

**NIE-GEWELDDADIGE AKSIE (NGA) EN DIE  
ONTWIKKELING VAN SWART PLAASLIKE REGERING :  
'N HISTORIES-KRITIESE ONTLEDING - 1982 TOT 1994**

deur

**PETRUS JACOBUS VIVIER DU TOIT**

voorgelê luidens die vereistes  
vir die graad

**DOCTOR LITTERARUM ET PHILOSOPHIAE**

in die vak

**ONTWIKKELINGSADMINISTRASIE**

aan die

**UNIVERSITEIT VAN SUID-AFRIKA**

**PROMOTOR: PROF F C DE BEER**

**NOVEMBER 1995**

## VOORWOORD

Elke mens moet hom onderwerp aan die owerhede wat oor hom gestel is. (Romeine 13:1)

Dit was 'n besondere ervaring om 'n proefskrif te skryf oor plaaslike regering in 'n land waar onderwerping aan die owerhede vir baie jare bepaalde, eiesoortige knelpunte opgelewer het.

Naas my opregte dank teenoor ons Hemelse Vader vir die geleentheid my gegun om hierdie navorsing onverhinderd te kon voltooi, wil ek graag die volgende persone en instansies bedank sonder wie se hulp en ondersteuning dié mylpaal nie bereik kon word nie.

- \* My promotor prof. Frik de Beer vir sy deeglike leiding en vriendelike hulp wat my deurgaans beskore was.
- \* My kollegas van die Gauteng Provinsiale Regering (voorheen Transvaalse Provinsiale Administrasie) vir hulle ondersteuning en aanmoediging.
- \* Die Gauteng Provinsiale Regering en die voormalige Transvaalse Provinsiale Administrasie vir finansiële ondersteuning.
- \* Die Instituut vir Eietydse Geskiedenis aan Die Universiteit van die Oranje Vrystaat vir besondere moeite met die verkryging van spesifieke navorsingsmateriaal.
- \* Die Unisa argiefpersoneel vir hulle hulp.
- \* Mev. Zérkia Bierman vir haar toegewydheid in die proeflees van die manuskrip.
- \* Mevv. Fransie Badenhorst en Gillian Jooste vir die netjiese en korrekte wyse waarop hul die tikwerk afgehandel het.
- \* Laastens, 'n baie spesiale woord van dank en waardering aan my vrou Cora vir haar liefde, aanmoediging en eindelose ure van "alleen wees" terwyl daar gewerk moes word.

(ii)

**Aan die dienaars van plaaslike regering**

## OPSOMMING

Suid-Afrika het as gevolg van apartheid vir etlike dekades oor 'n gedeeltelik legitieme plaaslike regeringstelsel beskik. Die probleem is dat die land se apartheidsregering afsonderlike stelsels vir blankes en swartes in aparte woongebiede in stand gehou het, welke beleid vir meeste Suid-Afrikaners onaanvaarbaar was.

Swart plaaslike owerhede wat swart plaaslike regering moes bedryf, was nóg polities nóg ekonomies lewensvatbaar. Die rede hiervoor is dat hul enersyds deur die gemeenskap verwerp is en andersyds nie voldoende inkomstebronne gehad het om plaaslike owerheidsdienste finansiëel onafhanklik te lewer nie. Stedelike swart gemeenskappe was aan 'n, vir hulle, onaanvaarbare apartheidsgestruktureerde swart plaaslike regeringstelsel onderworpe. Swart plaaslike owerhede was voorts as gevolg van hul ekonomiese nie-lewensvatbaarheid, gekniehalter in die lewering van plaaslike owerheidsdienste asook die daarstelling en instandhouding van kapitale ontwikkelingsprojekte. Stedelike swartes was dus blootgestel aan gebrekkige dienslewering in aparte, onderontwikkelde "slaapdorpe" waar hulle noodgedwonge moes woon. 'n Vraag waarna gevolglik gekyk word, fokus op die kenmerke van 'n ideële-tipesiese model van plaaslike regering wat dié gedeeltelik legitieme stelsel behoort te vervang.

As gevolg van die onaanvaarbaarheid van die swart plaaslike regeringstelsel was swart plaaslike owerhede sedert die vroeë tagtigerjare die teikens van aksioniste teen hierdie apartheidsprodukt. Aksioniste het nie-gewelddadige aksie (NGA), geskoei op die Gandhiaanse filosofie en metodiek van *Satyagraha*, aangewend ten einde swart plaaslike owerhede te vernietig. NGA (wat dikwels ook tot gewelddadigheid gelei het), het tot gevolg gehad dat die owerheid later noodgedwonge 'n nuwe plaaslike regeringstelsel vir die totale Suid-Afrikaanse samelewing, met *alle* deelvennote moes beding. Onderhandelings het vervolgens meegebring dat 'n oorgangsproses na legitieme (demokratiese) plaaslike regering vir alle Suid-Afrikaners ingevolge die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993) geaktiveer is.

In hierdie proefskrif is gevolglik vasgestel: (1) welke invloed die politieke bedeling (apartheidsbedeling) op die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe en die bedryf van swart plaaslike regering gehad het; (2) wat die aard en effek van NGA op die ontwikkeling van swart plaaslike regering was; en (3) hoe geldig die onderhandelde plaaslike regeringstelsel is, vergeleke met die ideële-tipesiese model wat geïdentifiseer is.



## SUMMARY

As a result of apartheid South Africa possessed a partially legitimate local government system for several decades. The problem is that the country's apartheid government maintained separate systems for whites and blacks in separate residential areas, a policy that was unacceptable to the majority of South Africans.

Black local authorities who had to maintain black local government were neither politically nor economically viable because they were rejected by the community and lacked sufficient sources of revenue to render financially independent local government services. Urban black communities were subject to what, for them, was an unacceptable apartheid-structured black local government system. Black local authorities were also prevented by their economic non-viability from delivering local government services effectively and from instituting and maintaining capital development projects. Urban blacks were therefore subjected to poor service delivery in separate, underdeveloped "dormitory towns" where they were forced to live. An issue to be considered in this regard concerns the characteristics of an ideal-typical model of local government that should replace this partially legitimate system.

As a result of the unacceptability of the black local government system local authorities became the targets of activists who waged a campaign against this product of apartheid since the early eighties. Activists used non-violent action (NVA), based on the Gandhian principle of *Satyagraha*, to destroy black local authorities. As a result of NVA (which often led to violence) the central government was eventually forced to negotiate a new local government system for the whole of South African society with *all* stakeholders. Negotiations led to a process of transition to legitimate (democratic) local government for all South Africans as promulgated in the *Local Government Transition Act, 1993* (Act No. 209 of 1993).

Consequently the following has been established in this thesis: (1) the influence of the political dispensation (apartheid dispensation) on the development of urban black communities and the maintenance of black local government; (2) the nature and the effect of NVA on the development of black local government; and (3) how valid the negotiated local government system is, compared to the identified ideal-typical model.

## LIST OF KEY TERMS

Local government

Non violent action (NVA)

Apartheid

Black local government

Negotiations

Urban blacks

Dormitory towns

Local government systems

Centralisation

Decentralisation

Delegation

Devolution

Mass mobilisation

Community struggle

Ungovernability

Organs of people's power

CODESA I

CODESA II

Multiparty negotiations

Legitimate (democratic) local government

**INHOUDSOPGAWE****BLADSY**

	<b>VOORWOORD</b>	(i)
	<b>OPSOMMING</b>	(iii)
	<b>SUMMARY</b>	(iv)
<b>HOOFSTUK 1:</b>	<b>INLEIDING</b>	1
1	<b>AGTERGROND</b>	1
1.1	Relevansiëring van NGA tot swart plaaslike regering	2
2	<b>PROBLEEMSTELLING</b>	2
3	<b>DOELSTELLINGS VAN DIE STUDIE</b>	3
4	<b>METODE VAN ONDERSOEK</b>	4
5	<b>UTTEENSETTING VAN PROEFSKRIF</b>	9
6	<b>PLAASLIKE REGERING</b>	10
6.1	Dekonsentrasie, delegasie, devolusie en desentralisasie	11
7	<b>NIE-GEWELDDADIGE AKSIE (NGA) ENDNOTAS</b>	17 20
<b>HOOFSTUK 2:</b>	<b>PLAASLIKE REGERING : TEORETIESE AGTERGROND</b>	24
1	<b>INLEIDING</b>	24

<b>2</b>	<b>SENTRALISASIE, DESENTRALISASIE, DEKONSENTRASIE EN DEVOLUSIE</b>	<b>25</b>
2.1	Sentralisasie	25
2.2	Desentralisasie	26
<b>3</b>	<b>PLAASLIKE REGERINGSTELSELS</b>	<b>29</b>
3.1	Inleiding	29
3.2	Modelle	30
3.2.1	Die relatiewe outonome model	30
3.2.2	Die agentskapsmodel	30
3.2.3	Die interaksiemodel	31
3.3	Die Britse stelsel van plaaslike regering	32
3.3.1	Samevatting	33
3.4	Plaaslike regering in Europa	33
3.4.1	Suidelike Europa	34
3.4.2	Noordelike Europa	35
3.4.3	Oostelike Europa	36
3.5	Plaaslike regering in die VSA	37
3.5.1	Die "Council-Manager" stelsel	37
3.5.2	Die "Mayor-Council (Strong-Mayor)" stelsel	37
3.5.3	Die Kommissiestelsel	38
3.6	Plaaslike regering in Afrika	38
3.6.1	Zimbabwe	38
3.6.2	Zambië	39
3.6.3	Nigerië	41
3.6.4	Kenia	41
3.7	Samevatting	43
<b>4</b>	<b>EIENSKAPPE VAN PLAASLIKE OWERHEDE</b>	<b>43</b>
<b>5</b>	<b>FUNKSIES VAN PLAASLIKE OWERHEDE</b>	<b>45</b>
5.1	Inleiding	45
5.2	Meerdoelige en enkeldoelige plaaslike owerhede	47
5.3	Klassifisering van universele plaaslike owerheidsdienste	48
5.3.1	Beskermingsdienste	49
5.3.2	Gemeenskapsdienste (Omgewingsdienste)	50
5.3.3	Basiese (essensiële) dienste	51

## INHOUDSOPGAWE (Vervolg)

## BLADSY

5.3.4	Ingenieursdienste	51
5.3.5	Gesondheidsdienste	52
5.3.6	Persoonlike dienste	52
5.3.7	Handelsdienste	52
5.4	Addisionele plaaslike owerheidsdienste	53
6	<b>'N IDEËEL-TIPIESE MODEL VAN PLAASLIKE REGERING</b>	54
6.1	Inleiding	54
6.2	Kenmerke van 'n ideël-tipiese, outonome model van plaaslike regering	54
6.3	Basiese eienskappe van plaaslike owerhede	55
6.4	Plaaslike owerheidsdienste	56
6.5	'n Ideël-tipiese, outonome model van plaaslike regering	57
7	<b>SAMEVATTING ENDNOTAS</b>	58 60
HOOFSTUK 3:	<b>NIE-GEWELDDADIGE AKSIE (NGA) AS 'N METODE OM VERANDERING AF TE DWING : FILOSOFIE EN METODIEK</b>	65
1	<b>INLEIDING</b>	65
2	<b>ONDERLIGGENDE FILOSOFIE EN BEWEEGREDES VIR NIE-GEWELDDADIGE AKSIE (NGA)</b>	66
2.1	Samevatting	73
3	<b>TOEPASSING VAN SATYAGRAHA : INDIË EN DIE VSA</b>	75
3.1	Satyagraha in Indië	75
3.1.1	Reinigende/boetvaardige aksies	77
3.1.2	Nie-samewerking	77

## INHOUDSOPGAWE (Vervolg)

## BLADSY

3.1.3	Burgerlike ongehoorsaamheid	78
3.1.4	Konstruktiewe programme	78
3.2	Satyagraha in die VSA	80
<b>4</b>	<b>RELEVANSIËRING VAN SATYAGRAHA EN NGA TOT DIE RSA</b>	<b>83</b>
4.1	Vroeë manifestasies van Satyagraha in Suid-Afrika	83
4.2	Die African National Congress (ANC) se interpretasie en aanwending van Satyagraha	87
4.2.1	Nie-gewelddadige aksie	88
4.2.2	Groter politieke bewustheid	89
4.2.3	Die gewapende stryd	91
4.2.4	Massamobilisasie	96
4.3	Samevatting	104
<b>5</b>	<b>DIE METODIEK VAN NIE-GEWELDDADIGE AKSIE (NGA)</b>	<b>106</b>
5.1	Inleiding	106
5.2	Nie-gewelddadige protes en oorrading	106
5.3	Nie-samewerking	110
5.4	Nie-gewelddadige ingryping	116
<b>6</b>	<b>SAMEVATTING ENDNOTAS</b>	<b>119 121</b>
<b>HOOFSTUK 4:</b>	<b>IMPLEMENTERING VAN OUTONOME SWART PLAASLIKE REGERING EN GEMEENSKAPSREAKSIES 1982-1984</b>	<b>131</b>
<b>1</b>	<b>INLEIDING EN HISTORIESE AGTERGROND</b>	<b>131</b>
<b>2</b>	<b>EKONOMIESE LEWENSVATBAARHEID</b>	<b>135</b>
2.1	Swart plaaslike owerhede en gemeenskappe	135
2.2	Sosio-ekonomiese agterstande	138
2.3	Gemeenskapsaksies	141

## INHOUDSOPGAWWE (Vervolg)

## BLADSY

3	<b>POLITIEKE LEWENSVATBAARHEID</b>	144
3.1	Legitimiteit van die stelsel van swart plaaslike owerhede	144
3.2	Gemeenskapsaksies	147
4	<b>ONTWIKKELING, NGA EN APARTHEID</b>	148
4.1	Regeringsbeleid	148
4.2	Gemeenskapsaksies	150
4.2.1	Die oorsprong van politieke mobilisering tot 1983	151
4.2.2	Die United Democratic Front (UDF)	153
4.2.3	Transformasie van verzet sedert 1984	160
5	<b>SAMEVATTING</b>	161
	<b>ENDNOTAS</b>	163
<b>HOOFSTUK 5:</b>	<b>SWART PLAASLIKE REGERING IN DIE ERA VAN MASSAMOBILISASIE 1984-1990</b>	169
1	<b>INLEIDING</b>	169
2	<b>"COMMUNITY STRUGGLE"</b>	170
2.1	Burgerverenigings ("Civic Associations")	171
2.2	Boikotte	175
2.3	Stakings en wegbly-aksies	180
2.4	Plakkergemeenskappe	182
2.5	Reaksie van die owerheid	184
2.5.1	Gesamentlike Bestuursentra (GBSe)	184
2.5.2	Swart plaaslike owerhede	188
3	<b>"UNGOVERNABILITY"</b>	191
3.1	Die onrus-siklus	192
3.2	Reaksie van die owerheid	195
3.2.1	Die rol van streekdiensterade (SDRe)	195
3.2.2	Oorbruggingsfinansiering	196

INHOUDSOPGAWWE (Vervolg)	BLADSY
4	"ORGANS OF PEOPLE'S POWER" 197
4.1	Vestiging van alternatiewe strukture 199
5	SAMEVATTING 200
	ENDNOTAS 202
<b>HOOFSTUK 6:</b>	<b>VAN SWART PLAASLIKE REGERING TOT NIE-RASSIGE PLAASLIKE REGERING : DIE ONDERHANDELINGSFASE 1990-1994</b> 210
1	INLEIDING 210
2	DIE NASIONALE TERREIN 211
2.1	CODESA I 217
2.2	CODESA II 219
2.3	Veelparty Onderhandelings 221
3	ONDERHANDELINGS RONDOND PLAASLIKE REGERING 222
3.1	Die effek van nie-gewelddadige aksie (NGA) 222
3.1.1	Die ekonomiese terrein 222
3.1.2	Die politieke terrein 224
3.2	Plaaslike onderhandelings 226
3.2.1	Gemeenskapsreaksies 226
3.2.2	Die "Greater Soweto Accord" 236
3.2.3	Die "Central Witwatersrand Metropolitan Chamber" 237
3.2.4	Alternatiewe onderhandelingsforums 241
4	PLAASLIKE REGERINGSHERVORMING 246
4.1	Die Plaaslike Regeringsonderhandelingsforum (PROF) 246
4.2	Die <i>Oorgangswet op Plaaslike Regering</i> , 1993 (Wet No. 209 van 1993) 249



## INHOUDSOPGAWE (Vervolg)

## BLADSY

5	<b>SAMEVATTING ENDNOTAS</b>	254 256
<b>HOOFSTUK 7:</b>	<b>SAMEVATTING EN BEVINDINGS</b>	264
1	<b>INLEIDING</b>	264
2	<b>SLOTOPMERKINGS OOR DIE FOKUS VAN DIE PROEFSKRIF</b>	264
3	<b>BEANTWOORDING VAN DOELSTELLINGS</b>	265
4	<b>BEVINDINGS</b>	268
4.1	Apartheid en die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe	268
4.2	Swart plaaslike regering versus die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe	269
4.3	Swart plaaslike regering: Bedryfsproblematiek	270
4.4	Nie-gewelddadige aksie (NGA)	270
4.5	Demokratiese plaaslike regering	272
5	<b>TOEPASSING VAN 'N PLAASLIKE REGERINGSMODEL VIR SUID-AFRIKA</b>	273
6	<b>TEMAS VIR VERDERE NAVORSING</b>	276
7	<b>SAMEVATTING ENDNOTAS</b>	277 279
	<b>NASKRIF ENDNOTAS</b>	281 284
	<b>BIBLIOGRAFIE</b>	285

<b>TABELLE</b>		<b>BLADSY</b>
TABEL 1 :	AMPTELIKE BEVOLKINGSTATISTIEK : 1982-1984	139
TABEL 2 :	UITBETALINGS VAN MAATSKAPLIKE OUDERDOMSPENSIOENE : 1982-1984	139
TABEL 3 :	BEGROTINGSTATISTIEK - ALLE MAATSKAPLIKE PENSIOENE : 1984/85	140
TABEL 4 :	WERKLOOSHEIDSTATISTIEK : 1983/84	140
TABEL 5 :	INKOMSTESTATISTIEK : 1982/83	141

**BYLAES**

**BYLAE A : THE FREEDOM CHARTER**

**BYLAE B : LYS VAN *UNITED DEMOCRATIC FRONT* (UDF) FILIALE**

**BYLAE C : MEMBERS OF THE CENTRAL WITWATERSRAND  
METROPOLITAN CHAMBER**

# HOOFSTUK 1

## INLEIDING

### 1. AGTERGROND

Plaaslike regering in Suid-Afrika kon as gevolg van die sentrale regering se jarelange apartheidsbeleid, tot 1994<sup>1</sup> (endnotas verskyn op p. 20) nie as 'n legitieme (demokratiese) plaaslike regeringstelsel ontwikkel nie. Apartheid het naamlik daartoe bygedra dat vir swartes, 'n aparte plaaslike regeringstelsel geskep is wat deurentyd onderworpe was aan een of ander vorm van beheer deur 'n "blanke" owerheid. Hierdie proefskrif handel oor die metodiek van nie-gewelddadige aksie (NGA)<sup>2</sup> gerig teen die stelsel van swart plaaslike regering deur aksioniste<sup>3</sup> wat ten doel gehad het om dié besondere apartheidsproduk met 'n legitieme (demokratiese) plaaslike regeringstelsel vervang te kry. NGA gerig teen die stelsel van swart plaaslike regering het veral sedert 1982<sup>4</sup> gemanifesteer en deurentyd momentum gekry tot die jaar 1994 toe daar by wyse van wetgewing,<sup>5</sup> voorsiening gemaak is vir oorgangsmatreëls na legitieme (demokratiese) plaaslike regering vir alle Suid-Afrikaners.

Die wyse waarop aksioniste veral sedert 1982 van NGA gebruik gemaak het ten einde die swart plaaslike regeringstelsel vervang te kry het die vraag by outeur laat ontstaan of daar enige regverdiging vir hierdie "aanslag" is en indien wel, wat die alternatief behoort te wees? Dít het outeur gevolglik geprikkel om meer oor die effek van NGA op die ontwikkeling van swart plaaslike regering te wete te kom. In aansluiting hierby is die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe met spesifieke verwysing na die rol van plaaslike regering vir jare reeds outeur se spesifieke belangstellingsveld. Tydens studie vir die MA-verhandeling oor *Swart Munisipale Regering in Daveyton*<sup>6</sup> het dit duidelik geword dat die apartheidsgestruktureerde swart plaaslike regeringstelsel van Suid-Afrika dringende aanpassings verg ten einde enigsins algemene byval te vind. Om die redes is besluit om *Nie-gewelddadige aksie (NGA) en die ontwikkeling van swart plaaslike regering: 'n histories-kritiese ontleding - 1982 tot 1994* as onderwerp vir 'n doktorsale proefskrif te kies.

## 1.1 Relevansiëring van NGA tot swart plaaslike regering

Die metodiek van massamobilisasie (NGA) wat die *African National Congress* (ANC) en sy binnelandse bondgenote (die *United Democratic Front* (UDF) en die *Mass Democratic Movement* (MDM)) sedert die tagtigerjare gelyktydig met eersgenoemde se gewapende stryd toegepas het, was soos in Hoofstuk 3 beskryf, primêr daarop gerig om apartheid *per se* te beveg. In die proses het apartheidsgestruktureerde swart plaaslike owerhede<sup>7</sup> egter mettertyd 'n prominente teiken geword namate aksioniste 'n hoë mate van sukses met huur- en dienstegeldboikotte in stedelike swart dorpe behaal het. (Kyk Hoofstuk 5). Huur- en dienstegeldboikotte het as gevolg van vermeldde suksesse, teen 1986 onder leiding van die UDF, in een van vele *nasionale* aksies ontaard ten einde te poog om apartheid finaal te vernietig.<sup>8</sup> Massamobilisasie as metodiek om die swart plaaslike regeringstelsel ongedaan te maak het dus uiteindelik deel uitgemaak van 'n nasionale aanslag met die doel om meerderheidsregering ("majority rule") op sentrale vlak af te dwing. Massa-optredes (NGA) ten einde die stelsel van swart plaaslike regering te vernietig was gevolglik (veral sedert 1986) deel van 'n nasionale proses om apartheid *per se* tot 'n einde te bring en kan om dié rede nie losgemaak word van algemene anti-apartheidsoptredes nie.

Met die oog daarop om 'n norm te kon stel waarvolgens die ontwikkeling van 'n legitieme (demokratiese) plaaslike regeringstelsel vir Suid-Afrika (ter vervanging van die stelsel wat tot 1994 gegeld het) geëvalueer kan word, was dit nodig om 'n ideële-tipiese model vir plaaslike regering te identifiseer welke model verderaan in Hoofstuk 2 beskryf word. Om hierdie rede moes plaaslike regeringstelsels noodwendig universeel ondersoek word.

## 2. PROBLEEMSTELLING

Die probleem wat met hierdie ondersoek aangespreek word, is naamlik wat die effek van nie-gewelddadige aksie op die ontwikkeling van swart plaaslike regering sedert 1982 was. Twee vrae onderliggende aan dié probleem kan onderskei word: (1) tot welke mate is NGA sedert 1982 aangewend en hoe is daardeur geslaag om die stelsel van swart plaaslike regering tot 'n

einde te bring?, asook (2) wat behoort die kenmerke, vereistes en funksies van 'n legitieme plaaslike regeringstelsel te wees wat uiteindelik die swart plaaslike regeringstelsel moet vervang?

Die apartheidstelsel in Suid-Afrika het daartoe bygedra dat plaaslike regering hier te lande vir dekades lank afsonderlik ten opsigte van blankes en swartes bedryf is. Tydens die voorondersoek is vasgestel dat die swart plaaslike regeringstelsel vir meeste Suid-Afrikans onaanvaarbaar was en veral sedert die tagtigerjare bepaalde gemeenskapsaksies tot gevolg gehad het. In die proses het aksioniste by wyse van nie-gewelddadige aksie geleidelik al hoe meer druk op die sentrale owerheid uitgeoefen om die stelsel vervang te kry. Boikotte teen die betaling van huur- en dienstegelede in stedelike swart dorpe sedert die tagtigerjare was dan ook een van die mees effektiewe metodes wat aangewend is ten einde swart plaaslike owerhede uiteindelik tot ondergang te dwing. Daarmee saam het die druk op swart raadslede om te bedank sedert die laat tagtigerjare, talle swart plaaslike owerhede binne die bestek van enkele jare so te sê leierloos gelaat. Die apartheidsbeleid het derhalwe meegebring dat die swart plaaslike regeringstelsel veral sedert 1982, heftige teenkanting ontvang het wat in die vroeë negentigerjare 'n klimaks bereik het. In daardie stadium was die regering, hoofsaaklik as gevolg van NGA en die nuwe-effekte daarvan, in der waarheid daartoe gedwing om 'n nuwe plaaslike regeringstelsel met alle deelvennote te beding.

### 3. DOELSTELLINGS VAN DIE STUDIE

Deur hierdie studie word die plaaslike regeringstelsel vir swartes in Suid-Afrika en gemeenskapsaksies daarteen derhalwe binne die konteks van ontwikkeling beskryf en geanaliseer. Ook wil die studie deur bogenoemde analise, kennis en begrip van die ontwikkelingsproses daarstel wat kan bydra tot begrip vir faktore onderliggend aan legitieme plaaslike regering. Om die rede word die volgende doelstellings vir die studie gestel: (1) om vas te stel tot hoe 'n mate apartheid die algemene ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe in die RSA tot 1994<sup>9</sup> beïnvloed het; (2) om vas te stel tot hoe 'n mate die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe deur die apartheidsgestruktureerde swart plaaslike regeringstelsel beïnvloed is; (3) om vas te stel watter probleme stedelike swart gemeenskappe sowel as swart plaaslike owerhede binne die raamwerk van apartheid, sedert

1982<sup>10</sup> ervaar het; en (4) om duidelikheid te kry oor die aard en filosofiese oorsprong van nie-gewelddadige aksie (NGA) soos dit neerslag gevind het in Suid-Afrika, asook die effek daarvan op die ontwikkeling van swart plaaslike regering.

Deur hierdie studie te onderneem wil daar 'n bydrae gemaak word tot die identifisering van probleme wat die ontwikkeling van plaaslike regering *per se* in Suid-Afrika gekortwiek het. Deur duidelikheid te kry oor die faktore onderliggend aan die onaanvaarbaarheid van swart plaaslike regering asook alle pogings om dit ongedaan te maak, wil daar rigting gegee word aan die daarstelling van 'n plaaslike regeringstelsel wat vir alle Suid-Afrikanners aanvaarbaar sal wees en waardeur ontwikkeling bevorder kan word. Dit wil gedoen word deur 'n ideël-tipiese model vir plaaslike regering te identifiseer aan die hand waarvan 'n algemeen-aanvaarbare plaaslike regeringstelsel vir Suid-Afrika voorgestel word.

#### 4. METODE VAN ONDERSOEK

Om te voldoen aan algemeen aanvaarde standaarde vir wetenskaplike studie is daar van die volgende erkende navorsingsprosedures gebruik gemaak:

In die eerste plek is van die historiese prosedure gebruik gemaak. Aangesien swart plaaslike regering as apartheidsprodukt 'n eiesoortige ontwikkelingsgang toon, was dit nodig om die historiese ontwikkeling daarvan te verreken. Om die rede is gevolglik van die historiese prosedure gebruik gemaak.

Tweedens is daar ook van die tipologiese prosedure gebruik gemaak. Plaaslike regeringstelsels is universeel as 'n tipe regeringsvorm bestudeer ten einde 'n ideël-tipiese model van plaaslike regering te identifiseer. Laasgenoemde het genoodsaak dat daar deurentyd 'n vergelyking tussen verskillende stelsels getref moes word en is daar dus ook van die vergelykende prosedure gebruik gemaak.

Primêr behels die studie egter 'n kwalitatiewe literatuuranalise volgens die riglyne verskaf deur Goode & Hatt<sup>11</sup> aangesien die navorsing hoofsaaklik 'n bronnestudie was.

Ten einde bogenoemde navorsingsprosedures wetenskaplik uit te voer is daar van verskillende erkende tegnieke tydens die studie gebruik gemaak. Tegnieke ter sprake sluit in waarneming, onderhoudvoering en dokumentêre ontleding.

Eerstens het outeur self periodiek aan die Witwatersrand waarneming gedoen van bepaalde gemeenskapsaksies, massa-optredes en onderhandelingsessies veral gedurende die tydperk 1989 - 1994. Outeur het homself in die posisie bevind om ook in die genoemde tydperk by verskillende geleenthede self aan die onderhandelingsproses op plaaslike vlak deel te neem.

Beroepsgewys was outeur as amptenaar vir dertig jaar (1965 - 1995) gemoeid met die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe aan die Witwatersrand. In dié tydperk het hy by wyse van waarneming dus ook eerstehandse kennis opgedoen van: (1) die onaanvaarbaarheid van die stelsel van swart plaaslike regering; en (2) latere (veral sedert die tagtigerjare) gemeenskapsaksies ten einde van die stelsel ontslae te raak.

Tweedens is onderhoude en gesprekke gevoer met enkele amptenare van die voormalige Transvaalse Provinsiale Administrasie, Oos-Randse Ontwikkelingsraad en swart plaaslike owerhede asook met enkele voormalige "civic" leiers. Van hierdie gesprekke en onderhoude is noukeurig aantekening gehou wat besonder waardevol in die studie was. Gedurende die tydperk Januarie 1993 tot Oktober 1995 is ongestruktureerde, alhoewel gerigte onderhoude met die volgende persone gevoer:

Die Hoofdirekteur: Plaaslike Regering - Gauteng Provinsiale Regering (voorheen Transvaalse Provinsiale Administrasie)(TPA);

Die Direkteur: Institusionele Ontwikkeling - Gauteng Provinsiale Regering (voorheen Transvaalse Provinsiale Administrasie)(TPA);

Die Direkteur: Plaaslike Regeringsfinansies - Gauteng Provinsiale Regering (voorheen Transvaalse Provinsiale Administrasie)(TPA);

Die Senior Direkteur van die voormalige Oos-Randse Ontwikkelingsraad;



Die Stadsklerk van die voormalige Stadsraad van Katlehong (Germiston);

Die Stadstesourier van die voormalige Stadsraad van Tembisa (Kempton Park);

'n Voormalige "civic" leier van Tembisa (Kempton Park);

'n Voormalige "civic" leier van Katlehong (Germiston);

Die destydse voorsitter van die volgende onderhandelingsforums: Groter Benoni Forum (Benoni, Daveyton, Wattville en Actonville); Vaal Forum (Sebokeng, Sharpeville, Boiphotong, Bophelong); Randfontein/Mohlakeng; Boksburg/Vosloorus; Heidelberg/Ratanda; en Brakpan/Tsakane;

Die Hoë Kommissaris van Kenia;

Die Hoë Kommissaris van Nigerië;

Die Hoë Kommissaris van Zambië;

Die Hoë Kommissaris van Zimbabwe.

Die onderhoude was gerig deur bepaalde vrae wat vooraf geformuleer is.

Die effek van nie-gewelddadige aksie op die ontwikkeling van swart plaaslike regering is tiperend van die Suid-Afrikaanse scenario in sy geheel. Voorbeelde van gemeenskapsaksies wat omskryf word is egter hoofsaaklik tot die Witwatersrand beperk. Die rede hiervoor is dat die meeste en ingrypendste gemeenskapsaksies sedert die tagtigerjare hoofsaaklik aan die Witwatersrand gemanifesteer het en met wisselende tempo vandaar landwyd uitgekring het. Tydens die insameling van empiriese gegewens is dus besluit om hoofsaaklik op die Witwatersrand te konsentreer.

Die noodwendige gebruik van rasterme in die proefskrif is omdat wetgewing gerig op die uitvoer van die destydse apartheidsbeleid deurentyd spesifieke onderskeid tussen verskillende rassegroepe getref het.

Dit dien ook verder vermeld te word dat vir die doeleindes van hierdie navorsing alle ministersuitsprake as regeringsuitsprake bestudeer is en ook as sodanig geëvalueer is.

Die navorsing wat vir hierdie proefskrif gedoen is behels hoofsaaklik 'n bronnestudie wat in twee fases afgehandel is, te wete: (1) 'n voorondersoek "... ten opsigte van die tentatief-geformuleerde probleem van studie ..." <sup>12</sup> wat anderhalfjaar geduur het; en (2) 'n literatuurstudie wat ongeveer twee en half jaar in beslag geneem het. Tydens laasgenoemde het boekstaving van toepaslike gegewens hoofstukgewys vorm begin aanneem. Die aanvanklike fokus van die studie was gerig op die stelsel van plaaslike regering soos dit neerslag gevind het in swart plaaslike owerhede in Suid-Afrika. Om hierdie rede was daar oorspronklik 'n sterk historiese komponent wat in 'n volledige konsephoofstuk vervat is. Na gelang die studie gevorder het, het outeur onder die indruk gekom dat die resente konstitusionele geskiedenis rondom swart plaaslike owerhede (1982 - 1994) en daarmee saam nie-gewelddadige aksie, die hooffokus van die studie behoort te wees. Hierdie fokusverskuiwing het gevolglik die konsep historiese oorsig oorbodig gemaak. Die proses van ontdekkende navorsing ("serendipity") <sup>13</sup> met betrekking tot die historiese ontwikkeling van swart plaaslike regering het belangrike agtergrondkennis na vore gebring wat noodsaaklik was ten einde die fokus te bepaal soos dit uiteindelik in die proefskrif neerslag gevind het. In die voorondersoek is 'n geannoteerde bibliografie oor die voorgestelde onderwerp opgestel bevattende beide 'n outeur en tema-indeling. Die bestudeerde temas wat sowel primêre as sekondêre bronne insluit kan in vier kategorieë geklassifiseer word, te wete: (1) die historiese ontwikkeling van swart plaaslike regering; (2) plaaslike regeringstelsels in die moderne wêreld; (3) die filosofie en metodiek van nie-gewelddadige aksie in 'n moderne idioom; en (4) gemeenskapsaksies rakende swart plaaslike regering sedert 1982. Sommige bronne het uiteraard op meer as een van bogenoemde kategorieë betrekking.

Wat die eerste kategorie betref is veral die werke van Craythorne, <sup>14</sup> Green, <sup>15</sup> Swanepoel, <sup>16</sup> Pelser <sup>17</sup> en Shubane <sup>18</sup> nuttig aangewend ten einde die historiese ontwikkelingsfases van swart plaaslike regering in konteks te plaas. Eersgenoemde twee werke is besonder waardevol sover dit historiese data oor veral die vroeëre ontwikkeling van swart plaaslike regering aangaan.

Op die terrein van plaaslike regeringstelsels was dit nodig om noukeurige seleksie toe te pas aangesien met die uitsondering van Afrika, 'n magdom bronne beskikbaar is. Van die

belangrikste bronne waarvan gebruik gemaak is, sluit die werke in van Stoker,<sup>19</sup> John,<sup>20</sup> Humes & Martin,<sup>21</sup> Lorrain,<sup>22</sup> Bekke,<sup>23</sup> Gustaffson<sup>24</sup> en Houseman.<sup>25</sup> Die werk van Stoker is nuttig aangewend in die identifisering van verskillende plaaslike regeringsmodelle terwyl veral die werke van John (V.K.), Humes & Martin (V.K. en Europa), Lorrain (Europa), Bekke (Europa), Gustaffson (Europa) en Houseman (VSA) met vrug gebruik is sover dit die ontleding van spesifieke plaaslike regeringstelsels aangaan.

Met verwysing na die derde kategorie is die werk van Gandhi<sup>26</sup> as primêre bron bestudeer in die analisering van die Gandhiaanse filosofie van NGA. In aansluiting hierby is met vrug van die werke van Mundschenk<sup>27</sup> en Woodcock<sup>28</sup> gebruik gemaak. Wat die metodiek van NGA betref is die werke van Shridharani<sup>29</sup> en Sharp<sup>30</sup> nuttig aangewend ten einde 'n geheelbeeld van die algemene toepassing van dié besondere veranderingsmeganisme te verkry. Daarmee saam kan die werk van Smuts & Westcott<sup>31</sup> as uiters waardevol geklassifiseer word sover dit bestudering van die Suid-Afrikaanse scenario aangaan.

Wat gemeenskapsaksies rakende swart plaaslike regering sedert 1982 betref, verdien die werke van Poto,<sup>32</sup> Grest,<sup>33</sup> Seekings,<sup>34</sup> Swilling *et al.*,<sup>35</sup> Coovadia<sup>36</sup> en Chhabra<sup>37</sup> besondere vermelding aangesien die meeste outeurs eerstehandse inligting aan die hand van hul direkte waarneming kon boekstaaf. Sover dit die boikotte van huur- en dienstegelde aangaan is veral die werke van Seekings en Swilling *et al* met groot vrug gebruik. In die bestudering van sowel ANC optrede as dié van sy binnelandse bondgenote, veral tydens die era van massamobilisasie, kon daar in 'n hoë mate van primêre bronne gebruik gemaak word wat vrylik beskikbaar is. Hiernaas is daar ook met vrug van 'n groot verskeidenheid toepaslike koerantberiggewing gebruik gemaak. Laasgenoemde is noodwendig ook in 'n hoë mate met betrekking tot die beskrywing van die onderhandelingsfase aangewend aangesien daar nog nie veel publikasies in dié verband verskyn het nie.

Voorts is daar ook van 'n aantal bykomende primêre bronne gebruik gemaak veral in die vorm van wette, wetsontwerpe, agendas en notules van vergaderings van reaksionêre groepe,<sup>38</sup> debatte in die Volksraad en amptelike verslae op sowel nasionale as provinsiale vlak.

Aangesien die studie primêr 'n blootlegging, ontleding en interpretasie van bronne is, het die leeswerk soos hierbo gekategoriseer 'n wye veld gedek. Leeswerk is egter ook aangevul met die insameling (deur middel van onderhoude) van bepaalde empiriese gegewens.

## 5. UITEENSETTING VAN PROEFSKRIF

In Hoofstuk 2 word 'n teoretiese agtergrond van plaaslike regering verstrekk met die klem op demokrasie. 'n Vergelyking word getref tussen die eienskappe en funksies van plaaslike owerhede verteenwoordigend van verskillende plaaslike regeringstelsels wêreldwyd ten einde 'n ideëel-tipes, outonome model van plaaslike regering te identifiseer.

Hoofstuk 3 is 'n samevatting van die filosofie en metodiek van nie-gewelddadige aksie as veranderingsmeganisme. Die toepassing van *Satyagraha*<sup>39</sup> en NGA in Indië word vergelyk met soortgelyke optredes tydens die Amerikaanse Burgerregtestryd en gerelevansieer tot die RSA. Laasgenoemde het veral betrekking op die dekade van progressiewe massa-aksies gedurende die tydperk 1984 - 1994.

In Hoofstuk 4 word gekonsentreer op die implementering van outonome swart plaaslike regering (1982) en gemeenskapsaksies ter opponering van die stelsel in die tydperk 1982 - 1984. Die fokus word geplaas op sowel ekonomiese- as politieke lewensvatbaarheid van swart plaaslike owerhede in die tydperk waartydens laasgenoemde beslag gekry het. In aansluiting hierby word gekonsentreer op politieke mobilisering tot 1983 met spesifieke klem op die *United Democratic Front* (UDF) se bydrae en die omskepping van passiewe- tot aktiewe verzet gedurende 1984.

Hoofstuk 5 word gewy aan die wyse waarop die metodiek van massamobilisasie gedurende die tydperk 1984 - 1990 toegepas is. Drie fases van mobilisering word geanaliseer te wete "community struggle", "ungovernability" en "organs of people's power".

Hoofstuk 6 handel oor die onderhandelingsfase (1990 - 1994) ten einde 'n demokratiese plaaslike regeringstelsel waarmee alle Suid-Afrikaners hulself kan identifiseer te beding. Onderhandelings op die terrein van plaaslike regering word gerelevansieer tot onderhandelings op nasionale vlak (met die doel om apartheid *per se* tot niet te maak) aangesien dié twee prosesse interverwant is en nie geskei kan word nie.

'n Samevatting en bevindings van die studie word in die slothoofstuk gestel waarna 'n plaaslike regeringsmodel vir Suid-Afrika voorgestel word.

## 6. PLAASLIKE REGERING

Sedert die vroegste tye beskik gemeenskappe/samelewings oor een of ander vorm van regering. Regering in hierdie sin word gekwalifiseer as "...(e)xercising political rule and influence in a state."<sup>40</sup> Thornhill<sup>41</sup> beklemtoon dat "regering" soos hierbo omskryf, enersyds nie van bepaalde omvang hoef te wees nie en andersyds, dat die regeringsfunksie se invloedseer ook nie die bepalende faktor is nie. Wat egter belangrik is, is dat die uitoefening van sodanige regeringsfunksie daartoe lei dat 'n bepaalde gemeenskap se doen en late aangepas word "... in ooreenstemming met die besluite van diegene wat die regeringsfunksie beoefen."<sup>42</sup> Humes & Martin<sup>43</sup> toon aan dat na gelang groter politieke eenhede beslag gekry het, gemeenskapsinstellings daarmee saam geleidelik dan ook die patroon van plaaslike regering aangeneem het. Alhoewel die hedendaagse vorm van plaaslike regering in die moderne wêreld grotendeels gedurende die negentiende en twintigste eeue ontwikkel het, is plaaslike regering *per se* egter so oud soos die beskawing self.<sup>44</sup> Swanepoel<sup>45</sup> gee die volgende beskrywing van die wisselende ontwikkelingsgang wat plaaslike regering deur eeue heen getoon het.

Munisipale [plaaslike] regering het sedert die Romeinse Ryk byna 2 000 jaar gelede soms byna verdwyn, soms van gedaante verwissel, die feodale tydperk byna nie oorleef nie en soms in direkte konfrontasie met die sentrale gesag gekom. Dit alles het egter meegewerk tot die vorming van munisipale [plaaslike] regering soos dit tans min of meer in die meeste lande van die Westerse wêreld aangetref word.

Die woord "demokrasie" is vir die eerste keer deur Aristoteles gebruik binne die konteks van stads (plaaslike) regering.<sup>46</sup> Aristoteles se vertolking was gebaseer op *deelnemende* demokrasie waarvolgens elke inwoner die geleentheid tot direkte verteenwoordiging in die besluitnemingsproses gebied word. In hedendaagse terme sentreer die sleutelbeginsel egter rondom *verteenwoordigende* demokrasie soos aangetref in die politieke aanspreeklikheid en verantwoordelikheid van verkose lede. Om hierdie rede:

... the obvious democratic model is the representative one, where local representatives are *elected* by popular vote, and held responsible for local decision-making; and, further, being directly accountable to the local citizens, where voters control may be exerted to the full.<sup>47</sup>

Die proses van plaaslike regering is reeds indringend in 'n Suider-Afrikaanse konteks nagevors.

Vir die doeleindes van hierdie proefskrif word die betekenis wat Kotzé<sup>48</sup> aan plaaslike regering koppel onderskryf soos in die volgende definisie saamgevat:

It is a deconcentrated, representative, institution possessing general and specific powers with locality order and integration as the main objective, devolved upon it and delegated to it by the central government, in respect of a limited geographical sub-division of the country, and in exercise of which it is locally responsible and may to a certain degree act autonomously of the central government to which it remains ultimately responsible.

Met hierdie definisie as uitgangspunt moet daar egter deurgaans onderskei word tussen die fenomeen van plaaslike regering (as 'n stelsel of proses) en die instansies (plaaslike owerhede) wat die proses van plaaslike regering bedryf.

