee hoofkategorieë grond verdeel: “swart kolle”<sup>39</sup> en die res van die land. Sedert 1913 is daar 'n verskeidenheid statutêre maatreëls in sowel stedelike<sup>40</sup> as landelike gebiede<sup>41</sup> gepromulgeer wat die rassebenadering voortgesit het. Met die amptelike aanvaarding van apartheid in 1948 het 'n rassedimensie 'n impak op elke faset van mense se daaglikse bestaan gehad, beslis ook ten aansien van grond, maar op meer as net grond en eiendom.<sup>42</sup>

Dit is verder opvallend dat daar, ten spyte van die idee van apartheid, nie uit die staanspoor 'n “bloudruk” of 'n groot apartheidspan bestaan het wat elke moontlike ontwikkeling en vertakking uitgestippel het nie. Hoewel die oorhoofse oogmerke van apartheid taamlik voor die hand liggend was, veral die idee van “afsonderlike ontwikkeling” wat op die ou end ook tot die daarstel van onafhanklike state (“tuislande”) vir “inheemse” gemeenskappe gelei het,<sup>43</sup> is 'n verskeidenheid meganismes en prosesse stelselmatig ontwikkel en is daar dikwels weer daaraan geskaaf en verander om bepaalde uitkomst te bereik. Omdat een aksie dikwels tot 'n reaksie gelei het, wat weer 'n verdere statutêre reaksie vereis het, was die regsomgewing baie dinamies, met geweldig baie aktiwiteit en interaksie.<sup>44</sup> Ontelbare rasverwante maatreëls is in hierdie tydperk ontwikkel, gepromulgeer, in werking gestel, afgedwing, gewysig en heringestel. 'n Netwerk van maatreëls is oor 'n tydperk van 'n paar dekades afgekondig wat op alle fasette van menslike bestaan in Suid-Afrika 'n impak gehad het: familielewe, opvoeding en opleiding, kultuur en ontspanning, gesondheid, indiensneming, ruimtelike beplanning en behuising.<sup>45</sup> Die spilpunt van hierdie netwerk wette was die Bevolkingsregistrasiewet<sup>46</sup> wat 'n persoon se status en alles waartoe daardie persoon in staat was of nie geregtig was nie in 'n bepaalde rassekategorie ingesluit het, hoofsaaklik op velkleur gebaseer.<sup>47</sup>

Die gesamentlike impak van instromingsbeheer, rasgebaseerde ruimtelike beplanning, groepsgebiedewetgewing en drakoniese afdwinging van plakkerywetgewing het vestigingspatrone in Suid-Afrika sodanig langdurig gerig dat die effek daarvan vandag nog sigbaar is.<sup>48</sup> Om die oorhoofse oogmerke van afsonderlike ontwikkeling en 'n stelsel van onafhanklike state en selfregerende gebiede<sup>49</sup> in stand te hou, het toewyding en toegespitste fokus geveer. Dit het ook ingehou die konstante verskuiwing van mense, in hulle miljoene, en die aanpas van grense van tuislande, selfregerende gebiede en groepsgebiede.<sup>50</sup> Die resultaat was die verlies van grond en 'n heenkome vir individue en gemeenskappe – gekoppel aan ras – en gewoonlik ook 'n lewenswyse, in beide landelike en stedelike gebiede.

Ook die uitoefening van burgerlike regte was grond- en eiendomsgebonde. Reeds vroeg in die besettingsgeskiedenis is die band tussen eiendomsreg en stemreg gevestig.<sup>51</sup> Hierdie band het later ook 'n rassedimensie ontwikkel deurdat persone wat nie grond gehad het nie, ook nie stemreg gehad het nie en dus verder ontmagtig is. Deur effektief privaat eiendomsreg vir wit persone te reserveer, is politieke mag en gepaardgaande oorheersing dus ook op hierdie wyse bewerkstellig.<sup>52</sup>

Inherent gekoppel aan die beheerelement van grond was ook die arbeidskomponent. Wie ook al grond beheer het, het grootliks ook arbeid beheer en sodoende ook handel en nywerheid, en dus ook die ekonomie, beïnvloed.<sup>53</sup> Deur die vloei van mense vanaf landelike gebiede na stedelike gebiede en omgekeerd te reguleer, op die basis van wie arbeid benodig en wie dit moet verskaf, is die rasseverdeling van Suid-Afrika ook met trekarbeid verstrengel. In wese sou die beheer oor grond en arbeid eindelijk voorspoed (al dan nie) bepaal. Die grond- en arbeidsverwante maatreëls het gesamentlik sowel mikro- as makrovlakke omvattend geïmpakteer. Op mikrovlak het dit gesins- en familiepatrone en verhoudings tussen verskillende generasies negatief beïnvloed, terwyl die impak op makrovlak ekonomiese ontwikkeling en die arbeidsmag gemanipuleer het.<sup>54</sup>

Onderliggend aan grond, beheer, burgerskap en arbeid was 'n amptelike, doelgerigte rassebeleid: apartheid. Hoewel Suid-Afrika in heelwat opsigte soortgelyke ervarings gehad het as ander jurisdiksies wat ook 'n koloniale geskiedenis het,<sup>55</sup> en soortgelyke gebeure as byvoorbeeld lande in Afrika<sup>56</sup> en Australië<sup>57</sup> ondervind, is die geweldige omvang van rasgebaseerde maatreëls en die diepgaande impak daarvan op alle vlakke van die samelewing eenvoudig ongeëwenaar.

Dit was dus noodsaaklik dat 'n omvattende grondhervormingsprogram, met baie spesifieke meganismes en oogmerke, wat op 'n bepaalde manier gestruktureer is, van stapel gestuur moet word. 'n Uniek Suid-Afrikaanse grondhervormingsprogram was noodsaaklik om sover moontlik al die verskillende dimensies waarna hier bo verwys is, op een of ander manier aan te spreek. Herverdeling van grond alleen sou dus nie voldoende wees nie. Restituisie alleen ook nie. Dit is in hierdie konteks dat die oorhoofse grondhervormingsprogram, met drie subprogramme, ontwikkel is.

### 3. Die drie subprogramme

Die oorhoofse grondhervormingsprogram bestaan uit drie subprogramme, grondwetlik gefundeer, wat afsonderlik en gesamentlik funksioneer, naamlik die herverdelingsprogram,<sup>58</sup> die grondbeheerhervormingsprogram<sup>59</sup> en die restituisieprogram.<sup>60</sup>

#### 3.1 Herverdelingsprogram

Die herverdelingsprogram behels die verbreding van toegang tot grond vir Suid-Afrikaanse burgers. Dit is opvallend dat dit die enigste van die drie subprogramme is wat spesifiek op burgers gerig is. Soos hier bo kortliks na verwys is, was die aanvanklike benadering direk nadat die nuwe grondwetlike bedeling ingetree het, 'n ope-mark-benadering, gebaseer op die GVGK-beginsel. Dit het ingehou dat, gesien in die lig van 'n rassebeperking op toegang tot grond tydens die apartheidsera, daar spesifiek wegbeweeg is van beperkings op toegang tot grond wat aan ras gekoppel was. *Enige* persoon, ongeag ras of kulturele affiliasie, en insluitende nieburgers, kon dus direk na 1994 toegang tot grond verkry. Hoewel hierdie beginsel gegeld het, was daar wel bepaalde kategorieë persone wat volgens die 1997-*Witskrif op Grondbeleid*<sup>61</sup> prioriteit sou geniet. Hierdie groepe het ingesluit gemarginaliseerde lede van die bevolking, spesifiek vrouens en grondlose persone, met 'n bepaalde fokus op die "armstes van die armes".<sup>62</sup>



Ten einde uitvoering te gee aan die beleidsoogmerke van herverdeling is 'n verskeidenheid wette gepromulgeer.<sup>63</sup> Hoewel sekere van die statutêre maatreëls spesifiek na 1994 op die wetboek geplaas is om herverdeling te bewerkstellig, byvoorbeeld die Uitbreiding van Sekerheid van Verblyfreg Wet 62 van 1997 (“Uitbreidingswet”)<sup>64</sup> en die Wet op Grondhervorming (Huurarbeiders) 3 van 1996,<sup>65</sup> is daar ook van bestaande wetgewing gebruik gemaak, in 'n aangepaste formaat, om toegang tot grond te verbreed. Die Wet op Grondhervorming: Voorsiening van Grond en Bystand 126 van 1993 is 'n voorbeeld van laasgenoemde. Hiervolgens kan beide staats- en privaatgrond vir herverdeling gebruik word en word die tersaaklike prosesse breedvoerig in die wet uiteengesit.<sup>66</sup>

Die herverdelingsprogram is kompleks in die sin dat die relevante bepalinge in 'n wye verskeidenheid beleidsdokumente en statutêre maatreëls gevind word en dus ietwat “verspreid” is. Dit kan dus geweldig ingewikkeld en/of tydrowend wees om uit te vind presies wat in die herverdelingsprogram plaasvind en hoe dit werk. Behalwe die gefragmenteerde formaat van die program, het daar oor die jare 'n klemverskuiwing ingetree: Waar die aanvanklike fokus op die armstes van die armes en bestaansboerdery was, is daar begin om stelselmatig klem te plaas op kommersiële boere.<sup>67</sup> Dit sou dus ook beteken het dat die bepaalde maatreëls en meganismes dienooreenkomstig aangepas moet word. Dit het egter nie gebeur nie, wat beteken het dat die gefragmenteerde program nog meer gefragmenteerd geraak het, wat implementering en monitering verder bemoeilik het.<sup>68</sup>

Die aanvanklike “oop” benadering rakende toegang tot grond is stelselmatig ook uitgedaag, met die wegbeweeg van 'n mark met geen beperkings op toegang tot 'n mark waar slegs Suid-Afrikaanse burgers toegang tot (sekere) grond<sup>69</sup> kan verkry enersyds, en waar Suid-Afrikaanse burgers se toegang tot bepaalde groottes (plafonne) beperk sou word andersyds.<sup>70</sup> Die restant van grond wat dus die bepaalde plafonne oorskry, is vervolgens vir herverdeling beskikbaar en kan dus op hierdie basis verkry word. “Verkryging” sluit sowel die aankoop van die oorskotgrond in as die onteiening daarvan. Dit is dus in hierdie spesifieke landboukonteks, maar ook in die algemeen vir herverdelingsdoeleindes, dat onteiening 'n rol kan speel.

### **3.2 Grondbeheerhervormingsprogram**

Soos hier bo kortliks verduidelik, was privaateiendomsreg normaalweg net vir die minderheid van die Suid-Afrikaanse bevolking beskore, met 'n verskeidenheid van ander permitte gebaseerde regte ter beskikking van die meerderheid van die bevolking. Hierdie permitte het ingesluit bou- en perseelpermitte, asook vergunning tot okkupasie, en erfpag en huurpag, afhangende van waar die betrokke stuk grond of gebou geleë was.<sup>71</sup> Behalwe huurpag, wat van toepassing was op opgemete grond en geregistreer kon word, was die ander regte nie saaklike regte nie. As persoonlike regte was dit nie so veerkragtig en “sterk” soos saaklike regte nie,<sup>72</sup> met die gevolg dat hierdie regte maklik versteur en weggeneem kon word. Dit is veral hierdie soort regte waarna artikel 25(6) verwys wat opgradeer moet word, hoewel dit ook in die algemeen na die opgradering van minder sekere regte verwys, insluitende byvoorbeeld behuisings- en okkupasieregte.

Soos by die herverdelingsprogram, is daar ook hier 'n hele aantal wette wat gepromulgeer is om vir grondbeheerhervorming voorsiening te maak, waarvan sommige ook met een been in die herverdelingsprogram staan. Die Uitbreidingswet, waarna hier bo verwys is, bevat byvoorbeeld beide herverdelings-<sup>73</sup> en opgraderingsbepalinge. Laasgenoemde geld vir byvoorbeeld plaaswerkers en okkupeerders sodat hulle tydens hul okkupasie nie sonder meer

versteur kan word nie, soos deur uitsetting baie streng te reguleer.<sup>74</sup> Op hierdie wyse word die onsekere regte van plaasarbeiders in 'n mate versterk terwyl hulle op die grond wat aan iemand anders behoort, woon.<sup>75</sup>

Behalwe statutêre maatreëls wat spesifiek daargestel is om bepaalde regte te versterk, is die Wet op die Tussentydse Beskerming van Informele Regte 31 van 1996 ook in die besonder gepromulgeer om besitsregte wat onseker is, te beskerm solank as wat die grondbeheerhervormingsprogram duur.

