

DIE ADMINISTRATIEWE FUNKSIONERING VAN BEWINDSINSTELLINGS IN
DIE CISKEI MET BESONDERE VERWYSING NA PLAASLIKE BESTUUR

Verhandeling ingedien ter nakoming van die vereistes

van die graad

MAGISTER ARTIUM

aan die Universiteit van Rhodes

deur

DAVID MARAIS GROENEWALD

Januarie 1976

VOORWOORD:

Navorsing vir hierdie verhandeling is gedurende 1972 begin. Tydens 1972, 1973 en 1974 is veldwerk in die Ciskei gedoen. Weens die snelle administratiewe en konstitusionele ontwikkeling sedert 1968 is besluit om die omvang van die verhandeling te beperk tot voor die toekenning van wetgewende bevoegdhede aan die Ciskei.

Ek wil graag die volgende persone en instansies bedank: Aan die Departement van Bantoe-administrasie en -Ontwikkeling my waardering vir hul toestemming om navorsing in hul kantore en in die Ciskei te doen. Aan al die amptenare van die Departement h woord van dank vir hul behulpzaamheid - in die besonder aan mnr. Victor van Alice.

Aan my kollegas in die Departement van Afrikanistiek te Fort Hare wil ek my dank en waardering uitspreek vir hul bystand en raad. In die besonder wil ek vir Professor E.J. de Jager baie dankie sê vir sy leiding en belangstelling.

Ek is dank verskuldig aan mev. J. Smith van Fort Hare vir aanvanklike tikwerk, my diepe waardering vir my skoonsuster, mej. E. Brink, wat deel van haar vakansie opgeoffer het om die finale verhandeling te tik.

My vrou is ek diep dankbaar vir haar bystand.

Die persone aan wie ek egter die meeste dank verskuldig is, is mev. Nancy Charton en Dr. Bennion van die Rhodes Universiteit wat as studie-leiers opgetree het. Sonder hul leiding sou hierdie verhandeling bykans h onmoontlike taak gewees het. My dank ook aan Professor D. Welsh van die Universiteit van Kaapstad wat as eksterne eksaminator opgetree het.

INHOUDSOPGAWE

| | <u>Ble</u> |
|---|------------|
| 1. Die Ciskei: Vestiging, Tradisionele Bewindsin- stellings en demografie | 1 |
| 1.1 Geografiese omskrywing | 1 |
| 1.2 Vestiging en stamgeskiedenis | 2 |
| 1.3 Die tradisionele bewindsinstellings van die Ciskei-bewoners | 7 |
| 1.4 Die demografie van die Ciskei | 24 |
| 2 Administratiewe maatreëls (reëlings) vanaf blanke kontak tot en met Uniewording | 31 |
| 2.1 Inleiding | 31 |
| 2.2 Die Nederlandse tydperk | 32 |
| 2.3 Die eerste Britse besetting: 15/11/1795 - 20/2/1803 | 35 |
| 2.4 Die tweede Nederlandse tydperk: 21/2/1803 - 18/1/1806 | 36 |
| 2.5 Administrasie deur die Britse goewerneurs | 37 |
| 2.5.1 Die hertog van Caledon: 22/5/1807 - 4/7/1811 | 37 |
| 2.5.2 Sir John Cradock: 6/9/1811 - 6/4/1814 | 38 |
| 2.5.3 Die tydperk 1814 tot 1834 | 40 |
| 2.5.3.1 Lord Charles Somerset: 6/4/1814 - 13/1/1826 | 40 |
| 2.5.3.2 Genl. Richard Bourke (waarnemende goewerneur): 5/3/1826 - 9/9/1828 | 41 |
| 2.5.3.3 Sir Lowry Cole: 9/9/1828 - 10/8/1833 | 42 |
| 2.5.4 Sir Benjamin D'Urbar: 16/1/1834 - 20/1/1838 | 44 |
| 2.5.5 Die dekade vanaf 1838 | 55 |
| 2.5.5.1 Sir George Napier: 22/1/1838 - 18/3/1844 | 55 |
| 2.5.5.2 Luitenant-generaal Peregrine Maitland: 18/3/1844 - 27/1/1847 en Sir Henry Pottinger: 27/1 - 1/12/1847 | 56 |
| 2.5.6 Sir Harry Smith: 1/12/1847 - 31/3/1852 | 59 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 2.5.7 | Sir George Cathcart: 31/3/1852 - 26/5/1854 | 63 |
| 2.5.8 | Sir George Grey: 5/12/1854 - 20/8/1861 | 65 |
| 2.5.9 | Die tydperk 1861 - 1894 | 69 |
| 2.6 | Die Glen Grey-wet, No. 25 van 1894 | 72 |
| 2.7 | Politiese regte | 76 |
| 2.8 | Regstelsel en regspraak in die Ciskei | 84 |
| 2.9 | Retrospektiewe opmerkings | 90 |
| 3. | Administratiewe konsolidasie in die Ciskei gedurende die tydperk 1910 - 1934 | 97 |
| 3.2 | Departementele organisasie | 98 |
| 3.2.1 | Voor Uniewording | 98 |
| 3.2.2 | Die tydperk na Uniewording | 99 |
| 3.3 | Administratiewe hulpmiddels | 103 |
| 3.3.1 | Die Departement | 103 |
| 3.3.2 | Die Goewerneur-generaal as opperhoof | 105 |
| 3.3.3 | Die Bantoesakekommissie | 108 |
| 3.4 | Die radestelsel | 110 |
| 3.5 | Die Ciskeise Algemene Raad | 116 |
| 3.6 | Die ontwikkeling van 'n belastingstelsel | 121 |
| 4. | Die tydperk van administratiewe rekonstruksie | 126 |
| 4.1 | Inleiding | 126 |
| 4.2 | Beleidsrigtings onderliggend tot die stelsel van Bantoeowerhede | 130 |
| 4.3 | Die implementering van die Wet op Bantoe-owerhede in die Ciskei | 133 |
| 4.3.1 | Die struktuur van Bantoe-owerhede | 133 |
| 4.3.1.1 | Stam- en gemeenskapsowerhede | 133 |
| 4.3.1.2 | Streeksowerhede | 148 |
| 4.3.1.3 | Die Ciskeise Gebiedsowerheid | 151 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 4.3.2 | Funksies en funksionering | 153 |
| 4.3.2.1 | Stam- en gemeenskapsowerhede | 153 |
| 4.3.2.2 | Streeksowerhede | 159 |
| 4.3.2.3 | Gebiedsowerheid | 161 |
| 4.3.2.4 | Verhouding tussen sentrale regering en plaaslike owerhede | 163 |
| 4.4 | Die "nuwe bedeling" van 1968 | 167 |
| 4.4.1 | Agtergrond | 167 |
| 4.4.2 | Die implimentering van die nuwe stelsel | 169 |
| 4.4.3 | Die administratiewe funksionering van die nuwe bedeling | 171 |
| 4.4.3.1 | Owerheidsake en Finansies | 171 |
| 4.4.3.2 | Die Departement van Onderwys en Kultuur | 173 |
| 4.4.3.3 | Die Departement van Justisie | 177 |
| 4.4.3.4 | Die Departement van Landbou | 179 |
| 4.4.3.5 | Die Departement van Gemeenskapsake | 181 |
| 4.4.3.6 | Die Departement van Werke | 182 |
| 4.4.4 | Opsomming | 184 |
| 4.5 | Evaluasie | 185 |
| 5. | Die Ciskei as selfregerende gebied | 197 |
| 5.1 | Agtergrond | 197 |
| 5.2 | Die Ciskeise Wetgewende Vergadering | 197 |
| 5.3 | Selfregering | 207 |
| 6. | Samevatting | 212 |

HOOFSTUK 1 DIE CISKEI: VESTIGING, TRADISIONELE BEWINDS- INSTELLINGS EN DEMOGRAFIE

1. Geografiese omskrywing

Die woord "Ciskei" is 'n samestelling van die Latynse voorvoegsel "Cis-" wat hierdie kant van beteken, met ander woorde aan die kant van die Kaapprovinsie; en die Hottentotwoord "Kei" wat helder of blink beteken - 'n naam wat deur die Hottentotte aan die betrokke rivier gegee is. As 'n samestelling dra die woord "Ciskei" dan die betekenis van hierdie kant van die Keirivier oor. Hierdie begrip het egter later in omloop gekom as die woord "Transkei" wat reeds vroeër gebruik is om te verwys na die Bantoegebied oorkant die Keirivier. Toe die begrip "Ciskei" in algemene gebruik toegeneem het, is dit gebruik om die gebied duskant die Transkei aan te dui. Met verloop van tyd is die benaming Ciskei dan ook spesifiek aangewend om te verwys na die Bantoegebiede in die Oostelike Kaapprovinsie wes van die Keirivier.

As gevolg van die ongekonsolideerde aard van die Bantoegebiede in die Ciskei is dit onmoontlik om dié gebied te begrens binne bepaalde reliëfkenmerke, soos bv. berge en riviere; of selfs binne administratiewe grense soos bv. magistraatsdistrikte. Els ¹⁾ verkies om die Ciskei in twee streke te verdeel, te wete die "Groter Ciskei" en die "Fragmentariese Ciskei". Eersgenoemde is die deurlopende, gekonsolideerde blok bestaande uit die Bantoegebiede in die distrikte Keiskammahoek, Middeldrift, King William's Town, Victoria-Oos (Alice) en Oos-Londen; asook die satelietgebiede in die distrikte Fort Beaufort, Victoria-Oos, Peddie en Oos-Londen. Die "Fragmentariese Ciskei" omsluit die res van die ongekonsolideerde, verbrokkelde Bantoegebiede noord van die Amatolabergreeks. Dit sluit die Bantoegebiede van Glen Grey, Whittlesea, Herschel en ook sekere gebiede in Cathcart en Stutterheim in.

Die Ciskeise Bantoegebiede is versprei tussen $26\frac{1}{2}^{\circ}$ en 28° oos, en 30° en 34° suid.

2. Vestiging en stamgeskiedenis

Inligting oor die stamgeskiedenis van die Bantoe aan die Ooskus van Suidelike Afrika in soverre dit die tydperk voor 1750 betref, is karig en hoofsaaklik beperk tot die geskifte van skipbreukelinge. Geskifte in Portugees of Arabies sou waarskynlik meer lig op hierdie onderwerp kon werp. Vir inligting oor hierdie tydperk is die navorser dus hoofsaaklik aangewese op mondelinge oortelings en genealogiese tabelle.

Soga wys egter daarop dat sommige van hierdie tabelle wat spesifiek betrekking op die Xhosa-sprekende stamme van die Oos-Kaap het, onbetroubaar is.

"Sometimes we come across genealogical tables which seek to correlate all the principal Bantu tribes existing at present in South-Eastern Africa, but these efforts give us what, at least, are merely fanciful relationships. There are certain prominent tribes which represent welldefined streams or branches of the Bantu race; within the limits of each of these streams correlation may be secured. --- I think it is perfectly safe to say that correlation between Thembu and Xhosa, or Xhosa and Aba-Mbo, or Aba-Mbo and Thembu cannot be secured. They are widely divergent branches of the Bantu and their separate origin cannot be dated at the same period of time." 2)

Die Bantoe-sprekendes van Suid-Afrika behoort aan die sogenaamde Suidelike Bantoe, wat herverdeel kan word in die Nguni, Sotho, Venda, Tsonga en Herero-Ovambo. Vir doeleindes van hierdie studie moet die Nguni-groep fyner ontleed word ten einde slegs die relevante sub-groep in fokus te bring. Die Nguni kan in vier sub-groepe onderverdeel word, nl. Swazi, Natal-Nguni (Zulu), Kaapse Nguni en die Transvaal-Ndebele. Die Kaapse Nguni staan ook bekend as die Xhosa-sprekende Bantoe. Weer eens kan ook hier n viervoudige onderverdeling gemaak word,



Fig. 1

nl. die AbaNguni of AmaXhosa (sub-groepe: AmaRarabe, AmaGcaLeka en verskeie kleiner groepe); die AbaThembu (AmaHlanga ook bekend as AmaQuja, AmaDlomo ook bekend as AmaHala, AmaDlavu, AmaTshatshu); die AbaMbo (AmaMpondo, AmaMpondomise, AmaXesibe, AmaBomvana); en dan, laastens, meer resente immigrantegroepe (AmaBhaca, AmaHlubi, AmaQwati, AmaTetwa, AbaNswana, AmaMfengu).

Vir die bestudering van die bewoners van die Ciskei word die fokus nog skerper getrek en wel op die AbaNguni of AmaXhosa. Ten einde n lang bespreking oor die stamboom van dié groep te vermy, word volstaan met die volgende genealogiese tabel. (Sien Tabel 1).

TABEL 1: KHOSA GENEALOGIESE TABEL 3)

| | | | | |
|--------------|----------------------|---------|--------|-------------|
| | Mnguni | | | |
| | Xhosa | | | |
| | Malangana | | | |
| | Nkosiyamntu | | | |
| Cira | Tshawe | | Jwara | Qwambi |
| | Ngcwangu | | | |
| | Sikhomo | | | |
| | Togu | | | |
| | Ngconde | | Katshe | Ntinde |
| | Tshiwo | Mdange | Hleke | |
| | Phalo | Gwali | Thiso | |
| Gcaleka | | | Rarabe | |
| Khawuta | Mlawu | Ndlambe | Nukwa | Gebo |
| Hintsa | Ngqika | Mqhayi | Mhala | Mdushane |
| Sarili | | | | (in Cebo |
| Sigcawu | Sandile | Maqoma | Tyhali | se huis |
| Gwebinkumbi | Gonya | Feni | Oba | geplaas |
| Ngangomhlaba | Faku | | | wat sonder |
| Zwelidumile | Archie | | | opvolger |
| | Mxolisi | | | oorlede is) |
| | Maxhoba ayikhawuleza | | | |

Tot en met die bewind van Phalo het die Xhosa as 'n eenheid met hul weswaartse migrasie langs die ooskus gevorder. Hierdie eenheid is verbreek as gevolg van 'n onenigheid tussen Phalo se seuns Gcaleka (seun van die hoofhuis), en Rarabe (seun van die regterhandse huis) oor die opvolging van hul vader. Alhoewel die reëls van erfopvolging teoreties baie duidelik is, nl. dat die erfopvolger altyd die oudste seun in die hoofhuis is, het onsekerheid dikwels in die praktyk voorgekom. Die hoofrede hiervoor kan toegeskryf word aan die feit dat 'n huwelik met die hoofvrou aangegaan is wanneer die kaptein al 'n gevorderde leeftyd bereik het. Soms is die hoofvrou eers na sy dood aangewys wat weer probleme geskep het ten opsigte van die rangskikking en status van die ander vroue. Die rusie het daartoe gelei dat Rarabe en sy aanhangers weggebreek het en die Keirivier oorgesteek het. Hy is kort daarna deur sy vader gevolg. Die geloofwaardigheid van hierdie algemene verklaring vir die wegtrek van Rarabe word benadeel deur die feit dat Phalo nog geleef het. Ten spyte van al die probleme en onduidelikheid wat daar oor erfopvolging kan bestaan, is dit egter hoogs onwaarskynlik dat daar 'n rusie tussen die twee seuns kon ontstaan het oor erfopvolging terwyl hul vader nog geleef het. 'n Meer geloofwaardige weergawe in verband met die wegtrekkery van Rarabe is dié van mnr. Sityana van Fort Hare wat ook die nasionale digter van die Xhosa in die Ciskei is. In 'n persoonlike mededeling aan skrywer beweer hy dat mondelinge oorlewering dit het dat Rarabe weggetrek het vanweë die feit dat die ekonomiese druk op die beskikbare grondgebied van Phalo te hoog geword het, m.a.w. daar was nie genoeg grond beskikbaar vir beide die broers en hul volgelinge nie. Omdat Gcaleka die regmatige erfopvolger was en derhalwe op die grondgebied moes woon, het Rarabe die Keirivier oorgesteek op soek na meer lewensruimte. Sy vader het hom gevolg ten einde hom by te staan in die oprigting van 'n nuwe kraal.

Rarabe het 'n ooreenkoms met die Hottentotte aangegaan waarvolgens hy in die gebied tussen die Keiskamma- en die Buffelsrivier sou woon, met ander woorde in die gebied wat 'n ooreenkoms toon met die huidige Ciskei.⁴⁾ Sy volgelinge het bekend geraak as die AmaRarabe wat vandag nog 'n belangrike deel van die Ciskeise

bevolking uitmaak. Trouens die Ama-Rarabe het die enigste opperhoofskap in die Ciskei.

Die vroeëre teenwoordigheid van Hottentotte in die Ciskei is ook betekenisvol, want nie alleen het hulle hul stempel op die geografie afgedruk deur bv. riviere en berge name te gee nie, ⁵⁾ maar hul het ook fisiese beïnvloeding op die gelaats-trekke en velkleur van die swart inwoners uitgeoefen, veral op die AmaQhunukhwebe wat tans in die omgewing van Middeldrift woonagtig is. ⁶⁾

Die Hottentotte of Khoi-Khoi van Suid-Afrika is in vier hoof-groepe verdeel, nl. die Kaapse Hottentotte; Oostelike Hottentotte; die Koranna en die Nama. Die Oostelike Hottentotte bestaan uit die volgende stamme: die Inqua, die Damaqua en die Gonaqua. ⁷⁾ Veral laasgenoemde twee het in die Ciskei en onstreke rondgeswerf. Hulle was egter nie instaat om hul identiteit teen die suidtrekkende swart mense te handhaaf nie en is geassimileer. Die Damaqua is opgeneem deur die Ntindi-Xhosastam, en die Gonaqua het deur ondertrouery met die Gqunukwebestam hul eie identiteit verloor. Laasgenoemde stam was aan die grenssetlaars bekend as die "Gona Kaffers" en die Direkteur van die Albany Museum het selfs so laat as 1921 Xhosasprekendes in die Port Alfredgebied teëgekom wat hulself "Gonas" genoem het. ⁸⁾

'n Belangrike toevoeging tot die Ciskei se bevolking was die latere instroming van 'n groot getal Mfengu (omstreeks 1835).

Hierdie suidwaartse migrasie van die Mfengu en hul latere vestiging in die huidige Ciskei was as gevolg van die bedrywighede van die Zulukoning, Tshaka in Natal, die sogenaamde Mfecane. In die oorlog tussen Tshaka en Matuwane (hoof van die AmaNgwana) is verskeie ander Natalse stamme ook betrek. Dit het tot gevolg gehad dat terreur dwarsdeur Natal geheers het en om hieraan te ontkom het die Mfengu suidwaarts gevlug totdat hul eindelijk Gcalekaland bereik het.

Hierdie migrasie het min of meer as volg verloop: 9) Na die Sesde Grensoorlog het Goewerneur D'Urban na Gcalekaland gegaan om 'n vergadering met Hintsa te belê. Gedurende hierdie reis in Gcalekaland het D'Urban groot getalle Mfengu aangetref. Nadat hulle versoek het om onder beskerming van die Koloniale Regering geplaas te word, het D'Urban hulle op verskeie plekke tussen die Vis- en die Keiskammariviere laat woon om sodoende as 'n buffer tussen die Xhosas en die Kolonie te dien. In 1835 is ongeveer 16 000 van hierdie Mfengu in die huidige Peddie-distrik hervestig en in 1837 is nog 'n groot aantal wes van die huidige Tsitsikamma geplaas.

3. Die tradisionele bewindsinstellings van die Ciskei-bewoners

Hammond-Tooke 10) beweer dat daar tydens die bestudering van die funksionering van bewindsinstellings 'n sentrale probleem bestaan, en dit is dat politieke besluitneming nie maklik waarneembaar is nie. 'n Tweede probleem is om te bepaal tot welke mate die regerings- of bestuursproses verander het deur die loop van jare. Ten einde dit vas te stel, is dit noodsaaklik om te bepaal hoe die tradisionele gesagstrukture daar uitgesien het. Daar word hoofsaaklik van drie bronne gebruik gemaak ten einde die tradisionele toestand te bepaal, nl. mondelinge oorlewings, geskrifte van blanke administrateurs, sendelinge en reisigers wat die gebied besoek het tot die stelsel nog gefunksioneer het, en laastens kan gebruik gemaak word van 'n vergelykende studie met verwante groepe waaroor daar meer inligting beskikbaar is. Hierdie laaste metode kom dus daarop neer dat 'n model gebou word. Wat van besondere belang is in so 'n model is die rangorde van politieke rolverdeling en die verhouding tussen hierdie rolverdelings.

Die politieke stelsel kan dus gesien word as 'n stelsel van magstoekening in 'n gemeenskap. Ongeag die grootte van 'n gemeenskap moet sekere besluite geneem word oor aspekte soos oorlogsvoering, plant- en oestye en die toekening van grond.

Sodanige besluite kan getipeer word as administratiewe besluite. Judisiële besluitneming is ook belangrik in enige gemeenskap, want lede kom in konflik met mekaar en hul dispute moet opgelos word. Die gesag wat dus in politieke rolverdeling opgesluit is, is die gesag om beide administratiewe en judisiële besluite te neem asook die gesag om sodanige besluite af te dwing. Smith se onderskeid tussen politieke gesag mag en administratiewe gesag word as volg aangehaal:

"Political (power) relations occur between contraposed equal units in a system, and is essentially alegal ('no holds are barred' - although there are broadly-stated norms that define limits to action); administrative authority is legally defined, is hierarchical and always involves superordination and subordination".

Ten einde Smith se onderskeid beter toe te lig, kan die volgende verdere verduideliking gebruik word aan die hand van Hammond-Tooke ¹²⁾: Politieke aktiwiteit is hoofsaaklik 'n aanslag op mag of gesag tussen twee opponerende groepe. Politieke groepe is segmenteel en nie hierargies nie. Administratiewe aktiwiteit vind plaas binne 'n hierargiese struktuur en dit behels gesag. Dit is altyd wettig, terwyl mag (hoofsaaklik onregsgeldig) óf wettig óf onwettig kan wees.

Die konsep van regering behels dus twee aspekte. In sferes waar die proses te make het met 'n magstryd tussen twee of meer persone of partye is dit politiek van aard. As dit aan die ander kant besluite bevat wat beneem is deur groepe of individue wat gesagsdraers is, (en wie gehoorsaam word as gevolg van hierdie gesag) is die proses administratief van aard.

"We mean then by 'government' the ordering and directing of the affairs of a territorial unit, a process involving both political and administrative activity. It is this aspect of territoriality which marks off government in the usually accepted sense from the 'government' of groups such as the family, lineage

and voluntary associations." 13)

Regering kom dus neer op die uitoefening van mag en gesag binne n territoriale raamwerk - en mag en gesag impliseer die gebruik van geweld of minstens die dreigement om geweld te gebruik. (Die kaptein se gesag is ernstig aangetas deur die verbod op interstam-oorloë en die wegneem van sy reg om die doodstraf uit te spreek).

Politieke aksie is n stryd om beheer te verkry oor die besluitnemingsmasjinerie en die meganismes om besluite af te dwing. Administratiewe aksie is die uitoefening van n toegekende reg om gebruik te maak van die kontrole-geweld ten einde die voortbestaan van die stelsel te verseker en slegs die konsentrasie van geweld self nie.

Politieke mag by die Nguni woonagtig in die Ciskei het skynbaar sy oorsprong by die busa-gebruik *(1) gehad.¹⁴⁾ Volgens hierdie gebruik het n man n geskenk van n ander gevra - gewoonlik n bees en in ruil daarvoor het hy dan sekere dienste verrig. Hier bewys iemand trou of onderhorigheid aan iemand anders wat nie verwant is nie. n Afleiding van hierdie woord, nl. imbuso beteken onder andere die staat of die regering. Die rituele sfeer het ook bygedra tot die ontstaan van politieke gesag. Die kaptein word die middelpunt van sekere rites wat bewys lewer van sy belangrike posisie in die politieke gesag. Sommige van hierdie rites was gemik op die welvaart van die hele stam.

Politieke mag en administratiewe gesag het n gemeenskaplike eienskap en dit is dat hul territoriaal gefundeer is. In die Nguni-stelsel tref ons n verdere gesagstruktuur aan wat tesame met die politieke struktuur funksioneer, naamlik die verwantskapstruktuur.

*(1) Beide Olivier (bl. 563 - 573) en Seymour (bl. 221 - 223) omskryf n gebruik wat ooreenstem met die busa-gebruik, maar beide skrywers gebruik die benaming sisa vir hierdie gebruik.

Die uitgebreide of elementêre familie vorm die basis waarop die gemeenskap gebou is. Hierdie groep staan egter nie geïsoleer of onafhanklik van ander groepe nie, maar dit word opgeneem in n breër verwantskapsgroep, nl. die linie. Die linie is n eksogame versameling van persone wat hul herkoms kan herlei na n gemeenskaplike oupa of oupa-grootjie in die manlike lyn. Die linie is n gesegmenteerde struktuur omdat dit voortdurend uitbrei met elke geslag en dan verdeel in segmente. Die linie vervul basies twee funksies, te wete dit voer rituele uit, bv. die slag van vee tydens siekte, en dit is ook eiendomsgroep in die sin dat erfopvolging plaasvind deur die opvolgingsbepalings wat eiendom beperk tot lede van die linie. Die linie is n duidelike groep en ook meer aktief op ekonomiese, sosiale en rituele gebied as die klan wat hierna bespreek sal word.

Die klan is n patirlineêre eksogame versameling van persone wat glo dat hul afkomstig is van n gemeenskaplike voorvader in die manlike lyn. (Anders as met die linie hoef lidmaatskap nie genealogies bewys te word nie.) Alle klanlede besit egter n gemeenskaplike klannaam wat belangrik is in dié sin dat huwelike verbode is tussen lede met dieselfde klannaam.

n Interessante aspek aangaande die tradisionele bewindsinstellings is die verhouding tussen klan en lokaliteit.

Terwyl dit sekerlik waar is dat die klan van n stamhoof van besondere belang in sy gebied van jurisdiksie was, is daar nêrens bewys van uitsluitlike bewoning van n bepaalde lokaliteit deur dieselfde klanlede nie. Wat egter wel met n redelike mate van sekerheid afgelei kan word, is dat daar gedurende die vroeë bewoning van die Ciskei n groter ooreenkoms of toevalligheid tussen n klan en n bepaalde lokaliteit was as wat die geval in die huidige tydperk is. Terloops kan hier gemeld word dat daar wel op die huidige stadium n neiging is om onderskeid te tref tussen die meer konserwatiewe mense — wat groot klem laat val op verwantskapsbande — en die minder konserwatiewe deel van die bevolking wat weer lokaliteitsbande sterker voorop stel. 15)

Daar was veral drie faktore wat die verskil tussen klanlede en blote aanhangers van n plaaslike leiersfiguur of stamhoof duidelik na vore laat tree het, te wete die aangaan van gebruiklike verbindings (n klan was n eksogame organisasie); eiendom en rituele feeste. Die benaming klan word dus spesifiek gebruik vir verwysing na n eksogame groep wat daarop aanspraak maak dat hul van n gemeenskaplike voorouer afstam.

n Stam kan beskou word as n politieke organisasie wat groter in omvang as n klan is.

"By chieftom is meant a political unit, occupying a defined area under an independant chief. Sometimes such chieftoms were sub-divided under subordinate leaders who were also addressed and referred to as inkosi; but who acknowledged the authority of a superior chief: in 1809, for example, Hintsa, the Xhosa chief with 10 000 followers had eleven sub-chiefs under him". 16)

Onafhanklike hoofde het die senioriteit en reg om voor te gaan in rituele gerespekteer t.o.v. verwante hoofde wie se politieke gesag hul nie erken het nie. Dit is soms baie moeilik om te bepaal of n bepaalde stamhoof onderhorig aan n ander een was, en of hy slegs sy senioriteit erken het. Die kenmerke van onderhorigheid was, onder andere, erkenning van die reg tot appél na die hof van die meerdere hoof; die oorbetalings van n deel van die belasting wat deur n onderhorige hoof ingesamel is; bywoning van n raadsitting by n hoofstat van n meerdere hoof; en verlening van militêre hulp. 17)

Na aanleiding van bg. kan verwys word na n stam as n primêr-polities-administratiewe begrip; en klan n sosio-politiese of sosio-religieuse, of sosio-genealogiese-begrip.

Die stamhoofskappe het nooit groot afmetings aangeneem nie en wel omdat daar van tyd tot tyd verdelings plaasgevind het. Die mees algemene verdeling was dié tussen die aanhangers van

die regterhandse seun (meestal die oudste seun) en dié van die senior seun, m.a.w. die wettige erfopvolger gebore uit die hoofvrou. Nog n rede vir verdeling, was, volgens De Jager, die isizi - gebruik.

"This is the custom whereby a certain compensation had to be paid to the chief when any violation towards him has been committed or at the loss of any particular valuable member of the community." 18)

Onderhorige hoofmanne moes hierdie isizi invorder van sy onderdane namens die stamhoof. Deur hierdie invordering het die onderhorige hoofman homself verryk en versterk en dit het dan gewoonlik tot konflik met sy meerdere hoof gelei; en as hy sterk genoeg was, d.w.s. genoeg volgelingen gehad het, het hy weggebreek. Dit is gedoen deur weg te trek tot buite van die bepaalde gebied en hom dan daar te vestig.

Van der Kemp maak ook melding van die gebruik van afstigting of wegbreking, maar skets dit enigszins anders in sy relaas oor Ngqika:

"----- he has his counsellors who inform him of the sentiments of his people, and his captains admonish him with great freedom and fidelity, when he abuses his authority to such a degree, that there is reason to fear that the nation will shew him their displeasure. This is done if he treats the admonition with contempt, not by way of insurrection, or taking up arms against him, but most effectually, by gradual emigration. Some kraals break up, and march towards the borders of the country, and there they stay, keeping themselves ready to emigrate to another country, they are successively followed by others, and this seldom fails to have the affect wished for; I have myself been a witness to these proceedings, but I know of only one instance of the nation taking up arms against the sovereign." 19)

In die praktyk het dit dus daarop neergekom dat daar n geïnstitutionaliseerde verwagting van fissie was. 20)

Sedert die 16de eeu het n nuwe tendens hom egter in die politieke struktuur van die Xhosa-aprekendes openbaar, nl. die neiging om weg van isolasie in die rigting van wyer interaksie te beweeg. Die brandpunt van hierdie wyer interaksie was die kapteinskap, synde n politieke instelling met n hiërargie van ondergeskikte instellings. Siviele regte was gebaseer op n gebaar van persoonlike trouverbinding (alliansie) aan die kaptein. Die verhouding was basies kontraktueel - in ruil vir beskerming nie alleen teen eksterne vyande nie, maar ook teen misdrywe deur mede-stamlede, het n stamlid homself verbind deur die blote feit dat hy onder n kaptein se jurisdiksie bly, hom te beskerm teen sy vyande en deur kommune-arbeid te verrig. Die verhouding is gesimboliseer deur die verpligting van die onderdaan se erfopvolger om die isizi (doodsfooie) aan die kaptein te betaal.

Hammond-Tooke 21) wys daarop dat politieke integrasie deur ander meganismes as die bloot politieke teweeggebring is. Hy maak melding van minstens drie ander meganismes wat n groter mate van politieke integrasie laat plaasvind het, te wete verwantskap, religie, en wat genoem kan word die ideologie of konseptuele.

Betreffende die rol van verwantskap kan die volgende aanhaling ter verdere verduideliking gebruik word om die aspek beter toe te lig:

"On the kinship level the structuring of the society into exogamous unilineal descent groups, the lineages (including the nuclear, compound, and extended families embedded within them), and clans achieved an organic solidarity, in the Durkheimian sense, through a 'division of labour' that proscribed selfsufficiency in the reproductive function of the group. None of the groups could be allowed to be

sufficient unto themselves in this matter and wives had to be sought from other, unrelated groups, thereby forging affinal bonds that ramified throughout the chiefdom." 22)

Op die religieuse vlak word die belangrikheid van die afkoms-groep-segmentasie weerspieël deur die talryke afsonderlike rituele gemeenskappe wat rondom die linie sentreer, en wat elkeen sy eie voorvaderlike geeste aanbid deur die priesterlike amp van die liniehoof. Al die stamlede was egter onderhorig aan die gesag van die "koninklike" voorvaders, die geeste van vorige kaptiens wat volgens geloof n wakende oog oor die welsyn van die stam as n geheel sou hou, veral in verhouding tot vreemde en (potensieel) vyandiggesinde stamme. Die betrokkenheid van elke stamlid en die eenheid van die stam is verder beklemtoon deur die kaptein-gesentreerde kommuniseremonies of -rites soos die "dokter" van die oeste, die versterking van die leër, en die fees van die eerste vrugte.

Op die konseptuele of ideologiese vlak is die saamvoegende eenheid van die stam uitgedruk deur die aanhanklikheid aan die kaptein (stamlede verwys na hulself as "mense van so-en-so"); die besit van n gemeenskaplike naam wat bykans sonder uitsondering (anders as die Natalse Nguni) dié van die stigter is; die okkupasie van n sekere grondgebied, ofskoon dit dikwels baie vaag omlin was; ander kulturele onderskeidings-tokens soos die dialektiese verskeidenheid by isiXhosa; en sonderlinge gebruike in verband met kleredrag en gewoontes.

Van besondere belang is die feit dat al die onderskeie stamme n groot mate van outonomie gehad het, trouens verhoudinge met ander stamme was gebaseer op brute magsoorwig - die sg. "survival for the fittest" beginsel. Dit is duidelik dat daar twee koördinate was wat die afstand tussen stamme bepaal het, nl. die geografiese en die sosiale. n Baie wankelrige vorm van betrekkinge tussen stamme blyk die sg. dinastiese huwelike te wees, want dit was geensins n inhiberende faktor in die geval van oorlog nie, intendeel, hul was soms die oor-

saak van n oorlog. n Voorbeeld hiervan is die oorlog tussen die Thembu-kaptein, Ndaba, en die Khosa-kaptein, Rarabe. Ndaba het onderneem om met Rarabe se dogter te trou maar Rarabe het die honderd beeste wat as lobolo aangebied is, as n belediging beskou en het Thembuland binnegeval.

Aan die Oosgrens het die blankes dus tevergeefs gesoek na n opperhoof * met wie hul onderhandelings kon aanknoop. So het Ngqika bv. die senioriteit van die Gcaleka-kaptein, Hintsa, erken, en daarom het hy polities-onafhanklik van hom opgetree. Soos reeds gemeld het dit neergekom op n erkenning van senioriteit in die sosio-religieuse of sosio-genealogiese sin, maar nie in die politieke sin nie. Ngqika was ook nie in staat om sy vader se halfbroer, Ndlambe, of die Dange, Ntinde, Gwali, Mbalu of Gqunukhwege effektief te beheer nie, en sy aanspraak op hul grondgebied het Khosa-verhoudings nog verder vertroebel. 23)

Maclean 24) wys daarop dat die mag van die kaptein nie as despotisme bestempel kan word nie, maar eerder as patriar-gisme. Die magte van n kaptein word beperk deur die feit dat een van sy onderdane geredelik "assiel" by n naburige kaptein kan soek en vind, asook deur die teenwoordigheid van n raad, die lede waarvan bekend staan as "Amapakati". (sic)

Soos reeds voorheen gemeld, was daar geen enkele opperhoof vir al die Khosa-sprekende stamme in die Ciskei nie. In 1817 is Ngqika deur die Britse owerheid erken as die enigste verteenwoordiger van die Khosa-sprekendes en is hy ook verantwoordelik gehou vir hul gedrag. Die britse regering sou slegs met hom onderhandel en het die ander kapteins negeer.

"----- the ----- plan was repugnant to the feelings of the other Caffres, as every chief considers himself a King in his own kraal, and altogether irresponsible to any superior." 25)

* In die Westerse sin van iemand wat oor die hele grondgebied geheers het en wat as verteenwoordiger van al die stamme beskou kon word.

Gebaseer op gegewens aangaande die Mpondomise van die Transkei, het Hammond-Tooke ²⁶⁾ n model saamgestel wat van toepassing op die Kaapse Nguni gemaak kan word. Die volgende beskrywing van tradisionele gesagsinstellings word gegee: Die stam het onder beheer van n kaptein (inkosi) gestaan wat teoreties die senior lid van die senior linie van die koninklike klan was. Die uitgestrekte vestigingspatroon van die Kaapse Nguni het desentralisasie van beheer genoedsaak. Ten einde dit te bereik, is die stamgebied verdeel in distrikte (imihlaba) wat elkeen onder die beheer van n sub-kaptein (inkosana) geressorteer het. Die inkosana was gewoonlik seuns, broers en ander ~~haverwante~~ agnate van die stamkaptein. Die distrikte het ook groot oppervlaktes beslaan en ten einde die administrasie te vergemaklik, is hul in kleiner gebiede verdeel wat bekend gestaan het as izithile (wyke) wat elk beheer is deur n hoofman bekend as isiduna (hierdie term moet nie verwar word met induna - n Hoofraadslid - nie.)

Die posisie van wykshoofman was in essensie n direkte politieke aanstelling van die stamkaptein wat hom kan vervang indien hy nie aan die verwagtinge kon voldoen nie. Persoonlike faktore, soos bv. rykdom, het gewoonlik n belangrike rol gespeel by die aanstelling van wykshoofmanne. Die groot toets vir n isiduna se bevoegdheid het in die geval van oorlogvoering voorgekom, want hy was verantwoordelik vir die leiding van die krygsmanne van sy wyk. Die feit dat die wykshoofman n politieke posisie beklee het, word verder beklemtoon deur die feit dat hy gesag gevoer het oor almal wat binne die grense van sy jurisdiksie gewoon het, ongeag verwantskapsverhoudinge. Hulle moes ook waak teen n poging tot oorname van die kapteinskap deur die sub-kapteins. Die belangrikste administratiewe funksie van n wykshoofman was die toekenning van residensiële en bewerkbare persele (tuine en lande).

Die reg van appél tot die hof van die stamkaptein was n teoretiese, eerder as n praktiese beskermingsmaatregel tte uitbuiting deur die hof van n isiduna. Die rede hiervoor is dat dit slegs by wyse van uitsondering gebeur het dat die hof

van die stamkaptein n beslissing van die isiduna-hof sou opponeer. Indien dit wel sou gebeur dat die uitspraak van die laer hof gewysig is, was dit altyd die appellant wat aan die kortste end getrek het. Sou sy appel onsuksesvol wees, is die boete gewoonlik vermeerder en indien hy suksesvol ge-appelleer het, is dit vertolk as ondermyning van die isiduna-hof se integriteit en dit kan verwag word dat so n persoon se lewe onaangenaam gemaak sal word by sy tuis-koms.

Die basis van die verhouding tussen kaptein en onderdaan is gevestig in die idee van Khonza. Uit die standpunt van die onderdaan is dit beskou as gesag, die reg om aanspraak te maak op beide eerbied en gehoorsaamheid.

"But this authority differed in certain important respects from the authority of bureaucratic systems as classically defined by Max Weber in that there was no clear separation of the authority role from other (e.g. kinship) roles, no specialized training for office, and relations between officebearer and subject tended to be particularistic and diffuse. But, more importantly, the authority of the chief lacked what may be termed continuity of definition. ----- He did not normally enjoy a continuing unquestioned right to command but his authority had to be continually recreated situationally, in specific contexts. This is expressed in the formula that chiefs could not rule on their own, but only in constant consultation with their councillors and people." 27)

Soga 28) tipeer die regeeringsvorm as teoreties - patriargaal, maar in die praktyk het die bewind van die kaptein die vorm aangeneem van n beperkte monargie, want n kaptein het geen outokratiese magte nie. n Faktor wat die misbruik van gesag inhibeer, is die bestaan van n stelsel van raadslede.

Volgens Hammond-Tooke ²⁹⁾ is daar n erkenning dat die kaptein se imprimatur nodig was vir n besluit om geldig te wees, maar die besluitneming was nie net die voorreg van die kaptein alleen nie. Ofskoon die kaptein teoreties gefunksioneer het as die hoofregter en uiteindelijke administrateur van die stamgrond, was sy de facto gesag onderworpe aan geweldige beperkings. Faku het die sendelinge verwelkóm, maar bygevoeg dat hy nie n finale antwoord kon gee alvorens hy sy raadsmanne geraadpleeg het nie.

"I am but a child, I can only say what my great men say."³⁰⁾

Dit is welbekend dat kapteins nie op hul eie kan regeer nie, maar slegs deur gedurige konsultasie met die raadslede en die manlike stamlede.

Die eerste groep raadslede van belang was die sogenaamde "keepers of the homestead". Hierdie persone was n semi-permanente kern van intieme raadslede. Hul funksie was die organisasie van die hoofsetel van die kaptein, naamlik die ploeg van die lande en die versorging van die vee. Hulle het ook besoekers ontvang en inligting aan die kaptein "gesif", met ander woorde slegs sake van belang is na hom verwys. Hierdie groep het hul posisie te danke gehad aan hul lojaliteit en intelligensie. Broers van die kaptein het gewoonlik nie lidmaatskap van hierdie raad bekom nie, hoofsaaklik vanweë die feit dat hulle die stamlede te maklik kon beïnvloed en daarom het die kaptein nie genceg vertrouwe in hulle gehad nie.

Naas hierdie groep was daar ook nog n fluktuerende groep van meer prominente stamlede wat vir wisselende tydperke by die hoofstad was waar hulle hofsittings bygewoon en sake van belang vir die stam bespreek het. Selfs jong mense het hierdie sittings bygewoon, veral wanneer stamgewoontes en -gebruike bespreek is. Daar was geen formele metode om n raadslid te word nie - teoreties kon enige man een word en die ideale toestand is trouens beskou wanneer die stamraad al die manlike

volwasse inwoners insluit.

Die besluitnemingsproses wat in die hande van die raadslede was, het hoofsaaklik twee soorte aktiwiteite ingesluit, naamlik wetgewend en judisieel. Eersgenoemde aktiwiteit word gebruik om beide wetmakende en gewone administratiewe besluite aan te dui. Die wetmakende aspek, dit wil sê die aanneme van nuwe wette het baie selde voorgekom - in teenstelling met byvoorbeeld die Tswana.

Wat die wetmakende proses betref, is die raadslede se invloed en mag in toom gehou deur die stamraad. As dit sou blyk dat hul die kaptein te dikwels van die verkeerde advies bedien, kon hul vervang word.

Die besluitnemingsproses in die hof is gekenmerk deur die feit dat almal kon deelneem aan die kruisverhoor en in dié verband was die funksie van die kaptein bloot om die vonnis uit te spreek. Een van die raadslede het opgetree as die umsila - die bode van die hof wat boetes moes invorder.

'n Voorbeeld van die beperking van die gesag van die kaptein deur die raadslede word aangetref in die getuienisse van vyf Nguika-raadslede van Victoria-Oos voor die 1883 Cape Native Laws and Customs Commission.

"1197. Is the chief above the law? No, before a chief can talk on a matter he must call all his councillors together.

1198. A chief can't kill anyone whom he chooses; if he wishes to have anyone killed he must call the councillors together, and say what must I do with so-and-so, who had been troubling me very much. In that case, also, the chief would be guided by what the councillors said.

1199.. Yes, a chief can do wrong, and it often happens that when a chief does wrong he would be interfered with, and punished, by having his favourite councillor, or prime minister, eaten up. * The man who would be eaten up would be the leading councillor, or the man who had been appointed to office on the date the chief was circumcised.

1200. The prime minister is the chief's mouth-piece, and the other councillors say, as a reason for eating him up, that it must have been by his advice that the chief did wrong." 31)

Die raadslede se belangrikheid 32) word verder beklemtoon deur die gebruik om 'n jong vrou waarmee later in die huwelik getree is, as hoofvrou aan te wys. As gevolg van die feit dat so 'n huwelik eers laat gesluit is, het dit dikwels impliseer dat die erfopvolger nog minderjarig is tydens die oorlye van die regerende kaptein. In so 'n geval regeer die raadslede dus in werklikheid. Terselfdertyd neem die jong opvolger se volgelinge in belangrikheid toe en word die ou raadslede vervang deurdat hulle prooi word van 'n beskuldiging van toordery -

"the Kafir state engine for the removal of the obnoxious." 33)

Die proses word voortgesit totdat die nuwe kaptein op sy beurt weer omring is met 'n nuwe stel raadslede.

Die stelsel van tradisionele bewind soos beskryf, leen hom tot die voorkoms van tirannie, maar dit moet steeds in gedagte gehou word dat, wanneer dit voorkom, dit nie die tirannie van een persoon is nie, maar van 'n groep. Dié tirannie sou dan geneutraliseer word deur die mededingende belange van dié verantwoordelik daarvoor. 'n Oorsig van 'n kaptein se konstitusionele bronne van inkomste en sy verpligte uitgawes

* Die uitdrukking "eaten up" verwys na die politieke konfiskering van alle vee.

teenoor sy volgelinge, by wyse van seremoniële skenkings, belonings en vorme van hulpbetoon, sal hierdie aangeleentheid beter toelig. Die volgende vier bronne van inkomste kan as "gereelde" bronne geklassifiseer word:

- (1) Die beeste wat hom toegeval het as erfopvolger van sy vader. As gevolg van ander verdelings van die boedel, begin die erfvolger dus sy loopbaan as kaptein met minder beeste as wat sy vader gehad het..
- (2) Die "amawakhe" of inhuldigingsbydraes. Soos die naam aandui, is hierdie bydraes verskuldig nadat die jong kaptein sy besnydenis voltooi het..
- (3) Die "ukuqola", bestaande uit beeste wat deur ryk "commoners" van die kaptein se eie stam aan hom toegewys word as hulp tydens spesiale noodtoestande.
- (4) Boetes en beslagleggings..

Die tradisionele ekonomie van die Xhosasprekendes (trouens van die hele Nguni-groep) het grootliks gesentreer rondom die besit van vee en hoofsaaklik beeste. Hierdie feit benodig verdere omskrywing omdat dit as verklaring kan dien vir administratiewe maatreëls wat in verdere hoofstukke bespreek sal word.

So wys Shaw ³⁴⁾ daarop dat beesboerdery by die Nguni baie sterk ontwikkel is vanweë die feit dat die gebied wat hulle bewoon, baie geskik vir hierdie tipe van boerderyvertakking is. Beeste is nie net 'n bron van voedsel nie (in die vorm van melk en soms vleis nie), maar hulle vervul ook vele ander funksies. Velle word verwerk in klere en skildvelle; mis word gebruik as brandstof en om vloere en mure mee te pleister; osse is 'n vorm van vervoer en trekkrag.

Bo en behalwe beenoemde is beeste ook die medium waarmee handel gedryf word; in die tradisionele howe is boetes met beeste betaal. Beeste is gebruik in rituele slagtings - hoofsaaklik

om n goeie vergoeding met die voorvadergeeste te handhaaf wat dan weer sou lei tot goeie gesondheid en voorspoed. Beeste is en word dus gebruik as n teken van welvaart en rykdom en daarom val die klem hoofsaaklik op kwantiteit en nie op kwaliteit nie..

By die aangaan van huwelike speel beeste n baie groot rol.. n Huwelik kan slegs regsgeldig wees as aan die volgende vereistes voldoen word:

- "(i) The consent of the girl and her family on the one hand and the consent of the young man (and his family) on the other hand, -----
- (ii) The transaction of lobolo ----- is one of the most important elements in the whole of the essential requirements of a legally binding Xhosa marriage, -----, Without lobolo cattle there can be no marriage.
- (iii) The handing over of the bride to the young man and his family -----." 35)

Aangesien die oordrag van lobolo-beeste so n groot rol speel in die aangaan van n huwelik, is dit interessant om te wys op die verskeie opvattinge wat daar bestaan oor die funksie van die lobolo. Dit kan beskou word as n voorhuwelikse kontrak waarvolgens beeste aan die familie van die vrou oorhandig word ten einde haar en haar kinders te onderhou indien haar man sou sterf.. (Hierdie teorie blyk verkeerd te wees, want volgens Xhosa-reg het die vrou geen aanspraak op die beeste nie en moet sy en haar kinders deur haar skoonfamilie onderhou word.) n Verdere beskouing is dat die lobolo kan dien as n waarborg dat die man die vrou goed sal behandel, want indien hy haar sou mishandel, kan sy na haar ouers terugkeer en onder sekere omstandighede kan die man dan sy lobolo verbeur. Dan is daar ook nog die sogenaamde "kompensasie"-teorie soos verkondig deur dr. A. Kropf wat dit soos volg in sy "Kafir-English Dictionary" uiteengesit het:

"The idea lying at the root of this custom is that the father suffered loss by marriage of a daughter. He is deprived of her assistance, and has a just claim for compensation."

Die hoof funksie van lobolo bly egter nog steeds die oordrag van die reproduksievermoë van die vrou na die familie van haar man..

Uit die voorafgaande kom die strukturele patroon van die gesagstelsel duidelik na vore. Dit bestaan uit 'n drie-laag hiërargie met kleiner wordende gesagsfere vanaf die kaptein, deur die sub-kapteins, wykshoofmanne na die kraalhoofde. Op elke vlak het hierdie gesag beide judisiële en administratiewe elemente bevat deurdat die betrokke leier by magte was om dispute te besleg en om opdragte en goedere aan almal in sy gebied op te dra en toe te ken. Suiwer verwantskap-gebaseerde gesagstrukture wat betrekking gehad het op die klanhoof, liniehoof en kraalhoof het aan 'n afsonderlike hiërargiese stelsel behoort, ofskoon dit soms ooreenstemming getoon het met die politieke struktuur. Laasgenoemde het die funksie van hierdie verwantskapsleiers om deur arbitrasie geskille tussen verwante te probeer besleg, erken.

Maar, alhoewel gesag in een persoon gesetel was wat teoreties verantwoordelik was vir besluitneming, was die besluitnemingsproses oor 'n groter groep verspreid en die mikpunt van alle besluitneming was konsensus. Effektief het stamregering neergekom op die deelname van alle manlike kede van die betrokke gebiedseenhede.

Die enigste gebied waarop die kaptein skynbaar volmag gehad het, was in die reg om oorlog te verklaar en in die uitoefening van sy religieuse en rituele funksies.

4. Die demografie van die Ciskei

Voor 1891 was daar geen betroubare statistiek beskikbaar ten opsigte van die bevolking nie. Die syfers wat wel weergegee is, het op blote raaiwerk berus en kan slegs as skattings beskou word. In 1800 het van der Kemp³⁶⁾ op grond van n hutgroepe-raming geskat dat daar 38 400 Xhosa manlike bewoners was van die Groot-Keirivier woonagtig was. Die bevolkingsgetalle het egter voortdurend gefluktueer as gevolg van die grensverskuiwings, grensoorloë en ook die Nasionale Selfmoord van die Xhosas.