Bepaalde aksies bekend as dekonsentrasie, delegasie, devolusie en desentralisasie maak onlosmaaklik deel uit van die demokratiese plaaslike regeringsproses en word vir doeleindes van hierdie navorsing kortliks soos volg gekwalifiseer.<sup>49</sup>

#### 6.1 Dekonsentrasie, delegasie, devolusie en desentralisasie

Dekonsentrasie verwys na die geografiese verspreiding van aktiwiteite, instellings of amptenare weg van die hoofkwartier van 'n sentrale owerheid. *Delegasie* impliseer die oordrag of aanwysing van gesag aan ondergeskikte amptenare of instellings, en *devolusie* verwys na die verlening van spesifieke uitvoerende bevoegdhede aan amptelik-gekonstitueerde plaaslike owerhede om verordeninge uit te vaardig. Hierdie drie begrippe kan almal saamgevat word onder die sambreelterm *desentralisasie* wat breedvoeriger in Hoofstuk 2 beskryf word.

In teenstelling met desentralisasie word normaalweg verwys na 'n stelsel van *sentralisasie* waarin onderskei kan word tussen *politieke sentralisasie* en *administratiewe sentralisasie*. *Gildenhuys et al*<sup>50</sup> verwys na: (1) politieke sentralisasie, as 'n stelsel waar al die gesag in 'n allesoorheersende en soewereine wetgewende gesag gesetel is; en (2) administratiewe sentralisasie, as die konsentrasie van uitvoerende- en administratiewe gesag in 'n enkel hoofkantoororganisasie. Enige stelsel van *sentralisasie* staan dus lynreg teenoor een van *desentralisasie*.

Volgens Kotzé se definisie word die volgende eienskappe aan 'n plaaslike owerheid toegeedig:

- \* Dit is 'n gedekonsentreerde instansie, want dit opereer weg vanwaar die sentrale owerheid gesetel is.
- \* Dit is 'n verteenwoordigende instansie, want dit verteenwoordig 'n beperkte gedefinieerde groep mense deur wie dit verkies is. In dié hoedanigheid beoefen dit regeringsfunksies te wete die handhawing van orde en bewerkstelling van integrasie.<sup>51</sup>
- \* Die sentrale owerheid devoleer 'n plaaslike owerheid se bevoegdhede aan hom en beskik laasgenoemde dus oor beperkte outonomie in die uitoefening van sulke bevoegdhede.
- \* 'n Plaaslike owerheid se bevoegdhede word uitgeoefen binne die grense van 'n beperkte geografiese onderafdeling van die nasionale grondgebied.
- \* Dit het 'n aanspreeklikheid teenoor die plaaslike gemeenskap (kiesers).
- \* Dit bly verantwoordelik aan die sentrale owerheid.

Die VN se kantoor vir Publieke Administrasie het plaaslike regering soos volg gedefinieer:

The term 'local government' refers to a political subdivision of a nation or (in a federal system) state which is constituted by law and has substantial control of local affairs, including the power to impose taxes or to exact labour for prescribed purposes. The governing body of such an entity is elected or otherwise locally selected.<sup>52</sup>

Volgens hierdie definisie is plaaslike regering dus 'n gedesentraliseerde politieke onderafdeling (van die sentrale politieke bestel) by wetgewing daargestel, met wesenlike beheer oor plaaslike aangeleenthede. Die bestuursliggaam (plaaslike

owerheid) van sodanige entiteit word hetsy by die stembus verkies óf plaaslik aangewys. 'n Plaaslike owerheid beskik op sy beurt oor sowel algemene as spesifieke *gedevoleerde* bevoegdhede ten opsigte van 'n bepaalde geografiese gebied in die land waarvan hy in die uitvoering daarvan tot 'n mate outonoom kan optree. In dié proses bly 'n plaaslike owerheid deurentyd verantwoordelik aan die sentrale owerheid.

Leemans<sup>53</sup> se definisie van plaaslike regering plaas die klem op plaaslike regering as 'n *stelsel*:

... that functions together with other systems within a larger system, and all these systems interact on each other. The major system may even overstep national boundaries.

Teenoor Leemans se enkele verwysing na 'n stelsel wat binne 'n groter stelsel funksioneer beklemtoon die VN se definisie ook die begrippe, *gedesentraliseerde instelling* (van politieke aard) en *delegering* van die sentrale owerheid se bevoegdhede. Voorkeur word egter aan Kotzé se definisie verleen aangesien die begrip *devolering* 'n wyer betekenis aan laasgenoemde definisie heg. *Devolering* impliseer sowel magsdeling as die oordra van mag aan 'n volgende instansie "... who then becomes fully responsible for deciding how to use that power."<sup>54</sup>

Volgens Kotzé se definisie vorm *regering* deurentyd deel van 'n politieke bestel. Almond<sup>55</sup> en Apter<sup>56</sup> se definisies van onderskeidelik *politieke stelsel* en *regering* word vir die doeleindes van hierdie navorsing saamgelees met Kotzé se definisie van plaaslike regering. Aldus Almond<sup>57</sup> is 'n politieke stelsel 'n stelsel van interaksies wat aangetref word in alle onafhanklike gemeenskappe wat die funksies van inskakeling en aanpassing (sowel intern as teenoor ander gemeenskappe) beoefen, deur middel van die toepassing, óf 'n dreigement daarvan, van wat min of meer beskou kan word as wettige fisiese dwang. Die politieke stelsel is vervolgens die erkende gesagshandhawende struktuur in die gemeenskap.

Apter<sup>58</sup> huldig die mening dat in enige stelsel die regering die mees algemene eenheid is wat oor: (1) gedefinieerde verantwoordelikhede vir handhawing van die stelsel waarvan dit deel uitmaak; en (2) 'n praktiese monopolie van dwangmagte beskik. Hy



wys vervolgens daarop dat alhoewel regering 'n konkrete eenheid is dit van ander eenhede onderskei kan word omrede dit ook 'n vereiste vir enige sosiale stelsel is.

Die omskrywings van politieke stelsel, regering en plaaslike regering soos hierbo uiteengesit, identifiseer in der waarheid dus drie onlosmaaklike komponente van die plaaslike regeringsproses. Enige ondersoek ten einde aan te toon dat plaaslike regering as 'n gedekonsentreerde en verteenwoordigende instelling, deurgaans aan die sentrale regering verantwoordelik bly, sal noodwendig al drie begrippe in ag moet neem.

Vir die doeleindes van hierdie navorsing ontstaan die vraag of verteenwoordigende demokrasie binne die raamwerk van plaaslike regering hedendaags nog enige bestaansreg het? In die huidige tydsgewrig waarin ons leef vind Cloete,<sup>59</sup> in ooreenstemming met die destydse beskouing van Aristoteles, steeds regverdiging vir plaaslike regering juis in die geleentheid wat dit aan inwoners van 'n bepaalde stad, dorp of plaaslike gemeenskap bied om self 'n aandeel te hê in daardie aangeleentheid wat eiesoortig is aan hul plaaslike omgewing wat hul lewens daaglik raak en ook tot hul eie gerief en voordeel strek. Humes & Martin se beskouing van plaaslike regering as "... a means for involving local residents who otherwise might be apathetic to, alienated from or even antagonistic to, the total governmental system",<sup>60</sup> onderskryf hierdie uitgangspunt.

Hanekom<sup>61</sup> huldig die mening dat dit voor die hand liggend is dat 'n sentrale regering dit uiters moeilik sal vind om voldoende toegewyde aandag aan 'n wye verskeidenheid behoeftes van etlike honderde of selfs duisende plaaslike gemeenskappe te verleen. Die behoeftes waarna verwys word het hoofsaaklik te make met die lewering van basiese dienste soos watervoorsiening, riolering, vullisverwydering, elektrisiteitsvoorsiening, lewering van maatskaplike- en gesondheidsdienste, bou van strate en ontspanningsfasiliteite en die lewering van beskermingsdienste, om enkeles te noem. Rautenbach<sup>62</sup> se siening dat plaaslike owerhede geen bestaansreg het indien dit nie sekere dienste so doeltreffend as moontlik lewer nie, onderskryf die behoefte aan bestuursliggame wat die verantwoordelikheid kan neem om toe sien dat plaaslike gemeenskappe se daaglikse behoeftes so menswaardig en professioneel as moontlik bevredig word.

Outeur verleen voorkeur aan 'n demokratiese plaaslike regeringstelsel aangesien plaaslike gemeenskappe (kiesers) deurentyd langs hierdie weg 'n direkte aandeel in die bestuur van hul eie plaaslike aangeleenthede gebied word. Die verteenwoordigende aard van 'n demokratiese bestel maak dit dus moontlik dat kiesers deur hul verkose leiers beheer kan uitoefen oor die wyse waarop plaaslike owerheidsdienste aan hulle gelewer word. Die mening word gehuldig dat vreedsame en gelukkige plaaslike gemeenskappe die beste by wyse van 'n demokratiese plaaslike regeringstelsel geskep kan word aangesien alle lede van plaaslike gemeenskappe (kiesers) ruim geleentheid op dié wyse gebied word om beheer oor hul eie plaaslike aangeleenthede uit te oefen. Om hierdie rede en met inagneming van Kotzé se definisie van plaaslike regering, bestaan daar ook in Suid-Afrika voldoende regverdiging vir 'n demokratiese plaaslike regeringstelsel wat soos volg omskryf kan word:<sup>63</sup>

1. Plaaslike regering kan die demokrasie bevorder deurdat plaaslike inwoners direk in die politieke besluitnemingsproses betrek word.
2. Plaaslike regering kan beskou word as 'n verdedigingsmeganisme teen 'n dominerende sentrale regering en moontlike magsmisbruik.
3. Plaaslike regering kan geregverdig word bloot op grond van tradisie, naamlik die feit dat dit deel is van 'n nasie se kultuurerfenis.
4. Die beginsel dat "geen belasting sonder verteenwoordiging" ook op plaaslike regering van toepassing is.
5. Plaaslike regering is 'n effektiewe stelsel ten einde bepaalde dienste te bestuur. Hierdie effektiwiteit het te make met:
  - 5.1 'n Sentrale owerheid wat deurentyd baat by die bestaan van plaaslike owerhede deurdat hulle aan die hand van devolusie, sekere verantwoordelikhede van die sentrale owerheid nakom.

- 5.2 Plaaslike owerhede wat bestaan uit lede van die gemeenskap met hul kennis van en gebondenheid aan daardie gemeenskap.
- 5.3 Plaaslike owerhede wat veeldoelige liggame is en wat 'n groter mate van koördinasie kan bewerkstellig.
- 5.4 Plaaslike owerhede wat oor 'n redelike mate van onafhanklikheid beskik en daarom in vele opsigte kan eksperimenteer ten einde oplossings vir probleme te vind.

Plaaslike regering funksioneer in 'n bepaalde afgebakende, plaaslike gemeenskap aanvullend tot die sentrale regering.<sup>64</sup>

Local government then is an essential instrument of national or state government which unites people of a defined area in a common organization whose functions are essentially complementary to those of the central government and in the interests of the local residents for the satisfaction of common community needs.

Die wyse waarop uitvoerende bevoegdhede volgens Kotzé se definisie aan plaaslike owerhede *gedevoleer* word, bring mee dat laasgenoemde 'n derde- of tweedevlak regering uitmaak wat deurentyd aan die sentrale owerheid verantwoordelik bly:

A local authority is therefore a lower (third or second) tier government, which is embedded in a higher tier (regional/national) system of government which enjoys wider powers.<sup>65</sup>

Gildenhuis *et al* se omskrywing van die vernuwing van plaaslike regering met die klem op die *devolusie* van bevoegdhede moet hiermee saamgelees word, naamlik:

Aristotle's ancient form of (local) government has been revived in modern times with the advocacy of participatory democracy in calls for maximum citizen participation in local government affairs by way of devolution of power to autonomous selfgoverning local government units.<sup>66</sup>

## 7. NIE-GEWELDDADIGE AKSIE (NGA)

Alhoewel die filosofie en metodiek van nie-gewelddadige aksie breedvoerig in Hoofstuk 3 beskryf word, word hier 'n kort samevatting van NGA as veranderingsmeganisme aangebied.

Nie-gewelddadige aksie in politieke terme is volgens Sharp<sup>67</sup> gebaseer:

... on a very simple postulate: people do not always do as they are told, and sometimes they do things that have been forbidden. Subjects may disobey laws they reject. Workers may halt work. The bureaucracy may refuse to carry out instructions. Soldiers and police may inefficiently carry out orders to inflict repression, or may even mutiny.

Die Indiese prokureur Mohandas Karamchand (Mahatma) Gandhi kan met reg beskou word as dié persoon wat inisiatief geneem het vir die vestiging van nie-gewelddadige aksie in 'n moderne idioom.<sup>68</sup> Die versetveldtogte waarmee Gandhi die leiding namens Indiërs in 1906 en 1913 teen diskriminerende maatreëls in Transvaal geneem het, welke optredes wye belangstelling in Brittanje en Indië geniet het en die destydse regering gedwing het om sekere toegewings te maak, dien as voorbeeld hiervan.<sup>69</sup>

Met sy terugkeer na Indië in 1915 het Gandhi verskeie nie-gewelddadige veldtogte geloods wat in 'n hoë mate bygedra het tot die politieke onafhanklikheid van Indië.<sup>70</sup>

Nie-gewelddadige aksie is ook in etlike ander state met 'n redelike mate van sukses toegepas. Voorbeelde<sup>71</sup> hiervan sluit in die weerstand in Europese state soos Denemarke, Noorweë en Nederland teen Duitse besettingsmagte tydens die Tweede Wêreldoorlog, boikotaksies en versetveldtogte tydens die Amerikaanse burgerregtestryd, in Chili (1931), Kuba (1933), Guatemala (1944), Haïti (1946), Panama (1951), Colombia (1957), Iran (1979), die Filippyne (1986) en Pole (1989).

Suid-Afrika beskik ewe-eens oor 'n ryk geskiedenis van nie-gewelddadige aksie:

... studded with heroic figures, innovative tactics and high ideals. Names that have resonated into the history books span the decades from Luthuli in the 1950s to Tutu in the 1980s and 90s, and embrace the ordinary people who have discovered its power.<sup>72</sup>

Die spesifieke metodes (ongeveer tweehonderd geïdentifiseerde metodes) waarvolgens hierdie kragdadige veranderingstegniek geloods word kan in drie hoofgroepe geklassifiseer word, te wete:<sup>73</sup> (1) nie-gewelddadige protes en oorreding; (2) nie-samewerking; en (3) nie-gewelddadige ingryping, welke groepe breedvoerig in Hoofstuk 3 beskryf word.

Die *African National Congress* (ANC) het in die tagtiger- en negentigerjare in Suid-Afrika veral die metode van massamobilisasie in die stryd teen apartheid aangewend met spesifieke verwysing na:<sup>74</sup>

- \* Massabyeenkomste en vergaderings;
- \* Protesoptogte
- \* Skoolboikotte en "chalk downs" (stakings deur onderwysers);
- \* huur- en dienstegeldboikotte;
- \* massa-aksies teen tuisland administrasies<sup>75</sup> en swart plaaslike owerhede;
- \* verbruikersboikotte; en
- \* wegbly-aksies.

Volgens die ANC self kan die embrio van sy strategie van massamobilisasie gevind word in die versetveldtogte wat Gandhi gedurende die vroeë twintigste eeu van stapel gestuur het.<sup>76</sup> Dit was egter nie voor 1949 tydens aanname van die *ANC Youth League se Programme of Action* dat die ANC besluit het om voortaan massa-aksies toe te pas nie. Aannee van die *Programme of Action*:

... paved the way for the 1950s, regarded as the first decade of mass mobilisation. Significant events included:

- \* mass protest against the banning of the South African Communist Party (SACP) in June 1950;

- \* the Defiance Campaign of 1952, which took ANC membership from 7000 to 100 000 and converted it into a mass urban movement; and
  
- \* the Congress of the People campaign, involving countrywide collection of people's grievances and demands, and culminating in the adoption of the Freedom Charter in 1955.<sup>77</sup>

## ENDNOTAS

1. Die jaar waarin daar grootskaals uitvoering aan die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993) verleen is.
2. Nie-gewelddadige aksie (NGA) is 'n tegniek om verandering op 'n nie-gewelddadige wyse af te dwing (kyk Hoofstuk 3). Mohandas Karamchand (Mahatma) Gandhi kan met reg beskou word as die vader van NGA in 'n moderne idioom wat hy persoonlik teen die einde van die negentiende eeu hier te lande geïnisieer het. Kyk onder andere Ashe (1968), Fischer (1954) en Woodcock (1972). 'n Variëteit van metodes wat ontwerp is om nie-gewelddadige aksies te loods maak dit 'n kragdadige veranderingstegniek wat in baie gevalle noodwendig gewelddadige aksies tot gevolg het. Kyk ook Sharp (1973) en Smuts & Westcott (1991).
3. Diegene wat hulself beskikbaar gestel het om tot *aksie* oor te gaan ten einde verandering te bewerkstellig soos byvoorbeeld (in Suid-Afrika), vernietiging van die apartheidstelsel - Ontleen aan Sharp (1973: 64).
4. Die jaar waarin die *Wet op Swart Plaaslike Besture*, 1982 (Wet No. 102 van 1982) gepromulgeer is.
5. Die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993).
6. Du Toit (1985).
7. Daar moet deurgaans duidelik onderskei word tussen die fenomeen van plaaslike regering (as 'n stelsel of proses) en die instansies (plaaslike owerhede) wat die proses van plaaslike regering bedryf.
8. Chaskalson (1988: 53). Kyk ook Chaskalson *et al* (1989: 58).
9. Die jaar waarin daar grootskaals uitvoering aan die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993) verleen is.
10. Die jaar waarin die *Wet op Swart Plaaslike Besture*, 1982 (Wet No. 102 van 1982) gepromulgeer is.
11. Goode & Hatt (1952: 313-340).
12. Cilliers (1965: 131).
13. Adams & Schvaneveldt (1985: 104).
14. Craythorne (1980).
15. Green (1957).

16. Swanepoel (1980).
17. Pelser (1963).
18. Shubane (1991).
19. Stoker (1991).
20. John (1991).
21. Humes & Martin (1969).
22. Lorrain (1991).
23. Bekke (1991).
24. Gustaffson (1991).
25. Houseman (1986).
26. Gandhi (1974).
27. Mundschenk (1989).
28. Woodcock (1972).
29. Shridharani (1972).
30. Sharp (1973).
31. Smuts & Westcott (1991).
32. Poto (1988).
33. Grest (1988).
34. Seekings (1991).
35. Swilling, Cobbett & Hunter (1991).
36. Coovadia (1991: (a)).
37. Chhabra (1994).
38. Met spesifieke verwysing na die ANC en die UDF.
39. Fermheid óf Beslistheid in Waarheid ("Firmness in Truth") óf Waarheidsmag ("Truth Force") ooreenkomstig Gandhiaanse filosofie.
40. Webster Universal Dictionary (1968).
41. Thornhill (1990(a): 126).
42. Thornhill (1990(a): 126).
43. Humes & Martin (1969: 36).
44. Humes & Martin (1969: 36). Kyk ook Swanepoel (1980: 60).
45. Swanepoel (1980: 60). Die omskrywing "munisipale regering" in hierdie aanhaling word as sinoniem beskou met die term "plaaslike regering" soos dit in die teks verskyn.



46. Gildenhuis *et al.* (1991: 122).
47. Gildenhuis (1986: 7).
48. Kotzé (1968: 7).
49. Vosloo, Kotzé & Jeppe (1974: 10).
50. Gildenhuis *et al.* (1991: 92-94).
51. Die begrippe "locality order" en "integration" as hoofdoel volgens Kotzé se definisie, word geïnterpreteer as (i) ("locality order") - die handhawing van orde binne die raamwerk van 'n besondere geografiese ligging; en (ii) ("integration") - dat alle onderafdelings binne die liggingsraamwerk ter sprake in (i), saamwerk.
52. Kotzé (1968: 76).
53. Leemans (1970: 29).
54. Kotzé (1968: 79).
55. Almond (1960: 7).
56. Apter (1963: 84).
57. Almond (1960: 7).
58. Apter (1963: 84).
59. Cloete (1989: 221). Kyk ook Vosloo (1968: 16-18).
60. Humes & Martin (1969: 32).
61. Hanekom (1988: 17).
62. Rautenbach (1986: 16).
63. Byrne (1986: 5-8). Kyk ook Kotzé, Reynolds en Van Straaten (1984: 5-9) en Töttemeyer (1987: 11-13).
64. Humes & Martin (1969: 32).
65. Heymans & Töttemeyer (1988: 2).
66. Gildenhuis *et al.* (1991: 122).
67. Sharp (1990: 37).
68. Inligtingstuk - NGA (*sine ano*: 1). Kyk ook Woodcock (1972: 7-8).
69. Inligtingstuk - NGA (*sine ano*: 1).
70. Inligtingstuk - NGA (*sine ano*: 1).
71. Inligtingstuk - NGA (*sine ano*: 1). Kyk ook Sharp (1990: 10-18).
72. Smuts & Westcott (1991: 7).
73. Sharp (1990: 40-48).
74. Jeffery (1991: 3).

75. Die ontwikkeling van eie tuislande vir verskillende etniese groepe was beleid van die apartheidsregering wat vir die grootste gedeelte van die Suid-Afrikaanse bevolking onaanvaarbaar was.
76. Jeffery (1991: 3).
77. Jeffery (1991: 3). Kyk ook Bylae A.

## HOOFSTUK 2

### PLAASLIKE REGERING : TEORETIESE AGTERGROND

#### 1. INLEIDING

Solank volwaardige deelname aan plaaslike regering deur 'n sentrale owerheid van inwoners weerhou word, kan die demokratiese proses onmoontlik tot sy volle reg kom. As gevolg van afsonderlike ontwikkeling gebaseer op 'n rassegrondslag, was swartes in Suid-Afrika tot 1994, byvoorbeeld nooit in 'n posisie om volwaardige deelname aan plaaslike regeringsaangeleenthede te geniet nie.

Die apartheidsbeleid in Suid-Afrika het meegebring dat veral sedert 1923, (die jaar waarin die *Naturellen (Stadsgebieden) Wet*, 1923 (Wet No. 21 van 1923) gepromulgeer is), plaaslike regering vir swartes op 'n aparte grondslag en afsonderlik van die stelsel vir blankes bedryf is. Navorsing het getoon dat die stelsel van plaaslike regering in Suid-Afrika nog altyd vir swartes onaanvaarbaar was, juis as gevolg van die regering se jarelange apartheidsbeleid.<sup>1</sup> (Endnotas verskyn op p. 60). Alhoewel laasgenoemde aanvanklik slegs die stelsel verwerp het en die meeste nie daarin wou deel nie, is daar veral sedert 1982 aan die hand van verskeie gemeenskapsaksies drasties gepoog om die stelsel vervang te kry.<sup>2</sup> Hierdie "aanslag" op die stelsel het hoofsaaklik gemanifesteer in wat bekend staan as nie-gewelddadige aksie (NGA).<sup>3</sup> Vir die doeleindes van hierdie proefskrif is ontleding van die filosofie van nie-gewelddadige aksie of oorlogvoering belangrik aangesien dit as 'n veranderingstegniek direk verband hou met metodes wat gevolg is waarvolgens die stelsel van plaaslike regering vir swartes (as 'n produk van die apartheidsbeleid) sedert 1982 kragdadig teëgewerk is. Ontleding van die metodiek van NGA is ewe belangrik aangesien die metodes wat veral sedert 1982 aangewend is om die stelsel van plaaslike regering vir swartes vervang te kry daaraan getoets moet word. Enige ondersoek na plaaslike regering en die ontwikkeling van swart gemeenskappe sedert 1982 sal noodwendig die filosofie en metodiek van nie-gewelddadige aksies moet verreken want dit hou direk daarmee verband. Om hierdie rede word die fenomeen en metodiek van NGA asook die beweegredes daartoe breedvoerig in Hoofstuk 3 uiteengesit.

Plaaslike regering hou soos aangetoon in Hoofstuk 1, direk verband met die proses van *desentralisasie*. Vir die doeleindes van hierdie navorsing is dit dus nodig om die teenoorstaande terme van sentralisasie en desentralisasie in perspektief te plaas. Daarmee saam, met Kotzé se definisie as uitgangspunt, (kyk Hoofstuk 1) word die aanverwante begrippe van dekonsentrasie en devolusie vervolgens in 'n Suider-Afrikaanse konteks gekwalifiseer.

## 2. SENTRALISASIE, DESENTRALISASIE, DEKONSENTRASIE EN DEVOLUSIE

Volgens Odendal *et al*<sup>1</sup> is *sentralisasie* die sametrekking in een punt; vereniging van gesag in een persoon of in een liggaam. *Desentralisasie* daarenteen is die verlening van groter magte aan onderafdelings - veral wat die bestuur van 'n land betref óf die verdeling/verspreiding van magte aan ondergeskikte liggame. Volgens hierdie omskrywings kan beide prosesse sowel polities as administratief in bedryf gestel word.

### 2.1 Sentralisasie

Gildenhuis *et al*<sup>2</sup> onderskei tussen *politieke sentralisasie* en *administratiewe sentralisasie*. Politieke sentralisasie word omskryf as 'n kenmerk van politieke eenheidstelsels waar al die gesag in 'n allesoorheersende en soewereine wetgewende gesag gesetel is. Streeks- en plaaslike owerhede binne 'n gesentraliseerde stelsel ontvang dus hul wetgewende en uitvoerende bevoegdhede direk van die sentrale wetgewer. Hierdie bevoegdhede kan egter te enige tyd ingetrek, uitgebrei of verminder word. Die stelsel het die voordeel dat dit eerstens op sentrale vlak die geleentheid skep vir eenheid van gesag ten einde politieke en ekonomiese orde op nasionale vlak te verseker. In die tweede plek verseker dit beheer oor die uitvoering van nasionale beleid op streeks- en plaaslike vlak. Derdens skep dit geleentheid vir direkte verteenwoordiging van alle kiesers in die nasionale wetgewende gesag en maak dit verder moontlik dat geregistreerde kiesers indirekte verteenwoordiging in nasionale beleidmaking en besluitneming geniet.

Die stelsel van politieke sentralisasie het egter ook die kenmerk dat dit sowel sosialisme as politieke diktatorskap in die hand werk. Politieke sentralisasie is ook ver

verwyder van individue op grondvlak en striem in der waarheid die beginsels van verteenwoordigende demokrasie. Die huidige eenparty regerings in Afrika is sprekende voorbeelde van die wyse waarop kiesersbeheer en openbare aanspreeklikheid geneutraliseer word en is nie voorbeelde van verteenwoordigende demokrasie nie.

In aansluiting by politieke sentralisasie verwys administratiewe sentralisasie na die konsentrasie van uitvoerende en administratiewe gesag in 'n enkel hoofkantoor-organisasie. Hier word weer onderskei tussen geografiese sentralisasie (alles in een gebou) en funksionele sentralisasie (alle personeelfunksies gekonsentreerd in een departement of kantoor).

Die voordele van administratiewe sentralisasie is daarin geleë dat dit maksimum administratiewe beheer verseker, standaardisasie in die hand werk, gelyke behandeling vir almal daarstel en spesialisasie moontlik maak. Alhoewel 'n mate van sentralisasie altyd nodig sal wees vir die doeleindes van goeie koördinasie hou dit egter ook bepaalde nadele in. In die eerste plek werk dit vertraging in die hand aangesien talle aktiwiteite onderhewig is aan goedkeuring deur die hoofkantoor. Standaardprosedures soos deur 'n hoofkantoor geformuleer ontnem streeks- en gebiedskantore van enige vorm van buigzaamheid op grondvlak. Buitengewone sentralisasie het noodwendig oormatige papierwerk tot gevolg en aangesien 'n hoofkantoor normaalweg ver verwyder is van die realiteite op grondvlak werk dit administrasie "op gevoel" in die hand wat nie aan te beveel is nie.

Teen hierdie agtergrond is dit voor die hand liggend dat daar binne die raamwerk van 'n demokratiese bestel gewaak moet word teen onoordeelkundige aanwending van sowel politieke as administratiewe sentralisasie ten einde te verhoed dat inwoners van plaaslike gemeenskappe hul outonomieit inboet.

## 2.2 Desentralisasie

Soos vroeër aangetoon gebruik Vosloo, Kotzé en Jeppe<sup>6</sup> die term *desentralisasie* as sambreelterm ten einde die prosesse van *dekonsentrasie*, *delegasie* en *devolusie* saam te vat. Volgens hierdie omskrywings kan beide administratiewe en politieke funksies

en bevoegdhele vanaf die sentrale owerheidsvlak deur middel van desentralisasie na laer owerheidsvlakke afgewentel word.

Gildenhuis *et al*<sup>7</sup> onderskei soos volg tussen devolusie (politieke desentralisasie) en dekonsentrasie (administratiewe desentralisasie). *Devolusie* word omskryf as die vestiging van gedesentraliseerde verteenwoordigende streeks-, substreeks- of plaaslike politieke eenhede wat relatief outonoom binne bepaalde jurisdiksie opereer. Dit verwys naamlik na 'n hoë mate van selfregering binne 'n afgebakende geografiese gebied. *Dekonsentrasie* verwys na administratiewe desentralisasie by wyse van die delegasie van uitvoerende gesag vanaf die topvlak na laer vlakke in dieselfde staatsdepartement.

Maddick<sup>8</sup> se definisie verwysende na *desentralisasie* as 'n proses wat beide die prosesse van dekonsentrasie en devolusie insluit, stem ooreen met die omskrywings wat Vosloo, Kotzé & Jeppe asook Gildenhuis *et al* aan dekonsentrasie en devolusie koppel. Almal het dit eens dat die proses van dekonsentrasie betrekking het op die geografiese verspreiding van aktiwiteite, instellings of amptenare weg van waar die hoofkantoor geleë is (veldkantore). Delegasie hou verband met die oordrag van gesag ("authority") aan ondergeskikte amptenare of instellings ten einde bepaalde funksies uit te voer. Delegasie maak dus, soos dekonsentrasie, deel uit van die administratiewe proses. Devolusie daarenteen behels die toekenning van spesifieke wetgewende en uitvoerende bevoegdhele aan amptelik gekonstitueerde plaaslike owerhede ten einde spesifieke funksies (byvoorbeeld watervoorsiening en reinigingsdienste) uit te voer. Die proses van devolusie sluit in bepaalde besluitnemingsbevoegdhele oor die tipe funksies wat 'n plaaslike owerheid uitvoer, en is dus *ipso facto* deel van die politieke proses.

Die omskrywings wat Bekker<sup>9</sup> en Byrne<sup>10</sup> aan hierdie begrippe koppel stem ook ooreen met dié van bogenoemde outeurs. Volgens Bekker word daar soms ook na devolusie van gesag verwys as desentralisasie. Devolusie impliseer die toekenning van bevoegdhele en gesag aan subeenhede (soos streeks- en plaaslike owerhede). In dié proses word aan laasgenoemde outonome diskresionêre besluitnemingsbevoegdhele (beide polities en administratief) binne 'n bepaalde geografiese gebied verleen. In kontras hiermee impliseer dekonsentrasie die delegasie van gesag aan subnasionale

eenhede om as agente verantwoordelikheid te aanvaar ten einde die sentrale regering se beleid uit te voer. Byrne beskou hierdie aksie as streeksdevolusie wat hy tipeer as die beperkte oorplasing van politieke en administratiewe gesag aan 'n streeksowerheid soos byvoorbeeld ook 'n plaaslike owerheid.

Vir doeleindes van die bespreking wat hierop volg word die onderskeid tussen dié twee begrippe kortliks soos volg opgesom.

**Devolusie:** Impliseer die wettige toekenning of oorplasing van spesifieke uitvoerende bevoegdhede deur die sentrale vlak aan laer vlakke van regering waarvolgens laasgenoemde outonome, diskresionêre besluitnemingsbevoegdhede binne 'n bepaalde geografiese gebied kan uitoefen.

**Dekonsentrasie:** Behels die delegasie van gesag aan bepaalde laer uitvoerende vlakke weg van die hoofkantoor, ten einde beleid soos deur die sentrale gesagsvlak bepaal is, namens laasgenoemde uit te voer.

Binne die raamwerk van 'n verteenwoordigende demokrasie hou die praktyk van devolusie van gesag heelwat voordele in omrede outonome plaaslike regering drie fundamentele waardes in die hand werk, te wete:<sup>11</sup>

**Vryheid:** Plaaslike regering is 'n meganisme vir die verspreiding van politieke gesag ten einde die konsentrasie daarvan op een punt te voorkom en moontlike konflik te ontloot.

**Deelname:** Plaaslike regering bied die geleentheid vir individuele betrokkenheid in die demokratiese proses.

**Doeltreffendheid:** Plaaslike regering met sy groter mate van sensitiwiteit vir plaaslike toestande vergemaklik die lewering van dienste na gelang van behoefte.

Die twee belangrikste voordele wat devolusie van gesag inhou, is eerstens, die verbetering van kiesersbeheer en tweedens, die feit dat dit openbare aanspreeklikheid

en verantwoordelikheid in 'n hoër mate as politieke sentralisasie verseker. Die redes hiervoor is:<sup>12</sup>

2.2.1 Daar heers nouer kontak tussen kiesers, politieke verteenwoordigers en amptenare op streeks- en plaaslike vlak.

2.2.2 Amptenare op streeks- en plaaslike vlak se werksekuriteit hou nou verband met die diens wat hulle aan die kieserspubliek lewer.

2.2.3 Kiesers het beter beheer op sowel streeks- en plaaslike vlak as op nasionale vlak en kan dus makliker aandrang op aanspreeklikheid van hul plaaslike politieke verteenwoordigers.

2.2.4 'n Basis vir regverdigheid word verseker in die toepassing van demokrasie en dit skep beter geleentheid vir kiesersbeheer by wyse van verteenwoordiging op streeks- en plaaslike vlak.

Hierdie voordele skep ruim geleentheid vir kiesersbeheer waarvolgens openbare aanspreeklikheid en verantwoordelikheid optimaal verreken kan word. Die wyse waarop verteenwoordigende demokrasie langs hierdie weg in plaaslike regering toegepas word blyk die ideale te wees, en geniet vir die doeleindes van hierdie navorsing voorkeur bo enige stelsel van politieke sentralisasie.

### 3. PLAASLIKE REGERINGSTELSELS

#### 3.1 Inleiding

Ten einde vir die doeleindes van hierdie navorsing 'n ideël-tipes model van plaaslike regering te identifiseer, is enkele plaaslike regeringstelsels verteenwoordigend van stelsels in Europa, die VSA, Verenigde Koninkryk en Afrika ondersoek.

Die toepassing van verskillende stelsels van plaaslike regering regdeur die wêreld het



tot gevolg dat die toepassing van die beginsels van plaaslike regering uiteenlopend is. Die rede hiervoor is juis daarin geleë dat beide geografiese en sosio-ekonomiese omstandighede eiesoortig is in lande van die wêreld en deurentyd verskille toon wat noodwendig aanpassing in die *bedryf* van plaaslike regering verg.

### 3.2 Modelle

Enige vergelyking van plaaslike regeringstelsels behoort Stoker<sup>13</sup> se drie verwantskapsmodelle tussen sentrale en plaaslike regering soos hieronder uiteengesit in ag te neem.

#### 3.2.1 Die relatiewe outonome model

Hierdie model verleen 'n hoë mate van onafhanklikheid aan plaaslike owerhede terwyl die bestaan en gesag van die sentrale owerheid nie misken word nie. Dit laat ook ruimte dat 'n plaaslike owerheid polities van die sentrale owerheid kan verskil. Die klem word derhalwe geplaas op plaaslike owerhede se "vryheid van beweging" binne die raamwerk van spesifieke uitvoerende bevoegdhede wat deur die sentrale owerheid aan elke plaaslike owerheid ten opsigte van 'n bepaalde geografiese gebied *gedevoleer* is. Die stelsel van plaaslike regering vir blankes wat oor dekades heen in Suid-Afrika toegepas is dui byvoorbeeld sterk op die *outonome model*.

#### 3.2.2. Die agentskapsmodel

Die agentskapsmodel het betrekking op plaaslike owerhede wat hoofsaaklik as *agente van die sentrale owerheid* funksioneer ten einde laasgenoemde se beleid uit te voer. Plaaslike owerhede verteenwoordigend van hierdie model is dus niks anders nie as gedekonsentreerde instellings met bepaalde delegasies wat hul in staat stel om die sentrale owerheid se beleid en besluite uit te voer. Plaaslike owerhede in die voormalige Sowjet-Unie<sup>14</sup> kan as voorbeeld van die *agentskapsmodel* uitgesonder word. Die voormalige ontwikkelingsrade in Suid-Afrika herinner ook sterk aan hierdie model.

### 3.2.3 Die interaksie-model

In hierdie geval is dit nie so eenvoudig om beide sentrale en plaaslike owerhede se funksionele terreine haarfyn te definieer nie, aangesien hulle in 'n komplekse verwantskapspatroon saamgevoeg is met die klem op wedersydse beïnvloeding. Die politieke prosesse van sowel sentrale as plaaslike regering is naamlik interverwant, moontlik vanweë 'n tweeledige mandaat rakende aangeleenthede wat gesamentlik bespreek en uitgevoer moet word. Die amptenare van beide regeringsvlakke werk nou saam in die bespreking van strategiese beplanning en projekte. Dit is nie altyd maklik om spesifieke verantwoordelikhede te definieer nie, want die klem lê op *samewerking*. Die wyse waarop stedelike swartes ingevolge die apartheidsbeleid oor jare heen in afsonderlike woongebiede in Suid-Afrika gevestig is herinner sterk aan die interaksie-model. Vestiging en hervestiging van stedelike swartes is byvoorbeeld deurgaans deur blanke plaaslike owerhede uitgevoer in noue samewerking en beplanning met amptenare van die sentrale owerheid.<sup>15</sup> Grondaankope, identifisering van afsonderlike woongebiede, voorsiening van fondse vir behuising en infrastruktuur asook die voorsiening van uiteenlopende dienste (byvoorbeeld plaaslike owerheidsdienste, kliniekdienste, openbare vervoer en hospitalisasie) was alles deel van *gesamentlike* beplanning en projekuitvoering.

Portugese<sup>16</sup> goewerneurs wat deur die *staat* (Portugal) vir elke provinsie aangestel word om as Voorsitter en Hoof Uitvoerende Beampte van 'n verkose provinsiale raad te dien dui byvoorbeeld ook op samewerking volgens die beginsels van die *interaksie-model*.

Stoker beklemtoon egter die feit dat geen land se plaaslike regeringstelsel goedsmoeds in terme van enige van bogenoemde modelle omskryf kan word nie. Die patroon kan naamlik wissel tussen sowel die diensvelde as aktiwiteite van elke stelsel. Die Britse- en Wes Europese stelsels reflekteer normaalweg 'n relatief *outonome model* dog is komponente van sowel die *agentskapsmodel* as die *interaksie-model* heel dikwels waarneembaar.

### 3.3 Die Britse stelsel van plaaslike regering

Die Britse stelsel van plaaslike regering en variasies daarvan word aangetref in die Verenigde Koninkryk, Ierland en alle lande wat voorheen deel van die Britse Statebond was.<sup>17</sup> Dié stelsel beklemtoon 'n plaaslike owerheid se rol as gesagsliggaam wat sy gedeveleerde bevoegdhede met 'n hoë mate van outonomie uitoefen. Die stelsel het oor etlike honderde jare ontwikkel en sy huidige vorm (tiperend van die outonome model), het hoofsaaklik gedurende die negentiende eeu beslag gekry.<sup>18</sup> Hierdie stelsel het 'n bepaalde invloed op die plaaslike regeringstelsels van Kanada, die VSA, Australië, Nieu-Seeland, Ierland, Suid-Afrika en ook die voormalige Britse Kolonies in Afrika gehad.

Plaaslike regeringstelsels in Engeland en Wallis is enkele voorbeelde van die jongste aanpassings in die Britse stelsel wat sedert 1974<sup>19</sup> geïmplementeer is. Hierdie aanpassings het ruimte geskep vir 'n meer vaartbelynde stelsel met spesifieke verwysing na herorganisering van die stedelike graafskappe ("metropolitan counties") en die wysigings van elkeen se verdeling in bepaalde distrikte. Die bevoegdhede van plattelandse dorpsrade ("parish councils") en hul Walliese eweknieë bekend as gemeenskappe ("communities") is in 'n mate tydens hierdie herorganisering uitgebrei.

Sedert 1987<sup>20</sup> is die outonomie van plaaslike owerhede in Engeland en Wallis ietwat ingekort aangesien die sentrale owerheid besorg was oor die wyse waarop die plaaslike regeringstelsel verpolitiseerd geraak het. In aansluiting hierby het daar ernstige kommer geheers oor die politieke personeelaanstellings wat plaaslike owerhede doen en die reklame wat hulle vir politieke partye bedryf. Aanneke van die *Local Government Act*, 1988 het vervolgens beheermaatreëls geskep ten einde die publikasies van plaaslike owerhede met spesifieke klem op materiaal wat ontwerp is om enige politieke party te ondersteun aan bande te lê. Die *Local Government and Housing Act*, 1989 beperk sedert die aanname daarvan: (1) die politieke aktiwiteite van senior amptenare; (2) wysig die bevoegdhede van plaaslike owerhede om fondse te voorsien vir enige aktiwiteit wat nie by wyse van sentrale wetgewing geoorloof is nie; en (3) beperk die belange wat plaaslike owerhede in privaat maatskappye mag hê. John<sup>21</sup> sê in dié verband:

This legislation has tightened the legal framework governing local government's *discretionary* powers and its freedom to order its internal procedures and staff. (My kursivering).

Hierdie tipe aanpassings in die Britse stelsel is 'n goeie voorbeeld van die buigsaamheid waartoe die *outonome model* hom leen en is ook 'n aanduiding van die mate waartoe hierdie model in der waarheid aan die *sentrale owerheid* uitgelewer is. *Devolusie* kan dus na goeddunke deur die sentrale owerheid ingeperk word.

Die Britse stelsel van plaaslike regering reflekteer 'n bepaalde gebrek aan uitvoerende hoofde aangesien departementshoofde normaalweg direkte wisselwerking met individuele komitees van 'n plaaslike owerheid geniet en nie aan 'n enkel hoofuitvoerende beampte verantwoordelik is nie.<sup>22</sup> Hierteenoor beskik die Ierse stelsel oor prominente uitvoerende bestuursposte vir elke graafskap ("county government").<sup>23</sup>

### 3.3.1 Samevatting

Die mate waartoe die *outonome model* van plaaslike regering ondergeskik is aan die sentrale owerheid kan eintlik as 'n "swakheid" in die hele stelsel van plaaslike regering beskou word. Belemmering van die demokrasie langs hierdie weg kan by wyse van die grondwetlike verskansings van magte en die daarstelling van 'n handves van regte moontlik voorkom word.

### 3.4 Plaaslike Regering in Europa

Met uitsluiting van die Verenigde Koninkryk en Ierland kan Europa vir 'n bespreking van plaaslike regeringstelsels in drie hoofgroepe verdeel word.<sup>24</sup> Die eerste is 'n suidelike Europese groep waarvan onder andere Frankryk 'n bekende voorbeeld is. Die tweede is 'n noordelike Europese groep waaronder Duitsland ressorteer. Die derde staan bekend as oostelike Europese lande waarvan die voormalige Sowjet-Unie seker die bekendste voorbeeld is.

### 3.4.1 Suidelike Europa

Die suidelike Europese groep sluit in lande soos Frankryk, Italië, Spanje en Portugal. Plaaslike regeringstelsels in elk van hierdie lande reflekteer prominente beheer vanaf die sentrale regering via 'n goewerneur. Burgemeesters word op hul beurt weer by wyse van delegasie, met sterk bevoegdhede aangaande die uitvoering van plaaslike aangeleenthede beklee.<sup>25</sup> Beheer deur die sentrale regering waarna hier verwys word neig dus na die beginsels van die *agentskapsmodel*.