Omdat bogenoemde besits- en okkupasieregte tipiese gevalle behels waar persone reeds toegang tot grond het en op die grond aanwesig is, hoewel dikwels by wyse van informele regte, en die bepaalde regte dus opgegradeer en beskerm kan word ooreenkomstig die grondbeheerhervormingsprogram, is dit onwaarskynlik dat onteiening grootskaals in hierdie subprogram aangewend sal word.

### 3.3 Restitusieprogram

Die restitusieprogram word in artikel 25(7) van die Grondwet beliggaam. Voorsiening word gemaak vir die herstel van grond en regte in grond wat na 19 Junie 1913 ontnem is as gevolg van rasdiskriminerende wette of praktyke.<sup>76</sup> Indien die herstel onmoontlik of onwenslik is, word daar voorsiening gemaak vir billike en regverdige vergoeding. Aangesien die datum pertinent in die eiendomsklousule ingesluit word, is die onderliggende idee dus nie dat die herstelprogram *alle ontnemings*, ook tydens die koloniale tydperk voor 1913, sou insluit nie. Hoewel daar ook 'n streng tydsraamwerk was waarbinne eise ingedien moes word, naamlik gedurende 1995–1998, is daar in Julie 2014 'n wysigingswet<sup>77</sup> in werking gestel om 'n tweede vlag eise moontlik te maak, naamlik vanaf 1 Julie 2014 tot 30 Junie 2019. Omrede die openbare-deelname-proses en konsultasie onvoldoende was, is hierdie wysigingswet egter in 2016 deur die Konstitusionele Hof ongrondwetlik verklaar<sup>78</sup> en is al die eise wat in die tweede vlag ingedien is, steeds hangende.<sup>79</sup>

Anders as by die ander twee subprogramme, is daar slegs een statutêre maatreël waarvolgens restitusie gereguleer word, naamlik die Wet op die Herstel van Grondbesitregte 22 van 1994. Die wet bevat al die relevante vereistes en prosedures, onder meer twee stelle vereistes, naamlik drempel- en regsvereistes, waaraan grondeise moet voldoen alvorens dit suksesvol kan wees. Drempelvereistes behels dat die eis binne die voorgeskrewe tydperk ingedien moet gewees het<sup>80</sup> en dat daar nie reeds billike en regverdige vergoeding vir die ontneming betaal moet gewees het nie.<sup>81</sup> Die regsvereistes<sup>82</sup> behels dat die applikant(e), individu(e) of gemeenskap(pe) (of dele van gemeenskappe) ontnem moet wees van 'n reg in grond as gevolg van rasdiskriminerende wette of praktyke na 19 Junie 1913. Hoewel slegs die een wet die restitusieproses reguleer, is dit egter moontlik dat maatreëls van die ander subprogramme tydens die finalisering van die spesifieke eis relevant kan wees, byvoorbeeld die Wet op Vereniging van Gemeenskaplike Eiendom 28 van 1996, hoofsaaklik 'n grondbeheerhervormingsmaatreël. Hierdie wet maak voorsiening vir 'n statutêre regsfiguur, 'n vereniging van gemeenskaplike eiendom, waarvolgens eiendomsreg kollektief gehou kan word. Dit is dikwels die meganisme wat gebruik word om grond aan gemeenskappe te herstel. Op hierdie wyse word die lede van die gemeenskap deur middel van die vereniging saam eienaars van die eiendom wat aan hulle toegeken is.<sup>83</sup>

Dit is soms nodig om eiendom van die bestaande eienaar te verkry ten einde die herstel daarvan aan die applikante moontlik te maak. Verkryging sluit beide aankoop en onteiening in, soos hier bo verduidelik. Onteiening is dus ook 'n meganisme wat by die herstel van grond en eiendom, in die restituisieprogram, relevant kan wees. Dit is dus ook in hierdie konteks dat regulering van of aanpassings in die mark moontlik ter sprake kan kom.

#### **4. Regulering van en aanpassings in die mark**

##### **4.1 Agtergrond**

Internasionale ervaring het aangedui dat wat grondhervorming betref, 'n markverwante herverdelingsprogram nie noodwendig outomaties suksesvol sal wees nie.<sup>84</sup> Daar is verskeie redes daarvoor, onder andere dat geormerkte begunstigdes nie altyd bemagtig is om suksesvol die mark te betree nie, nie die ervaring het nie of nie oor die nodige fondse beskik nie.<sup>85</sup> Selfs in gevalle waar die staat ook 'n rol speel deur byvoorbeeld van die fondse te verskaf vir die aankoop van grond, kan die proses om die program te betree geweldig ingewikkeld en tydrowend wees en is die hulpbronne wat inderdaad beskikbaar is, dikwels beperk. Dus is 'n markgerigte benadering, selfs waar die staat tog bystand verskaf, nie outomaties suksesvol nie.

Navorsing op internasionale vlak het ook aangedui dat waar onteiening plaasgevind het en 'n mate van vergoeding betrokke was, grondhervorming gewoonlik meer suksesvol was. Dit was die geval selfs waar vergoeding laer as markwaarde was, indien daar wel vergoeding was, vergeleke met gevalle waar daar geen vergoeding betaal is nie of waar grondgrype of nasionalisering van grond plaasgevind het.<sup>86</sup>

Die Jaarverslag van die Departement Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming 2013/14 dui aan dat daar sedert 1994 tot in daardie stadium slegs ongeveer 4,2 miljoen hektaar herverdeel is, tot voordeel van ongeveer 200 000 families.<sup>87</sup> Selfs al neem 'n mens die feit in ag dat data onvolledig is<sup>88</sup> en dat swart persone moontlik self ook in die ope mark grond sonder staatsbystand aangekoop het,<sup>89</sup> was die resultaat teleurstellend. Die tekortkominge in die GVGK-beginsel, in samehang met 'n beroep om die tempo van grondhervorming te versnel, het benadruk dat een of ander vorm van markregulering benodig word waar daar groot teenstrydigheid in eiendomspatrone en -verspreiding is. Dit is in hierdie konteks dat die Property Valuation Act 17 van 2014 gepromulgeer is wat op 1 Julie 2014 in werking getree het.

##### **4.2 Property Valuation Act**

###### **4.2.1 Oogmerke en vernaamste bepalings**

Die wet is daargestel om onderstaande oogmerke te bereik, naamlik om:

- wat die regulering van eiendomswaardasie betref, uiting te gee aan die oogmerke van die Grondwet, spesifiek grondhervorming
- voorsiening te maak vir die daarstel van die Kantoor van die Waardeerder-Generaal
- voorsiening te maak vir die waardasie van eiendom wat geïdentifiseer is vir doeleindes van grondhervorming

- voorsiening te maak vir 'n vrywillige waardasiediens aan staatsdepartemente
- kriteria en prosedures vir monitering van waardasie daar te stel.

Dit is duidelik dat die groot dryfveer agter die wet die bevordering van grondhervorming is, spesifiek belym met die Grondwet. Dit beteken dus dat die wet voorsiening maak vir bepaalde prosesse en instansies wat nou by hierdie oogmerke aansluit. Hierby ingesluit is definisies vir “markwaarde” en “eiendom”.

“Markwaarde” is byvoorbeeld die geskatte bedrag waarteen eiendom op 'n bepaalde dag verwissel sou word tussen 'n gewillige verkoper en gewillige koper in 'n gewone transaksie (“at arm’s length”) na behoorlike bemarking en waar die partye albei ingelig, nougeset en sonder dwang optree: met dien verstande dat waar waarde bepaal word vir doeleindes van artikel 12(1)(a),<sup>90</sup> pryse wat voorheen deur die staat vir enige verkryging betaal is, buite rekening gelaat word. Gevalle waar daar in die verlede byvoorbeeld in die herverdelingsprogram baie hoë bedrae betaal is juis omdat dit slegs die staat was wat in die transaksie belang gestel het, word dus nie hier oorweeg nie, wat die prys in teorie dus laer en meer bekostigbaar hou.

“Eiendom” beteken:

- onroerende eiendom wat in die naam van enige persoon geregistreer is
- enige roerende bate(s) wat saam met relevante onroerende eiendom verkry word
- 'n reg ten aansien van sodanige eiendom, insluitende 'n ongeregisteerde reg wat van regsweë erken en beskerm word.

Vir doeleindes van die wet word “grondhervorming” as volg gedefinieer: herverdeling, restituisie, grondontwikkeling en grondbeheerhervorming. Dit behels dus die drie subprogramme soos hier bo uiteengesit,<sup>91</sup> maar voeg ook 'n verdere aspek by, naamlik grondontwikkeling. Daar is nie 'n omskrywing van dié begrip in die wet nie, wat jammer is, aangesien dit 'n baie vae en breë konsep is wat sekerlik enige vorm van grondontwikkeling kan insluit. Daar is wel 'n definisie van “land development” in die Spatial Planning and Land Use Management Act 16 van 2013,<sup>92</sup> naamlik “the erection of buildings or structures on land, or the change or use of land, including township establishment, the subdivision or consolidation of land or any deviation from the land use or uses permitted in terms of an applicable land use scheme”. In hierdie lig kan die begrip “grondhervorming” taamlik omvangryk raak as bykans enige grondontwikkeling en dorpsbeplanning daarby ingereken word, met belangrike implikasies vir onteiening sonder vergoeding. Dit is egter belangrik om te benadruk dat onteiening sonder vergoeding relevant is by *grondhervorming* spesifiek en nie ontwikkeling in die algemeen nie. Dit is noodsaaklik dat hierdie aspek duidelik gestel moet word in wetgewing en regulasies.

Die regulering van die werksaamhede van die kantoor van die Waardeerder-Generaal is in hoofstuk 2 van die wet te vinde, wat in twee onderafdelings verdeel is: Deel 1 hanteer die funksionering van die kantoor en deel 2 sit die aanstelling van die Waardeerder-Generaal en hoof-uitvoerende beampte uiteen.<sup>93</sup> Die daarstelling,<sup>94</sup> status<sup>95</sup> en funksies<sup>96</sup> van die kantoor asook die relevante magte word in artikel 7 uiteengesit. Die vernaamste funksie van die Waardeerder-Generaal is die waardering van alle eiendom binne die strekwydte van artikel 12(1)(a), met ander woorde, waar eiendom vir grondhervormingsdoeleindes ter sprake kom.<sup>97</sup>

Hoofstuk 3 reguleer die waardasie van eiendom. Alle waardasies moet gedoen word deur bevoegde persone wat aan alle professionele en ander vereistes voldoen.<sup>98</sup> Verpligte waardasies vind plaas waar eiendom ooreenkomstig artikel 12 vir doeleindes van grondhervorming geïdentifiseer is.<sup>99</sup> In November 2018 is regulasies uitgereik wat ook die werking van artikel 12 raak.<sup>100</sup> Behalwe 'n lys van relevante definisies is dit in die besonder regulasie 5 wat van belang is, aangesien dit kriteria en/of prosedures vir die waardasie van eiendom uiteensit wat vir doeleindes van grondhervorming geïdentifiseer is. Dit bevat 'n gedetailleerde uiteensetting van al die faktore wat in artikel 25(3) van die Grondwet gelys is wat betrekking het op sowel die bedrag as die tydstip en wyse van die betaling van vergoeding.<sup>101</sup> Benewens verpligte waardasie word daar ook vir vrywillige waardasies voorsiening gemaak.<sup>102</sup> Dit is byvoorbeeld waar staatsdepartemente die kantoor nader en versoek dat waardasies gedoen word. Op hierdie manier verskaf die kantoor dus ook 'n waarderingsdiens aan ander staatsdepartemente.<sup>103</sup> Waar eiendom wel vir grondhervormingsdoeleindes geïdentifiseer is, moet 'n kennisgewing dat waardering gaan plaasvind, binne sewe dae na sodanige identifikasie op die eenaar of persoon in beheer van die eiendom bedien word.<sup>104</sup> Sodra die waardasie afgehandel is, volg 'n waardasieverlag binne 'n vasgestelde tydperk, gewoonlik binne ses maande, hoewel daar ook 'n verlengde tydperk kan wees soos deur die kantoor goedgekeur.<sup>105</sup>

#### 4.2.2 Bespreking

Anders as in die geval van die voorganger, die 2013-konsep, is dit nie nodig dat *alle eiendom* in *alle transaksies* waar die staat 'n kontrakterende party is, deur die kantoor gewaardeer moet word nie, maar slegs daardie eiendom wat vir grondhervormingsdoeleindes geïdentifiseer is. Hoewel die 2014-weergawe dus ietwat meer vaartbelyn as die voorganger is, bly die hele proses van identifikasie, kennisgewing, waardasie, skryf van verslae en so meer 'n lang, omslagtige proses. As mens in gedagte hou dat een van die beweegredes vir die wet die versnelling van die tempo van grondhervorming was, is dit nie 'n gegewe dat die wet hiermee gaan help nie. Intendeel, dit kan die hele proses net nog langer en meer uitgereik maak juis omdat die kantoor hierby betrek word. Verder moet daar ook 'n goeie wisselwerking en duidelike korrelasie tussen hierdie wet en alle ander relevante wette wees. Hierdie uiteindelijke belyning kan dalk ook die hele proses meer kompleks en uitgereik maak.