Die eerste bruikbare sensusopname is in 1891 gedoen en daarvolgens is die bevolking op 187 554 vasgestel.³⁷⁾

Die volgende tabel verskaf die posisie sedert 1891:³⁸⁾

TABEL 2 BEVOLKING VAN DIE CISKEI - 1891-1970³⁸⁾

| Sensusjaar | Blank | Nie-Xhosa: Totaal | Xhosa | Totaal |
|------------|--------|-------------------|---------|---------|
| 1891 | 35 186 | 43 933 | 187 554 | 222 740 |
| 1904 | 51 204 | 61 206 | 274 234 | 335 440 |
| 1911 | 50 152 | 62 365 | 279 349 | 341 714 |
| 1921 | 55 355 | 70 215 | 282 762 | 352 977 |
| 1936 | 67 533 | 83 920 | 351 537 | 435 457 |
| 1946 | 80 472 | 98 570 | 391 062 | 489 632 |
| 1951 | 82 552 | 103 910 | 403 097 | 507 007 |
| 1960 | 86 867 | 113 782 | 512 231 | 626 013 |
| 1970 | 94 346 | 126 943 | 694 608 | 821 551 |

* Hierdie syfers sluit die Herschel-distrik uit.

TABEL 3 PERSENTASIE GROEI VAN BEVOLKING TUSSEN 1891 EN 1970

| Tydperk | Blank | Nie-Xhosa: Totaal | Xhosa | Totaal |
|-----------|-------|-------------------|-------|--------|
| 1891-1970 | 1,3 | 1,4 | 3,02 | 3,01 |
| 1936-1970 | 1,0 | 1,2 | 2,1 | 1,9 |
| 1951-1970 | 0,8 | 1,0 | 2,9 | 2,6 |

Uit tabel 3 blyk dit dat sedert 1951 die blanke bevolking persentueel die kleinste groei getoon het. Hierdie verskynsel kan toegeskryf word aan die mate waarin konsolidasie plaasgevind het asook aan die normale verskynsel van die ontvolking van die platteland.

In tabel 4 behoort sommige distrikte soos Cathcart, Fort Beaufort, Komga en Stockenström tot die blanke Ciskei, terwyl ander soos Glen Grey, Keiskammahoek en Middeldrift deel uitmaak van die Khosa-Ciskei. Andere bevat blanke en Khosagebiede. Laasgenoemde groep veroorsaak komplikasies, bv. die statistiek vir die Goshen Khosagebied in die Cathcartdistrik is by Whittlesea ingedeel. Net so is die Wartburg en Umgwali reservate in die Stutterheimdistrik by Zwelitsha in die King William's Towndistrik ingedeel.

Wat dorps- of stedelike bevolkings in die Khosa-Ciskei betref, kan daar tans hoofsaaklik drie kategorieë dorpe onderskei word, nl.

- (1) Tradisionele of lank gevestigde dorpe met 'n kwynende blanke bevolking en invloed en 'n beperkte ekonomiese potensiaal vir groei op die korttermyn. Voorbeelde hiervan is Lady Frere, Keiskammahoek, Middeldrift en Whittlesea.
- (2) Nuwe tuislandinterne dorpe met geen blanke invloed, geen ekonomiese basis en wat tans slegs gebruik word vir hervestigingsdoeleindes. Voorbeelde hiervan is Sada, Ilinge en Dimbaza.
- (3) Nuwe grensgebied dorpe of stedelike konsentrasies wat hul bestaansreg te danke het aan die werksgeleentheid van die grensnywerheid in die Oos-Londen-Berlin-King William's Town kompleks. Stedelike funksies soos kleinhandel, ontspanning en godsdiens kom wel voor, maar in die meeste gevalle is stedelike funksies óf afwesig óf swak ontwikkel en klem word in hierdie kategorie hoofsaaklik geplaas op

TABEL 4 OPPERVLAKTES EN DE FACTO BEVOLKING VAN GEBIEDE BINNE DIE CISKEI

| Gebied | Oppervlakte km ² | Blankes | Kleur- linge | Asiate | Bantoe | Totaal | Groot Totaal |
|-------------------------|--------------------------------|---------|-----------------|--------|----------------------|---------|-----------------|
| Cathcart | 2 590 | 1 417 | 408 | -- | 15 458 | 17 283 | 17 283 |
| Oos-Londen (blank) | 1 210 | 62 903 | 13 576 | 1 995 | 84 364 | 162 838 | 266 854 |
| Mdantsane | 608 | 53 | -- | -- | 103 965 | 104 016 | |
| Fort Beaufort | 1 207 | 1 817 | 2 388 | 15 | 14 421 | 18 641 | 18 641 |
| Glen Grey | 2 545 | 348 | 367 | -- | 103 438 | 104 153 | 104 153 |
| Keiskamma- hoek | 565 | 254 | 751 | -- | 26 002 | 27 007 | 27 007 |
| King William's Town | 922 | 8 927 | 4 411 | 152 | 18 169 | 31 659 | 122 473 |
| Zwelitsha | 1 276 | 217 | 16 | -- | 90 581 | 90 814 | |
| Komga | 1 476 | 1 493 | 320 | -- | 16 404 | 18 217 | 18 217 |
| Middeldrift | 723 | 112 | 145 | -- | 35 133 | 35 390 | 35 390 |
| Peddie (blank) | 1 074 | 813 | 170 | -- | 12 766 | 13 749 | 43 607 |
| Peddie (Xhosa) | 659 | 20 | -- | -- | 29 838 | 29 858 | |
| Queenstown (blank) | 2 777 | 11 034 | 3 622 | 143 | 40 558 | 55 357 | 87 000 |
| Whittlesea | 712 | 16 | 315 | -- | 31 312 | 31 643 | |
| Stockenström | 813 | 870 | 2 553 | 17 | 10 684 | 14 124 | 14 124 |
| Stutterheim | 1 558 | 2 658 | 445 | -- | 26 135 | 29 238 | 29 238 |
| Victoria-Oos (blank) | 642 | 1 340 | 741 | 14 | 8 906 | 11 001 | 37 564 |
| Victoria-Oos (Xhosa) | 389 | 54 | 33 | -- | 26 476 | 26 563 | |
| Herschel | 1 570 | 230 | 664 | -- | 76 654 ^{**} | 77 548 | 77 548 |

* Hierdie syfer sluit 13 332 Sotho's in.

residensie, diensteverskaffing en opvoeding. Mdantsane (66 380 inwoners) en Zwelitsha (17 488 inwoners) is die voorbeelde. In Zwelitsha is die administratiewe funksie betreklik goed ontwikkel.

Met die nywerheidsontwikkeling wat tans in Dimbaza plaasvind en/of beplan word, kan die dorp in 'n belangrike stedelike konsentrasie ontwikkel, met die voorbeeld dat blanke kompetisie veral in die kleinhandel nie so straf saal wees as in die twee groot stedelike konsentrasies, nl. Mdantsane en Zwelitsha nie.

1. Els, W.C.: The Physical Character of the Ciskei and some notes on its Potential, in The Ciskei - a Bantu Homeland, 1971, bl. 1.
2. Soga, J.H.: The South Eastern Bantu, 1930, bl. 70 - 71.
3. Gebaseer op gegewens verstrek deur mnr. A.M.S. Sityana verbonde aan die Khosa-woordeboekprojek te Fort Hare en nasionale digter van die Xhosas in die Ciskei.
4. De Jager, E.J.: The Ciskei - a Bantu Homeland, 1971, bl. 59.
5. Kingon : A Survey of Aboriginal Place names in S.A., S.A.J. of Sci., XV, 1918, bl. 712-779.
6. Pettman: Hottentot Place-names, S.A.J. of Sci., XVII, 1920, bl. 334-352.
7. Schapera, I.: The Khoisan Peoples of South Africa, 1930, bl. 45.
8. Hewitt, C.F.J.: Notes relating to the Aboriginal Tribes of the Eastern Province, S.A.J. of Sci., XVII, 1920, bl. 304.

9. De Jager, E.J.: a.w., bl. 62.
10. Thompson, Leonard (Ed.): African Societies in Southern Africa, 1969, bl. 232-237.
11. A.w., bl 236.
12. Hammond-Tooke, D.: Command or Consensus: The Development of Transkeian Local Government, 1975, bl. 5-7.
13. A.w., bl. 6.
14. A.w., bl. 29-34.
15. Hammond-Tooke, D.: Kinship, Locality and Association, Ethnology, 2(3), 1963, bl. 307.
16. Moodie, D.: The Record, or a Series of Official Papers Relative to the Conditions and Treatment of the Native Tribes of South Africa, 1838 -42, 1960, bl. 42-43.
17. Hunter, M.: Reaction to Conquest, 1961, bl. 378-379.
18. De Jager, E.J.: a.w., bl. 57.
19. Van der Kemp, J.T.: Transactions of the Missionary Society, 1804-13, bl. 436.
20. Cohen, R. and Middleton, John: From Tribe to Nation in Africa. Studies in Incorporation Processes, 1970, bl. 222.
21. A.w., bl. 224-226.
22. A.w., bl. 224.

23. Hammond-Tooke, D.: Segmentation and Fission in Cape Nguni Political Units, Africa, 35(2), 1965, bl. 159-161.
24. Maclean, Col.: A Compendium of Kafir Laws and Customs, 1858, bl. 23.
25. Thompson, G.: Travels in Southern Africa, 1827, bl. 343.
26. Thompson, Leonard (Ed.): a.w., bl. 244-255.
27. A.w., bl. 248.
28. Soga, J.H.: a.w., bl. 28-29.
29. Hammond-Tooke, D.: a.w., 1975, bl. 65-71.
30. Wilson, M., Kaplan, S., Walton, E.M., Maki, T.: Keiskammahoeck Rural Survey. Social Structure, Vol. 3. 1952, bl. 395.
31. Cape of Good Hope: Report of the Commission on Native Laws and Customs, 1883 (G.A-'83), bl. 252.
32. Maclean, Col.: a.w., bl. 27.
33. A.w., bl. 27.
34. Hammond-Tooke, D. (Ed.): The Bantu-speaking Peoples of Southern Africa, 1974, bl. 94.
35. Van Tromp, J.: Xhosa Law of Persons, 1948, bl. 76-77.
36. Wilson, Monica and Thompson, Leonard (Ed.): The Oxford History of South Africa, I, 1969, bl. 254-255.

37. Tait, N.C.: Die Verbreiding en Benutting van Natuurlike Hulpbronne in die Ciskei, D. Phil.--verhandeling, Universiteit van Stellenbosch, 1973, bl. 90.

38.. A.w., bl. 92.

HOOFSTUK 2 ADMINISTRATIEWE MAATREËLS (REËLINGS) VANAF
BLANKE KONTAK TOT EN MET UNIEWORDING

1. Inleiding

Met die stigting van die blanke verwersingspos aan die Kaap in 1652, was die Bantoesprekende groepe geleidelik besig om hulself suid van die Limpoporivier oor Suidelike Afrika te ontplooi. Op daardie vroeë stadium was daar dus 'n geografiese polarisasie tussen die bewoners van Suidelike Afrika, veral met verwysing na die oostelike deel van die land. As gevolg van veral ekonomiese faktore wat druk op die twee polle uitgeoefen het, het albei groepe deur migrasiepatrone nader aan mekaar beweeg en was geografiese kontak onvermydelik. Saam met hierdie kontak sou daar ook wederkerige beïnvloeding wees. As gevolg van die blankes se meer dinamiese en tegniese gevorderde kultuur, was die blanke invloed op die Xhosa-sprekende groep merkbaarder - waarskynlik voortspruitend uit 'n doelbewuste strewe om die Xhosa-sprekendes deel te maak aan die beskouing en kultuurgoedere van die blankes bv. deur middel van onderwys- en sendingaktiwiteite.

Van 'n suiwer geografiese kontak in die begin, het die aanrakingsproses geleidelik tot alle fasette van die materiële, sosiale en geestelike lewe deurgewerk. Ons kan dus drie duidelik onderskeibare tendense/tydvakke waarneem tot op die hede. Eerstens was daar die toevallige geografiese polarisasie van twee groepe wat die kenmerke en gebruike van twee afsonderlike kontinente verteenwoordig het in al die aspekte van hul onderskeie samelewings. Dit is gevolg deur die proses van geleidelike ineenstrengeling van twee uiteenlopende belangegroepe totdat hul veral op ekonomiese gebied 'n integrale geheel gevorm het. Hierna sou volg die tydperk van ideologiese ontstrengeling wat weereens gelei het tot volledige geografiese polarisasie of kompartmentalisasie; gedeeltelike, maar onvolkome en onbevredigende kompartmentalisasie op ander gebiede. Afgesien van die natuurlike geografiese polarisasie betreffende die Ciskei - die gebied is histories 'n "Bantoegebied" en sekere

tegniese tekortkominge wat maklik deur sinvolle konsolidasie uit die weg geruim kan word, kan daar ten opsigte van die ander aspekte van die volkshuishouding twee kategoriese indelings gemaak word. Op die politieke en administratiewe terreine tref ons ideologies-geforseerde, statutêre polarisasie aan wat voortdurend teëgewerk word deur spontane middelpuntsoekende faktore. Hierdie faktore kan opgesom word deur die term "stedelike Ciskeiers". Die laaste kategorie is dan die bykans volkome toestand van ekonomiese verstrengeling. Prakties bestaan daar nie iets soos die "Ciskei-ekonomie" nie en om te verwys na die Suid-Afrikaanse ekonomie met die totale negering van die bydrae wat die Ciskei direk of indirek daartoe maak, sou op 'n subjektiewe verkragting van die ekonomiese feitesituasie neerkom.

In hierdie hoofstuk sal gepoog word om die oorgangstadium vanaf die eerste na die tweede fase te beskryf.

2. Die Nederlandse tydperk

Jan van Riebeeck se opdrag was om slegs 'n verversingspos te stig en van uitbreiding na die binneland was daar geen sprake nie. Dit het egter gou geblyk dat die amptenare in diens van die Kompanjie nie genoegsaam kon produseer om in die aandoenende skepe se behoeftes te voorsien nie.

Die oplossing wat Van Riebeeck aan die hand gedoen het om dié probleem te verlig, het die hele karakter van die verversingspos verander en dit kan beskou word as die embrio van die latere ooswaartse migrasie en gevolglike konfrontasie met die Khosa-sprekendes. Hy het nl. op 21 Februarie 1657 sg. "vrybriewe" aan nege amptenare oorhandig waarin bepaal is

"dat deselve (die vryburgers) in vollen eygendom
sullen aenvaerden soveele landt ----- als sij van
primo Meert ----- in drie jaren langh sullen cunnen

beploegen, spitten offte anders ter culture bequaem
maecken -----."

n Verdere voorwaarde lui dat die "vollen eygendom" sal wees
wees "eeuwich ende erfelijck, om daermede te doen na eygen
welgevallen, 't sij vercoopen, verhuiren offte andersints
veralliëneren ----" 1)

Die plasies is in die onmiddellike omgewing van die fort toege-
ken. Met verloop van tyd is meer vrybriewe uitgereik en die
burgers het na die binneland begin beweeg. As gevolg van die
onvoorspelbare en vreemde klimaatsonstandighede was akkerbou
nie altyd lonend nie en die burgers het vee begin aanhou. Die
veeboer, wat later so n groot rol sou speel, het sy beslag op
25 Februarie 1678 gekry toe verlot aan Henning Huising en
Claas Gerrits verleen is om by Steenberg

"een trop schapen te mogen houden en haar daarby
in vrydom te moogen erneeren." 2)

Hierdie toegewing het momentum aan die binnelandse migrasie
verleen en dit het hoofsaaklik in n noordwestelike en oostelike
rigting plaas gevind. Eersgenoemde migrasiestroom is egter
a.g.v. die onherbergzaamheid van die gebied genoodsaak om ook
ooswaarts te beweeg. Hierdie uitbreiding het met n ander ver-
skynsel gepaard gegaan, nl. wettige en onwettige ekspedisies
dieper die binneland in om te jag óf om vee te ruil. 3) Hulle
het dan ook die weg berei vir n nog sneller migrasie ooswaarts
deur die onbekende te verken en aantreklike standplase aan te
beveel.

n Belangrike aspek wat die konfrontasie aansienlik versnel het,
was die feit dat teen die begin van die 18de eeu pastoralisme
alreeds as n onderafdeling van die landbou erken is.

"Die rykdom van sowel die trekboere as die Bantoes
het in die besit van vee bestaan. Vee moet vanself-
sprekend weiding hê." 4)

Sekere bedraende faktore ⁵⁾ het die proses van ooswaartse migrasie deur die veeboere teen n vinniger tempo laat verloop. In die eerste plek was die weiveld in die bekende gebied rondom die Kaap ontoereikend en daarby meer geskik vir landbou as vir veeteelt. Die verversingspos het ook in n toenemende mate begin staatmaak op die vleis wat deur die veeboere aan verbygaande skepe gelewer is. Ten spyte van die waarskuwings van Simon van die Stel, wat die ideaal van n digbewoonde en maklik verdedigbare landboukolonie vooropgestel het oor die gevare van te snelle uitbreiding, het W.A. van der Stel die voortou geneem en spoedig is grond aan koloniste in die Tulbaghvallei toegeken. In 1703 is die stelsel van weilisensies ingevoer. Eers was sulke lisensies geldig vir drie maande, toe vir ses en later vir een jaar. Sedert 1717 het ekonomiese faktore aan die Kaap, veral die oorproduksie van sekere landbouprodukte, daartoe gelei dat geen akkerbougrond meer toegeken is nie. Dit het veroorsaak dat al hoe meer boere om weilisensies aansoek gedoen het en as veeboere die binneland ingetrek het. Ook vir die Kompanjie was hierdie nuwe verwikkeling voordelig, want nie alleen het dit n stygende inkomste uit weilisensies teweeg gebring nie, maar die nypende tekort aan vleisprodukte is daardeur verlig. Die wisselvalligheid van die reënval, gebrek aan standhoudende water en swak weiveld het ook daartoe begedra dat die veeboere hul al hoe meer verspreid begin vestig het. Die stelsel van teenplase het in die praktyk daarop neergekom dat die boer ongehinderd die omliggende weiveld kon gebruik.

In 1778 het Goewerneur van Plettenberg n reis na die Oosgrens onderneem en in 1780 is die Visrivier as Oosgrens bepaal. ⁶⁾ Hierdie grensreëling het dus neergekom op n beleid van territoriale skeiding. Walker ⁷⁾ is die mening toegedaan dat hierdie skeidingsmaatreël van van Plettenberg onuitvoerbaar was, omdat die veeboere nog begerig was om verder ooswaarts te trek. Die oosgrensboere het egter die grensreëling, op enkele uitsonderings na, gerespekteer. Dit het egter nie lank geduur voordat die eerste grensskendings voorgekom het nie en die Eerste en Tweede Grensoorloë het kort daarna uitgebreek.

3.. Die eerste Britse besetting: 15/11/1795 - 20/2/1803

Genl. Craig se bydrae tot die Oosgrensbeleid was om te verklaar dat die Britse regering nie toestemming sal verleen om gesteelde vee te herwin nie. Dit sou die eerste van n hele reeks verwarrende en weersprekende bepalinge oor hierdie aspek wees. Voorts is die grensboere vermaan om nie oorlog te maak nie en hulle is beveel

" to treat the Xhosas with all possible kindness." 8)

As waarnemende goewerneur het Maj.-Genl. Dundas 9) bepaal dat die Xhosa-sprekendes oorreed moes word om na hul eie gebied terug te keer en dat die blankes wat hul oorkant die Visrivier bevind het, ook na die koloniale kant moes kom. Die Xhosa-sprekendes in diens van koloniste moes afgedank word en voortaan sou die oorsteek van die Visrivier deur alle groepe slegs met amptelike goedkeuring kan geskied. n Ooreenkoms is ook met Gaika (Ngqika) aangegaan waarvolgens hy n boodskap van vrede en vriendskap aan alle kapteins moes oordra.

Kort hierna val die Xhosa-sprekendes egter die kolonie binne. Genl. Vandeleur se voorneme was om hul oor die Visrivier te verdryf, maar om hul dan nie verder te volg nie. Dundas stem hiermee saam, maar versoek die generaal om sy uiterste bes te doen om voortgesette vyandighede te verhoed en

"by conciliatory means, by ambassasors,
by presents, and by promises, to endeavour
to impress the king or great chief of the
Kaffir nation with confidence that the government
wished to mantain peace." 10)

Uit hierdie aanhaling blyk dit dat die koloniale owerheid n gebrek aan kennis aangaande die Xhosas gehad het, nl. deur te verwys na die "king or great chief", want daar het nie so n persoon bestaan nie.

4. Die tweede Nederlandse tydperk: 21/2/1803 - 18/1/1806

Hierdie tydperk is gekenmerk deur twee belangrike verwickelinge.¹¹⁾ Op 25 Mei 1803 belê Luitenant-Genl. J.W. Janssens 'n konferensie met die Xhosa-kapteins waartydens hul die wens uitspreek om in vrede en vriendskap met die blankes te lewe. Die Goewerneur reik kort hierna 'n proklamasie uit wat die koloniste verbied om Xhosas in diens te neem en om dié wat reeds in diens is vry te laat: Met dien verstande dat diegene wat langer as een jaar in diens was en die wens uitspreek om aan te bly, toegelaat sou word om dit te doen.

'n Verdere punt van belang was dat beide De Mist en Janssens bereid was om hulp te verleen vir die vestiging van arbeidsame Europese immigrante. Hulle was die mening toegedaan dat indien blankes in groot getalle as immigrante verkry kon word, en die verdere invoer van slawe verbied word, 'n stadium bereik kan word waar die Neger-slawe wat alreeds in die land was, 'n stuk grond toegeken kan word waar hul op hul eie kan woon terwyl die res van die kolonie 'n suiwer blanke vestiging sou word. Streng regulasies is uitgevaardig waarkragtens geen Neger die land kon binnekom sonder spesiale toestemming van die regering nie. Ten spyte van die feit dat daar geen groot getalle slawe was nie, was die regering nogtans bereid om 'n beleid van geografiese skeiding voor te staan.

Uit die voorafgaande word dit dus duidelik dat die amptelike beleid van die owerheid gedurende hierdie tydperk een van segregasie was - nie alleen op territoriale gebied nie, maar ook op ekonomiese gebied, soos gemanifesteer deur Janssens se arbeidsproklamasie.

Reeds op hierdie stadium het ekonomiese oorwegings 'n belangrike rol gespeel en dit is veelseggend dat die enigste konsessie op die gebied van arbeid was.

5. Administrasie deur die Britse goewerneurs

5.1 Die hertog van Caledon: 22/5/1807 - 4/7/1811

Met die tweede Britse besetting van die Kaap was Engeland nog in 'n langdurige oorlog met Frankryk gewikkel en in die lig hiervan was dit dus begryplik dat Engeland hiper-sensitief teenoor enige probleme aan die Kaap sou wees en konfrontasies ten alle koste sou wou vermy. Caledon se opdrag het dan ook onder meer gelui dat

"----- you are to use your best endeavours to conciliate their affections and to induce them to trade with our subjects -----"12)

Hierdie aanhaling weerspieël weereens die buitengewone klem wat daar op ekonomiese oorwegings geplaas is.

Konsiliasie sou dan die basis van die Britse politieke optrede teenoor die Xhosa-sprekendes wees. 'n Punt van verskil met die Nederlandse beleid is dat ekonomiese interafhanklikheid nagestreef is deur onderlinge handel aan te moedig. In uitvoering van sy opdrag het Caledon aan die landdros van Uitenhage (grensende aan die Xhosa-gebied) opdrag gegee om vrede met die Xhosa-sprekendes voorop te stel, selfs al sou dit soms toevallige leed meebring.

Omdat Caledon besef het dat hy geen intieme kennis dra van die toestande aan die oosgrens nie, het hy besluit om Kol. Collins na die grens te stuur om hom op hoogte te bring van die opset daar en om aanbevelings aan die goewerneur te maak

"----- for the adoption of a permanent line of policy with regard to the Kaffir people." 13)

Collins se verslag aan Caledon het die volgende aanbevelings bevat: 14) Vrede aan die oosgrens kan alleen gehandhaaf word indien 'n wesentlike skeiding tussen die twee groepe bewerk-

stellig kan word. Derhalwe is hy van mening dat die Khosa-sprekendes wat hul in die kolonie bevind, met geweld verwyder moet word, en dat die grens tot by die Koonaprivier verskuif moet word. Plase teen 'n nominale huur moet aan blankes beskikbaar gestel word om sodoende 'n digte bufferbevolking in die Zuurveld te verkry. Magistrate moet naby die grens gevestig word om vermenging (intercourse) tussen die koloniste en die Khosa-sprekendes te verhoed en om orde te handhaaf.

Die goewerneur was egter nie by magte om Collins se aanbevelings uit te voer nie aangesien hy gebind was aan sy instruksies van die Sekretaris van Staat vir Krygs- en Koloniale Sake.

5.2 Sir John Cradock: 6/9/1811 - 6/4/1814

In teenstelling met sy voorganger het die nuwe goewerneur, in stryd met sy opdragte, die konsiliadasie-beleid verwerp en 'n meer aggressiewe houding ingeslaan. Slegs drie weke na sy aankoms, het hy opdrag gegee ¹⁵⁾ dat die Khosa-sprekendes uit die kolonie gedryf moet word en in geval van teenstand moet hulle vee afgeneem word. 'n Mag van Britse soldate en burgerkommando's onder aanvoering van Kol. Graham is aangesê om vir die verwydering te sorg. Hierdie militêre optrede staan in die geskiedenis bekend as die Vierde Grensoorlog.

Cradock het ook nie veel erg gehad aan die beleid van verdeel-en-heers nie en in sy opdrag aan Graham het hy dit dan ook baie pertinent gestel

"----- that as little connection as possible with these people should be observed and that much less should we ever interfere in their differences or espouse the one against the other in whatever their quarrels may be." ¹⁶⁾

Gedurende sy bewind het daar egter ook die eerste van die reeks gebeurtenisse plaasgevind wat aanleidend tot die latere Groot Trek was. Tot sy verdediging moet egter bygevoeg word dat die Hertog van Caledon daarvoor aanspreeklik gehou kan word.. Laasgenoemde het nl. op die 16de Mei 1811 'n proklamasie ¹⁷⁾ uitgevaardig waarkragtens 'n kommissie van twee of meer lede van die Hooggeregshof van tyd tot tyd 'n rondte deur die kolonie moet maak om belangrike sake te verhoor. Op die 14de Oktober 1811 het drie regters Kaapstad verlaat op die eerste omgang. Hulle het een-en-twintig kriminele sake verhoor waarvan agt klagtes van gekleurde persone teen blankes was. Geen onderskeid is op grond van ras en kleur gemaak nie en almal het hul tevredenheid en goedkeuring met die stelsel uitgespreek.

Die sendeling Read het egter 'n brief in Engeland laat publiseer waarin hy aantygings gemaak het van onmenslike behandeling van nie-blankes asook van partydigheid van die hof. Van toe af het hierdie rondgaande hof bekend gestaan as die Swart Ommegang ("black circuit"), vanweë die feit dat die sendelinge veelvuldige klagtes van nie-blankes na die hof gebring het vir beslegting. Dit het die koloniste gegrief vanweë die ongerief wat hul moes verduur om telkens voor die hof te verskyn. In hul verslag aan die goewerneur meld die regters dat

"----- if Messrs. Vanderkemp and Read had taken the trouble to have gone into a summary and impartial investigation of the different stories related to them, many of those complaints which have made such a noise, as well in as without the colony, must have been considered by themselves as existing in imagination only, and consequently neither the Government nor the Court of Justice would have been troubled with them." ¹⁸⁾

Cradock het sekere maatreëls wat ooreengkom het met Collins se aanbevelings, getref om die vrede te bewaar. Ten einde kontak tussen die twee groepe tot die minimum te beperk, is 'n

dubbelle lyn militêre poste langs die grens opgerig en aan die suide- en noordekant daarvan is die dorpe Grahamstad en Colesberg gestig. 19)

5.3 Die tydperk 1814 tot 1834

5.3.1 Lord Charles Somerset: 6/4/1814 - 13/1/1826

Ondanks die dubbelle lyn militêre forte langs die oosgrens, het bendes Xhosa-sprekendes nog steeds die grens oorgesteek en die plase geplunder. Die goewerneur het op besoek aan die oosgrens n vergadering met Ngqika belê waar ooreengekom is dat persone van wie vee geroof is, vry was om die spore tot in die Xhosa-gebied te volg en indien dit na n spesifieke kraal sou lei, moes die inwoners die skade vergoed.

"This is the ordinary Kaffir law, which makes the community * responsible for the acts of the individuals composing it, and cannot be considered unjust when applied to people in their condition." 20)

Somerset het, ten spyte van die voorbeeld gestel deur Cradock, weereens die fout begaan om Ngqika as opperhoof van al die Xhosa-sprekendes te erken. 21) Hy het selfs so ver gegaan om te bepaal dat die Xhosa-sprekendes wat van die vergunning gebruik wou maak om twee keer per jaar na Grahamstad te gaan om handel te dryf, hul passe om die kolonie binne te kom, slegs van Ngqika kon bekom.

Dit was die verklaarde beleid van die goewerneur

"to acknowledge the supreme authority of this chief (Ngqika), wishing to form, from thence a system of interior control among the Caffers themselves,

* Die aanspreeklikheid van die gemeenskap word klaarblyklik hier verwar met kraalhoofaanspreeklikheid. "Native Law in its unadulterated form viewed the liability as flowing from the power vesting in tye head of a kraal to control all inmates resident in that kraal, -----" 22)

which shall have the effect of keeping them at peace with the colonists." 23)

Hierdie 'erkenning' van Ngqika as opperhoof, druis in teen die tradisionele Xhosa-beginsel, nl. dat elke stam n soewereine polities-administratiewe entiteit is.

Hierdie inmenging in die interne aangeleenthede van die Xhosas het direk aanleiding gegee tot die Vyfde Grensoorlog.

As gevolg van die voorkeurbehandeling wat Ngqika van Somerset ontvang het, was hy n erkende bondgenoot van die blankes en in die oë van sy mede-Xhosas was dit n swakheid. Hierdie feit het daartoe aanleiding gegee dat Ndlambe vir Ngqika in 1818 in die Slag van Amalinde aangeval het. Laasgenoemde het hulp van die koloniale regering aangevra en dit is hom toegestaan. In weerwraak op die blankes se inmenging in n Xhosa-aangeleentheid, het Makana in 1819 n aanslag op Grahamstad geloods wat afgeslaan is. 24)

Somerset se poging om verdere konfrontasie en konflik te elimineer, behels die skepping van n bufferstrook. 25) Die grondgebied tussen die Keiskamma- en die Visrivier het aan die AmaGqunikhwebe behoort. Aangesien hul van die kolonie se aktiefste vyande was, het die goewerneur hom geregverdig gevoel om dit as verbeurd te verklaar. Sy voorstel aan Ngqika was: dat die Keiskammarrivier die toekomstige grens moet wees sodat daar tussen die twee groepe n onbesette strook grond kom wees wat deur soldate gepatroleer moes word.

5.3.2 Genl. Richard Bourke (waarnemende goewerneur): 5/3/1826 - 9/9/1828

Die waarnemende goewerneur wat filantropiese sentimente gehad het, is tot n groot mate deur dr. John Phillip beïnvloed. Laasgenoemde kon nie met Somerset oor die weg kom nie. In

dieselfde jaar (1828) wat Phillip se Researches in South Africa gepubliseer is, is Orkonansies 49 en 50 uitgevaardig. Ingevolge Ordinansie 49 het Bourke alle vorige proklamasies herroep wat die Khosa-sprekendes belet het om oor die grens te gaan. Reeds by sy bewindsaanne in 1826 het hy beveel dat gesteelde vee nie meer in die Khosa-gebied gehaal kon word nie; militêre ekspedisies gestaak moes word; en Somerset se "reprisal system" beëindig moes word. Ingevolge Ordonansie 50 mag geen vrye bewoner van die Kaapkolonie op grond van sy velkleur in sy bewegingsvryheid, domisilium, lewenswyse of werk beperk of tot arbeid gedwing word nie.

"Die hele oosgrens- en Bantoebeleid van die verlede is sodoende deur 'n plaasvervangende regeringshoof omvergewerp." 26)

5.3.3 Sir Lowry Cole: 9/9/1828 - 10/8/1833

Een van die nuwe goewerneur se eerste maatreëls was om die rondloper-Hottentotte in die oop gebiede langs die Katrivier te vestig waar hy gehoop het dat hulle 'n buffer sou vorm. In 1828 is 'n ordonansie uitgevaardig waarkragtens Khosa-sprekendes wat werk soek, toegelaat is om die grense oor te steek mits hul in besit van 'n pas was wat deur 'n veldkornet of 'n vrede-regter uitgereik is. Hulle het egter misbruik van hierdie vergunning gemaak en rondlopery en diefstal het in toenemende mate voorgekom. Dit het die goewerneur genoodsaak om op 25 Augustus 1829 die vorige ordonansie te herroep. Daarop het hy self na die grens vertrek en vergaderings met die Khosa-leiers belê waartydens hy hul gewaarsku het om uit die afgestaande gebied pad te gee en dat die diefstal beëindig moet word.

"The chiefs saw that the governor was not to be trifled with, and found such means to restrain robbery that for several months it nearly ceased." 27)

Gedurende hierdie periode is die beleid van die Britse regering t.o.v. die Khosa-sprekendes aan die oosgrens veral deur twee faktore beïnvloed - te wete die ideologiese en die ekonomiese.

By die vasstelling van die Britse koloniale beleid ²⁸⁾ het veral twee invloede 'n belangrike rol op ideologiese gebied gespeel, nl. die aard van die Britse koloniale administrasie en die verkondiging van sekere denkrigtings deur groepe individue. Onder laasgenoemde was die filantropie een van die ver= naamste groepe en in hul le geledere was daar die Quakers; die beïnvleeding van filosowe soos Rousseau en Montesquieu; Wilbeforce en die Utilitaristiese denkrigting van Jeremy Bentham. Terwyl die filantropie hul beywer het vir groter Imperiale beheer oor die Britse kolonies, het nog 'n groep, die Vryhandelaars, die kolonies as 'n oorlas beskou waarvan die moederland bevry moes word. 'n Derde groep, die "Colonial Reformers", het onder andere bestaan uit Wakefield, Buller, Durham en Molesworth.

In die lig van hierdie groepe se invloed kan daar bespiegel word of daar wel sprake van 'n beleid was. Elk van hierdie groepe kon enige planmatige beleid verydel, maar die pragmatisme van die Britte het hul in staat gestel om aan te pas by veranderende omstandighede. So huldig de Kiewiet die mening dat:

"British colonial policy has been rather the outcome and not, in the shape of preconceived plans of action, the governor of events." ²⁹⁾

Die ekonomiese faktor het meegewerk om die grensreëlings van Somerset te laat misluk. Twee aspekte verdien nadere aandag; nl. die handel en arbeid. Gedurende hierdie tydperk was Brittanje midde in die Industriële Revolusie en het hul oral óf markte vir hul vervaardigde goedere óf grondstowwe vir die fabriek gesoek. Dus het die goewerneur bepaal dat daar twee keer per jaar 'n "fair" ³⁰⁾ of mark in Grahamstad gehou kon word om handel met die Khosa-sprekendes te bevorder. Later is die setel van die mark verskuif na Fort Willshire

in die neutrale gebied en Scholtz ³¹⁾ vermeld dat sedert 1830 handelaars toegelaat is om vrylik oos van die Keiskammarivier te gaan handel dryf.

Die verhoogde belangrikheid van arbeid was n gevolg van die onbereidwilligheid van die Hottentotte om arbeid te verrig na die inwerkingtreding van Ordonansie 50. n Groot behoefte aan arbeid het toe ontstaan, veral as in gedagte gehou word dat daar aan die oosgrens betreklik min van slawe gebruik gemaak is. Reeds op 21 April 1827 het die Raad van Advies besluit

"----- that it is advisable that the Government should endeavour to procure such a number of useful labourers from the frontier tribes as the colonists may be desirous of engaging and it may be safe and prudent to admit." ³²⁾

Hierdie uitspraak was dan ook die aanleidende rede vir uitvaardiging van Ordonansie 49 in 1828 waarkragtens Xhosa-sprekendes die kolonie kon binnekom om arbeid te verrig.

Die filantropiese faktor sluit ook aan by die kommersiële in dié sin dat die sendeling-filantroop die inboorling gesien het as n verbruiker van Britse produkte en fabrikate. In teenstelling hiermee het die kolonis slegs die arbeidsmoontlikhede raakgesien en beklemtoon.

5.4 Sir Benjamin D'Urban: 16/1/1834 - 20/1/1838

Voor D'Urban se koms kon die algemene toestand kortliks as volg opgesom word: Militêre maatreëls kon nie vrede of sekuriteit waarborg nie; die neutrale strook was skaars geproklameer of beide wit en swart het dit oortree; die sogenaamde "spoorlaw" wat oorspronklik op naturellekommune gebruik gebaseer was, het n vergeldingstelsel geword. Somerset, Bourke en Cole ³³⁾ het almal uiteenlopende vertolkings aan dié stelsel

gegee. Somerset het troepe en kolonisboere toegelaat om hul gesteelde vee terug te kry of, by gebrek daaraan, n ekwivalent aan Khosa-beeste. Bourke het patrollies toegelaat om die spoor van gesteelde vee tot in die Khosa-gebied te volg en om die gesteelde vee terug te neem, maar hy het hul nie toegelaat om Khosa-beeste te neem as ekwivalent vir gesteelde vee wat nie opgespoor kon word nie.

Die nuwe goewerneur het met drie opdragte sy nuwe amp betree. Eerstens moes hy "civil establishments" grootliks inperk ten einde nie slegs die uitgawes binne die inkomste te laat kom nie, maar ook om n balans oor te hou wat aangewend moes word om die openbare skuld geleidelik te delg. Tweedens moes n aanvang geneem word met die emansipasie van die slawe in ooreenstemming met die imperiale wetgewing. In die derde plek

"The system of dealing with the Kaffirs was to be altered, and a policy of conciliation by means of alliances with the chiefs be entered upon." 34)

Die nuwe Sekretaris van Krygs- en Koloniale Sake, mnr. Stanley, was een van die sekretarisse wat mekaar so vinnig opgevolg het dat hulle geen tyd gehad het om hul van die toestand in Suid-Afrika te vergewis nie. Hy het die goewerneur opdrag gegee om kennis aangaande die kapteins van die stamme op te doen deur die instelling van n stelsel van agente, want hy het geglo dat die kapteins deur oorhandiging van persente oorreed kon word om verantwoordelikheid te aanvaar vir die vreedsame gedrag van hul volgelinge. Gedurende hierdie periode is verskeie sendingstasies en handelsposte ook in die Khosa-gebied gestig.

Aangesien die sendingaksie so n belangrike rol gespeel het in die transformasie van die Ciskeise gemeenskap, sal daar volgens kortliks aandag gegee word aan die belangrikste verwickelinge en persoonlikhede op hierdie gebied. 35)

In September 1799 het van der Kemp en Edmond Ngqika se kraal bereik, maar die kaptein was nie gretig om van der Kemp toe te laat om sy volgelinge te bearbei nie. As gevolg hiervan het van der Kemp sy werk hoofsaaklik tot die Hottentotte beperk en in 1800 verlaat hy die gebied.

Die politieke en sendinggeskiedenis van die vroegste jare aan die Oosgrens was nou in mekaar geweef. So het daar bv. ontevredenheid onder die koloniste van Graaff-Reinet geheers omdat die Hottentot pandoere toegelaat is om die koloniste se nuutgeboude kerk as hoofkwartier te gebruik. Van der Kemp het tot n mate ook skade aangerig, want

"It does appear extraordinary that van die Kemp has never turned his thoughts seriously to instilling habits of industry into his disciples; -----" 36)

In teenstelling hiermee was die sendeling Read daarvan oortuig dat die Bybel en die ploeg interafhanklik aangewend behoort te word. Die eerste sendeling wat diep in Xhosagebied ingegaan het, was Joseph Williams wat aan die Katrivier n sendingstasie gestig het in 1818.

In die geval van dr. Phillip het dit gebeur dat die Britse Parlement op grond van die publikasie van sy "Researches" n "Select Committee on Aborigines" (waarna later meer breedvoerig verwys sal word) onder voorsitterskap van F. Buxton aangestel het. Dié komitee het hul bevindinge tot n groot mate op dr. Phillip se geskrif baseer. So verklaar die Komitee dan onder andere:

"----- the natives formed a virtuous and peaceable section of the community at the Cape; that the tendency of all the laws and ordinances which had been promulgated was to oppress and irritate the natives; that the chief blame for the devastating native wars which had raged must be laid at the door of the colonists, both British and Dutch, who

by continual depredations and annexations of territory, had goaded the natives to acts of retaliation and revenge -----" 37)

Dr. Phillip, nie self n sendeling nie, maar organiseerder van die Londense Sendinggenootskap se sendingaksie in Suid-Afrika was nie sonder invloed in Britse Parlementêre kringe nie. Hierdie invloed is egter dikwels oordryf. Die verslag van bogenoemde kommissie was nie n belangrike bepalende faktor in die Britse beleid aan die Oosgrens nie. Nietemin die feit dat so n kommissie wel verslag gedoen het, is n weerspieëling van die filantropiese gevoel wat aangehou het om Britse koloniale beleid te "tinge". *

William Shaw, n Wesleyaanse prediker, is saam met die 1820 Setlaars gestuur, maar hy het homself die taak opgelê om sendingstasies tussen die Xhosas te stig. In 1823 is n sendingstasie by die AmaGqunukhwebe gestig en het kaptein Kama en sy vrou (n dogter van Ngqika) die Christelike geloof aange- neem. Hierna is daar ook by Mount Coke, in die stamgebied van Ndlambe, n stasie gestig.

In 1823 het die Skotse sendelinge, Brownlee (ook as regerings- verteenwoordiger), Thompson, Bennie en Ross hulle onder Ngqika se volgelinge in die Tyumie-vallei gevestig en in 1824 is n aanvang geneem met die oprigting van n sendingstasie wat hulle Lovedale (ou Lovedale) genoem het. Hulle het uit die staanspoor gepoog om n Xhosa-literatuur te boek te stel. Kort hierna is daar ook stasies opgerig te Balfour, Pirie en Burnshill. In die grensoorlog van 1834 - 35 is Lovedale verwoes. In 1840 is daar te "Nuwe Lovedale" n seminarie gestig vir die opleiding van onderwysers en evangeliste.

Die belangrikheid van die sendingaksie word beklemtoon deur n proklamasie wat op 23 Desember 1847 uitgevaardig is en waarin onder meer verklaar is dat -----

* Bg. inligting is n persoonlike mededeling deur dr. Bernion van Rhodes Universiteit.

"-----Her Majesty's High Commissioner gives notice that the land of their mission stations shall be held from Her Majesty, and not from any Kafir chief whatever. Every facility will be given, and every aid afforded, to the missionaries -----" 38)

In 1836 het J.L. Döhne van die Berlynse Sendinggenootskap die stasie Bethel naby die huidige Stutterheim gestig.

n Belangrike verwikkeling was die stigting van n sendingstasie aan die Katrivier waar Joseph Williams gestasioneer was. In 1829 is 2 000 Hottentotte hier op Kleinhoewes gevestig wat tussen 4 en 6 akkers groot was. William Thompson was die sendeling aldaar.

Teen die einde van 1834 het die Sesde Grensoorlog uitgebreek. Die vonk wat nodig was om die smeulende situasie te laat ontplof, is verskaf toe Xoxo (n halfbroer van Tyale en n afstammeling van Tshawe) gedurende die werksaamhede van n militêre patroolie n skraapwond toegedien is. Die kapteins het egter die bloedlating van so n belangrike persoon in n baie ernstige lig beskou en as genoegsame rede geag om die kolonie binne te val.

Gedurende hierdie oorlog het n aantal Mfengu-kapteins die goewerneur genader terwyl hy op besoek aan die oosgrens was en beskerming gevra. 39) Hierdie versoek het aan die goewerneur die geleentheid gebied om n plan in werking te stel vir die oplossing van die grensprobleme. Dit het die verwydering van die vyandiggesinde Rarabe-kapteins na n gebied oos van die Keirivier ingesluit, asook die vestiging van Mfengu's tussen die Vis- en die Keiskammariviere. Die Gqunukhwebe-kapteins Pato, Kama en Kobe is grond oos van die Keiskammarivier toegeken. Toe die Mfengu's verseker was van Britse beskerming, het hulle n klomp Khosa-vee geroof om saam te neem na hul nuwe woongebied. Die Khosa-sprekendes, op bevel van Hintsa, het daarop die Mfengu's aangeval en die goewerneur genoop om n waarskuwing aan Hintsa te rig dat verdere molestering van die Mfengu's deur

hom in n ernstige lig beskou sal word en dat alle Xhosa-sprekendes aanspreeklik gehou en gehang sal word. Die verwydering van die Rarabes is nog n voorbeeld van die algehele onkunde wat die Britse tydperk gekenmerk het. n Kennis van die tradisionele Xhosa-stamregering voorspel dat moeilikheid verwag kon word as mense wat lankal reeds n gebied bewoon, verwyder word en dit om plek te maak vir nuwe "immigrante".

n Spesiale Mfengu-kommissie is aangestel om die vestiging van die Mfengu's te hanteer en aan hulle is opdrag gegee om toe te sien dat stroke grond tussen die Mfengu-lokasies oopgelaat moet word -----

"in such places as may be likely to suit the purposes of European settlers, who may hereafter desire to avail themselves of such locations, and whom, if they be carefully chosen, it is desirable to have thus intermixed with the population of this new people." 40)

In sy poging om die grensprobleme op te los, het die goewerneur egter n beleid uitgevoer wat vandag nog probleme verskaf. Dit is naamlik die probleem van grondkonsolidasie in die Ciskei wat geweldig bemoeilik word as gevolg van hierdie swart-wit kolle wat n oorblyfsel van die beleid van D'Urban is.

Die Mfengu's het volle Britse status verkry, 41) terwyl hulle op hul beurt onderneem het om die bepalinge van die Britse statuutreg na te kom.

Op die 10de Mei 1835 is n proklamasie uitgevaardig waarkragtens die gebied tussen die grens van 1819 ooswaarts tot aan die Keirivier, vanaf sy oorsprong in die Stormberge tot aan die see, geannekseer is. Aan hierdie gebied is die naam "Province of Queen Adelaide" 42) gegee.

Die nagevolge van die oorlog van 1834 was onder andere dat daar nie geslaag kon word om die Xhosa-sprekendes uit die

"Province of Queen Adelaide" te dryf nie. Gevolglik het D'Urban op 17 September 1835 n verdrag ⁴³⁾ met Makoma, Tyali, Eno, Kusha en Sandile gesluit. Die voorwaardes ⁴⁴⁾ van hierdie verdrag was dat hul volgelinge reservate in die nuwe gebied sou kry; hul Britse onderdane onder koloniale bewind sou word; hulle resident agente en sendelinge sou ontvang; hulle verantwoordelikheid vir veediefstal sou aanvaar; en dat hulle hul volgelinge sou weerhou om die kolonie sonder passe te betree.

Na die beëindiging van die oorlog het die goewerneur die volgende administratiewe reëlings ⁴⁵⁾ ten opsigte van die "Province of Queen Adelaide" in werking gestel. Kolonel Smith het vanaf King William's Town militêre beheer oor die provinsie uitgeoefen. Voorts is sendelinge ("not political agitators!") tussen die Khosa-sprekendes geplaas om gevegte tussen die stamme te verhoed en om die wrede praktyke wat verband met n beskuldiging van toordery gehou het, uit te skakel. In hoofstuk 1 is reeds daarop gewys dat so n beskuldiging een van die tradisionele maatreëls was om n ongewenste persoon te verwyder. Die regering van die stamme deur die kapteins sou gekontroleer word deur blanke agente tussen hulle te plaas wat ook moes toesien dat geen ammunisie en sterk drank aan hulle verkoop word nie. Die agente moes ook voorlopige ondersoeke instel na gevalle van moord, verkragting, moedswillige brandstigting, aanranding en diefstal. Hierdie was almal tradisionele delikte wat deur die kapteinshof verhoor is en waar die stamgesag gegeld het. Die wegneem daarvan was dus n ernstige aantasting van die kaptein se gesag. Indien genoeg bewyse beskikbaar was, is die oortreders na die militêre kommandant verwys waar hul volgens krygswet verhoor is. Khosa-polisiermanne is gewerfom die agente by te staan. Hulle het dus die plek ingeneem van die tradisionele imsila. Die kapteins kon nog minder ernstige kriminele sake en alle siviele sake verhoor.

As deel van D'Urban se administratiewe reëlings is mnr. M. Hudson aangestel as agent-generaal met sy setel te Grahamstad. In sy kantoor is n jong klerk geplaas wat later sou ontwikkel

as n toonaangewende administreerder, nl. Theophilus Shepstone. Kaptein Stretch was by Fort Cox gestasioneer, mnr. R. Southey by Fort Murray, mnr. F. Rawstorne by Fort Waterloo en mnr. J.M. Fowker by Fort Peddie.

n Sensus is geneem en daat is vasgestel dat die Xhosa-sprekendes wes van die Keirivier 72 700 siele beloop het. 7 500 was AmaGqunukhwebe, 1 000 Tinde en 9 200 was afstammelingen van Ndlambe. Tesame met die Mfengu was die totale getal Xhosa-sprekendes tussen die Vis- en die Keirivier dus 90 500.

Niemand aan die oosgrens het verwag dat die veediefstal sou ophou nie, want dit is nie deur die Xhosa-sprekendes as n morele onregmatigheid beskou nie. Nogtans het die stelsel van blanke agente ongetwyfeld bygedra tot n afname in die voorkoms van hierdie verskynsel. Net so min kon verwag word dat die kapteins gewillig van hul magte afstand sou doen om deur blanke amptenare beheer te word. Teenkanting teen die onderdrukking van toordery kon ook verwag word. Die potensiaal wat onder n ferme regering bereik kon wordk is besef, nl. n geleidelike ondermyning van die kaptein se gesag en die vermindering van bygelowe onder die invloed van sendingwerk.