Volgens die Franse stelsel wat sy beslag gedurende die Napoleontiese tyd verkry het, is dié land verdeel in provinsies (*départements*) en munisipaliteite (*communes*) wat beide oor dieselfde regsstatus en regeringsvorm beskik.<sup>26</sup> Plaaslike regering in Frankryk het geleidelik ontwikkel vanaf 'n stelsel van plaaslike agentskappe van die sentrale regering (soortgelyk aan die *agentskapsmodel*) na dié van plaaslike eenhede met 'n bepaalde graad van verantwoordelike, verteenwoordigende regering.<sup>27</sup> Die jongste stand neig dus meer na die beginsels van die *outonome model* van plaaslike regering. Huidiglik is kenmerke van die *interaksiemodel* ook in die Franse stelsel van plaaslike regering teenwoordig. Lorrain<sup>28</sup> wys in dié verband op die voorbeeld van waar verantwoordelikheid vir 'n openbare vervoerdiens verdeel word tussen 'n onderburgemeester wat soos 'n departementshoof funksioneer, een of meer senior amptenare van die "commune", die bestuurder van die private onderneming wat die diens bedryf en hoofkantoor spesialiste van sy groep. Lorrain<sup>29</sup> omskryf hierdie samewerking as dat:

This ... results in situations of cross-responsibility, where it is no longer entirely clear who decides, or who is responsible for this or that.

Die uitvoerende gesag van Franse plaaslike owerhede is prominent in hul hoofuitvoerende beamptes gevestig. Nie alleen is hul aan die "communes" wie se besluite hul moet uitvoer verantwoordelik nie, maar ook aan die sentrale regering ten opsigte van funksies wat laasgenoemde direk aan hulle gedevoleer het.<sup>30</sup> Devolusie in hierdie sin aangehaal dui in der waarheid op die proses van delegasie.

### 3.4.2 Noordelike Europa

Noordelike Europese lande sluit in lande soos Nederland, België, Luxemburg, Duitsland, Oostenryk, Switserland, Swede, Noorweë, Denemarke, Finland en Ysland.<sup>31</sup> In hierdie lande vorm die plaaslike *raad* 'n belangrike eenheid en die provinsiale goewerneur beskik nie by een van hulle oor dieselfde gesag as byvoorbeeld dié van sy Franse eweknie nie.<sup>32</sup> Eiesoortighede in die plaaslike regeringstelsels van enkele noordelike Europese lande word vervolgens saamgevat:

Volgens Grunow<sup>33</sup> word die politieke stelsel in Duitsland tussen drie vlakke verdeel, te wete die nasionale vlak ("Bund"), streekvlak ("Länder") en die plaaslike vlak ("Kreis" en "Gemeinden"). Ongeag die feit dat daar sedert die Tweede Wêreldoorlog sterk op *gedesentraliseerde* strukture in Wes-Duitsland gekonsentreer is, wys Grunow daarop dat daar sedertdien 'n toenemende verskuiwing van wetgewende en uitvoerende bevoegdhede vanaf plaaslike vlak na die nasionale vlak plaasgevind het. In praktyk het dit verskillende vorme van samewerking tussen die onderskeie regeringsvlakke tot gevolg gehad en bring sodoende die Duitse stelsel van plaaslike regering naaste aan die *interaksiemodel*.<sup>34</sup>

In Nederland het 'n spesifieke groeiende sentrale regering oor die laaste vier dekades meegebring dat plaaslike owerhede tans merendeels as "kantore" van die sentrale regering in plaaslike gemeenskappe funksioneer.<sup>35</sup> Volgens Bekke<sup>36</sup> word die meeste beleidsbesluite deur ministeries en departemente in Den Haag geneem wat op hul beurt opdragte aan hul "veldkantore" gee, in wie se finansiële bronne hulle ook voorsien. Slegs 'n minimale gedeelte van die politieke beleidsformulering word tans vir stadsrade gereserveer. Die Nederlandse stelsel van plaaslike regering met sy gedelegeerde bevoegdhede neig dus weer meer na die *agentskapsmodel*.

Ooreenkoms in strukture is duidelik waarneembaar in die plaaslike regeringstelsels van Noorweë, Swede en Finland. Elkeen van hierdie lande, dog Swede by uitstek, het die kleiner munisipaliteite gekonsolideer.<sup>37</sup> Plaaslike owerhede in hierdie lande is gevolglik groter as die meeste ander Europese plaaslike owerhede. In hierdie drie lande word daar ook wetlik onderskei tussen stedelike en landelike plaaslike owerhede wat onderling kleinere verskille weerspieël.<sup>38</sup>

Volgens Gustafsson<sup>39</sup> is plaaslike regering die hoekstene van die Sweedse konstitusie. Hy toon aan dat die Sweedse stelsel van plaaslike regering op beide plaaslike en streeksvlak op dieselfde konstitusionele basis deur munisipaliteite en streeksrade ("county councils") funksioneer. In Swede was dit sedert die dertigerjare die neiging om vanaf sentrale vlak na streeksvlak na plaaslike vlak te desentraliseer. Die proses van desentralisasie is egter geensins onveranderlik nie en wys Gustafsson op periodieke veranderings in die Sweedse stelsel:

Changes have occurred in various directions. Some duties have been transferred to the state (road maintenance, labour market affairs, police), while others have been taken over by local and regional statutory competence.<sup>40</sup>

Met verwysing na die proses van desentralisasie wat in Swede gevolg word, dui die Sweedse stelsel van plaaslike regering sterk op die beginsels van die *outonome model*.

### 3.4.3 Oostelike Europa

Die voormalige Sowjet-Unie en lande soos Pole, Hongarye, Roemenië, Bulgarye en Joego-Slawië welke sentrale regerings vroeër almal 'n beduidende kommunistiese inslag gehad het, is almal voorbeelde van Oos-Europese lande.<sup>41</sup> Plaaslike regeringstelsels in hierdie lande was almal ondergeskik aan 'n sentrale owerheid met 'n *sentralistiese* regeringstelsel want belangrike besluite is deurgaans deur die party-organe geneem:<sup>42</sup>

... the forms of local representative government are present, but the important decisions are made by the party organs outside of the formal government structure.

Die sentralistiese sentrale owerheid waaraan plaaslike owerhede spesifiek in die voormalige Sowjet-Unie onderworpe was, se invloed word deur Churchward<sup>43</sup> opgesom as dat:

Under the principle of democratic centralism all local Soviets are subjected to direction and control from the governments of a higher level. Thus the village Soviet will not act on most matters until it has instruction from or approval of the *raispolkom*.

Plaaslike regeringstelsels van voormalige kommunistiese lande in Oos-Europa was, in die lig van bogenoemde uiteensetting, almal onderhewig aan 'n sentralistiese stelsel en in 'n hoë mate verteenwoordigend van die *agentskapsmodel*.

### 3.5 Plaaslike regering in die VSA

Die Amerikaanse stelsel van plaaslike regering maak voorsiening vir drie vorme van stadsregering, te wete die "Council-Manager" stelsel, die "Mayor-Council (Strong-Mayor)" stelsel en die Kommissiestelsel.<sup>44</sup>

#### 3.5.1 Die "Council-Manager" stelsel

Die stadsraad is normaalweg klein en word vir 'n bepaalde termyn deur die plaaslike inwoners by die stembus verkies. Die raad is verantwoordelik om beleid te bepaal en besluite te neem. Voorts stel die raad 'n professionele stadsbestuurder aan om sodanige beleid uit te voer en toesig te hou oor die stad se begroting, sy personeel en administrasie. Die "Council-Manager" stelsel is 'n gedentraliseerde stelsel met duidelike kenmerke van die *outonome* model.

#### 3.5.2 Die "Mayor-Council (Strong-Mayor)" stelsel

Hierdie stelsel verdeel die wetgewende en uitvoerende bevoegdhede tussen die raad en die burgemeester. Die burgemeester beklee normaalweg 'n sterk uitvoerende posisie. Die burgemeester se begrotingsbevoegdhede is meestal so wyd dat die raad eintlik slegs die reg het om sekere items te sny dog niks by te voeg nie. Verder kan die burgemeester 'n verskeidenheid personeel aanstel. Indien 'n volgende burgemeester tot 'n ander politieke party behoort, loop die bestaande personeel gevaar om ontslaan te word. Normaalweg word professionele persone gekontrakteer om hoë vlak administratiewe poste te vul. Hierdie stelsel verg so te sê 'n voltydse burgemeester en 'n tydelike raad, alhoewel raadslede in die groter stede ook voltydse kan dien. Die gedelegeerde uitvoerende bevoegdhede van 'n burgemeester in die "Mayor-Council" stelsel herinner sterk aan die uitvoerende bevoegdhede van Franse hoofuitvoerende



beamptes in plaaslike regering. Die feit dat eersgenoemde deur die plaaslike gemeenskap verkies<sup>45</sup> word, dui ook op die beginsels van die *outonome model*.

### 3.5.3 Die Kommissiestelsel

Die Kommissiestelsel word in ongeveer een honderd Amerikaanse stede aangetref en is 'n gedesentraliseerde stelsel. 'n Raad van kommissarisse (normaalweg vyf in getal) word deur die inwoners verkies om as 'n stad se wetgewende liggaam te dien. Elke kommissaris neem ook bevel van een of meer departemente en bestuur die administrasie daarvan. Wanneer oorhoofse beleid bepaal en besluite geneem word, is elke kommissaris ook in die posisie om leiding aan sy kollegas te gee rakende daardie aangeleenthede waarvoor sy departement(e) verantwoordelik is. Die kommissiestelsel dui sterk op die beginsels van die *outonome model*.

## 3.6 Plaaslike regering in Afrika

Meeste lande in Afrika is gedurende die vorige eeu gekoloniseer, dog het hul onafhanklikheid geleidelik oor die afgelope bykans veertig jaar verkry.<sup>46</sup> Onafhanklikheid in Afrika het gou 'n stelsel van *persoonlike heerskappy* tot gevolg gehad wat wesenlik verskil van die institusionele burokratiese stelsel waaraan Europese kolonialisme geken is, want "The new African statesman was a personal ruler more than a constitutional and institutional one; ..."<sup>47</sup>

Nasionale politieke stelsels in Afrika is sedert onafhanklikheid gevolglik in 'n hoë mate blootgestel aan die beginsels van politieke sentralisasie, wat noodwendig 'n invloed op plaaslike regeringstelsels moes hê.

'n Afrikapatroon van plaaslike regering word vervolgens aan die hand van enkele stelsels verteenwoordigend van voormalige Britse kolonies beskryf.

### 3.6.1 Zimbabwe

Zimbabwe<sup>48</sup> beskik oor drie stelsels van plaaslike regering waarvan die oudste

uitvoerende instansies bekend as munisipaliteite (plaaslike owerhede) sover terugdateer as 1891. As gevolg van die ekonomiese, sosiale en politieke verdeling van die land tussen blankes en swartes bestaan daar ook 'n "African" (swart) plaaslike regeringstelsel gebaseer op swart tradisionele gesag met sterk outoritêre sentrale beheer. Die derde stelsel van plaaslike regering is ontwikkel om die behoeftes van blanke boere aan te spreek. Die rol wat laasgenoemde vertolk is ondersteunend tot uitbouing van die destydse koloniale ekonomie en toon heelwat ooreenkoms met stedelike plaaslike regering (plaaslike owerhede/munisipaliteite).

Hedendaagse plaaslike regering in Zimbabwe word bedryf volgens die *Urban Councils Act* van 1973<sup>49</sup> soos gewysig in 1980, wat voorsiening maak vir die daarstelling van gedesentraliseerde instellings bekend as munisipaliteite (plaaslike owerhede) met bevoegdhede rakende die verkiesing van raadslede en samestelling van 'n raad; beplanning en administrasie van dienste; fisiese ontwikkeling; generering van inkomste en die voorsiening van dienste. Munisipaliteite (plaaslike owerhede) is instellings bestaande uit verkose verteenwoordigers en aangestelde amptenare met die verantwoordelikheid om stadsgebiede te bestuur en te administreer. Uit 'n administratiewe oogpunt beskou is die sentrale regering (die Ministerie van Plaaslike Regering, Landelike en Stedelike Ontwikkeling) op 'n sentralistiese grondslag in beheer van die aanstelling van personeel en begrotingsaangeleenthede. Wekwete<sup>50</sup> se beskouing van hierdie tipe beheer is dat:

There is also more political control on the behaviour and function of elected local governments ... Local governments have to toe in line in an administrative and political sense.

Alhoewel dit op die oog af deelnemend demokraties voorkom, neig die plaaslike regeringstelsel in Zimbabwe egter meer na die beginsels van die *agentskapsmodel*.

### 3.6.2 **Zambië**

Gedurende 1965, slegs 'n jaar na die verkryging van onafhanklikheid, het die Zambiese regering die *Local Government Act*<sup>51</sup> aanvaar. Hierdie wet het die voormalige koloniale stelsel van "Native Authorities"<sup>52</sup> afgeskaf en met 'n stelsel van demokraties-

verkose plaaslike rade vervang.<sup>53</sup> Deelname aan plaaslike regering het sedertdien via verkose plaaslike rade en die party-organisasie geskied veral na die verklaring van Zambië as 'n eenparty staat.<sup>54</sup> Op die oog af reflekteer hierdie stelsel vervolgens kenmerke van sowel die *outonome* as die *agentskapsmodel* van plaaslike regering.

Gedurende 1969 is daar by wyse van drastiese administratiewe hervormings egter gepoog om sekere funksies van die sentrale owerheid na die laagste vlak van distriksadministrasie te desentraliseer. Dié oefening was beperk tot die "dekonsentrasie van sentrale owerheidsverantwoordelikhede na die onderskeie departemente wat op distriksvlak opereer."<sup>55</sup> Die stelsel was in swang gedurende die tydperk 1969 tot 1980 alhoewel dit nie die bestaande verwantskapspatroon tussen sentrale en plaaslike regering geaffekteer het nie. Die gevolg was dat:

... it loaded the former with additional functions, but left the latter intact as a separate and autonomous subsystem in the nation's public administration.<sup>56</sup>

Aanname van die *Local Administration Act* gedurende 1980 het 'n geïntegreerde struktuur van distriksadministrasie geskep bekend as distriksrade onder leiding van die distriksgoewerneurs.<sup>57</sup> Volgens hierdie aanpassing is elke distriksgoewerneur in sy hoedanigheid as politieke en administratiewe hoof van 'n distrik by wyse van *delegasie* met statutêre bevoegdhede bekleed ten einde voortaan ook *uitvoerend* op te tree. Elke distriksraad is 'n amalgamasie van die voormalige landelike raad, distriksadministrasie en die party-organisasie. 'n Raad bestaan uit verkose raadslede en 'n uitvoerende vleuel bekend as die distriksekretariaat met 'n distriksuitvoerende sekretaris<sup>58</sup> aan die hoof daarvan.

Distriksrade en Provinsiale Rade in Zambië word gedeeltelik verkies, terwyl sommige lede deur die sentrale owerheid aangestel word.<sup>59</sup> Senior lede van sowel Provinsiale as Distriksrade (insluitende die voorsitter) is politieke aanstellings terwyl dit voorts vereis word dat alle verkiesingskandidate lede van die *United National Independence Party* (UNIP) moet wees.

Soortgelyk aan die stelsel wat sedert 1965 in swang was, reflekteer die plaaslike

regeringstelsel van Zambië sedert 1980 ook kenmerke van sowel die *outonome* as die *agentskapsmodel*. Hierdie stelsel was egter eie aan die Kaunda-regime en kan moontlik weer tydens die huidige bewind van President Frederick Chiluba aangepas word.

### 3.6.3 Nigerië

Tydens onafhanklikheid in 1960 was daar twee basiese stelsels van plaaslike regering in Nigerië in swang, te wete die Lugardiaanse stelsel van "Native Authorities" (Noord-Nigerië), en die Britse stelsel van verkose raadslede (Suid-Nigerië).<sup>60</sup>

Die beginsels van 'n verteenwoordigende stelsel van plaaslike regering in Nigerië is tydens die politieke hervormings van 1976 in 'n riglyndokument verskans met die bepaling dat:

Membership of Local Government Councils should be predominantly elected either by direct or indirect elections from local communities.<sup>61</sup>

Artikel 7(i) van die latere 1979 Konstitusie het 'n stelsel van *verteenwoordigende plaaslike regering* gewaarborg:

The system of local government by democratically elected local government councils is under this Constitution guaranteed; and accordingly, the Government of every State shall ensure their existence under a Law which provides for the establishment, structure, composition finance and functions of such councils.<sup>62</sup>

Volgens die 1979 Konstitusie toon die gedentraliseerde stelsel van plaaslike regering in Nigerië 'n bepaalde ooreenkoms met die stelsel van plaaslike regering vir blankes in Suid-Afrika wat tot 1994 nagevolg is met duidelike eienskappe van die *outonome model*.

### 3.6.4 Kenia

Plaaslike regering in pre-koloniale Kenia is behartig deur plaaslike rade saamgestel uit

stamvaders (oudstes).<sup>63</sup> Dit was hierdie rade se verantwoordelikheid om volgens tradisionele gesag, die administrasie van gevestigde gemeenskappe te behartig en hul gemeenskaplike regte/belange te beskerm.

Die koms van Britse kolonialiste na Kenia gedurende die laat negentiende eeu het ook die ontwikkeling van etlike stedelike gebiede meegebring wat gou die behoefte aan 'n stelsel van stedelike administrasie tot gevolg gehad het. Die gedesentraliseerde stelsel wat hierna gevolg is, toon ook bepaalde raakvlakke met die plaaslike regeringstelsel wat volgens *apartheidsbeleid* tot in 1994 in Suid-Afrika bedryf is, want:

This was similar to the one used in other British colonies and was derived from the British local administrative system. As in other British colonies, it was based on racial segregation, resulting in two different structures - one for the African rural areas and another for the urban European areas.<sup>64</sup>

Sedert 1920 (die jaar waarin Kenia 'n Britse kolonie geword het) is plaaslike regering periodiek aangepas tot die jaar 1977 tydens aanname van die *Local Government Act, Cap 265, Laws of Kenya*<sup>65</sup> (soos gewysig). Sedert onafhanklikheid in 1963 is plaaslike regering bedryf volgens die bepalings van die *Draft Local Government Bill* van 1962. Volgens die *Local Government Act* van 1977 (soos gewysig) wat tans nog geld, beskik plaaslike regering in Kenia oor sowel 'n *wetgewende/beleidsmakende* komponent (n raad) as 'n *uitvoerende* komponent (die amptenary).<sup>66</sup> Eersgenoemde het te make met die formulering van beleid terwyl laasgenoemde daardie beleid moet uitvoer. Rade bestaan uit verkose lede en genomineerde lede waarvan eersgenoemde ten minste twee derdes van die totaal moet uitmaak. Plaaslike owerhede is verdeel in wyke (kiesafdelings) waarvan elk 'n raadslid kan verkies om hul plaaslike openbare belange te behartig. Die Minister van Plaaslike Regering kan tot een derde van die raadslede nomineer waarvan een 'n regeringsamptenaar moet wees. Bubba & Lamba<sup>67</sup> gee die volgende beskrywing van die nasionale regering se belange:

This ensures that government interests are represented, and also that minority and special interests are not ignored. District commissioners are nominated to the councils in their areas to represent government interests.

Aan hoof van die uitvoerende komponent staan 'n stadsklerk wat die leiding moet neem ten einde 'n raad se beleid te implementeer.

Die wyse waarop gedesentraliseerde plaaslike owerhede in Kenia verkies word en die bestuursproses waarvolgens 'n raad se beleid uitgevoer word dui wel op die beginsels van die *outonome model*. Nominering van raadslede deur die sentrale owerheid (waaronder 'n regeringsamptenaar) en die gevolglike wisselwerking ten einde die sentrale owerheid se belange op plaaslike vlak te beskerm, toon egter ook kenmerke van beide die *interaksie-* en *agentskapsmodelle*.

### 3.7 Samevatting

Die stelsels soos hierbo uiteengesit, hetsy in ooreenstemming met die *outonome model* van plaaslike regering al dan nie, het almal die kenmerk dat plaaslike owerhede tot 'n wisselende mate uit verkose raadslede saamgestel word. Plaaslike regeringstelsels wat meer neig na die *agentskapsmodel* maak deurentyd ook van aangestelde/genomineerde raadslede in plaaslike owerhede gebruik ten einde die sentrale owerheid se belange op plaaslike vlak te beskerm. Die ampstermyne van raadslede wat vir 'n vasgestelde tydperk verkies/genomineer word verskil ook van plek tot plek en is Afrika geen uitsondering in dié verband nie.

## 4. EIENSKAPPE VAN PLAASLIKE OWERHEDE

In hul hoedanigheid as instansies wat daarvoor verantwoordelik is om die proses van plaaslike regering te bedryf, beskik plaaslike owerhede oor bepaalde eienskappe. Die tien basiese eienskappe wat Thornhill geïdentifiseer het stem ooreen met die beginsels van demokrasie, soos bespreek in Hoofstuk 1.<sup>68</sup>

4.1 Plaaslike gemeenskappe moet selfstandige besluite kan neem oor daardie sake wat hul gemeenskappe raak. Vir hierdie doeleindes moet plaaslike owerhede met sowel wetgewende as uitvoerende gesag beklee word. Hanekom verwys na sulke owerhede as "...legally independent entities."<sup>69</sup> Hulle uitsluitlike doel is naamlik om

die individue in hul gemeenskappe te dien. In demokratiese terme beteken dit dat plaaslike owerhede ten behoewe van individue bestaan en nie andersom nie.<sup>70</sup>

4.2 'n Plaaslike owerheid moet ook in staat wees om relatief duur infrastruktuur-dienste meer koste-effektief as individue aan die gemeenskap te lewer.

4.3 'n Plaaslike owerheid behoort verteenwoordigend te wees van die gemeenskap wat hy dien. Gebaseer op die beginsels van demokrasie beteken dit dus direkte verteenwoordiging in die besluitnemingsproses.<sup>71</sup>

4.4 'n Mate van buigsaamheid bestaan in die toepassing van uitvoerende gesag. 'n Regeringsvlak wat direk gemoeid is met die omstandighede op grondvlak, kan buigsaamheid heel maklik bewerkstellig. Hiervolgens is dit moontlik om die graad van dienslewering volgens 'n gemeenskap se vermoë aan te pas.

4.5 Selfstandige, outonome, plaaslike owerhede moet binne 'n bepaalde staatkundige struktuur funksioneer, in ooreenstemming met die algemene beleid van hoër regeringsvlakke. Hanekom<sup>72</sup> sien dit as dat:

...they are not mere agents of the central government, but are largely free to decide on the administration of their respective areas, ...albeit within the parameters laid down by the central government.

4.6 Besluitneming word na die laags moontlike vlak afgewentel omrede dit optimum effektiwiteit in die hand werk.

4.7 Diegene wat op plaaslike regeringsvlak met besluitnemings- en uitvoerende bevoegdhede beklee word, moet ook oor die vermoë en verantwoordelikheid beskik om sodanige bevoegdhede uit te oefen. Die aanspreeklikheid en verantwoordelikheid van raadslede teenoor hul kieserspubliek behels dat:

Councillors must be sensitive to public problems and needs, feel responsible for satisfying these needs and solving these problems, and realise their accountability to the public.<sup>73</sup>

4.8 Plaaslike owerhede is verantwoordelik om sekere essensiële dienste te lewer terwyl daar van hulle verwag word om dit so doeltreffend en effektief as moontlik te doen.<sup>74</sup>

4.9 Kiesersbeheer<sup>75</sup> is eie aan 'n demokratiese regeringsvorm en word ook op plaaslike regeringsvlak gevestig.

4.10 Geen onderskeid op grond van ras of kleur, tussen bevolkingsgroepe van 'n plaaslike gemeenskap, is op plaaslike regeringsvlak aanvaarbaar nie.

Die eienskappe van plaaslike owerhede wat Thornhill geïdentifiseer het is ook in lyn met die oorhoofse eienskappe van plaaslike owerhede volgens Kotzé se definisie soos vroeër aangehaal. Eersgenoemde dui ook op plaaslike owerhede as gedekonsentreerde en verteenwoordigende instansies wat -

- \* oor gedevoleerde bevoegdhede vanaf die sentrale owerheid beskik;
- \* binne 'n bepaalde geografiese gebied funksioneer;
- \* aanspreeklikheid aanvaar teenoor die plaaslike gemeenskap (kiesers) aan wie hulle dienste lewer; en
- \* aan die sentrale owerheid verantwoordelik bly rakende die wyse waarop hulle hul gedevoleerde bevoegdhede uitoefen.

Vir die doeleindes van hierdie proefskrif is al die voorafgenoemde eienskappe van plaaslike owerhede binne die raamwerk van demokrasie aanvaarbaar.

## 5. FUNKSIES VAN PLAASLIKE OWERHEDE

### 5.1 Inleiding

Enige funksie wat 'n plaaslike owerheid verrig hou verband met die bevoegdhede wat



deur hoër instansies aan so 'n owerheid verleen is. Volgens Kritzinger & Labuschagne<sup>76</sup> is 'n *bevoegdheid* 'n amptelike magtiging; reg; geskiktheid; bekwaamheid; *kragtens die bevoegdheid verleen*, op grond van die reg wat gegee is. 'n *Funksie* is dit wat enige saak of persoon verrig, doen, vervul of uitvoer. Universeelgesproke kan die funksies wat plaaslike owerhede in verskillende lande/state verrig dus merkbaar verskil, suiwer op grond van die bevoegdhede wat aan hul verleen is ten einde besluite oor die tipe funksies en die uitvoering daarvan te kan neem.

Plaaslike owerhede in ooreenstemming met die *outonome model* se gedeveleerde bevoegdhede skep byvoorbeeld die geleentheid dat hul self hoë inspraak geniet aangaande die funksies wat hul uitvoer. Die *agentskapsmodel* van plaaslike owerhede daarenteen se gedelegeerde bevoegdhede laat min ruimte by laasgenoemde vir eie besluitneming aangesien hul eintlik slegs hul funksies as *agente* van die sentrale owerheid verrig. Die *staat* (sentrale owerheid) besluit dus hoofsaaklik oor die aard, frekwensie en intensiteit van elke funksie aangesien die plaaslike owerheid nie die bevoegdheid daartoe het nie.

Soos vroeër aangedui is die ontwikkeling van plaaslike regering in koloniale Afrika in 'n hoë mate deur die Britse stelsel beïnvloed. Met hierdie stelsel as voorbeeld kan die volgende *tipe* bevoegdhede van 'n plaaslike owerheid geïdentifiseer word:

1. Opstel van begrotings.
2. Lewering van sekere dienste.
3. Periodieke aanpassings van tariewe.
4. Die aangaan van lenings.
5. Volle verantwoordelikheid vir alle uitgawes.
6. Hef van belastings.
7. Aanstelling van personeel.

In terme van Zimbabwe se "*Urban Councils Act*" van 1973, soos gewysig in 1980, het plaaslike owerhede die bevoegdheid:<sup>77</sup>

...to make by-laws... can raise and retain on its behalf fees, taxes and other revenue, from a variety of sources. These include land and property; basic services - water, electricity supplies, sewerage and drainage, fire services and entertainment...

## 5.2 Meerdoelige en enkeldoelige plaaslike owerhede

Gildenhuis *et al*<sup>78</sup> toon aan dat plaaslike owerhede aan die hand van hul funksionele basis in twee hoofkategorieë geklassifiseer kan word, te wete meerdoelige en enkeldoelige owerhede. Eersgenoemde lewer 'n wye reeks uiteenlopende plaaslike owerheidsdienste aan plaaslike gemeenskappe binne die grense van afgebakende gebiede.

Die voorsiening en instandhouding van dienste wat gedentraliseerde plaaslike owerhede in Suid-Afrika aldus Cloete<sup>79</sup> lewer, kan as *meerdoelig* uitgesonder word soos hieronder aangedui:

- Bou en instandhouding van strate, sypaadjies en dreinerings;
- Instandhouding van begraafplase en krematoria;
- Voorsiening van parke en ontspanningsterreine;
- Watervoorsiening;
- Elektrisiteitsvoorsiening;
- Bedryf van Abattoirs;
- Vullisverwydering en rioleringsdienste;
- Gesondheidsdienste;
- Omgewingsbewaring;
- Gemeenskapsbou, behuising en agterbuurtopruiming;
- Dorp- en stadsbeplanning; en die
- Uitreiking van lisensies.

Gedentraliseerde plaaslike owerhede in Zimbabwe se dienslewering geskied aan die hand van hul *gedevoleerde* bevoegdhede in terme van die *Urban Council's Act* van 1973 soos gewysig in 1980. Die dienste wat onder andere watervoorsiening, elektrisiteitsvoorsiening, rioleringsdienste, brandweerdienste en vermaaklikheidsdienste insluit kan ewe-eens as *meerdoelig* uitgesonder word.

Sover dit *enkeldoelige* plaaslike owerhede aangaan kan daar verder onderskei word tussen *inter-munisipale owerhede* en *intra-munisipale owerhede*.<sup>80</sup> *Inter-munisipale owerhede* kom tot stand wanneer verskillende plaaslike owerhede in 'n gebied spesifieke behoeftes vir grootskaalse samewerking op terreine wat besparings kan meebring ervaar, soos byvoorbeeld die bedryf van gemeenskaplike riool-suiweringswerke. Aangewese raadslede uit elk van die deelnemende plaaslike owerhede kan dan saam so 'n enkeldoelige owerheid uitmaak. Enkeldoelige owerhede kan egter ook deur gemeenskappe verkies word soos skoolrade (VSA en Switserland) en hospitaalrade (Switserland).

*Intra-munisipale owerhede* kan geklassifiseer word as gedevoleerde eenhede van meerdoelige plaaslike owerhede, en is konstitusionele en politieke oorwegings normaalweg grondliggend tot die totstandkoming van dié tipe owerhede. Die mees algemene *intra-munisipale owerhede* verteenwoordigend van die VSA sluit in owerhede vir die bestuur van natuurlike hulpbronne soos grondbewaring, dreinerings, besproeiing en vloedbeheer asook vir dienste soos brandbestryding, watervoorsiening, rioolsuiwering, voorsiening van skoolgeboue, begraafplase, deurpaaie, hospitale en biblioteke. In Suid-Afrika kan instansies soos waterrade, hospitaalrade, besproeiingsrade, streekdiensterade en moontlik ook die Elektrisiteitsvoorsieningskommissie as voorbeelde van enkeldoelige owerhede uitgesonder word.

Vir doeleindes van hierdie studie word vervolgens op *meerdoelige* plaaslike owerhede gekonsentreer.

### 5.3 Klassifisering van universele plaaslike owerheidsdienste

Een van die eienskappe van plaaslike owerhede behels, soos vroeër aangetoon, die lewering van sekere *dienste* aan plaaslike gemeenskappe. Dienslewering is 'n funksie wat verrig word soos besluit deur óf 'n plaaslike owerheid self, aan die hand van *gedevoleerde bevoegdhede*, óf deur 'n sentrale owerheid in die geval van *politieke sentralisasie*, en dus tiperend van die *agentskapsmodel*.

Ondersoek het getoon dat die verskeidenheid dienste wat meerdoelige plaaslike owerhede wêreldwyd verrig in bepaalde hoofgroepe geklassifiseer kan word, te wete *beskermingsdienste, gemeenskapsdienste (omgewingsdienste), basiese dienste, ingenieursdienste, gesondheidsdienste, persoonlike dienste en handelsdienste.*

Caraley<sup>81</sup> beskou stadsregerings in die VSA (gedesentraliseerde plaaslike owerhede) as *weldoeners, reguleerders* en *ontginners* ("extractors") welke verantwoordelikhede alles deel uitmaak van die hoofgroepe van dienslewering soos hierbo uiteengesit.

### 5.3.1 Beskermingsdienste

Volgens die Britse<sup>82</sup> model van plaaslike regering moet plaaslike owerhede beskermingsdienste lewer. Dié dienste sluit in beskerming teen gevare soos byvoorbeeld brande, aanrandings, rooftogte en epidemies. In ooreenstemming hiermee laat Opie<sup>83</sup> die klem val op polisdienste, brandweerdienste, verbruikersbeskerming en burgerlike beskerming. Aan die hand van Greenwood & Wilson<sup>84</sup> en ander klassifikasies kan beskermingsdienste nog verder verdeel word waarvolgens byvoorbeeld *basiese dienste, ingenieursdienste, omgewingsdienste* en *gesondheidsdienste* ook as afsonderlike hoofgroepe geïdentifiseer kan word.

Die lewering van beskermingsdienste resorteer volgens Caraley se klassifikasie, byvoorbeeld onder stadsregerings as weldoeners.

Wat Richards<sup>85</sup> en Greenwood & Wilson<sup>86</sup> onder andere na verwys as beskermingsdienste, omgewingsdienste en persoonlike dienste in die Verenigde Koninkryk stem grotendeels ooreen met Caraley se omskrywing van stadsregerings as weldoeners.

Die volgende dienste wat ingevolge die "*Local Government Act*" van 1965 direk na onafhanklikheid deur plaaslike owerhede in Zambië gelewer is, toon heelwat ooreenkoms met Caraley se omskrywing:<sup>87</sup> Omgewingsgesondheid, sanitasie, boubeheer, stadsbeplanning, biblioteekdienste, elektrisiteitsverspreiding, watervoorsiening, padboukonstruksie en -onderhoud, brandbestryding en gemeenskapsontwikkeling. Alhoewel munisipaliteite, stads- en dorpsrade ingevolge

die "*Local Administration Act*" van 1980 met provinsiale en distriksrade vervang is (hoofsaaklik op die *agentskapsmodel* geskoei), is meeste van die tipe dienste wat ingevolge die 1965 wetgewing op plaaslike vlak gelewer word egter onveranderd gelaat.

In aansluiting hierby maak Zimbabwe se "*Urban Councils Act*" van 1973 soos gewysig in 1980, voorsiening vir die vestiging van gedentraliseerde plaaslike owerhede wat aan die hand van hul gedeveleerde bevoegdhede, onder andere dienste soos watervoorsiening, elektrisiteitsvoorsiening, rioleringsdienste, brandweerdienste en vermaaklikheidsdienste lewer.<sup>88</sup>

Dienste wat gedentraliseerde plaaslike owerhede met hul gedeveleerde bevoegdhede in Kenia lewer kan hierby ingereken word.<sup>89</sup> Die stad Nairobi<sup>90</sup> lewer 'n verskeidenheid dienste soos onder andere watervoorsiening, riolering, paaie en stormwaterdreinerings, behuising, onderwys, vullisverwydering, gemeenskapsale en sportterreine, groentemarkte, openbare gesondheid, begraafplase, straatbeligting, parke en tuine, openbare geriewe, abattoirs en stadsbeplanning.

Plaaslike owerheidsdienste wat sedert die politieke hervorming van 1976 in Nigerië gelewer word, stem ewe-eens ooreen met Caraley se omskrywing van "weldoeners". Die dienste behels onder meer:<sup>91</sup> vullisverwydering; nagvuilverwydering; voorsiening van parke en openbare terreine; die bedryf van abattoirs en die invordering van eiendoms- en gemeenskapsbelastinge.

### 5.3.2 Gemeenskapsdienste (Omgewingsdienste)

Opie<sup>92</sup> verwys hierna as dienste wat ontwerp is om plaaslike gemeenskappe se omgewings te verbeter en in stand te hou wat insluit stads- en streekbeplanning, straatbeligting, brug- en padboukonstruksie, padveiligheid, voorsiening van parke en sportgronde, reinigingsdienste, voorkoming van rommelstrooi, vullisverwydering, riolering, versekering van voedselhygiëne, voorkoming van lugbesoedeling, voorsiening van openbare toilette en die voorkoming van geraas. Richards<sup>93</sup> noem hierdie dienste omgewingsverfraaiing soos onder andere die voorsiening van parke en sportgronde.

Volgens Greenwood & Wilson<sup>94</sup> se indeling kan dienste soos beplanning en die voorsiening van sportfasiliteite, museums, kunsgalerye, teaters en kampeerterreine hierby ingereken word.

Gemeenskapsdienste maak ook deel uit van Caraley se klassifikasie van stadsregerings as weldoeners.

### 5.3.3. Basiese (essensiële) dienste

Dienste wat allerweë as noodsaaklik beskou kan word soos watervoorsiening, riolering en vullisverwyderingsdienste, wat sommige outeurs as beskermingsdienste klassifiseer, kan egter ook afsonderlik as basiese (essensiële) dienste gekategoriseer word. Greenwood & Wilson<sup>95</sup> se indeling maak byvoorbeeld voorsiening vir basiese dienste, wat ooreenstem met Richards<sup>96</sup> en Caraley<sup>97</sup> se omskrywings van beskermingsdienste.

### 5.3.4 Ingenieursdienste

Stads- en streekbeplanningsdienste, siviele-, meganiese-, elektriese- en vervoeringendienste kan almal onder Greenwood & Wilson<sup>98</sup> se oorhoofse indeling van ingenieursdienste geklassifiseer word. Hierdie tipe dienste maak steeds deel uit van Caraley se klassifikasie van stadsregerings as weldoeners.

Volgens Caraley se omskrywing van stadsregerings as reguleerders is laasgenoemde verantwoordelik om 'n verskeidenheid regulasies af te kondig en toe te pas ten einde sekere gedragkodes af te dwing. Hierdie diens het dus hoofsaaklik te make met die toepassing van wetgewing wat strafregtelike aksies tot gevolg kan hê en stem ook grotendeels ooreen met Richards en Greenwood & Wilson se klassifikasies van beskermingsdienste.

Alle vorme van beskermingsdienste en gemeenskapsdienste (soos ook dié in Afrika, hierbo na verwys) kan slegs aan die hand van bepaalde *gedragkodes* uitgevoer word en voldoen dus ook aan Caraley se omskrywing van stadsregerings as "reguleerders".

### 5.3.5 Gesondheidsdienste

Voorkomende gesondheidsdienste, voedselhygiëne, bekamping van lugbesoedeling, kliniekdienste en voedselinspeksiedienste is almal tipiese gesondheidsdienste.

Opie<sup>99</sup> se klassifikasie van voedselhygiëne, bekamping van lugbesoedeling, voorsiening van openbare toilette en die voorkoming van geraas as omgewingsdienste, kan eweens afsonderlik as gesondheidsdienste gekategoriseer word. So 'n indeling sou byvoorbeeld klop met Greenwood & Wilson<sup>100</sup> se bykomende indeling van gesondheidsdienste.

### 5.3.6 Persoonlike dienste

Persoonlike dienste kan verskillende vorme aanneem. Opie<sup>101</sup> kwalifiseer hierdie dienste as dienste daargestel om individue se lewenskwaliteite te verbeter soos byvoorbeeld onderwys, behuising en persoonlike maatskaplike dienste. Beide die indelings van Richards<sup>102</sup> en Greenwood & Wilson<sup>103</sup> stem hiermee ooreen.

### 5.3.7 Handelsdienste

Handelsdienste wat deur plaaslike owerhede gelewer word behels aldus Richards,<sup>104</sup> die beheer wat laasgenoemde uitoefen oor byvoorbeeld passasiersvervoerdienste. Die bedryf van openbare markte (soortgelyk aan vars produktemarkte) kan ook as handelsdienste uitgesonder word.<sup>105</sup>

Volgens Caraley se omskrywing van stadsregerings as ontginners het hierdie diens primêr te make met die generering van inkomstes ten einde plaaslike owerheidsdienste te lewer. Inkomstes word hoofsaaklik verkry uit eiendomsbelasting, algemene verkoopsbelasting en stoomisbelasting ("nuisance taxes") op items soos byvoorbeeld maatskappy-, handelsbanke- en algemene handelaarskwitansies, sigarette, teatertoegangkaartjies, petrolverkope, motorgebruik, eiendomsoordragte en huurgelde van sakepersele. Dié diens stem ooreen met Richards se hoofgroepering van *handelsdienste* wat onder meer insluit vermaaklikheidsdienste (Zimbabwe),<sup>106</sup> vars

produktemarkte (Kenia),<sup>107</sup>, gemeenskapsbelasting (Nigerië)<sup>108</sup> en passasiersvervoerdienste (Verenigde Koninkryk).<sup>109</sup>

#### 5.4 Addisionele plaaslike owerheidsdienste

Inaggenome eiesoortige lewensomstandighede, geografiese ligging, politieke eenheidstelsels en die norme van plaaslike gemeenskappe word daar wêreldwyd egter ook bepaalde addisionele (minder-algemeen-erkende) dienste deur plaaslike owerhede gelewer. Die volgende is enkele voorbeelde wat merkbare klemverskille tussen lande toon.

Betrokkenheid by die ontwikkeling van 'n plaaslike ekonomie waartydens die verhouding in die beleid tussen landelike ontwikkeling en ekonomiese ontwikkeling deurgaans geëvalueer word (Engeland en Wallis).<sup>110</sup>

Verpligte voorsiening van onderwys en die bevordering van kuns (Swede).<sup>111</sup> (Hoër onderwys is die verantwoordelikheid van die staat).

Die politieke waghondfunksie van Distriks- en Provinsiale Rade in Zambië<sup>112</sup> met betrekking tot behartiging van die party-organisasie se belange op distriks- en provinsiale vlak.

Verpligte voorsiening van primêre onderwys (Kenia).<sup>113</sup>

Registrasie van geboortes, huwelike en sterfgevalle; Lisensiëring, regulering en beheer van alkoholiese drankverkope; Bedryf van kraamhospitale; Bedryf van klinieke vir melaatses; Voorsiening van studiebeurse, (Nigerië).<sup>114</sup>

In die identifisering van 'n ideël-tipiese model van plaaslike regering vir die doeleindes van hierdie studie word vervolgens gekonsentreer op *universele plaaslike owerheidsdienste*.



## 6. 'N IDEËEL-TIPIESE MODEL VAN PLAASLIKE REGERING

### 6.1 Inleiding

Die voorafgaande uiteensetting van verskillende tipes plaaslike regeringstelsels dui daarop dat universeel-gesproke, daar heelwat ooreenkoms bestaan in die eienskappe, funksies en dienste van die instansies (plaaslike owerhede) wat die stelsel van plaaslike regering volgens die outonome model bedryf. Voorkeur word aan die model van outonome plaaslike regering verleen aangesien demokrasie die beste volgens die beginsels van hierdie model bedryf kan word. Volwaardige gemeenskapsdeelname aan plaaslike regering kan ten beste aan die hand van demokrasie, en in hierdie geval dus via die outonome model bereik word. In Suid-Afrika is volwaardige gemeenskapsdeelname, soos vroeër aangetoon, nog altyd deur die apartheidsbeleid verhoed. In 'n demokratiese bestel is hierdie praktyk egter nie aanvaarbaar nie. Ten einde 'n ideël-tipiese model van plaaslike regering te identifiseer wat juis ruimte skep vir volwaardige, demokratiese gemeenskapsdeelname, blyk die outonome model dus die ideale te wees.

Met dit as agtergrond en vir die analitiese doeleindes van hierdie navorsing word die volgende ideël-tipiese model van plaaslike regering onderskei.

### 6.2 Kenmerke van 'n ideël-tipiese, outonome model van plaaslike regering

6.2.1 Die proses van plaaslike regering word bedryf deur instansies wat vir die doeleindes van hierdie proefskrif na verwys word as gedentraliseerde plaaslike owerhede.