Tot baie onlangs was daar nog geen regspraak oor die interpretasie en toepassing van die wet nie en was dit nie duidelik presies hoe die wet toegepas sou word en of dit hoegenaamd die oogmerke sou bereik nie. Die Grondeishof het onderskeidelik twee uitsprake in die loop van Februarie<sup>106</sup> en Maart 2019<sup>107</sup> gelewer waar raakpunte met die toepassing van die wet uitgelig is. In plaas daarvan dat die uitsprake duidelikheid bring oor die presiese plek en rol van die Property Valuation Act en die gepaardgaande rol van die kantoor van die Waardeerder-Generaal, is daar egter nog heelwat onbeantwoorde vrae. Hierdie vrae behels byvoorbeeld in watter stadium van die proses die kantoor moet intree enersyds en wat die impak van die kantoor se werksaamhede is andersyds. Laasgenoemde hou verband met die vraag of die kantoor in alle gevalle waar billike en regverdigte vergoeding ter sprake is, die jurisdiksie van 'n hof om sodanige vergoeding te bepaal, uitskakel, of net in sekere gevalle, of dalk nooit nie. In die onlangse Grondeishof-uitsprake was die een geval deur die kommissie na die Grondeishof verwys ooreenkomstig artikel 14 van die Restitusiewet en was daar in die ander geval 'n bestaande hofbevel dat die Grondeishof billike en regverdigte vergoeding moet bepaal. In beide hierdie gevalle was die waardasies van die kantoor aansienlik laer as dié van die privaatwaardeerders en sou die grondeienaars heelwat slegter af gewees het as die kantoor se waardasie sonder meer gevolg was en daar nie daarvoor in die hof geargumenteer kon word

nie. Uit die twee uitsprake wil dit egter blyk dat waar daar 'n bestaande hofbevel is wat dit pertinent stel dat die hof, hier met name die Grondeishof, billike en regverdigte vergoeding moet bepaal, die waardasie soos bereken deur die kantoor van die Waardeerder-Generaal totaal geïgnoreer kan word. Dus: in omstandighede waar 'n aangeleentheid, hier 'n restituisie-eis, ooreenkomstig die Restituisiewet<sup>108</sup> na die Grondeishof verwys is vir verdere hantering, het die kantoor nie inspraak op die uiteindelijke vergoedingsbedrag nie en is dit die taak van die hof om dit vas te stel.

Die uitreik van die 2018-Regulasies, veral regulasie 5, waarin die relevante faktore breedvoerig omskryf is, word verwelkom in soverre dit duidelike riglyne neerlê en 'n werkswyse vir waardasie voorstel.<sup>109</sup> Die regulasies bring die berekening van vergoeding verder as wat dit tot in daardie stadium in regspraak uitgekristalliseer het. 'n Eerste stap in die rigting van so 'n ontleding was in die Grondeishof-uitspraak *Msiza v Director-General, Department of Rural Development and Land Reform*,<sup>110</sup> wat later deur die Hoogste Hof van Appèl omvergewerp is.<sup>111</sup> Ongelukkig bring die regulasies nie verder duidelikheid in welke gevalle aanvaarding van die kantoor se waardasie *verplichtend* is nie, ten spyte van die bewoording in artikel 12(1)(b) dat eiendom wat vir grondhervormingsdoeleindes geïdentifiseer is, deur die kantoor waardeur móét word. Omdat daar in beide die uitsprake verwysings na die Grondeishof plaasgevind het en daar bestaande hofbevele was, soos kortliks verduidelik, is dié kwessie nooit breedvoerig in die uitsprake ontleed nie. Intendeel, die werklike rol en funksie van die kantoor, asook die wisselwerking tussen artikel 25(2)–(4) van die Grondwet,<sup>112</sup> relevante wetgewing (die Restituisiewet), die Property Valuation Act en die regulasies daarkragtens uitgevaardig, moet nog duidelik ontleed en ontrafel word, spesifiek ook in regspraak. Dit kan beswaarlik wees dat die Property Valuation Act slegs 'n baie beperkte rol te speel het, byvoorbeeld slegs in gevalle waar aangeleentheid nie na die Grondeishof vir hantering verwys word nie of waar daar geen bestaande hofbevele is wat die hof magtig om self die vergoeding te bepaal nie. Gegewe die motivering om die Property Valuation Act in die eerste plek daar te stel, onder andere om grondhervorming meer bekostigbaar te maak, sou eerder verwag word dat die kantoor in alle gevalle waar eiendom vir grondhervormingsdoeleindes geïdentifiseer word, 'n rol moet speel. Dit behoort standaardprosedure te wees, al word die spesifieke bedrag later as riglyn deur howe gebruik om gepaste bevindings te maak. Dit is nie te betwyfel nie dat die kantoor 'n baie waardevolle bydrae te lewer het, aangesien daar sedert die inwerkingtreding van die wet 'n hele paar jaar se data en inligting versamel en opgebou is, tendense waargeneem is en ervaring op hierdie gebied opgebou is wat bevorderlik vir grondhervorming in die algemeen kan wees.

Hoewel die markdimensie van die verkryging van grond en eiendom vir grondhervormingsdoeleindes dus in beginsel in wetgewing aangespreek word, is die belyning van die bestaande statutêre raamwerk met die Grondwet steeds gebrekkig.

## 5. Belyning van die onteieningsraamwerk

### 5.1 Grondwetlike dimensie

Daar word pertinent in die eiendomsklousule vir onteiening voorsiening gemaak. Omdat onteiening as 'n onderafdeling van “ontneming” beskou word,<sup>113</sup> is beide artikel 25(1) en (2) as uitgangspunte belangrik:

- (1) Niemand mag eiendom ontnem word nie, behalwe ingevolge 'n algemeen geldende regsvoorskrif, en geen regsvoorskrif mag arbitrêre ontneming van eiendom veroorloof nie.
- (2) Eiendom mag slegs ingevolge 'n algemeen geldende regsvoorskrif onteien word –
  - (a) vir 'n openbare doel of in die openbare belang; en
  - (b) onderworpe aan vergoeding waarvan die bedrag en die tyd en wyse van betaling óf deur diegene wat geraak word aanvaar is óf deur 'n hof bepaal of goedgekeur is.

Bogenoemde onderstreep dus duidelik dat eiendom nie onbeperk of absoluut is nie<sup>114</sup> en dat beperkings daarop en onteiening daarvan geoorloof is, maar slegs in sekere gevalle en gekoppel aan bepaalde voorwaardes. Hoewel beperkings dus moontlik is, moet daar baie goeie rede vir sulke inkortings wees en mag dit geensins arbitrêr wees nie.<sup>115</sup> Wat onteiening betref, is dit duidelik dat dit slegs in openbare belang of vir openbare doeleindes kan plaasvind.<sup>116</sup> Hieraan gekoppel is die betaal van billike en regverdige vergoeding. In hierdie opsig bepaal artikel 25(3):

- (3) Die bedrag van die vergoeding en die tyd en wyse van betaling moet regverdig en billik wees, en moet 'n billike ewewig toon tussen die openbare belang en die belange van diegene wat geraak word, met inagneming van alle tersaaklike omstandighede, met inbegrip van –
  - (a) die huidige gebruik van die eiendom
  - (b) die geskiedenis van die verkryging en gebruik van die eiendom
  - (c) die markwaarde van die eiendom
  - (d) die omvang van regstreekse belegging en subsidie deur die staat ten opsigte van die verkryging en voordelige kapitaalverbetering van die eiendom; en
  - (e) die doel van die onteiening.

Dit is verder ook kristalhelder dat grondhervorming inderdaad in die openbare belang is. Dus is onteiening vir grondhervormingsdoeleindes grondwetlik gefundeer:

- (4) By die toepassing van hierdie artikel –
  - (a) beteken die openbare belang ook die nasie se verbintenis tot grondhervorming, en tot hervormings om billike toegang tot al Suid-Afrika se natuurlike hulpbronne te bewerkstellig; en
  - (b) is eiendom nie tot grond beperk nie.<sup>117</sup>

Dit is veral artikel 25(2) en (3) wat tans in die spervuur is ten einde onteiening sonder vergoeding moontlik te maak. Omrede die hersieningskomitee besluit het om die wysiging van die eiendomsklousule te laat oorstaan en dit dus nog onafgehandel is, word slegs die Draft Expropriation Bill van Desember 2018 vervolgens kortliks in die lig van bogenoemde grondwetlike uitgangspunte bespreek.

## **5.2 Die Konsepwetsontwerp op Onteiening**

### **5.2.1 Inleiding**

Die Konsepwetsontwerp wat op 21 Desember 2018 vir kommentaar gepubliseer is, is die jongste in 'n lang lys van ontwikkelings wat met onteiening verband hou.<sup>118</sup> Op 23 Februarie 2016<sup>119</sup> het

die 2015-Onteieningswetsontwerp in die parlement gedien, welke weergawe die 2013-wetsontwerp<sup>120</sup> gevolg het wat op sy beurt weer 'n opvolger van 'n 2008-poging<sup>121</sup> was.

Die nuutste wetsontwerp is 'n lang weergawe, met verwysings na sowel artikel 25 as artikel 33 (regverdigde administratiewe optrede) en artikel 34 (toegang tot die howe) in die aanhef. Die noodsaaklikheid om 'n nuwe Onteieningswet daar te stel, spruit nie voort uit die werksaamhede van die artikel 25-hersieningskomitee nie, maar is lank reeds 'n behoefte, sedert direk nadat die nuwe grondwetlike bedeling in 1994 ingetree het. Die rede hiervoor is dat die Onteieningswet 63 van 1975 (steeds in gebruik) nie met die basiese konsepte en waardes van die eiendomsklousule belyn was nie. Die 1975-wet maak byvoorbeeld slegs daarvoor voorsiening dat eiendom vir openbare doeleindes onteien mag word. Die faktore wat in artikel 25(3) van die Grondwet gelys is, wat betrekking het op die bedrag, wyse en tydstip van betaling van vergoeding, word ook nie na behore in die 1975-wet beliggam en weerspieël nie. Daar was dus reeds voordat die hersiening van artikel 25 van stapel gestuur is, 'n behoefte aan 'n nuwe Onteieningswet. Die hersieningsproses het egter wel die noodsaaklikheid van so 'n wet en die verdere belyning daarvan met die (gewysigde) eiendomsklousule benadruk. Uiteraard moet daar 'n effektiewe en duidelike korrelasie en belyning tussen die eiendomsklousule en die Onteieningswet wees, veral wat betref die spesifieke gevalle en omstandighede waar onteiening moontlik sonder vergoeding kan plaasvind. Soos hier bo kortliks na verwys, is 'n sinvolle en werkbare belyning tussen hierdie maatreëls en die Property Valuation Act verder ook noodsaaklik.

Weens die fokus van hierdie bydrae op veral onteiening sonder vergoeding en in hoe verre dit in die grondhervormingsprogram aanklank kan vind, is die onderstaande bespreking nie 'n breedvoerige ontleding van alle bepalinge en prosesse van die Onteieningswetsontwerp nie.