Vir die eerste keer sedert die aankoms van die blankes is n tradisionele gemeenskap onder die direkte beheer van n Europese gesag gebring. Die kapteins en hul volgelingen is grond toegeken, maar hulle is terselfdertyd onder beheer van Britse magistrats en Britse reg geplaas. D'Urban het stangesag as n hindernis in die pad van orde en beskawing beskou. Deur die Xhosas onder Britse gesag te plaas, het hy gehoop om die kapteinsgesag af te breek.

"The process must be a long one, and it must be 'gradual and gentle'; it must be so subtle in its working that the power of the chiefs would be drained away before they were aware of the implications of the new order." 46)



Ongelukkig vir D'Urban het hy nie genoeg geld of mannekrag gehad om hierdie eksperiment te hanteer nie.

Op 26 Desember 1835 het die goewerneur egter n "despatch" van Lord Glenelg ontvang waarin dié sy voorgenome beleid uiteengesit het. Die aanspraak van soewereiniteit oor die "Province of Queen Adelaide" moes herroep word; n luitenant-goewerneur sou aangestel word vir die oostelike distrikte en hy sou vir die administrasie van die gebied onder sy jurisdiksie verantwoordelik wees. Verdrae moes met die kapteins gesluit word; geen blankes mag hul oos van die Visrivier vestig nie; en markte moes gehou word om die handel te bevorder. Kaptein Andries Stockenstrom was die aangewese luitenant-goewerneur.

Een van Stockenstrom ⁴⁷⁾ se eerste maatreëls was om die verdrae van September 1835 nietig te verklaar en om nuwe verdrae op te stel waarvolgens die Xhosas toegelaat is om na lokasies tussen die Vis- en Keiskammarrivier terug te keer. Sy stelsel het verskil van D'Urban s'n in dié sin dat hy die kapteins se gesag en hul aanspreeklikheid vir die gedrag van hul volgelinge erken het.. Xhosas oos van die Keiskamma het weer onafhanklik geword en was nie meer Britse onderdane nie. Keiskammarrivier sou egter Britse onderdane bly.. Persone wat die kolonie wou binnegaan, moes onbewapend en in besit van n pas wat deur n Britse agent uitgereik is, wees.. Verteenwoordigers van die kapteins moes naby die grens gestasioneerd wees en moes toesien dat geen veediefstal plaasvind nie. Slegs die kapteins sou egter verantwoordelik wees vir die herwinning van gesteelde vee..

Op 18 Augustus 1836 het D'Urban n proklamasie uitgevaardig wat die toepassing van krygswet in die "Province of Queen Adelaide" afgeskaf het, maar voor dit was dit sy oogmerk om "colonial rule" in die plek van "tribal custom" in te voer.

"Nobody knew exactly how justice was to be administered. Colonel Smith simply carried on as 'the Great Chief' by the aid of Martial Law mixed with 'Smith Law'

which meant applying common sense where no legal precedent could be found. Smith was apparently the first man in South Africa to suggest a Code of Native Law." 48)

In 1837 het die "Aborigines Committee Report" 49) verskyn wat toekomstige beleid onder nege punte uiteengesit het:

- (1) Beleid t.o.v. die inheemse bevolking moes vir die Britse regering gereserveer word, want die verteenwoordigende liggame in die kolonies is as onbevoeg beskou om in geskille tussen koloniste en inboorlinge op te tree. Hulle was ook van mening dat dit veiliger sou wees om inboorlinge wat buite die koloniale grense woon, in die onbevooroordeelde hande van Downingstraat te los.
- (2) Maatreëls wat daarop gemik was om leeglopery aan bande te lê, mag nie afgedwing word nie, want dit sou inboorlinge verhoed om hul arbeid teen die hoogste prys en op die mees geskikste plek te verkoop. Dienskontrakte kon ook nie vir langer as een jaar aangegaan word nie.
- (3) Geen ruilhandel in sterk drank moet toegelaat word nie.
- (4) Binne die dominium van die Britse Kroon behoort die grond van die inboorlinge aan die Kroon, en mag dit nie aangekoop of deur toeseëgging verkry word nie. (Vergelyk die Trustbeginsel met betrekking tot die Suid-Afrikaanse Bantoegebiede). Hierdie verbod sou ook geld t.o.v. aangrensende grondgebied wat nie deel is van die Britse besittings nie.
- (5) Die Parlement se goedkeuring moes verkry word om nuwe grondgebied "either in sovereignty or in property" aan Haar Majesteit se besittings toe te voeg. "This ----- rule of course does not apply to the settlement of vacant lands comprised within any of the existing British Colonies, -----."

- (6) n Gedeelte van die koloniale inkomste moes vir die bevordering van godsdiensoonderrig en die beskerming van die inboorlingstamme aan wie die grond voorheen behoort het, toegewys word. Grond wat onteien is, sou dus met die verskaffing van onderwys vergoed word.
- (7) Oortredings van inboorlinge mag nie ingevolge koloniale wette besleg word nie. Britse onderdane sou vir oortredings buite die grense deur koloniale howe verhoor word, maar hierdie beginsel geld nie t.o.v. die inboorlinge nie. Verdrae kon egter met kapteins gesluit word en op hierdie wyse kon hul onderdane dan tot verantwoording geroep word.
- (8) Die Verslag beskou dit "inexpedient that treaties should should be frequently entered into between the local government and the tribes in their vicinity -----".
- (9) Ten einde die sosiale en politieke ontwikkeling van die inboorlingestamme te bevorder, moes sendelinge aangemoedig en beskerm word.

In ooreenstemming met Glenelg se "despatch" van 1835 het die luitenant-goewerneur op 5 Desember 1836 begin om verdrae ⁵⁰⁾ met die kapteins aan te gaan. Die grens is bepaal as dié waartoe Lord Charles Somerset en Ngqika in 1819 ooreengekom het, d.w.s. die Keiskammarivier tot by die Tyumie, en dan die Tyumie tot by die Katberg, lg. tot aan die Winterberge. Die gebied tussen die Kat- en die Visrivier en die Tyumie- en die Keiskammarivier was nog onbewoond. Die goewerneur was die mening toegedaan dat hierdie gebiede met blanke setlaars gevul moes word, maar Glenelg het beveel dat dit aan die Khosa-sprekendes toegeken moes word. Op 18 Januarie 1837 is verdrae ook met die Rarabes, Mfengu's en Thembus gesluit.

"Looking back upon these arrangements, they are seen to be worthless. They attempted to create an equality between civilization and barbarism, between a British

magistrate and a Kaffir captain. As well might such agreements be made between grown men and little children." 51)

Ten besluite kan volstaan word met n aanhaling wat die gevoel ten opsigte van die goewerneur se beleid deur die inwoners van die kolonie weerspieël. Op n vergadering in Kaapstad op 30 Junie 1835 is hy bedank vir sy optrede en is hy meegedeel dat

"an attitude of firmness and determination towards the uncivilized tribes on our Border can alone inspire confidence -----" 52)

5.5 Die dekade vanaf 1838

5.5.1 Sir George Napier: 22/1/1838 - 18/3/1844

Die nuwe goewerneur was van mening dat onder die beskerming van Haar Majesteit se regering en onder die jurisdiksie van wette wat aangepas is by die Xhosa-sprekendes se opvattinge en behoeftes, hulle deur opvoeding en voorbeeld tot n stadium gebring kon word waar hul van sommige van hul barbaarse gewoontes sal afsien. Hy het ook verwag dat hulle deur middel van beter landboumetodes oorreed sou kon word om n meer permanente domisilium te aanvaar ter vervanging van die voortdurende rondtrekkery op soek na beter bestaansmoontlikhede. 53)

Een van sy proefnemings was om die Mfengu's by Tsitsekamma te hervestig. 54) Aanvanklik was hul onwillig om te gaan, maar toe Napier hulle na twee jaar wou terugbring om n buffer tussen die koloniste en die vyandige stamme te vorm, kon hy dié wat wel getrek het, nie oorreed om terug te kom nie. Hierdie toestand skeep vandag nog n probleem ten opsigte van die opruiming van "Swart" kolle.

Napier was van oordeel dat daar nie n alternatief vir die verdragstelsel was nie, al was hy oortuig van die futiliteit daarvan en ten spyte van die feit dat die luitenant-goewerneur (Kolonel Hare) aan hom geskryf het dat -----

"I have talked till I am tired with the chiefs, on every occasion they make me fair promises, which are never performed." 56)

Sy aanbeveling was dus dat die verdrae verbeter kan word deur dit vir die kapteins die moeite werd te maak om "depredations" te kontroleer en te ontmoedig. Dit kan gedoen word deur n jaarlikse salaris 57) aan hulle te betaal, afhange van die goeie gedrag van hul stamme. Hierdie jaarlikse salaris hang saam met die wegneem van die kapteins se regssprekende gesag in belangrike delikte, m.a.w. dit kom neer op die wegneem van die kapteins se tradisionele bronne van inkomste. Dit het ook die kaptein se gesag ondermyn, want dit het beteken dat die kaptein nie langer een van tradisionele deugde kon beoefen nie, nl. vrygewigheid.

5.5.2 Luitenant-generaal Peregrine Maitland: 18/3/1844 - 27/1/1847 en Sir Henry Pottinger: 27/1 - 1/12/1847

In Maart 1846 het n Khosa n byl in n winkel in Fort Beaufort gesteel en is hy gearresteer. Sy kaptein, Tola, het egter sy vrylating geëis, maar dié versoek is geweier. Op pad na die Hof in Grahamstad is die gevangene bevry. Hierop het n blanke invalsmag die grens oorgesteek en binne die bestek van vier dae het hul n neerlaag gelei. Onder hierdie omstandighede het die sg. "Oorlog van die Byl" dan begin. 58)

In November 1846 kondig Maitland sy administratiewe maatreëls ten opsigte van die oosgrens aan. 59) Die gebied oos van Gaikaskop en die Tyunie- en Keiskammarrivier tot aan die Wit Keirivier (Indwerivier) sou hy "British Kaffirland" noem.

Dit sou bewoon word deur stamme onder die beheer van magistrate. Aan die kapteins is verklaar dat

"no chieftainship shall hereafter be recognized in British Kaffirland." 60)

In elke kraal sou n hoofman met "polisie" magte (constabulary powers) wees wat vir die goeie orde in die kraal verantwoordelik sou wees. Hulle kon Bantoereg toepas in die beslegting van minder ernstige geskille. Oor groepe krale is hoofmanne aangewys uit die geledere van vorige kapteins en raadslede. Toordery en reënmakery is verbied en onderwys, nywerhede en die verspreiding van die Christendom is aangemoedig.

Pottinger het Maitland opgevolg voordat lg. sy maatreëls beoorlik ten uitvoer kon bring. Die nuwe goewerneur was die grondlegger van n totaal nuwe beleid 61) wat onder die volgende hoofpunte saamgevat kan word:

- (1) Die inboorlinge wes van die Keiskammarivier moes hul politieke onafhanklikheid en grongebied prysgee en hulle onderwerp aan die Britse gesag wat dié sou wees van "a strong hand, directed by a resolute will".
- (2) Die stamme is versoek om die Koningin te erken as die beskermheer van die nasie (sic), en n Britse amptenaar as die bevelvoerder van hul leërmagte met die kapteins as ondergeskikte kommandante. Sodoende sou die doel met die nuwe beleid makliker verwesenlik kon word as wat die geval sou wees deur anneksasie.
- (3) Die Xhosa-sprekendes moes as soldate gebruik word - onder andere om ook die grense te help verdedig.
- (4) Die verdragstelsel is onprakties en moet gestaak word.
- (5) Religieuse kennis, morele onderrig en beskawing moes versprei word.

- (6) Blanke beesboere mag nie tussen die Xhosa-sprekendes woon nie, maar blankes wat akkerbou beoefen het en blanke vakmanne is wel toegelaat. Dit is waarskynlik gedoen om die beoefening van hierdie ekonomiese bedrywigheede onder die inboorlinge te bevorder. Die verbod op veeboere is waarskynlik gedoen om moontlike friksie wat uit veediefstal en weiveldoortredings kon spruit, uit te skakel.
- (7) Engels moet die medium van onderrig word.
- (8) 'n Stelsel van belasting moes ontwerp word sodat die Xhosa-sprekendes vir hul eie regering en administrasie kon betaal.

As 'n geheel beoordeel, openbaar die goewerneur se maatreëls 'n gebrek aan kennis van oosgrenstoestande sowel as naïwiteit van sy kant. Dit word veral duidelik uit 'n ontleding van punte een, twee, drie, sewe en agt. Al maatreël wat met die realiteit van die hele aangeleentheid ooreenstem, is punt vier, nl. die prakties onuitvoerbaarheid van die verdragstelsel. Hierin is die goewerneur waarskynlik gelei deur die mislukkings van sy voorgangers, maar Earl Grey, Stephen en Pottinger het die hoof elemente van die stelsel in London uitgewerk.

Die mees geskikste metode om hierdie twee goewerneurs se administratiewe maatreëls te bespreek, is om 'n vergelykende analise te maak as dan die verskille ⁶²⁾ in hul beleide aan te toon. Bo en behalwe sy amp as goewerneur, is Pottinger ook aangestel as

"high commissioner for the settling and adjustment of the affairs of the territories in Southern Africa adjacent or contiguous to the eastern and northeastern frontier of the colony in order that he might make some arrangement with the hostile tribes that would bring the war (Sewende Grensoorlog) to a close and tend thereafter to preserve peace." ⁶³⁾

Maitland wou die gebied tussen die Keiskammarrivier en die ou grens laat bewoon deur gekleurde persone wat gewoon sal wees aan die toepassing van koloniale reg. Pottinger was die mening toegedaan dat sulke persone net sal ontaard in leegleërs en onproduktiewe persone wat voortdurend van die regering se finansiële bystand afhanklik sou wees. Sy bedoeling was om blankes, koloniale swartes en Mfengu's gemengd in dié gebied te laat woon. Hulle het ook grootliks verskil ten opsigte van die wyse waarop die inwoners van Brits-Kafferland regeer moes word. Maitland wou geen kapteenskap erken nie, behalwe dié van Mtirara. Pottinger het die kapteins erken as hoofde van die klanne en sy bedoeling was om die mense deur middel van die kapteins te regeer. Die een wou blanke amptenare die enigste uitvoerende en judisiële owerheid maak; terwyl die ander een die blankes die gidse en beheerders van die kapteins wou maak.

Hul enigste punt van ooreenkoms was dat albei die koloniale grense wou uitbrei tot aan die Keiskamma- en Tyumieriviere en om die gebied tussen hierdie riviere en die Keirivier onder die gesag van die Britse Kroon te plaas as 'n onafhanklike gebied vir die bykans uitsluitlike bewoning deur Xhosa-sprekendes. Hierdie gebied sou dan bekend staan as "British Kaffirland".

5.6 Sir Harry Smith: 1/12/1847 - 31/3/1852

Tydens die nuwe goewerneur se bewindsaanvaarding was die Oorlog van die Byl (Sewende Grensoorlog) nog in volle swang. Kort na sy aanstelling het hy na die oosgrens vertrek en daarin geslaag om die oorlog te beëindig. Die gebied tussen die Keiskamma- en die Keirivier (byna identies met die ou "Province of Queen Adelaide") is direk aan Groot Brittanje geannekseer onder die naam "British Kaffraria".⁶⁴⁾ Hierdie gebied is beskou as 'n reserwe vir die inboorlinge en die Hbë Kommissaris sou ten opsigte van die gebied die rol van Opperhoof vervul.

Doeltreffende amptenare is vir die gebied aangestel soos wat duidelik blyk uit die noem van slegs twee name - Kol. Maclean en mnr. Charles Brownlee.

Op 7 Januarie 1848 sluit hy vrede met die kapteins op n vergadering te King William's Town waartydens die kapteins n eed moes aflê waarin hul onderneem om: ⁶⁵⁾

- (1) Die wette en bevele van die Hoë Kommissaris as opperhoof en verteenwoordiger van die Koningin te gehoorsaam.
- (2) Hul volgelinge te oorreed om dieselfde te doen.
- (3) Hul geloof in toordery op te sê en die beoefening daarvan te staak.
- (4) Die verkragting ("violation") van vrouens te verhoed.
- (5) Moord af te keur en elke moordenaar dood te maak.
- (6) Hul volgelinge eerlik en vredeliewend te maak en om hul aan te moedig om nie van mekaar of van die kolonie te roof nie.
- (7) Die feit te erken dat hulle hul grondgebied van die Koningin ontvang.
- (8) Geen kaptein behalwe die Koningin en haar verteenwoordiger te erken nie.
- (9) Af te sien van die sonde om hul vrouens te koop.
- (10) Te luister na die sendelinge en hul volgelinge te oorreed om dieselfde te doen.
- (11) Op elke herdenking van dié dag n vet os na King William's Town te bring ter erkenning van die grond wat hul van die Koningin hou.

Theal ⁶⁶⁾ en Brookes ⁶⁷⁾ sê hiervan:

"Some of these conditions were subversive of the whole framework of Kaffir society. For example, conditions 3, 8 and 9 display a ludicrous ignorance of the simplest points of Bantu sociology. The fifth condition would have needed a long explanation (such as that given by Shepstone in Natal in 1850), to make it intelligible to those concerned. It is impossible to think of Shepstone drawing up rules like these. But Sir Harry Smith's virtues were always those of the heart rather than of the head."

Na die vredesondertekening het Sir Harry n wa vol plofstof die lug in geblaas met die dreigement dat dieselfde lot hulle sou tref indien hulle hul nie gedra nie. Hy het ook n vel papier opgeskeur om die einde van die verdragstelsel te simboliseer. ⁶⁸⁾

In sy toespraak aan die kapteins het die goewerneur ook sy beleid uiteengesit. Van die vernaamste bepalings kom in die volgende aanhaling ter sprake.

"Your lands shall be marked out. ----- It shall be divided into counties, towns, and villages, bearing English names; you shall all learn to speak English at the schools which I shall establish for you. ----- You shall have traders, and you must teach your people to bring gum, timber, hides, etc., to sell that you may learn the art of money and buy for yourselves. You must learn that it is money which makes people rich, and help me to make roads. ----- Bullocks are not riches and every dispute I hear about bullocks, I will have them shot everyone. There shall not be a bullock in the land if you dispute about them, shoot them I will."⁶⁹⁾

Teen die einde van 1848 is n sensus ⁷⁰⁾ gehou en daar is gevind dat daar 62 358 Khosa-sprekendes in Brits-Naffraria

woonagtig was.

Halfpad deur die bewindstydperk van Sir Harry Smith het n Verslag van die "Committee of the Privy Council of Trade and Plantations" ⁷¹⁾ verskyn. Betreffende Brits-Kaffraria het die Verslag die regeringsvorm getipeer as tydelik in n verowerde gebied onder militêre besetting. Hierdie onverfynde stelsel van regering is nie as onvanpas vir die betrokke inwoners beskou nie, en dit sou nie wenslik wees om die stamme aan die wette van die Kaapkolonie te onderwerp nie. Die komitee beveel aan dat tot tyd en wyl die Xhosa-sprekendes n hoër peil van beskawing bereik het en beter aangepas is om in die voorrregte van die inwoners van die kolonie te deel, hulle in n afsonderlike gebied onder n ander regeringstelsel moet bly. Voorts beveel hulle aan dat die regulasies en verordeninge wat aangeneem word ter administrering van die gebied, aangepas moet word by die gebruik en gewoontes van die plaaslike inwoners.

Een van die goewerneur se mees geslaagde planne was die vestiging van Mfengu's in lokasies in die nuut-gestigde magistraatsafdeling van Victoria-Oos. ⁷²⁾ Die Mfengu's was die regering behulpsaam tydens die Oorlog van die Byl. Hierdie belangrike taak van hervestiging is opgedra aan Eerwaarde Henry Calderwood wat as Siviele Kommissaris vir die gebied benoem is. Die Mfengu's is in lokasies geplaas en hoewes onder n individuele grondbesitstelsel is aan hulle toegesê waarop hulle die bedrag van een pond erfpag per jaar moes betaal. Die administratiewe stelsel wat ten opsigte van die lokasies gevolg is, was baie eenvoudig. Dit het nl. geskied deur hoofmanne onder die leiding van blanke superintendente wat weer op hul beurt aan Calderwood verantwoordelik was. Onderwysers is ook aangestel. Pryse is toegeken vir persoonlike en residensiële netheid, vir die bes-bewerkte grond, beste omheining, beste oesopbrengs en vir die beste vee. Brookes ⁷³⁾ beweer dat hierdie groep spoedig ontwikkel het tot die mees vooruistrewende groep inboorlinge in Suid-Afrika.

Tydens n debat oor wie die koste van die Grensoorloë moes dra, het Adderley ⁷⁴⁾ gesê dat Brits-Kaffraria n afsonderlike afhanklikheid met n eie administratiewe stelsel was, en daarom kan dit nie van die Kaapse regering verwag word om die koste te dra nie. Oor die meriete van dié argument sal nie hier bespiegel word nie. Wat egter van belang is vir die doeleindes van die administrasie van die gebied, is dat Adderley voorts beweer het dat daar slegs twee metodes bestaan om n inboorling-bevolking te regeer, nl. die gesag van die kapteins en die intergriteit van hulle instellings kan behou word; óf hulle nasionaliteit (identiteit) kan afgebreek word en met n vreemde (Europese) stelsel vervang word soos wat Frankryk in Algerië gedoen het. In Brits-Kaffraria is die gesag van die kapteins vernietig, maar Smith het nie daarin geslaag om dit met n stelsel van sy eie te vervang nie. Dit is waarskynlik die grootste aanklag en beswaar teen die administratiewe stelsel van Sir Harry Smith.

5.7 Sir George Cathcart: 31/3/1852 - 26/5/1854

Teen die einde van die Agste Grensoorlog (wat verantwoordelik was vir die terugroeping van Sir Harry Smith omdat hy na bewering - hoe ongelooflik dit ook al mag klink - nie ferm genoeg opgetree het nie) is n ooreenkoms ⁷⁵⁾ met die Thembus aangegaan waarvolgens die gebied wes van die Indwerivier (Wit Kei) vir hul bewoning gereserveer is. Hedendaags staan hierdie gebied bekend as die Glen Greygebied.

n Ander vredesvoorwaarde ⁷⁶⁾ was dat die inboorlinge, in aanleentehede wat op interne dissipline betrekking gehad het, deur hul eie kapteins regeer sou word in ooreenstemming met hul bestaande wette en gebruike. Die magistrate het nou politieke agente geword en is nie meer bekleed met administratiewe en judisiële gesag nie. Die nuwe goewerneur het só n ferm standpunt ten gunste van die nuwe beleid ingeneem dat hy nie eers wou inmeng om moorde vir beweerde toordery te verbied nie.

Wat territoriale rekonstruksie betref, is grond vir die Xhosa-sprekendes gereserveer as uitsluitlike Xhosa-gebied onder die regering en beheer van die kapteins. Die kapteins is behandel as onderdane van die Kroon en nie as onafhanklike heersers nie. Hierdie beleid van territoriale segregasie het egter nie sy oorsprong by Cathcart gehad nie, maar dit was 'n navolging van die kontemporêre beleid wat Shepstone met sukses in Natal toegepas het, en waarmee Earl Grey (koloniale Sekretaris) so in sy noppies was. Benewens stamregering, wat Cathcart as 'n tydelike maatreël beskou het, was hy dan ook van plan om

"----- through intercourse with Europeans, commerce and education, the gradual work of civilization shall remove those bad practices which are the most objectionable." 77)

Verskeie jare lank het die koloniste 'n meer aktiewe deelname in hul eie regering bepleit en petisies in hierdie verband is na Engeland gestuur. Daar was aanvanklik teenkanting in Engeland oor die wenslikheid van verteenwoordigende instellings vir so 'n heterogene groep blankes. Die koloniste self was ook begerig om die setel van die administrasie van Kaapstad na Grahamstad te verskuif. As motivering hiervoor het hulle aangevoer dat

"----- the most important question to be settled in South Africa was the mode of dealing with the Kaffirs, and in their opinion a strong executive was imperatively needed near the border." 78)

Op 30 Junie 1854 het die Kaapse parlement die eerste keer vergader. Wat die stemreg betref, is geen onderskeid gemaak tussen klasse en "creeds", of tussen swart en wit nie. Die stemregvoorwaardes was:

- (1) 'n Onderdaan van Haar Majesteit;
- (2) 21 jaar oud;

- (3) n bewoner van eiendom met n waardasie van £25;
- (4) of n inkomste van £50 per jaar of £25 met inbegrip van losies.

"Such were the provisions of the most liberal constitution that had ever been granted to a British colony." 79)

5.8 Sir George Grey: 5/12/1854 - 20/8/1861

Cathcart 80) se beleid ten opsigte van Brits-Kaffraria kan opgesom word as militêre beheer en nie kolonialisasie nie. Dit het Cathcart dus geroep om die gebied te behou as n onafhanklikheid van die Kaapkolonie met n eie regeringstelsel.

Drie weke na sy aanname van die goewerneurskap, formuleer Grey sy plan vir die toekomstige administrasie van Brits-Kaffraria.

"The plan I propose ----- is to attempt to gain an influence over all tribes ----- by employing them upon public works, which will tend to open up their country; by establishing institutions for the education of their children, and the relief of their sick, by introducing among them institutions of a civil character suited to their present condition, and by these and other like means to attempt gradually to win them to civilization and Christianity, and thus to change -----our ----- foes into friends who may have common interests with ourselves." 81)

Met "institutions of a civil character" het die goewerneur die geleidelike vervanging van die kapteins deur magistrats beoog. Die groot struikelblok wat oorkom moes word, was die

feit dat die boetes wat die kaptein opgelê het in die uitvoering van sy regsprekende mag, 'n belangrike bron van sy inkomste was. Die veesiektes wat in 1855 voorgekom het, het hierdie bron van inkomste laat opdroog en die goewerneur het hierdie feit opportunisties uitgebuit. 'n Berekening is toe van elke kaptein se inkomste gemaak en 'n stipendium is dienooreenkomstig aan elkeen betaal. Op hierdie wyse is die kapteins van die regering afhanklik gemaak en hul samewerking is sodoende verseker. Daarbenewens sou hul daaglik met die ontwikkelde magistrature in aanraking kom. Met hierdie stelsel het Grey 'n groot mate van die kaptein se gesag effektief ondermyn en na 'n paar jaar is hul regsprekende gesag in kriminele sake deur die magistrature oorgeneem. Siviele sake het hul privaat besleg, ofskoon hul geen regsmag gehad het om hul beslissing af te dwing nie, aldus Brookes.⁸²⁾

Die funksionering van bogenoemde stelsel het in die praktyk op die volgende neergekom:⁸³⁾ Naturellereg is toegepas, maar nie formeel erken nie. Siviele sake het die kapteins besleg ingevolge naturelle gebruik met spesiale magistrature as assessore en adviseurs. In kriminele sake, wat deur die magistrature verhoor is, is Europese reg in toenemende mate toegepas, maar hulle is in hul uitsprake gelei deur Maclean se "Compendium of Native Law and Customs."

Grey het die instelling van sy magistratuurstelsel as volg gerasionaliseer:

"The first step to be taken ----- appeared to be, to convince the natives that our laws were better than their own, as affording more perfect security for life and property, and a much more ready means of adjusting differences which might arise either between natives and Europeans or amongst natives themselves."⁸⁴⁾

Na die suksesvolle instelling van die magistratuurstelsel, is dit verder as volg uitgebrei:⁸⁵⁾ Elke kaptein se gebied is

verdeel in distrikte onder hoofmanne, en in subdistrikte onder sub-hoofmanne wat almal deur die Kroon besoldig is. Hulle was verantwoordelik vir die goeie gedrag van hul kraal=inwoners, vir die opsporing van persone wat hulle aan diefstal skuldig gemaak het, terugbesorging van gesteelde eiendom en ook vir die oordra van boodskappe wat aan hul gestuur is. Hulle was onmiddellik verantwoordelik aan hul eie kapteins, maar in die laaste plek tog aan die blanke magistrate wat hul betaalmeesters was. Dieselfde Verslag ⁸⁶⁾ meld voorts dat die howe in die war was oor welke regstelsel om toe te pas en dié aangeleentheid is eers na 'n aantal jare reggestel. So bv. het die howe vir 'n kort tydjie gedurende 1880 geweier "to take cognisance" van ikazi (ukulobola) sake.

'n Direkte uitvloeisel van die magistraatstelsel was die welbekende "Nasionale Selfmoord van die Xhosas." Hierdie stelsel het 'n gevoel van frustrasie by die kapteins laat ontstaan, want hul gesag en invloed is ondermyn en het gekwyn. Die teenwoordigheid van spesiale magistrate het dit ook vir die toordokter onmoontlik gemaak om sy tradisioneel-wettige professie te beoefen.

"The sorcerer, who stands for conservatism, the old tribal order, the old beliefs and apportionment of power, naturally resents the innovators and the destroyers of his Weltanschauung. He is as a rule the natural enemy of the white man, who therefore hates him." ⁸⁷⁾

Orde-Browne ⁸⁸⁾ vermeld ook dat die hantering van die toordokter en sy praktyke baie onbevredigend vir die administrateur is. Nog 'n verwysing ⁸⁹⁾ toon aan dat al die pogings van blanke sendelinge, opvoedkundiges en administrateurs misluk het in hul hantering van toordery.

Sy beskawingsbeleid ⁹⁰⁾ het langs die volgende lyne ontplooi: Die goewerneur besoek Lovedale in 1855 en word beïndruk deur die werk wat daar verrig word, maar hy beveel 'n meer praktiese

benadering aan. Na sy aanbevelings is die leerplanne verander om n drievoudige doel te dien. Eerstens moes jong Xhosa-sprekendes opgelei word as onderwysers, katekisasiemeesters, evangeliste en predikers van die Christelike Evangelie. In die tweede plek moes opleiding in die meganiese beroepe verskaf word ten einde die vestiging van ambagsmanne onder die bevolking aan te moedig. Laastens moes aandag bestee word aan die praktiese opleiding van meisies. Kort na hierdie besoek is tegniese skole en opleidingsinstitute ook gestig by Healdtown, Salem, Lesseyton, Shiloh en St. Matthews. In Maart 1858 stig hy die "Kaffir College" in Kaapstad vir die opvoeding van seuns en dogters van kapteins en hoofmanne. Op hierdie wyse het Grey gehoop dat hul die beskawingsaanraking wat hul in Kaapstad sou ontvang, oor sou dra aan hul volgelinge in die stangebiede. Die beginsel hierin vervat kom ooreen met die latere Franse koloniale beleid van assimilasie en assosiasie. (Vergelyk die Jongelizwe-kapteinseunskool wat hedendaags dieselfde funksie ten opsigte van die Transkei en Ciskei verrig.)

Ten einde die mag van die toordokters nog meer doeltreffend te ondermyn, is n hospitaal te King William's Town gestig. Die sukses van dié onderneming blyk uit die feit dat dit drie maande na die opening alreeds mediese hulp aan 2 278 persone verleen het.

Grey se indiesname-in-openbare-werk-beginsel ⁹¹⁾ het neergekom op die maak van paaie in Brits-Kaffraria. Aandag is ook gegee aan die konstruksie van waterkanale, bv. by King William's Town om die militêre pos van water te voorsien, asook by elke kaptein se kraal vir besproeiingsdoeleindes.

n Oorblyfsel van Grey se regime is die talle Duitse dormname * wat vandag nog in Oos-Kaapland aangetref word. Hy het nl. gehoop om Britse pensionarisse as immigrante te lok om die oosgrens digter te bevolk, maar op die ou end moes hy met lede van die Britse Duitse Legioen wat in die Krimoorlog geveg het, tevrede wees. ⁹²⁾

* Vergelyk Berlin, Dohne, Frankfort en Hamburg.

Na die Nasionale Selfmoord-episode het Grey 'n nuwe verwickeling in sy beleid geformuleer, nl. die konsentrasie van Xhosa-sprekendes in dorpe in elke stamgebied. Aan die magistrate is opdrag gegee om geskikte standplase vir hierdie dorpe aan te wys in die omgewing van genoegsame water en weiveld. Elke dorp was beperk tot 200 hutte en het onder die beheer van 'n hoofman gestaan. Ten opsigte van elke hut moes jaarliks 'n belasting van 10/- betaal word. 'n Veeregister moes gehou word en veebelasting is gehef en wel ten bedrae van 2/6 per perd; 1/- per bees en 2d. per skaap. Grey wou sodoende die koste verbonde aan die administrasie van die gebied - die besoldiging van magistrate, kapteins, raadsmanne en hoofmanne - verhaal.

Kragtens die Constitution Ordinance Amendment Act, 1872 (No. 1 van 1872) het die Kaapkolonie verantwoordelike bestuur ontvang. Gepaard hiermee het hul die administrasie van groot getalle natuurlike oorgeneem. Tot en met 1879 het die Kaapkolonie 'n beleid van identiteit gevolg, want verwysing na kleur in wetgewing het slegs in uitsonderlike gevalle voorgekom asook die erkenning van Naturellereg as 'n afsonderlike regstelsel wat slegs op die nie-blankes van toepassing was. Tot met Uniewording sou dit die amptelike beleid van die Kaapkolonie bly. ⁹³⁾

5.9 Die tydperk 1861 - 1894

Wodehouse ⁹⁴⁾ het tot die gevolgtrekking gekom dat Brits-Kaffraria te klein en finansieel afhanklik was om sy posisie as 'n afsonderlike kroonkolonie te regverdig en gevolglik wou hy dié gebied annekseer. Na aanvanklike teenkanting is die gebied toe wel in April 1866 geannekseer en gevolglik is die koloniale wette daarop van toepassing gemaak.

In Desember 1864 het Charles Brownlee (agent by Ngqika) 'n memorandum ⁹⁵⁾ aan die goewerneur gerig wat betrekking gehad het op metodes om die Xhosa-sprekendes 'n beter lewenswyse aan

te leer.. Hierin beklemtoon hy die belangrikheid van die regverdige toepassing van goeie wette en die bydrae van skole en sendelinge. Alhoewel hy die belangrikheid van die sendelinge se bydrae beklemtoon t.o.v. die ordelike gedrag van hul volgelinge (hulle steel geen vee nie en het 'n vriendelike houding tydens die oorloë openbaar) is hy van mening dat die sendeling weinig met die stam as 'n geheel kan uitrig.. Hy beklemtoon dan voorts die belangrikheid van Britse reg en magistrature om die grondslag te lê waarop die sendelinge kon voortbou. In 1872 het die geleentheid hom voorgedoen om sy teoretiese beskouinge prakties te implementeer,, want hy het toe die Kaapkolonie se eerste Sekretaris van Naturellesake geword.

Tydens die verkryging van verantwoordelike bestuur in 1872, was drie belangrike beleidspunte ⁹⁶⁾ reeds van toepassing, nl. die geleidelike vervanging van kapteins as politieke figure deur die magistrature; die aanmoediging van beskawingspogings onder die Xhosa-sprekendes; en die feit dat daar gepoog is om die naturellegebiede finansieel onafhanklik en self-onderhoudend te maak. In 1876 ⁹⁷⁾ is 'n wet aanvaar wat aan die Goewerneur mag verleen het om lokasieinspekteurs aan te stel. Hulle moes registers van die getal hutte met hul inwoners en hul inwoners en dié se vee aanhou.

Teen 1873 het die Xhosas genoegsaam herstel van die 1857-episode en die dood van hul held, Macomo, op Robbeneiland, het hul in hul eer gekrenk. Veediefstal het ook weer toegeneem. 'n Kommissie onder voorsitterskap van Sprigg het omvattende verdedigingsmaatreëls aanbeveel, maar Molteno het vanweë koste oorwegings niks hieraan gedoen nie.

Die oorlog self is begin veroorsaak deur 'n nietige interstamgeskil waarin Gcaleka-grondgebied van Fingo's oorgesteek het. Fingogebied was besig om by die Kaap geïnkorporeer te word. In die breë sin kan hierdie Negende Grensoorlog gesien word as nog 'n voorbeeld van Xhosa-verset teen naderende Britse (wit) gesag..

In Augustus 1877 het Frere na die oorgrens vertrek, maar met sy aankoms te King William's Town moes hy verneem dat die grenspolisie reeds die grens oorgesteek het. So het n oorlog uitgebreek waarvoor die Kolonie sleg voorbereid was. Met behulp van Mfengu's en Thembu's (wat graag beeste van die vyand wou hê) is die Gcalekas oor die Basheerivier verdryf. Die Gcalekas het egter die Keirivier oorgesteek en met behulp van die Thembu's en Ngqika's het hul die kolonie aangeval. Na die oorlog is die Ngqika-reservaat as plase verkoop en in die ander lokasies is die kapteins deur magistrats vervang.

Ingevolge die Village Management Act (Cape) van 1881 99) het naturelle vir die eerste keer deelgeneem aan plaaslike selfbestuur. Geen blanke toesig is voorsien vir die rade nie en dit was dus geen verrassing toe hulle kort daarna n mislukking geblyk te wees het nie. Na jare van stagnansie is hierdie rade in 1921 deur die Kaapse Provinsiale Administrasie afgeskaf.

Gedurende die tweede helfte van die 19de eeu het wydverspreide ontevredenheid oor die wyse waarop die Xhosa-sprekendes geadministreer is, voorgekom, en daar is aangedring op n enkele koördinerende liggaam.

"Sir Philip Wodehouse, Sir Henry Barkly, and Sir Bartle Frere, the governors from the 'sixties' until 1880, -----, all became convinced that the complex racial problem of the whole subcontinent could be effectively managed only by a single government, in place of the hodgepodge of Bantu, Boer and colonial sovereignties. To the administrators, whether in Cape Town or on the frontier, the vacillation forced by divided responsibilities was the prime cause of disorder and wars. ----- a strong imperial government, ----- would protect life and property and give the natives opportunities to progress, all without any expense to the taxpayer." 100)

Uit hierdie aanhaling word dit dus duidelik dat daar reeds sedert 1860 'n gevoel ten gunste van 'n eenvoimige naturelle-beleid was -- dit sou in 1910 gedeeltelik verwesenlik word. Alvorens daar egter aan Uniewording aandag geskenk kan word, moet stilgestaan word by een van die belangrikste maatreëls in die vroeë administratiewe geskiedenis van die Ciskei, nl. die aanname van die Glen Grey-wet in 1894.

6.. Die Glen Grey-wet, No. 25 van 1894

In 1883 het die "Cape Native Laws and Customs Commission" in sy verslag aanbeveel dat 'n radestelsel ingestel moet word. Reeds in 1881 het Mathew Blyth, die magistraat van Mfenguland, in sy verslag gemeld dat:

"-----, I would feel inclined to place more power in the hands of certain of the natives, -----, and use them to raise and govern the others. ----- they should feel that they have some power and voice in their own government -----." 101)

Brookes 102) is van mening dat hierdie idee van Blyth teruggevoer kan word na sy ondervinding as Mfengu-agent in die sewentigerjare. In 1882 het Blyth voorgestel dat "a sort of Municipal Council" in elke lokasie gevorm word. 103)

Die Glen Grey-wet, wat deur Rhodes ingedien is, het op 'n spesifieke gebied in die Ciskei betrekking gehad, maar die belangrikheid daarvan lê in die feit dat dit in latere jare na die Transkei uitgebrei is. Die wet was die gevolg van die aanbevelings van 'n kommissie van 1883. Dit het 'n tweeledige oogmerk gehad, nl. die bekendstelling van 'n stelsel van individuele grondbesit, asook die instelling van 'n praktiese vorm van plaaslike bestuur. Die Wet het die embrio van politieke segregasie bevat, in teenstelling met territoriale segregasie wat tot op daardie stadium die beleidsbepalende faktor in die

Ciskei was. Rhodes het dié maatregel as n "Native Bill for Africa" beskryf. 104)

n Volledige uiteensetting van die bepalings van hierdie uitstaande stuk wetgewing word aan die hand van Rogers 105) behandel: Artikel 7 het voorsiening gemaak vir die instelling van n lokasieraad van drie lede ten opsigte van elke lokasie. Hierdie lede is deur die Goewerneur aangestel na oorlegpleging met, en inagneming van die wense van die grondbesitters in elke lokasie. Jaarliks is daar n vergadering deur die magistraat in elke lokasie gehou waartydens die inwoners dan hul begeertes en aanbevelings kon uitspreek. Sodoende is die lokasierade jaarliks verkies en het hul ook een keer per jaar vergader. Benewens die funksies wat voorheen deur die "Village Boards of Management" verrig is, moes lokasierade ook die volgende funksies verrig: Die konstruksie en beheer van waterkanale; die beheer van veldbrande en die afkap van brandhout en sny van dekgras; toesig oor die uitroei van klitsgras ("burr-weed"); die regulering van die beweiding van die gemeenskaplike meent en die skut van vee wat daarop sou oortree. Artikel 6 van die Wysigingswet van 1905 maak die lokasierade ondergeskik aan die Glen Grey Distriksraad.

In die praktyk het dié rade nie na verwagting gefungeer nie, en wel vanweë die feit dat baie van die lede ongeskoold was en as gevolg hiervan is die hou van gereelde vergaderings en van notule genegeer. Hulle het egter n positiewe funksie vervul in dié sin dat hul as spreekbuis vir die inwoners gedien het en waardevolle ondervinding verskaf het vir lidmaatskap van die distriksraad.

Artikel 38 van die Wet het aan die Goewerneur bevoegdheid verleen om by wyse van n proklamasie n Distriksraad vir die administrasie van plaaslike aangeleenthede in die Glen Grey-distrik in te stel. So n Distriksraad is dan ook in die lewe geroep deur Proklamasie No. 32 van 22 Januarie 1895. Dié Raad het uit twaalf raadslede bestaan terwyl die plaaslike magistraat as voorsitter en addisionele lid opgetree het.

Ses van die twaalf lede is genomineer en deur die Goewerneur-Generaal aangestel, terwyl die oorblywende ses lede deur die lokasierade genomineer is. Die Goewerneur-Generaal het die reg voorbehou om enige nominasie te veto. Die ampstermyn van die raadslede was drie jaar. Die Distriksraad het maandeliks vergader en toelaes om sulke vergaderings by te woon, kon betaal word.

Die Wet het voorsiening gemaak dat die Distriksraad, ten einde hul funksies en verpligtinge uit te voer, heffings kon lê op -

- (1) al sodanige persone wat in besit van onroerende eiendom was (uitgesonderd grond toegeken ingevolge die bepalings van die Wet),
- (2) n koers van nie minder as vyf sjielings per jaar betaalbaar deur elke geregistreeerde erfpagtitelhouer asook deur elke manlike volwassene wat werk kon verrig. Laasgenoemde bedrag is vasgestel op tien sjielings per jaar. Hierdie bepaling het, volgens Wilson ¹⁰⁶⁾ daartoe aanleiding gegee dat van die inwoners na die stedelike sentrums gedwing is om n kontant-inkomste te verkry. Dit was trouens een van die faktore verantwoordelik vir die "rural push" segment van die sg. "push-pull" model.

Kragtens Artikel 53 was die belangrikste funksies van die Distriksraad die volgende: die dip van vee; die konstruksie en instandhouding van paaie; die bevordering van landbou; die uitroei van skadelike onkruid; bosaanplantings; besproeiing; openbare gesondheid; en die konstruksie en onderhoud van brûe. Aanvanklik was dié Raad ook verantwoordelik vir die finansiering van onderwys in die distrik, maar ingevolge die Gekonsolideerde Onderwys Ordinansie van 1921, het die Kaapse Provinsiale Administrasie verantwoordelikheid aanvaar vir die betaling van onderwyspersoneel se salarisse.

Soos reeds vermeld, was die lokasierade n mislukking, maar in kontras daarmee was die Distriksraad uit die staanspoor suk-

sesvol. So rapporteer mnr. Sweeney, die magistraat van Glen Grey, na een jaar se werksaamhede:

"The council, formed as it has been of the leading advanced Natives in the District, has secured the confidence of the people, its members have taken a keen interest in the welfare of the district, and have evinced a considerable grasp of work which at the beginning of the year was new to all of them. The Council rates have been well paid up, the Natives realising that, under the changed condition of affairs, this tax is expended for their benefit by their own representatives." 107)

In dieselfde trant berig die Sekretaris van Naturelle Sake in 1919:

"A keen and intelligent interest is taken by the Councillors, not only in affairs of the district, but in matters of wider concern. As providing means for the expression of public opinion amongst the Natives the institution is of great service in the administration of Native affairs in die district." 108)

Benewens die polities-administratiewe bepalings van die Glen Grey-wet, het dit ook voorsiening gemaak vir die instelling van 'n stelsel van individuele grondbesit. 109) Dit het voorsien vir die toekenning van hoewes van 8 morges elk, terwyl die res van die grond as 'n gemeenskaplike weiding gebruik is. Die hoewes is toegeken volgens 'n ewigdurende erfpagstelsel. Om onderverdeling te voorkom, is oorerwing deur die eerstegeboortereg bepaal. Die reg op die grond kon verbeur word a.g.v. rebellie, veediefstal of gebrek aan behoorlike benutting van die grond.

7.. Politieke regte

Ten aanvang van n bespreking van hierdie aspek, wil die skrywer graag twee kwalifikasies stel. In die eerste plek kom die verwysings na die ontwikkeling van politieke regte kronologies nie so opeenvolgend voor as dié na administratiewe ontwikkeling nie. Om dus te verhoed dat enkele verwysings na die politieke aspekte verlore gaan ten midde van n massa administratiewe maaatreëls, is dit goed gevind om dit afsonderlik te behandel. In die tweede plek was dit onmoontlik om die politieke regte van die Xhosa-sprekendes in die Ciskei te isoleer en apart te behandel. Daarom word die politieke regte van nie-blankes in die algemeen behandel, met spesiale verwysing na die Kaapkolonie.

Gedurende die Nederlandse bewindstydperk is n standpunt ten gunste van differensiasie teenoor nie-blankes op politieke gebied gehandhaaf. ¹¹⁰⁾

Die Kaapse "liberale" beginsel betreffende die stemreg van nie-blankes (basies het dit daarop neergekom dat nie-blankes op gelyke grondslag as blankes behandel word) het sy oorsprong in 1828 gehad met die aanvaarding van die "Extension of Hottentot Liberties Ordinance", No. 50 van 1828. ¹¹¹⁾ Hierdie Ordinansie het aan die Hottentotte volle regs-, siviele en ekonomiese status toegeken.

Ordonansie No. 9 van 1836 ¹¹²⁾ het voorsiening gemaak vir die stigting van munisipale rade in die Kaapkolonie. Geen diskriminasie op grond van ras en kleur is in die stemreg-kwalifikasies gepleeg nie.

In die korrespondensie ¹¹³⁾ tussen Sir Harry Smith en die Koloniale Sekretaris, Lord Grey, in verband met die toekenning van verteenwoordigende bestuur aan die Kaap, blyk dit duidelik dat die voorgestelde grondwet die beginsel van politieke gelykstelling sou bevat.

Brookes ¹¹⁴⁾ beweer dat die instelling van die Kaapse stemreg nie gebaseer was op deskundige kennis van die swart probleem nie. Die oorsprong hiervan was in die "Cape of Good Hope Constitution Ordinance" van 1852 — nie eksplisiet nie, maar by implikasie, want wat diskwalifikasie betref, word ras en kleur nie genoem nie.

Artikel 8 van hierdie Ordinansie het die volgende stemregkwalifikasies neergelê: okkupasie vir 'n periode van twaalf maande van eiendom wat nie op minder as £25 gewaardeer is nie; óf 'n salaris of loon van nie minder as £50 per jaar nie, of £25 per jaar met losies ingesluit.

'n Bewys van die feit dat die lede van die Kaapse Parlement nie ten gunste was van die uitsluiting van die politieke kleurslagboom nie, maar dit slegs gedoen het om die Britse mening tevrede te stel, blyk uit die feit dat dit nie uitgebrei is na Basoetoeland of die Transkeise gebiede nie. Tydens die Nasionale Konvensie het generaal Botha dan ook verklaar:

"Any attempt to remove the Cape Vote would absurdly have involved a crisis with Britain -----." ¹¹⁵⁾

'n Paar jaar na die toekenning van Verantwoordelike Bestuur in 1872 is die waarde van die stemreg vir die eerste keer besef gedurende 'n taai verkiesingstryd. In 1887 is die stemreg ook uitgebrei na die Transkei.

Sedert 1887 is daar drie belangrike beperkings op die swart stemreg geplaas. Die "Parliamentary Registration Act" van 1887 ¹¹⁶⁾ het bepaal dat grond wat in stambesit was, nie 'n swartman die reg gee om te stem nie. Die "Franchise and Ballot Act", No. 9 van 1892 het die volgende stemregkwalifikasies vereis: ¹¹⁷⁾ Okkupasie van eiendom ter waarde van £75, óf ontvangs van 'n salaris of loon van nie minder as £50 per jaar nie. Hierbenewens moes elke persoon wat aansoek doen, in staat wees om sy naam te teken en sy adres en beroep neer te skryf. Hierdie laaste vereiste is van groot belang in 'n

stelsel waar daar van stemregkwalifikasies gebruik gemaak word, want:

"I regard it as wholly inadmissible that any person should participate in the suffrage without being able to read, write, -----." 118)

So n vereiste het dan ook die verdere voordeel dat dit

"----- encourages by political recognition a qualification which is necessary to the advancement of society." 119)

In terme van die Glen Grey Wet, No. 25 van 1894 is grondbesit in terme van die "quitrent"-stelsel nie as kwalifikasie vir stemreg erken nie.

Die eerste groep swartmense wat stemreg ontvang het, 120) was die Mfengu wat hoofsaaklik ondersteuners van die S.A.P. was. Sedert 1898 was daar egter meer Xhosa en Thembu op die kieserslys en hulle was ondersteuners van die Progressiewe Party. Die rede hiervoor was omdat hulle teen die Mfengu gekant was, want terwyl eg. grond verloor het, het die Mfengu grondgebied bygekry.