6.2.2 Plaaslike regering verleen 'n hoë mate van onafhanklikheid (outonomie) aan plaaslike owerhede terwyl daar deurgaans erkenning verleen word aan die bestaan en gesag van die sentrale owerheid.

6.2.3 Plaaslike regering laat ruimte daarvoor dat plaaslike owerhede polities van die sentrale owerheid mag verskil.

6.2.4 Die sentrale owerheid devoleer spesifieke uitvoerende bevoegdhede aan plaaslike owerhede ten opsigte van bepaalde geografiese gebiede.

### 6.3 Basiese eienskappe van plaaslike owerhede

Gebaseer op Kotzé se definisie van plaaslike regering saamgelees met die eienskappe van plaaslike owerhede soos deur Thornhill geïdentifiseer, behoort plaaslike owerhede binne die raamwerk van 'n demokratiese bestel aan die volgende *basiese eienskappe* te voldoen:

6.3.1 Opereer as gedekonsentreerde instansies, weg vanwaar die sentrale owerheid gesetel is.

6.3.2 Verteenwoordig die kiesers deur wie hul demokraties verkies is.

6.3.3 Beoefening van sekere gedelegeerde regeringsfunksies.

6.3.4 Funkzioneer (verkieslik as 'n derde regeringsvlak) selfstandig en outonoom binne 'n bepaalde staatkundige struktuur in ooreenstemming met die algemene beleid van hoër regeringsvlakke.

6.3.5 Beskik oor beperkte outonomie in die uitoefening van hul gedeveleerde bevoegdhede.

6.3.6 Funkzioneer binne 'n spesifieke geografiese onderafdeling van die nasionale grondgebied.

6.3.7 Moet aanspreeklikheid aanvaar teenoor die plaaslike gemeenskap (kiesers) aan wie dienste gelewer word, terwyl laasgenoemde beheer het oor die optrede van plaaslike owerhede wat in die openbaar verantwoord moet kan word (kiesersbeheer).

6.3.8 Bly verantwoordelik aan die sentrale owerheid rakende die wyse waarop gedeveleerde bevoegdhede uitgeoefen word.

6.3.9 Word met sowel wetgewende as uitvoerende bevoegdheid beklee ten einde outonome besluite te kan neem oor aangeleenthede wat hul plaaslike gemeenskappe direk raak.

6.3.10 Is verantwoordelik vir doeltreffende en koste-effektiewe dienslewering ten opsigte van sekere basiese, maar ook ander plaaslike owerheidsdienste.

6.3.11 Bevoeg om professionele en kundige personeel aan te stel ten einde die proses van plaaslike regering in 'n bepaalde gemeenskap te bestuur en te bedryf.

6.3.12 Daar heers geen diskriminasie op grond van ras of kleur sover dit stemreg en die besetting van woonpersele, handelspersele en nywerheidspersele aangaan nie.

6.3.13 Ten einde die graad van dienslewering volgens 'n gemeenskap se vermoë aan te pas, moet plaaslike owerhede oor 'n mate van buigzaamheid in die toepassing van hul uitvoerende bevoegdhede beskik.

#### **6.4 Plaaslike owerheidsdienste**

'n Seweklassige indeling van die tipe dienste wat plaaslike owerhede lewer word nagestreef wat die volgende insluit: beskermingsdienste, gemeenskapsdienste, basiese (essensiële) dienste, ingenieursdienste, gesondheidsdienste, persoonlike dienste en handelsdienste, waarvan enkele voorbeelde hieronder aangehaal word:

##### **6.4.1 Beskermingsdienste**

Brandbestrydingsdienste, polisdienste, verbruikersbeskerming en burgerlike beskermingsdienste.

##### **6.4.2 Gemeenskapsdienste**

Die voorsiening van onder andere sportfasiliteite, parke en ontspanningsterreine, begraafplase, museums en teaters.

#### **6.4.3 Basiese (essensiële) dienste**

Hieronder ressorteer dienste wat in enige samelewing as noodsaaklik beskou word ten einde 'n normale menswaardige lewensbestaan te voer. Die volgende dienste word hierby ingereken: watervoorsiening, rioleringsdienste/nagvuilverwydering, vullisverwydering/sanitasiedienste en die voorsiening van rudimentêre strate.

#### **6.4.4 Ingenieursdienste**

Stads- en streeksbeplanningsdienste, siviele-, meganiese-, elektriese- en vervoeringendienste.

#### **6.4.5 Gesondheidsdienste**

Voorkomende gesondheidsdienste, kliniekdienste, higiëniese dienste en voedselinspeksiedienste.

#### **6.4.6 Persoonlike dienste**

Dienste om inwoners se lewenskwaliteit te verbeter soos byvoorbeeld die voorsiening van primêre skoolgeriewe en behuisingskemas.

#### **6.4.7 Handelsdienste**

Die bedryf van onder andere vars produktemarkte, vervoerdienste en abattoirs.

### **6.5 'n Ideël-tipiese, outonome model van plaaslike regering**

Vir die doeleindes van hierdie navorsing kan die hoofkomponente van 'n demokratiese, ideël-tipiese, model van outonome plaaslike regering kortliks dan soos volg saamgevat word:

#### **6.5.1 Die proses van plaaslike regering word bedryf deur demokraties verkose**

plaaslike owerhede wat deur die sentrale owerheid met gedevoleerde bevoegdhede ten opsigte van bepaalde geografiese gebiede beklee word.

6.5.2 Plaaslike owerhede lewer 'n verskeidenheid plaaslike owerheidsdienste in die kategorieë van beskermingsdienste, gemeenskapsdienste, basiese (essensiële) dienste, ingenieursdienste, gesondheidsdienste, persoonlike dienste en handelsdienste.

6.5.3 Plaaslike owerhede bly aan die sentrale owerheid verantwoordelik sover dit die hantering van hul gedevoleerde bevoegdhede aangaan, dog het ook 'n aanspreeklikheid teenoor die kiesers (ongeg ras of kleur) aan wie hul plaaslike owerheidsdienste lewer.

6.5.4 Plaaslike owerhede word met sowel wetgewende as uitvoerende bevoegdhede beklee ten einde outonome besluite te kan neem in belang van die gemeenskappe wat hul dien.

Enige plaaslike regeringstelsel wat oor bogenoemde eienskappe beskik, leen homself daartoe om in 'n demokratiese bestel voldoende ruimte te skep vir volwaardige gemeenskapsdeelname waarna in die inleidende paragraaf verwys is.

## 7. SAMEVATTING

Plaaslike regeringstelsels in hierdie hoofstuk omskryf, toon heelwat ooreenkoms met spesifieke verwysing na die eienskappe en funksies van die instansies (plaaslike owerhede) wat verantwoordelik is om die stelsels te bedryf. Elke stelsel beskik oor 'n vorm van plaaslike owerhede wat sekere inkomstes genereer en daarvoor verantwoordelik is om spesifieke plaaslike owerheidsdienste in bepaalde (geografiese) plaaslike gemeenskappe te lewer. Alhoewel die tipe dienste wat gelewer word in sekere opsigte uniek is inaggenome die eiesoortigheid van elke land en sy plaaslike regeringstelsel, bestaan daar oënskynlik tog meer ooreenkomste as verskille. Selfs plaaslike regeringstelsels in Afrikalande waarvan die sentrale owerhede 'n sterk sentralistiese inslag het soos Zambië en Zimbabwe om enkele voorbeelde te noem, se dienslewering toon hedendaags steeds groot ooreenkoms met ander (demokratiese)

stelsels wat ondersoek is. Die grootste verskil tussen plaaslike owerhede wat meer neig na die agentskapsmodel van plaaslike regering teenoor dié wat eie is aan die outonome model, sentreer rondom die begrippe delegasie en devolusie soos vroeër omskryf. Eersgenoemde boet naamlik hul outonomieit in aan die hand van delegasie van gesag, eie aan 'n sentralistiese stelsel. Hierteenoor word demokratiese plaaslike owerhede (outonome model) juis geeien aan die verkryging van gesag by wyse van devolusie.

Inaggenome die voorafgaande teoretiese uiteensetting van plaaslike regering, is vir die doeleindes van hierdie navorsing, die keuse uitgeoefen om 'n ideël-tipiese model te ontwikkel aan die hand van moderne, demokratiese, internasionaal-aanvaarde plaaslike regeringstelsels. Hierdie model verleen voorkeur aan die model van outonome plaaslike regering wat beantwoord aan die vereistes van demokrasie.

Soos vroeër aangetoon is die ontwikkeling van plaaslike regering in Suid-Afrika (veral sedert 1982) in 'n hoë mate deur NGA beïnvloed. Enige navorsing in dié verband moet dus noodwendig die effek van NGA verreken aangesien dit deurentyd ter sprake is. Om hierdie rede word soos in die inleiding tot hierdie hoofstuk genoem, die filosofie en metodiek van NGA breedvoerig in Hoofstuk 3 uiteengesit.

Die ontwikkeling van plaaslike regering in die swart gemeenskappe van Suid-Afrika sedert 1982 asook die aanslag daarteen (die empiriese werklikheid) is gelyklopende prosesse wat nie waterdig geskei kan word nie. Dit het mekaar voortdurend wedersyds beïnvloed as deel van 'n proses. Teen hierdie agtergrond word sowel die "ontwikkeling" as die "aanslag" aan die hand van bogenoemde ideël-tipiese model in Hoofstukke 4 tot 6 bymekaargebring.

## ENDNOTAS

1. Shubane (1991: 67-76). Kyk ook Swilling (1990: 416).
2. Shubane (1991: 67-76).
3. Die metodiek om verandering op 'n nie-gewelddadige wyse af te dwing. (Kyk Hoofstuk 3).
4. Odendal, Schoonees, Swanepoel, Du Toit & Booysen (1991).
5. Gildenhuis *et al* (1991: 92-94).
6. Vosloo, Kotzé & Jeppe (1974: 10).
7. Gildenhuis *et al.* (1991: 94-95).
8. Daland (1969: 66).
9. Bekker (1988: 25).
10. Byrne (1986: 1).
11. Bekker (1988: 26).
12. Gildenhuis *et al.* (1991: 95).
13. Stoker (1991: 6-7).
14. Churchward (1975: 179).
15. Eie waarneming. Kyk ook Mathewson (1957).
16. Norton (1991: 32).
17. Humes & Martin (1969: 40-48).
18. Humes & Martin (1969: 40-48).
19. Opie (1978: 1-6).
20. John (1991: 63-69).
21. John (1991: 69).
22. Humes & Martin (1969: 47-48).
23. Humes & Martin (1969: 48).
24. Humes & Martin (1969: 43).
25. Humes & Martin (1969: 43).
26. Humes & Martin (1969: 43).
27. Humes & Martin (1969: 43). Italië neig in dieselfde rigting, want is daar byvoorbeeld op 20 Junie 1993 vir die eerste keer na die Tweede Wêreldoorlog verkiesings gehou waartydens plaaslike inwoners hul burgemeesters direk verkies het in plaas van dat laasgenoemde deur stadsrade verkies word. Kyk *The Citizen* 21 June 1993.

28. Lorrain (1991: 107).
29. Lorrain (1991: 107).
30. Humes & Martin (1969: 44).
31. Humes & Martin (1969: 45).
32. Humes & Martin (1969: 45).
33. Grunow (1991: 73).
34. Grunow (1991: 74).
35. Bekke (1991: 123).
36. Bekke (1991: 123).
37. Humes & Martin (1969: 46).
38. Humes & Martin (1969: 46).
39. Gustafsson (1991: 170).
40. Gustafsson (1991: 171).
41. Humes & Martin (1969: 46).
42. Humes & Martin (1969: 47).
43. Churchward (1975: 179).
44. Houseman (1986: 223-226).
45. Humes & Martin (1969: 51).
46. Humes & Martin (1969: 57).
47. Jackson & Rosberg (1982: 16).
48. Wekwete (1988: 18-21). Kyk ook Mutizwa-Mangiza (1986: 153-172).
49. Wekwete (1988: 19). Sedert die skryf van hierdie hoofstuk is vasgestel dat plaaslike regering in Zimbabwe steeds ingevolge die *Urban Councils Act* (soos gewysig) bedryf word - Onderhoud gevoer met die Hoë Kommissaris van Zimbabwe.
50. Wekwete (1988: 21).
51. Lungu (1986: 52).
52. Plaaslike liggame gebaseer op die tradisionele leierskap van hoofmanne wat oor geen beduidende administratiewe funksies óf bevoegdhede tydens die koloniale era beskik het nie.
53. Lungu (1986: 52).
54. Rakodi (1988: 37). Party-organisasie verwys na die *United National Independence Party* (UNIP) van voormalige President Kenneth Kaunda.
55. Lungu (1986: 52).



56. Lungu (1986: 52).
57. Lungu (1986: 54). Distriksgoewerneys het burgemeesters vervang en van hulle is verwag om partykontrole oor alle openbare agente in distrikte uit te oefen. Sedert die skryf van hierdie hoofstuk is vasgestel dat plaaslike regering in Zambië tans bedryf word ingevolge die *Local Government Principle Act, No. 22 of 1991* (soos gewysig). Hiervolgens word burgemeesters en raadslede deur die plaaslike inwoners verkies - Onderhoud gevoer met die Hoë Kommissaris van Zambië.
58. Die benaming van stadsklerk is vervang met distriksuitvoerende-sekretaris (district executive secretary).
59. Rakodi (1988: 39-40).
60. Gboyega (1983: 225). Lord Lugard was die vader van die "Native Authority" stelsel in Noord-Nigerië wat onder andere tradisionele gesagspatrone gehandhaaf en bevorder het. Suid-Nigerië se stelsel wat gebaseer was op die Britse stelsel van plaaslike regering is gekenmerk aan verkose rade met verkose voorsitters wat as plaaslike owerhede gefunksioneer het.
61. Gboyega (1983: 235).
62. Gboyega (1983: 235). Sedert die skryf van hierdie hoofstuk is vasgestel dat plaaslike regering in Nigerië tans bedryf word ingevolge die *Local Government (Basic Constitution and Transitional Provisions) Decree, 1989* - Onderhoud gevoer met die Hoë Kommissaris van Nigerië.
63. Bubba & Lamba (1991: 37).
64. Bubba & Lamba (1991: 37).
65. Bubba & Lamba (1991: 39). Sedert die skryf van hierdie hoofstuk is vasgestel dat plaaslike regering in Kenia steeds bedryf word ingevolge die *Local Government Act, Cap 265, Laws of Kenya* (soos gewysig in 1984) - Onderhoud gevoer met die Hoë Kommissaris van Kenia.
66. Bubba & Lamba (1991: 40-41).
67. Bubba & Lamba (1991: 41).
68. Thornhill (1990(a): 127-128).
69. Hanekom (1988: 13).
70. Gildenhuis *et al.* (1991: 124).
71. Gildenhuis *et al.* (1991: 124).
72. Hanekom (1988: 13).

73. Gildenhuis *et al.* (1991: 124).
74. Rautenbach (1986: 13).
75. Die wetlike beheer oor 'n kieserskorps se deelname aan demokratiese verkiesings en daarmee saam die beheer wat kiesers het deur verteenwoordigers, wat nie aan die verwagtinge voldoen nie, by die stembus te vervang. Laasgenoemde word ook in die openbaar aanspreeklik gehou vir hul optrede.
76. Kritzinger & Labuschagne (1980).
77. Wekwete (1988: 20).
78. Gildenhuis *et al.* (1991: 127-128).
79. Cloete (1976: 154-165).
80. Gildenhuis *et al.* (1991: 128).
81. Caraley (1977: 3-6).
82. Richards (1980: 64).
83. Opie (1980: 8).
84. Greenwood & Wilson (1984: 116). Kyk ook Adrian (1961: 87-88) en Caraley (1977: 3-4)
85. Richards (1980: 64).
86. Greenwood & Wilson (1984: 116).
87. Rakodi (1988: 33).
88. Wekwete (1988: 20). Kyk ook Lungu (1986: 54).
89. Bubba & Lamba (1991: 42-47).
90. Bubba & Lamba (1991: 47).
91. Gboyega (1983: 234).
92. Opie (1978: 7).
93. Richards (1980: 64).
94. Greenwood & Wilson (1984: 116).
95. Greenwood & Wilson (1984: 116).
96. Richards (1980: 64).
97. Caraley (1977: 5).
98. Greenwood & Wilson (1984: 116).
99. Opie (1978: 7).
100. Greenwood & Wilson (1984: 116).
101. Opie (1978: 7).

102. Richards (1980: 64).
103. Greenwood & Wilson (1984: 116).
104. Richards (1980: 65).
105. Greenwood & Wilson (1984: 116).
106. Wekwete (1988: 20).
107. Bubba & Lamba (1991: 47).
108. Gboyega (1983: 234).
109. Greenwood & Wilson (1984: 116).
110. Loughlin (1986: 151).
111. Gustafsson (1991: 172).
112. Rakodi (1988: 40).
113. Oyugi (1983: 133).
114. Gboyega (1983: 234).

## HOOFSTUK 3

### NIE-GEWELDDADIGE AKSIE (NGA) AS 'N METODE OM VERANDERING AF TE DWING : FILOSOFIE EN METODIEK

#### 1. INLEIDING

Volgens Sharp<sup>1</sup> is nie-gewelddadige aksie: (Endnotas verskyn op p. 121).

*... a means of combat, as is war. It involves the matching of forces and the waging of "battles", requires wise strategy and tactics, employs numerous "weapons", and demands of its "soldiers" courage, discipline, and sacrifice. Nonviolent action may understandably also be called "nonviolent struggle", especially when strong forms of this technique are employed against determined and resourceful opponents who respond with repression and other serious countermeasures.*

Dit is dus duidelik dat nie-gewelddadige aksie 'n kragdadige veranderingstegniek is wat verreikende implikasies tot gevolg kan hê. Die aksie manifesteer normaalweg in verskillende metodes van protes, nie-samewerking en ingryping ten einde verandering af te dwing:

*Nonviolent action is a generic term covering dozens of specific methods of protest, noncooperation and intervention, in all of which the actionists conduct the conflict by doing - or refusing to do - certain things without using physical violence. As a technique, therefore, nonviolent action is not passive. It is *not* inaction. It is *action* that is nonviolent.<sup>2</sup>*

Die gebruik van nie-gewelddadige aksie as 'n magtige wapen vir sosiale en politieke verandering dateer so ver terug as antieke Rome.<sup>3</sup> Een van die bekendste leiers van die twintigste eeu wat bepaalde suksesse met nie-gewelddadige aksie behaal het, was Mohandas Karamchand (Mahatma) Gandhi, 'n boorling van Indië. Sharp<sup>4</sup> gee die volgende beskrywing van Gandhi se persoonlike bydrae tot nie-gewelddadige aksie:

*It was Gandhi who made the most significant personal contribution in the history of the nonviolent technique, with his political experiments in the use of noncooperation, disobedience and defiance to control rulers, alter government policies and undermine political systems.*

## 2. ONDERLIGGENDE FILOSOFIE EN BEWEEGREDES VIR NIE-GEWELDDADIGE AKSIE (NGA)

Gandhi was gedurende die tydperk 1893 - 1914 permanent in Suid-Afrika woonagtig waartydens hy homself moreel en intellektueel as 'n suksesvolle leier en prokureur gevestig het.<sup>5</sup> Uiteindelik het Gandhi hier te lande ook 'n groot oorwinning vir die mensereg van vryheid behaal.<sup>6</sup> As kampvegter vir menseregte en ten einde 'n teenvoeter te vind vir enige onregverdige owerheidsoptrede (soos byvoorbeeld rassediskriminasie), het hy veral sedert 1904, die filosofie en tegniek van nie-gewelddadige verandering bekend as *Satyagraha* ontwikkel en begin toepas.<sup>7</sup> Direk vertaal beteken *Satyagraha* Fermheid óf Beslistheid in Waarheid ("Firmness in Truth") óf Waarheidsmag ("Truth Force").<sup>8</sup> *Satyagraha* is 'n kombinasie van twee Gujarati woorde wat dui op waarheid en mag. Volgens Woodcock<sup>9</sup> kom dit daarop neer dat:

*Satyagraha*, the combination of two Gujarati words meaning *truth* and *force* was a doctrine developed out of action and leading to action. It was the construction of a curiously concrete mind, attuned to the constantly changing relations between man and man, and between men and the world.

'n Voorval gegrond op rassediskriminasie en gemik teen sy eie persoon kort na sy aankoms in Suid-Afrika, asook ander diskriminerende maatreëls op grond van ras en kleur het Gandhi aanvanklik gemotiveer om as morele beginsel, die filosofie en tegniek van *Satyagraha* kragdadig uit te bou.<sup>10</sup>

*Satyagraha* het gevolglik in Suid-Afrika ontstaan en veral momentum gekry tydens Gandhi se veldtog om basiese menseregte vir die Indiërbevolking hier te verseker.<sup>11</sup> *Satyagraha* is later ook met 'n hoë mate van sukses in Indië toegepas nadat Gandhi permanent na sy geboorteland teruggekeer het.<sup>12</sup>

Ingevolge *Wet No. 2 van 1906* (Transvaal), algemeen bekend as die "*Black Act*", was alle Indiërs in Transvaal daartoe verplig om hulself by die owerheid te registreer en te alle tye registrasiesertifikate aan hul persoon te dra.<sup>13</sup> Indiërs het heftig hierteen beswaar gemaak en gereageer met 'n nie-gewelddadige versetaksie wat Gandhi aanvanklik "passiewe weerstand" genoem het.<sup>14</sup> Dié benaming het egter verwarring veroorsaak en nadat 'n prys in die *Indian*

*Opinion* (koerant) uitgelooft is vir die beste alternatief is die woord *Sadagraha* voorgestel wat "Fermheid in 'n goeie saak" ("Firmness in a good cause") beteken. Gandhi<sup>15</sup> het gereageer met 'n siening van:

I liked the word, but it did not fully represent the whole idea I wished it to connote. I therefore corrected it to 'Satyagraha'. Truth (Satya) implies love, and firmness (Agraha) serves as a synonym for force. I thus began to call the Indian movement 'Satyagraha', that is to say, the Force which is born of Truth and Love and nonviolence, and gave up the phrase 'passive resistance' in connection with it...

Letterlik beteken die filosofie en tegniek van *Satyagraha* om "kragdadig aan die waarheid vas te hou" ("holding firmly to the truth").<sup>16</sup> Die sleutelbegrip van Gandhi se gedagterigting sentreer dus om *waarheid* ("truth"). Elke mens moet homself deurentyd verbind tot die waarheid soos hy dit sien met spesifieke verwysing na eie relatiewe waardes. Dit geld in besonder ten opsigte van elke waarheid waarin die mens glo sover dit sy behoeftes aangaan binne die gemeenskap wat daardie behoeftes ten volle moet bevredig.<sup>17</sup>

Gandhi se vroeëre gebruik van die term "passiewe weerstand" het ook ten doel gehad om sy beginsel van nie-gewelddadige aksie te omskryf.<sup>18</sup> Namate Gandhi egter die filosofie en metodiek van nie-gewelddadige aksie verder uitgebou het:

... he came to see the inadequacies of the term and realized that it was too constricted in its meaning and gave rise to confusion and misunderstanding. Furthermore, it did not seem to him right that a specifically Indian movement should be known by an English name. Apart from the fact that a foreign name would not acquire popularity or general use in the Indian community, 'passive resistance' was primarily associated with European movements such as the movement of the suffragettes.<sup>19</sup>

Volgens Richards<sup>20</sup> het die aanvanklike gebruik van die term "passiewe weerstand" twee misverstande in die tyd van Gandhi geskep. In die eerste plek was nie-gewelddadige aksie beskou as 'n wapen van swakkelinge. Die stemregvrouens ("suffragettes") was fisies en getallegewys swak, sonder enige stemreg en het hulself tot passiewe weerstand gewend as die enigste wapen wat hul tot hul beskikking gehad het. Die tweede misverstand het ontstaan weens die feit dat die stemregvrouens nie ongeneë was tot die aanwending van

dwangmaatreëls óf geweld ten einde hul doelwit te bereik nie. Hulle het byvoorbeeld oorgegaan tot brandstigting en geweld waar omstandighede dit genoodsaak het. Gebruik van die term "passiewe weerstand" deur Indiërs in Suid-Afrika het dus tot gevolg gehad dat hulle (die Indiërs) as 'n gevaar vir die gemeenskap en eiendom, soortgelyk aan die stemregvrouens, beskou kon word. Gandhi se keuse van die term Satyagraha het duidelik onderskei tussen die nie-gewelddadige aksies van die Indiërbeweging in Suid-Afrika en die Europese bewegings. Hierdeur het hy enige verwarring wat mog bestaan het uit die weg geruim en terselfdertyd geleentheid geskep vir beter begrip van Indiër-aspirasies in Suid-Afrika.<sup>21</sup>

Gandhi se woordkeuse van Satyagraha teenoor dié van "passiewe weerstand" dui dus eerstens op 'n semantiese voorkeur. In die tweede plek het Gandhi se uitgangspunt van Waarheidsmag ("Truth Force") egter 'n positiewe inslag terwyl die term "passiewe weerstand" ook 'n negatiewe benadering kan omskryf. Alhoewel soortgelyk aan die metodiek van Satyagraha, het algemene optredes van passiewe weerstand dus nie noodwendig ten doel om uitsluitlik die waarheid bloot te lê in ooreenstemming met die Gandhiaanse filosofie nie. Passiewe weerstand bly nietemin primêr 'n nie-gewelddadige aksie.

Onderskeid tussen die terme Satyagraha, passiewe weerstand, nie-samewerking en burgerlike ongehoorsaamheid wat almal aanvanklike nie-gewelddadige aksies/verset impliseer, het Gandhi<sup>22</sup> self soos volg gekwalifiseer:

*Satyagraha* sluit geen vorm van geweld in nie, want die mens beskik nie oor die vermoë om te weet wat die absolute waarheid is nie en is derhalwe nie bevoeg om enige straf uit te deel nie. Die term is in Suid-Afrika uitgedink om die nie-gewelddadige verset van Indiërs in dié land te onderskei van die destydse passiewe weerstand van stemregvrouens ("suffragettes") en andere. *Satyagraha* word nie verstaan as 'n wapen van swakkeling nie.

*Passiewe weerstand* word in die ortodokse Engelse sin gebesig en sluit sowel die stemregvrou-beweging ("suffragette movement") as die weerstand van Nonkonformiste in. Passiewe weerstand word beskou as 'n wapen van swakkeling. Terwyl dit geweld wat nie eintlik toeganklik is vir swakkeling nie vermy, sluit dit egter nie die aanwending daarvan uit indien omstandighede na die mening van 'n versetpleger, (aksionis) dit verg nie. Die term passiewe

weerstand is nietemin deurgaans onderskei van die term gewapende weerstand en die gebruik van eersgenoemde was in 'n stadium beperk tot Christen martelare.

*Burgerlike ongehoorsaamheid* behels die burgerlike verbreking van immorele statutêre verordeninge. Die uitdrukking is deur die Amerikaanse moralis, Thoreau, geformuleer ten einde sy eie verset teen die wette van 'n slawestaat openbaar te maak. Alhoewel Thoreau verantwoordelik was vir 'n uitsonderlike nalatenskap van burgerlike ongehoorsaamheid was hy nie noodwendig 'n meester van nie-gewelddadigheid nie. Sy verbreking van statutêre verordeninge was beperk tot die inkomstewet byvoorbeeld die betaling van belastings. Die term burgerlike ongehoorsaamheid soos dit toegepas is in 1919 het in der waarheid die verbreking van enige statutêre en immorele verordeninge ingesluit. Dit was 'n aanduiding van die versetpleger se selfopgelegde voëlvryverklaring op 'n nie-gewelddadige wyse. So 'n persoon het dus in der waarheid wetlike strafbepalings afgesmeek en gevangeneneming blymoedig tegemoet gegaan. Burgerlike ongehoorsaamheid is 'n afdeling van Satyagraha.

*Nie-samewerking* impliseer oorwegend die opskorting van samewerking met die staat wat na mening van die nie-samewerker korrup geword het, dog sluit nie die verbete burgerlike ongehoorsaamheid (hierbo na verwys) in nie. Weens die aard daarvan kan selfs groot kinders nie-samewerking beoefen en kan dit met veiligheid deur die massas aangewend word. Soos burgerlike ongehoorsaamheid, is nie-samewerking ook 'n afdeling van Satyagraha wat alle nie-gewelddadige verset ter handhawing van "Waarheid" insluit.

Gandhi se tweede belangrike morele beginsel staan bekend as *Ahimsa* wat direk vertaal, "skadeloosheid" of "nie-besering" ("non-injury") beteken.<sup>23</sup> Alhoewel dit nie-gewelddadigheid ("non-violence") impliseer, dui laasgenoemde term egter op iets negatiefs wat nalaat om ook die positiewe aard daarvan en die wil tot dienslewering uit te lig. Gandhi self het verkies om *Ahimsa* te omskryf as "'n positiewe staat van liefde, om die goeie te doen selfs teenoor diegene wat verkeerd optree" ("a positive state of love, of doing good even to the evil-doer").<sup>24</sup>

Die begrippe *waarheid* en *Ahimsa* is net so interverweef as dié van *Ahimsa* en *Satyagraha*. Richards<sup>25</sup> wys daarop dat hierdie drie begrippe nie waterdig geskei kan word nie, want:



To analyse one is necessarily to involve the other two. Satyagraha is a direct corollary of Truth and non-violence. It is the way in which ahimsa is implemented or put in action; it is the technique of non-violence.

Die *tegniek* waarvolgens nie-gewelddadigheid toegepas word, het dus 'n positiewe inslag tydens die beoefening van *Satyagraha*. Teen hierdie agtergrond het die praktiese toepassing van Satyagraha dan die volgende betekenis:

The concept of satyagraha gave practical expression to the religious and ethical ideals of Truth and non-violence. As the technique of ahimsa, it put the ideal of non-violence into practice and was informed by the spirit of Truth, that is, the religious and ethical criteria that determine the way a man thinks and acts.<sup>26</sup>

Die derde morele beginsel wat Gandhi nagestreef het staan bekend as *Tapasya* wat letterlik vertaal, "eie-lyding"/"self-opgelegde-lyding" ("self-suffering") beteken.<sup>27</sup> Dit kom neer op 'n spontane gewilligheid om te ly - in die besonder namens andere. *Tapasya* hou direk verband met *Satya* (waarheid) en *Ahimsa* (skadeloosheid/nie-besering) soos blyk uit die volgende aanhaling:

It is connected with *satya* since one cannot claim to be committed to anything, let alone something as exacting as truth, unless one is prepared to suffer. It is also connected with *ahimsa* since it declares one's determination to shoulder as far as possible, the burden of suffering which disagreements with others must often involve.<sup>28</sup>

*Tapasya* behels dus die implikasie van Gandhi se basiese morele beginsels en moet geensins as enige afsonderlike onafhanklike morele eis beskou word nie.<sup>29</sup>

Gandhi<sup>30</sup> self het die volgende beskrywing gegee van die tipe weerstand waarvoor hy hom beywer het:

... that of people who did not fear to be violent, but *chose deliberately to be non-violent* and to fight by *power of truth* rather than by power of the body. It would be resistance totally without hostility ... (My kursivering).

Die rede vir hierdie uitgangspunt kwalifiseer Gandhi<sup>31</sup> as dat:

Man and his deed are two distinct things. Whereas a good deed should call forth approbation and a wicked deed disapprobation, the doer of the deed, whether good or wicked, always deserves respect or pity as the case may be. 'Hate the sin but not the sinner' is a precept which, though easy enough to understand, is rarely practised, and that is why the poison of hatred spreads in the world.

Alhoewel Gandhi soos hierbo genoem, aanvanklik die terme *Satyagraha* en *passiewe weerstand* as sinonieme gebruik het, beklemtoon hy met verwysing na *Satyagraha* in Suid-Afrika, 'n onderskeid tussen dié twee begrippe.<sup>32</sup> Daar heers vir hom 'n fundamentele onderskeid tussen *Satyagraha* en *passiewe weerstand* wat hy aan die hand van die volgende vyf verskille fundeer.

*Eerstens*, as ons aanhou om self te glo en ook andere laat glo dat ons swak en hulpeloos is en om dié rede *passiewe weerstand* bied, sal ons nooit *kragdadig* word nie en by die eerste geleentheid ons aksie opskort. Sou ons egter aan die ander kant *Satyagraha* beoefen en onwrikbaar daarin glo dat ons *kragdadig* is, dan is die gevolge tweërlei. Terwyl ons die gedagte van *kragdadigheid* koester groei ons daaglik in ons mag. Met die toename in ons *kragdadigheid* raak ons aksie van *Satyagraha* al hoe meer effektief en sal ons geensins toelaat dat dit opgeskort word nie.

*Tweedens*, terwyl daar geen ruimte vir liefde in *passiewe weerstand* bestaan nie, is daar by *Satyagraha* weer geen plek vir haatdraendheid nie.

*Derdens* bied 'n staat van *passiewe weerstand* geen ruimte vir die aanwending van wapens nie. Dié twee kan egter sy aan sy beoefen word óf eersgenoemde kan as voorbereiding vir laasgenoemde (gewelddadige optrede) dien. In *Satyagraha* is fisiese geweld deurentyd, selfs onder die mees gunstige omstandighede, verbode. Brute geweld is 'n negasie van *Satyagraha*, dog nie noodwendig van *passiewe weerstand* nie.

*Vierdens* kan *Satyagraha* teenoor 'n mens se naastes en dierbares beoefen word wat nie die geval met *passiewe weerstand* is nie. By laasgenoemde moet daar vooraf eers 'n verwydering tussen die aksionis en sy naastes/dierbares plaasvind.

*Vyfdens* is daar by *passiewe weerstand* altyd die hunkering om 'n ander party te teister, terwyl *Satyagraha* geensins ten doel het om die opponent enige leed aan te doen nie.<sup>33</sup>

Kortom kom dit daarop neer dat Satyagraha, in teenstelling met passiewe weerstand, die "oorwinning" oor die opponerend uitsluitlik by wyse van selfopgelede lyding (*Tapasya*) postuleer. Teen hierdie agtergrond beskryf Iyer<sup>34</sup> by wyse van voorbeeld, Gandhi se siening van die vroeë Christene se lyding as dat:

He regarded Jesus Christ, "the Prince of Passive Resisters," as a true *satyagrahi*. He also commended as a fine example of *Satyagraha* the patient suffering in the face of oppression endured by thousands of devout Christians in the early days of Christianity.

Volgens die filosofie van Gandhi is die beoefening van Satyagraha 'n *kreatiewe* proses waarvolgens konstruktiewe werk verrig word.<sup>35</sup> Hy beskou konflik as die mees afbrekende mag in 'n gemeenskap, dog toon aan dat dit heel dikwels ook kreatief kan wees binne die gemeenskap en elke individu. Beoefening van Satyagraha is juis die proses waarvolgens konflik in kreatiwiteit omskep kan word. Dit sou vir die mens baie moeiliker gewees het om begrip en verdraagsaamheid vir andere se swakhede en standpunte te openbaar as sou dieselfde menslikhede nie ook in homself teenwoordig wees nie. Hiervolgens ontstaan daar soms 'n mate van innerlike konflik. Insgelyks is dit grootliks by wyse van sosiale konflik dat verskillende groepe bewus raak van mekaar se behoeftes, begeertes en aspirasies. Indien sosiale konflik geïgnoreer, óf by wyse van angs/verskrikking onderdruk word kan dit tot gevolg hê dat:

... an indispensable aid to creative adjustment and development is cast aside, and conflict is bound to escalate to a level at which large-scale social disruption is highly probable or even unavoidable.<sup>36</sup>

Om hierdie rede word daar staat gemaak op die mens se vermoë om nie alleen die skadelikheid wat konflik bied te beperk nie, maar om konflik eerder in 'n kreatiewe en voordelige mag binne die gemeenskap te omskep. Gandhi het enige nie-gewelddadige stelsel/aksie as plaasvervanger vir geweld beskou. Satyagraha het vir hom dus ten doel gehad dat:

It aims to reduce the destructiveness of conflict ... But it can be claimed that satyagraha goes beyond other systems of non-violence, making a still more sustained effort to wring the last drain of human advantage out of every situation involving serious disagreement.<sup>37</sup>

Deur middel van die stryd waarin hy deel, is 'n *Satyagrahi* (beoefenaar van Satyagraha) primêr op soek na waarheid en nie soseer na oorwinning nie. Die beoefening van Satyagraha toets die mens se doelwitte deegliker as enige ander stryd wat wesenlik 'n kreatiewe proses is. Satyagraha dra dus by tot die skeppingsvermoë ("creativity") van konflik. Gandhi<sup>38</sup> het hierdie bydrae gekwalifiseer as dat:

... satyagraha adds enormously to the creativity of conflict. It does so first by turning disagreement into an instrument for the attainment of truth, and secondly by refusing to allow any dispute to hold up the deployment of truth in the service of those whose interests are affected by the conflict.

Gandhi het geglo dat alle opponente deur middel van Satyagraha bereik kan word. Hy het egter toegegee dat daar geen waarborg is dat almal sou reageer indien daar op hierdie wyse 'n (morele) beroep op hul gedoen word nie. Alle Satyagrahis se ooglopende verbintenis tot die waarheid, hul bereidheid om te ly en hul verset (welke manifestasies daarvan ook al, nie geïgnoreer kan word nie) kombineer egter ideaal om 'n situasie te skep waarin enigiets moontlik is ten einde die opponente tot ander insigte te bring.

## 2.1 Samevatting

Gandhi<sup>39</sup> het die primêre betekenis van Satyagraha en die vroegste aanwending daarvan beskryf as:

Its root meaning is holding on to truth, hence truthforce. I have also called it Love-force or Soul-force. In the application of Satyagraha I discovered in the earliest stages that pursuit of truth did not admit of violence being inflicted on one's opponent but that he must be weaned from error by patience and sympathy. For what appears to be truth to the one may appear to be error to the other. And patience means self-suffering. So the doctrine came to mean vindication of truth not by infliction of suffering on the opponent but on one's self.

Volgens Gandhi se teorie aan die hand van sy morele beginsels soos hierbo uiteengesit, kan die filosofie en grondslag van Satyagraha kortliks soos volg opgesom word.

Die beginpunt van 'n Satyagraha veldtog is die radikale verkeerdheid van 'n situasie.

Korrekte optrede teen die kwade of verkeerde verg korrekte insig. Die Satyagrahi moet 'n duidelike begrip hê van wat verkeerd is, en wel tot so 'n mate ten einde te kan besluit dat dit nodig is om onmiddellik weerstand te bied. Om so 'n kritieke twispunt te identifiseer is egter nie altyd maklik nie. Ten einde die korrekte insig te verkry is dit volgens Gandhi nodig om 'n gees van geweldloosheid te openbaar en terselfdertyd ontslae te raak van enige haat, drif en vooroordeel. In 'n gees van liefde moet daar eerder na die waarheid gesoek word. Sodra die waarheid blootgelê is kan die Satyagrahi dit handhaaf deur by wyse van vreeslose weiering te verhoed om homself aan die verkeerde te onderwerp óf daarmee saam te werk. Sodanige optrede het normaalweg openbare aksies van meningsverskil en ongehoorsaamheid tot gevolg. Gandhi het besluit dat "wapens" soos boikotte en stakings deur Satyagrahis gebruik mag word.<sup>40</sup> Sodra die owerhede egter sou ingryp, moet hulle hulself sonder enige verset aan laasgenoemde onderwerp:

But when authority moves against them they must submit to its blows without retaliation, and to go to prison or death without rancour, indeed with joy and courtesy. Full responsibility falls on each one, as a soldier of non-violence.<sup>41</sup>

In teorie willig 'n Satyagrahi nie alleen in om te ly aan die hand van diegene wat verkeerd optree nie, maar ook om deur lyding die waarheid bloot te lê.

Die omvang en sukses van latere nie-gewelddadige aksies tydens die Amerikaanse Burgerregtestryd (1955-1967) kan gekoppel word aan die suksesse wat Gandhi met sy metodiek van Satyagraha in sowel Suid-Afrika as Indië gehad het (kyk par. 3.2). Die proses van NGA (volgens die beginsels van Satyagraha) is in der waarheid deur hom verfyn en omskep in 'n aktiewe en dinamiese tegniek wat op groot skaal ook polities effektief kan wees.<sup>42</sup> Die metodiek van nie-gewelddadige aksie tydens die Amerikaanse Burgerregtestryd (1955-1967) asook tydens die *African National Congress* (ANC) se "liberation struggle" in Suid-Afrika (1912-1994), stem byvoorbeeld beide ooreen met die Gandhiaanse metodiek van Satyagraha soos hieronder in paragrawe 3 en 4 uiteengesit. Nóg die Amerikaanse-, nóg die Suid-Afrikaanse aksies was egter suiwer volgens die Gandhiaanse filosofie van Satyagraha geloods, aangesien beide ook periodiek tot gewelddadige optrede (aan die kant van die aksioniste) gelei het.

Die metodiek van Satyagraha het derhalwe 'n groeiproses deurloop sedert Gandhi se Suid-Afrikaanse formulering en toepassing daarvan tot dít wat NGA later in sowel die VSA as Suid-Afrika behels het. Hierdie proses word vervolgens ontleed aan die hand van die toepassing van Satyagraha in Indië en die uitvloeisel daarvan in die VSA, waarna Satyagraha en NGA tot latere aksies in die RSA gerelevansieer word.

### 3. TOEPASSING VAN SATYAGRAHA : INDIË EN DIE VSA

#### 3.1 Satyagraha in Indië

Gandhi het, nadat hy Suid-Afrika in 1915 verlaat het om hom permanent in Indië te vestig, by vele geleenthede toegegee dat Satyagraha wel gewelddadigheid tot gevolg kan hê sou dit ontydig toegepas word.<sup>43</sup> Hy het voorts erken dat:

... he had underestimated the power of hatred and ill-will which entered into his campaign in India, but reiterated his conviction that India's salvation lay in adopting soul-force or *satyagraha* as the sole weapon to fight wrongs.<sup>44</sup>

Voordat Gandhi na Indië teruggekeer het, is die Indiese politieke atmosfeer in 'n mate gedemoraliseer deur militante nasionalisme en terroristiese taktieke deur ekstremiste in Bengale en Bombaai.<sup>45</sup> Terselfdertyd het gematigdes in die ou tradisie van liberalisme gaandeweg uit voeling geraak met die nuwe politieke klimaat en die opkomende politieke bewusheid van die massas.<sup>46</sup> Na sy aankoms in Indië het Gandhi daarin geslaag om 'n gedugte span Satyagrahis bekend as *Vinoba Bhave* op die been te bring waartydens groot getalle landbouers en vrouens tot aksie (Satyagraha) oorgehaal is.<sup>47</sup> In teenstelling met sy nie-gewelddadige aksies in Suid-Afrika, wat uitsluitlik ter oplossing van plaaslike Indiër-griewe geloods is, het Gandhi sy eie rol in Indië hoofsaaklik gesien as afbreker van die Britse (Westerse) imperiale stelsel. Hy het dit soos volg gestel:

'My ambition is much higher than independence,' ... 'Through the deliverance of India I seek to deliver the so-called weaker races from the crushing heels of western exploitation in which England is the greater partner.'<sup>48</sup>

Gandhi kon egter nie daarin slaag om die gees ("spirit") van Satyagraha onder sy jeugdige volgelinge in die stede te laat posvat nie.<sup>49</sup> 'n Dekade na sy terugkeer na Indië het die omvang en moeilikheidsgraad van Satyagraha aan die hand van die veeleisende, korrekte toepassing daarvan in 'n Indiese konteks vir Gandhi duidelik geword. Hy skryf in 1925:

"Much corruption has crept into our religion. We have become lazy as a nation, we have lost the time sense. Selfishness dominates our action. There is mutual jealousy amongst the tallest of us. We are uncharitable to one another ... I can only hope you will realize the import of what you are doing (in adopting satyagraha)."<sup>50</sup>

Dit was nie vir Gandhi maklik om Satyagraha toe te pas onder die demoraliserende omstandighede waartydens hy dit in Indië moes doen nie, met die gevolg dat:

It is not surprising that he himself thought in his latter years that the English people and the American Negroes were more likely than Indians to carry on the tradition of *satyagraha* after his death, [1948] at least in the short run.<sup>51</sup>

Gandhi se kritici het die filosofie van Satyagraha bevraagteken.<sup>52</sup> Daar is byvoorbeeld uitgewys dat die beoefening van Satyagraha deur die massas ongetwyfeld ongedissiplineerdheid, haat en velerlei ongewenste resultate tot gevolg het. Die waarde van Satyagraha wanneer deur uitsonderlike individue as konsensieuse protes teen onregverdige wetgewing beoefen word, is egter nie ontken nie. Gandhi het ook spoedig die gevare verbonde aan beperkte en meganiese deelname aan Ahimsa (kyk p. 69) tydens massa-Satyagraha beseef. Oor die lesse wat Gandhi hieruit geleer het sê Iyer<sup>53</sup>:

He had to learn these lessons from bitter experience in India, where the true spirit of *satyagraha* did not readily take root as it had among the Indian community in South Africa.