### 5.2.2 Algemene uitgangspunte

Die interpretasieklousule is kardinaal vir die effektiewe werking van die wet.<sup>122</sup> Hiervolgens is “onteiening” die verpligte verkryging van eiendom deur 'n onteieningsgesag of staatsorgaan op versoek aan 'n onteieningsowerheid.<sup>123</sup> “Eiendom” is eiendom soos uiteengesit in artikel 25 van die Grondwet en “openbare belang”<sup>124</sup> sluit in die nasie se toewyding tot grondhervorming en om billike toegang tot al Suid-Afrika se natuurlike hulpbronne te bevorder, ten einde die gevolge van die verlede se rasdiskriminerende wette en praktyke aan te spreek. “Openbare doeleindes” sluit in enige oogmerke wat verbind word met die administrasie van provinsies of van die reg deur enige staatsorgaan. Laasgenoemde is inderdaad 'n baie wye, vae omskrywing. Daar is geen definisie van “grond” (“land”) nie, hoewel dit uiteraard 'n baie belangrike konsep is – prosedures verskil byvoorbeeld waar grond en ander eiendom ter sprake is en dit is slegs grond wat in bepaalde gevalle sonder vergoeding onteien kan word.

Interessant genoeg is die uitgangspunt in die wetsontwerp en die bestaande (onveranderde) eiendomsklousule in ooreenstemming, naamlik dat, ongeag enige strydige wet of maatreël, 'n onteieningsowerheid geensins eiendom arbitrêr mag onteien nie, en dat onteiening slegs vir openbare doeleindes of in openbare belang mag geskied.<sup>125</sup>

Ten spyte van die moontlikheid van nul vergoeding in bepaalde gevalle<sup>126</sup> bly die eerste “fase” van onteiening, naamlik waar die algemene vereistes van onteiening na vore tree en oorweeg word, dus steeds streng en onveranderd. Die opvolgende, of tweede, fase van onteiening, waar die *implikasies* van onteiening na vore tree, mag dit – afhangende van die bepaalde



omstandighede en oorwegings – met of sonder vergoeding wees. Dit wil dus nie voorkom of die blote feit dat daar gevalle kan wees waar geen vergoeding betaal word nie, sonder meer onteiening “makliker” maak en dat eiendom voor die voet onteien gaan word nie. Die feit dat daar gevalle kan wees waar vergoeding nie betaal word nie, behoort dus nie in beginsel met die *rede of motivering* vir onteiening in te meng nie: dit mag steeds slégs in openbare belang of vir openbare doeleindes geskied en mag nie arbitrêr wees nie. Dit bly dus baie belangrik om ’n onderskeid te maak tussen (a) of onteiening moet plaasvind (die regverdiging daarvan) en (b) of vergoeding betaalbaar is of nie (die implikasies of gevolge van onteiening). Daar kan selfs aangevoer word dat die eerste fase nog strenger sou wees, byvoorbeeld dat dit baie duidelik moet wees dat die korrekte eiendom geïdentifiseer is, dat die oogmerke van onteiening inderdaad deur die bepaalde onteiening bereik sal word, en dat dit beslis in die openbare belang of vir openbare doeleindes is. Dus, as die bepaalde eiendom weggeneem word én daar word nie vergoeding betaal nie, dan moet dit kristalhelder wees hoekom juis daardie eiendom en hoekom juis daardie oogmerke relevant is.

Dit is verder ook van belang om daarop te let dat, behalwe die streng algemene vereistes hier bo uiteengesit, onteiening normaalweg, behalwe waar dringende onteiening uit hoofde van klousule 22 gemagtig word, nie die eerste opsie is nie. Onteiening kom aan die beurt eers nadat die onteieningsowerheid sonder sukses probeer het om ’n ooreenkoms te bereik met die eienaar of houer van ongeregistreerde regte in eiendom vir die verkryging van eiendom op ’n redelike grondslag.<sup>127</sup> Met ander woorde, onteiening kan nie die eerste uitweg wees nie, maar kan op die vroegste slegs die tweede opsie wees, behalwe waar dringende onteienings ooreenkomstig klousule 22 ter sprake kom.

### 5.2.3 Vergoeding

Hoofstuk 5 van die wetsontwerp handel oor vergoeding. As uitgangspunt bepaal klousule 12(1) dat die bedrag betaalbaar aan ’n eienaar of houer van tersaaklike regte billik en regverdig moet wees en dat dit ’n billike balans tussen die openbare belang en die onteierende eienaar of houer van regte moet weerspieël, in ag genome alle relevante omstandighede, insluitend die faktore gelys in artikel 25(3) van die Grondwet waarna hier bo verwys is.<sup>128</sup> In klousule 12(2) word aspekte gelys wat nie normaalweg deur die onteieningsgesag in ag geneem moet word tydens die berekening van die vergoedingsbedrag nie, byvoorbeeld die feit dat die eiendom sonder toestemming van die eienaar onteien is. Van besondere belang, gegewe die hersiening van die eiendomsklousule, is klousule 12(3), wat gevalle lys waar die betaal van nul vergoeding moontlik billik en regverdig kan wees. Dit is gevalle waar grond in die openbare belang onteien is en alle relevante omstandighede in ag geneem word, insluitende, maar nie beperk nie tot, die volgende gevalle:<sup>129</sup>

- (a) die grond geokkupeer word of gebruik word deur ’n huurarbeider, soos omskryf in die Wet op Grondhervorming (Huurarbeiders) 3 van 1996
- (b) grond suiwer vir spekulasiedoeleindes besit word
- (c) grond deur ’n staatsbeheerde instansie besit word of deur ’n entiteit besit word wat aan die staat behoort
- (d) grond deur die eienaar versaak is
- (e) die markwaarde van die grond gelyk is aan of laer is as die huidige waarde van die staatsbelegging in of subsidie vir die verkryging daarvan of kapitaalverbetering van die grond.

Opvallend genoeg hou die bepalings slegs met “grond” (“land”) verband en nie met eiendom in die algemeen nie. Soos genoem, word “grond” nie in die interpretasieklausule gedefinieer nie. Die vyf kategorieë hier gelys is ook nie ’n geslote lys nie, aangesien alle omringende omstandighede in ag geneem moet word, insluitende, *maar nie beperk nie tot*, hierdie bepaalde kategorieë. Aangesien dit nie ’n geslote lys is nie, bring klousule 12(3) dus nie werklik regsekerheid nie. Tog behoort die “oop lys” aan die ander kant eerder aanduidend te wees daarvan dat die eerste fase waarna hier bo verwys is, naamlik waartydens die rede of die motivering vir die onteining ter sprake kom, juis meer streng of nougeset uitgevoer word. Dit is dus hier baie belangrik om juis aan te toon dat ’n spesifieke (grondhervormings)projek pertinent die verkryging van een van hierdie spesifieke kategorieë eiendom vereis. Die inleidende sin tot die lys kategorieë hier bo bepaal verder dat nul vergoeding “moontlik” (“may be”) billik en regverdig is. Nul vergoeding sal dus nie immer in alle gevalle waar die vyf kategorieë grond ter sprake kom, betaal word nie: daar kan gevalle wees waar daar inderdaad vergoeding betaal word, dalk selfs lae vergoeding, afhangende van al die omringende faktore en omstandighede. Die klousule is dus in twee opsigte vaag: ten aansien van (a) die omvang, aangesien daar moontlik nog ander kategorieë is en nie net die vyf hier gelys nie, en (b) die resultaat, aangesien daar in sommige gevalle moontlik vergoeding betaal sou kon word. Die enigste riglyn om hierdie vaagheid in te perk, is “relevante omstandighede”, wat uit die aard van die saak steeds vaag bly.

Die vyf kategorieë grond wat spesifiek hier gelys is, is ook interessant. Die Wet op Grondhervorming (Huurarbeiders) 3 van 1996 is van toepassing op ’n baie spesifieke kategorie okkupeerder, naamlik huurarbeiders, waarna kortliks hier bo verwys is.<sup>130</sup> Hoofstuk III van die wet maak voorsiening daarvoor dat ’n huurarbeider aansoek kan doen om, en toekenning ontvang van, ’n bepaalde stuk grond wat aan die grondeienaar behoort sodat huurarbeiderskap beëindig word en effektief in grondeiendomsreg omskep kan word. Dit is juis hierdie bepalings van die wet waardeur herverdeling van grond, hier bo na verwys,<sup>131</sup> bewerkstellig word. Ten spyte daarvan dat hierdie proses sedert die inwerkingtreding van die wet in 1996 beskikbaar is, is die uitvoering daarvan geweldig problematies in die praktyk.<sup>132</sup> Om hierdie redes het die Grondeishof in *Mwelase v Director-General for the Department of Rural Development and Land Reform*<sup>133</sup> ’n spesiale “huurarbeidermeester”<sup>134</sup> aangestel om die afhandeling van die eise te bespoedig. In appèl is die hofbevel egter in *Department of Rural Development and Land Reform v Mwelase*<sup>135</sup> tersyde gestel en vervang deur ’n bevel waarin die Departement Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming opdrag gegee is om ’n plan voor te berei waarin duidelik uitgestip word hoe die uitstaande eise so spoedig moontlik hanteer gaan word. Hoewel onlangse ontwikkelings daarop gerig was om hierdie kategorie eise te bespoedig en af te handel, is daar dus steeds ’n hele aantal eise uitstaande. Waar sulke huurarbeidersaansoeke nog nie gefinaliseer is nie, is die impak van die wetsontwerp onseker. Die begrip “huurarbeider” is, soos genoem, ’n tegniese begrip wat beteken daar moet aan al die tegniese vereistes van huurarbeiderskap voldoen word alvorens die eerste kategorie ter sprake kom. Dit is dus nie ’n breë magtiging om plaasgrond te onteien waar arbeiders teenwoordig is nie. Dit is slegs gerig op grond waar huurarbeiders, soos omskryf, teenwoordig is. Ongelukkig tree die ander relevante tegniese elemente nie duidelik in klousule 12(3) na vore nie, byvoorbeeld in watter stadium van die proses van huurarbeidersaansoek die wetsontwerp se bepalings relevant sou wees.

Die tweede kategorie verwys na grond wat slegs vir spekulasie besit word. Hierdie formulering is bedrieglik eenvoudig. In die praktyk sou dit heel waarskynlik baie moeilik wees om hierdie kategorie grond te identifiseer. Daar sal eerstens duidelikheid verkry moet word oor wat onder “purely speculative purposes” verstaan word. Verder: Hoe gaan die stuk(ke) grond

geïdentifiseer word, wat is die kriteria vir hierdie “klassifikasie”, op watter tydstip word die grondstukke geïdentifiseer, en deur wie of welke instansie? Is daar prioriteite – gaan stedelike grond eers en daarna landelike grond geïdentifiseer word? Is daar verder onder stedelike en landelike grond ook bepaalde prioriteitsoorwegings, byvoorbeeld eers grond in die stadskern of eerder eers grond in die buitewyke? Gesien in die lig daarvan dat hierdie grond vir spekulasiedoeleindes aangeskaf sou gewees het, wat dit ook al mag behels, is dit waarskynlik dat verbande hier ter sprake is. Hoewel klousule 18 na verbande verwys en in die breë daarvoor voorsiening maak dat verbande afgelos word voordat vergoeding betaal word, impakteer die moontlikheid van nul vergoeding direk hierdie kategorie. Dit is duidelik dat nog baie meer omskrywing en regulering van hierdie kategorie eiendom nodig gaan wees voordat die bepaling sinvol in die praktyk toegepas sal kan word.

Die derde kategorie verwys na grond wat deur die staat of deur staatsbeheerde instansies besit word, dus effektief staatsgrond. Hou in gedagte dat slegs die staat onteieningsbevoegdheid het en dat eiendomsreg van onteiene goed ná die datum van onteiening in die onteieningsowerheid setel.<sup>136</sup> Met ander woorde: staatsgrond word weggeeneem deur die staat en setel in ’n bepaalde datum in die staat. In gevalle waar sulke grond deur byvoorbeeld ’n maatskappy besit word, is formele oordrag wel noodsaaklik.<sup>137</sup> Hoewel tegniese oorwegings hierdie kategorie dus ietwat vertroebel, kan daar nie beswaar wees teen hierdie soort grond as ’n geormerkte kategorie nie. Om sulke grond vir beter aanwending, in die openbare belang – byvoorbeeld vir grondhervorming – te identifiseer, maak sin. Nie net is daar ’n moontlikheid dat grond dus beter aangewend kan word en dat die openbare belang ook daardeur bevorder word nie, maar terselfdertyd is dit ook ’n sein dat privaateiendom nie sonder meer, eensklaps, op beslag gelê sal word nie.