Die wyse waarop swartmense by partyorganisasie betrek is, word as volg omskryf:

"Ad hoc African electoral committees were formed to bring candidates to the notice of the politically conscious and to implement decisions once these were taken.. White candidates established committees of their own and sometimes these overlapped with the African committees.. African electoral agents employed by candidates played an important part in running a campaign." 121)

Gedurende die eerste twintig jaar is daar min gebruik gemaak van die bepalinge van die "Cape of Good Hope Constitution Ordinance", maar vanaf 1872 het registrasie vinnig toegeneem.¹²²⁾ Gedurende 1878 is 280 aansoeke uit Victoria-Oos ontvang en ofskoon hierdie aansoeke op grond van 'n tegniese punt uitgegooi is, is hulle die daaropvolgende jaar goedgekeur. In 1884 berig die magistraat van Victoria-Oos dat kandidate in sy kiesafdeling 'n grootskaalse poging aanwend om die Mfengu te registreer. In 1888 het daar in Herschel tussen 700 en 800 persone aansoek om registrasie gedoen waarvan 311 aan die vereistes voldoen het.

Die volgende statistiek¹²³⁾ in verband met die stemreg in 1903 in die Kaapkolonie toon aan tot welke mate swartmense daarvan gebruik gemaak het. Uit 'n totaal van 135 166 stemgeregtigdes was daar 5 455 swartmense en 2 662 Mfengu, terwyl 10 162 onder "other" aangetoon word. Hierbenewens was daar 114 450 blankes; 399 Indiërs; 747 Maleiers; 1 226 Kleurlinge en 67 Chinese. Slegs vyf uit 46 kiesafdelings in die Kaapkolonie het geen nie-blanke kiesers gehad nie. Trapido¹²⁴⁾ toon aan dat in die volgende 17 kiesafdelings die swart stem 'n belangrike rol gespeel het, nl.: Aliwal-Noord, Barkly-Wes, Kaapstad (veral Maitland sekert 1898), Oos-Londen, Fort Beaufort, Port Elizabeth, Queenstown, Somerset-Oos, Tembuland, Uitenhage, Victoria-Oos en Wodehouse. Veertien van hierdie kiesafdelings was in die Oos-Kaap of die Transkei geleë.

Dat die besit van stemreg die posisie van die swartmense verbeter het, is nie te betwyfel nie, want Brookes beweer dat hulle in die Kaapkolonie beter daaraan toe was as in die res van Suid-Afrika en die rede daarvoor is

"----- in the Colony proper it appears to be due almost entirely to the Vote and the nefarious machinations of political parties to obtain it. Voters have exercised shrewdness and intelligence in casting their votes." ¹²⁵⁾

Die "Native Affairs Commission" (Lagden-kommissie) van 1903-05 ¹²⁶⁾ het bevind dat die stemreg in die Kaapkolonie aanleiding gee tot n onverdraagsame situasie in daardie kiesafdelings waar swartmense soveel stemme het dat hul die uitslag van n verkiesing kan beïnvloed, maar hul het aanbeveel dat persone wat reeds stemgeregtig is nie dié voorreg ontnem moet word nie.

Hierdie Kommissie het n skema voorgestel wat nooit aanvaar is nie, maar tog verdere vermelding verdien.. Die basiese beginsels daarvan was: ¹²⁷⁾

- (1) Geen Naturel sal toegelaat word om te stem in die verkiesing van n lid of kandidaat ten opsigte van wie blankes die reg het om te stem nie.
- (2) Die omvang van die verteenwoordiging, dit wil sê die aantal lede wat aan Naturelle-kiesafdelings toegeken moet word, moet deur elke Wetgewende Liggaam bepaal word en minstens een so n setel moet ten opsigte van elke selfregerende Kolonie in Suid-Afrika ingestel word.
- (3) Daar moet aparte kieserslyste en aparte kandidate ten opsigte van die Naturelle ingestel word.
- (4) Die stemregkwalifikasies vir beide hierdie kieserslyste moet dieselfde wees.

Hierdie Lagden Kommissie het twee belangrike beleidsbeginsels aanbeveel: ¹²⁸⁾

- (1) Die basis van die naturelle-beleid moet territoriale skeiding wees.
- (2) n Skema moet gevind word waarvolgens politieke verhoudinge tussen swart en wit gereguleer kan word.

Die Suid-Afrika Wet van 1909 het drie belangrike bepalings ten opsigte van die nie-blanke stemreg in Kaapland bevat. Kragtens Artikels 35 en 152 is hul politieke regte verskans, m.a.w. die posisie kon slegs verander word as dit goedgekeur word deur minstens twee-derdes van die Parlementslede tydens 'n gesamentlike sitting van beide Huise. Ingevolge Artikels 26(d) en 44(c) is nie-blankes gediskwalifiseer om 'n lid van die Senaat of Volksraad te wees, of as sodanig gekies te word. Hulle kon egter nog verkies word as lede van die Kaapse Provinsiale Raad.

Na Uniewording het die twee beginsels wat deur die Lagden Kommissie aanbeveel is, al hoe sterker op die voorgrond getree: So het Hertzog in 'n beleidsverklaring melding gemaak van hierdie beginsels:

"African political rights have been taken away, on the main pretext that they constituted a danger to White civilization, in return for which land, or the promise of land was given." 129)

Hertzog se wetsontwerp het dan ook besonderhede van hierdie quid pro quo of "ruil-van-regte" beginsel bevat.

Gedurende die debat oor die 1913 Grondwet het daar sekere belangrike punte na vore gekom. Een van hierdie was die verband tussen die Kaapse stemreg en grondvoorsiening. Die probleem was hoe om vir die Kaap wetgewing te voorsien sonder om met die politieke in te meng. Ten einde nie-blankes te verbied om grond te besit of te huur, was 'n twee-derde meerderheid nodig. Hierteenoor wou die regering 'n uniforme grondbeleid hê.

"On the face of it the relationship between the Natives Land Act and the Cape African franchise was a constitutional obstacle which prohibited the application of the Act to the Union as a whole in that it could not apply to the Cape." 130)

Artikel 8(2) van Wet No. 27 van 1913 het die Kaapprovinsie dan ook uitgesluit van die bepalings van dié Wet.

Die definitiewe en finale maatregel wat permanente territoriale segregasie, gebaseer op die bevindinge van die Beaumont Kommissie, moes neerlê, sou die Naturelle Sake Administrasie Wetsontwerp van 1917 wees.

Burton ¹³¹⁾ was van mening dat dié Wetsontwerp ook op die Kaapprovinsie toegepas kan word, want volgens hom was die eiendoms kwalifikasie nie die enigste faktor wat stemreg beïnvloed het nie. Daar was ook nog die onderwys kwalifikasie. Indien 'n swartman van die bepalings van die Wet uitgesluit wou wees, moes hy slegs aantoon dat die nie-okkupasie van grond al is wat in sy pad staan.

Daar was twee botsende standpunte in verband met die Wetsontwerp. Aan die een kant was daar die denkrigting van F.S. Malan wat 'n uniforme segregasie wet wou hê sonder om die swart stemreg aan te tas. Aan die ander kant was daar Hertzog wat nie alleen territoriale segregasie begeer het nie, maar ook die verwydering van die stemreg.

Die hele basis van Burton se skema is oneffektief gemaak deur 'n stelling van die Gekose Komitee:

"From the recent judgment of the appellate Division in the Case of Thomson and Stillwell v. Kama, interpreting subsection(2) of Section 8 of the Natives Land Act, 1913, it seems clear that neither Section One or Section Twelve of the Bill, nor any other Section which restricts the acquisition of land or interests in land, can be operative in the Cape Province, unless the Bill is passed with the procedure described by Section Thirty-five of the South Africa Act, 1909." ¹³²⁾

In die lig van die vele probleme wat daar met die Wetsontwerp ondervind is, is dit in sy geheel teruggetrek na die Gekose Komitee se verslag.

Tot en met 1930 het die stemregkwalifikasies onveranderd gebly, m.a.w. die status quo van 1910 is gehandhaaf. Die Vrouestemregwet, No. 18 van 1930 het egter die stemreg, wat tot op daardie stadium tot manlike persone beperk was, uitgebrei na alle volwasse blanke vroue. Hierbenewens het die Stemregwysigingswet, No. 41 van 1931 die loons- en eiendoms-kwalifikasies ten opsigte van blanke mans afgeskaf. Die praktiewe uitwerking van hierdie twee maatreëls was dat die relatiewe sterkte van die swart stem aansienlik afgeneem het.

Hertzog het besef dat enigste metode om die dooiepunt op te los, lê in die verskanste bepaling van Artikel 35 van die Suid-Afrika Wet. Tydens die aanvaarding van die 1936-wetgewing het hy dan ook 'n twee-derde meerderheid vir sy voorstelle verkry. Daar was slegs 11 teenstemme. Die finale verklaring oor die kwessie van die Wet van 1913 as quid pro quo vir die afskaffing van die Kaapse swart stemreg is deur Hertzog in Desember 1936 te Smithfield gedoen:

"During the last session of Parliament, ----- Parliament by almost unanimous vote decided to deprive the native in the Cape of his vote. But it was fully understood by all members of Parliament that this would take place only on condition that the Act of 1913 be made effective and that the Government would provide the natives in the four Provinces with certain scheduled lands to serve as Native territories. A double promise had thus been made to the Natives of the Union to provide them with land - first in 1913, when the Native was deprived of his right of purchase of free land; and secondly, when the Cape Native was deprived of his vote this year." 133)

Die Naturelleverteenvoordigingswet, No. 12 van 1936 het alle swartmense in die Kaapprovinsie die reg ontnem om op die algemene kieserslys geregistreer te wees en het n spesiale "Cape Native Voter's Poll" in die Lewe geroep. Ingevolge Artikels 12 en 15 kon kiesers op hierdie spesiale lys drie lede van die Volksraad en twee lede van die Provinsiale Raad verkies.

Die Wet het ook voorsiening gemaak vir die verkiesing van vier blanke senatore. Hul verkiesing het geskied op n indirekte wyse, d.m.v. stemeenhede, nl.

- (1) Transkei;
- (2) Kaapprovinsie sonder die Transkei;
- (3) Transvaal en die Oranje-Vrystaat saam; en
- (4) Natal.

Die Transkeise Algemene Raad sou optree as kiesliggaam vir een senator. Verteenvoordigende instansies, bv. kapteins en hoofmanne, stedelike adviserende komitees, plaaslike en distriksrade het die ander drie gekies.

Generaal Hertzog het ook voorsiening gemaak vir n Verteenvoordigende Naturelle-raad wat uit 16 lede bestaan het. Hierdie raad het slegs adviserende funksies gehad.

Ingevolge Wet No. 68 van 1951 is bg. raad afgeskaf. Swart verteenwoordiging in die Volksraad, Senaat en Kaapse Provinsiale Raad het egter bly voortbestaan tot 1959 toe dit afgeskaf is deur die Wet op Bevordering van Bantoe-Selfbestuur, Wet No. 46 van 1959.

8. Regstelsel en regspraak in die Ciskei

Daar is reeds daerop gewys dat Sir Benjamin D'Urban na die oorlog van 1835 die gebied tussen die Keiskamma- en Keirivier tot Britse grondgebied verklaar het, en die kapteins en hul

stamme tot Britse onderdane. Die verskillende stamme is die behoud van hul grond gewaarborg, maar sou aan koloniale beheer en aan die blanke (Romeins-Hollandse) regstelsel onderworpe wees. Aan die "Resident Agents" wat by die verskillende stamme geplaas is, is opdrag gegee om slegs die volgende aangeleenthede ooreenkomstig die blanke reg te beslis, nl. hoogverraad, moord, verkragting, brandstigting en diefstal.

"But all minor offences, as well as civil suits and matters relating to the domestic and internal regulations of their tribes and families, were left to be determined by themselves according to native law and custom." 134)

Met die onttrekking van Britse heerskappy oor die verowerde gebiede, is nuwe verdrae met die stamme woonagtig oos van die Groot Visrivier gesluit, waarby hul onafhanklikheid erken is met die reg om volgens hul eie gebruike en wette te lewe, met die voorbehoud dat predikante en onderwysers van die Christelike geloof sowel as alle Britse onderdane woonagtig in die gebied uitgesluit sou wees van vervolging kragtens Bantoreg. Toe die verdrae in 1840 en 1845 gewysig is, is verder beding dat volgelinge van die Christelike geloof die reg sou hê om hulle by die verskillende sendingstasies te vestig en daarbenewens ook

"----- freedom from disturbance or injury in their persons, families or property, for refusing to comply with the Kafir customs of witchcraft, rainmaking, polygamy, circumcision, or forcible abduction or violation of females." 135)

Die proklamasie van 23 Desember 1847 het al die bestaande verdrae nietig verklaar en die gebied tussen die Keiskamma- en die Keirivier is aan die Britse kroon gearneemseer onder die benaming "British Kaffraria". Die kapteins en hul stamme sou onderhewig wees aan sulke reëls en regulasies as wat die Hoë Kommissaris geskik sou vind vir die bevordering van beskawing, bekering tot Christendom en algemene verbetering.

Die optrede en beslissings van die kaptains was onderhewig aan hersiening deur die kommissarisse wat by die verskillende stamme geplaas is.

Sir George Cathcart se beleid het weer daarop neergekom dat stamgebiede nie aan die Kolonie geannekseer word nie en ook dat die inwoners nie aan koloniale reg onderworpe moet wees nie. Die kaptains het dus al hul tradisionele magte, ook betreffende die regspraak, behou en derhalwe kon tradisionele reg uit die aard van die saak ongehinderd toegepas word. Die blanke amptenare is van alle judisiële funksies onthef en het blote politieke agente geword.

Gedurende die bewind van Sir George Grey vind ons die geleidelike vervanging van die tradisionele reg, veral betreffende "kriminele" sake, deur die blanke regstelsel. In die verhoor van sake moes die kaptains deur blanke magistratre bygestaan word. Geleidelik het die magistratre die judisiële funksies van die kaptains oorgeneem, en ofschoon lg. nog beslissings in siviele sake gegee het, kon hul dié beslissings nie afdwing nie. In 1860 is aan die magistratre opdrag gegee om geen judisiële kennis te neem van sake spruitende uit die lewering van "ikhazi" nie, maar hierdie opdragte is kort daarna herroep.

Tot in 1859 is krygswet in Brits-Kaffraria gehandhaaf. Een van die redes hiervoor was omdat die plaaslike magistratre dit moeilik gevind het om die Koloniale regstelsel toe te pas. Onder die vryheid wat deur krygswet aan hulle verleen is, kon hulle na eie goeddunke die inheemse reg toepas. Na 1856 het die magistratre as handleiding gebruik gemaak van kolonel Maclean se "Compendium of Kafir Laws and Customs" wat deur Sir George Grey as 'n korrekte uiteensetting van die Bantoereg aanvaar is, deur hom laat druk en tot beskikking van die magistratre gestel is.

Toe Brits-Kaffraria onder Wet No.3 van 1865 aan die Kaap-Kolonie geannekseer is, is die inwoners daarvan onderhewig gemaak aan die koloniale regstelsel (Romains-Hollands) en in

teorie is die tradisionele regstelsel op die agtergrond geskuif. Wat die praktyk betref, berig die "Natives Laws and Customs Commissions" van 1883:

"----- in several of the Frontier districts the mass of the inhabitants of the Native Locations, although legally subjects to Colonial Law, have been only nominally so; and to a very considerably extent they are still actually under their own traditional Laws and usages, ----- the special Magistrates and Superintendents of Natives, without any judicial authority under statute, have continued to administer customary native law; -----" 136)

Hierdie ongerymdhede het, wat die laer howe betref, bly voortbestaan tot selfs na 1910. Die Hoogeregshof het hom egter konsekwent uitgespreek dat daar slegs een geldende regsisteem, nl. die Romeins-Hollandse, is.

Na Uniewording is pogings aangewend om Bantoereg te erken. So berig die "Select Committee on Native Affairs of the House of Assembly" in April 1911:

"Your Committee recommend that legislation be introduced admitting of the recognition by Courts of Law of such Native Laws and customs as are already embodied in the law in force within certain parts of the Union." 137)

Die Naturelle Administrasie Wetsontwerp van 1917 het onder andere hierdie aangeleentheid behandel, maar soos reeds aangetoon, is die Wetsontwerp nooit aanvaar nie.

Die nodige veranderinge is toe aangebring in die Naturelle Administrasie Wet, No. 38 van 1927, soos gewysig deur Wet No. 9 van 1929. Artikel 11(1) van Wet 38 van 1927 lui:

"Neiteenstaande die bepalings van enige ander wet mag die Bantoesake-kommissarishowe in alle regsgedinge tussen Bantoe waarby kwessies van Bantoegebruike betrokke is na goedvinde beslis oor sulke kwessies ooreenkomstig die Bantoereg wat op sulke gebruike van toebassing is behalwe vir sover dit herroep of gewysig is: met die verstande dat sulke Bantoereg nie in stryd mag wees nie met die beginsels van staatsgedraglyyn of natuurlike regverdigheid: met die verstande verder dat n hof nie bevoeg is nie om te verklaar dat die lobola-, bogadi- of ander derglike gebruik met daardie beginsels in stryd is."

Die vraag ontstaan nou in hoeverre erken Artikel 11(1) werklik Bantoereg? Die volgende beperkings word op die erkenning daarvan geplaas:

- (1) Slegs Bantoesakekommissarishowe,
- (2) Hul kan na goedvinde Bantoereg toepas, m.a.w. daar rus geen verpligting op hulle nie,
- (3) regsgedinge tussen, m.a.w. slegs siviele sake,
- (4) tussen Bantoes - slegs Bantoes,
- (5) slegs as Bantoegebruike op die spel kom,
- (6) staatsgedraglyyn (openbare beleid) en natuurlike regverdigheid.

Skematiese Voorstelling van Bantoe-howe ingestel ingevolge die Bantoe-administrasie Wet, No. 38 van 1927.

Krimineel

Siviel

Hooggeregshof (Appélafdeling)

| | |
|----------------------|--------------------|
| Yako vs. Beyi 1944 | Appél. Artikel 14 |
| N.A.C. (C+O) 72 | Slegs Minister |
| Kunene vs. Dhlamini | |
| 1938 N.A.C (N+T) 247 | Lutuli vs. Nyokana |
| | 1934 N.A.C (CT+N) |
| | 41 |

Bantoe Egskei-
dingshof
Artikel 10(3)

Bantoe Appélhof. Artikels 13 - 19

Appél.
Artikels 15-18

Kriminele hof van
Bantoesakekommissaris
Artikel 9. Slegs
gemenerereg.

Bantoesakekommissarishof
Artikel 10. Bantoe- en gemenerereg.

Appél
Artikel 20(6)

Appél
Artikel 12 (4)
en (5)

Bantoe-kapteins en -hoof-
manne. Artikel 20.
Bantoe- en gemenerereg

Bantoe-kapteins en -hoofmanne
Artikel 12. Slegs Bantoeereg.

9. Retrospektiewe opmerkings

Die administratiewe reëlings in die Ciskei gedurende die tydperk onder bespreking is 'n spieëlbeeld van die onsekere optrede van veral die Britse bewindsinsettings. 'n Verklaring hiervoor lê waarskynlik in die feit dat Brittanje haar op hierdie gebied op 'n ontdekkingsstog bevind het en dat daar geen vergelykbare presedent was wat nagevolg kon word nie.

So is aangetoon dat goewerneur na goewerneur 'n ander variasie aan die beleid gegee het. Maatreëls is geskep en net so vinnig weer herroep. Geen wonder dus dat die Xhosa-sprekendes hul oor die algemeen bloedweining aan hierdie maatreëls gesteur het nie. Hiervan getuig dan ook die reeks Grensoorloë. Ter versagting van die goewerneurs moet egter in gedagte gehou word dat hulle grootliks gebonde was aan die opdragte van die Koloniale Kantoor. Bydraend hiertoe het die opkoms van die liberalisme en die filantropiese beweging ook daartoe bygedra dat die maatreëls wat getref is, nie altyd in pas was met die realiteit van die feite-situasie nie.

Hierdie tydperk is egter van besondere belang vir 'n latere studie van administratiewe reëlings in die Ciskei, want dit was die basis waarop voortgebou moes word. So is die aanname van die Glen Grey Wet in 1894 baie betekenisvol vir latere administratiewe ontplooiing, asook die feit dat die tradisionele mag en gesag van die kapteins besonder effektief ondermyn en afgebreek is.

Ter opsomming kan dus gesê word dat die grensbeleid met betrekking tot die Kaapkolonie swak was, want dit het altyd afgehang van 'n komplekse stel faktore. Verantwoordelikheid vir die beleid was verdeel tussen die Koloniale Kantoor en die Britse Parlement; die goewerneur en die koloniale wetgewende liggaam; en laastens tussen die administreerders en soldate in die veld.

1. Bosman, D.B. en Thom, H.B.: Dagregister gehouden by den Opperkoopman Jan Anthonisz van Riebeeck, Deel II, 1955, bl. 99-103.
2. Scholtz, G.D.: Die Ontwikkeling van die Politieke Denke van die Afrikaner, Deel I, 1967, bl. 95.
3. Van der Merwe, P.J.: Trek Studies oor die mobiliteit van die pioniersbevolking aan die Kaap, 1945, bl. 10-24.
4. Scholtz, G.D.: a.w., bl. 208.
5. Kruger, D.W. (red.): Geskiedenis van Suid-Afrika, bl. 86-92.
6. Van Biljon, P.: Grensbakens tussen Blank en Swart in Suid-Afrika, 1947, bl. 10.
7. Walker, E.: A History of Southern Africa, 1957, bl. 120-121.
8. Theal, G.M.: History of South Africa since the British Conquest, bl. 17.
9. A.w., bl. 32-34.
10. A.w., bl. 52.
11. A.w., bl. 106-117.
12. Scholtz, G.D.: a.w., Deel II, bl. 249.
13. Van Biljon, P.: a.w., bl. 53.
14. Theal, G.M.: a.w., bl. 174.
15. Scholtz, G.D.: a.w., Deel II, bl. 252.

16. Van Biljon, P.: a.w., bl. 56.
17. Theal, G.M.: a.w., bl. 199-200.
18. A.w., bl. 203.
19. Scholtz, G.D.: a.w., Deel II, bl. 207.
20. Theal, G.M.: a.w., bl. 264.
21. Van Biljon, P.: a.w., bl. 70
Scholtz, G.D.: a.w., bl. 256.
22. Olivier, N.S.J.: Die Privaatreg van die Suid-Afrikaanse Bantoe, 1969, bl. 414.
23. Van Biljon, P.: a.w., bl. 74.
24. MacMillan, W.M.: Bantu, Boer and Briton, 1928, bl. 33-34.
25. Theal, G.M.: a.w., bl. 282.
26. Kruger, D.W.: a.w., bl. 176.
27. Theal, G.M.: History of South Africa since 1795, Deel II, 1915, bl. 12.
28. Muller, C.F.J.: Die Britse Owerheid en die Groot Trek, 1948, bl. 2-15.
29. A.w., bl. 15.
30. Theal, G.M.: a.w., bl. 264.
31. Scholtz, G.D.: a.w., bl. 259.
32. A.w., bl. 260.
33. Walker, E.: a.w., bl. 189.
34. Theal, G.M.: a.w., bl. 30-31.
35. Du Plessis, J.: A History of Christian Missions in South Africa, 1965, bl. 121-247.
36. A.w., bl. 126.
37. A.w., bl. 148.
38. A.w., bl. 187.
39. Theal, G.M.: a.w., bl. 110-114.
40. Van Biljon, P.: a.w., bl. 140-141.
41. A.w., bl. 141.

42. Theal, G.M.: a.w., bl. 114.
43. A.w., bl. 125.
44. Bell, K.N. en Morrell, W.P.: Select Documents on British Foreign Policy, 1830 - 1860, 1928, bl. 459-463.
45. Theal, G.M.: a.w., bl. 129-148.
46. Galbraith, J.S.: Reluctant Empire, 1963, bl. 118.
47. A.w., bl. 140.
48. Du Toit, A.E.: The Cape Frontier: A Study of Native Policy with Special Reference to the Years 1847-1866, 1954, bl. 9.
49. Van Biljon, P.: a.w., bl. 167-169.
50. Theal, G.M.: a.w., bl. 150-153.
51. A.w., bl. 153.
52. Scholtz, G.D.: a.w., bl. 275.
53. Bell, K.N. en Morrell, W.P.: a.w., bl. 135.
54. Theal, G.M.: a.w., bl. 177-178.
55. Du Toit, A.E.: a.w., bl. 16.
56. Morrell, W.P.: British Colonial Policy in the Age of Peel and Russell, 1930, bl. 134.
57. MacMillan, W.M.: a.w., bl. 233.
58. Galbraith, J.S.: a.w., bl. 174.
59. Du Toit, A.E.: a.w., bl. 19.
60. Van Biljon, P.: a.w., bl. 205.
61. A.w., bl. 212-215.
62. Theal, G.M.: a.w., Deel III, 1916, bl. 42-47.
63. A.w., bl. 142.
64. Brookes, E.H.: The History of Native Policy in South Africa from 1830 to the Present Day, 1924, bl. 32.
65. Du Toit, A.E.: a.w., bl. 29.
66. Theal, G.M.: a.w., bl. 61.
67. Brookes, E.H.: a.w., bl. 33.

68. Theal, G.M.: a.w., bl. 61-62.
69. Van Biljon, P.: a.w., bl. 228.
70. Theal, G.M.: a.w., bl. 66.
71. Du Toit, A.E.: a.w., bl. 45-46.
72. Brookes, E.H.: a.w., bl. 87-89.
73. A.w., bl. 369.
74. Du Toit, A.E.: a.w., bl. 62-63.
75. Theal, G.M.: a.w., bl. 113.
76. Brookes, E.H.: a.w., bl. 90.
77. Du Toit, A.E.: a.w., bl. 81.
78. Theal, G.M.: a.w., bl. 119.
79. A.w., bl. 138.
80. A.w., bl. 189.
81. Du Toit, A.E.: a.w., bl. 88.
82. Brookes, E.H.: a.w., bl. 92 - 95.
83. Du Toit, A.E.: a.w., bl. 98.
84. Bell, K.N: en Morrell, W.P.: a.w., bl. 583.
85. Report of the Commission on Native Laws and Customs, 1883,
bl. 16.
86. A.w., bl. 17.
87. Malinowski, B.: Crime and Custom in Savage Society, 1926,
bl. 93.
88. Orde-Browne, G. St.J.: Witchcraft and British Colonial
Law, 1935, bl. 483.
89. Malinowski, B.: The Dynamics of Culture Change, 1945,
bl. 94.
90. Du Toit, A.E.: bl 190-191.
91. Theal, G.M.: a.w., bl. 190-191.
92. A.w., bl. 194-195.
93. Brookes, E.H.: a.w., bl. 97-98.

94. Campbell, W.B.: The South African Frontier, 1865-1885. A Study in Expansion, 1959, bl. 61-62.
95. A.w., bl. 50.
96. Brookes, E.H.: a.w., bl. 98.
97. Wet No. 6 van 1876 - Cape of Good Hope Statutes, 1652-1895, Vol. II.
98. Walker, E.A.: a.w., bl. 368-372.
99. Brookes, E.H.: a.w., bl. 252-253.
100. Campbell, W.B.: a.w., bl. 54.
101. Hammond-Tooke, D.: The Transkeian Council System 1895-1955: An Appraisal, 1968, bl. 456.
102. Brookes, E.H.: a.w., bl. 108.
103. Hammond-Tooke, D.: a.w., bl. 456..
104. Hailey, Lord: An African Survey, 1945, bl. 352.
105. Rogers, H.: Native Administration in the Union of South Africa, 1933, bl. 37-43.
106. Wilson, Francis: Migrant Labour in South Africa, 1972, bl. 147.
107. Brookes, E.H.: a.w., bl. 254.
108. A.w., bl. 255.
109. Hailey, Lord: a.w., bl. 843.
110. Verslag van die Kommissie van Ondersoek insake onbehoorlike politieke inmenging en die politieke verteenwoordiging van die onderskeie bevolkingsgroepe. No. 1622/1966, bl. 1.
111. Eybers, G.W.: Select Constitutional Documents Illustrating South African History 1795-1910, 1918, bl. 26.
112. Tatz, G.M.: Shadow and Substance in South Africa, 1962, bl. 1.
113. Cape of Good Hope: Correspondence relative to the Establishment of a Representative Assembly at the Cape of Good Hope, 1850, bl. 3
114. Brookes, E.H.: a.w., bl. 276.
115. Cape Times. 1 April 1909.

116. Thompson, L.M.: The Cape Coloured Franchise, 1949, bl. 6.
117. Brookes, E.H.: a.w., bl. 277-279.
118. Heard, K.: Political Systems in Multi-Racial Societies, 1969, bl. 13.
119. A.w., bl. 13.
120. Trapido, S.: African Divisional Politics in the Cape Colony, 1884-1910, bl. 81.
121. A.w., bl. 98.
122. Brookes, E.H.: a.w., bl. 277.
123. South Africa: Report of the S.A. Native Affairs Commission, 1903-1905, 1905, bl. 67.
124. Trapido, S.: a.w., bl. 80.
125. Brookes, E.H.: a.w., bl. 280.
126. Native Affairs Commission, 1903-1905, bl. 68.
127. Brookes, E.H.: a.w., bl. 282.
128. Tatz, C.M.: a.w., bl. 7.
129. A.w., bl. 17.
130. A.w., bl. 21.
131. A.w., bl. 32.
132. Union of South Africa: Reports of the Select Committee on Native Affairs, 1917, bl. ix-xii.
133. Tatz, C.M.: a.w., bl. 86-87.
134. Cape of Good Hope: Report of the Commission on Native Laws and Customs, bl. 15.
135. Du Plessis, J.: a.w., bl. 125.
136. Native Laws and Customs, bl. 18-19.
137. Union of South Africa: Report of the Select Committee on Native Affairs, 1911.

HOOFSTUK 3 ADMINISTRATIEWE KONSOLIDASIE IN DIE CISKEI
GEDURENDE DIE TYDPERK 1910 - 1934

1. Inleiding

Die Unie van Suid-Afrika is gekonstitueer kragtens die Suid-Afrika Wet van 1909. Van die belangrikste bepalinge van hierdie Wet, met betrekking tot die administrasie van Bantoesprekende bevolkingsgroepe, word vervolgens aangedui.

Artikel 135 het voorsiening gemaak dat al die wette wat in swang in die verskillende kolonies was, nog steeds van toepassing sou wees tot tyd en wyl sodanige maatreëls deur die Parlement vervang of gewysig sou word.

Artikel 147 het bepaal dat die beheer en administrasie van Bantoesake in die Unie in die Goewerneur-Generaal-in-rade gesetel sou wees wat voortaan al die spesiale magte sou uitvoer met betrekking tot Bantoe-administrasie wat voorheen in die verskillende goewerneurs gesetel was of deur hulle uitgevoer is as opperhoofde.

Artikel 147 het voorts ook voorsiening gemaak dat enige grond wat voorheen deur die goewerneurs beheer is met die doel om as reserwes vir Bantoe-lokasies te dien, voortaan deur die Goewerneur-Generaal-in-rade in rade beheer sal word wat dan ook al die magte sal uitoefen wat voorheen deur sodanige goewerneurs uitgeoefen is.

Ter verdere toeligting van Artikel 147, meld Rogers ¹⁾ dat die ondervinding van die regering van die kolonies bewys het dat dit noodsaaklik was om n vorm van spesiale uitvoerende gesag te hê vir die doeltreffende administrasie en beheer van die groot Bantoesprekende bevolkings in hul onderskeie gebiede. Ofskoon hierdie spesiale gesag verskillende vorms aangeneem het, is die breë beginsel nagevolg deurdat sekere buitengewone magte in die Goewerneur-Generaal-in-rade gevestig is.

Artikel 14 het die Goewerneur-Generaal gemagtig om amptenare aan te wys vir die verskillende Staatsdepartemente van die Unie. Ingevolge Goewermentskennisgewing No.1 van 1910 is die stigting van dertien departemente aangekondig, waaronder die Departement van Naturellesake, met Burton as die verantwoordelike Minister. Goewermentskennisgewing No. 8 van 1910 het die funksies van die onderskeie Departemente omlin, en met betrekking tot die Departement van Naturellesake het dit gelui:

"The Department of Native Affairs will administer matters heretofore vested in the Native Affairs Departments of the four Colonies."

2. Departementele organisasie

2.1 Voor Uniewording

Drie van die vier samestellende provinsies het voor Uniewording elk 'n Departement van Naturellesake gehad. Die Oranje-Vrystaat het ook só 'n Departement gehad, maar in 1908 is die administrasie van Bantoesake aan die Koloniale Sekretaris se Departement oorgedra. Die Kaap, Natal en Transvaal het elk 'n hoofkantoor met 'n stelsel van distriksadministrasie besit. Bo en behalwe dit het die Transvaal ook nog 'n Naturelle-Arbeidsburo gehad.

Betreffende die Kaapkolonie (uitgesonderd die Transkei), ²⁾ was die distriksadministrasie in die hande van magistrats wat amptenare van die Departement van Justisie was, behalwe in die distrikte van Herschel en Glen Grey waar die "magistrate" amptenare van die Departement van Naturellesake was. Dieselfde posisie het ook in die distrikte van die Transkei voorgekom. In distrikte met 'n gemengde, maar oorwegend Bantoesprekende bevolking, is die magistrats bygestaan deur onderhorige amptenare bekend as Naturelle-superintendente wat amptenare van die Departement van Naturellesake was. Koördinasie van

werkzaamhede is verkry deur middel van die Sekretaris van Naturellesake in Kaapstad.

2.2 Die tydperk na Uniewording

Die eerste gebeurtenis van belang vir die Ciskei het in 1923 plaasgevind met die aanstelling van n Hoofnaturellekommissaris vir die Ciskeise distrikte met sy setel te King William's Town. 3) Brookes 4) gee dié datum aan as 1921, maar 1923 is wel die korrekte datum.

Die gevoel het op daardie stadium reeds vir n geruime tyd bestaan dat die administrasie van Bantoesake in die Ciskei onvoldoende aandag geniet het. In dié verband is dit belangrik om daarop te wys dat, terwyl die ou Kaapse regering n dinamiese beleid ten opsigte van die Transkei gevolg het, hulle ten opsigte van die Ciskei n laissez faire benadering ingeneem het. Die gevolg hiervan was dat die administrasie van die Xhosa-sprekendes in die Ciskei in n chaotiese toestand was, veral met betrekking tot die besit en bewoning van grond. Die aanstelling van die Hoofnaturellekommissaris moet dus gesien word as n poging om die Ciskeise administratiewe stelsel in pas te bring met dié van die Transkei.

Brookes 5) vermeld dat dié amptenaar n aanstelling van die Departement van Naturellesake was en dat sy jurisdiksie slegs administratief en nie judisieel was nie. Hy het jurisdiksie uitgeoefen oor die magistraatsdistrikte van Cathcart, Oos-Londen, Fort Beaufort, Glen Grey, Herschel, Indwe, King William's Town, Komgha, Peddie, Queenstown, Stutterheim en Victoria-Oos. Sy funksies was:

- (1) Om die toestand te beoordeel en om aanbevelings te maak rakende die bevredigende hantering van die vereistes van Bantoe-administrasie in die gebied;
- (2) Hy moes help met die stigting en beheer van Rade ooreenkomstig die bepalinge van die Wet op Bantoesake,

No. 23 van 1920;

- (3) Hy moes maatreëls tref vir die doeltreffende bestuur en beheer van lokasies en Kroongrond wat deur Xhosa-sprekendes bewoon is;
- (4) Hy moes die werksaamhede van amptenare in die gebied uitspel en sodanige werksaamhede koördineer;
- (5) Hy moes ondersoek instel na die hele aangeleentheid rakende die invordering van belasting;
- (6) Oor die algemeen moes hy aan magistrate leiding verskaf in die administrasie van Bantoesake.

Op hierdie stadium was dit duidelik dat die aanstelling van die Hoofnaturellekommissaris nog nie sy finale beslag gekry het nie en dat daar in die toekoms gepoog sou word om die Transkeise stelsel ook in die Ciskei ingestel te kry. Ten einde 'n aanduiding te kry van toekomstige administratiewe hervormings in die Ciskei, word 'n vergelyking getref tussen dié twee gebiede se administratiewe stelsels aan die hand van Brookes: ⁶⁾

- (1) Slegs die Transkei het 'n afsonderlike stelsel van administrasie terwyl die Ciskei nog altyd deel van die Kaapkolonie was. Magistrate in die Ciskei is amptenare van die Departement van Justisie (behalwe in die distrikte Herschel en Glen Grey), terwyl hul eweknie in die Transkei amptenare van die Departement van Naturellesake is.
- (2) Die Transkei het 'n uitvoerende amptenaar in die persoon van die Hoofmagistraat gehad om oor Bantoe-administrasie toesig te hou terwyl die Ciskei eers in 1923 tot dié stap oorgegaan het met die aanstelling van die Hoofnaturellekommissaris.
- (3) Die Transkei het 'n goed ontwikkelde radestelsel gehad,

maar die Ciskei kon slegs met die distriksraad van Glen Grey spog.

- (4) Bantoereg word ten volle in die Transkei erken. Teoreties word dit nie in die Ciskei erken nie, met die uitsondering van n paar gevalle, bv. intestate erfopvolging. In die praktyk,

"----- the Ciskeian courts take cognisance of much of the Native legal system, and the authority for some of their decisions would not bear too pedantic an examination."

- (5) Stemreg is van toepassing op beide gebiede, maar omdat grondbesit ingevolge die Glen Greystelsel nie as eiendom vir kwalifikasiedoeleindes beskou word nie, sal die stemgeregtigdes in die Transkei slegs n klein deel van die bevolking uitmaak.

- (6) In die Ciskei het die inwoners nie spesiale voorregte nie, maar belangrik, ook nie spesiale beperkings nie. In die Transkei is daar n bykans outonome Bantoe-administrasie - n uitvloeisel van n beleid van differensiasie.

n Belangrike administratiewe ontwikkeling was die aanname van die Bantoe-administrasie Wet in 1927 (No. 38 van 1927), "om voorsiening te maak vir betere bestuur en beheer van Bantoesake". Die hoofogmerk van die wetsontwerp was om die uiteenlopende administrasiestelsels in die vier provinsies te koördineer in n uniforme stelsel.

Artikel 2 van dié Wet het voorsiening gemaak vir die aanstelling van sekere amptenare wat aan die beoogde administrasiestelsel uitvoering sou kon gee. Sodanige amptenare is dan Hoofbantoesakekommissarisse (H.B.S.K.'s); assistent-H.B.S.K.'s; Bantoesakekommissarisse (B.S.K.'s); addisionele B.S.K.'s en assistent-B.S.K.'s; Lokasie-superintendente; kapteins en hoofmanne.

Vir die Ciskei was hierdie bepaling van besondere belang, want dit het meegebring dat in gebiede wat hoofsaaklik deur Bantoesprekendes bewoon word, die administratiewe en uitvoerende funksies voortaan deur amptenare van die Departement van Naturellesake uitgevoer sou word. In die praktyk het dit daarop neergekom dat in n distrik met n oorwegend Bantoebevolking (Glen Grey, Herschel, Keiskammahoek) die plaaslike hoof-uitvoerende amptenaar primêr n Bantoesakekommissaris is wat egter ook deur die Departement van Justisie aangestel kon word om magistraatsfunksies te vervul. In distrikte met n gemengde bevolking, bv. King Williams's Town, is die plaaslike hoof-uitvoerende amptenaar nog steeds die magistraat wat in diens van die Departement van Justisie is. Hy word egter ook aangestel as B.S.K. kragtens die Bantoeadministrasie Wet. Spesiale voorsiening word ook nog verder in bg. gevalle gemaak om die belange van die Bantoesprekendes te dien deur die aanstelling van n addisionele B.S.K. wat n amptenaar van die Departement van Naturellesake is. In terme van hierdie reëling het die Departement die volgende distrikte van die Departement van Justisie oorgeneem, nl. Victoria-Oos, Peddie, Keiskammahoek en Middeldrift. 7)

Ingevolge Artikel 2 van Wet No. 38 van 1927 is n H.B.S.K. aangestel vir wat gerieflikheidshalwe, maar nie tegnies-korrekt nie, die Ciskeise distrikte genoem kan word. Sy gebied van jurisdiksie word deur G.K. No. 1864 van 1928 omskryf as die magistraatsdistrikte van Adelaide, Albany, Albert, Alexandria, Aliwal, Barkly-Oos, Barkly-Wes, Bathurst, Bedford, Cathcart, Oos-Londen, Elliot, Fort Beaufort, Glen Grey, Hay, Herbert, Herschel, Humansdorp, King William's Town, Komgha, Maclear, Molteno, Peddie, Port Elizabeth, Queenstown, Stockenstroom, Stutterheim, Tarka, Uitenhage, Victoria-Oos en Wodehouse.

Na n ontleding van die geskiedkundige verloop van administratiewe stelsels in al die samestellende provinsies van die Unie, kom Brookes tot die gevolgtrekking dat daar drie beginsels is waarop toekomstige Bantoe-administrasie geskoei behoort te word. In die eerste plek behoort daar, na aanleiding van die

ondervinding in Natal en die Transkei, geen onderskeid gemaak word tussen die administratiewe en judisiële funksies van die regering nie. Tweedens, op grond van die Transvaalse voorbeeld, moet slegs amptenare van die Departement van Naturellesake met aangeleenthede rakende Bantoe handel. In wese kom dit neer op afsonderlike magistrature vir blankes en Bantoe. Derdens word aanbeveel dat die Bantoe tot n groter mate in hul eie administrasie betrek moet word, want, waarsku die skrywer,

"----- to provide a legitimate outlet for Natives' ability and ambition, is wiser than to let it flow into the dubious channel of the political agitator." 8)

3. Administratiewe hulpmiddels

3.1 Die Departement *

Die hoofsaak van die Departement is om die belange van n groot groep ontwikkelende Bantoe te beskerm, te dien en om bystand te verleen in hul proses van ontwikkeling wat noodwendig sal lei tot die aanname van sekere, tot nou nog onbekende, westersgeoriënteerde gewoontes en leefwyses. Sorg behoort terselfdertyd gedra word dat die inheemse instellings van hierdie bevolkingsgroep nie onnodig en revolusionêr afgebreek word nie.

Kortlikes moet die Departement die Bantoe in hul eie gebiede administreer; dit moet liggame skep vir die beslegting van geskille ooreenkomstig die tradisionele reg en gewoontes; dit moet grondbesit en -bewoning in die Bantoegebiede reguleer en die inwoners voorsien en bewus maak van verbeterde landboumetodes. In laasgenoemde verband is daar in 1929 n Direkteur van Bantoe-landbou in die Hoofkantoor van die Departement aangestel en, van besondere belang vir die Ciskei, is daar in dieselfde jaar n landbouskool te Fort Cox ⁹⁾ in die Middle-driftdistrik gestig met die doel om landbouvoorligters op te

* In die volgende bladsye sal hierdie term gebruik word wanneer verwys word na die Departement van Naturellesake óf, soos dit later vernoem is, die Departement van Bantoesake, óf nog later die Departement van Bantoe-administrasie en Ontwikkeling.

lei. Benewens die bogenoemde funksies, moet die Departement ook onderwysgeriewe daarstel; die stigting van plaaslike rade met beperkte funksies moet aangemoedig word ten einde die disintegrerende stamstelsel te vervang. Potensiële konflik-situasies tussen swart en wit moet tot die minimum beperk of uitgeskakel word. Hierbenewens is dit die plig van die Departement om n wye verskeidenheid van statute te administreer wat uitsluitlik betrekking op die Bantoesprekendes het.

Ofskoon dit nie kronologies is nie, moet aandag tog hier gegee word aan argumente ten gunste van die voortsetting van die administrasie van sake rekende Bantoesprekendes deur die Departement soos voorgestaan deur die Tomlinson-Kommissie: 10)

- (1) Die bestaan van wette wat slegs op die Bantoesprekendes van toepassing is, maak die voortbestaan van n Departement om dié wette te administreer noodsaaklik.
- (2) S6 n Departement het amptenare in diens wat op grond van hul opleiding en ondervinding kennis dra van die Bantoesprekendes se leefwyse, ideale en gewoontes en derhalwe in staat is om simpatieke leiding en behandeling te verskaf.
- (3) Sekere administratiewe aspekte is op die Bantoesprekendes se leefwyse gebaseer en het gevolglik net betrekking op hulle. Voorbeelde hiervan is die stelsel van belasting, grondbesit en arbeid.
- (4) Die regstelsel wat n eiesoortige posisie beklee, vereis amptenare wat n grondige kennis dra van die gewoontes en gebruike waarop hierdie regstelsel gebaseer is.
- (5) Die administrasie van bestaande wette 6f van nuwe wette deur verskillende Departemente sal alleenlik verwarring tot gevolg hê en geen eenvormigheid in die administrasie kan op hierdie wyse bereik word nie.

- (6) Die logiese ontplooiing van die beleid sal vereis dat administratiewe magte in toenemende mate deur Bantoesprekendes self uitgevoer sal word. Ten einde hierdie oogmerk te verwesenlik, moet opleiding deur een kanaal geskied.. Weereens sal n veelvuldigheid van Departemente slegs tot verwarring lei.

Die Kommissie gee ogter toe dat daar sekere funksies is ten opsigte waarvan dit onprakties sou wees om duplisering te skep. Die volgende kriterium word voorgestel:

"Is die diens of funksie in so n mate met Bantoe-administrasie saamgeweef dat skeiding die doeltreffendheid van daardie administrasie sal belemmer of die uitvoering van die betrokke beleid sal vertraag? Indien wel, moet dit die Departement van Naturellesake se verantwoordelikheid wees." 11)

Ten einde hierdie wydvertakke funksies behoorlik uit te voer, is twee belangrike stukke wetgewing aangeneem, nl. die Naturellesake Wet, No. 23 van 1920; en die Naturelle-administrasie Wet, No. 38 van 1927. Hierdie twee maatreëls se bydrae tot die administrasiestelsel sal vervolgens bespreek word.

3.2 Die Goewerneur-generaal as opperhoof

Die praktyk waarvolgens die Goewerneur-generaal opperhoof van Bantoesprekende groepe in Suid-Afrika is, was reeds voor Uniewording in swang. 12) In die Transkeise Gebiede is hierdie beginsel vasgelê in die Kaapse Wet van 1897; in Natal is die Goewerneur as opperhoof verklaar in 1850 en kragtens die Natalse Kode van Bantoereg het hy omvattende magte uitgevoer; Wet No. 4 van 1885 van die Transvaal het die President aangewys as opperhoof en regulasiebevoegdheid is ook aan hom verleen. Na anneksasie is dié magte oorgeplaas op die Goewerneur. Die "Letters Patent" wat uitgereik is met die verlening van verantwoordelike bestuur aan die "Oranje-Vrystaat" in 1907

het soortgelyke magte aan die Goewerneur van dié kolonie toe-
vertrou.

Artikel 147 van die Suid-Afrika Wet van 1909 het die beheer
oor Bantoesake aan die Goewerneur-Generaal-in-rade opgedra.

n Belangrike ontwikkeling was egter die aanname van die Bantoe-
administrasie Wet van 1927, Wet No. 38 van 1927. Artikel 1
van dié Wet, soos gewysig deur Wet No. 9 van 1929 het gelui:

"The Governor-General shall be the Supreme Chief of
all Natives in the Provinces of Natal, Transvaal
and Orange Free State, and shall in any part of the
said Provinces be vested with all such rights,
immunities, powers and authorities in respect of
all Natives as are or may be from time to time
vested in him in respect of Natives in the Province
of Natal."

Dit is belangrik om daarop te wys dat kragtens bogenoemde
Artikel die Goewerneur-Generaal se magte as opperhoof nie
uitgebrei is na die Kaapkolonie nie. Dit is n uitvloeisel
van die feit dat die beleid van die Kaapse Regering, behalwe
in die geval van Brits-Betsjoeanaland, daarop gemik was om die
stamstelsel af te breek. Gevolglik is kapteins nooit ampte-
lik erken as besitters van enige administratiewe of judisiële
magte oor hul stamlede nie.

n Belangrike aspek van die Bantoe-administrasie Wet van 1927
was die feit dat die Goewerneur-Generaal gemagtig is om wet-
gewing deur middel van Proklamasies uit te vaardig. Hierdie
beginsel van ediktale wetgewing was reeds in die Transkeise
Gebiede in werking sedert anneksasie.

Brookes ¹³⁾ wys daarop dat daar reeds in die Bantoesake-Ad-
ministrasiewetsontwerp van 1917 voorsiening gemaak is vir
Wetgewing deur middel van proklamasie. Hierdie wetsontwerp
~~het egter~~ nooit verder as die komiteestadium gevorder nie.

Die voor- en nadele ¹⁴⁾ verbonde aan so n stelsel is kortliks die volgende: Die belangrikste eienskap van die stelsel is die aanpasbaarheid en elasticiteit daarvan soos duidelik gedemonstreer in die Transkeise Gebiede. Hier het dié stelsel besonder goed daarin geslaag om die administratiewe organisasie gedurig aan te pas by die veranderende behoeftes van n gemeenskap in hul proses van ontwikkeling oor n breë front. Die doeltreffendheid van die stelsel was duidelik waarneembaar in aangeleenthede soos die beheer en regulering van regte op grond; die erkenning en wysiging van Bantoeereg; die stigting en ontwikkeling van die Radestelsel as n vorm van plaaslike bestuur. Noodgevallen kan onmiddellik mee gehandel word sonder om eers te wag vir die volgende sitting van die Wetgewende Liggaam. Die hoofvoordeel van die stelsel is dat dit aangeleenthede rakende Bantoe-administrasie uit die arena van die partypolitiek lig. Besware teen die stelsel is dat dit, in die eerste plek, aan die algemene publiek geen geleentheid bied om maatreëls te oorweeg en te bespreek alvorens hul wette word nie. In die tweede plek plaas dit outokratiese magte in die hande van die Uitvoerende Regering wat verkiesliker deur die Hoogste wetgewende liggaam uitgevoer moet word. Laastens kan die stelsel lei tot wangebruike.

Sekere voorsorgmaatreëls is getref ten einde te verseker dat die stelsel nie misbruik word nie:

- (1) Proklamasies moet in konsepvorm in die staatskoerant ten minste een maand voor promulgasie gepubliseer word.
- (2) Die noodsaaklikheid om proklamasies onder die aandag van die Parlement te vestig op die voorgeskrewe wyse, asook die voorsiening wat gemak is vir die wysiging of skraping van enige proklamasie deur n besluit van beide Huise.
- (3) Die mag wat in die Bantoesakekommissie gesetel is waarvolgens hulle beswaar kan maak teen enige bepaling vervat in n proklamasie en die feit dat sodanige beswaar onder die aandag van die Parlement gebring moet word.