Die toepassing van nie-gewelddadige aksie in Indië, geskoei op die Satyagrahaise lees, het dus reeds in Gandhi se leeftyd 'n aanpassing beleef vergeleke met die toepassing daarvan in Suid-Afrika.

Volgens Iyer kan die metodes waarvolgens Satyagraha tydens die Gandhiaanse era toegepas is in vier kategorieë verdeel word te wete: (1) reinigende/boetvaardige aksies; (2) nie-samewerking; (3) burgerlike ongehoorsaamheid; en (4) Gandhi se konstruktiewe program.<sup>54</sup> Al hierdie metodes maak deel uit van die drie hoofkategorieë van hedendaagse nie-gewelddadige metodiek wat in par. 5 omskryf word. Enkele voorbeelde van die toepassing van bogenoemde metodes tydens Gandhi se leeftyd in Indië is soos volg:

3.1.1 **Reinigende/boetvaardige aksies** kan insluit beloftes (deur aksioniste), gebede en *vaste* ("fasts"). Gandhi het byvoorbeeld die vas die eerste keer as 'n vorm van Satyagraha gebruik tydens 'n staking in 'n geskil tussen tekstiel meule-eienaars en arbeiders in Ahmedabad ten einde laasgenoemde se gedemoraliseerde gees en toegewydheid weer in plek te kry.<sup>55</sup> Die resultaat was egter dat die meule-eienaars tot onderhandeling gedwing is. Aanvanklik was dit nie Gandhi se bedoeling met die vas om morele dwang op die meule-eienaars uit te oefen nie, aangesien dwangmaatreëls teenstrydig was met die doelstellings van Satyagraha. Ongeag die onverwagte resultaat van sy vas, was Gandhi tog van mening dat hy onder die bepaalde omstandighede korrek opgetree het.<sup>56</sup>

3.1.2 **Nie samewerking** tydens die twee periodes van die grootste weerstand in Indië, te wete 1919-1921 en 1930-1932, het onder andere ingesluit aksies soos die afstanddoen van titels en eerbewyse; weiering om geld aan die owerheid te leen; boikotte; onttrekking uit die staatsdiens; weiering om gebruik te maak van handelsbanke en versekeringsinstellings; weerhouding van arbeid (*hartal*) wat byvoorbeeld die sluit van besighede noodsaak; en die vernietiging van buitelandse materiaal.<sup>57</sup>

Die nie-samewerkingsmetode van *hizrat* (massaverhuising) is ook tydens die Gandhiaanse era in Indië toegepas. Seker die bekendste voorbeeld van *hizrat* in die wêreld was die Israelitiese trek uit Egipteland.<sup>58</sup> In 1930 is hierdie metode van nie-samewerking op groot skaal in die provinsie van Bombaai toegepas toe etlike landbouer-satyagrahis na Baroda verhuis het. Hierdie aksie was uit protes teen die strafmaatreëls wat die owerheid toegepas het teen diegene wat geweier het om belasting te betaal.<sup>59</sup>



3.1.3 **Burgerlike ongehoorsaamheid** sluit onder andere in aksies soos wagstanery ("picketing"), optogte, nie-betaling van belastinge en doelbewuste uittarting ("defiance") van bepaalde wetgewing. Ten einde sy doelwit te verwesenlik om Indië van Britse heerskappy te bevry, het Gandhi sy Satyagraha in bepaalde fases in Indië toegepas. Aldus het hy in Februarie 1922 besluit om 'n belastingboikot in Bardoli in te stel. Oor dié boikot sê Woodcock<sup>60</sup>:

It would begin, he warned the new Viceroy ... on the 8th of the month; he hoped it would spread from district to district throughout India, with the *satyagrahis* taking over peacefully as administration disintegrated, until the British became convinced of the untenability of their rule in India.

Drie dae voor die aanvang van die boikot het bloedige geweld uitgebreek tydens 'n optog van nie-samewerke in Gorackpur. In dié proses is twintig polisiemanne deur die aksioniste vermoor wat meegebring het dat:

... the masses had shown the limitations of their power to apply *satyagraha*, and ... though the Viceroy had shown a willingness to negotiate, Gandhi abandoned a campaign marred by blood.<sup>61</sup>

Toepassing van Satyagraha *en masse* het dus reeds tydens Gandhi se Indiese veldtog laat blyk dat die nougesette filosofie van "nie-gewelddadigheid ten alle koste" maklik in die proses oorboord gegooi kan word.

3.1.4 **Konstruktiewe programme** en die positiewe effek wat dit kan hê is in die laat twintigerjare deur Gandhi beklemtoon.<sup>62</sup> Hy het sedert 1925 reeds die behoefte vir Satyagrahis geïdentifiseer om deel te hê aan stille, aktiewe hervormingsaksies en sosiale diens. Vir Gandhi self het dit die volgende betekenis gehad:

It is only through such a Constructive Programme that a system of nonviolent self-rule could emerge, that a new social order could be built.<sup>63</sup>

Gandhi se eie programme in Indië het gewissel van primêre en sekondêre onderwys en gesondheidsopvoeding tot die daarstelling van ligte nywerhede en sanitasiedienste.<sup>64</sup>

Hy het daarin geglo dat sulke programme die Satyagrahis se vaardighede verbeter en hulle ook daartoe dwing om kwaliteite aan te leer waarop effektiewe nie-gewelddadige aksie berus. Hy het selfs so ver gegaan:

... as to claim that 'constructive work ... is for a non-violent army what drilling, etc., is for an army designed for bloody warfare.'<sup>65</sup>

Langs hierdie weg is alle Indiërs die geleentheid gebied om ware Satyagrahis te kon word indien hulle so verkies het.<sup>66</sup>

Na Gandhi se afsterwe (1948) is nie-gewelddadige aksie deur van sy volgelinge voortgesit. 'n Bekende voorbeeld is die *Bhoodan* veldtog (die vrywillige skenking van grond aan grondloses) wat in 1951 deur Vinoba Bhave van stapel gestuur is.<sup>67</sup> Die aksie het ontstaan terwyl Vinoba Bhave, 'n konstruksiewerker, op 'n vredessending in Pochampalli in Telangana was waartydens 'n grondeienaar eenhonderd akker ( $\pm$  40 ha) grond aan hom geskenk het vir die toewysing daarvan aan grondlose arbeiders in die gemeenskap.<sup>68</sup> Bhave het dit as 'n geskenk van die Allerhoogste beskou en ook daarin 'n geleentheid gesien om op 'n *padayatra* (pelgrimsreis te voet) te vertrek ten einde soortgelyke skenkings vir grondloses te bekom. Die veldtog het wye steun geniet waarvolgens uiteindelik 'n halfmiljoen grondloses elk 'n toekening ontvang het.<sup>69</sup> Hierdie veldtog het voorts gelei tot die ontwikkeling van 'n nuwe konsep in Indië bekend as *Gramdan* wat letterlik vertaal "geskenk van die dorpie" beteken.<sup>70</sup> *Gramdan* het weer aanleiding gegee tot vele ander *dan*-konsepte soos *shramdan* (geskenk van arbeid), *bhuddidan* (geskenk van intellek), *sampattidan* (geskenk van inkomste of rykdom) en *jeevandan* (geskenk van 'n individu se hele lewe vir die saak van nie-gewelddadige revolusie).<sup>71</sup> Volgens Ostergaard<sup>72</sup> was *Gramdan* naamlik die vrywillige skenking van grond aan individue in dorpies ("villagization"), in teenstelling met die nasionalisering van grond sedert 1957, die hoofdoelstelling van die *Bhoodan*-beweging. Daarmee saam is ander uitvloeisels van Gandhi se oorspronklike Konstruktiewe Program soos *Shanti Sena* (die ontwikkeling van 'n vrywillige vryheidsleër om konflik tussen Indiese religieuse groepe te bestry) en die daarstelling van ligte nywerhede, ook in dié tyd gevestig. Ostergaard<sup>73</sup> gee die volgende beskrywing van Vinoba Bhave se siening van die *Bhoodan*-veldtog:

As gift followed gift, even in areas where revolutionary communists were not active, Vinoba proclaimed that a peaceful land revolution was the key to India's nonviolent social revolution.

Vergeleke met die toepassing van Satyagraha in Suid-Afrika soos omskryf in paragrawe 4 en 5, het die toepassing daarvan tydens die Gandhiaanse era in Indië noodgedwonge bepaalde aanpassings in die metodiek daarvan beleef. In die groeiproses van Satyagraha het die praktyk in Indië reeds laat deurskemer dat die beoefening daarvan deur geselekteerde individue 'n verskil toon teenoor Satyagraha *en masse*. In geval van laasgenoemde is die risiko deurgaans groot dat aksioniste (Satyagrahis) nie noodwendig almal altyd oor dieselfde toewyding en nougesetheid rakende die filosofie van Satyagraha beskik nie. Die gevolg is dat aksioniste tydens die beoefening van NGA self kan oorgaan tot geweld, wat wel ook later in Indië, die VSA en Suid-Afrika gebeur het.

### 3.2 Satyagraha in die VSA

Alhoewel nie-gewelddadige aksies 'n dominante metode in die Amerikaanse Burgerregtestryd gedurende 1955-1967 was, was dié metode van verandering geensins vreemd vir Amerikaanse Negers nie. So vroeg as 1932 reeds het 'n teoloog by name Reinhold Niebuhr in sy boek *Moral Man and Immoral Society* voorgestel dat nie-gewelddadige aksies soos boikotte en die weiering om belastings te betaal effektief aangewend kan word ten einde swart emansipasie te bewerkstellig.<sup>74</sup> Gedurende die dertigerjare het Amerikaanse Negerleiers ook kennis geneem en reeds veel kon leer van die Gandhiaanse filosofie rakende Satyagraha en die suksesse wat Gandhi reeds daarmee behaal het. Teenoor Amerikaanse leiers het Gandhi<sup>75</sup> in hierdie tydperk byvoorbeeld die stelling gemaak dat:

... 'It may be through the Negroes' [bydrae], the Indian leader declared, 'that the unadulterated message of nonviolence will be delivered to the world' ... that nonviolent action would be a valuable weapon for black Americans in their struggle for civil rights.

Die eerste toepassing van die Gandhiaanse metodiek van NGA in die VSA is dan ook gedurende die vroeë veertigerjare geloods:

The application of Gandhian nonviolent tactics was pioneered in the United States by the Congress of Racial Equality (CORE). Founded in Chicago in 1942 by James Farmer as an outgrowth of the Fellowship of Reconciliation, a Christian pacifist organization, CORE successfully employed nonviolent direct action (sic) against racial discrimination in the North.<sup>76</sup>

Die Amerikaanse Burgerregteleier, Martin Luther King Jr., kan egter uitgesonder word as een van diegene wat NGA met 'n hoë mate van sukses toegepas het.<sup>77</sup> Die eerste sukses wat dan ook deur hom geïnisieer is, was die sogenaamde Montgomery busboikot ('n aksie om rassediskriminasie op die stad se openbare busvervoerstelsel teë te werk).<sup>78</sup> King was besonder beïndruk met die Gandhiaanse filosofie en metodiek van Satyagraha nadat hy van Gandhi se geskrifte bestudeer het. Colaiaco<sup>79</sup> omskryf King se toegewydheid na afloop van die Montgomery busboikot as dat:

After the boycott, King's devotion to Gandhi's nonviolent method increased. While most civil rights advocates employed nonviolence for pragmatic, tactical reasons, King, like Gandhi embraced nonviolence as a philosophy of life.

Die Gandhiaanse filosofie van NGA kan duidelik in King se uitgangspunte nagespeur word.<sup>80</sup> Soos Gandhi het King het ook klem daarop gelê dat nie-gewelddadigheid nie passief is nie, maar wel 'n proses van aktiewe weerstand weerspieël. Hy onderskryf Gandhi se geloof dat die mens 'n morele verpligting het om weerstand teen die kwade te bied. King het dit ook duidelik gestel dat die nie-gewelddadige protes wat hy inisieer, gemik is teen die owerhede/magte wat kwade en onregverdig stelsels bedryf en nie soseer teen die persone wat binne sulke stelsels werksaam is nie. Om oorwinning te behaal was nooit King se doelwit nie, dog slegs om vryheid en regverdigheid te bekom. Hy het Gandhi se uitgangspunt van self-opgelegde lyding (Tapasya) onderskryf en deurgaans sy volgelinge aangemoedig om haat met liefde tegemoet te gaan asook om fisiese geweld met *Liefdesmag* ("Love Force") te bestry. Hy beklemtoon vervolgens die begrip *agape* (wat sentreer om die Bybelse begrip van naasteliefde) wat hy omskryf as:

... "purely spontaneous, emotivated, groundless ... It is not set in motion by any quality or function of its object."<sup>81</sup>

Alhoewel sy religieuse vooronderstellings op die Christelike teologie en etiek geskoei was, kan sy uitgangspunte sover dit nie-gewelddadige aksies aangaan, vryelik na die Gandhiaanse filosofie en metodiek herlei word. Vir onderdrukte het King drie moontlikhede voorsien om hul opponente teë te gaan, naamlik: (1) *oorgawe*, wat die weg van 'n lafaard en iets erger as geweld is; (2) *geweld*, wat teenproduktief is en slegs verdere geweld skep; en (3) *nie-gewelddadige weerstand*, wat *Waarheidsmag* eerder as stagnante passiwiteit insluit.<sup>82</sup> Hierdie aksie beskou hy nie as die weg van 'n lafaard nie, maar juis as 'n proses wat daarop gemik is om kwade/onregverdige stelsels uit te roei; nie om mense aan te val nie; om self-opgelegde lyding te aanvaar; om wêreldwyd regverdigheid te prakseer en om interne geweld teë te werk. In teenstelling met Gandhi het King egter die aanwending van geweld as 'n sekondêre aksie voorsien indien aksioniste nie hul doelwit met nie-gewelddadige aksies kon bereik nie.<sup>83</sup>

In ooreenstemming met Gandhi se *Waarheidsmag* ("Truth Force") en *Ahimsa* het King sy eie term van *Liefdesmag* geformuleer en dit soos volg gekwalifiseer:

Agape is disinterested love. It is a love in which the individual seeks not his own good, but the good of his neighbor (sic) ... Agape does not begin by discriminating between worthy and unworthy people, or any qualities people possess. It begins by loving others for their sakes ... Therefore, agape makes no distinction between friend and enemy : it is directed toward both.<sup>84</sup>

Onder leiding van Martin Luther King<sup>85</sup> is daar in die tydperk 1955-1967 fenomenale suksesse met NGA in die VSA behaal waarvan enkele voorbeelde in par. 5 omskryf word. Hy het nie-gewelddadige aksies as só kragtig beskou dat, sê hy, selfs wanneer 'n stryd verloor is daar tog winste op persoonlike- en groepsvlak waarneembaar was. King<sup>86</sup> het sy eie ervarings van nie-gewelddadige aksie beskryf as:

The nonviolent approach does not immediately change the heart of the oppressor. It first does something to the hearts and souls of those committed to it. It gives them new selfrespect; it calls up resources of strength and courage that they did not know they had. Finally it reaches the opponent and so stirs his conscience that reconciliation becomes a reality.

Gedurende die laaste agtien maande van sy leeftyd het King egter radikale veranderinge vir die ganse VSA gepropageer. Oor ideale in dié verband het hy in 1967 gesê:

'For years I labored (sic) with the idea of reforming the existing institutions of society, a little change here, a little change there. Now I feel quite differently. I think you've got to have a reconstruction of the entire society, a revolution of values'.<sup>87</sup>

Hy het onder andere verwys na die moontlike nasionalisering van sekere nywerhede, 'n gewaarborgde jaarlikse inkomste, hersiening van buitelandse beleggings en programme om "nuwe lewe" in Amerikaanse stede te blaas.<sup>88</sup> 'n Nie-gewelddadige proses, geskoei op die Gandhiaanse filosofie en metodiek van Satyagraha, wat deur King in 1955 met die Montgomery busboikot geïnisieer is, het dus uiteindelik gelei tot 'n visioen om die ganse VSA te hervorm. Voordat King egter hierdie ideaal kon verwesenlik, is hy gewelddadig om die lewe gebring. Oor King se bydrae tot die ontplooiing en uitbouing van nie-gewelddadige aksie in die VSA sê Colaiaco<sup>89</sup>:

King was America's greatest advocate of nonviolence as a philosophy of life and as a method of protest. Like Gandhi in India, he showed that nonviolence is not passive, but a militant, powerful and coercive method to achieve social reform.

#### 4. RELEVANSIËRING VAN SATYAGRAHA EN NGA TOT DIE RSA

##### 4.1 Vroeë manifestasies van Satyagraha in Suid-Afrika

Na sy aankoms in Suid-Afrika (1893) het Gandhi 'n vergadering met alle Indiër-inwoners van Pretoria belê en hul aangespoor om hul gewoontes te verander sodat blankes hul nie langer van smerigheid ("filthiness") kon beskuldig nie, om Engels aan te leer ten einde makliker in die gemeenskap opgeneem te word asook om deurgaans hul regte te verdedig.<sup>90</sup> Van meet af het Gandhi dus die gedagte van selfontwikkeling gekoppel aan die mens se stryd om homself van onderdrukking te bevry. Oor Gandhi se vroegste veldtogte in Suid-Afrika sê Horsburgh<sup>91</sup>:

Even in his earliest campaigns in South Africa, Gandhi promoted activities concerned with 'internal improvement.' These were the forerunners of constructive work. As an aspect of his method it is almost fully developed by the time he organized the first agrarian satyagraha in Champaran ...[Indië].

Een van die eerste hervormingsaksies wat Gandhi self onderneem het, was om die spoorweë te oorreed om 'n einde te maak aan diskriminasie op treine en:

... his efforts bore fruit in the autumn of 1893 when an Indian successfully sued the company after he had been ejected from a train.<sup>92</sup>

In die jare wat gevolg het, het Gandhi geleidelik die Indiër-gemeenskap met 'n nuwe geesdrif besiel wat hul daartoe in staat gestel het om gaandeweg groter weerstand teen die regering te bied.<sup>93</sup> Teen dié agtergrond het Gandhi ook twee gemeenskappe van aksioniste naamlik te Phoenixplaas en Tolstoyplaas gevestig waar die aksioniste gehuisves en opgelei kon word.<sup>94</sup>

Gandhi se stryd vir die burgerregte van Indiërs in Suid-Afrika het vir hom, in 'n sekere sin, 'n religieuse stryd geword, want:

... Religion, for Gandhi, means a spiritual commitment which is total but intensely personal. He firmly believed in the fundamental unity of life, and rejected the distinction between public and private, secular and sacred.<sup>95</sup>

Hierdie stryd teen die regering het gehandel oor : verpligte registrasie en die neem van vingerafdrukke; die verbod op interprovinsiale migrasie; belastings op voormalige kontrakarbeiders en 'n wet wat erkenning slegs aan huwelike volgens Christelike gewoontes verleen het.<sup>96</sup> In die beginjare van sy nie-gewelddadige aksies in Suid-Afrika, het Gandhi hom verlaat op petisies en memoranda, wetlike argumente en appëlle vir eiebelang waartydens hy hoofsaaklik van sy opleiding as prokureur gebruik gemaak het.<sup>97</sup>

Ongeveer 'n jaar na sy aankoms in Suid-Afrika het Gandhi homself egter eensklaps aan die hoof van 'n miniatuur massabeweging bevind, toegewyd tot vreedsame agitatie.<sup>98</sup> In dié hoedanigheid neem Gandhi verantwoordelikheid vir die stigting van die *Natal*

*Indian Congress* en organiseer hy verskillende petisies aan die Natalse wetgewende liggaam asook aan die British Colonial Office ten einde onder andere stemreg vir Indiërs te kry.<sup>99</sup> Die resultaat hiervan was nie juis bemoedigend nie, want:

Indians already on the voting list were allowed to remain there, but no new Indian names would be added. A proposed annual tax on indentured labourers of £25 [± R50] (more than their actual earnings) was reduced to £3 [± R6,00]. The extent of discrimination was narrowed; the fact remained.<sup>100</sup>

Nadat Gandhi sy filosofie en metodiek van Satyagraha gevestig het, is die eerste veldtog in 1907 geloods waartydens vele van sy ondersteuners deelgeneem het aan 'n vreedsame wagstanery ("picketing") by registrasiesentra.<sup>101</sup> Die meeste was jong seuns wat streng opdrag gehad het om geen Indiërs wat wel wou registreer (een uit elke twintig) te molesteer of lastig te val nie.<sup>102</sup> Na 'n reeks waarskuwings het die regering egter die wagstaners (waaronder Gandhi homself) begin arresteer. Gandhi is gevonnissen tot twee maande gevangenisstraf, dog na enkele dae weer vrygelaat.<sup>103</sup> Alhoewel Gandhi en sy volgelinge nie onmiddellike sukses met hierdie poging gehad het nie, was dit nietemin die begin van verskillende deurlopende versetaksies wat sewe jaar later wel vrugte afgewerp het toe registrasiesertifikate vir Indiërs uiteindelik afgeskaf is.<sup>104</sup>

Tydens die beoefening van Satyagraha het Gandhi by herhaling met die gereg gebots en gedurende hofverrigtinge hom deurentyd op 'n hoërhof, naamlik die "Hof van Gewete" beroep. Iyer<sup>105</sup> haal Gandhi soos volg in dié verband aan:

Repeatedly ... he appealed to a higher court than courts of Justice, the "Court of Conscience" that supersedes all courts. "The human voice can never reach the distance that is covered by the still small voice of conscience. The only tyrant I accept in this world is the still small voice within."

Hierdie houding vind dus aansluiting by Gandhi se filosofiese uitgangspunt van "*Waarheidsmag*" oftewel "*Truth Force*" soos vroeër aangehaal.

In opvolging van die Satyagrahis se wagstanery by registrasiesentra het Gandhi ook alternatiewe metodes van nie-gewelddadige aksie begin toepas. Een van sy metodes



was om Indiërs aan te moedig om sonder lisensies op straat handel te dryf ten einde arrestasie uit te lok, die gevangenis te vul en sodoende die regering in verleentheid te stel.<sup>106</sup> Intussen het Gandhi en sy volgelinge voortdurend versoë tot die regering om die £3 (± R6,00) hoofbelasting op kontrakarbeiders afgeskaf te kry, dog sonder sukses.<sup>107</sup> Nadat die Hooggeregshof van Suid-Afrika finaal beslis het dat Moslem-, Parsee- en Hindoe-huwelike ongeldig was, het Gandhi heftig gereageer deur te besluit om voortaan oor te skakel vanaf 'n passiewe na 'n aktiewe uittarting ("defiance") van alle diskriminerende wette.<sup>108</sup> Hy het afgeskop deur die regering in te lig dat hy die Indiërmynwerkers in Natal sou aanspoor om te staak indien die £3 (± R6,00) hoofbelasting nie afgeskaf word nie. Die regering het nie hierop gereageer nie, waarop Gandhi 'n groep Indiër-vroue gemobiliseer het om die grens onwettig vanaf Transvaal na Natal oor te steek ten einde die myners aan te hits. Volgens Woodcock<sup>109</sup> het Gandhi se poging meegebring dat:

Successive waves of women followed them and were arrested, embarrassing the prison authorities with their numbers.

Die mynwerkers het later hul gewig by die aksie ingegooi wat die regering genoodsaak het om geweld te gebruik ten einde die situasie te ontloot.<sup>110</sup> In daardie stadium het die Suid-Afrikaanse regering (wat terselfdertyd 'n staking van blanke spoorwegwerkers beleef het) nie 'n ander uitweg gehad as om met die aksioniste te onderhandel nie en:

... the result was the passage in the summer of 1914 of the Indian Relief Act, which recognized Indian marriages, dropped the poll tax, mitigated the immigration regulations and provided for phasing out the indentured labour system.<sup>111</sup>

Die Gandhiaanse toepassing van NGA (Satyagraha) in Suid-Afrika is 'n goeie voorbeeld van die wyse waarop 'n goedgeorganiseerde burgerlike versetbeweging:

... could embarrass an opponent superior in numbers and physical power and could eventually mobilize public opinion by the display of suffering stoically endured and of chivalrous generosity at the psychological moment.<sup>112</sup>

Horsburgh<sup>113</sup> wys daarop dat verskillende tegnieke van NGA soortgelyk aan dié wat Gandhi in Suid-Afrika en Indië gebruik het ook in baie ander wêrelddele soos

byvoorbeeld die VSA, Noorweë en Hongarye gebruik is. Hy omskryf die universele aanwending van nie-gewelddadige aksie as dat:

... the effective use of non-violent methods is not a monopoly of East or West but that men and women of the most varied backgrounds of belief and social structure can be taught to use them with good prospects of success ... For they have been used effectively by once ruthless Pathans from the North-west Frontier of India; and they have met with some response even from hardened Nazis.<sup>114</sup>

In ooreenstemming hiermee is NGA, soortgelyk aan die metodiek wat Gandhi toegepas het, ook periodiek sedert die vroeë twintigste eeu deur die *African National Congress* (ANC) toegepas ten einde die Suid-Afrikaanse regering van sy apartheidswette te laat afsien.

#### 4.2 Die African National Congress (ANC) se interpretasie en aanwending van Satyagraha

As voorloper van die "struggle" ten einde gelyke regte en geleenthede vir alle rassegroepe in Suid-Afrika af te dwing, kan die *African National Congress* (ANC) (met sy binnelandse bondgenote) seker as dié organisasie uitgesonder word, wat sedert die tyd van Gandhi bepaalde aksies van petisie en protes, aanvanklik nie-gewelddadig, geloods het.<sup>115</sup>

Die filosofie en tegniek van Satyagraha het, soos vroeër aangetoon, tydens Gandhi se Suid-Afrikaanse verblyf posgevat. Gandhi self was in daardie stadium dus nog nie die charismatiese figuur wat hy geleidelik oor die volgende twintig jaar sou word nie. Sy latere suksesse (waarvan enkele voorbeelde in par. 5 omskryf word), was dus ietwat laat om tydens die ANC se beginjare van nie-gewelddadige verset 'n noemenswaardige impak op swartes in Suid-Afrika te kon maak.<sup>116</sup>

Die vrees vir blanke oorheersing wat moontlik na Unifikasie in 1910 kon plaasvind, het swartes in 1909 reeds daartoe gedwing om ook 'n nasionale swart politieke organisasie van die grond af te kry.<sup>117</sup> In die tydperk 24-26 Maart 1909 het die *South African Native Convention* dan ook in die Waaihoek lokasie digby Bloemfontein

vergader ten einde die konsep-konstitusie vir Unifikasie wat tydens die *Blanke Nasionale Konvensie* aanvaar is, te oorweeg. 'n Gevolg van hierdie samekoms was onder andere die stigting van die ANC wat volgens Mbeki<sup>118</sup> soos volg verloop het:

Those Africans meeting decided that the convention would continue as a permanent body, and dr Walter Rubusana was elected as its President. From this organization would emerge in January 1912 the South African Native National Congress, later renamed the African National Congress (ANC).

Die politieke doelstellings van die ANC in sy beginjare kan as baie gematig omskryf word. Aldus 'n voormalige Sekretaris-generaal by name T.D. Mveli Skota<sup>119</sup> was die ANC se aanvanklike doelwitte om die volgende te bewerkstellig:

- \* politieke eenheid in etniese (stam) geledere;
- \* gelyke regte en regverdigheid vir alle swartes;
- \* die publiek aangaande swart aspirasies op te voed;
- \* verteenwoordiging vir swartes in plaaslike en sentrale regering te verkry.

Esterhuysen toon aan dat alhoewel die ANC se politieke strategie en aksieplanne oor jare heen nie waterdig gekompartementeer kan word nie, die ontwikkeling daarvan (waarvan verskillende aksies ook in par. 5 beklemtoon word) tog in bepaalde fases gekategoriseer kan word.<sup>120</sup> Hier word in die besonder verwys na *niewewelddadige aksie, groter politieke bewustheid, die gewapende stryd en massamobilisasie.*

#### 4.2.1 Nie-gewelddadige aksie

Die eerste fase kan as 'n fase van nie-aktivistiese petisie en protes (dus nie-gewelddadig) uitgesonder word wat die volgende ingesluit het:

During this phase the strategy of the ANC was aimed at bringing black grievances, aspirations and rights to the attention of the government by means of appeals and manifestos. ANC representatives actively tried to establish dialogue with government representatives.<sup>121</sup>

Die organisasie se nasionale program van aksie was in daardie stadium gefokus op die afskaffing van alle differensiële politieke instellings by wyse van boikotte, stakings, burgerlike ongehoorsaamheid, nie-samewerking en ander metodes wat nodig mog wees ten einde sy strewes te verwesenlik.<sup>122</sup> In daardie tydperk is sowel die swart vakbond *The Industrial and Commercial Union* (ICU) (1920) as die *Suid-Afrikaanse Kommunistiese Party* (SAKP) (1921) gestig. Die SAKP wat deur blankes gestig is, sou later nog 'n beduidende rol in die Suid-Afrikaanse vakbondwese vervul.<sup>123</sup> Gedurende 1932 het daar 'n effense verwydering tussen die ANC en die SAKP plaasgevind op grond van ernstige verskille met betrekking tot organisatoriese samewerking tussen dié twee organisasies. Ongeag die stigting van sy *Non-European Front* (1939) wat weer tot 'n beter verhouding met die SAKP gelei het, kon die ANC nogtans nie veel sukses met sy strategie van nie-gewelddadige petisie en protes in die dertigerjare behaal nie.<sup>124</sup> Die gevolg hiervan was dat die ANC noodwendig 'n mate van steun ingeboet het.

#### 4.2.2 Groter politieke bewustheid

Die tweede fase in die geskiedenis van die ANC het gedurende die vroeë veertigerjare 'n aanvang geneem. In oorleg met die SAKP het die ANC in 1941 die *African Mineworkers Union* gestig en in 1943 ook voorsiening gemaak vir nie-swart lidmaatskap van dié vakbond.<sup>125</sup> In dieselfde tydperk is ook die *ANC Youth League* (ANCYL) gestig waarbinne latere leiers soos Nelson Mandela, Walter Sisulu en Oliver Tambo intensiewe skoling in die organisasie en sy doelwitte ontvang het.<sup>126</sup>

Gedurende 1945 het die ANC inisiatief geneem met die formulering van 'n deklarasie van menseregte gebaseer op die Atlantiese Verdrag wat Westerse lande na afloop van die Tweede Wêreldoorlog onderteken het.<sup>127</sup> In teenstelling hiermee is daar in dieselfde jaar egter ook die *Naturelle (Stadsgebiede) Konsolidasiewet*, 1945 (Wet No. 25 van 1945) gepromulgeer met die klem op instromingsbeheer rakende alle swartes. Hierdie beheermaatreël en die sogenaamde paswette het in daardie stadium bygedra tot 'n groter politieke bewustheid onder swartes asook verdere samewerking met die SAKP. Esterhuyse<sup>128</sup> vat dit soos volg saam:

From 1945 the ANC received new support - mainly as a result of joint ANC/SACP activities against the pass laws. More than anything else, the pass laws and influx control contributed to the growing political awareness and *activism* among blacks. (My kursivering).

In opvolging hiervan het die sluiting van 'n ooreenkoms in 1946 tussen die ANC en die meer militante *South African Indian Congress* (SAIC) vervolgens 'n era van nouer samewerking tussen die ANC, SAKP en SAIC ingelui:<sup>129</sup> 'n Voorbeeld hiervan was die aksie om die destydse Naturelle Verteenwoordigende Raad waarin die SAKP ook verteenwoordigers gehad het, te boikot.<sup>130</sup> Hierdie insident was die begin van 'n era bekend as passiewe weerstand ("passive resistance") en die sogenaamde uitdagings/uittartingsveldtogte ("defiance campaigns"),<sup>131</sup> welke aksies steeds nie-gewelddadig is. Esterhuys<sup>132</sup> gee die volgende beskrywing van die daaropvolgende gebeure:

Passive resistance and defiance were given greater momentum by the coming to power of the National Party in 1948 and the subsequent more rigid statutory entrenchment of racial discrimination. The scene was now set for *greater conflict and confrontation between the ANC and the state*. (My kursivering).

Die "*defiance campaigns*" het ooreengestem met Gandhi se metodiek van Satyagraha<sup>133</sup> waarmee die ANC tot in daardie stadium nie noemenswaardige sukses kon behaal nie. Ten einde veral die nuutverkose *Nasionale Party* (NP) regering se *apartheidsbeleid* teë te werk, het die ANC se leidende faksie, die *Congress Youth League* (CYL) in dieselfde tyd druk begin uitoefen vir aktiewer deelname aan die Suid-Afrikaanse politiek asook sterker (militante) optrede. Volgens Dorabji<sup>134</sup> het dit meegebring dat:

The ANC ... had employed these types of opposition [NGA] for forty years with little success and the youthful leaders who headed the CYL pushed for a more active involvement in South Africa (sic) politics. ... The need for some stronger form of action had certainly become appropriate ... The approach adopted by the leading faction of the ANC, the CYL, was to use militant tactics ...

Nie een van die ANC se leiers wat in daardie stadium sterk op die voorgrond getree het (Mandela, Tambo en Sisulu), kan egter aan die hand van hul optrede gedurende die ANC se fase van NGA tot tydens die aanvang van sy gewapende stryd ("armed

struggle"), (1961) as slaafse navolgers van die Gandhiaanse filosofie (soos Martin Luther King) beskou word nie.<sup>135</sup> Albert Luthuli wat in die periode 1952-1960 (die jaar waarin die ANC amptelik verban is) as President van die organisasie gedien het, het in daardie tydperk nietemin steeds die klem op nie-gewelddadigheid laat val desondanks die organisasie se meer militante houding. Die ANC se vrugtelose pogings oor dertig jaar om verandering te bewerkstellig en die klemverskuiwing wat dit genoodsaak het, is soos volg deur Luthuli<sup>136</sup> uitgedruk:

... who will deny that thirty years of my life have been spent knocking in vain, patiently, moderately and modestly at a closed and barred door? Has there been any reciprocal tolerance or moderation from the Government? ... No! On the contrary, the past thirty years have seen the greatest number of Laws restricting our rights and progress ... It is with this background and with a full sense of responsibility that, under the auspices of the African National Congress (Natal), I have joined my people in the *new spirit that moves them today*, the spirit that *revolts openly and boldly* against injustice and expresses itself in a determined and *non-violent* manner. (My kursivering).

Hierdie uitlating stem ooreen met Gandhi se vroeëre reaksie om van passiewe na aktiewe uittarting ("defiance") van diskriminerende wette oor te skakel, nadat die Hooggeregshof teen die geldigheid van Indiër-huwelike beslis het.

In 1959 het die ANC 'n terugslag beleef toe die *Pan African Congress* (PAC) onder leiding van Robert Sobukwe van eersgenoemde weggebreek het. Die redes hiervoor is aangegee as teleurstelling in ANC-strategie, die ANC se samewerking met ander organisasies, die insluiting van nie-swartes in ANC-geledere en laasgenoemde se gebrek aan militante swart nasionalisme.<sup>137</sup>

#### 4.2.3 Die gewapende stryd

Die gewapende stryd het 'n redelike lang aanloop van passiewe weerstand gehad voordat die ANC se militêre vleuel *Umkhonto we Sizwe* (MK) in Desember 1961 gestig is. Esterhuysen<sup>138</sup> gee die volgende beskrywing van die gebeure wat uiteindelik tot die aanvang van 'n gewapende stryd gelei het:

Ongeveer 'n jaar na die *Nasionale Party* (NP) se bewindsoorname het die ANC (veral onder die invloed van sy Youth League) 'n meer aktivisties-georiënteerde program van aksie aanvaar. Die program het voorsiening gemaak vir massa-aksies gemik teen beleidsaspekte van die staat soos "segregasie", "apartheid", "trusteeskap" en "blanke leierskap." Massa-aksies het op 1 Mei 1950 in werking getree met landswye stakings, demonstrasies en byeenkomste. In die Johannesburg omgewing het aksioniste in botsing met die polisie gekom waartydens verskeie mense die lewe gelaat het. Die ANC, SAIC en SAKP wat hierdie versetaksies saam beplan het, het in daardie stadium nog in die openbaar geweld afgewys as 'n middel om politieke doelwitte te bereik.<sup>139</sup>

In 1950 is die *Wet op die Onderdrukking van Kommunisme* gepromulgeer waarna die SAKP noodgedwonge ondergronds gegaan het. Lede van dié party het vervolgens aktief by die ANC ingeskakel wat toe nog 'n wettige organisasie was.

Aanname van die *Bevolkingsregistrasiewet* in 1950 wat voorsiening gemaak het vir drie hoofbevolkingsgroepe, te wete blank, kleurling en swart het bepaalde politieke gisting tot gevolg gehad. In die volgende jaar, 1951, het die regering homself verder in onguns laat verval toe wetgewing ingedien is wat ten doel gehad het om kleurlinge van die gemeenskaplike kieserslys te verwyder. Dit het laasgenoemde nader aan die ANC gedryf en is daar onderling ooreengekom om gesamentlike protesaksies teen die regering te loods.

In 1952 het die ANC en die SAIC hul *Defiance of Unjust Laws Campaign* van stapel gestuur. Dié versetaksie is as 'n vorm van selfopgelegde lyding omskryf, dog het spoedig konflik en konfrontasie met die staat tot gevolg gehad. Die regering het naamlik gereageer met verskeie wette en noodmaatreëls ten einde die veldtog die hoof te bied waartydens verskeie arrestasies uitgevoer is.

Regeringsoptrede ter uitvoering van sy apartheidsbeleid sedert 1948 het tot in daardie stadium reeds soveel teenkanting vanaf andersdenkendes tot gevolg gehad dat dit op 26 Junie 1955 uitgeloop het in die *Congress of the People* waartydens die bekende *Vryheidsmanifes* ("*Freedom Charter*") te Kliptown aanvaar is (kyk Bylae A). Die *Vryheidsmanifes* wat die konsep van 'n gemeenskaplike nasionale bevrydingsprogram

geïnspireer het, het verder aanleiding gegee tot 'n groeiende konfrontasie tussen die regering en die ANC.

In sy reaksie op hierdie verhoogde politieke aktivisme het die regering talle aksioniste op 5 Desember 1956 gearresteer en vir hoogverraad aangekla. Teen die einde van 1957 is die aanklag teen die meeste van hulle teruggetrek, dog die saak het voortgeduur tot 1961 waarna die res vrygespreek is.

In 1959 is die *Wet op Bevordering van Bantoeselfbestuur* gepromulgeer waarvolgens gebiedsowerhede wat in terme van die *Wet op Bantoe Owerhede* van 1951 gestig is, se bevoegdhede uitgebrei is. Dit was 'n verdere stap in die rigting van selfregerende nasionale swart state (apartheid) ten einde swartes konstitusioneel uit sogenaamde "blank" Suid-Afrika te sny.

Vroeg in 1960 het veldtogte wat deur die PAC (21 Maart) en die ANC (31 Maart) teen die paswette georganiseer is tot tragiese botsings met die staat te Sharpeville (Vereeniging) en Langa (Kaapstad) gelei waartydens nege-en-sestig mense gesterf en eenhonderd agt-en-sewentig gewond is.<sup>140</sup> Hierdie gebeure het daartoe gelei dat die regering 'n noodtoestand afgekondig het waartydens sowel die ANC as die PAC op 8 April 1960 as verbode organisasies verklaar is.<sup>141</sup> Die gevolge hiervan was dat die ANC in die eerste plek heelwat meer buitelandse belangstelling gekry het en tweedens daartoe genoodsaak was om sy bedrywighede verderaan ondergronds voort te sit. Dit het in der waarheid die volgende fase in die geskiedenis van die ANC ingelui wat allerweë as die gewapende stryd ("armed struggle") bekend gestaan het. Daarmee saam is verskeie alternatiewe aksies in die vooruitsig gestel ten einde Suid-Afrika internasionaal te isoleer.<sup>142</sup> Esterhuyse<sup>143</sup> gee die volgende beskrywing van die daaropvolgende gebeure:

On the night of 16 December 1961, bombs went off in Johannesburg, Durban and Port Elizabeth. Umkhonto we Sizwe (MK) had been launched to lead the so-called armed struggle. Since that night this organization has been responsible for scores of attacks, initially against military and strategic installations and later also against "soft" targets.



Die ANC se aanvanklike strategie van nie-gewelddadige aksie ten einde verandering te bewerkstellig het dus in daardie stadium ontaard in 'n *gewelddadige stryd* wat soos volg gefundeer is:

Statements made from time to time by ANC spokesmen indicated that the ANC was convinced that *violent action* against the government was the most effective means to its political ends. The behaviour and modus operandi of the ANC, especially in the 1960's and 1970's, are evidence of this conviction.<sup>144</sup>

Die gewapende stryd is nege-en-twintig jaar later (1990) opgeskort (dog nie laat vaar nie), terwyl die ANC besig was om met die regering oor 'n politieke skikking te onderhandel. Die ANC self het die opskorting soos volg gemotiveer:

The ANC decided to suspend armed actions in the interests of moving towards a peaceful solution to the conflict. But, we have not totally abandoned the armed struggle. The process of change is not yet irreversible. For instance, we do not yet have a democratic constitution and the regime's army and police still remain. Therefore we need to keep our own armed forces - the people's army, MK. MK has the responsibility to ensure people's self-defence at all times.<sup>145</sup>

Suid-Afrika het in 1976 en weer in die tydperk 1984-1986 ernstige onluste in sy swart woongebiede beleef. Na die geweld van 1976 het die SAKP/ANC alliansie 'n intensivering van sy "people's war" in die vooruitsig gestel.<sup>146</sup> Vir dié doel het Oliver Tambo in 1978 'n afvaardiging na Hanoi gelei ten einde Noord-Viëtnamese revolusionêre taktiek wat teen die Franse, Amerikaners en Suid-Viëtnamese toegepas is te bestudeer.<sup>147</sup> Hierdie navorsing het getoon dat die gewapende stryd met 'n verskeidenheid politieke aksies gekombineer sou moes word ten einde Suid-Afrika se militêre, ekonomiese en maatskaplike vermoëns te beproef. Die ANC<sup>148</sup> het dit soos volg gestel:

There are a number of conclusions which can be drawn from the experience of other peoples, the understanding of which is indispensable in the analysis and planning of people's war in our own circumstances. ... The Vietnamese experience tended to confirm our own belief that the armed struggle must be based on, and grow out of, *mass political support and it must eventually involve all our people*. All military activities must at every stage, be guided and determined by the need to generate *political mobilization, organization and resistance*, with the

aim of progressively weakening the enemy's grip on his reins of political, economic, social and military power, by a *combination of political and military action*. (My kursivering).