Die vierde kategorie verwys na grond wat deur die eienaar versak is. Daar is heelwat voorbeelde van geboue, veral in die middestad van groot metropolitaanse gebiede, waar eenaars hul eiendom versak het, met die gevolg dat geboue verwaarloos en soms “gekaap” word. In regspraak word dit dikwels weerspieël in uitsprake wat oor uitsetting handel of waar die oortreding van boueregulasies ter sprake kom.<sup>138</sup> Dit is moeiliker om vas te stel of plaasgrond, of grond in landelike gebiede, versak is, al is daar groot dele grond wat onbewerk lê. Laasgenoemde kan ook toe te skryf wees aan seisoenale vereistes of die feit dat daar nie voldoende hulpbronne is om dit te bewerk nie. Behalwe dat dit in wese moeilik is om te bepaal of grond inderdaad versak is, is daar ook sakeregterlik onduidelikheid oor die status van sodanige eiendom: Word dit *res nullius* (behorende aan niemand) of word dit staatseiendom?<sup>139</sup> Voordat dié kategorie grond intree, moet dit eers baie duidelik wees dat daar inderdaad versaking was.<sup>140</sup> Dit kan dus in die praktyk ’n baie komplekse kwessie wees wat tydrowend kan wees om te ontrafel. Behalwe die kwessie van versaking kom nog verdere vrae na vore: Op watter stadium word hierdie stukke grond geïdentifiseer, deur wie, en is daar ook hier, soos in die spekulasiekategorie hier bo, prioriteitslyste en klassifikasies ter sprake?

Die laaste kategorie verwys na markwaarde en staatsinvestering. Dit sou eerstens beteken dat markwaarde vasgestel moet word en daarna die waarde van staatsinvestering alvorens ’n slotsom bereik kan word en dié stukke grond geïdentifiseer kan word. Daar is verskillende benaderings en metodes om markwaarde te bepaal.<sup>141</sup> Van belang is egter dat waar grond (of eiendom) vir grondhervormingsdoeleindes verkry word, die Property Valuation Act, waarna hier bo verwys word,<sup>142</sup> ook toepassing vind. Die belyning van en wisselwerking tussen die Property Valuation Act en die Onteieningswet het dus ook op hierdie kategorie eiendom ’n

impak. Soos hier bo kortliks na verwys, het onlangse uitsprake in die Grondeishof helaas nie daartoe bygedra om hierdie belyning duideliker te maak nie.

Hoewel die vyf kategorieë gelys word en dus met die eerste oogopslag die indruk kan skep van regsekerheid, is dit egter nie die geval nie: daar kan nog kategorieë wees en daar kan in sekere gevalle wel vergoeding betaal word. Wat die vyf kategorieë betref, is daar nog baie onsekerheid: Hoe word die spesifieke stuk(ke) grond geïdentifiseer, deur wie / watter instansie, in welke stadium en volgens welke kriteria? – om net ’n paar vrae te noem. Van groter belang is egter: Waar gaan begin word as na die vyf kategorieë gekyk word – is daar ’n rangorde? Dalk eers by staatsgrond? En van groter belang: Wat word van die grond nadat dit geïdentifiseer en onteien is? Watter raamwerke en moniterings bestaan vir die proses na onteiening? Die naaste wat daar aan regsekerheid beweeg word, is dat die vyf kategorieë ten minstens ’n aanduiding is van stukke grond waar daar moontlik met onteiening, moontlik sonder vergoeding, begin kan word. Dus is daar op ’n manier tog ’n visier op bepaalde stukke grond gerig.

#### 5.2.4 Die rol van howe

Die aanhef tot die wetsontwerp bevat artikel 34 en verwys spesifiek na die reg op toegang tot howe, wat in hoofstuk 6 van die wetsontwerp in meer besonderhede uiteengesit word. Ooreenkomstig klousule 21 kan ’n geskil oor die bedrag vergoeding na ’n hof verwys word vir bereddering indien ’n ooreenkoms nie bereik kon word nie en indien mediasie nie suksesvol was of nie gevolg was nie.<sup>143</sup> In gevalle van nul vergoeding behoort klousule 21 dus steeds te geld, omrede klousule 12(3) nie pertinent vergoeding uitkakel nie. Intendeel: nul vergoeding kán ’n moontlikheid wees, soos hier bo verduidelik. Klousule 21(3) bepaal verder dat persone nie daarvan weerhou word om ’n hof te nader rakende “any matter relating to the application of the Bill” nie. Dus, ook wat die *prosedurele en substantiewe kwessies* betref, kan howe genader word. Hierby ingesluit is dus ook die identifisering van die vyf kategorieë grond waarna hier bo verwys is. Dit is dus heeltemal moontlik dat, ten spyte van die onderliggende motivering om grondhervorming te bespoedig, ook deur middel van onteiening, dit oorhoofs nog steeds ’n baie tydsame, uitgerekte proses kan wees. Hierdie proses kan nog verder uitgerekt word as partye howe nader, soos hier bo verduidelik.

### 5.3 Bespreking

Dit het baie lank geneem om ’n Draft Expropriation Bill vir kommentaar te publiseer. Behalwe dat die proses nog nie afgehandel is nie en die wet dus nog nie in werking getree het nie, is die hersiening van artikel 25 van die Grondwet ook nog hangende. Dit sal dus na alle waarskynlikheid nog ’n geruime tyd duur voordat al die komponente wat met onteiening, vergoeding en grondhervorming verband hou, bymekaarkom.

Wat die onlangse ontwikkelings betref, is die Draft Expropriation Bill duidelik meer met die Grondwet belyn as die huidige 1975-Wet. As grondslag vir onteiening word openbare belang en openbare doeleindes deurlopend beklemtoon en uitgelig. Buiten hierdie duidelike uitgangspunte is daar ook ander elemente wat grondwetlikheid benadruk, byvoorbeeld dat onteiening nie arbitrêr mag wees nie. Administratiewe geregtigheid en toegang tot howe word ook duidelik onderstreep.

Hoewel die hele onteieningsproses en alle fasette daarvan nie volledig in hierdie bydrae bespreek is nie,<sup>144</sup> bly dit 'n lang, komplekse proses, ten spyte van 'n streng tydlyn wat in die wetsontwerp uiteengesit is. Eienaardig genoeg is die wetsontwerp tegelyk lank en omslagtig én onvolledig. Hoewel prosesse breedvoerig uiteengesit word, is daar terselfdertyd groot leemtes en ontbreek besonderhede en inligting. Belangrike begrippe, soos “grond”, word byvoorbeeld nie omskryf nie. Onsekerheid oor beide die *omvang* en die *resultaat* van klousule 12(3), wat vir onteiening sonder vergoeding voorsiening maak, is reeds hier bo breedvoerig uitgelig. Daar is ten opsigte van elke kategorie eiendom waar onteiening moontlik sonder vergoeding kan plaasvind, probleme en onduidelikhede. Soos wat die vyf kategorieë tans uiteengesit word, kan dit kwalik geïmplementeer word. Benewens die leemtes binne elke kategorie, is daar ook geen aanduiding van prioriteite of 'n bepaalde rangorde wat die lys grondstukke betref nie.

Daar is ook verdere gapings in die wetsontwerp: Op watter punt spesifiek is onteiening 'n legitieme opsie, gegewe 'n poging tot “acquisition on reasonable terms”? In die hele uiteensetting van die onteieningsproses – vanaf die ondersoekfase tot die bedoeling om te onteien, is daar geen spesifieke melding van 'n eerste stap om eers die eiendom op billike terme te verkry nie. Die verkryging van grond, op welke tydstip ook al, betrek verder ook die Property Valuation Act, soos verduidelik. Ook in hierdie opsig is daar onduidelikhede wat na vore tree.

Gegewe die formaat van die wetsontwerp, ingesluit die gapings hier bo uitgelig en die moontlike rol van howe, die omslagtige prosesse en die geweldige administratiewe las wat dit op bestaande instansies asook te stigte instansies plaas, is dit hoogs onwaarskynlik dat dit enersyds onteienings en andersyds grondhervorming spesifiek gaan versnel. Die feit dat die wetsontwerp dit pertinent moontlik maak dat enige party 'n hof kan nader wat die toepassing van die wet betref, kan die motivering vir, of regverdiging van, onteiening in beginsel dus aangeveg word. Behalwe dat die grondslag van die wet aanvegbaar is, is die kwessie van nul vergoeding ook in wese aanvegbaar, omrede die spesifieke geval van onteiening, asook die vergoeding self, deur bepaalde omringende faktore en omstandighede gerig word. Daar is dus altyd 'n kans dat 'n bepaalde stuk grond dalk nie binne die vyf kategorieë val nie, of indien dit wel binne die strekwydte van die vyf kategorieë val, daar altyd 'n kans is dat vergoeding steeds betaal kan word. Die omvang en resultaat van klousule 12(3) spesifiek maak dus die deur oop vir verdere litigasie en oorlegpleging – kwalik 'n manier om grondhervorming te versnel. Hoewel onteiening 'n legitieme, grondwetlik gefundeerde meganisme is, bly dit 'n tydrowende, indringende proses, met of sonder die betaal van vergoeding.

## 6. Gevolgtrekking

Die Suid-Afrikaanse geskiedenis benadruk die noodsaaklikheid vir 'n omvattende grondhervormingsprogram, 'n unieke program wat spesifiek op Suid-Afrikaanse toestande en behoeftes gerig is. Nie net moet dié program terugskouend wees en historiese ongeregthede aanspreek nie, maar dit is ook kardinaal dat dit 'n oog op die toekoms moet rig. In hierdie konteks moet 'n hervormingsprogram ook eiendomspatrone aanpas en toegang tot Suid-Afrika se hulpbronne verbreed. Hoewel 'n omvattende program reeds meer as twee dekades gelede van stapel gestuur is en 'n verskeidenheid statutêre maatreëls in drie subprogramme gepromulgeer is, is die tempo en resultaat van hervorming weens 'n verskeidenheid faktore teleurstellend.

Dit is veral op die gebied van verbreding van toegang tot grond en herverdeling waar besware teen spesifiek die GVGK-beginsel na vore getree het. 'n Handvol nuwe inisiatiewe is die afgelope paar jaar ontwikkel om enersyds die tempo van grondhervorming en andersyds die resultaat daarvan te bevorder. Onderliggend hieraan is 'n aanduiding dat een of ander inmenging in die mark nodig is en dat 'n grondwetlike belyning van die statutêre onteieningsraamwerk noodsaaklik is. Onlangse ontwikkelings sluit in verskeie pogings tot 'n nuwe Onteieningswet, 'n Property Valuation Act, en sedert 2018 die hersiening van die eiendomsklousule, artikel 25 van die Grondwet. Die mees onlangse ontwikkeling is die Draft Expropriation Bill wat in Desember 2018 vir kommentaar gepubliseer is.

Die bestaande 1975-Unteieningswet weerspieël nie die uitgangspunte van die Grondwet na behore nie en is inherent gebrekkig omdat dit slegs vir onteiening vir openbare doeleindes voorsiening maak. Ondanks die feit dat die Draft Expropriation Bill pertinent met die Grondwet belyn is, is daar tekortkominge en gebreke wat problematies is. 'n Nuwe Onteieningswet funksioneer uiteraard nie in isolasie nie, maar binne 'n bepaalde konteks en statutêre raamwerk. Afhangende van die spesifieke feite en omstandighede, kan 'n verskeidenheid van statutêre maatreëls in 'n bepaalde geval van onteiening en grondhervorming na vore tree, byvoorbeeld die Restitusiewet, waar grondeise ter sprake is en grond verkry moet word om restitusie moontlik te maak; die Uitbreidingswet, waar plaaswerkers of bewoners se grondregte die verkryging van grond noodsaaklik maak; of die Huurarbeiderwet, waar huurarbeiders se grondeise aangespreek moet word. Reeds in die bestaande raamwerk wat tans funksioneer, is daar leemtes en diskonneksies. Onlangse regspraak in die Grondeishof onderstreep byvoorbeeld die noodsaaklikheid om die belyning van en wisselwerking tussen die Restitusiewet en die Property Valuation Act uit te klaar. Voeg by die bestaande (gebrekkige) raamwerk die nuwe Draft Expropriation Bill en die gapings en diskonneksies vergroot. Die presiese samehang van veral die Property Valuation Act en die Onteieningswet moet pertinent aangespreek word.

Intussen is die wysiging van die eiendomsklousule nie afgehandel nie. Ook in hierdie verband is daar vaaghede en onduidelikhede wat, in samehang met die kwessies voortspruitend uit die Draft Expropriation Bill, meer vrae as antwoorde na vore kan bring.