In die tydperk onmiddellik na die aanneme van Wet No. 38 van 1927 is belangrike proklamasies uitgevaardig kragtens die bevoegdheid wat in die Goewerneur-Generaal gesetel is. Ten opsigte van die Ciskei was sommige van die proklamasies ondermeer die volgende:

Proklamasie No. 102 van 1931 wat voorsiening gemaak het vir die beheer en voorkoming van gronderosie in die Glen Greydistrik.

Proklamasie No. 117 van 1931 wat regulasies vir die administrasie van opgemeete lokasies in die Ciskei voorsien het.

Proklamasie No. 34 van 1934 wat die Ciskeise Algemene Raad in die lewe geroep het.

Die Tomlinson Kommissie het hom ten gunste van die stelsel uitgespreek deur te verklaar dat:

"Die Kommissie is tevrede dat die stelsel van wetgewing by wyse van proklamasies, in die huidige stadium van ontwikkeling van die Bantoe nie alleen noodsaaklik is nie, maar dat die stelsel goed gewerk het en met oorlegpleging met die Bantoe deur middel van hul plaaslike owerhede en liggame voortgesit moet word." 15)

3.3 Die Bantoesakekommissie

Hierdie liggaam is geskoei op die lees van die "Council for Native Affairs" wat in Julie 1909 in Natal in die lewe geroep is. 16) Na Uniewording is hierdie Raad egter in 1912 ontbind, maar die behoefte aan n permanente adviserende liggaam het toegeneem en die Naturellésake-Administrasiewetsontwerp van 1917 het dan ook voorsiening gemaak vir die instelling van so n liggaam. Ingevolge die bepalings van hierdie wetsontwerp

sou die Kommissie bestaan uit:

- (1) Die Eerste Minister as ex officio voorsitter;
- (2) Nie minder as drie of meer as vyf aangestelde lede wat deur die Goewerneur-Generaal benoem moes word nie.

Soos reeds gemeld, het hierdie wetsontwerp nooit verder as die komiteestadium gevorder nie en die Bantoesakekommissie in sy huidige vorm is in die lewe geroep kragtens die bepalings van die Bantoesake Wet, No. 23 van 1920. Artikel 1 van die Wet het bepaal dat die Kommissie sal bestaan uit die Minister van Bantoesake as voorsitter, of 'n persoon deur hom aangewys om as alternatiewe voorsitter op te tree, en nie minder as drie lede of meer as vyf lede nie. 'n Lid van enige Huis van die Parlement kon op die Kommissie dien.

"It differs profoundly in character from the body originally contemplated. Briefly, we may say that the Commission of 1917 was independent, non-Parliamentary and necessarily powerful. The Commission of 1920 is subordinate, Parliamentary, and powerful only so far as the personality and resolution of its members can make it so." 17)

Artikel 2 van die Wet het bepaal dat die Kommissie algemene adviserende en raadplegende funksies sal verrig. Verdere artikels skryf spesifieke funksies voor. Artikels 5 en 14 bepaal dat plaaslike en algemene Rade deur die Goewerneur-Generaal gestig kan word op aanbeveling van die Kommissie. Laasgenoemde Artikel bepaal ook dat die Kommissie geraadpleeg moet word rakende die samestelling en toekenning van magte aan 'n Algemene Raad. Ingevolge Artikel 16 moet die Kommissie van tyd tot tyd verteenwoordigende komferensies van Bantoesprekendes hou ten einde voorgenome wetgewing te bespreek. Artikel 13 van die Bantoebelasting en -Ontwikkeling Wet, No. 41 van 1925, soos gewysig, verplig die Minister van Bantoesake om die Kommissie te raadpleeg aangaande die toekenning van geld uit

die Bantoe-ontwikkelingsrekening. Artikel 25 van die Bantoe-Administrasie Wet bepaal dat die Kommissie geraadpleeg moet word alvorens (wetgewing deur) proklamasies uitgevaardig word.

Toe die Kommissie in 1921 met sy werksaamhede begin het, het dit die volgende beginsels ¹⁸⁾ as riglyne van hul algemene optrede aanvaar:

- (1) Die Kommissie is hoofsaaklik die vriend van die Bantoe en derhalwe moet dit simpatieke oorweging skenk aan die behoeftes, aspirasies en ontwikkeling van die Bantoe.
- (2) Die Kommissie is 'n adviseur van die regering in soverre dit die belange van die Bantoe betref.
- (3) Die Kommissie moet ten alle tye poog om die vertroue van die Bantoe te wen.
- (4) Die Kommissie moet hom ten doel stel om die openbare mening op te voed om sodoende harmonieuse verhoudinge tussen wit en swart moontlik te maak.

In latere jare is sterk kritiek teen die Kommissie uitgespreek. Hierdie kritiek spruit hoofsaaklik uit die oneffektiwiteit van die Kommissie sowel as uit die hoofsaaklik politieke samestelling daarvan. So bv. stel Jeppe ¹⁹⁾ ingrypende veranderinge in die funksies en samestelling van die Kommissie voor ten einde politieke, uitvoerende sowel as akademiese spesialiste in sy geledere te hê.

4. Die radestelsel

Die Bantoesake Wet van 1920 het die Goewerneur-Generaal gemaagtig om, op aanbeveling van die Bantoesakekommissie, 'n plaaslike raad in die lewe te roep vir 'n gebied of 'n gedeelte daarvan wat deur die Parlement as 'n Bantoegebied opgesit is.

Voorts het die Wet bepaal dat daar nie meer as nege lede op so n raad mag wees nie en dat hul almal Bantoesprekendes moet wees. n Amptenaar van die staatsdiens kan as voorsitter by vergaderings en ook in n raadgewende hoedanigheid optree.

Hierdie bepaling kan dus gesien word as n poging om n vorm van plaaslike bestuur in die lewe te roep. Op hierdie stadium is dit dus wenslik om te bepaal wat die begrip "plaaslike bestuur" behels.

Die V.V.O. definieer dit as volg:

"The term local government refers to a political subdivision of a nation or ----- state which is constituted by law and has substantial control of local affairs, including the power to impose taxes to exact labour for prescribed purposes. The governing body of such an entity is elected or otherwise locally selected." 20)

Waarskynlik n meer omvattende definisie is dié van Akpan wanneer hy verklaar:

"By local government is meant the breaking down of a country into small units or localities for the purpose of administration, in which the inhabitants of the different units or localities concerned play a direct and full part through their elected representatives, who exercise powers or undertake functions under the general authority of the National Government." 21)

Plaaslike bestuur kan dus gesien word as die desentralisering van die bestuursfunksies van die sentrale gesag en dit kan op twee wyses geskied, nl. deur dekonsentrerings- en devolvement.

Humes en Martin 22) is die mening toegedaan dat dit vir enige

staat, groter as n blote stadstaat, noodsaaklik is om plaaslike bestuurseenhede in te stel. Openbare aktiwiteite word geïntegreer deur beide funksie en gebied. Voorts is daar sekere belange wat primêr eie is aan n bepaalde gebied en wat deur hul manifestasie in daardie gebied hulle uniek maak, of, anders gestel, plaaslike belange openbaar n groot diversiteit van gebied tot gebied. Die inwoners van n bepaalde gebied is dan ook die beste bekend met die bepaalde plaaslike belange en is waarskynlik beter daartoe in staat om dit te hanteer en om invloed daarop uit te oefen as n "veraf" sentrale regering. In dié verband verklaar die Britse staatswetenskaplike, Harold Laski:

"All problems are not central problems, and -----
problems not central in their incidence require
decision at the place, and by the persons, where
and by whom the incidence is most deeply felt." 23)

Artikel 6 van die Wet van 1920 het aan n plaaslike raad statutêre mag verleen om binne die gebied van sy jurisdiksie voorsiening te maak vir:

- (1) Die konstruksie en onderhoud van paaie, damme en vore asook vir die voorkoming van gronderosie.
- (2) n Beter stelsel van watervoorsiening.
- (3) Die bestryding van veesiektes deur die konstruksie en onderhoud van dipgeriewe.
- (4) Die uitroei van skadelike onkruid.
- (5) n Doeltreffende stelsel van sanitasie.
- (6) Die stigting van hospitale.
- (7) Die verbetering van landboumetodes.

(8) Die aanplanting van bosse.

(9) Die voorsiening van onderwysfasiliteite.

Ten einde voorsiening te maak vir die uitgawes aangegaan deur so n plaaslike raad, het die Wet n heffing van nie meer as £1 per volwasse manlike inwoner toegelaat. Benewens hierdie bedrag het Artikel 14 van die Bantoebelasting en -Ontwikkeling Wet, No. 41 van 1925, ook voorsiening gemaak dat die plaaslike belasting en erfpaggeld wat in die gebied van so n plaaslike raad ingesamel is, aan dié raad oorbetaal kan word. Ten slotte kon plaaslike rade ook aanspraak maak op alle fooie verskuldig aan hulle kragtens hul verordeninge.

Die Wet magtig ook die Goewerneur-Generaal om regulasies uit te vaardig aangaande die raadpleging van inwoners van n gebied waarvoor n raad ingestel word; die benoeming en verkiesing van raadslede; die ampstermyn en vergoeding van raadslede; die prosedure van rade; die aanstelling en funksies van amptenare van rade en vir die invordering van fooie en belasting. Bogenoemde regulasies is gepubliseer in G.K. No. 50 van 1930, soos gewysig deur G.K. No. 931 van 1932.

Kort na die aanname van Wet No. 23 van 1920 op 5 Augustus 1920, het die Bantoesakekommissie; so vermeld Rogers, ²⁴⁾ aan die werk gesprong om raadplegende vergaderings met Bantoe in verskeie sentrums te hou, want die Kommissie was die mening toegedaan dat plaaslike rade, waar dit ook al moontlik is, gestig moet word. Dié samesprekings het aan die lig gebring dat daar sekere probleme is wat die beoogde stigting van plaaslike rade kon kortwiek.

In die eerste plek is daar gevind dat die bepalings van die wetgewing nie geskik was vir al die gebiede waar rade beoog is nie. n Vername faktor in hierdie verband was die stadium van ontwikkeling van sekere gemeenskappe. Ofskoon hul peil van ontwikkeling n sekere mate van seggenskap in plaaslike aangeleenthede regverdig het, was hul nie gevorderd genoeg om die betreklik omvattende magte wat deur die Wet in die vooruitsig gestel

is, te hanteer nie. Die gevoel het ontstaan dat plaaslike rade met meer beperkte magte in die lewe geroep moet word in gevalle waar dit geblyk het dat sulke rade nie die volle reeks funksies kan hanteer nie.

Hierdie probleem is opgelos deur die Wysigingswet op Bantoesake, No. 27 van 1926 wat bepaal het dat in gevalle waar die Bantoesakekommissie van oortuiging was dat die betrokke gemeenskap nog nie die staat van ontwikkeling bereik het wat die uitvoering van al die funksies regverdig nie, die Goewerneur-Generaal by proklamasie kan bepaal dat die uitvoering van funksies deur so n plaaslike raad, onderhewig aan die Minister se goedkeuring moet wees.

Die tweede probleem was die voorsiening in die Wet wat die stigting van plaaslike rade beperk het tot gebiede genoem in die Bylae van die Bantoe Grondwet, No. 27 van 1913. Hierdie gebiede was nie almal gekonsolideerde oppervlakte soos verlang vir plaaslike raad doeleindes nie. Hierdie beperking het ook verhoed dat die radestelsel toegepas kon word op n gebied wat na die aanname van die 1913-Wet deur n Bantoe-stam verkry en bewoon is. Om hierdie beperking te bowe te kom, is Wet No. 23 van 1920 gewysig deur Wysigingswet No. 15 van 1927. Die uitwerking van laasgenoemde maatregel was die insluiting in die gebied van n plaaslike raad van enige ander gebied aangrensend aan n Bantoegebied soos bepaal in die Bylae. Só n aangrensende gebied is dan deur die Goewerneur-Generaal by wyse van proklamasie tot n Bantoegebied verklaar vir plaaslike raad doeleindes.

Na hierdie probleme uit die weg geruim is, is die volgende plaaslike rade ten opsigte van die Ciskei in die lewe geroep. (Al hierdie rade is gekonstitueer met die volle magte soos deur Wet No. 23 van 1920 voorgeskryf):

- (1) Die Middeldrift Plaaslike Raad ingevolge Proklamasie No. 3 van 1927.
- (2) Die Tamacha (King William's Town) Plaaslike Raad ingevolge

Proklamasie No.4 van 1927, soos gewysig deur Proklamasie No.78 van 1932..

- (3) Die Peddie Plaaslike Raad ingevolge Proklamasie No. 127 van 1927.
- (4) Die Victoria-Oos Plaaslike Raad ingevolge Proklamasie No. 128 van 1927.
- (5) Die Keiskammahoek Plaaslike Raad ingevolge Proklamasie No. 34 van 1928.
- (6) Die Herschel Plaaslike Raad ingevolge Proklamasie No. 219 van 1930.
- (7) Die Oos-Londen Plaaslike Raad ingevolge Proklamasie No. 77 van 1932.

Voor 1934 was daar agt rade in die gebied van die Hoofbantoesakekommissaris, Ciskei. Hulle was die Glen Grey Distriksraad plus die bogenoemde sewe plaaslike rade.

n Kort samevatting ²⁵⁾ van die werksaamhede van die rade word vervolgens gegee. Die Glen Grey Distriksraad het n plaas behartig waar saad en vee vir die verbetering van Bantoelandbou teen redelike pryse aan boere verkoop is. Op dié plaas is daar ook n modellokasie sowel as n stelsel van pagboere ingestel. In die distrik self is padbou, die maak van damme en omheining van bewerkbare grond die vernaamste aktiwiteite van die raad. Wat sosiale welsyn betref, is besprekings gehou oor metodes om skoolbywoning te verbeter; aangeleenthede rakende Bantoereg en -gewoontes, en die verbod oor die binnekoms van minderwaardige vee in lokasies.

Die plaaslike rade spits hul werksaamhede hoofsaaklik toe op die dip van vee; die maak van damme; konstruksie en onderhoud van paaie, en die verbetering van akkerbou en veeteelt. Die omheining van bewerkbare grond word ook intensief aangepak.

Die geskatte inkomste en uitgawe van elke raad toon aan tot watter mate hul werksaamhede beperk was tot betreklik klein ondernemings. Dié syfers is: ²⁶⁾

Tabel 5 Inkomste en Uitgawe van Plaaslike Rade

| Raad | Geskatte Inkomste 1935 | Inkomste 1936 | Geskatte Uitgawe 1935 | Uitgawe 1936 |
|---------------|---------------------------|------------------|--------------------------|-----------------|
| Glen Grey | 10 320 | 10 780 | 10 570 | 9 730 |
| Middledrift | 3 120 | 3 230 | 3 485 | 3 302 |
| Keiskamahoeck | 1 465 | 1 505 | 2 031 | 2 012 |
| Peddie | 1 512 | 1 805 | 1 977 | 1 753 |
| Victoria-Oos | 1 210 | 1 200 | 1 524 | 1 416 |
| Oos-Londen | 1 247 | 1 450 | 1 672 | 1 585 |
| Tamacha | 4 000 | 4 200 | 4 813 | 5 280 |
| Herschel | 1 890 | 4 300 | 3 159 | 4 111 |

"The benefits of the Council system have been very quickly recognized by the Native people of this area. The local Councils, under the guidance of the Native Commissioners, have soon developed a sense of responsibility and a very proper desire to serve the interests of the people. The best men have nearly always been chosen as Councillors and a great deal of useful work has been accomplished -----." ²⁷⁾

5. Die Ciskeise Algemene Raad

Wet No. 23 van 1920 het egter nie net voorsiening gemaak vir

die stigting van Plaaslike Rade nie, maar ook vir Algemene Rade in gevalle waar die Bantoesakekommissie van mening was dat sekere werksaamhede van twee of meer plaaslike rade meer voordelig deur 'n enkele liggaam uitgevoer kon word.

Die volgende hoogtepunt in die administratiewe ontwikkeling van die Ciskei was dan ook die instelling van die Ciskeise Algemene Raad in 1934.

Tydens die eerste sessie van die Algemene Raad op 23 Julie 1934, het die voorsitter die agtergrond tot die stigting van die Raad geskets. ²⁸⁾ Hy het vermeld dat daar reeds vir 'n geruime tyd 'n gevoel onder die meer vooruitstrewende plaaslike raadslede was dat die tyd ryp is vir die instelling van 'n algemene raadstelsel. So 'n Raad sou 'n verteenwoordigende liggaam skep vir die beheer van aangeleenthede van meer algemene omvang soos gesondheid en sanitasie, bebossing, die bevordering van onderwys, ens. Terselfdertyd sou die onafhanklikheid van plaaslike rade in suiwer plaaslike aangeleenthede behou word. Daar is ook aangevoer dat 'n Algemene Raad die geleentheid sou bied om belangrike sake van openbare belang met betrekking tot die ekonomiese, industriële en sosiale toestand van die bevolking te bespreek, asook om oorweging te skenk aan enige voorgestelde wetgewing of aan bestaande wetgewing wat spesifiek op die Bantoe betrekking het.

Die volgende stap was die hou van twee konferensies, een teen die einde van 1932 en die ander gedurende 1933. Na oorlegpleging met al die plaaslike rade, is 'n konsep-konstitusie opgestel wat eenparig aanvaar is en die sanksie van die Goewerneur-Generaal op 9 Maart 1934 ontvang het. Interessantshalwe kan genoem word dat die oorspronklike voorstel vir die stigting van 'n Algemene Raad van die Glen Greydistriksraad afkomstig was.

Ingevolge bevoegdheid verleen aan die Goewerneur-Generaal by Artikel 14 van die Bantoesake Wet No. 23 van 1920 en by Artikel 25 van die Bantoe-Administrasie Wet No. 38 van 1927, is

Proklamasie No. 34 van 1934 in die Staatskoerant van 9 Maart 1934 gepubliseer om voorsiening te maak vir die stigting van 'n Algemene Raad vir die Ciskeise distrikte.

Die Algemene Raad is ingestel met jurisdiksie oor die gebiede onder beheer van die Distriksraad van Glen Grey en die Plaaslike Rade van Oos-Londen, Herschel, Keiskamahoed, Tamacha, Middledrift, Peddie en Victoria-Oos. Dit het bestaan uit die Hoofbantoesakekommissaris, die voorsitter van elk van die genoemde distriksraad en plaaslike rade, tesame met twee lede van elke raad wat deur dié liggaam tydens die November-sessie genomineer moes word. Die ampstermyn van die lede was twee jaar en 'n lid se setel raak vakant as hy ophou om lid te wees van 'n plaaslike of distriksraad andersins as by verstryking van sy dienstyd as lid van so 'n raad.

Die Algemene Raad besit die funksies en bevoegdhede wat aan hom verleen word by Artikel 6(1)(e), (f), (g), (h) en (i) van die Wet op Bantoesake van 1920, soos vervang deur die Wet op Bantoesake, No. 55 van 1959. Hierdie funksies is:

Artikel 6(1) - "n Plaaslike raad kan, binne die gebied waarvoor dit ingestel is, voorsiening maak vir -

- (e) 'n doelmatige sanitêre stelsel;
- (f) die oprigting van hospitale;
- (g) verbetering van landboumetodes;
- (h) bosaanplantings; en
- (i) opvoedkundige fasiliteite."

Ten opsigte van bogenoemde funksies en bevoegdhede is aan die Algemene Raad die mag verleen om aan 'n plaaslike raad enige deel van die funksies te delegeer.

Benewens hierdie funksies dra Regulasie 4(2) van die Proklamasie ook die volgende funksies en bevoegdhede aan die Algemene Raad op:

- (i) Die inisiëring en oorweging van enige saak betreffende die

ekonomiese, industriële of sosiale toestand van die Ban-
toebevolking in soverre dit die regsgebied van die Alge-
mene Raad betref.

- (ii) Die oorweging van voorgestelde wetgewing of n bestaande wet wat spesiaal betrekking op die inwoners het.
- (iii) Die oorweging van n besondere saak wat aan hom deur die Goewerneur-Generaal of die Minister voorgelê word.
- (iv) In die algemeen sodanige ander bevoegdhede en funksies as wat beskou kan word as behorende by die administrasie van die Algemene Raad.

n Voorbehoudsbepaling in dié verband is dat funksies onder Artikel 6(1)(a), (b), (c) en (d) van Wet No. 23 van 1920 alleen aan die Algemene Raad toevertrou kan word mits twee-derdes van die plaaslike of distriksrade daartoe instem. Die funksies genoem onder Artikel 6(1) is die volgende:

- (a) Die maak en instandhouding van paaie, afvoerslote, damme en vore, en vir die voorkoming van erosie;
- (b) Voorsiening te maak vir n verbeterde watervoorraad;
- (c) Bestryding van veesiektes deur die oprigting en instandhouding van dipbakke en op enige ander wyse; en
- (d) Die uitroei van skadelike onkruid.
- (v) Die neem van besluite betreffende sodanige sake.

Die Algemene Raad het jaarliks te King Willian's Town vergader en die H.B.S.K. tree op as voorsitter. Die voorsitter kon te enige tyd n spesiale vergadering van die Algemene Raad belê.

Die uitgawes van lede ten einde vergaderings van die Algemene Raad by te woon, word bestry deur hul plaaslike of distriksraad.

Die H.B.S.K. is verantwoordelik vir die uitvoering van alle besluite van die Algemene Raad wat deur die Goewerneur-Generaal of die Minister goedgekeur is, asook vir uitgawes aangegaan in verband daarmee volgens goedgekeurde begrotings.

Die Minister stel 'n amptenaar aan wat optree as die sekretaris en tesourier van die Algemene Raad. Dié amptenaar is verantwoordelik vir die invordering van gelde wat die Raad toekom, asook vir die uitbetaling van gelde.

Die inkomste van die Algemene Raad bestaan uit -

- (a) 'n Bedrag van tussen 10 en 15 persent van die inkomste van elke plaaslike of distriksraad;
- (b) Die boetes betaalbaar vir die oortreding van 'n verordening van die Raad;
- (c) Enige toekenning van publieke gelde;
- (d) Enige geld verkry uit enige bron vir die doeleindes van die Raad; en
- (e) Gelde ingesamel ingevolge enige verordening of regulasie van toepassing op die Raad.

Inkomste toekomende aan die Algemene Raad word aangewend vir -

- (a) Die betaling van salarisse van amptenare van die Raad;
- (b) Die betaling van audit-koste;
- (c) Die koste van regsadvies en prosedures;
- (d) Die aanplanting en beheer van bosbouplantasies;
- (e) Bystand ten opsigte van die bevordering van onderwys deur die voorsiening van beurse;
- (f) Toekennings ten opsigte van die voorsiening van gesondheids- en mediese dienste;
- (g) Uitgawes in verband met vergaderings waarvoor nie anders voorsiening gemaak is nie; en
- (h) Enige ander wettige doel.

Die volgende syfers gee 'n aanduiding van die funksies verrig deur die Algemene Raad: ²⁹⁾

Tabel 6 Finansiële werksaamhede van die Algemene Raad

| | 1935 | 1936 |
|------------------------|-------|-------|
| Inkomste (alle bronne) | 6 027 | 5 069 |
| Uitgawe | 5 410 | 6 037 |
| Skadelike Onkruid | 376 | 599 |
| Dipwerksaamhede | 2 235 | 2 354 |
| Openbare Werke (paaie) | 2 055 | 2 310 |
| Voorkoming van Malaria | 343 | 279 |

Die volgende gunstige kommentaar is kort na die inwerking=
treding van die Algemene Raad gelewer:

"Notwithstanding the restrictions in its powers, the General Council covers a wide field in its deliberations and has served in its existence to influence Native opinion in the Ciskei for the better. Debates are well conducted and a restraint in expression is to be noticed, while a perusal of the minutes of any session will reveal that Councilors are working in a constructive spirit to benefit their people." 30)

6. Die ontwikkeling van n belastingstelsel.

Die tradisionele staatkundige stelsel het skyfbaar nie voorsiening gemaak vir die betaling van gereelde (jaarlikse) belasting aan die stamhoof nie. Die tradisionele maatskaplike organisasie was van so n aard dat die voorkoms van armlastigheid tot n minimum beperk was. Daar was dus geen behoefte aan bestansbeveiliging nie en ook geen behoefte aan n staatskas wat sult openbare werke of maatskaplike dienste onderneem moes

word nie.

Namate die inboorlinge onder blanke gesag gekom het, is hul belastingpligting gemaak - hoofsaaklik om fondse te verkry vir die finansiering van die administratiewe stelsel. So het die hutbelasting wat deur Sir George Grey ingestel is, gedien om die stipendia van die kapteins te betaal. Ingevolge Artikel 11 van Wet No. 37 van 1884 is n jaarlikse hutbelasting van 10/- per hut gehef op alle persone woonagtig op kroongrond. In gebiede waar die individuele stelsel van grondbesit voorgekom het, was n bedrag van 15/- per jaar betaalbaar aan erf-pag. Persone onder die jurisdiksie van die Glen Grey-Distrikraad was verder onderhewig aan jaarlikse belasting van 10/- ten einde die koste van die plaaslike bestuur te help dek. Die Glen Grey Wet het ook n spesiale arbeidsbelasting ingestel wat daarop neergekom het dat manlike persone wat nie gedurende die loop van die jaar buite die distrik gaan werk het nie, hierdie belasting moes betaal. Hierdie ongesonde praktyk het baie kritiek uitgelok en die bepaling is in 1905 herroep.

Die eerste Uniale wetgewing in verband met belasting was De Finansiële Verhoudingen Vierde Verlennings Wet, No. 5 van 1922, wat onder andere bepaal het dat Provinsiale Rade nie die bevoegdheid sal hê om direkte belasting te hef op persone, gronde, wonings of inkomste van swart mense nie.

Die Naturelle Belasting en Ontwikkeling Wet, No. 41 van 1925, het voordiening gemaak vir die betaling van die volgende belasting:

- (1) n Algemene belasting van R2,00 per jaar, betaalbaar deur alle manlikes tussen die ouderdomme 18 en 65 jaar.
- (2) n Plaaslike belasting van R1,00 per jaar, betaalbaar ten opsigte van elke hut of woning.
- (3) n Spesiale stambelasting wanneer aansoek gedoen word om die heffing tot die voordeel van n stam of gemeenskap.

Die Wysigingswet op Naturellebelasting en -ontwikkeling, No. 38 van 1958, het voorsiening gemaak vir die verhoging van algemene belasting en wel op die volgende wyse:

- (1) Manlike volwassenes moes jaarliks R3,50 betaal, plus n addisionele bedrag bereken volgens n "glipskaal" indien die inkomste meer as R360 is.
- (2) Vroulike volwassenes wat meer as R360 verdien, moes ook belasting volgens n "glipskaal" betaal.
- (3) Plaaslike en spesiale stambelasting is onveranderd gelaat.

Die Wet op Bantoebelasting, Wet No. 92 van 1969 herroep alle vorige belastingbepalings en voorsien n nuwe stelsel. In terme van Artikel 6(b) betaal alle manlikes bo 18 jaar n bedrag van R2,50. Artikel 6(a) maak voorsiening vir die betaling van belasting ten opsigte van belasbare inkomste volgens die onderstaande skale: (ook vrouens)

Waar die belasbare inkomste -

| | | |
|---|---|---|
| R360 te bove gaan, maar nie R480 nie | - | R1,20 |
| R480 " " " " " R720 nie | - | R2,76 |
| R720 " " " " " R1 740 nie | - | R4,32 plus 60c vir elke R30 bo R720. |
| R1 740 te boewe gaan, maar nie R2 760 nie | - | R24,70 plus R1,20 vir elke R30 bo R1 740. |

Plaaslike belasting van R1 per woning, tot n maksimum van R4 is betaalbaar ingevolge Artikel 7(1). Artikel 40 maak voorsiening vir die heffing van n spesiale stambelasting.

Aanwending van die belasting

- 1) Stambelasting word aangewend vir die doel waarvoor dit aangevra is, bv. die bou van damme, klinieke, ens.
- 2) Plaaslike belasting word oorbetaal aan n Bantoe-owerheid ingestel kragtens Wet 68 van 1951 vir aanwending in die betrokke owerheid se gebied.
- 3) Algemene belasting word gebruik om vir Bantoe-onderwys te help betaal. Ingevolge Wet No. 7 van 1955 is n Bantoeonderwysrekening ingestel waarin gestort word:

- a) n bedrag van R13 miljoen per jaar
- b) die algemene belasting wat ingevorder word
- c) gelde wat deur die Parlement bewillig word
- d) gelde wat uit enige ander bron aan die Rekening toeval.

Die vernaamste administratiewe ontwikkelinge gedurende hierdie tydperk in die Ciskei was hoofsaaklik daarop gemik om die gebied in te pas te bring met die verkondigde uniforme beleid ten opsigte van die Bantoe, want ondanks die feit dat die Ciskei die langste onder blanke beheer was, het die ontwikkeling van die administratiewe stelsel agterweë gebly.

Die instelling van die radestelsel was die eerste stap in die rigting van groter seggenskap in die hantering van eie aangeleenthede. Die waarde van die radestelsel lê dan ook in bg. feit, maar indirek het dit ook n groot bydrae gelewer deur dat die rade hulself opgevoed het insake openbare aangeleenthede. Hul het ook die mense wie hul verteenwoordig het, opgevoed en belangstelling by hulle gekweek. Laastens het die Algemene Raad sekerlik ook n invloed uitgeoefen op die Regeeringsmening.

Hierdie tydperk kan waarskynlik die beste tipeer word as n tydperk van administratiewe konsolidasie.

1. Rogers, H.: Native Administration in the Union of South Africa, 1933, bl. 2.
2. Brookes, E.H.: The History of Native Policy in South Africa from 1830 to the Present Day, 1924, bl. 160-161.
3. Rogers, H.: a.w., bl. 10.
4. Brookes, E.H.: a.w., bl. 161.
5. A.w., bl. 161-162.
6. A.w., bl. 118.

7. Rogers, H.: a.w., bl. 13.
8. Brookes, E.H.: bl. 164-165.
9. Rogers, H.: a.w., bl. 8.
10. Unie van Suid-Afrika: Samevatting van die Verslag van die Kommissie vir die Sosio-Ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika, 1955, Hoofstuk 17, bl. 67, paragraaf 24.
11. A.w., bl. 68, par. 26.
12. Hailey, Lord: An African Survey, 1945, bl. 364.
13. Brookes, E.H.: a.w., bl. 300-301.
14. Rogers, H.: a.w., bl. 22-23.
15. Samevatting van die Verslag -----: bl. 65, par. 4.
16. Natal Native Blue Book, 1909, bl. (XI).
17. Brookes, E.H.: a.w., bl. 306.
18. Rogers, H.: a.w., bl. 35.
19. Jeppe, W.J.O.: Die Ontwikkeling van Bestuursinstellings in die Westelike Bantoegebiede (Tswanatuusland), 1970, bl. 52.
20. Kotze, D.A.: Plaaslike Bantoebestuursliggame in die Transkei, Basoetoeland en Suid-Rhodesië, M.A.-verhandeling, Universiteit van Stellenbosch, 1964, bl. 372.
21. Akpan, N.U.: Epitaph to Indirect Rule. A Discourse on Local Government in Africa, 1956, bl. 50.
22. Humes, S. and Martin, Eileen M.: The Structure of Local Governments throughout the World, 1961, bl. 7-8.
23. Laski, Harold J.: A Grammar of Politics, 1925, bl. 411.
24. Rogers, H.: a.w., bl. 82-84.
25. Union of South Africa: Report of the Department of Native Affairs for the Years 1935-1936, 1937, bl. 31.
26. A.w., bl. 30.
27. Ciskeian General Council: Proceedings and Reports of Select Committees of the Session of 1934, 1934, bl. 26.
28. A.w., bl. 26-27.
29. Union of South Africa: a.w., bl. 32.
30. A.w., bl. 26.

HOOFSTUK 4 DIE TYDPERK VAN ADMINSTRATIEWE REKONSTRUKSIE

1. Inleiding

Voor n bespreking van die instelling van die Bantoerwerhede-stelsel is dit van besondere administratiewe belang om die aandag te vestig op die feit dat sedert die anneksasiemaatreëls gedurende die vorige eeu al die klein stamhoofskappe herorganiseer is in n algemene burokratiese struktuur. Die kaptein-skappe het nie eenhede van plaaslike bestuur geword nie, want die administratiewe sisteem was gebaseer op distriks- en lokasiegrondslag wat selde stamgrense gevolg het. So wys Hammond-Tooke ¹⁾ daarop dat sonder hoofmanne sou die implementering van direkte bewind onmoontlik gewees het, want een van die gevolge van al die anneksasiemaatreëls was dat die lokasies die belangrikste administratiewe eenhede geword het en dat die lede van sodanige lokasies hulself ook sterk daarmee geïdentifiseer het.

Die administrasie van die lokasie ²⁾ het berus op regeringsgesag, maar beslegting van geskille en besluitneming behels ook soms verwantskap. Die kleinste territoriale eenheid is die huisgesin (kraal). Die kraalhoof is verantwoordelik vir die dae van sy familie, maar sy gesag geld ook ten opsigte van nie-verwante wat in sy kraal bly. As gevolg van die geleidelike emansipasie van kraalinwoners deur beide die gemenereg en Bantoereg soos in blanke howe toegepas, het soms gelei tot n repudiësie van die kraalhoof se verantwoordelike posisie, maar

"----- Native Law in its unadulterated form viewed the liability as flowing from the power vesting in the head of a kraal to control all inmates resident in that kraal, -----" ³⁾

In hierdie lig beskou, vorm die kraalhoof n deel van die administratiewe hiërargie. Die kraalhoof se gesag berus op sy

posisie en nie soseer op konsensus nie, met ander woorde niks verhoed hom om op 'n arbitrêre wyse op te tree nie.

Die volgende eenheid is die linie. Die algemene beskouing is dat die liniehoof 'n moeilike taak het. Hy moet weduwees help, huweliksonderhandelings moet bygewoon word en geskille moet besleg word. Hierbenewens moet hy ook belangrike rituele funksies uitvoer, veral in verband met gestorwe vorige liniehoofde. Die liniehoof se gesag gerus op konsensus en nie op sy posisie nie. Die hof van die linie verrig 'n belangrike funksie binne die totale administratiewe sisteem. Vanaf hierdie hof kan daar na hoër howe appélleer word en in die laasgenoemde howe word die vraag altyd gestel: "Wat het jou eie mense in verband hiermee besluit?"

Hoofmanne is formeel deur die Departement aangestel as amptelike bekragtiging van 'n verkiesing in 'n lokasie. In die praktyk is dit egter bykans altyd die seun van die vorige hoofman wat verkies word. Wilson beweer geter ten opsigte van Keiskammahoek:

"If an heir is rejected by the men of the village as unsuitable, as has happened on occasions, or no heir survives, or if he is not acceptable to the administration, then another man of the village is chosen for the position." 4)

Distriksadministrasie het bestaan uit 'n interaksie tussen die magistraat, die kaptein en die hoofman. Die magistraat was verantwoordelik vir algemene kontrole en vir die handhawing van wet en orde in die distrik. Tot 1951 was die klem op stabilisasie met geen poging tot dinamiese ontwikkeling nie. Die magistraat se werk was hoofsaaklik hofwerk. By al hierdie geleenthede moes die hoofman ook teenwoordig wees. Baie van die hoofman se werk was te make as agent van die polisie in gevalle van aanranding, diefstal en moord. Wanneer 'n saak voor die magistraat kom, vra hy altyd of dit al voor die hof van die hoofman gebring is - indien nie, verwys hy dit terug.

Die potensiële konflikteareas tussen die magistraat en die mense was op die volgende gebiede: belastinginsameling; rehabilitasie (veral veevermindering); afbakening en instandhouding van bosbougebiede (tekort aan brandhout) en besluite oor grensdispute. Die hoofman se posisie was in sekere opsigte onbenydingswaardig, want maatreëls wat die kaptein in verleentheid kan plaas, is dikwels deur die magistraat aan die hoofman opgedra om uit te voer. Hierbenewens het die magistraat die hoofman gesien as 'n besoldigde staatsdiens-ondergeskikte terwyl sy mense hom nog sien in terme van die konsensuele gesag van die tradisionele isiduna.

Ten einde 'n samevatting te gee van die posisie net voor die instelling van die Bantoe-owerhedestelsel, word Hammond-Tookey se sogenaamde "Bureaucratic Model" op die Ciskeisituasie toegepas.

BUOKRATIESE MODEL

| <u>Territoriale Aspek</u> | <u>Politieke Rolle, Rekrutering en die aard van Invloed</u> | | | <u>Verwantskaps= rolle</u> |
|-------------------------------|---|--|---|---|
| | <u>Burokraties (Aangestel)</u> | <u>Tradisioneel (Erflik)</u> | <u>Verkiesbaar</u> | |
| Ciskeise Gebiede | Hoofbantoe sakekommis= saris | | H.B.S.K. as voorsitter. B.S.K.'s as lede. Algemene Raadslede | |
| Distrik | Bantoesake= kommissaris (J) | Kaptein (J) (met raad) | B.S.K. as voorsitter van plaaslike rade | Kaptein as hoof van onafhanklike segment van die vorstelike linie. |
| Lokasie | Hoofman (J) | Hoofman (J) met raad | | Liniehoof |
| Omgewing | | Sub-hoofman (aangestel deur hoof= man) met sy raad | | Hoof van segment van linie |
| Kraal | | Kraalhoof | | Familiehoof |
| | | Lid van kraal | | Familielid |

= Gesag gewettig deur posisie

= Gesag deur konsensus

= Oorreding

(J) = Amptelik erkende judisiële gesag

2. Beleidsrigtings onderliggend tot die stelsel van Bantoe-
owerhede

Drie vereistes ⁶⁾ is gestel waaraan n Bantoe-owerheid sou moes voldoen: In die eerste plek moet dit, soos tradisioneel die geval was, werklik as n verteenwoordiger van die hele gemeenskap optree. Tweedens, is dit van groot belang dat dit n dinamiese liggaam moet wees wat in staat is om n vooruitstrewende invloed uit te oefen op alle afdelings van die gemeenskap. Laastens moet só n liggaam verantwoordelikheid beheer wat noodsaaklik is vir die opbou van n dinamies-ontwikkelende gemeenskap. Die probleem van plaaslike bestuurseenhede wat te klein is om hul potensiële funksies uit te oefen, is n universele verskynsel van plaaslike bestuur waaraan later aandag geskenk sal word.

Die belangrikste beleidsbeginsels in verband met die Bantoe-owerhedestelsel sal vervolgens kortliks behandel word aan die hand van Jeppe. ⁷⁾

(1) Die samewerking van die inwoners is voorop gestel met die instelling van die Bantoe-owerhede, m.a.w. die beginsel van geleidelike evolusionêre oorskakeling is gevolg. In hierdie verband kan net genoem word dat die Wet op Bantoe-owerhede nie die radestelsel herroep het nie, maar voorsiening gemaak het vir die naasbestaan van die twee stelsels.

(2) Waarskynlik die mees ingrypende beginsel is die feit dat daar met die nuwe stelsel gepoog sou word om duplisering van funksies uit te skakel. In hierdie verband het die Minister verklaar dat in gevalle waar die S.A. Bantoe-trust en Bantoe-owerhede dieselfde funksies verrig, sodanige funksies geleidelik deur laasgenoemde oorgeneem en uitgevoer sal word. Die vraag ontstaan nou onwillekeurig of die radestelsel nie meer suksesvol sou wees indien dieselfde beginsel ook op hulle van toepassing gemaak is nie.

(3) Samehangend met punt (1) is n verdere voorwaarde vir die oordrag van administratiewe beheer die bevoegdheid om funksies oor te neem. In hierdie verband kan verwys word na n slagspreuk wat in 1939 deur n Goewerneur van Nigerië ontwerp is om die funksies van n "Native Authority" te bepaal, nl. "Cash, Competency and Consent".⁸⁾ In die Departementele Memorandum word hierdie aspek verder toegelig onder die opskrif "Self-help", wat gedefinieer word as:

"----- where the Government is prepared to assist, you too, will play your part and will contribute to the wellbeing of your people by providing money, labour, draught animals, transport or any other service which will assist you to make the best use of the assistance rendered by the Government."⁹⁾

(4) Bantoe-owerhede moet gebaseer wees op die tradisionele bestuurstelsel, want die kaptein en sy raadslede is by uitstek daartoe in staat om die ou gebruike en gewoontes te laat herleef. Hierdie beginsel het veral betrekking op die stamowerhede wat die laagste vlak van die beoogde "drie-laag" stelsel sal uitmaak. Hierdie beoogde rekonstruksie van die tradisionele gebruike strook nie met die voorvereistes wat Sadië gestel het ten einde ekonomiese ontwikkeling te laat plaasvind nie.

(5) Die beginsel wat as grondslag dien vir die instelling van streeks- en gebiedsowerhede is dat dié liggame n nuwe "skeping" is en dus nie noodwendig op die tradisionele stelsel sal berus nie. In hierdie verband is dit belangrik om daarop te wys dat n sterk punt van kritiek teen die radestelsel juis was dat dit n vreemde instelling was. Dit blyk dus n anomalie te wees om een instelling te kritiseer en dit dan te vervang met n ander instelling waarop dieselfde besware van toepassing is.

(6) n Belangrike beginsel is dat by die instelling van die Bantoe-owerhede die nodige aandag gegee sal word aan Bantoereg en -gewoonte, en dat gepoog sal word om die natuurlike Bantoe

demokrasie te bewaar en te herstel. Kritiek teen hierdie beginsel is dat dit nie geldig is ten opsigte van streeks- en gebiedsoowerhede nie en voorts, dat wat politieke ontwikkeling betref, dit 'n retrogressiewe stap is.

(7) In samehang met die herstel van tradisionele bestuurstelels, word ook beoog om die Bantoe-oowerhede sodanig te ontwikkel dat hulle kan optree as onafhanklike instrumente vir die uitvoering van alle aspekte van moderne bestuur. Soos later aangetoon sal word, is dit by uitstek die stamowerhede wat nie daartoe in staat is om moderne plaaslike bestuursfunksies uit te voer nie. In samehang met Saïdie se argumente, is die volgende aanhaling ook van belang:

"The fact is that when a system of local government has been allowed to set in a hard mould, and when an increasing amount of work has been placed upon it, it becomes a very hard administrative problem, and a very sensitive political problem, to alter it." 10)

(8) Die Wet op Bantoe-oowerhede is 'n raamwerkwet wat slegs die belangrikste riglyne aandui. Afhangende van die omstandighede in elke gebied, bied die Wet die geleentheid om die plaaslike besonderhede na gelang van elke geval te bepaal.

(9) Die beleid ten opsigte van Bantoe-oowerhede maak voorsiening vir die oordrag van 'n toenemende mate van selfbestuur en deelname in die ontwikkeling van elke gebied. Hierdie beginsel sou later bekragtig word in die Wet op die Bevordering van Bantoeselfbestuur in 1959. In verband met hierdie punt ontstaan die vraag hoekom is daar nie met die radestelsel voorsiening gemaak vir 'n soortgelyke oordrag van selfbestuur en groter deelname nie.

Die beleid ten grondslag van die instelling van Bantoe-oowerhede toon 'n noue ooreenkoms met die Franse Koloniale beleid van assimilasië gevolg, maar later is daar oorgeskakel na 'n beleid van assosiasie waarvolgens die natuurlike elite

geassimileer sou word, maar die elite weer op hul beurt met die massas sou assosieer. Roberts beskryf hierdie klemver=skuiwing op beleidsvlak soos volg:

"The bases of the new policy were simple. It was a cry of - back to the native ----- mould policies to the practical needs of the tribe ----- enlist the co-operation of the natives themselves. The objec=tives was limited but practical -----." 11)

3. Die implementering van die Wet op Bantoe-owerhede in die Ciskei

3.1 Die struktuur van Bantoe-owerhede

3.1.1 Stam- en gemeenskapsowerhede

Akpan ¹²⁾ stel die volgende vereistes waaraan n plaaslike bestuur moet voldoen alvorens dit ingestel kan word:

(1) Dit moet gebaseer wees op die inheemse politieke stelsel en die begeerte van die bevolking om stabiliteit te verkry. Aan hierdie vereiste voldoen die plaaslike bestuursliggame in die Ciskei gedeeltelik, want in die geval van stamowerhede is hul op die tradisionele stelsel gebaseer. Streeks- en gemeenskapsowerhede voldoen egter nie aan hierdie vereiste nie, want soos voorheen gemeld, word hul beskou as "vreemde" instellings.

(2) Die rade moet demokraties en populêr wees. Geeneen van die liggame in die Ciskei word op demokratiese wyse saangestel nie. Sover dit die populariteit van die liggame aangaan, kan daar t.o.v. stamowerhede gemeld word dat hul gewild in die landelike gebiede is en minder gewild in die "stedelike" kom=plekse.

(3) Die rade moet doeltreffend en finansieel lewensvatbaar wees. Dit is sterk te betwyfel of enige van die "owerhede" in die Ciskei aan hierdie vereiste voldoen as plaaslike bestuursliggame. Stam- en gemeenskapsowerhede se finansiële vermoëns is heeltemal ontoereikend en streeksowerhede het sedert 1974 geen finansiële vermoëns nie.

(4) n Plaaslike bestuur moet poog om die vervulling van die regte en pligte van die burger te bevorder, sowel as die welvaart van die betrokke gemeenskap waaraan die burger kinne die raamwerk van die staat behoort. Hierdie is n teoretiese vereiste en in die praktyk baie moeilik toetsbaar.

Die grootte en bevolking van n plaaslike bestuurseenheid is belangrike faktore in die bepaling van die inkomste wat weer bepaal watter funksies die plaaslike owerheid kan uitvoer. Gevolglik word al hoe meer funksies deur groter owerhede uitgevoer. In die Ciskei, soos reeds gemeld, tref ons egter die unieke situasie aan dat die groter owerheid, te wete die streeksowerheid, van alle uitvoerende funksies ontnem word terwyl hulle by uitstek dié liggame is wat meer effektiewe plaaslike bestuursfunksies kan lewer, a.g.v. die relatiewe groot bevolking wat in hulle komiliseer. Samesmelting tussen twee gebiede is dikwels onmoontlik vanweë die etniese verspreiding en samestelling van die bevolking. Die verdeling van funksies tussen die verskillende lae bied ook nie n oplossing nie, want selfs die boonste lae kan sommige funksies nie uitvoer nie. Die gevolg hiervan is dat sommige funksies van plaaslike besture gesentraliseer of genasionaliseer word. Hierdie toestand kom voor by Bantoe-owerhede in die Ciskei waar al die belangrike funksies soos onderwys en landbou-ontwikkeling nie deur die plaaslike owerhede uitgevoer word nie. Die basiese probleem kom dus daarop neer dat die gebiede van plaaslike besture te klein is en dikwels ook nog versterkte grense het a.g.v. etniese verskille.

Artikel 2(a) van die Wet op Bantoe-owerhede, No. 68 van 1951, bepaal kortliks dat n stamowerheid ingestel word ten onsigte

van n Bantoestam of etniese eenheid onder n kaptein of hoofman, en n gemeenskapsowerheid vir n gemeenskap of vir gemeenskappe en stamme gesamentlik.

Artikel 3 van die Wet behandel die beginsel van die samestelling van Bantoe-owerhede, maar elke betrokke owerheid word dan op grond van plaaslike omstandighede saamgestel. Met betrekking tot die raadsmanne van n stamowerheid, geld die volgende beginsels:

- "1. (1) Die raadsmanne van n stamowerheid is:
 - (a) daardie lede van die stam wat die stam ooreenkomstig sy reg en gebruike as raadsmanne erken wat saam met die kaptein die stam-regering uitmaak; en
 - (b) sodanige ander lede van die stam wat die kaptein van tyd tot tyd met die instemming van die diensdoenende raadsmanne as raadsmanne mag aanstel.

2. Die totale aantal raadsmanne mag nie te eniger tyd die getal raadsmanne wat die Staatspresident ingevolge Artikel 3(1)(a) van die Wet bepaal, te bowe gaan nie."

In verband met die bepalinge van Artikels 1(1)(b) en 2 blyk dit dat hulle nie in ooreenstemming is met die tradisionele Bantoereg nie. Bantoereg maak nie daarvoor voorsiening dat addisionele raadsmanne aangestel kan word nie en die vaspenning van die getal raadsmanne deur die Staatspresident is ook onbekend aan die Bantoereg.

In gevalle waar n gemeenskapsowerheid ingestel word ten opsigte van twee of meer stamme bestaan só n owerheid uit die kapteins van beide samestellende stam-owerhede plus hul raadsmanne. In so n geval geld die tradisionele beginsels dus nog tot n sekere mate ofskoon dit onwaarskynlik sou wees dat twee stamme in die tradisionele opset tot so n stap sou oorgaan.

Bantoeregtelike beginsels word egter heeltemal negeer in gevalle waar 'n gemeenskapsowerheid ingestel word ten opsigte van 'n gemeenskap of gemeenskappe, want in sodanige gevalle word van 'n Westers-demokratiese verkiesing gebruik gemaak. (Daar moet in gedagte gehou word dat die gebruikmaking van 'n Westers-demokratiese kiesstelsel ten opsigte van die Radestelsel skerp kritiek uitgelok het). In vergelyking met 'n meer stamgebonde etniese groep, soos byvoorbeeld die Tswana, is die beginsel van gemeenskapsowerhede egter van besondere belang vir die Ciskei, want soos in vorige hoofstukke aangetoon is, het vroeëre beleidsrigtings besonder goed daarin geslaag om die gesag van die kaptein en die hele stamstelsel effektief te ondermyn en af te kraak. Gevolglik is daar "ontstamde" Xhosa-sprekendes in die Ciskei in wie se plaaslike bestuursbehoefte die gemeenskapsowerhede voorsien.