Die volgende fase in die ANC se strategie, te wete nie-gewelddadige politieke massamobilisasie (sedert die tagtigerjare) was dus 'n logiese uitvloeisel van die Noord-Viëtnamese navorsing.

Die belangrikheid van die jeug se deelname in die "struggle" (veral ten opsigte van massamobilisasie) is by verskillende geleenthede geaksentueer. Tydens 'n voordrag aan ANC jeuglede in Mazimba, Tanzanië in 1982, het 'n voormalige Sekretaris-Generaal van die SAKP by name Moses Mabhida<sup>149</sup> byvoorbeeld gesê:

We are faced with a formidable task in our country, it is the task of organizing and mobilizing our people. The youth in this respect has got an important role to play, to spread the word (sic) of revolution in all corners of our country. To all citizens of our country, they have got to symbolize the spirit of resistance, the spirit of fighting.

In aansluiting hierby het die ANC self tydens sy *Consultative Conference* wat vanaf 16-23 Junie 1985 (midde in die 1984-86 onluste in Suid-Afrika) in Kabwe, Zambië gehou is, die volgende in sy verslag getiteld *Commission on Cadre Policy, Political and Ideological Work*, verwoord:

The youth is an important section of the fighting forces in our struggle. The young generation constitutes the future. For the future of any revolutionary movement, it is important to give particular attention to the development and participation of youth in the struggle for liberation ... The position that our youth has come to occupy in the mass democratic struggle in our country has made the task of organizing and educating the young even more important.<sup>150</sup>

Teen hierdie agtergrond en met inagneming van wat die navorsing in Noord-Viëtnam opgelewer het, was die implementering van nie-gewelddadige massamobilisasie as volgende fase, 'n uiters essensiële en belangrike aksie vir die ANC wat sedert die vroeë tagtigerjare *gelyktydig* met die gewapende stryd geloods is.

#### 4.2.4 Massamobilisasie

Die tagtigerjare het vervolgens 'n tydvak ingelui waartydens grootskaalse nie-gewelddadige massamobilisasie as 'n aparte fase (metodiek) in die "liberation struggle", gelyktydig met die ANC se "armed struggle" van stapel gestuur is.<sup>151</sup> Die *United Democratic Front* (UDF) en die *Mass Democratic Movement* (MDM) (beide in vennootskap met bepaalde vakbonde), kan as die belangrikste rolspelers beskou word wat in dié tyd, as bondgenote van die ANC, die metodiek van massamobilisasie ten uitvoer gebring het.<sup>152</sup>

Massamobilisasie en massa-aksie soos toegepas deur die UDF, MDM en ANC het, totdat laasgenoemde saam met die sentrale regering in 'n proses van onderhandeling gegaan het (1990) en ook daarna, geensins geweld ten doel gehad nie. Pas nadat die UDF tot stand gekom het (1983) is sy verbintenis tot nie-gewelddadigheid duidelik uitgespel:

The UDF has not yet spelt out a full programme of action. It has only made one thing clear : whatever it does will be *non-violent*. (My kursivering).<sup>153</sup>

Ses jaar later (Maart 1990) het die toenmalige publisiteitsekretaris van die UDF, Patrick Lekota,<sup>154</sup> steeds hierdie uitgangspunt gehandhaaf en dit weer eens onomwonde gestel nadat UDF geaffilieerdes en lede van die *Azanian People's Organisation* (AZAPO) in Bekkersdal aan die Wes-Rand fisies slaags geraak het:

'*We totally condemn the resolution of differences between organisations by force. It is a right of every organisation to canvass its ideas freely among people and a democratic right for people to support any organisation.*' He called on UDF affiliates to '*cease any form of violent action*'. (My kursivering).

In die toepassing van massa-aksie was die UDF uiters gesteld op sowel interne as eksterne dissipline aangesien sy vermoëns afhanklik was van 'n goed-gedissiplineerde organisasie. Die UDF<sup>155</sup> het dit soos volg gestel:

An act of indiscipline aids the enemy. To reject discipline is to disarm the people and willingly assist the aims of the enemy. To avoid or neglect discipline whatever one's intention, has the same effect. *Our greatest weapon lies in our collective, organised strength.*

Die eerste pogings om 'n massa demokratiese beweging van die grond af te kry het so vroeg as 1981 reeds ontstaan waartydens verskillende organisasies gesamentlik protes aangeteken het teen Republiekdagvierings.<sup>156</sup> In ooreenstemming met hierdie strewes van massa-optrede is die UDF wat ook voorsiening vir blanke lidmaatskap gemaak het amptelik in Augustus 1983 gestig. Dit was 'n besondere gebeurtenis, want:

On the one hand, it gave whites who would not or could not associate themselves with the ANC an organisational framework within which they could show their solidarity. And on the other, the UDF was at that stage a legitimate platform for the interpretation of the political aspirations of "the majority."<sup>157</sup>

Die stigting van die UDF, na die onwettigverklaring van die ANC, was 'n lang gekoesterde ideaal van aksioniste om 'n massaweerstandsbeweging in Suid-Afrika tot stand te bring.<sup>158</sup> Rondom sy eie samestelling het die UDF<sup>159</sup> self gesê:

We are not a political organisation, but a collection of different organisations with different policies and programmes. We are not trying to turn ourselves into a substitute for organisations that have been banned in the past.

Sy oorhoofse doelwit van massamobilisasie ten einde die sentrale regering se destydse hervormingsinisiatiewe te opponer, het die UDF<sup>160</sup> dit soos volg gestel:

The mobilisation of our people for the rejection of these constitutional reform proposals should complement and reinforce the ongoing day to day struggles on basic issues which face workers, communities and students.

Sy operasionele doelwitte ten einde implementering van die regering se konstitusionele voorstelle by wyse van massa-aksie teë te werk, het volgens die UDF<sup>161</sup> die volgende behels:

\* To strengthen the structure and bond of the Front ...

- \* To intensify our campaigns and in the process we must develop our organisations while we spread and implant the UDF in all areas where no form of activity is taking place.
- \* To isolate the racist government from the people by embarking on an intensified awareness programme aimed at not only uncovering the empty promises of the state, but also at popularising our demands and the Democratic front (sic), while we neutralise the position of reactionaries.
- \* We need to exercise utmost discipline especially now at this moment of unprecedented violent provocations from certain government protected quarters ... We have a noble task of mobilising and organising our people into a formidable front that will be able to render the useless plans of the government's reform unworkable.
- \* Lastly, we must be initiators and not only reactive ...

Totdat die UDF op 24 Februarie 1988 ingeperk is, was hierdie Front toonaangewend in 'n wye reeks nie-gewelddadige massa-protessesaksies wat in sy binnekringe geïnisieer is.<sup>162</sup> Die aksies, waarvan verskillende voorbeelde in Hoofstukke 4 en 5 omskryf word, kan hoofsaaklik in vier fases gekategoriseer word, te wete : "*reactive politics*"; "*community struggle*"; "*ungovernability*" en "*organs of people's power*" wat kortliks die volgende behels het:<sup>163</sup>

\* Fase een : "*reactive politics*"

Die fase van reaktiewe politiek was gefokus op die landswye organisering van massa-protessesaksies ten einde die regering se nuwe konstitusionele bedeling en die sogenaamde Koomhofwette te opponeer. Verskillende boikotte teen die driekamer-parlement en die verkiesings van swart plaaslike owerhede het die regering se hervormingsinisiatiewe in dié tyd 'n redelike knou toegedien.

Die UDF se leuse van "Apartheid Divides, UDF Unites" was 'n aanduiding dat die Front gereageer het op 'n terrein wat deur die regering self voorberei is en dus as reaktief omskryf kan word. Die reaktiewe fase het min of meer ten einde geloop met die "*Million Signature Campaign*" wat 'n petisie teen apartheid was:

The campaign objective was to challenge the apartheid state's legitimacy at an ideological level.<sup>164</sup>

\* Fase twee : "community struggle"

Na afloop van die driekamer-parlementverkiezings in Augustus 1984 het plaaslike gemeenskapsorganisasies aksies geïnisieer wat hoofsaaklik rondom basiese geskildpunte in die alledaagse lewe van stedelike swart gemeenskappe gesentreer het. Vervoer- en huurgeldboikotte, verset van plakkergemeenskappe, stakings, skoolboikotte en wegbly-aksies is bekende voorbeelde wat gedurende Julie 1985 uiteindelik gekulmineer het in 'n landswye noodtoestand.

Hierdie fase het vier beslissende insidente opgelewer. In die eerste plek het 'n aankondiging rakende die verhoging van huurgelde deur die Stadsraad van Lekoa in September 1984 'n opstand tot gevolg gehad waartydens een-en-dertig mense die lewe gelaat het. Die aankondiging het ook 'n huurgeldboikot in vele swart dorpe ingelui wat tot 1987 geduur het. Nie-gewelddadige protes het in dié betrokke geval dus 'n mate van geweld tot gevolg gehad.

Tweedens is 'n nasionale skoolboikot aangekondig wat in Cradock (1983) 'n aanvang geneem het en teen die begin van 1984 tot sover as Pretoria versprei het.

In die derde plek het 'n massa wegbly-aksie in Transvaal gedurende November 1984, 'n tydperk ingelui waarna massa-aksies werklik momentum gekry het. Oor hierdie massa-aksies sê Swilling<sup>165</sup>:

These mass actions mobilised unprecedented numbers of people, and displayed new features which signalled a turning point in the recent history of black protest. They mobilised all sectors of the township population including youth and older residents; they involved co-ordinated action between trade unions and political organisations ... and they gave rise to ungovernable areas as state authority collapsed in many townships in the wake of the resignation of black local authority councillors.

Vierdens het sommige gemeenskapsaksies 'n ietwat militaristiese kleur gekry nadat die S.A. Leër stedelike swart dorpe begin patrolleer het. Groepe militante jeugdiges het

gewelddadiglik in botsing met die veiligheidsmagte gekom wat weer eens tot lewensverlies gelei het. Hierdie tipe optrede wat die UDF afgekeur het, het sy taak bemoeilik, want:

The militant voluntarism of the youth eclipsed the organisational concerns of grassroots activists, making it even more difficult to establish longterm structures.<sup>166</sup>

As gevolg hiervan het sekere gebiede in daardie stadium onregeerbaar geraak.

\* Fase drie : "ungovernability"

Gedurende die eerste helfte van 1985 het burgerlike regeringstrukture in baie gebiede so te sê in duie gestort as gevolg van massa-aksie en/of gewelddadige teenstand. Laasgenoemde kan in der waarheid aan die deur van militante jeugdige gelê word wat die veiligheidsmagte se taak in swart dorpe, by wyse van kwasi-militêre aksies, so te sê onuitvoerbaar gemaak het. Dit was elemente buite die geleedere van UDF geaffilieerdes wat UDF aksioniste se weiering om geweld toe te pas verwerp het. Op dié wyse was nie-gewelddadige UDF aksioniste in 'n uiters moeilike posisie geplaas, want:

Activists were caught between the youth's militarism and security force terror tactics. Whereas youths were criticising UDF activists *for being too moderate in refusing to abandon non-violence*, security forces were hunting them down and detaining them.<sup>167</sup> (My kursivering).

Soortgelyk aan wat Gandhi voorheen in Indië ondervind het, het die UDF dus ook geleer, naamlik dat dit nie deurgaans moontlik is om te verhoed dat nie-gewelddadige aksie oorgaan in geweld nie.

\* Fase vier : "organs of people's power"

Teen hierdie agtergrond het grondvlak-aksioniste geen ander uitweg gehad nie as om nuwe gedesentraliseerde organisasiestrukture gevestig te kry om so die jeug en hul optrede te beheer. Hierdie proses het teen die einde van 1985 'n aanvang geneem wat die vierde - en heel moontlik die belangrikste - fase van UDF politiek ingelui het.

Strukture van "people's power" was 'n gesofistikeerde vorm van organisasie wat gebaseer is op straat- en gebiedskomitees ("street and area committees"). Hiervolgens kies elke straat in 'n woongebied 'n komitee wat op hul beurt weer verteenwoordigers vir 'n gebiedskomitee aanwys. Op dié wyse het aksioniste wel daarin kon slaag om die militante jeug onder beheer te bring deur jeuggroepe by kleiner, meer gedissiplineerde eenhede in te skakel wat aan straat- en gebiedskomitees gekoppel was. Hierdie aksie stem dus ooreen met die besluite wat die ANC tydens sy Kabwe konferensie aangaande organisasie van die jeug geneem het.

Die *Mass Democratic Movement* (MDM) was 'n alliansie van anti-apartheidsorganisasies waarvan die UDF en die *Congress of South African Trade Unions* (COSATU) die kern uitgemaak het.<sup>168</sup> Die MDM het ontstaan kort nadat die UDF, COSATU en vyftien ander versetorganisasies deur die regering in 1988 ingeperk is.<sup>169</sup> Die idee van 'n massa demokratiese beweging het tydens COSATU se algemene jaarkongres in 1987 ontstaan toe daar besluit is dat die UDF en COSATU:

... would co-operate more closely, and UDF affiliates, mainly regional, would be converted into broader, more powerful national organisations, representing youth, civic and women's organisations.<sup>170</sup>

Die beweging het geen permanente strukture gehad nie en sy woordvoerders was dieselfde persone wat leiding by die UDF, COSATU en ander organisasies geneem het. Kotzé & Greyling<sup>171</sup> sê in dié verband:

Dit is duidelik dat die UDF en COSATU die kern van die beweging gevorm het en dat die geaffilieerde lede van die UDF soos godsdienstige, sport, kulturele, professionele, opvoedkundige, gemeenskaps- en media-organisasies hulle as 'n deel van hierdie alliansie beskou het.

Gedurende Julie 1989 het die MDM bekend gemaak dat hy 'n "defiance campaign" van nie-gewelddadige massa-aksie gaan loods. In ooreenstemming met die UDF het dié beweging hom in die proses ook onvoorwaardelik tot nie-gewelddadige aksie verbind met sy aankondiging van:



'This is to be a *peaceful programme of non-violent mass action* directed against apartheid laws and addressing the immediate demands of our people.' (My kursivering).<sup>172</sup>

Ten einde apartheidswette nie-werkbaar te maak, het die MDM die volgende vier terreine as teikengebiede vir sy "defiance campaign" gestel:<sup>173</sup> (1) alle inperkings op organisasies en individue; (2) klein apartheid (soos aparte hospitale en strande); (3) die *Wysigingswet op Arbeidsverhoudinge* wat as 'n aanval teen werknemers beskou is; en (4) die driekamer parlementêre stelsel. Die effektiewe boikot van die Kleurling en Indiër Huise was byvoorbeeld vroeg reeds 'n aanduiding van die nie-werkbaarheid van die stelsel.<sup>174</sup>

Namate nie-gewelddadige aksies deur die MDM geloods is, het die omvang en vermoëns daarvan in dié tydperk al duideliker geword, want:

The Defiance Campaign gave people the means to protest against those laws [apartheidswetgewing] through *well organised and disciplined* actions. Each successful event appealed to more and more people. *Peaceful protest was shown to be a powerful force.*<sup>175</sup> (My kursivering).

Spesifieke aksies waartydens die MDM 'n sleutelrol in die periode 1988-1990 gespeel het, word breedvoeriger in Hoofstuk 5 omskryf.

Na die ontperking van die UDF en COSATU op 2 Februarie 1990 was die MDM al hoe minder op die voorgrond:

... waarskynlik omdat leiers in die Charteristiese groepering hulle toe weer openlik met hul vorige organisasies kon vereenselwig.<sup>176</sup>

Beide die UDF en die MDM het, by monde van eersgenoemde se toenmalige algemene sekretaris Popo Molefe, deurgaans erkenning aan die ANC leierskap verleen.<sup>177</sup> In April 1990 is tydens 'n UDF-werkswinkel byvoorbeeld amptelik besluit dat:

... the UDF would continue to exist but that the ANC would assume leadership at the level of policy making.<sup>178</sup>

Die ANC het op sy beurt 'n duidelike onderskeid getref tussen wat hy noem die "armed struggle" ("attacks against the regime by the people's army") en "mass action"

verwysende na onder andere "strikes", "boycotts" en "stayaways" wat almal nie-gewelddadige aksies is.<sup>179</sup> Die ANC<sup>180</sup> se siening van massa-aksie sedert die implementering daarvan is die volgende:

- \* Mass action has always played a central part in our struggle and will continue to do so. Only through mass action can we be sure that the demands of the people will be met.
- \* We need to mobilise the people to defend their interests and express their point of view through mass action.
- \* We need to strengthen the ANC and all democratic forces.

Sy verbintenis tot nie-gewelddadigheid tydens massa-aksie het die ANC<sup>181</sup> in 1992 soos volg bevestig:

The NP regime acknowledged the right of all parties and organisations to participate in peaceful mass action in accordance with the provisions of the National Peace Accord and the Goldstone Commission's recommendations. The ANC for its part reaffirmed its commitment to the provisions of the Code of Conduct for Political Parties arrived at under the National Peace Accord and the agreement reached on the 16th July 1992 ... as important instruments to ensure democratic political activity in a climate of free political participation.

Die klousules in die Vredesverdrag rakende nie-gewelddadigheid wat op 14 September 1991 onderteken is, (wat die ANC dus onderskryf het) lees soos volg:

The signatories to this Accord agree to the following Code of Conduct:

- 2.2 All political parties and organisations shall actively contribute to the creation of a climate of democratic tolerance by:
  - \* publicly and repeatedly condemning political violence and encouraging among their followers an understanding of the importance of democratic pluralism and a culture of political tolerance; and ...
- 2.3 No political party or organisation or any official or representative of any such party, shall:

- \* kill, injure, apply violence to, intimidate or threaten any other person in connection with that person's political beliefs, words, writings or actions ...<sup>182</sup>

Tydens sy konferensie te Kabwe in 1985 het die ANC die belangrikheid van massa-organisasie, soortgelyk aan die UDF bevestig. Die ANC<sup>183</sup> het dit soos volg gestel:

We need a *strong organization* of revolutionaries because without it, it will be impossible to raise the struggle to greater heights in a planned and systematic fashion. ... The people are engaged in active struggle as a conscious revolutionary force and *accept the ANC as their vanguard movement*. They are organized in mass democratic organizations.

Van sy kant het die ANC ook geensins gehuiwer om sy steun toe te sê aan nie-gewelddadige massa-aksies soos byvoorbeeld tydens die nasionale wegbly-aksie van 1989 uit protes teen die algemene verkiesing nie.<sup>184</sup>

#### 4.3 Samevatting

Alhoewel ANC leiers nie die Gandhiaanse filosofie van Satyagraha slaafs nagevolg het nie, was die organisasie se nie-gewelddadige metodiek van optrede in die beginjare van sy versetveldtogte duidelik in ooreenstemming met Satyagraha. Hierdie metodiek is vir ongeveer dertig jaar toegepas voordat 'n groter politieke bewustheid in die vroeë veertigerjare bygedra het tot die stigting van alternatiewe versetorganisasies en samewerking met die SAKP. In hierdie tweede fase van sy bestaan was die ANC en sy binnelandse bongenote se versetaksies egter steeds op 'n nie-gewelddadige lees geskoei. Nadat die ANC in 1960 as 'n verbode organisasie verklaar is en gedwing was om ondergronds te gaan, het die gewapende stryd 'n aanvang geneem met die stigting van *Umkhonto we Sizwe* (MK) in 1961 as sy militêre vleuel. Sedert hierdie datum is daar hoofsaaklik prominensie aan die gewapende stryd verleen totdat daar in die vroeë tagtigerjare tesame met die gewapende stryd oorgegaan is tot mobilisering van die massas. Tydens die mobilisasieproses (1983-1994) is daar hoofsaaklik van nie-gewelddadige metodes gebruik gemaak waarvan sekere aksies egter ook gewelddadige optredes tot gevolg gehad het.<sup>185</sup> Die gewapende stryd het voortgeduur tot 1990. Die

ANC en sy binnelandse bondgenote se metodiek ten einde verandering in Suid-Afrika teweeg te bring, kan histories soos volg ingedeel word:

- \* 1912-1941 - Nie-gewelddadig;
- \* 1941-1960 - Hoofsaaklik nie-gewelddadig;
- \* 1960-1983 - Gewelddadig;
- \* 1983-1994 - Beide nie-gewelddadig en gewelddadig.

Uit voorafgaande is dit duidelik dat voorkoming van geweld tydens massa-aksies nie altyd moontlik is nie. Aksioniste van die UDF en MDM het egter deurgaans gepoog om nie-gewelddadigheid tydens hul optrede te handhaaf.

Die leiding wat Nelson Mandela as leier van die ANC gedurende die negentigerjare met nie-gewelddadige massa-aksie in Suid-Afrika geneem het, toon heelwat ooreenkoms met Mahatma Gandhi se "Quit India" oproep teen Britse kolonialiste in Augustus 1942.<sup>186</sup> Chhabra<sup>187</sup> gee die volgende beskrywing van bepaalde elemente wat in dié opsig uitgesonder kan word: Met sy eis dat blanke minderheidsregering beëindig moes word asook die oproep "de Klerk must go", het die ANC gedurende 1992 getoon dat die swart meerderheid se geduld begin opraak het net soos wat die *Indian National Congress* in 1942 wou sien dat Britse koloniale heerskappy onmiddellik tot 'n einde kom. In die tweede plek was ANC protesoptogte vreedsaam georganiseer in ooreenstemming met Gandhiaanse riglyne en het duisende ANC aktiviste hul eie arrestasies sonder enige verzet tegemoet gegaan. Derdens kon die ANC tydens sy veldtog bewys dat hy, soortgelyk aan die Gandhiaanse veldtog van die vroeë twintigste eeu, in terme van organisasie, ledetal en aksie, die grootste vryheidsbeweging in Suid-Afrika is. Laastens is Mandela beskou as:

... marching in the footsteps of Gandhi, as a man of courage, conviction and commitment.<sup>188</sup>

Die filosofie en metodiek van nie-gewelddadige aksie wat Gandhi in Suid-Afrika ontwerp en toegepas het, is later nog verder verfyn (soos byvoorbeeld in die VSA en Indië) en word hierdie veranderingstegniek sedertdien wêreldwyd met vrug gebruik.<sup>189</sup>

Dit het egter ook soms gewelddadige aksies tot gevolg gehad soos in par. 5 uiteengesit word.

## 5. DIE METODIEK VAN NIE-GEWELDDADIGE AKSIE (NGA)

### 5.1 Inleiding

Nie-gewelddadige optredes kan sowel aksies van versuiming óf weiering ("omission") as doelbewuste aksies volgens opdrag ("commission"), óf 'n kombinasie van beide insluit. Hierdie aksies kan soos volg omskryf word:

*... acts of omission - that is, people may refuse to perform acts that they usually perform are expected by custom to perform, or are required by law or regulation to perform; acts of commission - that is, people may perform acts they do not usually perform, are not expected by custom to perform, or are forbidden by law or regulation to perform; or a combination of the two.*<sup>190</sup>

Daar is reeds ongeveer tweehonderd spesifieke metodes of "wapens" van nie-gewelddadige aksie geïdentifiseer en "...without doubt, scores or hundreds of additional ones already exist or will emerge in future conflicts."<sup>191</sup> Hierdie metodes kan binne die raamwerk van nie-gewelddadige stryd in drie hoofkategorieë verdeel word, te wete: (1) nie-gewelddadige protes en oorreding; (2) nie-samewerking; en (3) nie-gewelddadige ingryping. Dit is uiteraard nie moontlik om elk van die bykans tweehonderd metodes van nie-gewelddadige aksie wat reeds geïdentifiseer is binne die raamwerk van hierdie hoofstuk te ontleed nie. Vervolgens word daarmee volstaan om elke kategorie hierbo genoem te omskryf en aan die hand van enkele voorbeelde die verband tussen verskillende kategorieë van nie-gewelddadige aksie en die aanslag teen apartheid, met besondere verwysing na die aanslag op swart plaaslike regering in Suid-Afrika sedert 1982, uit te lig.

### 5.2 Nie-gewelddadige protes en oorreding<sup>192</sup>

Hierdie kategorie behels 'n groot groep simboliese aksies van vreedsame opposisie of

poging tot oorrëding. Dit strek verder as om slegs mondelings te protesteer, dog het nog nie die vlak van nie-samewerking óf nie-gewelddadige ingryping bereik nie. Nie-gewelddadige protes en oorrëding is die matigste van nie-gewelddadige "wapens" en behels onder andere die metodes van optogte, wake ("vigils"), openbare toesprake, verklarings deur organisasies, afstanddoening van eerbewyse, simboliese openbare optredes, wagstanery ("picketing"), plakkate, roubeklagings en protesvergaderings.

Aanwending van hierdie metodes mag eenvoudig daarop gemik wees om te wys dat beswaarmakers hetsy vir óf teen 'n bepaalde saak is. Dit kan moontlik ook slegs die voorneme wees om die opponente met 'n bepaalde aksie te beïnvloed. Alternatiewelik kan daar by wyse van sekere aksies gepoog word om direk óf deur middel van publisiteit met die publiek, toeskouers of derde partye te kommunikeer ten einde begrip en openbare steun te kry vir die verandering waarna gestreef word. Die aksies kan ook primêr daarop gefokus wees om die gegriefde groep (diegene wat direk deur die geskilpunt geraak word) te oorreed om self aksie te neem, soos om deel te neem aan 'n staking of ekonomiese boikot. Sekere matige metodes in hierdie kategorie (soos pamfletverspreiding) kan ook spesifiek bestem wees om te oorreed ten einde 'n sterker aksie (byvoorbeeld 'n ekonomiese boikot) deur iemand anders te laat loods.<sup>193</sup>

Tydens die Amerikaanse Burgerregtestryd (1955-1967) is daar onder leiding van Martin Luther King by vele geleenthede van openbare toesprake en protesoptogte gebruik gemaak ten einde hoofsaaklik rasse-segregasie teë te werk.<sup>194</sup> 'n Goeie voorbeeld is die protesoptogte wat King gedurende 1961/62 in die stad Albany in Georgia georganiseer het om weg te doen met dié stad se buitengewone toepassing van rassesegregasie.<sup>195</sup> Die aksie het 'n aanvang geneem met 'n protesoptog van bykans driehonderd marsjeerders onder leiding van King na die Albany stadsaal. Almal (King inkluis) is gearresteer dog later weer vrygelaat.

In opvolging hiervan is 'n busboikot teen die stad se private busdiens geloods asook boikotte teen sekere winkels (ekonomiese nie-samewerking). Die Albany-protes in sy geheel het dan ook bepaalde resultate gelever. In Desember 1961 en in die lente van 1962 het meer as 'n duisend Negers van Albany hulself vreedsaam tot gevangenissetting oorgegee ten einde die segregasie van Albany omver te werp. As

gevolg van die protesveldtog is duisende Negers tot die plaaslike kieserslys toegevoeg.<sup>196</sup>

King het die owerhede ook duidelik laat verstaan dat indien daar nie gehoor gegee word aan vreedsame protes nie, Negers dan genoodsaak sal wees om hul strewes in 'n gewelddadige sin te verwesentlik. Hy het dit soos volg gestel:<sup>197</sup>

The Negro has many pent-up resentments and latent frustrations, and he must release them. So let him march; let him make prayer pilgrimages to the city hall; let him go on freedom rides - and try to understand why he must do so. If his repressed emotions are not released in nonviolent ways, they will seek expression through *violence*; this is not a threat, but a fact of history. (My kursivering).

'n Voorbeeld waar protesoptogte onder leiding van King op geweld uitgeloop het, was die protes in Selma, Alabama wat gemik was teen die blanke "rassistiese" plaaslike owerheid om stemreg aan Negers in hul stad te verleen. Volgens Colaiaco:<sup>198</sup>

Dr King kept saying that the goal was to get Selma to write a Voting Rights Act of 1965 ...

Na weke van protes en meer as drieduisend arrestasies was daar slegs enkele Negers tot die stad se kieserslys toegevoeg. Onder aansporing van King (hy was nie self teenwoordig nie) is 'n volgende protesoptog met ongeveer vyfhonderd marsjeerders gereël. Hierdie groep het op die Edmund Pettis Bridge met die owerhede slaags geraak wat ernstige geweld tot gevolg gehad het.<sup>199</sup> Intussen is etlike ander protesoptogte in Detroit, Washington, New York en Los-Angeles gereël ter ondersteuning van die Selma-protes. Na 'n verdere historiese protesoptog oor 'n afstand van tagtig kilometer in vyf dae, het die protesteerders eindelijk in hul doel geslaag. Hierna (as gevolg van die Selma-protes) is die fundamentele, demokratiese reg om te stem aan alle swart Amerikaanse burgers verleen.

Verskillende metodes van nie-gewelddadige protes en oorrading is reeds oor 'n wye front in Suid-Afrika toegepas, hoofsaaklik gemik teen die stelsel van apartheid (afsonderlike ontwikkeling) en die nuwe-effekte daarvan, wat onder andere vervanging

van die stelsel van swart plaaslike regering ten doel gehad het. Vredesoptogte in Suid-Afrika was veral sedert 1989 aan die orde van die dag ten einde bepaalde griewe te lug, want:

Freedom went on the march in 1989 ... and in S.A. [Suid-Afrika] marked the moment when the state could no longer curb the expression of the will of the people.<sup>200</sup>

Vredesoptogte ("peace marches") gedurende 1989 in Kimberley en Bloemfontein is twee bekende voorbeelde van dié tipe protes soos omskryf deur Smuts & Westcott.<sup>201</sup> In September 1989 het digby seweduisend vyfhonderd gegriefdes 'n vredesoptog in Kimberley georganiseer ten einde 'n lys van plaaslike griewe aan die burgemeester van Galeshiwe (die plaaslike swart dorp) te oorhandig. Op 1 Oktober 1989 is die strate van Botshabelo (naby Bloemfontein) deur aksioniste beset wat deelgeneem het aan 'n vredesoptog ten einde beswaar aan te teken teen die inlyf van hul dorp (Botshabelo) by die Qwa-Qwa selfregerende gebied.

'n Voorbeeld van openbare simboliese optrede is te vind in 'n klomp jong aksioniste se optrede in Cradock gedurende 1989 tydens staking van die nagvuilverwyderingsdiens nadat die gemeenskapsraad (swart plaaslike owerheid) in duie gestort het. Eersgenoemde het eenvoudig die probleem opgelos deur gevulde nagemmers in die openbaar by die destydse ontwikkelingsraad (regeringsliggaam) se kantore te ledig.<sup>202</sup>

Wake ("vigils") was veral gedurende die tagtigerjare baie populêr in Suid-Afrika ten einde protes aan te teken teen die stelsel van apartheid:

With prayer meetings, funeral services and fasts, *vigils* have come to be held as an expression of *protest* as well as *solidarity with the victims of apartheid*. (My kursivering).<sup>203</sup>

In dieselfde tydperk was ook roubeklag 'n gewilde vorm van protes en oorreding in Suid-Afrika:

Mourning is a time-honoured method of protest and persuasion, and funerals of victims of *state violence* became powerful occasions for *expression of protest and solidarity in S.A.* [Suid-Afrika]. At the



height of repression and revolt in 1985 and 1986, tens of thousands of people attended *political funerals*. (My kursivering).<sup>204</sup>

Gebeds- en herdenkingsdienste is 'n tegniek wat in Suid-Afrika deur veral kerkleiers gebruik is om massas bewus te maak, te mobiliseer en te politiseer. Talle versetvoorvalle is gereeld op dié wyse herdenk soos byvoorbeeld "Sharpeville Day" (21 Maart), "Soweto Day" (16 Junie), "Freedom Day" (26 Junie) "Black Thursday" (19 Oktober) en "Heroe's Day" (16 Desember).

Die metode van openbare verklarings is ook al by herhaling in Suid-Afrika toegepas. Verklarings in die vorm van toesprake, persverklarings, openbare briewe, plakkaat en pamflette is bekende plaaslike aksies. Die gesamentlike verklaring op 16 Augustus 1989 deur verteenwoordigers van die *United Democratic Front* (UDF), *Azanian People's Organization* (AZAPO), *Suid-Afrikaanse Raad van Kerke* (SARK) en die *Congress of South African Trade Unions* (COSATU) handelende oor 'n anti-apartheid konferensie op 7 Oktober 1989<sup>205</sup> is 'n voorbeeld van dié metode.

### 5.3 Nie-samewerking<sup>206</sup>

Die meeste metodes van nie-gewelddadige aksie behels een of ander vorm van nie-samewerking. Hierdie metode het te make met die doelbewuste verbreking, beperking, weerhouding óf tarting van bestaande verwantskappe hetsy sosiaal, ekonomies óf polities. Oor nie-samewerking sê Sharp:<sup>207</sup>

People may for example, totally ignore members of the opposition group. They may refuse to buy certain products, or they may stop work. They may disobey laws they regard as immoral or refuse to pay taxes.

Die metodes van nie-samewerking kan in drie afsonderlike groepe verdeel word, te wete *sosiale nie-samewerking*, *ekonomiese nie-samewerking* en *politieke nie-samewerking*.

Sosiale nie-samewerking<sup>208</sup> behels die weiering om normale sosiale verwantskappe voort te sit met diegene (individue óf groepe) wat kwansuis 'n bepaalde onreg pleeg

of gepleeg het. Die metode van sosiale boikotte is alombekend soos die Dene wat hulself gedurende die Tweede Wêreldoorlog byvoorbeeld daartoe beywer het om Duitse soldate te ignoreer "... sometimes looking right through them as though they did not exist."<sup>209</sup>

Van die bekendste wyses waarop nie-samewerking met sosiale gebeurtenisse, gebruike en instellings geskied, manifesteer in die opskorting van sosiale- en sportaktiwiteite. Studenteboikotte, sosiale ongehoorsaamheid en onttrekking van sosiale instellings sluit nou hierby aan.<sup>210</sup> As gevolg van sy apartheidsbeleid is Suid-Afrika byvoorbeeld vir dekades verbied om aan die Olimpiese Spele deel te neem. Sy laaste deelname was in 1960 in Rome en vir die eerste keer daarna eers twee en dertig jaar later in 1992.<sup>211</sup>

Wegbly-aksies is een van die bekendste metodes van onttrekking uit die sosiale sisteem. In Suid-Afrika is daar op hierdie wyse byvoorbeeld verset getoon teen die *Groepsgebiedewet* en die *Wet op die onderdrukking van Kommunisme* (Junie 1950) en as reaksie op skietvoorvalle in Sharpeville (Maart 1960). Beide optredes is gekenmerk aan een-dag wegbly-aksies.<sup>212</sup> Sedert 1988 is daar weer eens landwyd, by vele geleenthede, wegbly-aksies (soms so lank as drie dae) deur aksioniste georganiseer uit protes teen 'n variëteit van beweerde ongeregverdigde owerheidsoptredes.<sup>213</sup> 'n Bekende voorbeeld is die nasionale wegbly-aksie in 1989 tydens die algemene verkiesing in Suid-Afrika om protes aan te teken teen "blanke" verkiesings. Meer as tweemiljoen werkers het aan hierdie wegbly-aksie deelgeneem waartydens meer mense die verkiesing teëgegaan het as dié wat daaraan deelgeneem het.<sup>214</sup>

Ekonomiese nie-samewerking<sup>215</sup> bestaan uit die opskorting van spesifieke ekonomiese verwantskappe of die weiering om nuwe verwantskappe te inisieer. Die wyses waarop ekonomiese nie-samewerking manifesteer, is normaalweg meer in getal as dié van sosiale nie-samewerking, en word daar 'n onderskeid getref tussen ekonomiese boikotte en stakings. Ekonomiese boikotte behels die weiering van bepaalde ekonomiese verwantskappe met spesifieke verwysing na die aankoop, verkoop óf hantering van goedere en dienste.<sup>216</sup> Dit kan verskillende vorme aanneem soos verbruikersboikotte, terughouding van huurgeld, internasionale verbruikersboikotte, produsenteboikotte, uitsluitings, weiering om skuld of rente te betaal, onttrekking van bankdepositos, en

internasionale handelsverbodinge. Stakings daarenteen kom neer op die weiering om te werk. Dit is 'n kollektiewe, doelbewuste en normaalweg tydelike beperking óf opskorting van arbeid ten einde druk op ander partye te plaas.

Tydens sy Suid-Afrikaanse verblyf het Gandhi byvoorbeeld van die stakingsmetode gebruik gemaak ten einde die sogenaamde £3 (±R6,00) belasting wat Indiërs in Natal moes betaal te opponeer.<sup>217</sup> Binne twee weke nadat hy die oproep gedoen het, het tussen vier- en vyfduisend Indiese steenkoolmynwerkers in Noord Natal gestaak. Dit het verder aanleiding gegee tot die sogenaamde "Great March" na Transvaal met die doel om die grens onwettig oor te steek en sodoende arrestasie uit te lok. Nadat die owerheid aanvanklik nie ingegryp het nie, het verspreiding van die stakings na die suide van Natal noodwendig later hewige gewelddadige botsings met die polisie tot gevolg gehad. Die stakingsveldtog is in 1914 deur Gandhi afgelas nadat blanke spoorwegwerkers ook begin staak het. Hy het van die standpunt uitgegaan dat 'n mens nie homself moet bevoordeel ten koste van sy opponent se teëspoed nie.<sup>218</sup>

Seker een van die bekendste boikotte wat Martin Luther King in die VSA geïnisieer het, was die sogenaamde Montgomery busboikot in Alabama ten einde rassesegregasie op die stad se openbare busdiens te elimineer.<sup>219</sup> Dit was 'n uiters suksesvolle poging as gevolg waarvan die stadsvaders later met alle rassediskriminasie weggedoen het. Oor die sukses van hierdie poging sê Colaiaco<sup>220</sup>:

The victorious Montgomery bus boycott inaugurated the era of mass nonviolent protest for civil rights in the South. For the first time in American history, an entire black community had resisted ... successfully.

Gandhi het ook die stakingsmetode met sukses in Indië toegepas toe hy die meulwerkers van Ahmedabad (bekend as die Manchester van Indië) se staking gelei het.<sup>221</sup> Gandhi het egter daarop aangedring dat dit 'n staking van 'n ander kaliber moes wees. Dit moes naamlik 'n Satyagrahaïese vorm aanneem wat daarop gemik moes wees om die harte van die werkgewers te verander "... instead of forcing their hands as is usually done in the case of labor (sic) war."<sup>222</sup> Na slegs twintig dae waartydens die stakers by tye uiters gedemoraliseerd geraak het, kon Gandhi daarin slaag om 'n ooreenkoms met die werkgewers te beklink.

In die stryd teen apartheid is daar oor jare heen redelik algemeen van die boikot-metode van ekonomiese nie-samewerking gebruik gemaak ten einde bepaalde doelwitte te bereik. Verbruikersboikotte is 'n vorm van ekonomiese boikot wat veral gedurende 1991 redelik prominent in Suid-Afrika gefigureer het. Die verbruikersboikotte in Potgietersrus,<sup>223</sup> Carletonville,<sup>224</sup> Pietersburg<sup>225</sup> en Delmas<sup>226</sup> was byvoorbeeld almal geïnisieer ten einde protes aan te teken teen een of ander faset van die apartheidsgeskoeide swart plaaslike regeringstelsel.

Seker die bekendste metode van plaaslike ekonomiese nie-samewerking is die huur- en dienstegelde boikotte van inwoners in swart dorpe wat gedurende 1984 in 'n paar swart dorpe van Transvaal geïnisieer is. Die boikotte het later in 'n nasionale aanslag ontaard ten einde die stelsel van swart plaaslike regering finaal te vernietig. Die effek van hierdie boikotte na ongeveer ses jaar, het behels dat:

By the end of ...1990, this boycott and the social movements associated with it had spread to around 50 townships in the Transvaal and many more in the Orange Free State, northern Cape, and eastern Cape. By the end of 1990, even the government had acknowledged that the rent boycotts had begun to *threaten the viability of South Africa's black local government system*. (My kursivering).<sup>227</sup>

Sommige inwoners het geweier om verder te betaal weens finansiële oorwegings. Andere was die mening toegedaan dat die kapitale koste vir die oprigting van (huur) wonings lankal reeds gedelg was en hulle dus in der waarheid nie meer 'n verpligting het nie. 'n Volgende groep het dit gedoen bloot uit vrees vir intimidasie deur diegene wat die boikotte geïnisieer het. Inwoners wat die boikotte suiwer polities-geïnspireerd gehandhaaf het se bedoelings was duidelik:

[to] ... raise the costs of maintaining apartheid by withholding benefits (revenue) that can be given to the opponent, and in turn try to extract more benefits (dismantling apartheid) from the opponent.<sup>228</sup>

Huur- en dienstegelde boikotte het veral sedert die laat tagtigerjare enorme druk op die sentrale owerheid geplaas om die stelsel van swart plaaslike regering te hersien.<sup>229</sup>

Politieke nie-samewerking<sup>230</sup> het te make met die weiering om die gebruikelike wyse van politieke deelname onder bestaande toestande voort te sit. Dié metode kan deur beide individue en groepe toegepas word alhoewel dit meesal groot groepe mense, staatsamptenare of selfs regerings insluit.

Politieke nie-samewerking kan afhangend van die situasie 'n wye verskeidenheid vorme aanneem. Alle pogings het dit egter eens om by wyse van bepaalde politieke gedrag geen steun aan die opponente toe te sê nie. Die metodes wat aangewend word behels verwerping van die heerser se wettigheid en gesag; die boikot van regeringsliggame en -dekrete; verskeie vorme van nie-samewerking en ongehoorsaamheid; staking en nie-samewerking van staatsamptenare; en internasionale regeringsoptrede. Een van die bekendste metodes van politieke nie-samewerking is burgerlike ongehoorsaamheid:

Civil disobedience - the deliberate, open, peaceful violation of particular laws, decrees, regulations, ordinances, military or police orders - is one of the best known of these methods.<sup>231</sup>

Die doel met politieke nie-samewerking mag moontlik slegs wees om te protesteer óf om persoonlike dissosiasie te demonstreer. Meer onlangs egter word die metode van politieke nie-samewerking egter ook deur organisasies aangewend om druk op die regering te plaas ten einde te kapituleer waarna die totale mag oorgeneem word.<sup>232</sup>

'n Voorbeeld hiervan is die *Suid-Afrikaanse Raad van Kerke* (SARK) se besluit in 1987 waarvolgens die sentrale regering se wettigheid in die lig van sy apartheidsbeleid bevraagteken is.<sup>233</sup> Lede is versoek om te toets of hul hulself verplig voel om steeds wette soos die *Groepsgebiedewet*, verskillende *Onderwyswette* en die *Wet op Afsonderlike Geriewe* te eerbiedig.<sup>234</sup>

Gandhi se bekende *Sout Satyagraha* in Indië is 'n voorbeeld van politieke nie-samewerking waarmee hy 'n hoë mate van sukses behaal het.<sup>235</sup> Die primêre doel met hierdie aksie was om die sogenaamde Soutwette van die wetboek geskrap te kry. Die Soutwette het naamlik aan die sentrale regering die monopolie van die soutmark verleen. Na afloop van 'n mars (protesoptog) oor 'n afstand van driehonderd kilometer waartydens hy deurgaans langs die roete steun vir afskaffing van die Soutwette verwerf

het, kon Gandhi resultate toon. As gevolg van sy inisiatief is daar ingrypende aanpassings in die soutregulasies aangebring en kon inwoners voortaan ook sout vir eie gebruik en verkope verbou.