Die onrusbarende van die Draft Expropriation Bill, in samehang met die moontlike wysiging van die eiendomsklousule en gesien in die lig van ons geskiedenis en die dringendheid van grondhervorming, is dat onteiening sonder vergoeding (selfs al word al die vaaghede in die wet inderdaad aangespreek) steeds nie die voortslepende probleme – op alle vlakke van grondhervorming – gaan aanspreek nie.<sup>145</sup> Daar moet 'n effektiewe belyning wees tussen die oogmerke van grondhervorming, die meganismes om dit te bereik en die suksesvolle implementering daarvan. Onderliggend hieraan is beleidsdokumente wat sin maak, wetgewing wat korrek toegepas en geïmplementeer word en daarna gemonitor word, in samehang met voldoende befondsing en effektiewe staatsdepartemente met die nodige politieke wil en kapasiteit, insluitende voldoende en toegewyde personeel, met effektiewe leierskap.

Hoe gaan onteiening sonder vergoeding hierdie belyning bevorder of die bestaande probleme oplos? Hoe gaan die wysiging van die eiendomsklousule, saamgelees met klousule 12(3) van die Draft Expropriation Bill, probleme met die formulering van beleidsdokumente, implementering van wetgewing en navestigingsondersteuning bevorder? En langtermyn-gevolge: beleggersvertroue, ekonomiese groei, voedselsekerheid – alles faktore wat ook spesifiek op grondhervorming impakkeer?

Onteiening is grondwetlik gefundeer en het die potensiaal om 'n effektiewe grondhervormingsmeganisme te wees. Dit is dus jammer dat onteiening sonder vergoeding helaas nie die “silwer koeël” is nie. Dit is 'n (effens berekende) skoot in die donker. Dit is 'n skoot in die donker omdat die bestaande probleme verbonde aan grondhervorming voortsleep en onaangespreek bly. Dit is effens berekend omdat daar nou minstens vyf kategorieë grond is waarop die visier ingestel is. Hoewel die visier gerig is, is die teiken wat grondhervorming in die algemeen en herverdeling en verbreding van toegang tot grond in die besonder betref, nog nie getref nie. Intendeel.

## Bibliografie

Anon.: Section 25 review of the Constitution: public hearings, 6 September 2018. <https://pmg.org.za/committee-meeting/27029> (3 Mei 2019 geraadpleeg)

Anseeuw, W. en C. Alden (reds.). 2010. *The struggle over land in Africa: Conflicts, politics and change*. Kaapstad: HSRC Press.

Bartlett, R.H. 2000. *Native title in Australia*. Sydney: Butterworths.

Beinart, W. 2001. *Twentieth century South Africa*. New York: Oxford University Press.

Beinart, W. en S. Dubow. 1995. *Segregation and apartheid in twentieth century South Africa*. Londen: Routledge.

Bennett, T.W. 1996. African land – A history of dispossession. In Zimmermann en Visser (reds.) 1996.

Boggenpoel, Z.T. 2018. Constitutional property law. *Annual Survey of South African Law 2016*, ble. 216–43.

Bozzoli, B. 2004. *Theatres of struggle and the end of apartheid*. Johannesburg: Wits University Press.

Brown M., J. Erasmus, R. Kingwill, M. Murray en M. Roodt. 1998. *Land restitution in South Africa: A long way home*. Kaapstad: Idasa.

Changuion, L. en B. Steenkamp. 2011. *Omstrede land: die historiese ontwikkeling van die Suid-Afrikaanse grondvraagstuk*. Pretoria: Protea Boekhuis.

Chaskalson, M. 1995. Stumbling towards section 28: Negotiations over the protection of property rights in the interim Constitution. *South African Journal of Human Rights*, 11(12):222–40.

Cotula, I. 2012. *Securing land rights in Africa – trends in national and international law*. In Otto en Hoekema (reds.) 2012.

- Devenish, G.E. 1987. The development of administrative and political control over rural blacks. In Rycroft, Boule, Robertson en Spiller (reds.) 1987.
- Du Plessis, E. 2011. Restitution of expropriated property upon non-realisation of the public purpose. *Tydskrif vir Suid-Afrikaanse Reg*, 3:580–92.
- . 2016. The public purpose requirement in the calculation of just and equitable compensation. In Hoops, Marais, Mostert, Sluysmans en Verstappen (reds.) 2016.
- . 2018. How the determination of compensation is influenced by the disjunction between the concepts of “value” and “compensation”. In Hoops, Marais, Van Schalkwyk en Tagliorino (reds.) 2018.
- Evans, J. en D. Philips. 2001. When there is no safety in numbers. Fear and franchise in South Africa – the case of Natal. In Kirby en Coleborne (reds.) 2001.
- Evans, L. 2012. South Africa’s Bantustans and the dynamics of “decolonisation”: Reflections on writing histories of the homelands. *South African Historical Journal*, 64(1):117–37.
- Fay, D. en D. James. 2010. Giving land back or righting wrongs. In Walker, Bohlin, Hall en Kepe (reds.) 2010.
- Feinstein, C.H. 2005. *Economic history of South Africa*. Cambridge: Cambridge University.
- Giliomee, H. 2003. *The Afrikaners: Biography of a people*. Kaapstad: Tafelberg.
- Godden, G. en M. Tehan (reds.). 2010. *Comparative perspectives on communal lands and individual ownership*. Abingdon: Taylor & Francis Group.
- Hall, R. 2010. Two cycles of land policy in South Africa: Tracing the contours. In Anseeuw en Alden (reds.) 2010.
- Helliker, K. 2011. Land reform and marginalised communities in the Eastern Cape countryside of post-apartheid South Africa. In Helliker en Murisa (reds.) 2011.
- Helliker, K. en T. Murisa (reds.). 2011. *Land struggles and civil society in Southern Africa*. Trenton, NJ: Africa World Press.
- High Level Panel: *Report of the High Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change*, November 2017. [https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Pages/2017/october/High\\_Level\\_Panel/HLP\\_Report/HLP\\_report.pdf](https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Pages/2017/october/High_Level_Panel/HLP_Report/HLP_report.pdf) (5 April 2019 geraadpleeg).
- Hoops, B. 2017. *The legitimate justification of expropriation: A comparative law and governance analysis*. Kaapstad: Juta.
- Hoops, B., E.J. Marais, H. Mostert, J.A. Sluysmans en L.C.A. Verstappen (reds.). 2016. *Rethinking expropriation law I*. Kaapstad: Juta.



- Hoops, B., E.J. Marais, L. Van Schalkwyk en N.K. Tagliarino (reds.). 2018. *Rethinking expropriation law III*. Den Haag: Eleven International Publishing
- Keegan, T. 1996. *Colonial South Africa and the origins of the racial order*. Kaapstad en Johannesburg: David Philip Publishers.
- Kirby, D. en C. Coleborne (reds.). 2011. *Law, history, colonialism: The reach of the empire*. Manchester: Manchester University Press.
- Lahiff, E. 2007. Willing buyer, willing seller: South Africa's failed experiment in market-led agrarian reform. *Third World Quarterly*, 28(2):1577–97.
- Leighton, L.G. 2015. Challenges confronting South Africa: Land reform. *Strategic Analysis Paper – Future Directions International*, ble. 1–8.
- Lever, H. 1987. *South African Society*. Johannesburg: Jonathan Ball Publishers.
- Marais, H. 2011. *South Africa pushed to the limit: the political economy of change*. Londen: Zed Books.
- Miller, C.D. en A. Pope. 2000. *Land title in South Africa*. Kaapstad: Juta.
- Mostert, H. en M.J. de Waal (reds.). 2011. *Essays in honour of CG van der Merwe*. Durban: LexisNexis.
- Mostert, H. en A. Pope (reds.). 2010. *The principles of the law of property*. Oxford: Oxford University Press.
- Ngcukaitobi, T. en M. Bishop. 2019. The constitutionality of expropriation without compensation. [https://www.wits.ac.za/media/wits-university/faculties-and-schools/commerce-law-and-management/law/documents/constitutional-court-review-program/Ngcukaitobi%20Bishop%20Article%20\(FINAL\).docx](https://www.wits.ac.za/media/wits-university/faculties-and-schools/commerce-law-and-management/law/documents/constitutional-court-review-program/Ngcukaitobi%20Bishop%20Article%20(FINAL).docx) (2 Augustus 2019 geraadpleeg).
- Ntsebeza, L. en R. Hall (reds.). 2007. *The land question in South Africa – The challenge of transformation and redistribution*. Kaapstad: HSRC Press.
- Otto, J.M. en A. Hoekema (reds.). 2012. *Fair land governance: How to legalise land rights for rural development*. Leiden. Leiden University Press.
- Parlementêre Moniteringsgroep: *Report of the ad hoc committee to amend section 25 of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996*. 13 Maart 2019. <http://pmg.org.za/committee-meeting/28123> (20 Maart 2019 geraadpleeg).
- Pienaar, G.J. 2015. The effect of the original acquisition of ownership of immovable property on existing limited real rights. *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 18(5):1483–84.
- Pienaar, J.M. 2011. Unlawful occupier in perspective: history, legislation and case law. In Mostert en De Waal (reds.) 2011.
-

- . 2012. Die betekenis van 'n ontneming weens 'n rasdiskriminerende wet of praktyk vir doeleindes van die Wet op die Herstel van Grondbesitregte 22 van 1994: 'n oorsig van ontwikkelings in regspraak. *LitNet Akademies*, 9(3):107–40.
- . 2014a. *Land reform*. Kaapstad: Juta.
- . 2014b. Reflections on the South African land reform programme: characteristics, dichotomies and tensions. Part 1. *Tydskrif vir Suid-Afrikaanse Reg*, 3:425–46.
- . 2014c. Reflections on the South African land reform programme: characteristics, dichotomies and tensions. Part 2. *Tydskrif vir Suid-Afrikaanse Reg*, 4:689–705
- . 2016. Land reform (1). *Juta Quarterly Review*.
- . 2018a. Willing-buyer-willing-seller and expropriation as land reform tools: What can South Africa learn from the Namibian experience? *Namibian Law Journal*, 10(1):41–64.
- . 2018b. Onteiening sonder vergoeding: 'n voorvereiste vir suksesvolle grondhervorming of populisme? *LitNet Akademies*. <https://www.litnet.co.za/onteiening-sonder-vergoeding-voorvereiste-vir-suksesvolle-grondhervorming-populisme> (17 Mei 2019 geraadpleeg).
- Platzky, J. en C. Walker. 1985. *The surplus people: Forced removals in South Africa*. Johannesburg: Ravan Press.
- Rautenbach, C. (red.). 2018. *Introduction to legal pluralism*. Kaapstad: LexisNexis.
- Robertson, M.K. 1987. *Black land tenure: disabilities and some rights*. In Rycroft, Boulle, Robertson and Spiller (reds.) 1987.
- Rycroft, A.J., L.J. Boulle, M.K. Robertson en P.R. Spiller (reds.). 1987. *Race and the law in South Africa*. Kaapstad: Juta.
- Schoombee, H. 1985. Group areas legislation – the political control of ownership and of occupation of land. *Acta Juridica*: 77–107.
- Sebola, M.P. en J.P. Tsheola. 2014. Economics of agricultural land restitution and redistribution in South Africa: willing-seller, willing-buyer business imperatives versus socio-political transformation? *Journal of Human Ecology*, 46(2):113–23.
- Slade, B.V. 2016. Constitutional property law (3). *Juta Quarterly Review*.
- Sparks, A. 2007. *The mind of South Africa: The story of the rise and fall of apartheid*. Kaapstad en Johannesburg: Jonathan Ball Publishers.
- Van den Brink, R., G.S. Thomas en H. Binswanger. 2007. *Agricultural redistribution in South Africa: towards an accelerated implementation*. In Ntsebeza en Hall (reds.) 2007.
- Van der Merwe, C.G. 1989. *Sakereg*. 2de uitgawe. Londen: Butterworths.

Van der Merwe, D. 1998. Land tenure in South Africa: a brief history and some reform proposals. *Tydskrif vir Suid-Afrikaanse Reg*, 4:663–92.

Van der Walt, A.J. 2011. *Constitutional property law*. Kaapstad: Juta.

—. 2014. The modest systemic status of property rights. *Journal for Law, Property and Society*, 15(1):15–106.