Stam- en gemeenskapsowerhede kan beskou word as eenhede van plaaslike bestuur. Humes en Martin ¹³⁾ onderskei vier tipes bestuur, maar vir plaaslike bestuursdoeleindes is dit voldoende om slegs die eerste drie te noem en dan die vierde tipe meer breedvoerig te omskryf. Eerstens in jaar die suprasoewerein wat nog relatief onontwikkeld is en slegs in uitsonderlike gevalle voorkom, soos bv. die Europese Steenkool- en Staalgemeenskap. In die tweede plek word soewerein-nasionale regerings met 'n baie goed ontwikkelde burokrasie aangetref. Derdens kom kwasi-soewereine (gefedereerde) regerings voor as 'n onderdeel van die federale regeringsvorm. In hierdie tipe van bestuur word beide die state en die nasionale regering beskou as "sentrale besture", die state is kwasi-soewerein en word derhalwe nie beskou as 'n plaaslike bestuurseenheid nie. In die vierde plek word die infra-soewereine regerings aangetref en dit sluit provinsies en ander intermediêre eenhede sowel as munisipaliteite en ander basiese eenhede in. Hierdie infrasoewereine regerings of plaaslike besture word gekenmerk deur 'n omskrywe gebied, 'n bevolking, 'n kontinuerende organisasie en die gesag om openbare aktiwiteite te onderneem en uit te voer. Sommige is met regs persoonlikheid beklee, hulle kan belasting hef en beskik oor selfstandige begrotings. Hulle verskil

egter van ander regeringseenhede in dié sin dat hulle nie enige soewereiniteit het nie.

n Probleem waarmee moderne plaaslike bestuur in Afrika te kampe het, is dié van swak gehalte raadslede. Op hierdie stadium is dit wenslik om aandag daaraan te verleen, want indien daar in die Ciskei sou oorgegaan word na n stelsel van verkose verteenwoordigende plaaslike bestuur, kan verwag word dat dieselfde probleme sal opduik.

Wraith ¹⁴⁾ wys op die algemene tendens wat daar bestaan dat die persone wat hulself verkiesbaar stel as raadslede sekere eienskappe vertoon wat nie bevorderlik vir die suksesvolle funksionering van n raad is nie. Die aspirant raadslede is gewoonlik baie jonk, want die ouer geslag is grotendeels ongeletterd. Die meeste is in die onderwysberoep en verdien n swak salaris terwyl andere geen gereelde inkomste het nie en plaaslike bestuur dus beskou as n inkomstebron. Geskikte persone wat dit nog oorweeg om as raadslede te staan, word ontmoedig deur die feit dat baie van die raadslede oneerlik en onontwikkeld is. Verder kom die toestand voor dat plaaslike bestuursliggame beskou word as n blote voortsetting van die party politiese sentrale regering en dit word van die raadslede verwag om politieke aktiviste te wees. In hierdie verband voeg Dryden ¹⁵⁾ ook nog by dat die raadslede baie sleg toegerus is vir hul taak, want benewens die feit dat hul nie geskoold is nie besit hul min kennis aangaande die doel en praktyk van plaaslike bestuur en is hul boonop ondeker van hul rol as raadslede binne die stelsel self. In Noord-Nigerië is die meerderheid van die plaaslike raadslede boere, maar die posisie in die Weste en Ooste is n bietjie beter deurdat handelaars ook betrek word. n Betreurenswaardige feit is geter dat die geletterde kandidate in die meeste gevalle egter verslaan is deur hul ongeletterde teenstanders en hieruit kan afgelei word dat tradisionele sanksie nog n baie groot rol speel. ¹⁶⁾ Cowan haal dan vir Wraith aan waar lg. gesê het:

"It is doubtful whether the class in society from

which the bulk of English councillors is drawn can be attracted to West African Councils as long as the very young, the foolish and the corrupt have such a strong footing. The growing class of solid businessmen, for example, play no part -----." 17)

Dit sou foutief wees om plaaslike bestuur te verdoem op grond van die swak gehalte raadslede. Dit sou wel n ernstige struikelblok gewees het as daar nie geskikte persone was nie, maar soos uit die voorafgaande uiteensetting duidelik blyk, is daar wel persone met die potensiaal om baie goeie raadslede te wees, maar hul stel nie belang nie - hoofsaaklik a.g.v. die swak gehalte en korruptiewe gedrag van die ander raadslede - of hul politieke oortuigings val nie in die smaak van die kiesers nie of die kiesers verkies ongeletterde persone bo hulle. Wat die laaste twee gevalle betref, is die kiesers dus indirek verantwoordelik vir die swak tipe plaaslike dienste wat aan hulle gelewer word en het hul slegs hulself daarvoor te blameer.

Verskeie redes word aangevoer vir die swak gehalte van die raadslede:

- (i) Plaaslike bestuur is nog n vreemde instelling en mense staan in hierdie stadium nog nie baie lojaal daarteenoor nie;
- (ii) Die mense met die potensiaal om goeie raadslede te word, kom in baie klein en beperkte getalle voor en sulke mense word meestal deur nasionale politiek sakeondernemings of hul eie beroepe geabsorbeer;
- (iii) Die meerderheid van die mense wat aktief by plaaslike bestuur betrokke is op hierdie stadium is ongeletterdes en dit is baie moeilik vir opgeleides om saam met hulle te werk;
- (iv) Vanweë die ontoereikende bevolking en inkomste is die omvang van die funksies van plaaslike owerhede baie beperk en in sommige gevalle niks beduidend en persone van die regte kaliber is nie geïnteresseerd in die verrigting van sulke minderwaardige funksies nie;
- (v) Die laaste rede spruit voort uit die affiliasie van plaaslike bestuur met die party politiek. 18)

Hieruit kan die afleiding gemaak word dat plaaslike bestuur in n bese kringloop vasgevang is, want vanweë die swak gehalte van die raadslede is die plaaslike bestuur swak en skrik dit goeie potensieële raadslede af in hul afwesigheid word swak raadslede verkies.

Plaaslike bestuur in Afrika net voor en na onafhanklikheid het geen groei getoon nie en hierdie ongesonde toestand is in die hand gewerk deur die wanadministrasie en korrupsiewe gebruike waaraan die raadslede hul skuldig gemaak het. Die grootste kritiek teen die raadslede word ingebring na aanleiding van hul personeelaanstellings. Daar bestaan n algemene neiging by raadslede om stamgenote te bevoordeel en nepotisme word ten koste van doeltreffendheid bevorder. Die "koop" van betrekkinge is n wanpraktyk wat algemeen voorkom en in sommige gevalle word n bedrag aan raadslede betaal wat hoër is as die jaarlikse salaris verbonde aan die beroep. Die grootste veld van korrupsie kom egter voor in die toekenning van tenders en soms word n hoër tender aangeneem omdat dit voorsiening maak vir omkoopgeld aan die raadslede. In Nigerië was dit algemeen dat raadslede maandeliks tot £50 "addisionele" inkomste gehad het. Hierdie omkoperie kan nie sonder meer veroordeel word nie, want dit was tradisioneel n instelling om aan gesagspersone geskenke te oorhandig in ruil vir dienste of gunste. Daar bestaan egter n groeiende besef by die kiesers dat die rade nie doeltreffend kan funksioneer onder hierdie grootskaalse korrupsie nie en die openbare vertroue in die plaaslike bestuurstelsel is aan die kwyn wat weer die rade magteloos maak.

Die hele aspek van vergoeding aan raadslede neem n oorheersende plek in op die algemene besprekings wat handel oor plaaslike bestuur en hierdie toestand spruit voort uit hul algemene gebrek aan die begrip van gemeenskapsdiens, want soos reeds gewys, beskou baie raadslede hul raadslidskap as n addisionele bron van inkomste.

n Netelige probleem van moderne plaaslike bestuur in n ontwikkelende land, is die verhouding tussen verkose plaaslike

rade en tradisionele bewindsinstellings.

Tesame met die wetlik ingestelde plaaslike rade is daar ook nog tradisionele gesagsinstellings ¹⁹⁾ wat nog baie aktief funksioneer en deur baie mense beskou word as die werklike stelsel van plaaslike gesag. In hierdie toedrag van sake lê daar noodwendig in baie hoë konflikpotensiaal ogesluit en in sommige gebiede word daar spesiale voorsienings om hierdie konflik te temper. In Wes-Nigerië ²⁰⁾ word daar besef dat veral die Yoruba-hoofde se posisie baie stewig is en daarom word daar voorsiening gemaak dat eenderde van die raadslede tradisionele lede kan wees. Deur hierdie insluiting word die probleem egter nie uit die weg geruim nie, want die grootste probleem lê ogesluit in die verhouding tussen die tradisionele en die sekulêre gesagstrukture en tot tyd en wyl hierdie verhouding duidelik omskryf word, is dit onvermydelik om te verhoed dat daar twee overheidstelsels naas mekaar sal funksioneer. Die probleem word duidelik gemanifesteer in die feit dat die verkose lede gevaar loop om sosiale sanksie te ondervind sodra hul in direkte konflik kom met die tradisionele lede. So speel die ju-ju priesters by die Ibos n baie vername rol in die alledaagse lewe van die mense en geniet geweldige invloed en steun.

Aangaande die probleem van verteenwoordiging van tradisionele bewindsinstellings in plaaslike bestuur ontstaan daar drie vrae. In die eerste instansie kom die vraag op of tradisionele bewindsinstellings hoegenaamd verteenwoordiging behoort te geniet in die plaaslike owerheidsorgane. Tweedens kan gevra word of spesiale funksies aan die tradisionele lede opgedra moet word en derdens of sodanige verteenwoordiging nie direk in stryd sal wees met die beginsels van verteenwoordigende bestuur nie. In Noord-Nigerië is hierdie probleme nie van besondere belang nie, want sedert die dae van die eerste "Native Authorities" is plaaslike bestuur nog steeds gegrond op tradisionele bestuursorgane. Die enigste probleem wat hier na vore tree, is die tempo waarteen gewone lede tot die rade toegelaat behoort te word. Ook in Uganda is dit nie n wesenslike probleem nie, want ofskoon daar n onafhanklikheid sekere

implikasies vir plaaslike bestuur was "Government at the local level in Uganda, thanks to the precedent set by Buganda and to a lesser extent by the smaller kingdoms, from the very outset had possessed quasi-federal characteristics and sentiments". Die "Administrators Act" van 1963 bepaal dat die aktiwiteite van die plaaslike bestuur uitgevoer moet word "in the name of the hereditary rulers".²¹⁾

Op Sentrale bestuursvlak bestaan daar baie min verskille oor die vraag van vervanging van tradisionele owerhede, want daar is geen konflik nie, maar dit is veral op plaaslike vlak waar al die probleme opduik. In Suid-Nigerië is die tradisionele leiers in die minderheid op die rade en hul vorm dus geen groot bedreiging vir die Westers-demokratiese beginsels in die sin dat hul die werking van die raad kan dwarsboom nie, maar hul kan wel die beginsels van demokrasie verongeluk deurdat hul hul invloed kan gebruik om die mense te oorreed om nie weer vir die betrokke verkose raadslede te stem nie. Die tradisionele gesagspersone, veral in die gebiede waar hul effektief uitgesluit is van deelname aan plaaslike bestuur, kan met reg verontreg voel, want onder "indirect rule" het hul n vername posisie beklee en toe skielik onder die nuwe stelsel van verteenwoordigende bestuur is hul die koue skouer gegee.²²⁾

In Ghana is die probleem omseil omdat daar n.a.v. die Coussey-Rapport van 1949 plaaslike owerhede ingestel is waar wetgewing onderskeid gemaak het tussen tradisionele funksies wat behou is vir tradisionele owerhede en plaaslike bestuursfunksies wat die verantwoordelikheid en die nuwe verkose owerhede geword het. Hierdie tradisionele funksies word aan tradisionele owerhede opgedra kragtens die "Chieftancy Act", 1961.

Die nadeel²³⁾ verbonde aan die tradisionele lede is die feit dat die meeste ongeletterd was, behoort aan n tydsorde wat aan die verdwyn is en weinig weet van die werking van so n instelling soos moderne plaaslike bestuur wat ontwerp is om sosiale dienste te verbeter nie. Die voordele van tradisionele lede is egter die feit dat hulle geweldige invloed uitoefen en dat

hulle nuwe projekte of idees aan die bevolking kan verduidelik en sommige van hulle is deesdae hoogs geletterde en opgeleide persone. Daar word tans op 'n kompromisbasis gewerk deurdat 'n aantal setels vir tradisionele lede gereserveer is en een van hulle tree dan op as die seremoniële voorsitter in vergelyking met die funksionele voorsitter wat 'n gewone lid is. Kritiek op die stelsel van behoud van die kaptein as raadslede van verteenwoordigende plaaslike bestuur kan kortliks in die volgende drie punte saamgevat word:

- (i) Die tradisionele lede voel dat die belangrikheid van die kapteinskap ondermyn word as tradisionele gesagspersone deur verkose lede, wat somtyds jonk en onverantwoordelik is, uitgestem kan word;
- (ii) Die verkose lede voel weer dat die tradisionele lede nie werklik belang stel in die funksionering van plaaslike bestuur nie en hul enigste belangstelling is gemik op die mate waarin hul eie gesag en prestige kan behou;
- (iii) In Nigerië het die Sentrale Regering tradisionele lede genomineer as 'n kunsgreep om ondersteuning vir hul party en beleidsaspekte te verkry. Wat in die toekomst opgesluit lê, is op hierdie stadium nog onduidelik, maar die volgende aanhaling kan bes moontlik die saak in 'n beter perspektief plaas:

"Indigenous institutions, especially when they have a 'clannish' or 'tribal' basis, cannot survive indefinitely, at any rate in their original form, in a world of party politics, public corporations and industrialisation, but at the present time there is no denying that their authority is more powerful than that of the local councils." 24)

(Vervolg op bl. 148.)

3.1.2 Streeksowerhede

Streeksowerhede beklee n hoër vlak in die plaaslike bestuurs- hiërargie as stam- en gemeenskapsowerhede. Vlakke ("tiers") van plaaslike bestuur is n algemene verskynsel soos wat hierna aangedui sal word.

n Analise ²⁵⁾ van 43 lande het aan die lig gebring dat minstens drie vlakke van bestuur, insluitende sentrale bestuur, aangetref word. Die maksimum getal was ses en dié toestand het voorgekom in Indië, Burma en Ethiopië. Die aantal vlakke word onder andere bepaal deur die geografiese grootte van die staat, die bevolking, die aantal basiese eenhede en die mate van sentralisasie. Wat laasgenoemde betref, kan gekonstateer word dat wanneer die beleidsbeslissings nasionaal gesentraliseer is, sal daar n groter mate van administrasie benodig word op die intermediêre vlakke om politieke aanwysing te omskep in plaaslike administrasie-aksie. Op die platteland word daar ook dikwels die tendens aangetref dat daar n groter aantal vlakke bestaan, hoofsaaklik a.g.v. kleiner bevolkings wat weer oorsaaklik verantwoordelik is vir kleiner finansiële bronne, minder politieke leiers en geskoolde administratiewe personeel. In yl bevolkte dele kan ook die toestand aangetref word dat daar geen basiese eenhede van plaaslike bestuur aangetref word nie, maar dat die pligte van die plaaslike bestuur direk vervul word deur óf n intermediêre eenheid van bestuur óf deur die sentrale bestuur self.

"----- The central government may step in and run a service for the less populated units. ----- the central government supervises and controls the activities of these units more strictly and in greater detail." ²⁶⁾

Die intermediêre eenhede van plaaslike bestuur is die vlakke tussen die basiese vlak en die nasionale of staatsregering. In sommige gevalle sluit hierdie eenhede egter nie basiese eenhede in nie. In Engels staan dit gewoonlik bekend as provinsies, distrikte en "counties". Humes en Martin ²⁷⁾

onderskei vier breë kategorieë aktiwiteite wat hierdie inter=mediêre eenhede verrig, nl.:

- (i) Soortgelyk aan die basiese eenhede verrig hul soms plaaslike openbare dienste ingevolge die beleid van die sentrale regering;
- (ii) Sommige is verantwoordelik vir die koördinerings van plaaslike aktiwiteite van die sentrale regering se staatsdepartemente in hul gebiede;
- (iii) Met uitsondering van die Anglo-Saksiese lande is hul verantwoordelik vir toesig oor die aktiwiteite van plaaslike eenhede wat binne hul gebiede ressorteer; en
- (iv) Aanvullend tot genoemde gedekonsentreerde funksies, onderneem die eenhede wat organe van plaaslike verteenwoordigende bestuur het, sekere gedesentraliseerde aktiwiteite.

Aangaande die nodigheid vir die groot aantal plaaslike owerhede is die volgende aanhaling toepaslik:

"----- (I)n Britain ----- there has been a controversy for many years on such matters as whether the three-tier system should be reduced to two, or whether the country should be divided into local authorities which all more or less resembled each other and exercised similar powers." 28)

Ongelukkig word geen suggesties aan die hand gedoen van moontlike bruikbare kriteria wat gebruik kan word sodat die eenhede ooreenkoms toon nie. Sou oppervlakte gebruik word, sal die toestand ontstaan dat die bevolking in digbevolkte gebiede te groot sal wees om behoorlik te verteenwoordig. Sou bevolkingsgetalle gebruik word, sal sommige gebiede te onrealisties groot wees in oppervlakte m.b.t. die funksies wat hul moet vervul. Dieselfde nadeel sou geld as inkomste as kriterium gebruik word. Praktiese voorbeelde ter toeligting van die probleem is bv. wanneer die afdelingsraad van Gordonia met dié van bv. Stellenbosch vergelyk word. Humes en Martin meen egter dat:

"The size of the units ----- is not of great importance ----- The number of inhabitants ----- is a more important factor. The units should be ----- small enough to preserve the local community atmosphere and spirit -----."²⁹⁾

Plaaslike verteenwoordigende bestuur word betekenloos indien die plaaslike eenhede te klein is om belangrike funksies te vervul. Dit het as gevolg n verlies aan belangstelling by die kiesers en gebrek aan vertroue van die sentrale regering.

Howman definieer die piramidale stelsel van bestuur as volg:

"The ideal pyramid might be defined as a pile of authorities beginning with Village Councils and building upwards through various tiers, ----- to the District Council tier and so upwards to Provincial and Territorial Councils, and to an apex in the Legislative Council of Central Government; each tier being subordinate to the one above and drawing its membership from the tier below." ³⁰⁾

Gewoonlik word die toestand aangetref dat op een van die vlakke, gewoonlik die distriksvlak, finansiële, uitvoerende en dikwels judisiële funksies saamgetrek word terwyl die vlakke bo en onder hierdie bepaalde vlak slegs elektiewe, judisiële, raadplegende en adviserende funksies verrig.

Artikel 2(b) van Wet No. 68 van 1951 maak voorsiening vir die stigting van n streeksowerheid ten opsigte van twee of meer stamowerhede. Die lede van n streeksowerheid is -

- (a) enige hoofkaptein in die gebied van die streeksowerheid;
- (b) ten opsigte van elke stam- en gemeenskapsowerheid in die gebied van die streeksowerheid
 - (i) die kaptein van elke stam;
 - (ii) die voorsitter van elke gemeenskapsowerheid;
 - (iii) een verteenwoordiger aangewys deur elke stam- of gemeenskapsowerheid. So n streeksowerheid moet uit

agt of meer lede bestaan.

Die is belangrik om daarop te let dat dié liggame nie gegrond is op tradisionele bewindsinstellings nie. Die beswaar dat die ou radestelsel n afwyking van die tradisionelle was en daarom nie geskik vir plaaslike bestuursdoeleindes nie, word dus weerlê deur die instelling van streeksowerhede.

3.1.3 Die Ciskeise Gebiedsowerheid

Die Gebiedsowerheid van 1961

Ofskoon Artikel 2(1)(c) van Wet No. 68 van 1951 voorsien het vir die instelling van n gebiedsowerheid ten opsigte van twee of meer gebiede waarvoor streeksowerhede ingestel is, het die Ciskei nie onmiddellik tot dié stap oorgegaan nie.

Eers in 1954 word n reseskomitee ingestel wat aanbevelings moes maak oor die moontlike vervanging van die Algemene Raad deur die Bantoe-owerhedestelsel. Die aanbevelings is by die sitting van 1955 voorgelê en Bantoe-owerhede is toe in beginsel aanvaar. Dit het daartoe gelei dat die Ciskeise Algemene Raad in 1956 ontbind het na meer as twintig jaar. In hoofsaak moet die mislukking van die Raadstelsel gesien word in die feit dat dit te veel op Westerse lees geskoei was, sonder veel erkenning van die tradisionele politieke struktuur. Die Raad was ook nie n werklike politieke verteenwoordigende liggaam nie en in praktyk het dié liggaam ook oor min uitvoerende gesag beskik.

Instelling en samestelling

Proklamasie No. R496 van 24 Maart 1961 het voorsiening gemaak vir die instelling van die Ciskeise Gebiedsowerheid ten opsigte van die gebiede waarvoor die volgende Bantolestreeksowerhede ingestel is:

- (i) Die Ndlambestreeksowerheid;
- (ii) Die Keiskammahoekstreeksowerheid;
- (iii) Die Dikenistreeksowerheid;
- (iv) Die Middledriftstreeksowerheid;
- (v) Die King William's Townstreeksowerheid;
- (vi) Die Khotla la Sechaba-Bandle Ie Sizwestreeksowerheid; en
- (viii) Die Ngqushwastreeksowerheid.

Die Gebiedsowerheid het bestaan uit die hoofkaptein van die Rarabestam as voorsitter plus nog een-en-twintig ander lede wat sou bestaan uit -

- (a) die voorsitters van die samestellende streeksowerhede, ampshalwe; en
- (b) twee lede deur elke streeksowerheid uit sy eie lede aangestel.

Die regulasies het voorts bepaal dat daar elke jaar een gewone vergadering gehou moet word, maar dat die voorsitter ook spesiale vergaderings kan belê.

Tydens die eerste sitting van die Gebiedsowerheid in 1961, het die Kommissaris-Generaal, mnr. Abraham, homself as volg uitgelat oor dié historiese geleentheid:

"Today this body gets official recognition, which marks an era in the political and economic development of your people and country, which cannot be overestimated. Today is indeed a day for rejoicing, but it is also a day on which the Xhosa-speaking people of the Ciskei assume vast responsibilities ----- with the advent of this Territorial Authority your foot has permanently been set on the road to greater development, greater participation in moulding the future of your race. ----- this new structure of Government, is the instrument through which you can achieve an ever-increasing amount of self-determination and self-government." 31)

Regulasie 20(1), soos gewysig, het voorsiening gemaak vir 'n Uitvoerende Komitee van ses lede wat lede van die Gebieds-owerheid is en wat verkies word by wyse van geslote stembrieffies. Die Uitvoerende Komitee is gesamentlik verantwoordelik vir die beleid en besluite rakende die volgende vyf departemente:

- (1) Gemeenskapsake;
- (2) Landbou, Bosbou en Openbare Werke;
- (3) Onderwys en Kultuur;
- (4) Finansies en Ekonomiese ontwikkeling;
- (5) Justisie.

3.2 Funksies en funksionering

3.2.1 Stam- en gemeenskapsowerhede

Betreffende die funksies en funksionering van dié owerhede, bepaal Artikel 4 van Wet No. 68 van 1951 dat die bevoegdhede, werksaamhede en pligte van die stamowerhede opgedra word aan die kaptein-in-rade. Afgesien van statutêre funksies, moet hul ook tradisionele funksies verrig. In ooreenstemming met die definisie van plaaslike bestuur is die stamowerhede ook die plaaslike agente vir die sentrale regering en die gebiedsowerhede. Die funksionering van stamowerhede word ingevolge Artikel 17 van die Wet deur Regulasies van die Staatspresident voorgeskryf.:

Kotze ³²⁾ onderskei vier kategorieë funksies van stam- en gemeenskapsowerhede:

(i) Tradisionele bestuursfunksies. Die bepalings van Proklamasie No. 110 van 1957 waarby die pligte, bevoegdhede, voorregte en diensvoorwaardes van kapteins en hoofmanne voorgeskryf word, is ook van toepassing op dié owerhede. Die siviele en strafregtelike bevoegdhede wat tradisioneel deur die kaptein-in-rade uitgevoer is, moet ook hier bygevoeg word. (Sien

Bylaag No vir die bepalings van Proklamasie No. 110 van 1957).

(ii) Sosio-ekonomiese ontwikkeling van die betrokke gebied deur onder andere die organisering van landbou-skoue en boereverenigings asook deelname in die pogings om landbougrond te herwin.

(iii) Funksies van plaaslike aard soos byvoorbeeld die uitroei van onkruid, onderwysbevordering, sanitasie en brandbestryding.

(iv) Administratiewe werksaamhede soos die registrasie van geboortes en sterfgevälle en van werksoekers.

’n Belangrike toevoeging tot die funksies van Bantoe-owerhede was die instelling van arbeidsburo's by Bantoe-owerhede kragtens Proklamasie No.74 van 1968, waarvan Regulasie 3(1)(a) lui dat ’n stam-arbeidsburo in die kantoor van elke stam- of gemeenskapsowerheid ingestel word. Elke sodanige buro moet ’n register hou van geregistreeerde werksoekers en hulle in werkskategorieë indeel. Arbeidsburogelde van R1 per gewerfde persoon moet deur werkgewers betaal word. Amptenare en gesagspersone in die Ciskei is dit eens dat die instelling van arbeidsburo's inderdaad die aansien van stamowerhede tot ’n groot mate verhoog het en dat dit ’n belangrike addisionele bron van inkomste is.

In hierdie verband is die volgende in ’n beleidstoespraak deur die Uitvoerende Raadslid van die Departement van Gemeenskap-sake, mnr. Moutwana, verklaar:

"Ek is bly om te meld dat 33 000 werkloses gedurende 1970 in betrekkings geplaas is in vergelyking met 24 000 in 1969. Hierdie groot toename is volgens my mening toe te skryf aan die stam-arbeidsburo's wat nou beter funksioneer as aan die begin; -----." 33)

Soos uit die voorafgaande bespreking blyk, verleen stam- en gemeenskapsowerhede hul funksies aan ’n hele aantal wetlike maatreëls. Ten einde verwarring te voorkom, bepleit Jeppe

"die opstel van 'n omvattende of geïntegreerde stel regulasies in een bundel vir die gebruik van veral stam-owerhede ----- vir suksesvolle uitvoering van hul funksies." 34)

Oor die algemeen is dit baie moeilik om 'n gespesifiseerde allokasie van funksies vir elke tipe plaaslike bestuur in Afrika te onderskei. Hierdie toestand spruit voort uit variasies in finansiële vermoë, politieke vermoë en tradisionele affiliasies wat tussen die verskillende gebiede bestaan. Hierdie variasies vereis 'n groter mate van buigbaarheid in die toekenning van funksies en inderdaad in die struktuur van plaaslike bestuur self. Die algemene beginsel wat in Afrika toegepas word, is dat individuele rade toegelaat word om sodanige magte en funksies uit te voer as wat hul in die oë van die sentrale regering doeltreffend kan uitvoer. So kan die situasie ontstaan dat in een gebied 'n bepaalde funksie deur 'n afdelingsraad uitgevoer word terwyl dieselfde funksie in 'n ander gebied die verantwoordelikheid van 'n distriksraad is. 35)

Wraith 36) dui 'n belangrike verskil tussen plaaslike bestuur in Wes-Afrika en dié van die oorspronklike model, Engeland, aan. In Engeland is daar deur wetgewing 'n uniforme patroon geskep deurdat alle "county councils" en "rural district councils" dieselfde funksies en bevoegdhede besit. In Wes-Afrika het die wetgewing nie die funksies van elke tipe plaaslike bestuur bepaal nie, maar 'n lang lys van bevoegdhede en funksies wat binne die kader van plaaslike bestuur val, opgestel. Die is dan aan die Minister oorgedra om te bepaal watter funksies, afhangende van omstandighede, aan elke plaaslike bestuurs-eenheid toegeken moet word. Hierdie is dus 'n meer buigsame toestand as die Britse een en het sekere voordele.

Die metode waarvolgens funksies aan plaaslike bestuure in Wes-Afrika toegeken word beskryf as die ultra vires metode 37) in teenstelling met die metodes van universaliteit waarvolgens die plaaslike bestuurs-eenheid oor die diskresie beskik om self te besluit watter funksies hy wil vervul. Die beginsel

van ultra vires is meer positief in die sin dat die funksies deur wetgewing spesifiseer word. Daar is twee vorme wat plaaslike bestuurswetgewing kan aanneem, naamlik 'n omvattende wet wat al die funksies insluit soos hierbo aangedui of die algemene beginsels kan in een wet vervat word en bepaalde funksies in ander wette. Hierdie twee metodes word geïllustreer deur plaaslike bestuurswette in Wes-Nigerië. Die Wet van 1952 was 'n omvattende wet wat alle funksies ingesluit het, asook voorskrifte soos die stigting van rade, komitees, ens., terwyl die Wet van 1957 wat die 1952 Wet vervang het, voorsiening gemaak het vir 'n Polisie-wet, Onderwyswet en 'n wet vir Naturelle-Howe. Alhoewel dit baie gerieflik is om al die wetgewing in een volume te hê, is dit om praktiese redes wenslik om wetgewing oor verskillende aspekte van dieselfde onderwerp, welke toestand voortvloei uit die feit dat sekere funksies op 'n geïntegreerde basis deur die sentrale regering en die plaaslike owerheid uitgevoer word.

Die Oos-Nigeriese Wet van 1960 is baie gerieflik aangesien dit 'n lang gedetailleerde lys van funksies bevat wat, om dit verder te vergerieflik vir gebruik deur die Leek, verdeel is in kategorieë. 'n Derde metode is die Ghanese Wet van 1961, waarvolgens dertig verpligte funksies en agt-en-twintig opsionele funksies vervat is in 'n bylae tot die Wet. Hierdie drie metodes het elkeen hul voor en nadele, maar die eindresultaat in elk geval is dieselfde. Die Oos-Nigeriese Wet bied egter 'n "bird's-eye-view" en verdeel die funksies in die volgende kategorieë:

- (i) Landbou-metodes vir Landbouverbetering.
- (ii) Diere-beskerming en veeverbetering. Gemiddeld word daar egter minder as een persent van die totale uitgawe aan bogenoemde twee kategorieë gespandeer, want beide ressorteer onder die Departement van Landbou vanweë die feit dat dit professionele kennis en vaardighede besit wat nie deur plaaslike owerhede voorsien kan word nie.
- (iii) Geboue en ook paaie en strate wat as 'n afsonderlike kategorie aangedui word, "verbruik" omtrent vyf-en-

twintig van die uitgawes.

- (iv) Onderwys. Dit is die funksie wat die meeste belangstelling uitlok en ook verantwoordelik is vir die grootste deel van die uitgawes, naamlik + dertig persent. Daar bestaan n wesentlike gevaar dat te veel aandag aan onderwys bestee^{word}/met meegaande verwaarlosing van ander funksies. Onderwys is nie n funksie van die Bantoe-owerhede in Suid-Afrika nie.
- (v) Bosbou. Min belangstelling word getoon en die uitgawe daaraan verbonde is onbeduidend klein.
- (vi) Drankverskaffing. In die Bantoegebiede was dit tot 1968 die streeksowerhede wat gemagtig was om drank te verskaf.
- (vii) Markte.
- (viii) Openbare gesondheid. Dit is die derde belangrikste funksie van plaaslike owerhede. In Brittanje was dit die fondament van die neëntiende eeuse plaaslike bestuur. In Nigerië byvoorbeeld word dit gedeel tussen die plaaslike owerhede, Departement van Gesondheid en die Departement van Werke wat hospitale ens. verskaf. In Suid-Afrika subsidieer die Departement van Gesondheid sewe-agstes van die salaris van Bantoe-verpleegsters en die stamowerhede betaal die res.
- (ix) Openbare orde. Dit is ook n funksie van die Bantoe-owerhede en wel ingevolge Proklamasie nommer 110 van 1957.
- (x) Registrasie van persone. Aangifte van geboortes en sterftes is n funksie van die Bantoe-owerhede.
- (xi) Handel en industrie.

Op te bepaal watter metode die beste is, hang af van die benadering wat vooropgestel word. As die ontwikkeling van plaaslike bestuur die primêre oogmerk is, sou dit die beste wees om n gedetailleerde lys van bestuursfunksies in wetgewing te vervat, maar as daar ander vooropstellings is, soos byvoorbeeld die ontwikkeling van onderwys, is dit beter om spesifieke wetgewing ten opsigte van onderwys uit te vaardig. Wat onderwys as plaaslike bestuursfunksie betref, wil dit voorkom asof die beginsel wat ten opsigte van die Bantoe-owerhede toegepas word nl. dat onderwys nie n plaaslike bestuursfunksie is nie, n baie gesonde een is, want soos daar gewys is, neig die ower-

hede om te veel geld en aandag aan onderwys te spandeer. Verder as gevolg van die diversiteit tussen die plaaslike besture veral ten opsigte van inkomste kan die onderwys geriewe van plek tot plek verskil terwyl die Suid-Afrikaanse situasie eenvormigheid in die hand werk. Verder blyk dit ook dat die Suid-Afrikaanse toestand waar die Wet op Owerhede, 1951, slegs 'n raamwerkwet is en die spesifieke aangeleenthede hanteer word deur die Staatspresident se proklamasiebevoegdheid ingevolge Artikel 25, gelees met Artikel 26, van die Bantoe-administrasiewet, 1927, Wet No. 36 van 1927 'n beter ontwerp is en in die praktyk baie goeie resultate lewer.

Die volgende is 'n gedetailleerde uiteensetting van funksies wat deur stam- en gemeenskapsowerhede uitgevoer kan word:-

- "(a) Invordering en boekhouding van
 - (i) stamheffings, kapteinshofboetes, gelde uit produkteverkope en ander stamgelde;
 - (ii) veeheffing, hondebelasting, plaaslike belasting, erfpaggelde en kliniekfoeie; en
 - (iii) weigelde en algemene belasting.
- (b) Aanhoor en ondersoek van klagtes;
- (c) uitroei van skadelike onkruid;
- (d) bou en instandhouding van stamgeboue en kleiner gronddamme;
- (e) instandhouding van grondbewaringswerke en stampaaie;
- (f) oprigting en instandhouding van heinings;
- (g) skut van vee;
- (h) aanbevelings in verband met die oordrag en invoer van vee;
- (i) samestelling van plaaslike adviserende komitees ten opsigte van landboubeplanning;
- (j) dip van vee;
- (k) versorging van vaars;
- (l) toekenning van woon- en landboupersele;

- (m) instandhouding van dipbakke;
- (n) voorsiening van kliniekdienste;
- (o) aankoop en herverkoop van saad en kunsmis;
- (p) aanmelding van veesiektes;
- (q) aansoeke om maatskaplike pensioene;
- (r) administrasie van m stamarbeidsburo;
- (s) aangifte van geboortes en sterfgevalle;
- (t) behartiging van remises; en
- (u) aanbevelings in verband met aansoeke om vuurwapens en ammunisie." 38)

Die inkomste van hierdie owerhede is reeds vermeld in die bespreking van hul funksies. n Belangrike bron van inkomste is egter die toekennings uit die S.A. Bantoetrustfonds. Ingevolge die bedeling van 1969 word die beheer van stam- en gemeenskapsowerhede se finansies oorgedra aan die Departement van Owerheidsake en Finansies.

3.2.2 Streeksowerhede

Aanvanklik kon hierdie liggeme ingevolge Artikel 5 omvattende funksies uitvoer, onder andere -

- (1) die oprigting, instandhouding en beheer van opvoedkundige inrigtings, en die bevordering van onderwys;
- (2) konstruksiewerke wat nodig is vir gesondheidsdoeleindes, of om n genoegsame watervoorraad te verseker, of om gronderosie te voorkom en te bestry;
- (3) die bestryding van veesiektes;
- (4) die oprigting en beheer van hospitale en klinieke;
- (5) die algemene verbetering van boerdery- en landboumetodes; en
- (6) bosaanplantings.

Hierdie was egter bloot potensiële funksies, want sedert 1969 is hul bevoeghede ingrypend ingekort en hul uitvoerende magte hul ontnem. In die Ciskei word dus die eienaardige situasie

aangetref dat terwyl plaaslike bestuur oor die algemeen poog om groter eenhede te verkry ten einde meer effektief te funksioneer, hierdie intermediêre eenhede in die Ciskei van alle uitvoerende magte ontnem word.

Tans verrig die streeksowerhede hoofsaaklik adviserende funksies in verband met aangeleenthede wat in belang van die hele streek is, onder andere die toekenning van dranklisensies of die oprigting van 'n landboueskool.

Tot aan die einde van 1974 het die streeksowerhede se inkomste bestaan uit 'n heffing wat hul kragtens die Wet kon opleë en wat nie meer as R1 per belastingbetaler per jaar kon beloop nie. Al die streeksowerhede, met die uitsondering van die Glen Grey-sowerheid het die heffing opgelê, maar in die geval van die Middeldrift-streeksowerheid was die bedrag 50 sent en ten opsigte van die Whittleseagebied het dit 25 sent per jaar beloop.

Daar is 'n voortdurende soektog na die optimum gebied vir die behoorlike funksionering van plaaslike bestuur en die doelstellings van 'n optimum gebied behoort die volgende te wees: 39)

(1) Om die beperkte administratiewe personeel waaroor plaaslike bestuurseenhede gewoonlik beskik op die mees doeltreffende metode te versprei sodat alle funksies gedek kan word. In die Ciskei is die stamowerheidsekretarisse oorgeplaas op die diensstaat van die gebiedsowerheid wat neerkom op 'n sentralisering van plaaslike bestuur.

(2) Om die loonverpligtinge op die plaaslike owerhede se te soureë tot die minimum te beperk, wat neerkom op doeltreffende verspreiding van beskikbare personeel soos hierbo genoem. Soos reeds gemeld, het die Ciskei dié probleem omsiel deur die loonverpligtinge van sekretarisse te sentraliseer.

(3) Die skepping van optimum administratiewe eenhede vir die verskaffing van tegniese dienste deur die sentrale regering.

(4) Om n "pool of resources" te bewerkstellig wat onvermydelik van wisselende kwaliteit sal wees. Dit word gedoem om te bewerkstellig dat die lae belasbare kapasiteit van een gebied geneutraliseer kan word deur ryker gebiede en die konserwatisme van een gebied deur die progressiwiteit van n ander.

(5) Die verkryging van optimum verteenwoordiging vir kommunikasie en besluitneming.

(6) Om polities-lewende eenhede te skep waarvan die belange stamgrense en -lojaliteite oorkruis of negeer. Op die huidige tydstip sal so n stap moeilik aanvaarbaar wees in die Ciskei, ongeag die wenslike noodsaaklikheid daarvoor. Die rede hiervoor is dat elke stamowerheid en sy inwoners n gevoel van belangrikheid besit en dat hul nie graag hul gesag en potensiele mag met ander in n groter eenheid sal wil deel nie uit vrees dat hul dalk van hul belangrikheid sal moet prysgee en verdwerg sal word.

Howman 40) stel n interessante verdeling van funksies tussen tradisionele en verkose liggame voor waar tradisionele funksies sou wees: Naturelle-howe; belasting invordering; verpligte arbeid; openbare orde; grond-toekenning en -erwing; wysiging van naturellereg; openbare mening; die stamerfgoedere. Die funksies van die verkose rade is: Gesondheid; water-voorsiening; paaië; biblioteke en leeskamers; geboue; dorpsbeplanning; openbare verhoudinge; dienste wat blykbaar deur Howman beskou word as n funksie wat deur die Sentrale Regering vervul moet word.

2.2.3 Gebiedsowerheid

Artikel 7 van die Wet op Bantoe-owerhede van 1951 soos gewysig bepaal dat n Gebiedsowerheid -

(a) moet skakel met die betrokke Kommissaris-generaal;

- (b) moet hulp en leiding verskaf aan die ondergeskikte owerhede met betrekking tot die geestelike, sedelike, maatskaplike en opvoedkundige belange van die bevolking van die gebied;
- (c) moet hom beywer vir die ontwikkeling van die regspraak en geregshowe;
- (d) kan enige tyd n konferensie belê vir die bevolking of n deel daarvan;
- (e) kan die regering adviseer en aan hom vertoë rig insake aangeleenthede van algemene belang;
- (f) bevoeg is om voorsiening te maak vir -
 - (i) die instelling van markte en skutte;
 - (ii) die beheer van die bou en instandhouding van geboue;
 - (iii) die lisensiëring en toewysing van handels- en ander terreine;
 - (iv) enige ander aangeleentheid binne sy bevoegdheid waarvoor hy dit nodig vind om voorsiening te maak.
- (g) Kan pligte en funksies van n streeksowerheid uitoefen soos deur n proklamasie aan die gebiedsowerheid oorgedra is;
- (h) kan n sertifikaat van burgerskap uitreik aan n burger van sy gebied ingevolge Artikel 5 van die Wet op Burgerskap van Bantoetuislande, 1970.

n Gebiedsowerheid kan ook maatreëls uitvaardig in verband met bogenoemde aangeleenthede sowel as in verband met aangeleenthede wat die Parlement van tyd tot tyd aan gebiedsowerhede toewys.

Die Gebiedsowerheid kan ook n belasting oplê op die inwoners van sy gebied.

Wanneer die Verslae van die Ciskeise Gebiedsowerheid tussen 1961 en 1968 gelees word, blyk dit duidelike dat dié liggaam belangrike werk verrig het voor die instelling van die sg. "Nuwe Bedeling". Trouens op sommige terreine is daar skouspelagtige vordering gemaak soos wat in die opsomming van werksaamhede hierna aangetoon sal word. 41)

Indien in aanmerking geneem word dat die Ciskei se grootste natuurlike hulpbron sy landboupotensiaal is, dan was die beplanningswerk wat gedurende daardie jare plaasgevind het, 'n belangrike bydrae tot die ontwikkeling van die gebied en sy inwoners. Tot en met 1968 is 75 persent van die oppervlakte beplan. In 1961 was net 92 van die 235 lokasies beplan. In 1968 het al die lokasies die beginsel van beplanning aanvaar en 202 was reeds klaar beplan. Gronderosie is doeltreffend bekamp en algemene landbouvoortgang het sneller plaasgevind as gedurende die tydperk voor die instelling van die gebiedsoverheid. So byvoorbeeld was daar 'n vermeerdering van 100 % in die aantal damme; die lengte van draadheining is 700% vermeerder en dié van kontoerwalle 100%.

Ewe skouspelagtig was die vordering op die gebied van onderwys. Teen 1968 was daar net in die Ciskei 493 skole met 1 968 onderwysers en 123 577 skoliere.

Op die gebied van dorpsstigting is merkwaardige vordering ook gemaak. Groot uitbreidings is aan Zwelitsha gedoen terwyl Mdantsane volkome nuut aangelê is. Teen 1968 was daar in Zwelitsha reeds 2 300 huise voltooi en in Mdantsane 6 875. Die stigting en uitbreiding van veral dié twee woongebiede was van besondere belang gesien in die lig van die Regering se grensnywerheidsbeleid, asook vanweë die feit dat verstedeliking en stedelike ontwikkeling 'n belangrike determinant van ontwikkeling is.

3.2.4 Verhouding tussen sentrale regering en plaaslike owerhede.

'n Aspek van plaaslike bestuur wat in ontwikkelende lande al hoe meer belangrikheid verkry, is die verhouding tussen die sentrale regering en plaaslike owerhede. Ten opsigte van die Ciskei is reeds daarop gewys dat die sentrale regering (gebiedsoverheid) al hoe meer ingryp in die funksionering van plaaslike

bestuursliggame en dat sentralisasie van plaaslike bestuur in n toenemende mate voorkom. Hierdie verskynsel is egter nie tot die Ciskei beperk nie.

Daar is vier metodes waarvolgens kontrole oor die werksaamhede van plaaslike owerhede uitoeven word: ⁴²⁾

- (i) Wetgewend - enige artikel(s) kan gewysig, geskrap of vervang word;
- (ii) Judisiële kontrole - n gegriefde persoon kan die vires van n aspek van die wette van n plaaslike bestuur voor die hof daag en die hof beslis dan. Soms kan die geskilpunt die wettigheid van die Wette self wees;
- (iii) Die algemeenste en bekendste metode is administratiewe kontrole deur die Minister;
- (iv) Die laaste, maar nie die minste effektiewe metode van kontrole is deur die publiek self. Dit geskied d.m.v. hofgedinge, briewe aan die Minister of die pers of deur hul stemwyse tydens verkiesings.

In aansluiting hierby wys Wraith ⁴³⁾ daarop dat in Wes-Afrika, met hul nastrewing van die Britse idee, is dit paradoksaal dat die plaaslike owerhede niks meer is as blote agente van die sentrale regerings nie. Die rede hiervoor spruit uit die feit dat die plaaslike owerhede aanvanklik wye bevoegdhede gehad het, maar a.g.v. finansiële onverantwoordelikheid, omkoperij en korrupsie was die sentrale regerings genoodsaak om hul kontrole te verskerp. Die gevolg is dat daar tans drie metodes van kontrole bestaan wat vreemde aan die Britse idee van plaaslike bestuur is, te wete goedkeuring vir die toekenning van kontrakte, goedkeuring van skattings en die goedkeuring vir die indiensneming van personeel. Die aard van die kontrole wissel, maar in Wes-Nigerië word n enkele persoon, bekend as n "sole administrator" soms aangestel wanneer n raad nie by magte is om sy funksies na behore uit te voer nie. n Besonder doeltreffende metode is die ouditering van die boeke van n plaaslike owerheid deur die Ouditeur-Generaal en sy personeel. n Derde metode is die rol wat die "District Commissioner" (D.C.) of die "District Officer" vervul.

n Aspek wat sterk beklemtoon word ⁴⁴⁾ is die belangrikheid van die "Native Commissioner" as skakel tussen plaaslike en Sentrale Bestuur en as medium waardeur belangstelling in plaaslike bestuur geïnisiëer en aangemoedig kan word. Cowan is van mening dat vir die huidige behoeftes van plaaslike bestuur in Afrika is n skakel noodsaaklik en die mees aktuele vraag is tot watter mate plaaslike bestuur outonoom moet wees. In dié verband kan of die Franse stelsel, van algehele kontrole deur n hoër gesag óf die Britse stelsel, wat voorsiening maak vir n minder streng metode van kontrole, nagevolg word, maar die aanbeveling is dat

"a hybrid form of government in which a greater degree of permanent control will be exercised from the regional headquarters will be most satisfactory to the people." ⁴⁵⁾

Kirk-Greene ⁴⁶⁾ beveel aan dat, wat die toekomstige rol van die "D.C."s betref, die regerings aan hulle wye beweegsruimte binne die beleidsraamwerk moet gee om die ontwikkeling van plaaslike bestuur so vinnig moontlik te laat geskied. Om dit te verwesenlik moet hul verlos word van dié massa roetinewerk en hul moet ook lank genoeg in een gebied bly om werklik vertrouwd te raad met die plaaslike omstandighede en om vooruitgang te stimuleer. Dit is interessant om te wys op die ooreenkomste t.o.v. hierdie probleem wat ook t.o.v. die Suid-Afrikaanse Bantoesaakekommissarisse bestaan. Jeppe haal die Tomlinsonkommissie aan wat in verband met hierdie aspek die volgende gesê het:

"One of the pre-requisites to the successful administration of Native Affairs is that of personal contact between officers of the Department and the Bantu people and it is essential to ensure that such officers are available at all times to the Bantu to give advice and assistance and to afford guidance to them on all matters affecting them."

Die Kommissie vervolg dat hierdie belangrike aspek -----
nie deur B.S.K. na wense gedoen kan word nie weens vaspenning
in hul kantore met administratiewe en roetinewerk. 47)

Wraith 48) meen dat die verhouding tussen die Sentrale rege-
ring en die plaaslike owerhede tot 'n groot mate bepaal word
deur die regeringstoekenings van die betrokke owerhede:

"It can, in a sense, be said that the degree of local
autonomy enjoyed by a council is invariably in in-
verse proportion to the amount of government assis-
tance it receives." 49)

Plaaslike bestuur in ontwikkelende lande het twee oogmerke,
nl. eerstens ontwikkeling van sosiale en tegniese dienste en,
tweedens, dat die verkose verteenwoordigers van die bevolking
in die plaaslike gebiede hul vereenselwig met hierdie ontwik-
keling. Hierdie twee doelstellings is nie noodwendig versoen-
baar nie en 'n kompromis tussen die twee is dikwels die aange-
wese middelweg. Met ontwikkeling/^{as} hoofdoel en uit die oogpunt
van die regering gesien, bestaan daar vier moontlikhede i.v.m.
die verrigting van die funksies:

- (i) Plaaslike owerhede kan beskou word as die kanaal waar-
langs alle ontwikkeling moet plaasvind, in welke geval die
owerhede groter sal moet wees as wat tans die geval is;
- (ii) Ontwikkeling kan deur die sentrale regering onderneem
word d.m.v. die Ministerieë en tegniese departemente. In
hierdie geval sal die plaaslike owerhede slegs opgesaal wees
met die minder belangrike funksies van sanitasie, markte ens.;
- (iii) Daar kan 'n vennootskap met plaaslike owerhede wees wat
subsidiëring van geld en personeel behels;
- (iv) Daar mag 'n duidelike onderskeid getref word tussen die
funksies van die sentrale regering en die plaaslike owerhede.

4. Die "nuwe bedeling" van 1968

4.1 Agtergrond

Gedurende die 1966-sessie van die Gebiedsowerheid is n reseg-komitee aangestel wat die opdrag ontvang het om ondersoek in te stel na die implikasies van n moontlike amalgamasie tussen die Transkei en die Ciskei. Dié komitee moes gedurende die 1967-sessie verslag doen aan die Gebiedsowerheid.

Op 28 November 1966 het die Minister van Bantoe-administrasie en -Ontwikkeling tydens die opening van die Lebowa Gebieds-owerheid se sitting n hele nuwe bedeling vir die verskeie Bantoegebiede aangekondig wat in wese op grootskaalse admini-stratiewe desentralisasie neergekom het. Die Minister het ondermeer verklaar dat:

"The Government of the Republic of South Africa has repeatedly given the assurance that it together with its Commissioners-General and departmental officers is ready to render assistance where the communal (social), political and economic progress of the people is concerned. The Government believes that you yourselves must do as much as possible. -----
You have now reached the stage where the territorial authority itself can take over a larger portion of those functions and responsibilities."

Hierdie nuwe bedeling wat die oordrag van omvangryke verantwoordelikhede aan die Gebiedsowerheid beoog, is daaron gemik om al die samestellende owerhede van die Gebiedsowerheid te aktiveer om tot n groter mate van deelname in selfregering.

Nog n belangrike kenmerk van die nuwe verwikkeling was die insluiting van al die erkende kapteins as lede van die Gebieds-owerheid omdat daar gevoel is dat hulle as die erkende leiers deel moet hê in die toekomstige beraadslagings.