In Suid-Afrika het Gandhi homself daartoe beywer om maatreëls wat die dra van registrasiesertifikate vir Indiërs in Transvaal verpligtend gemaak het geskrap te kry.<sup>236</sup> Na meer as 'n jaar van verzet het Indiërs op 16 Augustus 1908, eenduisend-driehonderd registrasiesertifikate en vyfhonderd handelslisensies voor 'n skare van drieduisend in Fordsburg verbrand.<sup>237</sup> Terselfdertyd het 'n aantal Indiërs Transvaal onwettig vanaf Natal binnegekom. Ongeveer eenduisend-vyfhonderd mense (Gandhi inklusief) is aangehou omrede hulle die grens onwettig oorgesteek het óf verklaar het dat hulle nie registrasiesertifikate het nie.<sup>238</sup> Alhoewel die Indiërs nie onmiddellike sukses met hierdie aksie van nie-samewerking gehad het nie, moes die owerheid noodwendig van hul frustrasies kennis neem. *Wet No. 2 van 1907* (Transvaal), wat registrasiesertifikate vir Indiërs verpligtend gemaak het, is dan ook later met die aanname van die *Immigrante Regulasie Wet, 1913* (Wet No. 22 van 1913) herroep.

Verwerping van gesag behels die wiering om die gesag van 'n bepaalde owerheid as wettig en moreel te erken. 'n Voorbeeld hiervan is die Suid-Afrikaanse Kommunistiese Party se bloudruk vir die finale verowering van Suid-Afrika getiteld "*Path to power*" wat in Junie 1989 gepubliseer is. Hierdie publikasie konstateer onder andere dat:

"... in the period after the seizure of power by the democratic forces, the working class will need to continue the struggle against capitalism ... Victory in the national democratic revolution is, for our working class, the most direct route to socialism and, ultimately, to communism ..."<sup>239</sup>

Nog 'n voorbeeld van politieke nie-samewerking is te vind in die 1988 munisipale verkiesings vir alle rassegroepe in Suid-Afrika. Dié verkiesings is tot so 'n mate deur swartes geboikot dat 'n gemiddelde nasionale stempersentasie van slegs vyf-en-twintig persent behaal kon word.<sup>240</sup> Hierdie nie-gewelddadige verzet het later ook etlike gewelddadige aksies tot gevolg gehad waartydens honderde verkose swart raadslede as gevolg van ernstige intimidasie genoodsaak was om die tuig neer te lê.<sup>241</sup>

#### 5.4 Nie-gewelddadige ingryping<sup>242</sup>

Die metodes in hierdie kategorie word van die voorafgenoemde kategorieë onderskei deurdat in hierdie geval direkte inmenging in die situasie volg waardeur dit op 'n nie-gewelddadige wyse ontwig word. Die aksies is nie daarop gemik om 'n bepaalde siening te kommunikeer óf samewerking te weerhou nie. Aksioniste wat die metode van nie-gewelddadige ingryping toepas, ontwig die bestaande stelsel tot so 'n mate dat dit onmoontlik om soos voorheen te kan funksioneer tensy diegene wat ingegryp het nie verwyder óf geneutraliseer word nie.<sup>243</sup>

Die metodes wat gebruik word om hierdie aksie toe te pas kan hetsy 'n sielkundige, fisiese, sosiale, ekonomiese óf politieke vorm aanneem. Metodes sluit onder andere in hongerstaking, besettings ("sit ins"), nie-gewelddadige obstruksie, die skep van 'n nuwe sosiale gedragspatroon, daarstelling van alternatiewe ekonomiese instellings, uitlokking tot gevangenisneming en parallelle regering.

Hongerstaking is 'n goeie voorbeeld van sielkundige ingryping waartydens simpatie gewek word ten einde bepaalde doelwitte te bereik. Hongerstaking van aangehoudenes in Suid-Afrika gedurende 1989 was een van die mees suksesvolle pogings van dié tipe optrede wat gemik was teen die sentrale owerheid se praktyk van aanhouding sonder verhoor, want:

It accomplished the release of hundreds of detainees, compelled the authorities to an unprecedented caution about the practice of detention without trial, and may well be seen as ushering in the final, decisive phase of resistance.<sup>244</sup>

Die sogenaamde *Poona hongerstaking "tot die dood toe"* van 1932<sup>245</sup> is 'n bekende hongerstaking waarmee daar in Indië, onder leiding van Gandhi, groot sukses behaal is. Die primêre doel van die hongerstaking was daarop gefokus om die Britse regering daartoe te dwing om sy besluit dat 'n aparte kieserslys vir die "Lae klasse" ("Depressed classes") bygehou moes word, te herroep. Na slegs ses dae van geen voedselinname vir Gandhi en sy volgelingen nie, is die Poona Verdrag gesluit waarvolgens 'n gemeenskaplike kieserslys vir alle Hindoes opgestel is met groter verteenwoordiging op sowel streeks- as nasionale regeringsvlak.<sup>246</sup>

Een van die bekendste metodes van fisiese ingryping is die sogenaamde "sit ins" waartydens aksioniste openbare geboue, winkels en kantore beset totdat daar aan hul eise gehoor gegee word. Tydens die stakings van hospitaalpersoneel in Suid-Afrika gedurende Junie/Julie 1992 in 'n loongeskil met provinsiale owerhede het lede van die vakbond *National Education, Health and Allied Workers Union* (NEHAWU) byvoorbeeld by verskeie geleenthede openbare geboue beset totdat een of ander vorm van ooreenkoms bereik kon word.<sup>247</sup>

In die Amerikaanse stad Nashville, Tennessee het lede van die *National Christian Leadership Council* (NCLC) in Februarie 1960 'n reeks "sit ins" in afdelingswinkels en kleinhandelswinkels gehou ten einde besighede te dwing om hul eetgeriewe te desegreger.<sup>248</sup> Nadat honderde aksioniste gearresteer en talle van hulle, slagoffers van blanke gewelddadigheid geword het, het 'n aantal besighede hulle eetgeriewe begin oopstel. Die "sit ins" het egter voortgeduur en regdeur die Suide versprei. Teen die einde van 1961 het ongeveer tweehonderd stede in die opper Suide en in die grensstate begin desegreger. Alhoewel Martin Luther King nie direk betrokke geraak het by "sit ins" in die Suide nie, het hy egter 'n groot invloed daarop uitgeoefen.<sup>249</sup>

Sosiale ingryping het ten doel om alternatiewe te vind vir die gebruikelike sosiale orde. Oorbelading van geriewe, ontwrigting van toesprake en die vestiging van alternatiewe gemeenskapstrukture is bekende metodes van sosiale ingryping.

Die *Mass Democratic Movement* (MDM) se pogings op 2 Augustus 1989 aan die Witwatersrand om hospitaalgeriewe in merendeels blanke gebiede met swart pasiënte te oorlaai ten einde beweerde rassediskriminasie teë te werk, is 'n voorbeeld van oorbelading van geriewe.<sup>250</sup> Vestiging van alternatiewe gemeenskapstrukture as teenvoeter vir bestaande apartheidsstrukture was sedert die tagtigerjare reeds 'n bekende metode van sosiale ingryping in Suid-Afrika soos die daarstelling van.<sup>251</sup>

*Alternatiewe onderwys* in die vorm van "*peoples education*" deur organisasies soos die *Soweto Parent's Crisis Committee* (SPCC), en die *National Education Union of SA* (NEUSA).

'n *Alternatiewe gesondheidstelsel* deur organisasies soos die *Progressive Primary Health Care Network* (PPHCN) en die *Emergency Services Group* (ESG).



Die wyse waarop Gandhi in 1917 in die Champaran distrik in noordelike Indië self 'n onpartydige ondersoek uitgevoer het ten einde die Bihari landbouers se buitensporige belastingverpligtinge en vele ander griewe te ontleed, is nog 'n voorbeeld van sosiale ingryping.<sup>252</sup> Die Bihari landbouers was verplig om meer belasting aan die grondeienaars te betaal as wat hulle uit landbou kon verdien. Tydens Gandhi se ondersoek het laasgenoemde (uit vrees vir landbouers se optrede wat kon volg) gepoog om Gandhi gedeporteer te kry. Die plaaslike magistraat het egter nie sy weg oopgesien om 'n prominente persoon van Gandhi se status hetsy aan te kla of te deporteer nie. In daardie stadium het Gandhi se optrede reeds aansienlike mediadekking verkry waarna die goewerneur 'n regeringskommissie aangestel het (met Gandhi as 'n lid) om die beweerde ongerymdhede te ondersoek.<sup>253</sup> Volgens Shridharani<sup>254</sup> het die kommissie se bevinding daarop neergekom dat:

The commission unanimously reported in favor (sic) of the farmers and recommended that the grievances be removed immediately. Thus the whole struggle ended in favor (sic) of the Satyagrahis who had been completely non-violent.

Met ekonomiese ingryping is die doelwit ekonomiese ontwrigting alhoewel dié metode ook sielkundige oogmerke met maatskaplike en politieke ondertone kan hê. 'n Bekende metode van ekonomiese ingryping in Suid-Afrika is sogenaamde werkstopsettings oftewel sitstakings. Die metode is baie effektief omrede werkers self fisies by die werkplek teenwoordig is ten einde die aksie af te dwing en aan te dring op gestelde eise. Arbeiders van die Stadsraad van Atteridgeville (naby Pretoria) het byvoorbeeld op 9 Augustus 1989 'n sitstaking gehou omrede hul nie tevrede was met die diens wat die stadsraad lewer nie, en geëis dat raadslede moes bedank.<sup>255</sup> Nadat bepaalde onderhandelings op die terrein gevoer is, is die staking voorlopig opgehef.

Organisasies soos die *Suid-Afrikaanse Raad van Kerke* (SARK) en die *Westelike Provinsie Raad van Kerke* (WPRK) het hul byvoorbeeld daartoe beywer om regshulp te verkry vir diegene wat uitsettingsbevele op die lyf loop as gevolg van onder andere wanbetaling van huurgelde. Op dié wyse is die uitsetting van vyfduisend inwoners te Oukasië (naby Brits) op 7 Augustus 1989 ter syde gestel.<sup>256</sup>

Uitlokking tot gevangenisneming (arrestasie en aanhouding) is normaalweg die primêre oogmerk van politieke ingryping. Die aksie word gewoonlik vooraf aangekondig en doelbewus en openlik uitgevoer. Op 25 Maart 1960 het ene Philip Kgosana (n voormalige leier van die *Pan African Congress* (PAC)) byvoorbeeld met eenduisend- vyfhonderd volgelinge na 'n polisiestrasie in Kaapstad opgeruk en daarop aangedring om gearrester te word aangesien hulle nie die wetlik-voorgeskrewe bewysboeke saamgebring het nie.<sup>257</sup> Die vestiging van alternatiewe gesagstrukture in swart dorpe in die vorm van straat- en streekkomitees, asook 'n alternatiewe hofstelsel (byvoorbeeld die stelsel van "volkskore" in Port Alfred, "kangaroo courts" in Wes-Kaapland en "people's courts" in Oos-Londen<sup>258</sup>) gedurende die laat tagtigerjare, is almal voorbeelde van politieke ingryping. Hierdie tipe kore was almal ingestel om sogenaamde "nie-medewerkers" in die stryd teen apartheid te verhoor en te straf.

Die uiteindelijke doelwit met verskillende aksies van nie-gewelddadige ingryping kom daarop neer om, sodra die bestaande stelsel nie meer onder dieselfde omstandighede in stand gehou kan word nie, dit dan met 'n alternatiewe stelsel te vervang.

## 6. SAMEVATTING

Die nie-gewelddadige aksies wat Martin Luther King en sy volgelinge in die tydperk 1955-1967 tydens die Amerikaanse Burgerregtestryd geloods het, was duidelik volgens die *Satyagrahaïese* metodiek van die Gandhiaanse filosofie gerig. Alhoewel King 'n groot aanhanger van Gandhi en sy filosofie was, het hy egter nie deurgaans dieselfde mate van klem op "nie-gewelddadigheid ten alle koste" as Gandhi gelê nie. Soos vroeër uitgewys het sekere protesoptogte in die VSA dan ook hewige rasse-onluste en gewelddadigheid tot gevolg gehad.

In Suid-Afrika het die ANC en sy binnelandse bondgenote egter heelwat langer (in der waarheid van 1912 tot 1960) slegs 'n nie-gewelddadige aanslag, soortgelyk aan die Gandhiaanse metodiek, geloods ten einde die apartheidstelsel omver te werp. Sedert 1960 het die aanslag egter 'n gewelddadige vorm aangeneem tot 1990 toe die organisasie sy wapenstryd opgeskort het. Vanaf 1983 terwyl daar bloedige onluste in die land gewoed het, het die ANC

tesame met sy wapenstryd (terreuraanvalle), 'n verdere nie-gewelddadige aksie van massa-optrede (massamobilisasie) teen die apartheidsstelsel geloods.

Sedert 1983, terwyl daar dus 'n tweeledige aksie teen die apartheidsstelsel *per se* in swang was, was die plaaslike regeringstelsel in Suid-Afrika (soos in Hoofstuk 2 uitgewys) reeds 'n prominente teiken vir verandering. Nie-gewelddadige aksie gemik teen die swart plaaslike regeringstelsel het by vele geleenthede ook gewelddadige aksies in die vorm van ernstige intimidasie, bloedvergieting en selfs moord tot gevolg gehad.

Hoofstukke 4-6 bied vervolgens 'n ontleding en relevansiëring van NGA tot die verandering van (tradisioneel) swart plaaslike owerhede in Suid-Afrika sedert 1982.

ENDNOTAS

1. Sharp (1990: 37).
2. Sharp (1973: 64).
3. Smuts & Westcott (1991: 7).
4. Sharp (1973: 82).
5. Fischer (1954: 22). Kyk ook Woodcock (1972), Ashe (1968) en Jesudasan (1979: 21-22).
6. Fischer (1954: 22)
7. Woodcock (1972: 27-54). Kyk ook Iyer (1973: 269), Mundschenk (1989: 26), Gandhi (1974: 3) en Parekh (1989: 142-170).
8. Ashe (1968: 99). Kyk ook Horsburgh (1972: 22), Gandhi (1974: 3) en Richards (1982: 48-50).
9. Woodcock (1972: 8). 'n Persoon wat *Satyagraha* beoefen staan bekend as 'n *Satyagrahi*, meervoud - *Satyagrahis*.
10. Fischer (1954: 22-48).
11. Iyer (1973: 269). Kyk ook Gandhi (1974: 3) en Mundschenk (1989: 26).
12. Woodcock (1972: 44-106).
13. Heyns (1991: 105-107). Kyk ook Mundschenk (1989: 26).
14. Mundschenk (1989: 26). Kyk ook Iyer (1973: 269).
15. Gandhi - aangehaal in Mundschenk (1989 : 26).
16. Horsburgh (1972: 22).
17. Horsburgh (1972: 22).
18. Richards (1982: 49).
19. Richards (1982: 49).
20. Richards (1982: 49).
21. Richards (1982: 49).
22. Gandhi (1974: 3-4).
23. Horsburgh (1972) Kyk ook Richards (1982: 48).
24. Horsburgh (1972: 23).
25. Richards (1982: 48).
26. Richards (1982: 48).

27. Horsburgh (1972: 24).
28. Horsburgh (1972: 24).
29. Horsburgh (1972: 24).
30. Gandhi - aangehaal in Woodcock (1972: 39).
31. Gandhi - aangehaal in Woodcock (1972: 39).
32. Iyer (1973: 272).
33. Iyer (1973: 272-273). Kyk ook Richards (1982: 48-51).
34. Iyer (1973: 273).
35. Horsburgh (1972: 30-36).
36. Horsburgh (1972: 30).
37. Horsburgh (1972: 31).
38. Horsburgh (1972: 36).
39. Gandhi (1974: 6).
40. Ashe (1968: 100-101).
41. Ashe (1968: 101).
42. Smuts & Westcott (1991: 7).
43. Iyer (1973: 325).
44. Iyer (1973: 325).
45. Iyer (1973: 326). Indië was in daardie stadium onder Britse heerskappy.
46. Iyer (1973: 326).
47. Iyer (1973: 326). Die span is vernoem na 'n konstruksiewerker by name Vinoba Bhave wat na Gandhi se dood die *Bhoodan* veldtog gelei het (die vrywillige skenking van grond aan grondloses).
48. Woodcock (1972: 71). Hierdie uitgangspunt het teen Augustus 1942 gekulmineer in wat bekend staan as Gandhi se "Quit India" oproep teen Britse kolonialiste - Kyk Chhabra (1994: 119).
49. Iyer (1973: 326-327).
50. Iyer (1973: 327).
51. Iyer (1973: 327).
52. Iyer (1973: 325-326).
53. Iyer (1973: 326).
54. Iyer (1973: 301-307).
55. Richards (1982: 54).

56. Richards (1982: 54).
57. Horsburgh (1968: 79-80).
58. Horsburgh (1968: 79-80).
59. Horsburgh (1968: 79-80).
60. Woodcock (1972: 63-64).
61. Woodcock (1972: 64).
62. Iyer (1973: 306).
63. Iyer (1973: 306).
64. Horsburgh (1968: 67).
65. Horsburgh (1968: 67).
66. Horsburgh (1968: 67).
67. Ostergaard (1989: 206).
68. Ostergaard (1989: 206). Pochampalli in Telangana is 'n gebied waar kommuniste destyds baie aktief was in die bevordering van 'n Maoïstiese tipe gewelddadige sosiale revolusie.
69. Ostergaard (1989: 207).
70. Ostergaard (1989: 207).
71. Ostergaard (1989: 207).
72. Ostergaard (1989: 207).
73. Ostergaard (1989: 207).
74. Colaiaco (1988: 22). Niebuhr het ook die doktrine van Satyagraha gekritiseer dog nie die metodiek daarvan nie. (Kyk Iyer (1973: 330).
75. Colaiaco (1988: 23).
76. Colaiaco (1988: 23).
77. Kilgore (1989: 236-242). Kyk ook Colaiaco (1988) en Hanigan (1984).
78. Colaiaco (1988: 5-19).
79. Colaiaco (1988: 25-26).
80. Kilgore (1989: 239-242). Kyk ook Hanigan (1984: 184-200).
81. Hanigan (1984: 198). *Liefdesmag* is sinoniem met *Waarheidsmag* - vergelyk Gandhi (1974: 6).
82. Kilgore (1989: 242).
83. Colaiaco (1988: 90-91).
84. Kilgore (1989: 242).

85. Colaiaco (1988: 5-177).
86. Smuts & Westcott (1991: 7).
87. Colaiaco (1988: 178). King is op 4 April 1968 in Memphis deur 'n sluipmoordenaar om die lewe gebring.
88. Colaiaco (1988: 178).
89. Colaiaco (1988: 199).
90. Woodcock (1972: 33).
91. Horsburgh (1972: 49).
92. Woodcock (1972: 33).
93. Horsburgh (1972: 10).
94. Horsburgh (1972: 10).
95. Iyer (1973: 45). Gandhi se stryd in Suid-Afrika was primêr gefokus op burgerregte van die Indiërgemeenskap. Sy besorgtheid oor die regte van Suid-Afrikaanse swartes het nie geblyk verder te strek as enkele uitsprake van meegevoel tydens die Zoeloe-rebellie van 1906 nie.
96. Horsburgh (1972: 11).
97. Iyer (1973: 287).
98. Woodcock (1972: 34).
99. Woodcock (1972: 34).
100. Woodcock (1972: 34).
101. Woodcock (1972: 40).
102. Woodcock (1972: 40). Kyk ook Richards (1982: 60).
103. Woodcock (1972: 40).
104. Met die aanname van die *Immigrante Regulasie Wet*, 1913 (Wet No. 22 van 1913).
105. Iyer (1973: 120).
106. Woodcock (1972: 41).
107. Woodcock (1972: 41).
108. Woodcock (1972: 41-42).
109. Woodcock (1972: 42).
110. Woodcock (1972: 42).
111. Woodcock (1972: 43).
112. Woodcock (1972: 43).
113. Horsburgh (1968: 60).

114. Horsburgh (1968: 60).
115. Esterhuyse (1990). Die woord "struggle" was algemene spreektaal in die geledere van die ANC, sy frontorganisasies en bondgenote oor baie jare. Een van die ANC leiers en latere president van dié beweging (Nelson Mandela) het die "freedom struggle" op 26 Junie 1991 soos volg omskryf: "The struggle is my life ... I will continue fighting for freedom untill the end of my days."
116. Dorabji (1979: 62).
117. Mbeki (1992: 13).
118. Mbeki (1992: 13).
119. Esterhuyse (1990: 10).
120. Esterhuyse (1990: 11-24). Kyk ook Norval (1991: 115-166).
121. Esterhuyse (1990: 11).
122. Dorabji (1979: 53).
123. Esterhuyse (1990: 11).
124. Esterhuyse (1990: 12).
125. Esterhuyse (1990: 12).
126. Esterhuyse (1990: 12).
127. Esterhuyse (1990: 12).
128. Esterhuyse (1990: 13). Ingevolge wetgewing was alle swartes verplig om te alle tye 'n identifikasiedokument bekend as 'n pasboek/bewysboek aan hul persoon te dra. swartes het in gewone spreektaal daarna verwys as 'n "dompas".
129. Esterhuyse (1990: 13). Kyk ook Dorabji (1979: 55).
130. Esterhuyse (1990: 13).
131. Esterhuyse (1990: 13). Kyk ook Dorabji (1979: 55).
132. Esterhuyse (1990: 13).
133. Dorabji (1979: 55-57).
134. Dorabji (1979: 57).
135. Dorabji (1979: 57).
136. Woodson (1985: 41-42).
137. Esterhuyse (1990: 15).
138. Esterhuyse (1990: 13-16).
139. Esterhuyse (1990: 14).
140. Esterhuyse (1990: 16).



141. Esterhuyse (1990: 16).
142. Esterhuyse (1990: 16).
143. Esterhuyse (1990: 16). *Umkhonto we Sizwe* is gestig as die ANC se militêre vleuel.
144. Esterhuyse (1990: 17).
145. African National Congress (1991: 33).
146. Norval (1990: 119).
147. Norval (1990: 119). Kyk ook Breytenbach (1989: 6).
148. ANC - aangehaal in Norval (1990: 119).
149. SAKP - aangehaal in Norval (1990: 111).
150. ANC - aangehaal in Norval (1990: 110-111).
151. Eie waarneming. Kyk ook African National Congress (1991: 29-33), Esterhuyse (1990: 19), Swilling (1987: 26-33) en South African Institute of Race Relations (1989/90: 222-234).
152. Swilling (1987: 26-33). Kyk ook Norval (1990: 136-138).
153. Zille (1983: 46).
154. South African Institute of Race Relations (1989/90: 756).
155. United Democratic Front (1985: 25).
156. Esterhuyse (1990: 19).
157. Esterhuyse (1990: 20). Ten tye van die UDF se stigting was die onderskrywing van die *Freedom Charter* 'n vereiste vir lidmaatskap. Die *Freedom Charter* is opgestel tydens 'n vergadering van die *Congress of the People* op 26 Junie 1955 te Kliptown, Johannesburg. Dit was 'n vryheidsmanifes geskoei op die slagspreuk "The people shall govern". Verskeie jeug- en gemeenskapsorganisasies het hulself by die UDF geskaar. (Kyk Bylae B).
158. Schutte (1988: 21).
159. UDF - aangehaal deur Zille (1983: 45).
160. Aangehaal uit United Democratic Front (1983(a)). Die hervormingsinisiatiewe waarna verwys word sluit in die driekamer-parlement (Blankes, Kleurlinge en Indiërs) waarin daar geen voorsiening vir swartes gemaak is nie, en die sogenaamde Koornhof-wette te wete die *Wet op Swart Plaaslike Owerhede*, 1982 (Wet No. 102 van 1982), die *Wet op die Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe*, 1984 (Wet No. 4 van 1984) en die *Wetsontwerp op Ordelike Beweging en Vestiging van Swartes* (1982).
161. United Democratic Front (1983(b)).

162. Swilling (1987: 28).
163. Swilling (1987: 28-31).
164. Swilling (1987: 28).
165. Swilling (1987: 30).
166. Swilling (1987: 30).
167. Swilling (1987: 30).
168. South African Institute of Race Relations (1989/90: 725). Kyk ook Kotzé & Greyling (1991: 127) en Norval (1990: 136-137).
169. Kotzé & Greyling (1991: 127).
170. South African Institute of Race Relations (1989/90: 725).
171. Kotzé & Greyling (1991: 127).
172. *New Nation* 11 August 1989.
173. Dugmore (1989: 9).
174. Dugmore (1989: 9).
175. Dugmore (1989: 9).
176. Kotzé & Greyling (1991: 128). Diegene wat die "Freedom Charter" onderskryf het was deel van die "Charteristiese" groepering.
177. South African Institute of Race Relations (1989/90: 757).
178. South African Institute of Race Relations (1989/90: 757).
179. African National Congress (1991: 29-33).
180. African National Congress (1991: 33).
181. African National Congress (1992: 3).
182. *National Peace Accord* (1991: 7).
183. Aangehaal deur Norval (1990: 134).
184. South African Institute of Race Relations (1989/90: 675).
185. Esterhuyse (1990: 1-24). Kyk ook Norval (1991: 107-218) en Schutte (1988: 57-251).
186. Chhabra (1994: 118-119). Kyk ook endnota 48.
187. Chhabra (1994: 119). Mnr F.W. de Klerk was in daardie stadium die Staatspresident van Suid-Afrika.
188. Chhabra (1994: 119).
189. Sharp (1973). Kyk ook Sharp (1990) en Smuts & Westcott (1991).
190. Sharp (1990: 40).
191. Sharp (1990: 40).

192. Sharp (1990: 40-41).
193. Sharp (1990: 41).
194. Colaiaco (1988). Kyk ook Kilgore (1989: 236-242).
195. Colaiaco (1988: 40-53).
196. Colaiaco (1988: 52).
197. Colaiaco (1988: 90-91).
198. Colaiaco (1988: 117).
199. Colaiaco (1988: 124-125).
200. Smuts & Westcott (1991: 81).
201. Smuts & Westcott (1991: 84).
202. Smuts & Westcott (1991: 130).
203. Smuts & Westcott (1991: 146).
204. Smuts & Westcott (1991: 57).
205. *Inligtingstuk* - NGA (*sine an*: 15-16).
206. Sharp (1990: 42).
207. Sharp (1990: 42).
208. Sharp (1990: 42).
209. Sharp (1990: 42).
210. Sharp (1973: 193-199).
211. Odendaal (1993: 28).
212. Sharp (1973: 199-200).
213. Eie waarneming.
214. Smuts & Westcott (1991: 126).
215. Sharp (1990: 42-44).
216. Sharp (1990: 43).
217. Heyns (1991: 119-121).
218. Sharp (1990: 121).
219. Colaiaco (1988: 5-19).
220. Colaiaco (1988: 18).
221. Shridharani (1972: 84-87).
222. Shridharani (1972: 84-87).
223. *The Star* 3 July 1991.
224. *Die Transvaler* 2 Julie 1991.

225. *The Star* 5 July 1991.
226. *The Citizen* 5 July 1991.
227. Swilling, M. *et al.* (1991: 74).
228. Du Toit (1991: 76).
229. Suid-Afrikaanse Kommunikasiediens (1991(a): 25-33).
230. Sharp (1990: 44).
231. Sharp (1990: 44).
232. Sharp (1990: 44).
233. Smuts & Westcott (1991: 35).
234. Van hierdie wette is sedertdien afgeskaf.
235. Jesudasan (1979: 222-229).
236. Shridharani (1972: 73-76). Kyk ook Heyns (1991: 109-118).
237. Heyns (1991: 113).
238. Heyns (1991: 113).
239. McAlvany (1990: 7).
240. Shubane (1991: 70).
241. Thomashausen (1987: 11-12). Kyk ook Suid-Afrikaanse Kommunikasiediens (1991(a): 37).
242. Sharp (1990: 45-46).
243. Sharp (1990: 46).
244. Smuts & Westcott (1991: 64).
245. Jesudasan (1979: 229-235).
246. Jesudasan (1979: 233). Die sogenaamde "Depressed classes" waarna verwys word was 'n sekere groep Hindoes wat op 'n baie lae sosio-ekonomiese vlak geleef het en as die "onaangeraaktes" ("untouchables") bekend gestaan het. Deur alle Hindoes op dieselfde kieserslys geplaas te kry sou daar ook uiteindelik in geslaag word om alle vorme van "onaangeraaktheid" afgeskaf te kry.
247. *The Pretoria News* 7 July 1992. Kyk ook *The Citizen* 8 July 1992, *Business Day* 7 July 1992 en *Sowetan* 7 July 1992.
248. Colaiaco (1988: 30).
249. Colaiaco (1988: 30).
250. *Inligtingstuk* - NGA (*sine ano*: 25).
251. *Inligtingstuk* - NGA (*sine ano*: 25).

252. Shridharani (1972: 82-84).
253. Shridharani (1972: 82-84).
254. Shridharani (1972: 84).
255. *Inligtingstuk* - NGA (*sine ano*: 27).
256. *Inligtingstuk* - NGA (*sine ano*: 27).
257. *Inligtingstuk* - NGA (*sine ano*: 27). Swartes was vroeër in terme van die wet daartoe verplig om permanent 'n bewysboek aan hul persoon te dra. Hierdie wetgewing was deel van *ras-gebaseerde dwangmaatreëls* wat nie vir hul aanvaarbaar was nie.
258. *Inligtingstuk* - NGA (*sine ano*: 27).

## HOOFSTUK 4

### IMPLEMENTERING VAN OUTONOME SWART PLAASLIKE REGERING EN GEMEENSKAPSREAKSIES 1982-1984

#### 1. INLEIDING EN HISTORIESE AGTERGROND

Voor 1982 was plaaslike regering vir swartes *per se* eintlik niks meer as slegs 'n beheermeganisme nie. Shubane<sup>1</sup> sê in dié verband: (Endnotas verskyn op p. 163).

Local government for the African population was historically conceived and implemented chiefly as a control mechanism. Initially this control was exercised directly through officials appointed by white municipalities under whose administrative aegis local government for Africans existed. Later, this control was shifted to the government.

Deurgaans was dit die verantwoordelikheid van 'n alternatiewe (blanke) owerheidsliggaam om plaaslike owerheidsdienste in stedelike swart dorpe te lewer en die woongebiedadministrasie te behartig.

*Gedwonge, rasgebaseerde* stedelike segregasie in Suid-Afrika het in wese oor die afgelope honderd jaar ontwikkel.<sup>2</sup> In dié tydperk het die ontwikkeling van plaaslike regering vir swartes 'n eiesoortige wending geneem. Plaaslike regeringstelsels in die Kaapkolonie, Natal, die Oranje-Vrystaat en Transvaal is aanvanklik deur blanke nedersetters/koloniste en Trekkers gevestig namate hulle dieper die binneland ingetrek het. Dorpe wat sodoende ontstaan het was dus hoofsaaklik *blanke* nedersettings en:

Teen die tyd dat swartes hulle ... in groot getalle in stadsgebiede gevestig het, was munisipale [plaaslike] regering veral in die Kaap en Natal reeds goed gevestig.<sup>3</sup>

Voor Unifikasie was die beheer van swart gemeenskappe wat hulself toevallig binne die grense van plaaslike owerhede bevind het feitlik geheel aan die gesag van die blanke plaaslike owerheid oorgelaat.<sup>4</sup> Die enigste uitsonderings was die swart woongebiede Ndabeni (Kaapstad) en New Brighton (Port Elizabeth) wat beide deur die Kaapse sentrale owerheid

beheer is kragtens *Wet No. 40 van 1902*.<sup>5</sup> Blanke plaaslike owerhede het dus grotendeels die bevoegdheid gehad om stedelike swart gemeenskappe te beheer/bestuur en plaaslike owerheidsdienste in sulke gemeenskappe te lewer. Swartes het in dié tyd geen direkte aandeel in plaaslike regering gehad nie.

Na Unifikasie is die beleid van segregasie (apartheid) intens afdwingbaar gemaak met die aanname van wetgewing soos die *Naturellen Grond Wet, 1913* (Wet No. 27 van 1913), die *Naturelletrust en -Grond Wet, 1936* (Wet No. 18 van 1936) en die *Naturellen (Stadsgebieden) Wet, 1923* (Wet No. 21 van 1923). Daar is egter duidelik tussen landelike en stedelike ontwikkeling onderskei en is laasgenoemde hoofsaaklik ingevolge die *Naturellen (Stadsgebieden) Wet, 1923* (Wet No. 21 van 1923),<sup>6</sup> gerig. Blanke plaaslike owerhede is verantwoordelik gemaak om stedelike swart gemeenskappe (lokasies) te bestuur en plaaslike owerheidsdienste in sulke gemeenskappe te lewer. Die regering het egter besef dat stedelike swartes nie *ad infinitum* daarmee genoeg sou neem om geen inspraak in plaaslike regering te hê nie en is die aanbeveling dat "naturelle adviserende rade" in elke naturelledorp gestig word ook in die 1923 wetgewing vervat.<sup>7</sup> Langs hierdie weg is daar dan vir die eerste keer voorsiening gemaak vir 'n *kommunikasiekanaal* (naturelle adviserende rade/komitees) waarlangs stedelike swartes voortaan 'n *adviserende* aandeel in die bestuur van swart dorpe kon hê. Die instelling van naturelle adviserende komitees is ingevolge artikel 10 van die *Stadsgebieden Wet* afdwingbaar gemaak. Alhoewel die bedoeling hiermee was om swartes 'n aandeel in plaaslike regering in hul eie gebiede te gee, was naturelle adviserende komitees regtens niks anders as slegs 'n adviserende mondstuk van die inwoners nie.

Die apartheidsbeleid (waarvolgens swartes geen direkte aandeel in plaaslike regering gehad het nie) het dus op niks anders neergekom nie as dat:

This policy was intended not simply to segregate along racial lines, but also to establish separate black and white communities in South Africa. "Development" was reformulated to realise this objective : the state as self-appointed trustee, assumed the responsibility of developing the African community.<sup>8</sup>

Gebiedskeiding tussen swartes (bantoetuislande) en blankes (blank Suid-Afrika) was 'n basiese beginsel van die *apartheidsbeleid* wat die ontwikkeling van swartes met spesifieke verwysing

na direkte deelname aan plaaslike regering, onmoontlik gemaak het. Hul kennis aangaande die bedryf van moderne plaaslike regering (in ooreenstemming met 'n ideëel-tipiese model soos in Hoofstuk 2 omskryf) kon dus nie uitbrei nie, en het noodwendig frustrasie geskep.<sup>9</sup>

Naturelle adviserende komitees is later vervang met stedelike bantoerade ingevolge die *Wet op Stedelike Bantoerade*, 1961 (Wet No. 79 van 1961). Hierdie liggame was net soos hul voorgangers ondergeskik aan blanke plaaslike owerhede en kon steeds slegs adviserend optree.

Met die aanname van die *Wet op die Administrasie van Swart Sake*, 1971 (Wet No. 45 van 1971) is die verantwoordelikheid om vir die administrasie van "bantoesake buite die bantoetuislande" beter voorsiening te maak aan bantoesake administrasierade ('n blanke liggaam) opgedra.<sup>10</sup> Artikel 11(e) van die wet het dit aan administrasierade opgedra om voortaan al die regte, bevoegdhede, werksaamhede, pligte en verpligtinge van 'n stedelike plaaslike owerheid ingevolge die *Wet op Stedelike Bantoerade*, 1961 (Wet No. 79 van 1961) uit te oefen.

'n Beleidsaanpassing van die sentrale regering het gedurende 1977 meegebring dat stedelike bantoerade met gemeenskapsrade vervang is ingevolge die *Wet op Gemeenskapsrade*, 1977 (Wet No. 125 van 1977). Gemeenskapsrade was egter steeds 'n *ras-gebaseerde* stelsel tiperend van die *apartheidsbeleid* wat vir meeste swartes geen legitimiteit gehad het nie. Mandy<sup>11</sup> vat die instelling van gemeenskapsrade soos volg saam:

Various *powers* were transferred to them in *theory*, but in practice they were *subservient* to the Administration Boards. (My kursivering).

Beide stedelike bantoerade en gemeenskapsrade was nóg ekonomies nóg polities lewensvatbaar. Om hierdie rede was daar deurentyd 'n huiwering aan regeringskant om uitvoerende bevoegdhede aan hulle oor te dra.<sup>12</sup>

Gedurende die laat sewentigerjare het die ontstaan en vestiging van burgerorganisasies ("*civic associations*") in stedelike swart gebiede vinnig momentum gekry. Die ontstaan van hierdie organisasies was 'n spontane gemeenskapsreaksie onder swartes om die swart plaaslike regeringstelsel teen te werk.<sup>13</sup> Hulle het dan ook landwyd daarin geslaag om groot getalle



inwoners te mobiliseer ten einde die stelsel te opponer. Teen hierdie agtergrond het die begin van die tagtigerjare 'n dekade ingelui waarvolgens apartheid vinnig aan't kwyn was.<sup>14</sup>

Met die aanname van die *Wet op Swart Plaaslike Besture*, 1982 (Wet No. 102 van 1982) het die sentrale regering in der waarheid die permanensie van swartes in blanke stedelike gebiede onherroeplik aanvaar. Hierna is in die regering se *Witskrif oor Verstedeliking* wat in 1986 gepubliseer is onder meer aangekondig dat artikels 9 en 10 van die *Swartes (Stadsgebiede) Konsolidasiewet*, 1945 (Wet No. 25 van 1945) verwysende na toestromingsbeheermaatreëls en verblyfregte in blanke stedelike gebiede herroep sal word.<sup>15</sup> Hiervolgens is swartes se beweging na en verblyfregte in blanke stedelike gebiede nie meer aan bande gelê nie en het stedelike swart gemeenskappe (veral aan die Witwatersrand) drasties begin uitbrei.

Mobilisering van inwoners deur "civics" ten einde die swart plaaslike regeringstelsel teen te staan, het in hierdie tydperk momentum gekry.

Promulgering van die *Wet op Swart Plaaslike Besture*, 1982 (Wet No. 102 van 1982) het bepaalde implikasies vir die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe en swart plaaslike owerhede ingehou.<sup>16</sup> Die belangrikste implikasie was dat 'n beduidende mate van outonomie aan laasgenoemde verleen is. Weens bepaalde omstandighede is die verwesenliking van hierdie outonomie egter gekortwiek. Poto<sup>17</sup> onderskei in dié verband tussen die *ekonomiese* en *politieke* lewensvatbaarheid van swart plaaslike owerhede. Aangesien die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe sedert 1982 in 'n hoë mate deur die lewensvatbaarheid van swart plaaslike owerhede beïnvloed is, word vir die doeleindes van hierdie hoofstuk van dieselfde onderskeid gebruik gemaak.

Tydens aanname van die *Wet op Swart Plaaslike Besture*, 1982 (Wet No. 102 van 1982) het die regering by monde van sy Minister van Samewerking en Ontwikkeling gesê dat:

... The growing urban communities were entering an exciting phase and that they could realise their potential to the full in their own sphere and under their own authority at the administrative level.<sup>18</sup>

Dié wet was 'n uitvloeisel van sekere aanbevelings van die Riekert Kommissie wat onder meer voorgestel het dat:

... the functions of local authorities to be carried out in urban Black residential areas must be taken up in the form of a municipal code ...<sup>19</sup>

Soos in hierdie hoofstuk uiteengesit was die stelsel van swart plaaslike owerhede ('n uitvloeisel van die apartheidsbeleid) egter vir meeste swartes onaanvaarbaar. Kort na die aanname van die *Wet op Swart Plaaslike Besture*, 1982 (Wet No. 102 van 1982) is die UDF gestig (1983). Hierdie organisasie het byvoorbeeld spesifiek die bestaan van swart plaaslike owerhede as 'n primêre teiken geïdentifiseer vir nie-gewelddadige aksie (NGA) gemik teen die totale stelsel van apartheid (kyk Hoofstuk 3).

Vir doeleindes van die bespreking wat hierop volg, word dus eerstens die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe ontleed aan die hand van sowel die ekonomiese- as politieke lewensvatbaarheid van swart plaaslike owerhede. Spesifieke klem word geplaas op die effek wat die instelling van swart plaaslike owerhede op die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe gehad het. Daarmee saam word die faktore wat die lewensvatbaarheid van swart plaaslike owerhede beïnvloed het met enkele voorbeelde van gemeenskapsaksies toegelig. Vervolgens word die ontwikkeling van plaaslike regering vir swartes binne die raamwerk van die regering se apartheidsbeleid gerelevansieer met die nie-gewelddadige aanslag teen die stelsel van *apartheid* in geheel.

## 2. EKONOMIESE LEWENSVATBAARHEID

### 2.1. Swart plaaslike owerhede en gemeenskappe

Sedert hul instelling het swart plaaslike owerhede 'n bepaalde gebrek aan finansiële selfversorging getoon.<sup>20</sup> Hierdie toedrag van sake kan weliswaar gekoppel word aan die redes vir die totstandkoming van stedelike swart dorpe. Swartes was byvoorbeeld vir baie jare as tydelike inwoners in die stedelike gebiede van Suid-Afrika beskou welke situasie 'n aantal belangrike implikasies gehad het.<sup>21</sup> Volgens Riekert<sup>22</sup> is bykans alle swart dorpe beplan en geadministreer:

... as *sleeping towns* and are uneconomical outgrowths of the White towns. The necessary infrastructure for economic viability is totally lacking, and a completely new approach in respect of the financing of local authorities in general is an urgent necessity.

Swartes het voorheen geen besluitnemingsbevoegdheid aangaande die bestuur van hul stedelike woongebiede gehad nie. Tot 1972 was die administrasie van stedelike swart dorpe in die hande van naasliggende blanke plaaslike owerhede. In 1972 is bantoesake-administrasierade (later genoem ontwikkelingsrade) daargestel om dié funksie by blanke plaaslike owerhede oor te neem. Volgens Grest<sup>23</sup> kan die daarstelling van bantoesake-administrasierade beskou word as dat:

Their creation represented the high watermark of apartheid in urban administration.

Volgens Poto<sup>24</sup> is die fundamente van swart plaaslike owerhede se beperkte finansiële vermoëns reeds in die dae van blanke munisipale beheer oor stedelike swart gemeenskappe gelê. Die redes hiervoor lê daarin opgesluit dat:<sup>25</sup> (1) aangesien swart behuising aan werksgeleentheid gekoppel was, stedelike swart gemeenskappe in kleiner blanke dorpe relatief klein gebly het; (2) behuising (wat deur die sentrale regering voorsien is) was van 'n sub-ekonomiese standaard aangesien swart armoede nie meer as dít moontlik gemaak het nie; (3) die finansiële basis van stedelike swart gemeenskappe was dus kwesbaar want hulle was klein en arm; (4) hierdie realiteite het 'n ernstige effek op swart plaaslike owerhede sedert die instelling daarvan gehad; (5) inaggenome inwoners se armoede het swart plaaslike owerhede voorts oor geen eiendomsbelastingbasis beskik nie en was hul so te sê uitsluitlik van die betaling van huurgelde afhanklik. Ingevolge die *Wet op Groepsgebiede, 1966* (Wet No. 36 van 1966) is swart plaaslike owerhede ook verhinder om nywerhede te vestig en is op dié wyse van 'n potensieel belangrike inkomstebron ontnem.