Van der Walt, A.J. en P. Dhliwayo. 2017. The notion of absolute and exclusive ownership: A doctrinal analysis. *South African Law Journal*, 134(1):40–1.

Van der Walt, A.J. en E.J. Marais. 2012. Eiendomsverlies deur verkrygende verjaring: onteiening sonder vergoeding – of nie? *LitNet Akademies*, 9(3):298–321.

Van Wyk, J. 2017. Compensation for land expropriation. *Tydskrif vir Suid-Afrikaanse Reg*, 1:21–35.

Walker, C. 2008. *Landmarked: Land claims and land restitution in South Africa*. Johannesburg: Jacana Media en Athene: Ohio University Press.

Walker, C., A. Bohlin, R. Hall en T. Kepe (reds.). 2010. *Land, memory, reconstruction and justice: Perspectives on land claims in South Africa*. Athene: Ohio University Press.

Whitt, L. 2009. *Science, colonialism and indigenous peoples*. Manchester: Manchester University Press.

Zimmermann, R. en D. Visser (reds.). 1996. *Southern cross: Civil and common law in South Africa*. Kaapstad: Juta.

## Eindnotas

<sup>1</sup> Bv. die impak van die Swart Grond Wet 27 van 1913 (voorheen die Naturelle Grond Wet) wat op 19 Junie 1913 in werking getree het en die Suid-Afrikaanse Ontwikkelingstrust en Grond Wet 18 van 1936 wat Suid-Afrika in wese in “swart kolle” en die res van Suid-Afrika verdeel het.

<sup>2</sup> Die Wet op Verbod op Onregmatige Plakkery 52 van 1951. Sien vir agtergrond Pienaar (2014a:662–7).

<sup>3</sup> Die Wet op Groepsgebiede 41 van 1950 is sedert die inwerkingtreding daarvan gereeld gewysig. Daar word gesamentlik na die rassebasis van grondbeheer, drakoniese regulering van onregmatige besetting en die afdwing van rasgebaseerde ruimtelike beplanning as die “drie pilare van apartheid” verwys – sien Pienaar (2014a:104–13). Sien ook Bennett (1996:65–94).

<sup>4</sup> Suid-Afrika het ’n regspluralistiese stelsel waarin verskillende regstelsels parallel funksioneer, bv. die nasionale reg wat histories hoofsaaklik Romeins-Hollands en

Engelsregtelik van oorsprong is en verskillende inheemsregtelike stelsels, gekoppel aan bepaalde kultuuraffiliasies – sien Rautenbach (red.) ek verwys deurlopend na dieselfde bron: Rautenbach, C. (red.). 2018. *Introduction to legal pluralism*. Kaapstad: LexisNexis. Sy was die redakteur van die boek. 2018:3–16, en wat die eiendomsbegrippe en -benaderings betref, sien Rautenbach (red.) 2018:119–26.

<sup>5</sup> Die benadering was dat die inheemse reg ondergeskik aan die nasionale reg is. Sien vir meer besonderhede Rautenbach (red.) 2018:37–9.

<sup>6</sup> Sien o.m. die oogmerke van grondhervorming in die *Witskrif op Grondbeleid* (1997:7).

<sup>7</sup> Dit het in beginsel beteken dat enige persoon, ongeag ras of kulturele agtergrond, in die ope mark, kompetend en teen markverwante pryse toegang tot enige grond in Suid-Afrika kon verkry.

<sup>8</sup> ’n Ope-mark-benadering, gekoppel aan die GVGK-beginsel, beteken dus dat enige persoon kon onderhandel om eiendom aan te koop op die basis dat onderhandelinge vrywillig plaasvind en dat konsensus die finale prys sou bepaal (Pienaar 2014a:280–2).

<sup>9</sup> Chaskalson (1995:222–40).

<sup>10</sup> Lahiff (2007:1577–97).

<sup>11</sup> Pienaar (2014a:341–60); Hall (2010:175–92); Helliker (2011:43–70).

<sup>12</sup> Besware is geopper dat dit ’n kunsmatige mark skep omdat daar nie werklik ’n gewillige koper is as die staat die enigste party is wat grond vir herverdelingsoogmerke aankoop nie en dat dit gevolglik markpryse opstoot. Die beginsel is dus omslagtig, duur en onvolhoubaar – sien bv. die memorandum tot die Property Valuation Act 17 van 2014.

<sup>13</sup> Pienaar (2018a:41–64); Walker (2007:132–51).

<sup>14</sup> Sebola en Tsheola (2014:113–23); Marais (2011:123–4); Helliker (2011:1–43).

<sup>15</sup> Sien vir agtergrond Pienaar (2018b).

<sup>16</sup> *Report of the ad hoc Committee to amend section 25 of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996*, 13 Maart 2019, 1: “(a). To amend section 25 of the Constitution to make explicit that which is implicit in the Constitution, with regards to expropriation without compensation, as a legitimate option for land reform, so as to address the historic wrongs caused by the arbitrary dispossession of land, and in so doing ensure equitable access to land and further empower the majority of South Africans to be productive participants in ownership, food security and agricultural reform programs.”

<sup>17</sup> Sien bv. “Section 25 review of the Constitution: public hearings, 6 September 2018”, aanlyn beskikbaar: <https://pmg.org.za/committee-meeting/27029> (3 Mei 2019 geraadpleeg).

- <sup>18</sup> Die Parlementêre Moniteringsgroep het op 13 Maart 2019 'n konsepverslag gepubliseer waarin voorgestel word dat die kwessie deur die nuwe parlement, na die Meimaand-verkiesings in 2019, afgehandel word: aanlyn beskikbaar by: <http://pmg.org.za/committee-meeting/28123> (20 Maart geraadpleeg).
- <sup>19</sup> GK 1409 in SK 42127 21 Desember 2018.
- <sup>20</sup> Sien die bespreking by par. 5.2.3 hier onder.
- <sup>21</sup> Sien veral *Report of the High Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change*, November 2017, asook beide Deel 1 en Deel 2 van Pienaar (2014b:425–46; 2014c:689–705).
- <sup>22</sup> In sprokies is 'n silwer koeël dikwels die enigste effektiewe manier om 'n vreesaanjaende antagonis, gewoonlik 'n weerwolf of heks, te dood. Daar word oor die oorsprong van mitiese silwer koeëls gespekuleer, o.m. dat dit voortvloei uit die legende van die Monster van Gèvauden, waar 'n reuseweerwolf slegs deur 'n silwer koeël uit die jagter Argent se geweer gedood kon word. Die broers Grimm het ook in een van hul sprokies, “Die twee broers”, die dood van 'n koeëlvaste heks beskryf nadat sy met 'n silwer koeël geskiet is. In moderne tye word die spreekwoordelike silwer koeël gebruik om 'n onmiddellike oplossing vir 'n knaende probleem te weerspieël; dus: 'n magiese oplossing wat eensklaps deur kompleksiteit sny en dadelik verligting bring.
- <sup>23</sup> Amptelik vanaf 1948 met 'n oorwinning deur die Nasionale Party – Beinart (2001:145). Giliomee (2003:454) verduidelik egter dat die eerste skriftelike rekord van die gebruik van die woord *apartheid* in 1929 voorkom, gebruik deur ds. Jan du Plessis tydens 'n kongres van die Vrystaatse Nederduitse Gereformeerde Kerk in soverre die Woord gepredik moet word op so 'n manier dat dit die Afrika-“karakter, aard en nasionaliteit” bevorder. In daardie konteks het dit beteken dat afsonderlike swart kerke ondersteun moet word.
- <sup>24</sup> Sien in die algemeen Lever (1978); Beinart en Dubow (1995); Brown e.a. (1998), Walker (2008), Changuion en Steenkamp (2011), Ntsebeza en Hall (2007); Platzky en Walker (1985); asook Bennett (1996:65–94); Fay en James (2010:41–61); Van der Merwe (1989:663–92) en Schoombee (1985:77).
- <sup>25</sup> Van der Merwe (1989:685).
- <sup>26</sup> Die Verenigde Oos-Indiese Kompanjie het die Kaap as 'n halfwegstasie ontwikkel om verbygaande skepe van nodige voedsel- en ander voorraad te voorsien – sien Feinstein (2005:23); Giliomee (2003:8); Sparks (2007:5–9).
- <sup>27</sup> Sparks (2007:xv) verwys na die bitteramandel- en braambosheining wat 'n paar jaar na die aanland van die Nederlanders deur hulle aangeplant is om setlaars en inheemse inwoners uitmekaar te hou.
- <sup>28</sup> Bennett (1996:66).
- <sup>29</sup> Pienaar (2014a:5–7).

- <sup>30</sup> Van der Merwe (1989:685).
- <sup>31</sup> Keegan (1996:47); Feinstein (2005:27); Changuion en Steenkamp (2011:22).
- <sup>32</sup> Sparks (2007:92); Bennett (1996:73–4).
- <sup>33</sup> Pienaar (2014a:68–75).
- <sup>34</sup> Die Bafokeng-gemeenskap het daarin geslaag om grond via sendelinge in 1870's aan te koop terwyl die Motsha-Kgatlas grond van wit grondeienaars bekom het in ruil vir dienste gelewer – sien Changuion en Steenkamp (2011:66–7).
- <sup>35</sup> Evans en Philips (2001:91–105).
- <sup>36</sup> Voor Uniewording het die Natalse Eerste Minister die volgende uitlating gemaak rakende die “angstige manier van lewe”: “The ‘Native question’ is not a problem to be solved in a word, or a phrase, or a Law, but ... is a problem, a living organism, which is always with us” (Tweede debat rakende die Swart Administrasie Wetsontwerp 2 van 1908, 25 Junie 1908, Natalse Wetgewer Debatte, vol. XLIV 146).
- <sup>37</sup> Evans en Philips (2001:102).
- <sup>38</sup> Pienaar (2014a:78–9).
- <sup>39</sup> Sg. “black spots”. Sien ook Giliomee (2003:308–9); Changuion en Steenkamp (2011:132–3).
- <sup>40</sup> Sien Pienaar (2014a:94–6, 106–10).
- <sup>41</sup> Pienaar (2014a:87–93).
- <sup>42</sup> Pienaar (2014a:100–13).
- <sup>43</sup> Evans (2012:117–37).
- <sup>44</sup> Pienaar (2014a:127–32); Bozzoli (2004:187).
- <sup>45</sup> Beinart (2001:225–7); Lever (1978:273).
- <sup>46</sup> 30 van 1950.
- <sup>47</sup> Giliomee (2003:503) verklaar dat “[t]his law transformed apartheid from a loose body of segregation measures into a system, imposing a tight racial grid”.
- <sup>48</sup> Pienaar (2011:309–30).
- <sup>49</sup> Selfregerende gebiede was nog nie onafhanklike state nie en het beperkte wetgewende bevoegdheids gehad. Daar was ses selfregerende gebiede, naamlik Lebowa, KwaNdebele, KaNgwane, Gazankulu, Qwaqwa and KwaZulu. Sien ook Devenish (1987:31–2).
-

<sup>50</sup> Robertson (1987:125–6); Schoombee (1985:77) en in die algemeen Platzky en Walker (1985).

<sup>51</sup> Evans en Philips (2001:91–105).

<sup>52</sup> Pienaar (2014a:78–9).

<sup>53</sup> Feinstein (2005:15–8); Giliomee (2003:320–3); Sparks (2007:130).

<sup>54</sup> Beinart (2001:122–3); Lever (1978:267).

<sup>55</sup> Sien in die algemeen Kirby en Coleborne (2001); Whitt (2009).

<sup>56</sup> Sien in die algemeen Cotula (2012:58–84).

<sup>57</sup> Sien Bartlett (2000); Godden en Tehan (2010).

<sup>58</sup> “Die staat moet redelike wetgewende en ander maatreëls tref om, binne sy beskikbare middele, toestande te skep wat burgers in staat stel om op ’n billike grondslag toegang tot grond te verkry” – art. 25(5) van die Grondwet.

<sup>59</sup> “’n Persoon of gemeenskap wie se besitsreg van grond regsonseker is as gevolg van wette en praktyke van die verlede wat op grond van ras gediskrimineer het, is geregtig, in die mate wat deur ’n parlementswet bepaal word, op óf besitsreg wat regseker is óf gelykwaardige vergoeding” – art. 25(6) van die Grondwet.