Tydens die Spesiale Sessie van 1967 het die Onder-Sekretaris van Bantoe-administrasie en -Ontwikkeling die volgende uiteensetting van die nuwe ontwikkeling gegee. 51)

Hy het daarop gewys dat hierdie fase sal bestaan uit die beoefening van groter bestuurs- en administratiewe bevoegdheede deur die onderskeie Bantoe-owerhede sowel as die instelling ten einde uitvoering te kan gee aan die groter magte wat aan hulle toegeken is. Hierdie magte sal insluit die beheer van onderwys in die gebied van die Gebiedsowerheid, landboukundige en ekonomiese ontwikkeling, die beoefening van regspraak, beheer oor finansiële sake, arbeid, pensioene, welsyn, gesondheidsdienste, ens. Om vir die administratiewe uitvoering van genoemde aangeleenthede voorsiening te maak, sal Departemente in die lewe geroep moet word.

Ten einde die Ciskeise Gebiedsowerheid se staatsdiens wat die genoemde funksies sal moet uitvoer, van stapel te stuur, word in die vooruitsig gestel dat al die bestaande Xhosa-sprekende personeel wat in diens van die Departemente van Bantoe-administrasie en -Ontwikkeling en van Bantoe-Onderwys is, na die Gebieds-owerheid oorgeplaas word en dat nog nuwe poste geskep word. Aangesien daar egter nog nie genoeg Xhosa-sprekendes is met die nodige opleiding en ervaring om al die poste vol te staan nie, is die Regering bereid om blanke amptenare aan die Gebiedsowerheid te leen tot tyd en wyl die staatsdiens geafrikaniseer kan word.

Tydens dieselfde geleentheid het die Onder-Sekretaris van Bantoe-Onderwys n aanduiding gegee van toekomstige veranderinge op die gebied van onderwys en die administratiewe implikasies daarvan. 50)

Toekomstige onderwysgeriewe sal in twee afdelings verdeel word. Die huidige Departement sal aangaan met werksaamhede in die blanke gebiede. Dit beteken dat die skole in blanke stede en dorpe asook op blanke plese nog onder beheer van die Departement van Bantoe-Onderwys sal wees, asook die onderwys-

opleidingskole in die Ciskei soos Lovedale en Mount Arthur wat blanke leerkragte het. Die Ciskeise Departement van Onderwys sal begroot vir sy eie administrasie en vir die salarisse van onderwysers en ander amptenare. Hierdie Departement sal ook verantwoordelik wees vir uitbreiding van onderwysdienste sowel as vir skakeling met skoolrade wat beskou sal word as administratiewe sub-eenhede van die Departement van Onderwys.

Die Departement van Bantoe-Onderwys het egter nie net administratiewe funksies nie, maar ook professionele funksies wat oor die algemeen meer ingewikkeld is as eersgenoemde. Ten einde uniformiteit en goeie standaarde te waarborg, sal die professionele beheer van onderwys in die Ciskei onder die Departement van Bantoe-Onderwys ressorteer. Dit sluit in die opstel van leerplanne en afneem van openbare eksamens. Al die Gebiedsowerhede is verteenwoordig op die Bantoe-Onderwys Adviesraad waar hulle die geleentheid het om spesifieke probleme en vereistes vir plaaslike omstandighede te bespreek.

4.2 Die implimentering van die nuwe stelsel

Die amptelike oordrag van die nuwe bevoegdhede aan die Ciskeise Gebiedsowerheid op 14 November 1968, is op 12 Junie 1968 in die Staatskoerant aangekondig en wel ingevolge Proklamasie No. R142 van 1968. Enkele besonderhede vervat in dié proklamasie sal vervolgens behandel word.

Die Gebiedsowerheid bestaan uit -

- (a) die Hoofkaptein van die amaRarabe;
- (b) ten opsigte van elke streeksowerheid -
 - (i) die kaptein van elke stam ten opsigte waarvan n stamowerheid ingestel is;
 - (ii) die voorsitter van elke gemeenskapsowerheid;
 - (iii) een stamverteenvoordiger deur elke stam- of gemeenskapsowerheid benoem.

Die Gebiedsowerheid het ingevolge bogenoemde samestelling 84 lede gehad.

Daar moes minstens een maal in elke jaar n gewone sessie van die Gebiedsowerheid plaasvind.

n Interessante bepaling is dié vervat in Regulasie 6 wat lui dat alle vrae deur n meerderheid van stemme beslis moet word. Vir hierdie doeleindes stem lede nie individueel nie, maar deur afvaardigings wat elk geregtig is om een stem uit te bring. Dit is n maatreël om te voorkom dat n kaptein en sy stemverteenwoordiger nie kan verskil oor n aspek nie. Uit hierdie bepaling en uit die samestelling blyk dit dus dat die Gebiedsowerheid gegrond is op die tradisionele gesagstruktuur.

Regulasies 13 en 14 bepaal dat die uitvoerende gesag berus by n Uitvoerende Raad wat verkies moet word uit die lede van die Gebiedsowerheid. Hierdie Raad bestaan uit n Hoofuitvoerende Raadslid en vyf ander Uitvoerende Raadslede met die voorbehoudsbepaling dat die Barabestamme deur twee Uitvoerende Raadslede, die Pingostamme deur twee, die Thembustamme deur een, die Sothostamme deur een verteenwoordig moet word.

Regulasies 27 en 28 maak voorsiening vir die instelling van die Gebiedsowerheidsdiens.

Die volgende Departemente word ingestel:

1. Owerheidsake en Finansies.
2. Gemeenskapsake.
3. Werke.
4. Onderwys en Kultuur.
5. Landbou.
6. Justisie.

Toesprake kan in Xhosa, Suid-Sotho, Afrikaans of Engels gelewer word.

Tydens die opening van die sessie in 1968 het Minister M.C. Botha die belangrikheid van hierdie nuwe fase vir die Ciskei beklemtoon. Hy het onder andere verklaar:

"In 'n ontwikkelende land ontstaan daar dikwels datums van beslissende betekenis vir die volk van so 'n land. Vandag is ook weer 'n uiters belangrike en historiese dag vir die Bantoebevolking van die Ciskei ----- Die totstandkoming van wat bestempel word as die "Nuwe Bedeling" is die belangrikste fase van ontwikkeling tot selfbeskikking wat die Ciskei nog ondervind het. Trouens hierdie nuwe fase van konstitusionele ontwikkeling moet gesien word as 'n verdere groot stap tot groter selfbestuur." 52)

4.3 Die administratiewe funksionering van die nuwe bedeling

Ten einde die doeltreffendheid van die nuwe bedeling te toets, sal kortliks aandag gegee word aan die werksaamhede van elke departement.

4.3.1 Owerheidsake en Finansies

Aangesien hierdie departement hoofsaaklik 'n koördinerende funksie vervul, sal detail-besonderhede oor begrotings nie behandel word nie. Aandag word vervolgens geskenk aan algemene beleidsbeginsels.

Tydens die 1969-sessie 53) het die Hoofuitvoerende Raadslid, Kaptein Justice Mabandla, verklaar dat onder die nuwe bedeling die stamkantoor in die toekoms die plek sal inneem van die voormalige distrikskantoor. Dit sal nie alleen beter administratiewe desentralisasie tot gevolg hê nie - in die verlede moes mense lang afstande aflê om die distrikskantoor te besoek - maar dit sal ook die status van die stamkantoor verhoog. Baie van die amptelike werk wat in die stamkantore gedoen

word, staan in verband met funksies van die Gebiedsowerheid en die amptenare is verbonde aan die personeel van die Gebiedsowerheid en aan die Magistraat van die distrik. Die meerderheid van die voormalige stamowerheid-sekretarisse en klerke sal opgeneem word in die staatsdiens van die Ciskeise Gebiedsowerheid.

Gedurende die bespreking van die begrotingspos tydens die 1971-sessie ⁵⁴⁾ verklaar die Hoofuitvoerende Raadslid dat terwyl sommige stam- en gemeenskapsowerhede getoon het dat hul bereidwillig is om meer en beter dienste aan hul onderskeie gemeenskappe te lewer, daar ongelukkig ook gevalle is waar minder goeie vordering gemaak is. Dit is te wyte aan 'n gebrek aan beplanning of aan onnodige vertraging van uitvoering van goedgekeurde beplanning.

'n Belangrike aspek wat onder hierdie Departement ressorteer, is die verteenwoordigers van die Gebiedsowerheid in stedelike gebiede, daar ^{is} twee sulke verteenwoordigers, nl. een vir die Witwatersrand/Oranje-Vrystaat-Kompleks (mnr. D. Sibeko) en een vir die Kaapprovinsie (mnr. A. Dunjwa). Onder hulle ressorteer sekere rade wat onder meer die volgende funksies uitvoer: hulle sit voor by siviele en kriminele sake; handel met arbeidsaangaleenthede; verduidelik burgerskapsertifikate; en gee advies oor die prosedure wat gevolg moet word in gevalle van persone wat hul in die Ciskei wil hervestig.

Die algemene strategie van die Departement in besonder en van die Ciskeise regering in die algemeen is deur die Hoofuitvoerende Raadslid by geleentheid as volg uitgedruk:

"'n Groot taak wag op ons. Om sukses te behaal, sal dit nie alleen vir ons nodig wees om die ekonomiese groei te stimuleer nie, maar ook om ons mense te onderrig en te aktiveer om te aspireer na groter dinge ten einde hulle meer aktief te laat deelneem aan en by te dra tot die ontwikkeling van die Ciskei." ⁵⁵⁾

Hierdie Departement se personeel is in die Hoofkantoor van die Gebiedsowerheid te King William's Town gestasioneer en daar is 52 poste op die diensstaat.

Tabel 8 Die Begroting van die Departement van Owerheidsake en Finansies

| <u>Item</u> | <u>1968/69 R.</u> | <u>R. 1971/72</u> |
|--|-------------------|-------------------|
| A. Salarisse, lone en Toelaes | 39 800 | 46 000 |
| B. Verblyf koste en Vervoer | 24 200 | 21 000 |
| C. Pos-, Telegraaf- en Telefoondienste | 23 800 | 29 100 |
| D. Drukwerk, Skryfbehoeftes, Advertensies en Publikasies | 10 600 | 7 200 |
| E. Diverse Uitgawe | 26 600 | 35 000 |
| F. Finansiële Hulp aan Stam- en Gemeenskapsowerhede | 130 000 | 55 000 |
| G. Toelaes, Geskenke en Onthaalkoste aan Kapteins, Hoofmanne, ens. | 50 000 | 54 500 |

4.3.2 Die Departement van Onderwys en Kultuur

Met die implementering van die nuwe bedeling is ook onderwys-aspekte gedesentraliseer en daar is besluit om die volgende verantwoordelikhede te deleger aan die Departement van Onderwys en Kultuur, met die veronderstelling dat sekere dienste in samewerking met verwante Departemente uitgevoer sal word:

- (1) Beplanning en stigting van nuwe skole. (Registrasie berus nog by die Departement van Bantoe-Onderwys);

- (2) Uitbreiding van bestaande skole;
- (3) Oprigting en onderhoud van skole, hostelle en kantore;
- (4) Voorsiening van water, ligte en sanitêre geriewe aan skole;
- (5) Betaling van huur en koste van dienste, water, ligte en sanitasie ten opsigte van geboue wat aan kerke en ander liggame behoort;
- (6) Betaling van onderhouds- en vervoerkoste aan skoolraadslede en ander amptenare in diens van die owerheid;
- (7) Voorsiening van gemeenskapskole;
- (8) Skepping van onderwysposte - onderhewig aan die goedkeuring van die Departement Bantoe-Onderwys;
- (9) Die aanstelling, bevordering, verplasing, ontslag en verloftoekenning en die opstelling van die nodige diensvoorwaardes;
- (10) Die aanstelling van administratiewe personeel in kantore, skole en hostelle;
- (11) Evaluering van vorige dienste;
- (12) Bevordering van eie taal, literatuur en kuns; en
- (13) Die skepping van studiebeurse en -lenings.

Vervolgens sal aandag gegee word aan enkele hoogtepunte sedert die instelling van die nuwe bedeling in 1968. ⁵⁶⁾ Op die gebied van onderwys het daar gedurende hierdie tydperk merkwaardige vooruitgang plaasgevind. In die bestek van vier jaar het die skoolbevolking met ongeveer 50% toegeneem. Hierdie toename word weerspieël in 'n jaarlikse toename van $\pm 7\%$ op primêre vlak terwyl die toename op die sekondêre vlak jaarliks $\pm 14\%$ beloop. Om vir hierdie snelle groei die nodige voorsiening te maak, moes daar 'n ooreenstemmende toename in onderwyspersoneel, skoolmeublement, klaskamertoerusting, skoolgeboue en klaskamers gevind word. Om in al hierdie behoeftes te voorsien en terselfdertyd salarisverhogings, pensioene en ander voordele vir onderwysers moontlik te maak, het die begroting vir onderwys gedurende hierdie tydperk bykans verdubbel.

Die regering van die Oiskai moet ongetwyfeld ook baie gelukkig

voel oor n baie hoë skoolbywoningssyfer. Uit n beraamde totale bevolking van 600 000 was daar in 1972 nie minder as 180 000 op skool nie — dit wil sê 30% van die bevolking het op n gegewe tydstep een of ander vorm van formele onderrig ontvang.

Daar word jaarliks vier tot vyf nuwe sekondêre skole geregistreer. In die Ciskei is daar tien hoërskole wat die matriek-kursus aanbied, plus n verdere 33 sekondêre skole, ses onderwysopleidingskole en twe vakskole.

Belangrike uitbreidings het ook plaasgevind op die gebied van ambagsopleiding. Die nuwe Zwelethemba-ambagskool wat teen n koste van + R300 000 voltooi is, maak voorsiening vir 160 leerlinge en bied opleiding in ses ambagte aan. Dié inrigting sal ongetwyfeld n baie belangrike bydrae ten opsigte van nywerheidsontwikkeling lewer. Daar is ook begin met die oprigting van n tegniese- en handelshoërskool te Mdantsane vir 450 leerlinge. Naby die Hogsback is n Hoërlandbouskool met koshuise in aanbou teen n koste van R500 000 wat voorsiening sal maak vir 300 leerlinge.

n Bespreking van dié Departement sal nie volledig wees sonder n verwysing na die tweede funksie van die Departement nie, naamlik die ontwikkeling van die Xhosa-kultuur. n Buro vir Xhosa-Literatuur en -Kultuur is in die lewe geroep en hierdie liggaam sal ongetwyfeld groot invloed uitoeven in die ontwikkeling van Xhosa-literatuur en -sang, asook in navorsing in die geskiedenis en historiese plekke en die bewaring van dokumente.

Die Departement het n diensstaat van 1 473 poste waarvan die volgende administratiewe poste deur Xhosa-sprekendes gevul is:

- 1 Onderwysbeplanner
- 1 Senior Vertaler
- 1 Inspekteur van Godsdiensonderrig.
- 1 Inspekteur van volwasse onderwys en kultuur

6 Kringinspekteurs
13 Assistent-inspekteurs
45 Klerklike personeel

Hierbenewens is daar ook nog 2 079 onderwysposte.

Uitvoerende Raadslik Sebe het by geleentheid die bandering van sy departement as volg gestel:

"----- as daar een aspek van die onderwys is wat vandag benadruk moet word, is dit om leerlinge voor te berei vir die vele vlakke van die gemeenskap wat die nasie vorm. ----- Dit sal nie bereik word deur al ons fondse en pogings te konsentreer op 'n nou stroom van akademiese onderrig nie. Die spektrum moet verbreed word ten einde die gemiddelde en swak leerling, asook die uitstaande, die geleentheid te gee om sy pad deur 'n ordentlik aangepaste onderwysstelsel te vind na 'n lewensbestaan wat homself tevrede sal stel en tot voordeel sal wees vir die gemeenskap waarin hy leef." 57)

Tabel 9 Die Begroting van die Departement Onderwys en Kultuur

| <u>Item</u> | <u>1968/69 R.</u> | <u>1971/72 R.</u> |
|--|-------------------|-------------------|
| A. Salarisse, Lone en Toelaes | 207 400 | 385 000 |
| B. Verblyfkooste en Vervoer | " " | 28 500 |
| C. Pos- en Telefoondienste | 1 000 | 1 000 |
| D. Drukwerk, Skryfbehoeftes, Advertensies en Publikasies | 500 | |
| E. Diverse Uitgawe | 4 600 | 117 100 |
| F. Voorrade en Dienste | 69 800 | 179 800 |
| G. Subsidies | 1897 200 | 3211 700 |
| H. Beurse en Lenings | 9 000 | 22 000 |
| Voorsiening vir Voordele by Uitdienstreding | 95 700 | |
| TOTAAL | 2 300 000 | 3 950 000 |

4.3.3 Die Departement van Justisie

Die belangrikste funksies van hierdie Departement kan as volg opgesom word:

- (1) Om volle regsrag oor alle Xhosa-sprekendes in die Ciskei uit te oefen.
- (2) Om vrede en orde tussen die gebied se inwoners te bevorder.
- (3) Om agentskapsdienste te lewer namens die Ciskeise Departemente asook Departemente van die Republiek van Suid-Afrika.
- (4) Om die wette wat op die Ciskei van toepassing is, toe te pas.
- (5) Hierdie Departement is verder toevertrou met alle aansoeke om dranklisensies, vuurwapens, asook die aanstelling van regsbeamptes, bodes van die hof, en met versoeke vir regsassistente by owerheidsprokureurs.

Die volgende besonderhede insake die werksaamhede van die Departement is deur die Uitvoerende Raadslid belas met Justisie, mnr. L.S. Mtoba, verstrek: 58)

Stamowerhede speel 'n belangrike rol in die handhawing van wet en orde in die gebiede onder hul jurisdiksie. Die stamowerheidshowe lewer 'n belangrike bydrae in die sin dat hulle die fondament moet lewer waarop die hofstelsel van die Ciskei gebou word.

Gedurende 1971 is 433 siviele sake deur die stamowerheidshowe verhoor en aan die verskillende distriksmagistrate voorgelê. Dié syfer behoort aansienlike hoër te wees, maar in baie gevalle stuur die betrokke howe nie rekords deur na die distriksmagistraat nie. Van hierdie sake is net 31 op appél in die magistraatshof verhoor. Redes vir dié lae syfer kon onder andere wees dat die kaptein se uitspraak so oortuigend is dat niemand wil appelleer nie, óf dit kan ook toegeskryf word aan die feit dat persone nie die koste wil dra nie; of verder dat ontevrede persone bang is om in onguns by die kaptein te kom.

Tydens dieselfde jaar is n totaal van 6 800 kriminelle sake in die magistrantshowe verhoor. Van dié getal was 978 teen n persoon, byvoorbeeld moord, verkragting, strafbare manslag en die verskeie vorms van aanranding, terwyl 727 misdrywe teen eiendom was. Ook is daar 980 gevalle van belastingoortreding verhoor.

Hierdie Departement het n diensstaat van IOI wat op die volgende wyse saamgestel is:

Direkteur (1)
Senior Magistrate (4)
Magistrate (9)
Regsassistente (9)
Senior Klerke (2)
Graad I Klerke (34)
Graad II Klerke (31)
Tikster (1)
Registerklerk (10)

Hiervan beklee Xhosa-amptenare 57 poste, terwyl gesecondeerde blankes 39 poste beklee met vyf poste vakant in 1971.

Die algemene benadering van die Departement is by geleentheid deur die Uitvoerende Raadslid uitgedruk in die volgende aanhaling:

"Die regstelsel in Suid-Afrika is die beste in die wêreld. My Departement sal nooit toelaat dat hierdie reputasie geskaad word deur optrede van wangedrag, diefstal, onverantwoordelike en enige vorm van korrupsie nie. In ons administrasie in die Cis-kei, sal ons nooit toelaat dat n situasie ontwilkeel soos in sommige Afrikastate waar, soos dit gerapporteer is, senior amptenare groot somme geld aan die Staat moes terugbetaal wat hulle misbruik het." 59)

Tabel 10 Die Begroting van die Departement Justisie

| <u>Item</u> | <u>1968/69</u> | <u>1971/72</u> |
|--|----------------|----------------|
| A. Salerisse, Lone en Toelaes | 77 000 | 75 000 |
| B. Verblyf- en Vervoerkoste | 18 000 | 15 000 |
| C. Pos-, Telegraaf- en Telefoondienste | 2 400 | 100 |
| D. Drukwerk, Skryfbehoeftes, Advertensies en publikasies | 2 700 | 3 800 |
| E. Diverse Uitgawe | 2 100 | 1 600 |
| F. Administrasie van Justisie | 6 300 | 5 000 |

4.3.4 Die Departement van Landbou

Landbou-ontwikkeling in die Ciskei is die primêre oogmerk van hierdie Departement. Oor die algemeen behels hierdie ontwikkeling die beskerming van die natuurlike hulpbronne soos plantegroei, grond en water, die produktiewe benutting van die hulpbronne en die verspreiding en bemarking van die produkte aldus geproduseer.

Ongelukkig word landbou-ontwikkeling te dikwels gemeet aan fisiese standaarde soos byvoorbeeld kilometers grasstroke geplant, sakke mielies geoes en oppervlakte beplan. Die ontwikkeling van die boer is die eerste stap na landbou-ontwikkeling. Die word bereik deur opleiding — hetsy formele opleiding, en in die verband is die Ciskei goed toegerus deurdat Fort Cox, die landboufakulteit van die Universiteit van Fort Hare sowel as die reeds gemelde nuwe landbou-skool by die Hogsback n waardevolle bydrae lewer; óf informele opleiding deur landbouvoorligting.

Die belangrikheid van opleiding is beklemtoon deur die Uitvoerende Randslid vir Landbou, mnr. Vanda, toe hy tydens n beleidstoespraak verklaar het:

"Landbou word deur mense beoefen, in ons geval duisende mense. Baie persone vra vir meer grond. Daar is egter te veel van hulle wat nog nie die beperkte hoeveelheid grond waaroor hulle beskik doelmatig benut nie. Die voldoendheid aldan nie van grond hang meer al van die persoon op die grond as die grootte van die grond." 60)

n Faktor wat n groot struikelblok in die weg van landbouontwikkeling is, is die huidige stelsel van grondbesit wat aanleiding gee tot die situasie dat hierdie Departement met meer as 53 000 sogemaande "boere" moet saamwerk, waarvan die meerderheid op onekonomiese eenhede gevestig is en ook nie voltyds ekonomies aanwesig of aktief op die landbou ingestel is nie. Aangesien n verandering in die stelsel op die politieke gebied gevaarlik kan wees as gevolg van die invloed daarvan op die openbare mening, sal ander oplossings gevind moet word. Die mees logiese oplossing op hierdie stadium skyn n uitbreiding van die koöperatiewe stelsel te wees.

Op landbougebied lewer die stamowerhede n baie belangrike bydrae soos reeds aangetoon is tydens die bespreking van die funksies van stamowerhede.

Hoewel Bosbou-opleiding in die Oiskei geskied, is die beleid dat die ontwikkeling van alle kommersiële bebossingsprojekte deur die Departement van Bosbou van die Republiek onderneem word terwyl die Gebiedsowerhede verantwoordelik is vir die ontwikkeling van nie-kommersiële projekte soos plantasies vir brandhoutvoorsiening en vir die beskerming en benutting van inheemse bosse.

Tabel 11 Die Begroting van die Departement Landbou

| <u>Item</u> | <u>1968/69</u> | <u>1971/72</u> |
|---|----------------|----------------|
| A. Salarisse, Lone en Toelaes | 155 500 | 254 400 |
| B. Verblyf- en Vervoerkoste | 121 500 | 154 400 |
| C. Pos-, Telegraaf en Telefoon= dienste | 1 200 | 100 |
| D. Drukwerk, Skryfbehoeftes, Advertensies en Publikasies | 1 500 | 900 |
| E. Diverse Uitgawe | 3 200 | 2 200 |
| F. Masjinerie, Toerusting en Gereedskan | 84 000 | 88 000 |
| G. Landboubeplanning en -Ont= wikkeling | 540 900 | 631 400 |
| H. Opleidingsentra | 29 200 | 26 300 |

4.3.5 Die Departement van Gemeenskapsake

Hierdie Departement verrig wydvertakke funksies wat vervolgens behandel sal word.

Die afdeling Personeel-administrasie van die Departement is verantwoordelik vir die hantering van alle personeelaangeleenthede namens al die departemente, uitgesonderd onderwysposte van die Departement van Onderwys en Kultuur.

Vervolgens hanteer die Departement suiwer roetine-aangeleenthede wat eie is aan alle Staatsdepartemente.

Burgerskapsertifikate ingevolge die Wet op die Burgerskap van Bantoetuislande word ook deur die Departement uitgereik en hulle hanteer die administrasie van dié aangeleentheid.

Nog 'n funksie staan kollektief bekend as Sosiale Voordele skemas en dit sluit in ongeskiktheidstoelaes en pensioene vir

blindes, toelaes aan voormalige lede van die Uniale Militêre Mag, armsorg en noodleniging, kindersorg, algemene welsyn en inrigtings, hervestiging van Ciskeise burgers, kliniekdienste en die hantering van arbeidsaangeleenthede. Wat laasgenoemde betref, is daar nege distriksarbeitsburo's en 42 stamwerksburo's wat indiensplasing, registrasie en ander administratiewe pligte in verband met arbeid hanteer. In die gebied is daar 39 mediese klinieke wat deur die verskillende stamme beheer word.

Aangesien n verdere bespreking van die Departement se werk tegniese detail behels, sal volstaan word met die noem van die funksies.

Tabel 12 Die Begroting van die Departement Gemeenskapsake

| <u>Item</u> | <u>1968/69</u> | <u>1971/72</u> |
|--|----------------|----------------|
| A.. Salarisse, Lone en Toelaes | 167 500 | 176 300 |
| B.. Verblyftoelae en Vervoer | 26 000 | 13 500 |
| C. Pos-, Telegraaf- en Telefoon= dienste | 6 300 | 200 |
| D.. Drukwerk, Skryfbehoeftes, ens. | 24 000 | 41 600 |
| E. Diverse Uitgawe | 26 300 | 95 900 |
| F. Pensioene en Ex-gratia hulp aan Behoewendes | 1 080 000 | 1 386 000 |
| G.. Kinderwelsyn | 51 700 | 51 700 |
| H. Inrigtings vir Oues van Dae en Hulpbehoewendes | 70 100 | 94 700 |
| J. Vestiging van Ciskeise Bantoe | 13 000 | 2 000 |
| K. Kliniekdienste | --- | 69 000 |

4.3.6 Die Departement van Werke

Hierdie Departement se werksaamhede kan kategories as volg saamgevat word:

- (a) Ontginning en beskerming van natuurlike hulpbronne;
- (b) Voorsiening van paaie;
- (c) Verspreiding van krag;
- (d) Voorsiening van huise, uitsluitend volkskaalse dorpe.

Hierbenewens onderneem die Departement ook die bou van huise, skole, skure en store as n diens aan ander Departemente. Die Departement tree ook op as konsultant vir die stamowerhede in die verbetering van bestaande dienste in hulle gebiede.

Vanweë die veelvuldigheid van funksies wat deur hierdie Departement behartig word, is daar nie altyd daarin geslaag om al die beoogde projekte na behore af te handel nie. Faktore wat hiertoe aanleiding gegee het, is onder meer die volgende: 61)

- (1) Onvoldoende beskikbaarheid van masjinerie as gevolg van die feit dat hul gereeld onklaar raak, vertraging in die herstelwerk van sodanige masjinerie en tekort aan werks-winkelpersoneel.
- (2) n Gereelde tekort aan ambagsmanne, geskoolde werkers, toesighouers en bekwame masjienoperateurs.
- (3) Ongewone vloede wat werk aan skemas vertraag en wat die masjinerie en arbeidskragte verplig om herstelwerk te doen.

Ten einde die dienste te verbeter, is sekere padinstandhoudingswerke gedentraliseer en aan stamowerhede oorgedra. Hierbenewens is daar op verskeie terreine van Xhosa-kontrakteurs gebruik gemaak.

Aangesien hierdie by uitstek n tegniesc Departement is, sal dit geen doel dien om besonderhede te verskaf oor die aantal gronddamme gebou, boorgate gesink of kolometer paaie gegruis nie. Daar word dus volstaan deur te verwys na die feit dat die Departement besondere aandag skenk aan waterbewaring en die voorsiening of daarstelling van besproeiingskemas.

Tabel 13 Die Begroting van die Departement van Werke

| <u>Item</u> | <u>1968/69</u> | <u>1971/72</u> |
|--|----------------|----------------|
| A. Salarisse, Lone en Toelaes | 113 000 | 311 200 |
| B. Verblyf- en Vervoerkoste | 114 500 | 239 000 |
| C. Pos-, Telegraaf- en Telefoon- dienste | 1 200 | 200 |
| D. Drukwerk, Skryfbehoeftes, ens | 1 200 | 9 000 |
| E. Diverse Uitgawe | 10 100 | 7 900 |
| F. Gruisgroewe | 20 000 | 20 000 |
| G. Paaie en Brûe | 114 000 | 114 000 |
| H. Masjinerie, Motorvoertuie, Toerusting en Gereedskap | 379 000 | 387 000 |
| J. Geboue, uitsluitende Dorpsgebiede | 250 000 | 350 600 |
| K. Landboukundige Ingenieurs- dienste | 382 000 | 695 000 |
| L. Oprigting van Dorpsgebiede | --- | 1 189 800 |

4.4 OPSOMMING

Gedurende die tydperk 1951 - 1971 is administrasie in die Ciskei gekenmerk deur grootskaalse rekonstruksie. Dit was nie slegs daarop gemik om die kwynende stelsel van tradisionele bestuursvorme in ere te herstel nie, maar ook om die Ciskei te laat deel in 'n uniforme stelsel van bestuur wat vir al die Bantoesprekende groepe ontwerp is.

Gedurende die eerste dekade van die tydperk is daar hoofsaaklik aandag gegee aan die herstel van die stamstelsel en stamowerhede is ingestel. Die tweede dekade is gekenmerk deur die instelling van die Gebiedsoverheid. Hierdie liggaam was 'n innovasie wat egter ook tradisionele kenmerke bevat het en het gedien om die Xhosa-sprekendes in die Ciskei as 'n verenigde front te laat optree.

Met die instelling van die nuwe bedeling in 1968 het die Gebiedsowerheid n fase betree waar hulle belangrike uitvoerende funksies begin verrig het. Hierdie funksies was almal gemik op die basiese behoeftes van die inwoners.

Gedurende die bestaan van die Gebiedsowerheid het die Liggaam getoon dat dit gereed was vir die toekenning van verdere verantwoordelikhede wat dan ook in 1972 aan die gebied toegeken is met die instelling van die Wetgewende Vergadering.

5. Evaluasie

In die voorafgaande hoofstukke is beskryf hoedat die inwoners van die Ciskei deur verskeie administratiewe stadiums beweeg het. Hul tradisionele vorm van bestuur wat in die stam hoof en sy stamraad (nKundla) gesetel was, is ondermyn en afgebreek deur die verdkeie maatreëls wat deur die ou Kaapse regering uitgevaardig is. Hierdie maatreëls het gespruit uit die verskeie oorloë, en met hul aanname is gepoog om van die kaptains se tradisionele gesag in die hande van aangestelde amptenare te plaas. Sommige van die maatreëls * wat afgekondig is, het bygedra tot die ontstaan van n "bose kringloop" van maatreëls en oorloë. Aan die een kant is maatreëls gewoonlik net na afloop van n oorlog afgekondig, d.w.s. sodanige maatreëls was die gevolg van die oorlog, terwyl aan die ander kant, n oorlog dikwels weer gevolg het na aanleiding van die aanname van sekere maatreëls d.w.s. sodanige maatreëls was die oorsaak van n nuwe oorlog.

Die eindresultaat van die verskillende goewerneurs se admini=

* Die oorsake van die oorloë was kompleks, bv. droogtes, hees=te, interne friksie tussen stamme, ens. Die belangrikste faktor was egterGROND. Meeste maatreëls het dan ook beteken dat die Xhosas grondgebied ontnem is.

stratiewe maatreëls was dat die tradisionele gesag en funksionering van die stambestuur besonder effektief ondermyn is. Gevolglik het die sosiale struktuur en morele kode ook tekens van disintegrasie begin toon.

Na die aftakeling van die kapteins se gesag is 'n radestelsel in die lewe geroep, naamlik 'n Distriksraad en Plaaslike Rade, asook 'n Algemene Raad op 'n latere stadium. In sommige gevalle is die verskynsel aangetref dat die kaptein nie eens 'n lid van die rade was nie. Hierdie was dus 'n vreemde stelsel en die plaaslike inwoners geassimileer word nie. In hoofsaak was dit vir hulle onbegryplik dat 'n persoon sonder enige tradisionele gesag beklee, verkies kon word as lid van 'n raad en dus gevolglik 'n gesagsposisie kon beklee.

Die Radestelsel het sekere inherente gebreke openbaar wat toegeskryf kan word aan die feit dat die kaptein-in-rade nie deel was van die stelsel nie. Gevolglik was dit 'n liggaam sonder wye erkenning en ondersteuning wat nie as 'n ware verteenwoordiger van die hele gemeenskap kon optree nie. Die grootste swakheid van die plaaslike rade was die feit dat hul 'n gebrek aan gesag openbaar het wat toegeskryf kan word aan die feit dat hul geen tradisionele basis gehad het nie. Hulle is van bo af ingestel en het nie evolusionêr ontwikkel nie. Die "grass roots" beginsel wat so 'n belangrike voorvereiste vir gemeenskapsontwikkeling is, het dus ontbreek.

"The council system was merely an administrative instrument of government rather than a body truly representing, understood and trusted by the Bantu people." ⁶²⁾

Tydens die opening van die 1951-sitting van die Oiskaise Algemene Raad het dr. Eiselen ⁶³⁾ onder meer verwys na die Regering se pogings in die verlede om die ontwikkeling van die Bantoe-sprekendes te reguleer en te aktiveer. Een van die metodes wat gebruik is om hierdie ontwikkelingsoogmerk te verwezenlik, was die instelling van Distriks- en Plaaslike Rade in die landelike gebiede en Adviserende Bantoe Komitees in die

stedelike woongebiede.. Vervolgens beweer hy dat die resultate van hierdie onderneming nie baie bemoedigend was nie en dat verval eerder as ontwikkeling plaasgevind het. Hy bevraagteken dan die effektiwiteit van die radestelsel as n ontwikkelingsinstrument en wys daarop dat die rade hulle grotendeels besig gehou het met kritiek op die regering.

Ten einde dr. Eiselen se bewerings te evalueer, is dit wenslik om te bepaal wat die term ontwikkeling betels. Heady wys daarop dat ———

"Development" and "modernization",, or 'modernity', are related concepts that are widely but variously used to refer to major societal transformations involving a complex of social economic, and political changes." 64)

Ontwikkeling kan dus gesien word in terme van n hele gemeenskap waar dit ekonomiese groei plus politieke en sosiale verandering sou impliseer, of dit kan gesegmenteer word in politieke of ekonomiese of kulturele ontwikkeling.. n Definisie van politieke ontwikkeling sou dus neerkom op

"a process by which a political system acquires an increased capacity to sustain successfully and continuously new types of goals and demands and the creation of new types of organizations." 65)

Op hierdie stadium wil die skrywer tog meen dat die radestelsel in n gewysigde vorm n belangrike bydrae kon lewer, veral met betrekking tot die politieke ontwikkeling van die mense ten opsigte van wie die rade ingestel was. Indien hul samestelling n balans kon handhaaf tussen verkose finansiële vermoëns aangevul is met staatshulp kon hul myns insiens n belangrike plaaslike bestuursprobleme waaraan later aandag gegee sal word.

In die lig van die kritiek vanaf regeringskant het die Minister, volgens dr. Eiselen, dit nodig gevind om n alternatiewe

stelsel in die lewe te roep ten einde Bantoe-ontwikkeling te stimuleer. Dié stelsel is die instelling van Bantoe-owerhede. Die mate van sukses behaal met hierdie onderneming sou dan bepaal of n groter en omvangryker mate van selfbestuur aan die Bantoe-owerhede toevertrou kon word.

In 1953 het dr. Verwoerd, as Minister van Bantoesake, die sitting van die Ciskeise Algemene Raad geopen en verklaar:

"Development and culture cannot be transplanted as a pre-fabricated product. The community must achieve it and can only do so by building thereat day by day with heart and hand. There is so much in your own Bantu system which merits sound development and on which your forefathers have built for the Bantu on this national foundation." 66)

Uit die aanhaling van dr. Verwoerd blyk dit duidelik dat hy ontwikkeling gelykstel aan kulturele ontwikkeling. Soos reeds aangetoon, is kulturele ontwikkeling maar een komponent van die interafhanklike komponente waaruit die hele proses van ontwikkeling bestaan. Deur die tradisionele kultuur weer op te bou, kan beteken dat ontwikkeling in die ander komponente vertraag en selfs onmoontlik gemaak word. Ten einde hierdie aspek die beste te illustreer volg n aanhaling van professor Sadie:

"Dadelik erken die ekonoom dat die ekonomiese agterlikheid van n onder-ontwikkelde volk n funksie van die totaliteit van sosiale, kulturele en religieuse instellings, sedes en gewoontes is, ----- Die afleiding wat hieruit gemaak moet word, is dat sosiale desorganisasie n voorvereiste is vir ekonomiese ontwikkeling uit die volk, deur die volk. ----- Die geskiedenis toon aan dat sodanige omskepping geensins pynloos was nie. ----- Maar ten einde te versker dat die ontwikkelingsgang sy eie momentum genereer, sodat die (blanke) toesig nie maar ad infinitum voortgesit moet word nie; ----- bly die vereiste

nog dat die sosiale inersie uitgeskakel moet word.
----- Ekonomiese ontwikkeling is nie verenigbaar met n handhawing van die tradisionele lewenswyse nie." 67)

Aangesien veral die stamowerhede n belangrike ooreenkoms in alle opsigte met die ou "Native Authority" stelsel in die voormalige Britse gebiede in Afrika toon, is dit baie insigwend om op hierdie stadium te let op beide die ontstaan van en uitgang en verval van die "Native Authority" stelsel en om daarop te wys watter van hierdie redes ook toepaslik gemaak kan word op die stamowerhede.

As gevolg van koste-oorwegings in die voormalige Briktsse gebiede in Afrika, het die owerhede besluit om gebruik te maak van n stelsel van "indirect rule" wat in beginsel neergekom het op die aanwending van naturelle-opperhoofde en stamowerhede as instrumente van plaaslike bestuur.

Hierdie stelsel kan geassosieer word met Sir Theophilus Shepstone se administrasie in Natal en dié van Lord Lugard in Noord-Nigerië wat daarna deur veral Sir Donald Cameron verder ontwikkel is.

Wat Shepstone 68) betref, het hy besluit om n stelsel te gebruik waarmee die inboorlinge vertrouwd was, maar aangesien die stamstelsel tot n groot mate verwoes was, het hy dit rekonstrueer, want

"----- we can substitute no system of management half so effective even at ten times the cost." 69)

Lord Lugard het die beleid van indirekte bewind as volg gedefinieer:

"The system of Native Administration in ----- Northern Nigeria had been based on the authority of the Native Chiefs. The policy was ----- that these Chiefs should govern their people, not as independent but as dependent Rulers. While they themselves are controlled in accordance with that policy by themselves." 70)

Gray Cowan ⁷¹⁾ onderskei tien redes vir die geleidelike verval van die "Native Authority" stelsel:

(i) Die stelsel het n onvermoë getoon om aan te pas by die veranderende behoeftes van die gemeenskap. Mettertyd was daar n doelgerigte regverdiging en beskerming van die stelsel ter wille van die stelsel self en nie ter wille van die effektiwiteit daarvan nie;

(ii) Die toekomstige doel en rol van die N.A.'s is nooit bepaal nie en n onafhanklikheid en die politieke bewustheid en aktiewe kieserskorps wat daarmee gepaard gegaan het, het verkose liggame bo-oor die ou stelsel verskyn: Hierdie rede gaan n akute probleem skep na die Ciskei se beoogde onafhanklikheid;

(iii) die blankes se gebrek aan kennis van tradisionele politieke organisasies en die wanbegrip wat daar aangaande die kaptein se posisie geheers het. Die kaptein was tradisioneel nie die heerser van sy mense nie, maar hul segsman. Hierdie probleem kom ongelukkig ook tot n groot mate in die Ciskei voor. As daar gelet word op die getal stamowerhede, word dit baie duidelik dat hierdie owerhede tradisioneel onmoontlik almal kapteinskappe kon gewees het. Die basis wat gebruik is ter vasstelling van die stamowerhede was die ou lokasies met hul hoofmanne. Hierdie argument word versterk deur die feit dat daar tot op die hede nog kapteinskappe erken word. Die jongste voorbeeld hiervan in die Ciskei is die erkenning van mnr. S.M. Burns-Ncamashe as Kaptein van die AmaGwali in die Tyumievally.

(iv) Die verkeerde aanvaarding dat daar by die "Native Authorities" n positiewe strewe na vooruitgang was. Hierdie oogmerk is veral in die wiede gery deur die konserwatiewe kapteins. Hierdie probleem is ook toepaslik op die Ciskei. Tydens die beplanning van die Ciskei in woongebiede, landerye en weivelde het die landbouvoorligters geweldige toestand van sommige konserwatiewe kapteins ondervind.

(v) Die aanvaarding dat hierdie instellings meer gewild sou word, was ongegrond. Ten opsigte van hierdie aspek kan die Ciskei se stamowerhede in twee kategorieë verdeel word, nl. dié in die stedelike gebiede waar die stamowerhede se gewildheid aan die afneem is, en dié in die landelike gebiede waar die meer konserwatiewe bevolking groot voorstanders van die owerhede is. Die voorspelling kan dus met veiligheid gemaak word dat namate die Ciskei ontwikkel, meer dorpe gestig sal word, want dorpsstigting en stedelike ontwikkeling is 'n belangrike determinant en komponent van modernisasie. Hierdie stedelike ontwikkeling sal dan 'n verwagte negatiewe invloed hê op die gewildheid van stamowerhede, omdat die bevolking in sulke komplekse uiteraard van verskillende stamlojaliteite afkomstig is.

(vi) 'n Inherente swakheid van die stelsel was die feit dat dit nie plek gebied het aan die opgevoede middelklas nie. In die Ciskei sal hierdie rede in die toekoms in 'n toenemende mate op die voorgrond tree, veral met die reeds genoemde stedelike ontwikkeling wat 'n middelklas tot hoërklas van handelaars, onderwysers en ander professionele persone gaan oplewer.

(vii) Die "Native Authorities" was onbevoeg om veral na die Tweede Wêreldoorlog die dienste te verskaf wat tred moes hou met die nuwe eise van ontwikkeling en veral op tegnologiese vlak het hul 'n baie groot leemte openbaar. In hierdie sin kan dus gemeld word dat die stamowerhede a.g.v. hul klein getalle en beperkte finansiële vermoë aan dieselfde beperkings onderhewig is.

(viii) In teorie was dit 'n opleidingsveld vir plaaslike bestuur, maar die "Native Authorities" het nie die geleentheid gebied vir direkte uitdrukking van eise of vir opleiding van tegniese personeel op die breë vlak nie. Die stamowerhede openbaar dieselfde gebreke.

(ix) Die aard van die wetlike bevoegdheid het gelei tot versterking van die "District Officer" se pligte en dus inderdaad

tot direkte bewind of tot sentralisering van bevoegdhede. Ten opsigte van die stamowerhede speel die Bantoesakekommissaris 'n baie groot rol en, soos reeds gemeld, word die beheer van stam- en gemeenskapsowerhede se finansies oorgedra aan die Departement van Owerheidsake en Finansies ingevolge die bedeling van 1969. Hierdie stap kom neer op 'n ingrypende sentralisering van plaaslike bestuur.

(x) Die "District Officer" se uitvoerende pligte is vermeerder a.g.v. die inwoners se stryd oor die aard van "Native Authorities".

Kirk-Greene ⁷²⁾ beklemtoon die feit dat die stelsel nie toe-
paslik was op verwesterde naturelle nie, want hulle was aan-
hangers van die demokratiese behinsels van bestuur. Die stel-
sel het geen voorsiening gemaak vir die politieke ontwikkeling
van die gebied as 'n geheel nie. Die volgende aanhaling illus-
treer die posisie baie goed:

"Local government machinery is required for the
administration of plans for progress in the econo-
mic and social fields, while an outlet is required
for the growing political consciousness of the
ordinary people." ⁷³⁾

Hailey ⁷⁴⁾ se kritiek teen die stelsel kom daarop neer dat
die distrikshoofde te min opvoedkundige kwalifikasies en
ondervinding het om hul take na behore te verrig en dat die
inwoners geen metode het om hul menings te lug of hul besware
te opper nie. Nog 'n rede is dat Regeringskontrole oor die
werking van "Native Authorities" onnodig streng geword het na
1945, want so het die "District Officers" eers besluite geneem
en daarna die betrokke "Native Authority" geraadpleeg.

Andrew Cohen ⁷⁵⁾ sê dat die eenhede van plaaslike bestuur in
sommige gebiede te klein was en verder is van die veronder-
stelling uitgegaan dat daar onbeperkte tyd was waartydens die
stelsel onder Britse beheer kon groei en ontwikkel.

Howman 76) maak die stelling dat die "Native Authorities" ingestel is om die tradisionele aan te pas en juis daarom was dit staties, maar geld, handel, sendelinge en skole was besig om die ou stam- en verwantskapsorganisasies af te breek en om modernisering bekend te stel. Vir hierdie doel is dit Buell 77) se vaste oortuiging dat daar aanvanklik van blanke amptenare gebruik gemaak moet word om nie alleen die werk te verrig nie, maar om veral die natuurlike opleiding te verskaf en in dié opsig skiet die "Naturelle Authorities" ver te kort, want

"----- as soon as really effective enforcement of modern services is desired resort must be had to non-traditional personnel, and the traditional care of the N.A. may be expected to wither away, or become a figure head in local government." 78)

1. Hammond-Tooke, D.: Command or Consenses: The Development of Transkeian Local Government, 1975, bl. 109.
2. A.w., bl. 117-123.
3. Olivier, H.J.J.: Die Privaatreg van die Suid-Afrikaanse Bantoe, 1969; bl. 414.
4. Wilson, M., Kaplan, S., Walton, E.M., Maki, T.: Keis-kamahoek Rural Survey, 1952, bl. 28.
5. Hammond-Tooke, D.: a.w., bl. 96.
6. Department of Bantu Administration and Development: Memorandum for the Guidance of Bantu Authorities, 1962-'63, bl.1.
7. Jeppe, W.J.O.: Die Ontwikkeling van Bestuursinstellings in die Westelike Bantoegebiede (Tswanatusland), 1970, bl. 152-155.
8. Howman, R.: African Local Government in British East and Central Africa (Principles and Practice), 1963, Part VI, bl. 14.
9. Department of Bantu Administration and Development: a.w., bl. 3.

10. Wraith, Ronald: Local Government in West Africa, 1964, bl. 85.
11. Roberts, Stephen H.: The History of French Colonial Policy, 1870-1925, 1963, bl. 110-111.
12. Akpan, E.E.: The Development of Local Government in Eastern Nigeria, 1965, bl. 120.
13. Humes, S. and Martin, Eileen M.: The Structure of Local Governments throughout the World, 1961, bl. 1-2.
14. Wraith, Ronald: a.w., bl. 29.
15. Dryden, Stanley: Local Government in Tanzania. Part I, 1967, bl. 110.
16. Cowan, L. Gray: Local Government in West Africa, 1959, bl. 123-124.
17. A.w., bl. 124.
18. Wraith, Ronald: a.w., bl. 31.
19. Awa, Eme O.: Federal Government in Nigeria, 1964, bl. 306.
20. Cowan, L. Gray: a.w., bl. 158-159.
21. Burke, Fred G.: Local Government and Politics in Uganda, 1964, bl. 42.
22. Awa, Eme O.: a.w., bl. 309.
23. Wraith, Ronald: a.w., bl. 38-39.
24. A.w., bl. 167.
25. Humes, S. and Martin, Eileen, M.: a.w., bl. 12.
26. A.w., bl. 17-18.
27. A.w., bl. 28.
28. Wraith, Ronald: a.w., bl. 18.
29. Humes, S. and Martin, Eileen M.: a.w., bl. 18.
30. Nowman, R.: a.w., Part II, bl. 1.
31. Departement van Inligting: Die Konstitusionele Ontwikkeling in die Ciskei, 1970, bl. 36.
32. Kotze, D.A.: Plaaslike Bantoebestuursliggame in die Transkei, Basoetoeland en Suid-Rhodesië, 1964, bl. 177-181.
33. Ciskeise Gebiedsowerheid: Verslag van Verrigtinge, 1971-sessie, bl. 105.

34. Jeppe, W.J.O.: a.w., bl. 56.
35. Cameron, I.D. and Cooper, B.K.: The West African Councilor, 1961, bl. 44-45.
36. Wraith, Ronald: a.w., bl. 16-17.
37. Cameron, I.D. and Cooper, B.K.: a.w., bl. 47 e.v.
38. Jeppe, W.J.O.: a.w., bl. 63.
39. Heisler, Helmuth: Continuity and Change in Zambian Administration, 1965, bl. 186.
40. Howman, R.: a.w., Part VI, bl. 21.
41. Ciskeise Gebiedsowerheid: Verslag van Verrigtinge, 1968-sessie, bl. 40-41.
42. Akpan, E.E.: a.w., bl. 122.
43. Wraith, Ronald: a.w., bl. 99-102.
44. Howman, R.: a.w., Inleiding, bl. 13.
45. Cowan L. Gray: a.w., bl. 209.
46. Kirk-Freene, A.H.M.: The Principles of Native Administration in Nigeria. Selected Documents 1900-1947, 1965, bl. 242-245.
47. Jeppe, W.J.O.: a.w., bl. 84.
48. Wraith, Ronald: a.w., bl. 109.
49. Cameron, I.D. and Cooper, B.K.: a.w., bl. 211.
50. Ciskeise Gebiedsowerheid: Verrigtinge tydens Spesiale Sessie, 1967, 6-7.
51. A.w., bl. 5-6.
52. Ciskeise Gebiedsowerheid: 1968-sessie, bl. 39.
53. Ciskeise Gebiedsowerheid: 1969-sessie, bl. 22.
54. Ciskeise Gebiedsowerheid: 1971-sessie, bl. 83.
55. Ciskeise Gebiedsowerheid: 1969-sessie, bl. 19.
56. Ciskeise Gebiedsowerheid: 1968-1971 sessies.
57. Ciskeise Gebiedsowerheid: 1971-sessie, bl. 160.
58. A.w., bl. 208-209.
59. Ciskeise Gebiedsowerheid: 1969-sessie, bl. 70.