<sup>60</sup> “’n Persoon of gemeenskap wat na 19 Junie 1913 die besit van eiendom ontnem is as gevolg van wette of praktyke van die verlede wat op grond van ras gediskrimineer het, is geregtig, in die mate wat deur ’n parlementswet bepaal word, op óf teruggawe van daardie eiendom óf billike vergoeding” – art. 25(7) van die Grondwet.

<sup>61</sup> *Witskrif op Grondbeleid* (1997:60 e.v.).

<sup>62</sup> Walker (2008:132–51); Hall (2010:175–92).

<sup>63</sup> Sien in die algemeen Pienaar (2014a:hfst. 7).

<sup>64</sup> Dit is daarop gemik om bewoners wat met toestemming grond beset wat aan ander persone behoort, se verblyfregte te beskerm en hul okkupasieregte op te gradeer. Hierdie wet is veral in landelike gebiede van toepassing en staan ook as ESTA bekend, die verkorting van Extension of Security of Tenure Act – sien Pienaar (2014a:303–5).

<sup>65</sup> Die wet is daarop gemik om huurarbeiders (die term verwoord ’n tegniese begrip wat aan bepaalde vereistes gekoppel is), se verblyfregte te beskerm en prosedures daar te stel waardeur huurarbeiders aansoek kan doen om bepaalde stukke grond, gewoonlik grond wat reeds minstens twee generasies deur hulle gebruik word, in hul eie name te laat registreer – sien Pienaar (2014a:305–17).

<sup>66</sup> Sien Pienaar (2014a:322–3).

<sup>67</sup> Hall (2010:175–92).

<sup>68</sup> Pienaar (2014c:689–705).

<sup>69</sup> Spesifiek landbouggrond – sien veral die Regulation of Agricultural Landholding Bill van 2017. Hfst. 7 van die wetsontwerp plaas ’n verbod op die verkryging van landbouggrond deur nieburgers. Dit behels die volgende: Sodra die bepalings in werking tree, sal vreemdelinge (nie-Suid-Afrikaanse burgers) nie meer landbouggrond kan koop nie. Die moontlikheid van langtermynhuur word in klousule 20 van die wetsontwerp uiteengesit. Die enigste uitsondering hierop is gevalle waar ’n maatskappy se meerderheidsaandeel deur swart Suid-Afrikaanse burgers saam met nieburgers gehou word..

<sup>70</sup> Die Regulation of Agricultural Landholding Bill van 2017 maak voorsiening daarvoor dat beperkings geplaas word op die hoeveelheid grond wat elke individu of instansie mag besit. Die spesifieke kategorieë sou later deur middel van onderhandeling en samesprekings en in die lig van die bepaalde streeksvereistes, bv. die klimaat en die soort boerdery, bepaal word. Aanvanklik is bepaalde plafonne voorgestel, nl. 1 000 ha, 25 000 ha en 5 000 ha, met uitsonderings vir wildboerdery en hernubare-energie-plase tot 12 000 ha, maar die voorgestelde kategorieë is later laat vaar juis omrede verskillende boerderybedrywighede nie oor dieselfde kam geskeer kan word nie.

<sup>71</sup> Sien vir ’n volledige uiteensetting Pienaar (2014a:142–51).

<sup>72</sup> Persoonlike regte behels gewoonlik ’n prestasie wat slegs teen ’n bepaalde persoon afdwingbaar is, terwyl saaklike en beperkte saaklike regte in beginsel teen enige persoon, alderdes in die algemeen, afgedwing kan word. Sien o.m. Mostert en Pope (2010:49–51).

<sup>73</sup> Herverdeling mag plaasvind indien ’n bewoner gebruik maak van art. 4 van die wet vir “op die plaas”-ontwikkeling sodat, indien al die vereistes nagekom is, ’n bepaalde stuk grond in die naam van die bewoner geregistreer mag word. Hierin gedagte is sg. agridorpieë waar grondstukke saamgesnoer kan word om ’n dorpie vir plaaswerkers en/of bewoners te vestig. Sulke ontwikkelings benodig die samewerking van grondeienaars, bewoners en die plaaslike owerheid en is gevolglik ’n komplekse, omslagtige proses.

<sup>74</sup> Art. 10 vir persone wat reeds voor 4 Februarie 1997 op die grond woon en art. 11 vir persone wat na daardie datum grond bewoon.

<sup>75</sup> Sien in die algemeen Pienaar (2014a:395–431).

<sup>76</sup> Sien volledigheidshalwe ook Pienaar (2012:107–40).

<sup>77</sup> Restitution of Land Rights Amendment Act 15 of 2014 – GN 526 in *SK 37791*, 1 Julie 2014.

<sup>78</sup> *Land Access Movement of South Africa v Chairperson, National Council of Provinces* 2016 5 SA 635 (KH).

<sup>79</sup> *Speaker of the National Assembly v Land Access Movement of South Africa* 2019 3 BCLR 289 (KH).



<sup>80</sup> 1 Mei 1995 – 31 Desember 1998.

<sup>81</sup> Sien vir 'n ontleding van die begrip “billike en regverdige vergoeding” *Florence v Government of the Republic of South Africa* 2014 6 SA 456 (KH).

<sup>82</sup> Art. 2 van die Wet op Herstel van Grondbesitregte 22 van 1994 – sien vir 'n volledige ontleding Pienaar (2014a:543–64).

<sup>83</sup> *Bakgatla-Ba-Kgafela Communal Property Association v Bakgatla-Ba-Kgafela Tribal Authority* 2015 6 SA 32 (KH).

<sup>84</sup> Van den Brink e.a. (2007:183).

<sup>85</sup> Lahiff (2007:1677–579); Leighton (2015:2–4).

<sup>86</sup> Van den Brink e.a. (2007:183).

<sup>87</sup> *Annual Report* 10.

<sup>88</sup> Sedert 1996 is rasseklassifikasie uit aktes en registrasies verwyder, met die gevolg dat 'n titelakte van onroerende eiendom nie die eienaar se ras weerspieël nie.

<sup>89</sup> Waar grond privaat aangekoop of verkry is sonder dat dit deel van die grondhervormingsprogram uitmaak en sonder dat daar van staatsfondse of -subsidie gebruik gemaak is.

<sup>90</sup> Art. 12(1)(a) bepaal dat waar eiendom vir doeleindes van grondhervorming geïdentifiseer is, dit deur die kantoor van die Waardeerder-Generaal waardeer moet word, binne 'n gegewe raamwerk met kriteria, prosedures en riglyne.

<sup>91</sup> Sien parr. 3.1–3.4 hier bo.

<sup>92</sup> Art. 1.

<sup>93</sup> Artt. 8–10.

<sup>94</sup> Art. 4.

<sup>95</sup> Art. 5.

<sup>96</sup> Art. 6.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Sien veral Du Plessis (2018:210–3).

<sup>99</sup> Sien egter die bespreking by par. 4.2.2 hier onder.

<sup>100</sup> Goewermentskennisgewing Regulasie 1321 in SK 42064 van 30 November 2018.

<sup>101</sup> Hier onder gelys is 'n uiteensetting van hoe waardasie moet plaasvind t.a.v. die huidige gebruik van die eiendom; die geskiedenis van die verkryging en gebruik van die eiendom; die markwaarde van die eiendom; die omvang van regstreekse belegging en subsidie deur die staat t.o.v. die verkryging en voordelige kapitaalverbetering van die eiendom en die doel van die onteiening.

<sup>102</sup> Art. 12(1)(b).

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> Art. 12(2).

<sup>105</sup> Art. 15.

<sup>106</sup> *Moloto Community v Minister of Rural Development and Land Reform*, ongerapporteer, gelewer op 4 Februarie 2019, saaknr. LCC204/2010.

<sup>107</sup> *Emakhasaneni Community v Minister of Rural Development and Land Reform and Others* ongerapporteer, gelewer op 4 Maart 2019, saaknr. LCC03/2009.

<sup>108</sup> Art. 14 Wet 22 van 1994 maak voorsiening daarvoor dat die Kommissie op die Herstel van Grondbesitregte 'n aangeleentheid na die Grondeishof vir verdere hantering en afhandeling kan verwys.

<sup>109</sup> Sien vir 'n breedvoerige bespreking rakende die kompleksiteite gekoppel aan die berekening van vergoeding waar onteiening vir grondhervormingsdoeleindes plaasvind, veral Van Wyk (2017:21–35) en Du Plessis (2016:369–87).

<sup>110</sup> 2016 5 SA 513 (LCC). Sien vir 'n bespreking van die saak Slade (2016:2.1), Boggenpoel (2018:235–42) en Van Wyk (2017:27–30).

<sup>111</sup> *Uys v Msiza* 2018 3 SA 440 (HHA) – sien die bespreking van die uitspraak deur Ngcukaitobi en Bishop (2019). Die mede-outeur, Ngcukaitobi, was die waarnemende regter in die Grondeishof wat die uitspraak gelewer het.

<sup>112</sup> Sien par. 5.1 hier onder.

<sup>113</sup> *First National Bank of South Africa t/a Wesbank v Commissioner for the South African Revenue Service* 2002 4 SA 768 (KH).

<sup>114</sup> Van der Walt (2014:15); Van der Walt en Dhliwayo (2017:40–1).

<sup>115</sup> *First National Bank of South Africa t/a Wesbank v Commissioner for the South African Revenue Service* 2002 4 SA 768 (KH); Van der Walt (2011:12, 16); Du Plessis (2011:580–92).

<sup>116</sup> Van der Walt en Marais (2012:298–321); sien ook Hoops (2017, hfst. 6).

<sup>117</sup> Pienaar (2014a:179–82); Van der Walt (2011:15).

<sup>118</sup> Sien vir agtergrond Van Wyk (2017:30–4).

<sup>119</sup> Expropriation Bill [B4B-2015].

<sup>120</sup> B 2013 van 15 Maart 2013 – *Explanatory Memorandum on the Draft Expropriation Bill*, 2013.

<sup>121</sup> Sien vir ’n oorsig van ontwikkelings op hierdie gebied in die tydperk 2008–2016 Pienaar (2016).

<sup>122</sup> Art. 1.

<sup>123</sup> Sien Du Plessis (2018:190–2) vir ’n bespreking van *wie* mag onteien, m.a.w., die onteieningsowerheid.

<sup>124</sup> Dit is belangrik om ’n onderskeid te maak tussen “openbare belang” as motivering vir onteiening andersyds en as ’n faktor by die berekening van vergoeding andersyds – sien breedvoerig Du Plessis (2016:369–87).

<sup>125</sup> Kl. 2(1).

<sup>126</sup> Sien kl. 12(3).

<sup>127</sup> “On reasonable terms” – kl. 2(3).

<sup>128</sup> Sien par.5.1 hier bo.

<sup>129</sup> Die eerste vier kategorieë grond is ook deur Ngcukaitobi en Bishop (2019) voorgestel.

<sup>130</sup> Sien art. 1 van die wet vir die omskrywing en vereistes van ’n huurarbeider. Sien ook par. 3.2 hier bo.

<sup>131</sup> Sien par 3.2 hier bo.

<sup>132</sup> Sien in die algemeen Pienaar (2014a:307–17).

<sup>133</sup> Ongerapporteer, gelewer op 8 Desember 2016, saaknr. ZALCC 23.

<sup>134</sup> “Special master for labour tenants”.

<sup>135</sup> 2018 3 SA 46 (HHA).

<sup>136</sup> Kl. 9.

<sup>137</sup> Die Government Immovable Assets Management Act 19 van 2007 bevat voorskrifte oor die regulering van onroerende eiendom en is dus ook hier relevant.

<sup>138</sup> Sien bv. *City of Johannesburg v Changing Tides 74 (Pty) Ltd* 2012 6 SA 295 (HHA).

<sup>139</sup> Sien Pienaar (2015:483–4).

<sup>140</sup> Van der Merwe (1989:227); Miller en Pope (2000:58); Mostert en Pope (2010:141).

<sup>141</sup> In *Wollach NO v Government of the Republic of South Africa*, ongerapporteer, gelewer op 2018-01-15, saaknr. ZALCC 1, word vier metodes uiteengesit, naamlik: (a) die vergelykbare of markdatabenadering; (b) die inkomste, investerings- of ekonomiese metode; (c) die grondreswaardemetode; en (d) die kostemetode.

<sup>142</sup> Sien par. 4.2.

<sup>143</sup> Kl. 21(2).

<sup>144</sup> Sien veral Du Plessis (2018:198–210).

<sup>145</sup> Sien veral *Report of the High Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change*, November 2017; Pienaar (2014c:689–705).