60. Ciskeise Gebiedsowerheid: 1970-sessie, bl. 91.
61. Ciskeise Gebiedsowerheid: 1971-sessie, bl. 146.
62. Department of Banty Administration and Development: a.w., bl. 1.
63. Ciskeian General Council: Proceedings and Reports of Select Committees of the Session of 1951, bl. 17.
64. Heady, Ferrel: Public Administration: A Comparative Perspective, 1966, bl. 30.
65. Diamant, A.: Bureaucracy in Developmental Movement Regimes: A Bureaucratic Model for Developing Societies, 1964, bl. 5.
66. Ciskeian General Council: Proceedings and Reports of Select Committees of the Session of 1953, bl. 17.
67. Sadie, J.L.: Tempo van Ekonomiese Ontwikkeling in die Bantoegebiede - Kommentaar, 1959, bl. 79.
68. Welsh, David: The Roots of Segregation. Native Policy in Colonial Natal, 1845-1910, 1971, bl. 20.
69. A.w., bl. 116.
70. Crowder, Michael: The Story of Nigeria, 1962, bl. 217.
71. Cowan, L. Gray: a.w., bl. 24-31.
72. Kirk-Greene, A.H.M.: a.w., bl. 18, 28, 120, 170, 195.
73. A.w., bl. 246.
74. Hailey, Lord: Native Administration in the British African Territories. Part III, West Africa: Nigeria, Gold Coast, Sierra Leone, Gambia, 1951, bl. 96, 183.
75. Cohen, Sir Andrew: British Policy in Changing Africa, 1959, bl. 25-26.
76. Howman, R.: a.w., Part III, bl. 35.
77. Buell, R.L.: The Native Problem in Africa, Vol. One, 1965, bl. 725.
78. Howman, R.: a.w., Part IV, bl. 36.

HOOFSTUK 5 DIE CISKEI AS SELFREGERENDE GEBIED

1. Agtergrond

Met die instelling van die Gebiedsowerheid in 1968 het die Ciskei konstitusioneel so ver gevorder as wat die Wet op Bantoe-owerhede van 1951 voorsiening gemaak het. Op hierdie stadium het daar n behoefte ontstaan vir bykomende wetgewing om die voortdurende proses van opleiding in die ingewikkeldhede van staatsbestuur voort te sit.

Gedurende 1971 is die Grondwet van die Bantoetuislande, 1971 (Wet No. 21 van 1971) op die wetboek geplaas. Hierdie Wet maak voorsiening vir twee stadiums van ontwikkeling. Die eerste stadium maak voorsiening vir die instelling van n wetgewende vergadering ter vervanging van die gebiedsowerheid. Gedurende die tweede stadium kan n gebied waarvoor n wetgewende vergadering ingestel is na raadpleging tot n selfregerende gebied verklaar word. Laasgenoemde kom neer op die dieselfde konstitusionele status as die sogenaamde "Transkeibedeling".

n Selfregerende gebied sal groter regsbevoegdheid hê in die sin dat dit wette van die Parlement kan wysig of herroep in soverre sodanige wetgewing strydig is met aangeleenthede waaroor die betrokke Tuislangregering die bevoegdheid verkry om self wette te maak.

2. Die Ciskeise Wetgewende Vergadering

In April 1971 is n mosie in die Gebiedsowerheid aangeneem wat as volg geformuleer was:

"Dat volgens die mening van hierdie Gebiedsowerheid die Uitvoerende Raad oorweging behoort te skenk aan

die wenslikheid om, nadat hulle geraadpleeg is, aanbevelings aan die Republikeinse Regering te doen vir die toepassing van die bepalings van die Grondwet van die Bantoe tuislande, 1971 (Wet No. 21 van 1971) op die volgende wyse:

- (a) Dat n Wetgewende Vergadering, kragtens Afdeling I van genoemde Wet, geskep word vir die gebied waarvoor die Gebiedsowerheid tot stand gekom het;
- (b) Dat die Wetgewende Vergadering en die Uitvoerende Raad saamgestel word op die wyse waarvoor voorsiening gemaak is in die Ciskeise Gebiedsowerheidsregulasies vervat in Bylae C van Proklamasie No. R143 van 1968, verwysende na die Gebiedsowerheid;
- (c) Dat die lede, Voorsitter, Ondervoorsitter, die Hoofuitvoerende Raadslid en Raadslede van die Gebiedsowerheid wat ampte beklee onder die bepalings van genoemde regulasies soos op die Wetgewende Vergadering van toepassing met die voorbehoud dat die ampstermyn van n persoon wat n lid van die Wetgewende Vergadering word, sal verstryk op die datum waarop sy ampstermyn as lid van die Gebiedsowerheid sou verstryk het, as die Wetgewende Vergadering nie tot stand gekom het nie." 1)

Kragtens Proklamasie R118 van 21 Mei 1971 is n Wetgewende Vergadering ten opsigte van die Ciskei ingestel. Soos uit bogenoemde mosie afgelei kan word, is die status quo in n groot mate gehandhaaf met die oorskakeling van die Gebiedsowerheid na die Wetgewende Vergadering. Die belangrikste verandering het egter ten opsigte van die wetgewende bevoegdhede plaasgevind.

vir die uitoefening van sy bevoegdhedes;

(15) n Direkte belasting op burgers of die inkomste van burgers, of op eiendom geleë in die gebied;

(16) Gelde betaalbaar vir dienste gelewer deur n departement of n stam- of streeksowerheid;

(17) Die diensvoorwaardes van lede van die wetgewende vergadering en die belê van n sessie daarvan met alles wat daarmee gepaard gaan;

(18) Die personeelaangeleenthede van persone in diens van die departemente;

(19) Bedwelmende drank;

(20) Die aanstelling en werksaamhede van vrederegters en kommissarissen van ede;

(21) Die beskerming van lewe, persone en eiendom en die voorkoming van dieremishandeling;

(22) Die beheer en administrasie van die personeel of dié deel van die Polisiemag wat in die betrokke gebied gestasioneer is en deur die Minister van Polisie aan die regering van die gebied oorgedra is;

(23) Die bereddering van bestorwe boedels en aangeleenthede rakende erfopvolging ten opsigte van burgers;

(24) Nedersetting, registrasie van aktes en opmetings, maar nie trigonometriese opmetings nie;

(25) Die reëling en beheer van padverkeer met enkele uitsonderings;

(26) Geboortes, sterftes, huwelike en gebruikelike verbindings ten opsigte van burgers;

(27) Aangeleenthede rakende stamverdeling, stamerkenning, erkenning, aanstelling en diensvoorwaardes van kapteins en hoofmanne. (In aangeleenthede rakende hoofkapteins en kapteins, moet die goedkeuring van die Staatspresident vooraf verkry word);

(28) Die stigting, instandhouding en bestuur van dorpe, onderworpe aan die goedkeuring van die Minister;

(29) Die registrasie en beheer van honde;

(30) Munisipale instellings, stam- en streeksowerhede en ander plaaslike instellings van so n soortgelyke aard;

(31) Die invordering van en beheer oor alle inkomste en

gelde wat aan die betrokke Regering of aan n stam- of streeks-
owerheid toeval;

(32) Die oplê van strawwe weens n oortreding van n wet
van die wetgewende vergadering;

(33) n Aangeleentheid wat die Staatspresident by prokla-
masie in die Staatskoerant verklaar dat dit binne die bevoegd-
heid van die betrokke wetgewende vergadering val.

(b) In n wetvoorsiening kan maak vir die wysiging of her-
roeping van n wet (uitgesonderd n Wet van die Parlement) vir
sover dit op so n aangeleentheid betrekking het;

(c) In so n wet met die goedkeuring van die Staatspresident,
voorsiening kan maak vir die toepassing daarvan op burgers
wat buite die gebied, maar binne die Republiek, woon.

Ofskoon bogenoemde wetgewende bevoegdhede ongetwyfeld n groot
mate van outonomie en selfbeskikking verteenwoordig en n groot
administratiewe verbetering op die Gebiedsowerheid toon, moet
dit nie uit die oog verloor word dat Artikel 3(2) van Wet 21
van 1971 bepaal dat alvorens n wet van krag is, dit eers deur
die Staatspresident goedgekeur en in die Staatskoerant bekend
gemaak moet word.

Benewens hierdie beperking op die wetgewende bevoegdheid van
die Wetgewende vergadering, is daar voorts sekere aangeleent-
hede wat uitgesluit is van die wetgewende bevoegdheid van n
wetgewende vergadering. Hierdie aangeleenthede is:

- (1) die instelling, beheer, beweging of verrigtings van n
voltydse of deeltydse of n kwasi-militêre eenheid of
organisasie van n militêre aard;
- (2) die registrasie, oprigting en beheer van fabriek vir die
vervaardiging van wapens, ammunisie of ontplofbare stowwe;
- (3) die aanstelling, akkreditering en erkenning van diplo-
matieke en konsulêre beamptes en die aangaan van inter-
nasionale verdrae en ooreenkomste;
- (4) die beheer, organisasie, administrasie en bevoegdhede van

n Polisiemag van die Republiek. (Sien in dié verband punt 22 in die voorafgaande afdeling oor die wetgewende bevoegdheids);

- (5) Pos-, telegraaf-, telefoon-, radio- en televisiedienste;
- (6) spoorweë, hawens, nasionale paaie en burgerlike lugvaart;
- (7) die binnegaan van die betrokke gebied deur ander persone as burgers;
- (8) valuta, openbare lenings, bankwese en die beheer van effektebeurse en van finansiële instellings;
- (9) doeane- en aksynsbelasting en die beheer en bestuur van doeane en aksyns;
- (10) die wysigings, herroeping of vervanging van Wet Nr. 21 van 1971.

Artikels 6 tot 10 het betrekking op die finansies van n Wetgewende vergadering. Van die belangrikste bepalinge in hierdie verband is die gelde betaalbaar in die inkomstefonds wat sal bestaan uit:

- (1) belastinge, heffings en gelde betaalbaar deur n burger ingevolge die Wet op Bantoebelasting, Nr. 92 van 1969;
- (2) maatskappybelasting ten opsigte van n private maatskappy in die gebied waarin burgers n beherende aandeel het;
- (3) boedel- of suksessiebelasting ten opsigte van die boedel van n burger;
- (4) alle inkomste soos lisensiegelde, belastinge, kantoorgelde, boetes, verbeurings, huurgelde en ander gelde verkry uit aangeleenthede ten opsigte waarvan die Wetgewende vergadering wette kan maak;
- (5) n jaarlikse toekenning betaalbaar uit die Gekonsolideerde Inkomstefonds van die Republiek;
- (6) enige addisionele som geld bewillig deur die Parlement.

n Belangrike bepaling is dié vervat in Artikel 11 van Wet Nr. 21 van 1971 wat bepaal dat die pligte, bevoegdheids, gesag en werksaamheids van hoofkapteins, kapteins en hoofmanne van krag bly. In hierdie verband het die Kommissaris-Generaal dan ook tydens die 1971-sessie van die Gebiedsowerheid verklaar dat

"----- hierdie hele ontwikkeling (is) gebaseer op Bantoe-owerhede. Bantoe-owerhede is steeds die belangrikste deel van hierdie Vergadering en in die Bantoe-owerhede opset is die kaptein die as waarom die owerheid draai. ----- dit (moet) in gedagte gehou word dat geen toekomstige konstitusie vir die mense aanvaarbaar sal wees nie, indien dit nie die stelsel van kapteinskappe in die deelneming aan die werksaamhede van die Huis, in gedagte hou nie." 2)

Betreffende die regspleging van die gebied, bepaal Artikel 14 dat die bestaande howe bly voortbestaan. Van belang in hierdie verband is die wetgewende bevoegdheid van die Wetgewende Vergadering om 'n laerhof in te stel. Artikel 15(1)(a) maak voorsiening daarvoor dat 'n laerhof wat aldus ingestel is nie die jurisdiksie, bevoegdhede, pligte en werksaamhede van 'n landdroshof ingestel kragtens die Wet op Landdroshowe, Nr. 32 van 1944 oorskry nie.

Artikel 16 maak voorsiening vir die installing van 'n regeringsdienskommissie bestaande uit drie persone wat deur die Uitvoerende Raad aangestel word.

Gedurende die veertien maande wat die Wetgewende Vergadering bestaan het, het sekere belangrike ontwikkelinge plaasgevind in die departementele administratiewe opset. Vervolgens sal kortliks gewys word op die belangrikste van dié veranderings en die departemente wat daarby betrokke was.

Departement Owerheidsake en Finansies

Geskiedenis is gedurende Oktober 1971 gemaak toe 'n referendum in die Ciskei gehou is. Demokratiese beginsels is vooropgestel toe dit aan die inwoners van die Glen Greydistrik oorge laat is om te besluit of Glen Grey by die Transkei moet amalgameer of deel van die Ciskei moet bly. Die inwoners het laasgenoemde verkies met 'n meerderheid van 37 842 teenoor 6 634 stemme.

Die Uitvoerende Raad is herskommel en die volgende veranderinge het plaasgevind:

- (1) Raadslid Sebe vanaf Onderwys en Kultuur na Landbou;
- (2) Raadslid Mtoba vanaf Justisie na Onderwys en Kultuur;
- (3) Raadslid Vanqa vanaf Landbou na Justisie.

In dié verband was veral die verskuiwing van Raadslid Sebe vanaf die belangrike Onderwys en Kultuur-portfeulje na die minder belangrike Landbou van besondere betekenis in die lig van toekomstige party politieke ontwikkeling.

Die stelsel van finansiering waarvolgens 'n jaarlikse toekenning van die Suid-Afrikaanse Bantoe-trustfonds ontvang is, is vervang deur 'n jaarlikse statutêre toekenning uit die Gekonsolideerde Inkomstefonds van die Republiek, plus 'n addisionele som wat jaarliks deur die Republikeinse Parlement bewillig word. Na aanleiding van hierdie veranderinge het die inkomste vir die finansiële jaar 1972/73 met R1 458 500 toegeneem. 3)

Departement van Gemeenskapsake

Die volgende betekenisvolle veranderinge het in hierdie departement plaasgevind sedert die instelling van die Wetgewende Vergadering:

- (1) Die nuwe organisasie bekend as die Ciskeise Regeringsdiens is in die lewe geroep. Sowat 800 Ciskeise personelede is van die Departement van Bantoe-Administrasie en -Ontwikkeling oorgeplaas;
- (2) Ingevolge 'n nuwe pensioenwet van die Republiek het Ciskeise regeringsamptenare nou hul eie pensioenfonds. Halfgeskoolde werkers wat voorheen van pensioenvoordele uitgesluit was, word ook nou bevoordeel;
- (3) Personeelregulasies is aangekondig terwyl 'n personeelkode opgestel word;
- (4) 'n Personeel-Advieskomitee bestaande uit drie lede is in die lewe geroep. Dit is die voorloper van die Regeringsdienskommissie;
- (5) 'n Regeringsdienswet sal gedurende die 1972-sessie aange-

neem word.

Die personeel het gedurende die tydperk 1969-1972 toegeneem van 800 tot 1 027. n. Verblywende aspek is die versnelde vervanging van gesekondeerde amptenare deur Ciskeiers. Gedurende 1968 het gesekondeerde amptenare 25% van die poste beklee teenoor 19% in 1972. Terwyl hierdie syfers n. afname van 6% verteenwoordig, sou die persentasie substansiële lokalisasie nader aan 10% wees aangesien dit in gedagte moet gehou word dat die personeel met 20% toegeneem het..

Departement van Onderwys en Kultuur

Die Departement het besluit om die volgende beginsels te aanvaar aangaande die algemene onderwysbeleid:

- "1. The aims of all our education shall be broad and noble and comprehensive: it shall be christian in the first place but also national in the fullest sense of the word; it shall encompass the whole child: -----
2. our teachers shall be trained efficiently; they shall be competent in modern methods and skills and techniques; the conditions of service for our teachers shall be the best we can afford so ----- to draw the best possible human labour;
3. our school buildings shall be suitable and sufficient;
4. our education shall be comprehensive and ----- varied to train for every direction and need demanded by our national economic, social and political development;
5. our education shall train and develop the talents and full potential of every child to its maximum." 4)

Die Uitvoerende Raad het besluit dat die Ciskei voort sal gaan om die skakel met die Sentrale Departement van Bantoe-Onderwys te behou. Die Ciskeise Departement sal die volgende funksies onafhanklik uitvoer:

- (1) Die administrasie en instandhouding van onderwysfasiliteite wat reeds bestaan en die uitbreiding van sodanige fasiliteite.
- (2) Die indiensneming, beheer, verplasing en ontslag van onderwysers.
- (3) Die besoldiging van onderwysers. Voorlopig word dit nog deur die Sentrale Departement op 'n agentskapsbasis gedoen.
- (4) Die voorsiening van skoolgeboue en koshuise op senior sekondêre vlak in samewerking met die Departement van Werke en op 'n junior sekondêre en primêre vlak deur subsidie op 'n Rand-vir-Rand-basis.
- (5) Die voorsiening van goedgekeurde boeke, hulpmiddels en ander materiaal wat benodig mag word.
- (6) Verhoudings met plaaslike onderwysowerhede soos skoolkomitees en -rade.
- (7) Die dag-tot-dag beheer van skole deur inspeksiedienste.
- (8) Die toekenning van beurse.

Die Sentrale Departement verrig 'n koördinerende funksie in verband met die volgende professionele aangeleenthede:

- (1) Salarisse en diensvoorwaardes van onderwysers word onderling bepaal. Aangesien onderwysers voortdurend tussen die Ciskei en die Blanke gebiede beweeg is hierdie reëling onvermydelik. Dit word verder ook genoodsaak deur dat die Sentrale Regering vir die onmiddellike toekoms die meeste fondse sal voorsien.
- (2) Oorhoofse beplanning van onderwysfasiliteite op senior sekondêre vlak (veral as koshuise betrokke is), onderwysopleiding en beroeps- en tegniese opleiding word in samewerking met die Sentrale Departement gedoen, veral omdat dit in bogenoemde aangeleenthede noodsaaklik is om 'n balans tussen die verskillende gebiede te handhaaf.

- (3) Onderwysstandaarde moet behou word. n Uniforme standaard ten opsigte van basiese kursusse, leerplanne en finale eksamens kan die beste deur die Sentrale Departement beheer word.

In die orige, meer tegniese, departemente het geen ingrypende veranderings voorgekom nie.

3. Selfregering

Soos reeds gemeld, het die Grondwet van die Bantoe-tuislande voorsiening gemaak vir twee fases van konstitusionele ontwikkeling. Nadat die Ciskeise Wetgewende Vergadering op 1 Junie 1971 ingestel is, is daar kort daarna besluit dat die tyd ryp is om ook die tweede fase te betree, nl. dié van selfregering.

Artikel 26(1) van bogenoemde Wet maak voorsiening daarvoor dat n Wetgewende Vergadering die Staatspresident kan versoek om by n Proklamasie in die Staatskoerant die gebied van die betrokke Wetgewende Vergadering tot n selfregerende gebied te verklaar.

In die geval van die Ciskei is hierdie prosedure dan ook gevolg en die gebied is as n selfregerende gebied verklaar kragtens Proklamasie No. R187 van 28 Julie 1972.

Die gebied waarvoor selfregering ingestel is, behels die volgende areas:

(a) Die gebiede bedoel in Artikel 25(1) van die Bantoe-Administrasiewet, No. 38 van 1927, gelees met Artikel 21(1) van die Bantoe-trust en -grond Wet, No. 18 van 1936, en geleë binne die volgende distrikte:

- (1) Mdantsane;
- (2) Zwelitsha;

- (3) Hewu;
- (4) Victoria-Oos;
- (5) Herschel;
- (6) Keiskammahoek;
- (7) Peddie;
- (8) Middledrift;
- (9) Glen Grey; en

(b) die gebied van die Zibulastamowerheid, distrik Stutterheim, ingestel kragtens Goewermentskennisgewing 1642 van 25 Oktober 1963.

Die Wetgewende Vergadering van die selfregerende gebied bestaan uit 50 lede synde

(a) die Hoorkaptein;

(b) nege-en-twintig kapteins synde die kapteins van die stamme ten opsigte waarvan die volgende stamowerhede ingestel is:

- (1) die Amantindestamowerheid in die distrik Zwelitsha;
- (2) die Amagaselastamowerheid in die distrik Zwelitsha;
- (3) die Amahlekestamowerheid in die distrik Zwelitsha;
- (4) die Imiqhayistamowerheid in die distrik Zwelitsha;
- (5) die Imidushanestamowerheid in die distrik Zwelitsha;
- (6) die Zibulastamowerheid in die distrik Stutterheim;
- (7) die Zulukamastamowerheid in die distrik Hewu;
- (8) die Batlokwestamowerheid in die distrik Herschel;
- (9) die Amavundlestamowerheid in die distrik Herschel;
- (10) die Myemanestamowerheid in die distrik Herschel;
- (11) die Basothostamowerheid in die distrik Herschel;
- (12) die Hlubistamowerheid in die distrik Herschel;
- (13) die Amaqwathistamowerheid in die distrik Herschel;
- (14) die Tyefustamowerheid in die distrik Peddie;
- (15) die Mareledwanastamowerheid in die distrik Peddie;
- (16) die Amahlubistamowerheid in die distrik Peddie;
- (17) die Bhelestamowerheid in die distrik Peddie;
- (18) die Njokwenistamowerheid in die distrik Peddie;

- (19) die Dabistamowerheid in die distrik Peddie;
- (20) die Msutustamowerheid in die distrik Peddie;
- (21) die Nowawestamowerheid in die distrik Mdantsane;
- (22) die Amagqunukwebestamowerheid in die distrik Middledrift;
- (23) die Gaika-Mbostamowerheid in die distrik Middledrift;
- (24) die Halastamowerheid in die distrik Glen Grey;
- (25) die Geinastamowerheid in die distrik Glen Grey;
- (26) die Mhlontlostamowerheid in die distrik Glen Grey;
- (27) die Keiskammahoek-Noordstamowerheid in die distrik Keiskammahoek;
- (28) die Tyumiestamowerheid in die distrik Victoria-Oos;
- (29) die Gagastamowerheid in die distrik Victoria-Oos;

(c) twintig lede verkies deur die burgers wat geregtig is om te stem.

Die nege distrikte waaruit die selfregerende gebied van die Ciskei bestaan, is kiesafdelings vir die verkiesing van lede vir die Wetgewende Vergadering. Die getal lede ten opsigte van elke kiesafdeling moet deur die Kabinet bepaal word en moet in verhouding wees tot die aantal geregistreerde kiesers in so n kiesafdeling. Die voorbehoudsbepaling is dat minstens een lid ten opsigte van elke kiesafdeling verkies moet word.

Die eerste registrasie van Ciskei kiesers vir die eerste algemene verkiesing in die Ciskei vind gedurende Augustus tot Oktober 1972 plaas. Tydens hierdie registrasie is daar altesaam 480 801 persone geregistreer. Die eerste verkiesing vind plaas op 21 Februarie 1973, terwyl dit buite die Ciskei gedurende die periode 19-23 Februarie plaasvind.

Nog n mylpaal in die ontwikkelingsgeskiedenis van die Ciskei was die uitreiking van burgerskapsertifikate aan die begin van 1972.

Die uitvoerende gesag is gesetel in n kabinet wat as volg saamgestel is:

1. Hoofminister en minister van Finansies.
2. Minister van Binnelandse Sake.
3. Minister van Onderwys.
4. Minister van Justisie.
5. Minister van Landbou en Bosbou.
6. Minister van Paaie en Werke.

n Belangrike bepaling in Proklamasie No. R 187 van 1972 is Regulasie 31 wat lui dat:

"Die Hoofkaptein of n kaptein in die Ciskei geniet die persoonlike status wat hy tot nog toe geniet het, en hy het ten opsigte van seremoniële en stamangeleenthede en by seremoniële geleenthede binne sy stamgebied voorrang bo die Hoofminister en ministers, behalwe ten opsigte van aangeleenthede of geleenthede wat in verband staan met die werksaamhede van die Wetgewende Vergadering." 4)

Die belangrikheid van n bykans soortgelyke bepaling is reeds beklemtoon tydens die bespreking van die Wetgewende Vergadering.

Diverse bepalings rakende die Ciskei as selfregerende gebied bepaal ondermeer dat die Xhosa-taal as bykomende amptelike taal erken word met die voorbehoudsbepaling dat Sesotho ook vir regerings-, wetgewende, geregtelike en administratiewe doeleindes gebruik kan word.

Op hierdie stadium is dit nog te kort na die instelling van die nuwe konstitusionele ontwikkeling om n objektiewe waarde-bepaling daaroor te vorm. Ewe-eers kan daar nie met akkuraatheid bespiegel word oor toekomstige konstitusionele ontwikkelinge nie, aangesien die Ciskei, in terme van bestaande wetgewing die maksimum konstitusionele ontwikkeling bereik het.

1. Ciskeise Gebiedsowerheid; Verslag van Verrrigtinge,
1971-sessie, bl. 54.
2. A.w., bl. 65.
3. Ciskeian Legislative Assembly; Record of Proceedings
First Session of the First Ciskeian Legislative Assembly,
bl. 97.
4. A.w., bl. 146.

HOOFSTUK 6 SAMEVATTING

In die voorafgaande hoofstukke is gepoog om n kronologiese weergawe te konstrueer van die Ciskei se ontwikkeling op administratiewe gebied. Daar is aangetoon dat die gebied na aanvanklike snelle ontwikkeling n periode van stagnasie beleef het voordat dit weer in pas gebring is met die res van die Bantoegebiede.

Volgens Guy Hunter:

"There is a rough natural history of the development of administration reflecting the growth of societies in economic complexity and civic consciousness, and the range of services which government is expected to provide. There are variants in this evolution, adapted to the pressures of environment; but it is possible to pick out certain sequences of growth which are common to many countries and periods." 1)

Vervolgens sal Hunter se stadiums van administratiewe ontwikkeling 2) op die Ciskei van toepassing gemaak word om sodoen- de ooreenkomste en/of verskille aan te toon.

In groot dele van Afrika kan begin word met n situasie waar daar n oorgang plaasvind vanaf n massa klein stammetjies na gesentraliseerde nasionale regerings. Maar dan is daar ook gebiede waar suiwer stam-situasies voortduur. Uit n sekere oogpunt beskou, kan die Ciskei as so n gebied gesien word, want selfs in 1973 word daar nog steeds sterk klem gelê op die rol van die stamowerheid en van die stamkaptein.

Dit sou egter onwaar wees om te beweer dat die huidige voorkoms van sulke stam-situasies in die Ciskei n geval is waar geen ontwikkeling plaasgevind het nie. Administratiewe ontwikkeling of groei het wel duidelik voorgekom. Die voorkoms van stam-situasies kan verklaar word deur daarop te wys dat waar die stam gedurende die tradisionele tydperk, voor kontak met die

blankes gemaak is, as die toppunt van die administratiewe en politieke hiërargie beskou is, dit tans nader aan die onderkant van die administratiewe en politieke hiërargie staan.

Hunter begin egter op 'n stadium waar 'n imperium wat oor 'n groot gebied strek, gevestig is (gewoonlik deur militêre verowering). Die Ciskei onder tradisionele bewind, d.w.s. voor blanke kontak het sekerlik nie deur so 'n stadium gegaan nie, behalwe vir 'n kort tydperk toe die AmaRarabe die Keirivier oorgesteek het. Hierdie stadium het egter verval toe ander stamme ook die gebied begin betree het. Die afwesigheid van so 'n stadium tydens die vroeë kontakfase blyk duidelik uit die feit dat die blankes tevergeefs gesoek het na 'n opperhoof of koning om onderhandelings mee aan te knoop. In die begin van hierdie stadium word die gemeenskap regeer deur 'n mengsel van tradisionele reëls en gewoontes en deur 'n paar opleggings ("impositions") vanaf 'n hoër gesag. Deur hierdie kwalifikasie by te voeg kan hierdie stadium dus gelyk gestel word met die tweede Britse tydperk. Belangrike amptenare gedurende hierdie tydperk is die goewerneur en die belastinginvorderaar. Gedurende hierdie stadium moet die middelpunt, d.w.s. die koloniale owerheid, hom veral met drie aangeleenthede besig hou. Die eerste is om te waak teen 'n opstand van 'n "provinsiale goewerneur" (stamhoof) of 'n kombinasie van sodanige persone. Die verskeie Grensoorloë staaf hierdie kenmerk van die betrokke fase. Die tweede taak is om belasting in te vorder en troepe op die been te bring. Ook aan hierdie voorwaarde voldoen die Britse periode. Laastens moet daar gewaak word teen 'n "peasants' revolt". As 'n voorbeeld hiervan kan die sg. Nasionale Selfmoord-episode aangehaal word. So 'n stadium kan vir 'n lang tydperk duur.

Hierdie imperium is dus deur blankes daargestel. 'n Interessante kenmerk van hierdie stadium is dat 'n mengsel van tradisionele reëls en gewoontes en vreemde gebruike as regeeringsvorm gebruik word. Dat die Britse besetters onsuksesvol in hierdie poging was, is nie te betwyfel nie. In hoofstuk 2 is reeds daarop gewys dat sommige van die maatreëls wat die onderskeie

goewerneurs ingestel het, nie net van hul onkunde getuig het nie, maar ook aanleiding gegee het tot konfliktsituasies. Gedurende die bespreking van die tradisionale bewindstelsel is die aandag daarop gevestig dat nuwe reëls of "wette" slegs by wyse van uitsondering gemaak is. Die Britse bewindstydperk, daareenteen, word gekenmerk deur 'n voortdurende uitreiking, verandering en herroeping van maatreëls. Dit is te begrype dat so 'n toedrag van sake geweldige onsekerheid by die Xhosa-sprekendes tot gevolg gehad het. Hierdie situasie is verder vertroebel deurdat die bewindhebbers nooit die onderdane geraadpleeg het in verband met voorgestelde maatreëls nie. Deur gebruik te maak van die kaptein, kon administratiewe maatreëls beter toegepas word, maar die kaptein se gesag is doelbewus afgebreek.

Die volgende stadium van ontwikkeling word gekenmerk deur twee eienskappe, nl. die uitbreiding van die staatsdiens vanaf die middel van die "provinsies", en die toenemende belangrikheid van die reg deurdat 'n vreemde regstelsel tot 'n sekere mate ingevoer word. Beide hierdie kenmerke is ook te vinde gedurende die latere Britse besetting en miskien kan dit in die Ciskei tot 'n Uniewording duur.

Die derde stadium word gekenmerk deur 'n groot toename in die dienste wat die regering verskaf. Dit lei ook tot 'n groot toename in die burokrasie. Dienste raak meer gespesialiseerd en 'n magdom amptenare op die laer vlak maak hul verskyning - klerke, tolke, ens. Hierdie stadium in die Ciskei begin met die instelling van die Departement van Naturellesake en ook ander Departemente wat funksies ten opsigte van die Ciskei vervul het. Die Ciskei verkeer nog grotendeels in hierdie stadium, want die vierde en laaste stadium word gekenmerk deur die opkoms van groot ekonomiese instellings.

Hierdie stadium van administratiewe ontwikkeling in die Ciskei is veral gekenmerk deur grootskaalse verwikkeling op die laagste administratiewe vlak of die plaaslike bestuursvlak. Tot en met 1951 is van 'n verkose radestelsel gebruik gemaak,

wat soos reeds gestel, groot moontlikhede gehad het om te ontwikkel in 'n doeltreffende stelsel van plaaslike bestuur. Sedert 1951 is stam- en gemeenskapsowerhede op plaaslike vlak ingestel wat geen voorsiening gemaak het vir verkose lede nie. Daar is aangetoon dat hierdie liggame as plaaslike bestuurs-owerhede talle gebreke en tekortkominge bevat en dat sentralisasie plaasvind. Myns insiens was die instelling van hierdie liggame 'n terugwaartse stap.

Die huidige toestand in die Ciskei kan die beste beskryf word deur gebruik te maak van Hammond-Tooke se "Bantu Authorities Model". 3)

DIE BANTOE-OWERHEDE MODEL

| <u>Territoriale Aspek</u> | <u>Regeringsrolle, Rekrutering en aard van Invloed</u> | | <u>Verwantskapsrolle</u> |
|--------------------------------|--|-------------------------------------|---|
| | <u>Burokraties (A)</u> | <u>Stam (O)</u> | <u>Verkose</u> |
| Die Selfregerende Ciskei | Kabinet en Hoofde van Staatsdiens | | Lede van Wetgewende Vergadering |
| Gebied van die Streeksowerheid | Magistraat (B.S.K.) | Hoof van die Streeks-owerheid (A/O) | |
| Gebied van die Stamowerheid | | Kaptein (O) | Kaptein as onafhanklike afdeling van die "royal" linie. |
| Lokasies | | Hoofman (O) | Liniehoof |
| Omgewing | | Sub-Hoofman (A) | Liniehoof |
| Huisgesinne | | Hoof van Huisgesin | Familiehoof |
| | | Lid van Huisgesin | Familielid |

Verklaring

Posisie deur gewettigde gesag
Konsensuele gewettigde gesag
oorreding ("persuasion")

O = oorerflike rekrutering
A = aangestelde rekrutering

Die beheer van hierdie instellings bemoeilik die taak van die regering, maar dit bied ook nuwe modelle vir bestuur sowel as 'n alternatief vir die gebruik van 'n burokrasie om bestuursfunksies uit te voer. Die optrede van die Xhosa-ontwikkelingskorporasie is waarskynlik die embrio vir die inisiëring van die vierde stadium - dit tesame met die groei en ontwikkeling van ekonomiese instellings binne die Ciskei.

Die afwesigheid van laasgenoemde feit plus die uitstel van die sinvolle konsolidasie van die Ciskei is die grootste struikelblokke in die pad na verdere konstitusionele ontwikkeling - trouens op hierdie stadium is dit skrywer se mening dat terwyl 'n konstitusionele ontwikkeling sedert 1951 redelik vinnig plaasgevind het, ontwikkeling op ander terreine, veral die ekonomiese en geografiese, agterweë gebly het.

Ofskoon ekonomiese selfstandigheid seer sekerlik nie 'n vereiste vir politieke onafhanklikheid is nie, is 'n groter mate van ekonomiese selfvoorsiening as wat tans die geval is wel daarvoor nodig.

Die huidige oppervlakte van die Ciskei is 3 535 vk. myl. Volgens die nuwe konsolidasievoorstelle sal:

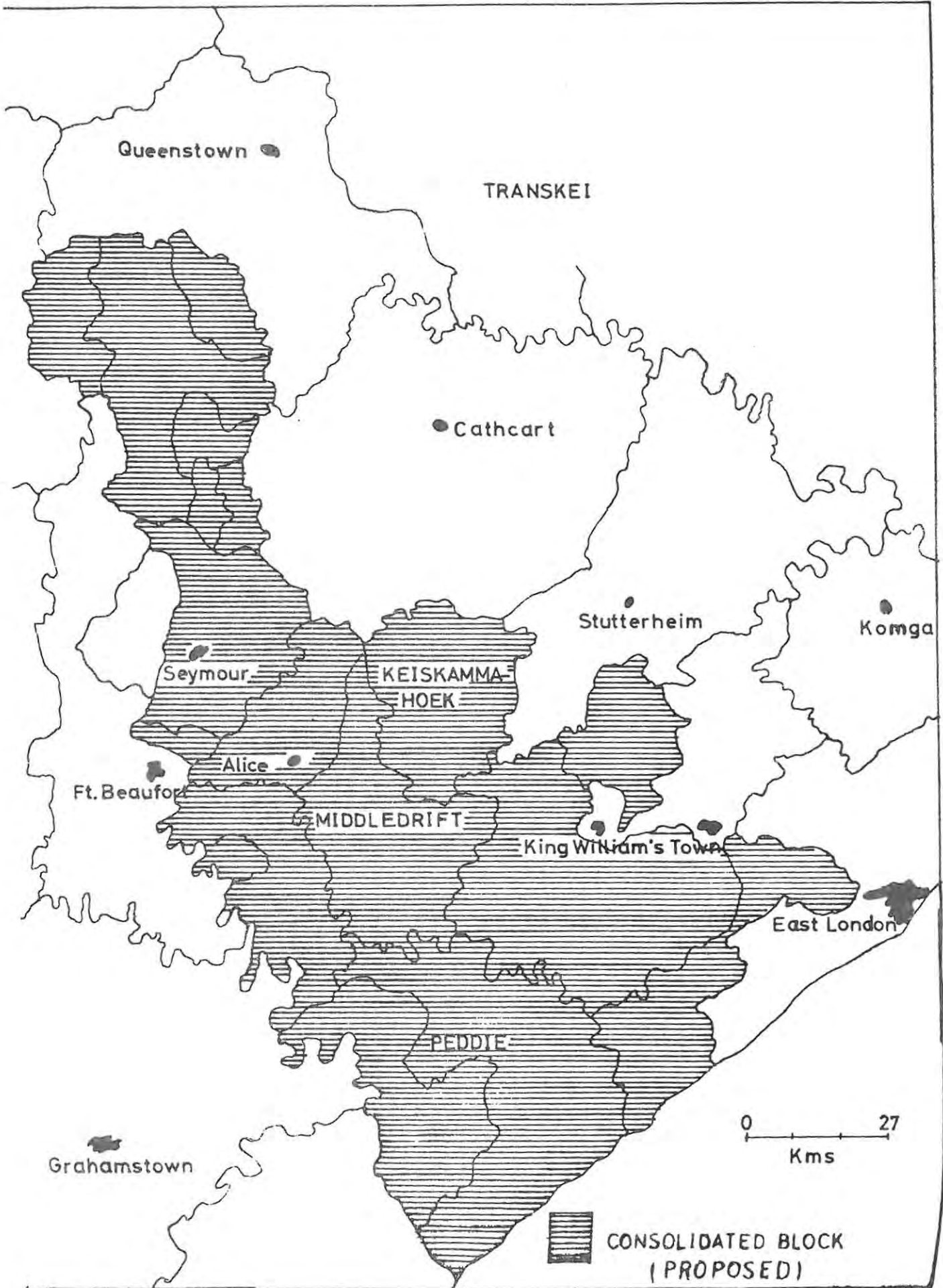
- (1) Die Ciskei 'n verdere 59 000 hektaar ontvang;
- (2) 51 000 hektaar van die Ciskei weggeneem word en aan die Republiek oorhandig word;
- (3) 'n Addisionele 102 000 hektaar grond gekoop en volgens

die Bantoetrust en -grondwet van 1936 aan die Ciskei oorhandig word. Dit sal beteken dat die huidige sowat twintig Los eenhede van die Ciskei in vier eenhede gekonsolideer sal word.

Indien hierdie voorstelle uitgevoer kan word en die ekonomie geaktiveer kan word, is die Ciskei administratief in staat om groter konstitusionele verantwoordelikhede doeltreffend uit te voer.

1. Hunter, Guy; Modernizing Peasant Societies. A Comparative Study in Asia and Africa, 1969, bl. 191.
2. A.w. bl. 191-196.
3. Hammond-Tooke, W.D.: Command or Consensus: The Development of Transkeian Local Government, 1975, bl. 205.

CISKEI



BIBLIOGRAFIE

- Akpan, E.E.: The Development of Local Government in Eastern Nigeria. Journal of Local Administration Overseas, Volume IV; No. 2, April, 1965
- Akpan, N.J.: Epitaph to Indirect Rule. A Discourse on Local Government in Africa. Cassel & Co. Ltd., London, 1956.
- Awa, Eme O.: Federal Government in Nigeria. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1964.
- Bell, K.N. & Morrell, W.P.: Select Documents on British Foreign Policy, 1830-1860. Oxford, 1928.
- Brookes, E.H.: The History of Native Policy in South Africa from 1830 to the Present Day. Pretoria, 1927.
- Bosman, D.B. en Thom, H.B.: Daghregister gehouden by den Oppercoopman Jan Anthonisz Van Riebeeck. Kaapstad, 1955.
- Buell, R.L.: The Native Problem in Changing Africa, Volume I. Archan Books, 1965.
- Burke, Fred G.: Local Government and Politics in Uganda. Syracuse University Press, 1964.
- Campbell, W.B.: The South African Frontier, 1865-1885. A Study in Expansion. Argief-jaarboek vir Suid-Afrikaanse Geskiedenis, 1959, I
- Cameron, I.D. & Cooper, B.K.: The West African Councillor. Oxford University Press, London, 1961.
- Cape of Good Hope: Report of the Commission on Native Laws and Customs. (G.A - '83)
- Cape of Good Hope: Statutes, 1652-1895.
- Ciskeian General Council: Proceedings and Reports of Select Committees of the Session of 1934.
- Ciskeian General Council: Proceedings and Reports of Select Committees of the Session of 1951.
- Ciskeian General Council: Proceedings and Reports of Select Committees of the Session of 1953.
- Ciskeise Gebiedsowerheid: Verrigtinge tydens Spesiale Sessie, 1967.

- Ciskeise Gebiedsowerheid: Verslag van Verrigtinge, 1968-Sessie.
- Ciskeise Gebiedsowerheid: Verslag van Verrigtinge, 1969-Sessie.
- Ciskeise Gebiedsowerheid: Verslag van Verrigtinge, 1970-Sessie.
- Ciskeise Gebiedsowerheid: Verslag van Verrigtinge, 1971-Sessie.
- Ciskeian Legislative Assembly: Record of Proceedings, First Session of the First Ciskeian Legislative Assembly.
- Cohen, Sir Andrew: British Policy in Changing Africa. Routledge and Kegan Paul, London, 1959.
- Cohen, Ronald & Middleton, John: From Tribe to Nation in Africa: Studies in Incorporation Processes. Chandler Publishing Company, 1970.
- Cowan, L. Gray: Local Government in West Africa. Columbia University Press, New York, 1959.
- De Jongh, Cornelis: Reizen naar de Kaap de Goede Hoop.. Deel I, Haarlem, 1802.
- Department of Bantu Administration and Development: Memorandum for the Guidance of Bantu Authorities. The Government Printer, Pretoria. G.P.-S. 3255331-1962-73-250.
- Departement van Inligting: Die Konstitusionele Ontwikkeling in die Ciskei. King William's Town, ongedateerd.
- Diamant, Alfred: Bureaucracy in Developmental Movement Regimes: A Bureaucratic Model for Developing Societies. Bloomington: CAG Occasional Papers, 1964.
- Dryden, Stanley: Local Government in Tanzania. Journal of Administration Overseas, Volume VI, No. 2, April, 1967.
- Du Plessis, J.: A History of Christian Missions in South Africa. C. Struik, Cape Town, 1965.
- Du Toit, A.E.: The Cape Frontier: A Study of Native Policy with Special Reference to the Years 1847-1866. Argief-jaarboek vir Suid-Afrikaanse Geskiedenis, Volume 17, Deel I, 1954.
- Galbraith, J.S.: Reluctant Empire. University of California Press, 1963.
- Hailey, Lord: An African Survey. Oxford University Press, London, 1945.

- Hailey, Lord: Native Administration in the British African Territories. Part III. West Africa: Nigeria, Gold Coast, Sierra Leone, Gambia. London, His Majesty's Stationery Office, 1951.
- Hammond-Tooke, W.D. (Ed): The Bantu-Speaking Peoples of South Africa. Routledge and Kegan Paul, London, 1974.
- Hammond-Tooke, W.D.: Segmentation and Fission in Cape Nguni Political Units. Africa, 35(2), 1965.
- Hammond-Tooke, W.D.: Kinship, Locality and Association. Ethnology, 2(3), 1963.
- Hammond-Tooke, W.D.: Command or Consensus, David Philip, Cape Town, 1975.
- Heady, Ferrel: Public Administration: A Comparative Perspective. Englewood Cliffs, New York: Prentice-Hall, 1966.
- Heisler, Helmuth: Continuity and Change in Zambian Administration. Journal of Local Administration Overseas. Volume IV, No. 3, July 1965.
- Hewitt, C.F.J.: Notes Relating to the Aboriginal Tribes of the Eastern Province. S.A.J. of Sci., SVII, 1920.
- Howman, R.: African Local Governments in British East and Central Africa (Principles and Practice) Universiteit van Suid-Afrika, Pretoria, 1963.
- Humes, S. & Martin, Eileen M.: The Structure of Local Governments throughout the World. The Hague, Martinus Nijhoff, 1961.
- Hunter, Guy: Modernizing Peasant Societies. A Comparative Study in Asia and Africa. Oxford University Press, London, 1969.
- Hunter, M.: Reaction to Conquest. Oxford University Press, London, 1961.
- Jeppe, W.J.O.: Die Ontwikkeling van Bestuursinstellings in die Westelike Bantoegebiede (Tswana-tuisland). D.Phil-Verhandeling, Universiteit van Stellenbosch, 1970.
- Kington, F.: A Survey of Aboriginal Place-Names in South Africa, S.A.J.Sci., XV, 1918.

- Kirk-Greene, A.H.M.: The Principles of Native Administration in Nigeria, Selected Documents 1900-1947. Oxford University Press, London, 1965.
- Kotze, D.A.: Plaaslike Bantoebestuursliggame in die Transkei, Basoetoeland en Suid-Rhodesië, M.A.-Verhandeling, Universiteit van Stellenbosch, 1964.
- Kruger, D.W.(Red.): Geskiedenis van Suid-Afrika.. Nasou Beperk, Kaapstad, ongedateerd..
- Laski, Harold J.: A Grammar of Politics.. New Haven, Conn. Yale University Press, 1925.
- Maclean, Col.: A Compendium of Kafir Laws and Customs. Wesleyan Mission Press, Mount Coke, 1858.
- MacMillan, W.M.: Bantu, Boer and Briton. Oxford, 1964 (2nd edition).
- Malinowski, B.: Crime and Custom in Savage Society. Paul, French and Trubner, London, 1926.
- Malinowski, B.: The Dynamics of Culture Change. Yale University Press, New Haven, 1945.
- Moodie, D.: The Record, or A Series of Official Papers Relative to the Conditions and Treatment of the Native Tribes of South Africa.. Amsterdam, 1960.
- Morrel, W.P.: British Colonial Policy in the Age of Peel and Russel. Oxford, 1930.
- Müller, C.F.J.: Die Britse Owerheid en die Groot Trek. Juta en Kie., Kaapstad, 1948.
- Olivier, N.J.J.: Die Privaatreg van die Suid-Afrikaanse Bantoe. Butterworth, Durban, 1969.
- Orde-Brown, G.St.J.: Witchcraft and British Colonial Law. Africa VIII,, 1935.
- Pettman: Hottentot Place-names. S.A.J.Sci., XVIII, 1920.
- Roberts, Stephen: The History of French Colonial Policy, 1870-1925. Frank Cass & Co. Ltd., 1963.
- Rogers, H.: Native Administration in the Union of South Africa. Johannesburg, University of the Witwatersrand Press, 1933.
- Sadie, J.L.: Tempo van Ekonomiese Ontwikkeling in die Bantoegebiede - Kommentaar. Tydskrif vir Rasse-Aangeleenthede, April 1959.

- Schapera, I.: The Khoisan Peoples of South Africa. London, 1930.
- Scholtz, G.D.: Die Ontwikkeling van die Politieke Denke van die Afrikaner, Deel I, 1652-1806. Voortrekkerpers, Johannesburg, 1967.
- Senghor, L.S.: Negritude: A Humanism of the 20th Century. Optima, Volume 16, No. 1, 1966.
- Soga, J.H.: The South Eastern Bantu. Johannesburg, 1930.
- Tait, N.C.: Die Verbreiding en Benutting van Natuurlike Hulpbronne in die Ciskei. D.Phil-Verhandeling, Universiteit van Stellenbosch, 1973.
- Tatz, C.M.: Shadow and Substance in South Africa. University of Natal Press, Pietermaritzburg, 1962.
- Theal, G.M.: History of South Africa since 1795. London, 1919.
- Theal, G.M.: History of South Africa since the British Conquest. Swan Sonnenschein, London, 1920.
- Thompson, G.: Travels in South Africa. Colburn, London, 1827.
- Thompson, Leonard (Ed.): African Societies in Southern Africa. Heineman, London, 1969.
- Thompson, L.M.: The Cape Coloured Franchise. S.A.I.R.R., 1949.
- Trapido, Stanley: African Divisional Politics in the Cape Colony, 1884-1910. Journal of African History, ix, 1, 1968.
- Unie van Suid-Afrika: Samevatting van die Verslag van die Kommissie vir die Sosio-Ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika, U.G. 61/1955. Die Staatsdrukker, Pretoria, 1955.
- Union of South Africa: Reports of the Select Committee on Native Affairs, 1911-17. Pretoria, 1917.
- Union of South Africa: Report of the Department of Native Affairs for the Years 1935-1936. The Government Printer, Pretoria.
- University of Fort Hare: The Ciskei - a Bantu Homeland. Fort Hare University Press, 1971.

- Van Biljon, P.: Grensbakens tussen Blank en Swart in Suid-Afrika, Juta, Kaapstad, 1947.
- Van der Kemp, J.T.: Transactions of the Missionary Society, 1804-1813, London.
- Van Tromp, J.: Xhosa Law of Persons, Juta & Co., Cape Town, 1948.
- Van der Merwe, P.J.: Trek. Studies oor die mobiliteit van die pioniersbevolking aan die Kaap. Kaapstad, 1945.
- Walker, E.: A History of Southern Africa.. Longmans, London, 1957.
- Welsh, David: The Roots of Segregation Native Policy in Colonial Natal, 1845-1910. Oxford University Press, 1971.
- Wilson, Francis: Migrant Labour in South Africa.. Spro-Cas, Johannesburg, 1972.
- Wilson, M. & Thompson, L. (Eds.): The Oxford History of South Africa. Clarendon Press, Oxford, 1971.
- Wilson, M., Kaplan, S., Walton, E.M., Maki, T.: Keiskammahoek Rural Survey. Social structure, Vol. 3. Pietermaritzburg, 1952.
- Wraith, Ronald: Local Government in West Africa. George Allen and Unwin Ltd., London, 1964.