Tydens aanname van die *Wet op Swart Plaaslike Besture, 1982* (Wet No. 102 van 1982) het die Minister van Samewerking en Ontwikkeling verder die versekering gegee dat:

... the government had committed itself to assistance of Black local authorities so that they could become a financial and powerful life force ...<sup>26</sup>

In daardie stadium het die sentrale regering dus steeds sy apartheidsbeleid (ook op plaaslike regeringsvlak) ten volle bedryf. Teen hierdie agtergrond is die

Brown-Komitee<sup>27</sup> deur die regering aangestel om ondersoek in te stel na finansieringsbronne vir swart plaaslike owerhede. Die Komitee se opdrag:

... included the problem of sources of income for Black local authorities. From these committees (sic), the Croeser Work Group was appointed, its task among others being to put forward specific proposals in this regard. The committees of the President's Council also forwarded ideas.<sup>28</sup>

Aanbevelings wat ter tafel gelê is, het onder meer behels dat inkomste vir plaaslike owerhede in 'n bepaalde gebied onderverdeel word en dat gemeenskaplike aksies deur komitees of maatskappye vir die voorsiening van grootmaatsdienste soos water en elektrisiteit oorweeg word. Nog 'n moontlikheid wat geopper is, was om algemene verkoopsbelasting te verhoog waarna 'n deel van die inkomste aan swart plaaslike owerhede oorgedra kon word. Die feit dat dienstegelde deurgaans op 'n ekonomiese basis gehê behoort te word, is ook beklemtoon.

Talle swart plaaslike owerhede het dit dan ook nodig gevind om huur- en dienstegelde te verhoog ten einde hul verpligtinge na te kom. Hierdie aksies het egter weer bepaalde politieke implikasies ingehou, want:

Any increase in tariffs in these towns is a painful process and usually goes hand in hand with *fierce opposition on the part of local authority organisations and residents.*<sup>29</sup> (My kursivering).

Die landswye 1984 onluste het byvoorbeeld hul ontstaan gehad as gevolg van heftige gemeenskapsreaksies in Lekoa (Vereeniging) nadat die swart plaaslike owerheid 'n verhoging in huurgelde aangekondig het.<sup>30</sup>

Na aanleiding van die Brown-Komitee se ondersoek is die Wetsontwerpe op die *Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe*, 1982 en die *Ordelijke Beweging en Vestiging van Swartes*, 1982 ter tafel gelê. Die minister het aangedui dat hierdie wetsontwerpe saamgelees moes word met die *Wet op Swart Plaaslike Besture*, 1982 (Wet No. 102 van 1982) en is in die algemene spreektaal daarna verwys as die "Koornhofwette".<sup>31</sup> Die *Wetsontwerp op die Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe*, 1982 het onder meer

bepaal dat soos wat die wet van tyd tot tyd toegepas sou word, alle vaste eiendom van die ontwikkelingsrade na die staat sou oorgaan. Hierdie aksie sou dus meebring:

... that the development boards no longer have any creditworthiness to raise money by means of loans. Apart from financing from revenue, the development boards will now be mainly dependent on the State.<sup>32</sup>

Nog 'n finansiële terugslag wat die stedelike swart gemeenskappe getref het, was die Sentrale Owerheid se besluit om biersale/dranklokale in swart dorpe te privatiseer.

Poto<sup>33</sup> sien dit as dat:

The decision to privatise beer and sorghum halls, instead of allowing BLAs [swart plaaslike owerhede] to take them over, is a case in point. It deprives black local authorities of a source of income which they need badly.

Inkomste uit sorghumbier- en drankverkope was byvoorbeeld 'n belangrike inkomstebron vir ontwikkelingsrade, welke fondse weer aangewend was vir die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe.<sup>34</sup>

Die afskaffing van diensteheffingsgelde wat alle werkgewers ten opsigte van hul swart werknemers moes betaal, het 'n verdere finansiële probleem vir swart plaaslike owerhede geskep, want:

... the abolition of these levies was not accompanied by compensation for BLAs [swart plaaslike owerhede].<sup>35</sup>

## 2.2 Sosio-ekonomiese agterstande

Swartes in Suid-Afrika ervaar vir baie jare reeds bepaalde sosio-ekonomiese agterstande wat *ipso facto* 'n negatiewe invloed op die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe gehad het. Ondervermelde statistiek reflekteer, by wyse van vergelyking, 'n opsigtelike wanbalans tussen die verskillende bevolkingsgroepe in die tydperk 1982-1984 met spesifieke klem op bepaalde agterstande wat swartes beleef het. Alhoewel die syfers grotendeels 'n nasionale weergawe (stedelik en landelik) weerspieël, is dit egter 'n goeie aanduiding van die sosio-ekonomiese wanbalans wat

ontwikkeling in veral stedelike swart gemeenskappe aan bande gelê het. Daarmee saam het swart plaaslike owerhede, soos hierbo uiteengesit, oor geen gesonde finansiële basis beskik vir die lewering van normale *plaaslike owerheidsdienste* (kyk Hoofstuk 2) aan dié betrokke gemeenskappe nie.

Die statistiek wat in tabelle 1-3 verstrek word sluit alle voormalige selfregerende gebiede in, dog het geen betrekking op enige van die voormalige TBVC lande nie.<sup>36</sup>

Met inagneming van die toepaslike bevolkingstatistiek (Tabel 1)<sup>37</sup> het swartes, terwyl hul bykans vier keer meer in getal was, vergelykenderwys baie minder maatskaplike ouderdomspensioen as hul blanke landgenote in die tydperk 1982-1984 ontvang!

**TABEL 1 : AMPTELIKE BEVOLKINGSTATISTIEK : 1982 - 1984**

Amptelike streekmiddelaarramings - Republiek van Suid-Afrika, met inbegrip van selfregerende gebiede						
	1982	% van totaal	1983	% van totaal	1984	% van totaal
Swartes	16 873 100	66,9	17 399 200	67,2	17 937 100	67,5
Asiërs	851 800	3,4	868 500	3,5	885 200	3,3
Kleurlinge	2 816 200	11,2	2 872 100	11,0	2 928 400	11,0
Blankes	4 675 000	18,5	4 747 400	18,3	4 812 200	18,2
Totaal	25 216 100	100	25 887 200	100	26 562 900	100

Uitbetalings ten opsigte van maatskaplike ouderdomspensioene vir die onderskeie bevolkingsgroepe was soos volg.<sup>38</sup>

**TABEL 2 : UITBETALINGS VAN MAATSKAPLIKE OUDERDOMSPENSIOENE :  
1982-1984**

Maatskaplike ouderdomspensioene betaal deur die staat										
Jaar	Swartes (insluitende selfregerende gebiede)		Asiërs		Kleurlinge		Blankes		Totaal	
	Aantal	Uitgawe	Aantal	Uitgawe	Aantal	Uitgawe	Aantal	Uitgawe	Aantal	Uitgawe
	R'000		R'000		R'000		R'000		R'000	
1982	434929	187100	20583	18678	93785	87047	140039	233006	689336	525831
1983	448599	234372	21611	22153	96068	100489	142764	261627	709042	618641
1984	471007	286000	21981	24503	101129	112848	143576	268201	737693	691552

Die 1984/85 begroting ten opsigte van alle maatskaplike pensioene toon byvoorbeeld 'n soortgelyke wanbalans.<sup>39</sup>

**TABEL 3 : BEGROTINGSTATISTIEK - ALLE MAATSKAPLIKE PENSIOENE : 1984/85**

Maatskaplike pensioene			
Swartes	Kleurlinge	Indiërs	Blankes
(Insluitende self-regerende gebiede)			
R'000	R'000	R'000	R'000
395 604	188 495	44 993	351 784

'n Verdere wanbalans spreek uit die getalle geregistreerde swart werkloos in Suid-Afrika se vernaamste stedelike sentra wat teen 1984 weer baie meer as dié van hul blanke eweknieë of ander kleurgroepe was:<sup>40</sup> (Dit word aanvaar dat talle werkloos hulself nooit as werkloos registreer nie). Grootseerkaalse werkloosheid onder stedelike swartes het gevolglik bygedra tot die sosio-ekonomiese agterstande wat stedelike swart gemeenskappe in die tydperk 1982-1984 beleef het.

**TABEL 4 : WERKLOOSHEIDSTATISTIEK : 1983 EN 1984**

Werkloosheid								
Geregistreeerde werkloos per rassegroep op 30 Junie 1983 en 3 Augustus 1984 was soos volg:								
	Swartes		Asiërs		Kleurlinge		Blankes	
	30/6/83*	31/8/84	30/6/83	31/8/84	30/6/83	31/8/84	30/6/83	31/8/84
Bloemfontein		1 533	489	0	2 981	366	5 435	834
Kaapstad		424	-	21	6 233	4 172	1 498	1 566
Durban		10 554	7 017	3 393	2 302	879	2 342	3 198
Oos Londen		1 664	25	8	146	244	1 025	511
George		5	51	0	3 770	205	1 288	191
Johannesburg		9 894	-	503	672	2 536	1 457	5 146
Kimberley		336	1	12	291	1 292	449	205
Port Elizabeth		4 896	8	26	1 412	2 612	268	1 146
Pretoria		4 788	-	17	325	100	84	292
Totaal		34 114	7 591	3 980	18 132	12 406	13 846	13 089

\*Syfers vir swartes was nie bekombaar nie

Volgens statistiek wat deur die Nasionale Mannekrag-Kommissie verstrekk is, het die gemiddelde maandelikse inkomste van swartes in die tydperk 1982-1983 groot verskille met dié van blankes en andere gereflekteer.<sup>41</sup> Dit volg dus logies dat die

sosio-ekonomiese vlak van stedelike swart gemeenskappe noodwendig 'n agterstand teenoor dié van blanke gemeenskappe gehad het.

TABEL 5 : INKOMSTESTATISTIEK : 1982/83

Gemiddelde maandelikse inkomste				
	Swartes	Asiërs	Kleurlinge	Blankes
1982	R272	R513	R365	R1 093
1983	R310	R584	R417	R1 210

Die taak wat swart plaaslike owerhede met hul gebrekkige finansiële basis gedurende 1982-1984 opgelê is om stedelike swart gemeenskappe met dié se sosio-ekonomiese agterstande hierbo na verwys te administreer, het dus bykans aan die onmoontlike gegrens.

### 2.3 Gemeenskapsaksies

Ten einde die ernstige tekort aan gesinshuisvesting in stedelike swart dorpe die hoof te bied en terselfdertyd verhogings in huurgelde te ontduik, het talle inwoners hulself in dié tyd tot onregmatige plakkery gewend.<sup>42</sup> Hier moet egter onderskei word tussen nuutgevestigde plakkernedersettings en agterplaasplakkers. Eersgenoemde word aangetref as konsentrate van informele (plakker) strukture op terreine wat nie aan hul behoort nie en laasgenoemde word in kleiner getalle in die agterplase van formele (wettige) wonings in swart dorpe opgerig.<sup>43</sup> Deur op hul beurt aanhoudend onwettige strukture af te breek het egter nie veel sukses vir swart plaaslike owerhede ingehou nie, want aksioniste het gereageer met 'n houding van:

Let's come together. When they demolish ten shacks tomorrow we must build a hundred behind them ... The best way is to fetch our families from the homelands and come here.<sup>44</sup>

Terselfdertyd kon swart plaaslike owerhede nie 'n lewensvatbare alternatief vir huisloses aanbied nie. 'n Stad soos Katlehong (Germiston) se onwettige plakkerstrukture het byvoorbeeld toegeneem van 'n geskatte 3 000 eenhede in 1979 tot 8 000 in 1980, 22 000 in 1982 en 44 000 teen die middel van 1983!<sup>45</sup> Daarenteen het



formele (wettige) wonings in Katlehong in dieselfde tydperk gegroei van 15535 in 1979 tot 18036 in 1983.<sup>46</sup>

Verhogings in huurgelde in die vroeë tagtigerjare het veral aan die Witwatersrand uiteenlopende reaksies tot gevolg gehad waarvan die volgende enkele voorbeelde is.<sup>47</sup> Protesvergaderings is onder andere gehou deur die *Mohlakeng (Randfontein) Organisation of Civic Associations* (MOCA) en die *Kagiso (Krugersdorp) Resident's Association* (KRA). Tydens 'n massavergadering in Mohlakeng (Randfontein) het drieduisend inwoners besluit om voortaan geen huurgelde te betaal alvorens bevredigende redes vir die verhoging daarvan verstrekkend kon word. In Kagiso (Krugersdorp) het inwoners op hul beurt 'n beroep op raadslede gedoen om te bedank en terselfdertyd besluit om laasgenoemde se besighede te boikot. Die erns waarmee huurgeldboikotte gepaard gegaan het was duidelik waarneembaar nadat die Stadsraad van Lekoa (Vereeniging) in 1984 drastiese verhogings in huurgelde aangekondig het. Soos vroeër aangetoon het hierdie aksie ernstige (landswye) onluste tot gevolg gehad wat meebring het dat:

... the issue became even more crucial in the resistance to the state. "Rent boycotts" have become important weapons in the broad resistance movement *against apartheid* and the government.<sup>48</sup> (My kursivering).

In sommige stedelike swart dorpe het gemeenskappe nie alleen verset getoon as gevolg van verhogings in huurgelde nie, maar ook as gevolg van "ongegronde" verhogings in *dienstegelde* (huurgelde was slegs ten opsigte van staatsgesubsidieerde wonings gehef). Gedurende die vroeë tagtigerjare het die staat (ontwikkelingsrade) 'n aantal duur, kapitale ontwikkelingsprojekte in enkele dorpe van die PWV (Pretoria-Witwatersrand-Vereeniging-gebied) voorgestel met die klem op elektrisiteitsvoorsiening en riolering, waarvan installeringskoste deur die inwoners betaal sou moes word.<sup>49</sup> In Duduza (Nigel) was die inwoners se misnoë aldus Seekings,<sup>50</sup> nie alleen te wyte aan die verhoging in dienstegelde vir 'n nuwe rioolstelsel nie, maar ewe-eens as gevolg van die sentrale owerheid se skending van die perke van algemene billikheid. Die inwoners het naamlik geredeneer dat toe hulle in 1964 vanaf die ou Nigel-lokasie (Charterston) verskuif is, hulle onder die indruk gebring is dat hul hervestiging (Duduza) met spoedige ontwikkeling gepaard sou gaan. Tot 1982 het daar egter nie veel van dié beloftes gekom nie en:

Residents were very aware that even before the proposed increases, they were paying the same rents/charges as people in other townships which already had sewerage, and had not apparently paid for its installation.<sup>51</sup>

'n Voorbeeld van nie-gewelddadige massa-aksie wat in die tydperk 1982-1984 gewelddadig geëindig het, word weerspieël in 'n massa-protosaksie wat op 15 Julie 1984 in Tumahole (Parys, OVS) gehou is ten einde verhogings in huurgelde teë te staan.<sup>52</sup> 'n Nie-gewelddadige protesoptog waaraan die meeste van die inwoners in Tumahole deelgeneem het is dié dag deur die polisie gemonitor. Die optog was geskeduleer om by die plaaslike gemeenskapsaal ten einde te loop. Voor hierdie doelwit bereik kon word het die polisie die roete geblokkeer en aksioniste beveel om uitmekaar te gaan. Voordat die waarskuwingsperiode egter verstryk het, het polisiebeamptes traanrook aangewend en ook die aksioniste met sambokke bygedam. Inwoners het hierop gereageer:

... by burning and looting councillors' property. The police made over 50 arrests.<sup>53</sup>

In hierdie geval het aksioniste dus hul aanvanklike nie-gewelddadige aksie oorboord gegooi en oorgegaan tot geweld nadat polisiebeamptes (die owerheid) gewelddadig begin optree het.

Huurboikotte het gedurende 1984, veral aan die Witwatersrand, reeds ernstige afmetings begin aanneem. Teen April 1984:

... the Lekoa Town Council admitted that 35 000 households i.e. over half the total in the townships concerned, were in arrears on rent and service charges, with the Council's deficit for the first quarter of the year at over R1.5 million.<sup>54</sup>

Sosio-ekonomies gesproke het stedelike swart gemeenskappe soos hierbo uiteengesit groot agterstande teenoor blanke gemeenskappe in die tydperk 1982-1984 beleef. Hierdie agterstande was hoofsaaklik te wyte aan 'n hoë werkloosheidsyfer onder swartes, heelwat laer inkomstes as blankes, laer regeringsubsidies ten opsigte van swart maatskaplike welsyn en die feit dat stedelike swart dorpe hoofsaaklik (as gevolg van apartheid) as "slaapdorpe" ontwikkel is. Daarmee saam het swart plaaslike owerhede (gemeenskapsrade, dorpsrade en stadsrade) as apartheidstrukture deurentyd oor geen

gesonde finansiële basis beskik nie. Teen hierdie agtergrond was die ekonomiese lewensvatbaarheid van stedelike swart dorpe in die tydperk 1982-1984 uiters riskant en geensins op 'n vlak wat konstruktiewe, ordelike plaaslike regering kon stimuleer nie.

### 3. POLITIEKE LEWENSVATBAARHEID

#### 3.1 Legitimiteit van die stelsel van swart plaaslike owerhede

Sedert hul ontstaan het swart plaaslike owerhede te doen gekry met 'n sterk beweging om mense te beïnvloed ten einde hul nie self beskikbaar te stel vir deelname aan hierdie strukture nie en:

When the first BLA [swart plaaslike owerhede] elections were held in 1983, the same movement campaigned for boycotts of the elections.<sup>55</sup>

Dit wil dus voorkom asof swart plaaslike owerhede van meet af dieselfde geloofwaardigheidsprobleme geërf het as dít waarmee hul voorgangers (stedelike bantoerade en gemeenskapsrade) te doen gehad het, ongeag 'n beduidende verhoging in status wat die *Wet op Swart Plaaslike Besture*, 1982 (Wet No. 102 van 1982) hul gebied het.<sup>56</sup> Hierdie legitimiteitskrisis:

... was confirmed by the urban disturbances since 1984, when local councillors became regular targets of resistance actions ...<sup>57</sup>

Die daarstelling van swart plaaslike owerhede tesame met die instelling van 'n driekamer parlement vir slegs blankes, kleurlinge en Indiërs:

... were the most important steps taken by a government whose rise to and subsequent stay in power rested on a *commitment to the maintenance of apartheid*.<sup>58</sup> (My kursivering).

Swartes het dié stelsel verwerp en swart plaaslike owerhede as niks anders dan agente van die sentrale regering beskou nie.<sup>59</sup>

Poto<sup>60</sup> beklemtoon vier faktore wat 'n vraagteken oor die politieke lewensvatbaarheid

van swart plaaslike owerhede laat hang het, te wete: (1) die politieke konteks waarbinne swart plaaslike owerhede hul oorsprong gehad het; (2) swartes se persepsie aangaande swart plaaslike owerhede; (3) die etniese- en rasse-aard van hierdie instellings; en (4) die sentrale regering se miskenning van leiers wat vir swartes aanvaarbaar was.

**\* Die Politieke konteks**

Die verwerping van swart plaaslike owerhede deur diegene wat hul veronderstel was om te dien kan in der waarheid herlei word na die *politieke konteks* waarbinne eersgenoemde hul ontstaan gehad het. Hierdie instellings is naamlik eensydig deur die sentrale regering geskep en van bo-af ("top-down" benadering) op stedelike swart gemeenskappe afgedwing. Dit het daartoe gelei dat:

The unrepresentative nature of decision-making structures at the central level of government and the unilateral manner in which the government decides for blacks, are the main causes of the rejection of black local authorities.<sup>61</sup>

**\* Swart persepsies**

Swartes se persepsie dat swart plaaslike owerhede verlengstukke van die regering se apartheidsbeleid is het die stelsel verder onaanvaarbaar gemaak. Swart plaaslike owerhede is ten regte beskou as aanhangsels tot die tuislandstelsel. Die feit dat hierdie liggame voortaan die bevoegdheid sou hê om wetgewing op onregmatige plakkery toe te pas kon voorts ook nie verhoed dat hul as sleutelagente van *apartheid* beskou is nie.

**\* Ras en etnisiteit**

Die etniese- en rasse-aard van swart plaaslike owerhede het hul natuurlike teikens gemaak vir diegene wat *apartheid* wou uitroei.

\* **Miskenning van leiers**

Die deurlopende weiering van die sentrale regering om met leiers te onderhandel wat vir swartes aanvaarbaar was, en die geneigdheid om deurgaans slegs swart raadslede as verteenwoordigende leiers te beskou, was 'n belangrike rede vir sekere politieke groeperinge se vasberadenheid ... "to *destroy* black local authorities".<sup>62</sup> (My kursivering).

Teen hierdie agtergrond was daar feitlik geen swart leiers wat bereid was om hulself beskikbaar te stel vir verkiesing as raadslede nie omrede die *stelsel* eenvoudig net nie aanvaarbaar was nie. Met enkele uitsonderings was die kwaliteit van raadslede wat dus uiteindelik die proses van swart plaaslike regering probeer bedryf het, nie van uitstaande gehalte nie.<sup>63</sup> Raadslede van swart plaaslike owerhede is algemeen beskou as:

... people who were just going to help with family disputes. Our people did'nt think of them playing any active political role whatsoever, they were just like social workers, or marriage councillors. They will just say, 'we'll make sure the woman next door does'nt commit adultery with your husband.'<sup>64</sup>

Min "verkose" raadslede kon hul verkiesingsbeloftes nakom en was daar (veral in die PWV) heelgou ernstige aantygings rakende korrupsie, selfverryking en wanadministrasie voor die deur van raadslede gelê.<sup>65</sup> Die toekenning van handels- en woonpersele was byvoorbeeld in baie swart dorpe 'n terrein waar korrupsie deur raadslede hoogty gevier het. Met verwysing na die periode voor 1985 in groter Soweto sê Grinker<sup>66</sup> dat:

The trade in stands is a very corrupt one ... It is an open secret that to get anything done in greater Soweto, palms have to be greased. The participation by various councillors in this shady side of the Soweto housing business may, in part, explain why some of the public are so hostile to the councils ...

Aan die Oos-Rand kan Katlehong<sup>67</sup> (Germiston) en Tembisa<sup>68</sup> (Kempton Park) byvoorbeeld uitgesonder word as twee stede waar die betrokke stadsklerke voortdurend genoodsaak was om verskeie klagtes rakende ongerymdhede in die toekenning van

persele en misbruik van amptelike voertuie teen raadslede te ondersoek. Die burgemeester van Tokoza<sup>69</sup> (Alberton) se skuldigbevinding en vonnis op verskeie aanklagte van bedrog rakende die misbruik van raadsfondse wat sedert die vroeë tagtigerjare gepleeg is, is 'n verdere bewys dat inwoners wel rede tot klagtes gehad het.

### 3.2 Gemeenskapsaksies

Stedelike swart gemeenskappe het die inwerkingstelling van swart plaaslike owerhede in twee fases teëgewerk deur eerstens die verkiesings te boikot en tweedens druk op verkose raadslede te plaas om te bedank.<sup>70</sup>

Verkiesings vir die eerste ses-en-twintig rade wat ingevolge die *Wet op Swart Plaaslike Besture*, 1982 (Wet No. 102 van 1982) ingestel sou word, is gedurende November en Desember 1983 gehou. Hierdie verkiesings het plaasgevind:

... against a background of growing popular resistance, and increasing violence in the townships. Bomb attacks on councillors, death threats, court cases alleging fraud, murder, theft and assault punctuated the business of many Councils ...<sup>71</sup>

Gemeenskappe se verset teen die stelsel *per se* het in daardie stadium dus ook bepaalde voorvalle van geweld ingesluit.

Aan die Witwatersrand waar die meeste nuwe rade in Transvaal geskep is, het inwoners 'n *Anti-Community Councils Election Committee*<sup>72</sup> op die been gebring wat spesifiek getaak was om die aksie van verwerping van die nuwe stelsel te koördineer. Deelname aan die verkiesings was as gevolg van die sukses van die komitee, nie juis bemoedigend nie, want die aantal stemgeregtigde kiesers wat hul stemme uitgebring het kon slegs 'n gemiddelde van 21% haal.<sup>73</sup> Soweto (Johannesburg) kon slegs 10,7% bybring en Evaton (Vanderbijlpark) slegs 5,9%.<sup>74</sup> Kagiso (Krugersdorp) aan die Wes-Rand het die hoogste stempersentasie opgelewer, te wete 36,6%.<sup>75</sup> Hierdie persentasies was reeds 'n duidelike aanduiding dat:

... the 'new deal' had failed to attract the broader support for which the government was hoping ...<sup>76</sup>

Na afloop van die 1983-verkiesings is verkose raadslede periodiek om die beurt gekonfronteer met eise om te bedank. Die druk het gaandeweg groter geword en die eerste dorp waar sommige raadslede wel onder druk van die gemeenskap bedank het was Lingelihle (Cradock).<sup>77</sup> Alhoewel die raadslede dit ontken het, het hul hoofsaaklik geswig onder druk van die *Cradock Residents' Association* (CRADORA) wat in daardie stadium die leiding in Suid-Afrika geneem het met die stigting van straatkomitees.<sup>78</sup> Voor die einde van November 1984 ('n jaar na die eerste verkiesings) het 'n totaal van agt-en-dertig raadslede reeds bedank in Ratanda (Heidelberg), Tsakane (Brakpan), Evaton (Vanderbijlpark), Atteridgeville (Pretoria), Tembisa (Kemptonpark), Tumahole (Parys OVS) en Lekoa (Vereeniging).<sup>79</sup> Alhoewel raadslede met gewelddadige optredes teen hul persoon en eiendom gedreig is indien hul nie sou bedank nie, het daar in baie van die genoemde dorpe egter niks van dié dreigemente gekom nie.<sup>80</sup> Sommige raadslede se selfvertroue het in hierdie vroeë stadium egter reeds 'n knou gekry soos Raadslid I. Mosuma van Atteridgeville (Pretoria) met sy uitlating van:

'I now agree with the UDF for calling us puppets who are only good at evicting people who do not qualify to stay in Atteridgeville. We are sitting here with big agendas and doing nothing at all.'<sup>81</sup>

Teen hierdie agtergrond het swart plaaslike owerhede wat hul politieke lewensvatbaarheid betref ewe-eens 'n donker toekoms tegemoet gegaan. Die aanduidings was dus vroeg reeds daar dat hierdie owerhede nóg polities nóg ekonomies enigsins 'n kans op oorlewing gehad het.

#### 4. ONTWIKKELING, NGA EN APARTHEID

##### 4.1 Regeringsbeleid

Die krisis rondom plaaslike regering vir swartes sedert die vroeë tagtigerjare was intens gekoppel aan en het ook 'n belangrike deel uitgemaak van Suid-Afrika se uitgerekte, *nasionale (apartheids) probleme*, alhoewel:

The crisis at the local level has developed its own particular dynamic and content, which varies from region to region, but it is increasingly determined by the state's *national reform strategy and the popular struggles being waged against it*.<sup>82</sup> (My kursivering).

As gevolg van 'n jarelange kultuur van eensydige besluitneming (apartheidsbeleid) met spesifieke verwysing na die regering se destydse "top-down" hervormingstrategie, het plaaslike regering uiteraard 'n belangrike twispunt in *nasionale politieke strewes* geword.<sup>83</sup> Swart plaaslike owerhede se rol in dié verband het behels dat:

The BLAs [swart plaaslike owerhede] are at the heart of the township crisis by virtue of their strategic location as local agents of the state.<sup>84</sup>

Regeringsbeleid rakende "rasse-selfregering" sover dit swart plaaslike owerhede aangaan, het gedurende die eerste vyf jaar sedert promulgering van die *Wet op Swart Plaaslike Besture*, 1982 (Wet No. 102 van 1982) 'n bepaalde proses van beïnvloeding en ontwikkeling deurloop.<sup>85</sup> Volgens Humphries<sup>86</sup> het die sentrale regering as algemene uitgangspunt steeds die Verwoerdiaanse beginsel van *apartheid* met gepaardgaande miskenning van politieke regte vir swartes in "blank" Suid-Afrika gehandhaaf. Hierdie beleid is egter omsigtig vervang met 'n beleid wat sedert die konstitusionele verandering van 1983 die belangrikheid van *algemene sake* vir alle rassegroepe (uitsluitend swartes) beklemtoon het, dog daarmee saam 'n sterk separatistiese *eie sake* komponent verskans het.<sup>87</sup> Aangesien swartes steeds seggenskap op sentrale vlak ontsê is, het die regering egter gepoog om eersgenoemde by instellings van algemene sake *buite* die sentrale regering in te sluit en:

Denied representation in central government structures, the elected black local authorities generally became the focus of government plans for the representation of blacks on general affairs institutions.<sup>88</sup>

Soos vroeër aangetoon het swartes egter heftig gereageer teen die stelsel van swart plaaslike owerhede waartydens intense politieke opposisie deur verskillende groepe gedemonstreer is. Oor hierdie reaksie sê Humphries<sup>89</sup>:

This opposition, expressed most cogently in the call by the banned African National Congress and other opposition groupings active within the country to township residents *to make the townships ungovernable*,



has twice led the government to declare a state of emergency in an attempt to thwart this attempt to *destroy* the black local authorities. (My kursivering).

Humphries<sup>90</sup> gee die volgende beskrywing van die daaropvolgende gebeure:

In reaksie op die teenstand waarmee swart plaaslike owerhede begroet is, het die sentrale regering 'n tweepunt benadering ontwikkel. Aan die een kant het die regering 'n politieke oftewel *konstitusionele strategie* ontwerp ten einde sy verbintenis tot hervorming en die insluiting van swart plaaslike owerhede by verskillende instellings te demonstreer. Van die bekendste hiervan het ingesluit die latere streekdiensterade (kyk Hoofstuk 5). Inaggenome die bestaande onrus en geweld in die land is aan die ander kant gepoog om aan die hand van 'n bepaalde *veiligheidsstrategie* verskillende staatsdepartemente (met klem op die veiligheidsstrukture) aan te wend ten einde die *oorlewing* van swart plaaslike owerhede te verseker en ook toe te sien dat hul legitimititeit gehandhaaf word. In opvolging van die Riekert-Kommissie en ook ander kommissies van ondersoek (soos die Viljoen-, Steyn- en Brown-Kommissies) se verslae het die regering homself ten gunste verklaar om veral in die stede 'n prominente swart middelklas te skep.<sup>91</sup> Om dié rede is bepaalde beleidsaanpassings gedoen en het die sentrale regering hom daartoe beywer om voortaan aan swartes onbelemmerde toegang tot die stedelike arbeidsmark te verleen; 99 jaar huurpagregte toe te ken; staatsgefinansierde wonings te verkoop in 'n poging om 'n huiseienaarsklas te skep; fondse vir die elektrifisering van sekere swart dorpe te voorsien óf te waarborg; en in 1982 'n nuwe stelsel van swart plaaslike owerhede te skep:

... whose framework was not substantially different to that which regulated the white local authorities.<sup>92</sup>

Alhoewel polities geïnspireer was die sosio-maatskaplike aspekte van hierdie beleid duideliker as die politieke doelwitte daarvan, dog het dit steeds 'n prominente voorkoms van Verwoerdiaanse *apartheid* gehad.

#### 4.2 Gemeenskapsaksies

In ooreenstemming met Seekings<sup>93</sup> se omskrywing van gemeenskapsaksies voor 1985

word vir die analitiese doeleindes van hierdie paragraaf onderskei tussen die oorsprong van politieke mobilisering tot 1983 en die omskepping van passiewe tot aktiewe verzet gedurende 1984. Die bydrae wat die UDF sedert sy stigting in 1983 gelewer het ten einde gemeenskapsaksies aan te wakker, maak uiteraard 'n belangrike deel van die bespreking uit.

#### 4.2.1 Die oorsprong van politieke mobilisering tot 1983

Verwysende na swart dorpe in die PWV sonder Seekings die beboude omgewing ("built environment") uit as die kern van die konflik wat sedert 1977 drastiese politieke mobilisering in swart geleedere tot gevolg gehad het.<sup>94</sup> Die "built environment" behels aldus Seekings, die fisiese omgewing van huise, paaie, spoorlyne, fabriekke en kantore, parke en sypaadjies, skole en rioleringstelsels waarvan hy die behoefte aan behuising as die belangrikste beskou. Die "built environment" in swart dorpe kan in der waarheid omskryf word as die simbool van die staat se verantwoordelikheid teenoor sy mense met die gevolg dat:

... residents' struggles to redefine the township in terms of use-values [gebruikswaardes] have entailed chronic conflict with the state over both the broad political and the specific fiscal relationships concerning the built environment.<sup>95</sup>

Sedert ongeveer 1977 het plaaslike politieke mobilisering geleidelik ontwikkel vanaf periodieke verslagdoening tot spesifieke veldtogte. Verslagdoening deur aksioniste aan die gemeenskappe oor nasionale aangeleenthede soos deur Inkatha (Zulu kulturele organisasie en latere politieke party), die *Azanian People's Organization* (AZAPO), die Nasionale Forum (kyk par. 4.2.2), die UDF en die *Congress of South African Students* (COSAS), is later opgevolg met spesifieke veldtogte soos die *Release Mandela Campaign* (RMC), verwerping van die Koornhofwette en die nuwe konstitusionele bedeling asook (in 1983) sterk teenkanting teen die verkiesings vir swart plaaslike owerhede.<sup>96</sup>

Vir aksioniste was anti-verkiesingsveldtogte belangrik aangesien plaaslike politieke doelwitte aan nasionale doelwitte gekoppel kon word ten einde op dié wyse plaaslike politieke bewussyn en organisasie te stimuleer. Die teenstand wat swart plaaslike

owerhede ondervind het en die lae verkiesingspersentasies behoort dan ook nie slegs in terme van eise vir breër politieke verteenwoordiging geïnterpreteer te word nie:

... but rather in terms of *local political dynamics*, which generally revolved around the *built environment*.<sup>97</sup> (My kursivering).

Die omskepping van passiewe tot aktiewe verset in die swart dorpe van die PWV was vervolgens:

... in large part the result of the political unviability of the Community Councils and their successors, the BLAs [swart plaaslike owerhede], which was itself the result of their responsibility for the built environment in the political economy of the early 1980s.<sup>98</sup>

Soos vroeër aangetoon was swart plaaslike owerhede sedert hul instelling nie daartoe in staat om hetsy ekonomies óf polities te oorleef nie. Een van die aanleidende oorsake was dus juis die "built environment" wat hul nie in staat was om te kon opgradeer óf in stand hou nie.

Raadslede van swart plaaslike owerhede het hulself in 'n uiters netelige situasie bevind, want hul inkomste het hoofsaaklik uit huur- en dienstegelde bestaan wat nie voldoende was om al hul verantwoordelikhede na te kom nie. Die enigste opsie om finansiëel te oorleef sou dus wees om verhogings in huur- en dienstegelde aan te kondig, dog:

Rent boycotts were indeed part of a campaign against black local authorities (BLAs) spearheaded by civic associations affiliated to the UDF.<sup>99</sup>

Ten einde te oorleef moes raadslede egter hierdie teenstrydigheid trotseer en het dus so lank as moontlik finansiële ondersteuning van die staat geëis.<sup>100</sup> Om sake vir swart plaaslike owerhede verder te bemoeilik, het ongeordende plakkery en heftige reaksie teen verhogings in huur- en dienstegelde in dié tyd hoogty gevier.

Voorvalle van wanadministrasie en korrupsie by swart plaaslike owerhede was 'n verdere leemte wat inwoners se gemoedere laat opvlam het en hul afkeur aan die stelsel verstewig het. Seekings<sup>101</sup> beskryf dié wanorde soos volg:

... allegations of Council corruption and mismanagement became rife, and corruption was accorded a symbolic importance. What had previously been seen as the appeal of patronage was transformed into the crime of corruption, as councillors crudely manipulated their control over trading licences, bursaries for students, *and council funds in general, to favour themselves or their supporters.* (My kursivering).

Tydens 'n latere verhoor van hoogverraad te Delmas het selfs raadslede wat as staatsgetuies opgetree het byvoorbeeld erken:

... that knowledge of corruption was very widespread, and was a key factor in the Vaal Uprising [1984] and specific hostility directed at leading councillors.<sup>102</sup>

Politieke mobilisering wat uiteindelik algehele verwerping van die stelsel van swart plaaslike regering met gepaardgaande verkiesingsboikotte (1983) meegebring het, het soos hierbo uiteengesit geleidelik momentum gekry. Alhoewel die stelsel sedert die bestaan van natuurlike adviserende komitees onaanvaarbaar was, is daar sedert 1984 deur aksioniste oorgeskakel vanaf *passiewe* tot werklike *aktiewe* verset. Swart plaaslike owerhede se wanadministrasie en korrupsie was deurslaggewende faktore ten opsigte van laasgenoemde.

#### 4.2.2 Die United Democratic Front (UDF)

Volgens Seekings<sup>103</sup> is die UDF in 1983 as 'n sambreelorganisasie gestig vir verskillende organisasies wat teen die regering se voorgestelde konstitusionele bedeling en die wetgewing rakende 'n nuwe stedelike beleid gekant was (kyk Hoofstuk 3). Die UDF was nou verwant aan die ANC wat in daardie stadium steeds 'n verbanne organisasie was. Sy (UDF) leidende geaffilieerdes was eksplisiete "Charteriste"<sup>104</sup> aangesien hulle die ANC se Vryheidsmanifes ("Freedom Charter") wat in 1955 as 'n samevatting van sy beginsels, strewes en doelwitte opgestel is, onderskryf het. In dieselfde tydperk het 'n aantal anti-Charteristiese organisasies onder leiding van die *Azanian People's Organization* (AZAPO) ook 'n sambreelorganisasie bekend as die *National Forum* gestig. Dié twee Forums het NGA reeds kort na hul stigting met sukses toegepas, want in Augustus 1984:

... the UDF and its affiliates, and to a much lesser extent the National Forum, organized successful boycotts of the elections to the new Indian and coloured houses in the tricameral parliament.<sup>105</sup>

Sedert die UDF se stigting het swart gemeenskappe se verset meer effektief geraak as gevolg van eersgenoemde se kapasiteit waarmee 'n nasionale, politieke en ideologiese sentrum voorsien is.<sup>106</sup>

In ooreenstemming met Seekings se verwysing na die "built environment" beklemtoon Swilling ook die feit dat met die uitsluiting van UDF geïnspireerde nasionale veldtogte soos die verkiesingsboikotte van 1983-84 en verwerping van die driekamer parlement:

... the driving force of resistance came from below, as communities responded to their terrible living conditions.<sup>107</sup>

Die UDF het 'n belangrike rol gespeel in die aksentuering van algemene nasionale eise ten einde *apartheid* af te breek. Die Forum het naamlik daarin geslaag om swart gemeenskappe by 'n nasionale beweging te betrek wat daarin geglo het dat die oordrag van politieke mag aan die meerderheid 'n voorvereiste is vir die daarstelling van basiese ekonomiese eise/behoeftes soos menswaardige behuising, goedkoop vervoer, behoorlike gesondheidsorg, voldoende onderwys, eiendomsreg en die reg tot 'n leefbare inkomste ("living wage").<sup>108</sup>

Soos vroeër genoem was die UDF se aanvanklike nasionale doelwit (1983) om die driekamer parlementêre stelsel te opponeer. Hierdie aksie is later uitgebrei om ook alle nuwe voorgestelde beheermaatreëls gebaseer op die Koornhofwette teë te werk.<sup>109</sup> Die *Wet op Swart Plaaslike Besture*, 1982 (Wet No. 102 van 1982) is verder as 'n spesifieke teiken uitgesonder aangesien dit vir rasgebaseerde swart plaaslike owerhede voorsiening gemaak het - 'n stelsel waarvoor daar in die proses van algehele aftakeling van *apartheid* nie plek ingeruim kon word nie.<sup>110</sup> Gemeenskapsorganisasies wat met die UDF geaffilieer was, het veral sedert 1984 verskillende *ad hoc*-organisasies en kiesafdeling-gebaseerde komitees gestig wat spesifieke veldtogte moes hanteer en/of bepaalde groepe mense met besondere griewe moes verteenwoordig. *Ad hoc*-organisasies het byvoorbeeld ingesluit verbruikerskomitees en begravniskomitees.<sup>111</sup>

Plakkers, pendelaars wat vervoergeriewe geopponeer het, gemeenskappe wat met gedwonge verskuiwings gedreig is, hostelbewoners, handelaars, aangehoudenes, werkloses en verskeie krisiskomitees ("crisis-committees") kan almal as voorbeelde van kiesafdelingkomitees<sup>112</sup> uitgesonder word.

Die riglyne vir optrede soos vervat in die UDF se *Deklarasie* gedateer 23 Januarie 1983 is 'n weerspieëling van sy vrese wat die regering se destydse konstitusionele hervormingsinisiatiewe juis vir die "built environment" ingehou het. Daarmee saam is die interverwantskap tussen nasionale- en dag-tot-dag-brood-en-botter-aangeleenthede duidelik uitgespel:

- \* The mobilisation of our people for the rejection of these constitutional reform proposals should complement and reinforce the ongoing day to day struggles on basic issues which face workers, communities and students.
  
- \* A firm acceptance of the existence of dangers at the local council level in the proposals which entail the retention of the Group Areas Act, maintenance of racially exclusive local areas, concentration of control in favour of the rich and exacerbation of poverty.
  
- \* An acknowledgement of the threat to the attainment of decent living standards by the African majority by these proposals which would facilitate forced removals, aggravate impoverishment in the bantustans and allow the continued escalation in rents, transport costs and food prices.
  
- \* A clear understanding of the utter failure of these proposals to address the problems of rising unemployment, low wages, poor working conditions and weakened collective bargaining powers.
  
- \* A true appreciation of the inability of the reform proposals to restructure and redirect education in this country to conform to the demands of democracy. In fact they maintain and consolidate racially separated and unequal education.<sup>113</sup>

Fase een van die UDF se aktiwiteite wat hoofsaaklik teen die nuwe konstitusionele bedeling en die swart plaaslike owerhede gekant was (kyk Hoofstuk 3), is tiperend van waarna Seekings verwys as politieke mobilisering tot 1983. Die volgende uitsprake is 'n aanduiding van die algemene gevoel wat swart gemeenskappe in daardie stadium jeens swart plaaslike owerhede gekoester het:

... "if we accept these bills [Koomhofwette] and vote in these elections we are voting for separate development, squatter removals and homelands"... "The people will not accept government created bodies. First, it was the Urban Bantu Councils. Now, it is the Black local authorities. We will not be fooled."<sup>114</sup>

Die algemene vergadering van die Transvaalse Tak van die UDF het op 17 September 1983 'n lywige aksieprogram onder die hoofde van *doelwitte, aksies en gebiedskomitees* goedgekeur. Hierdie program van nie-gewelddadige aksie is in der waarheid 'n duidelik-omskrewe weerspieëling van wat die Front landwyd met fase een beoog het.<sup>115</sup>

\* **Doelwitte**

1. Om die regering se pogings ten einde die Koomhof en Konstitusionele voorstelle ten uitvoer te bring te verydel.
2. Om vir hierdie doel te strew na die maksimum moontlike eenheid van werkers-, gemeenskaps-, politieke, studente, vroue-, jeug- en godsdienstige organisasies.
3. Om ons mense in hul optrede te verenig.
4. Om die regering se propagandapogings die hoof te bied.
5. Om bestaande grondvlak- en ander gemeenskapsorganisasies te konsolideer en uit te bou.
6. Om die Koomhof en Konstitusionele voorstelle aan die dag tot dag "struggles" van ons mense te koppel.
7. Om die *UDF DEKLARASIE* te populariseer.

\* **Aksies**

1. Werkswinkels moet vir vrywilligers in alle gebiede ("areas") aangebied word.

2. Gebiedskomitees moet in alle gebiede gevestig word.
3. Deur-tot-deur-veldtogte moet in alle gebiede geloods word.
4. Plaaslike massa-vergaderings moet in alle gebiede georganiseer word.
5. 'n Provinsiale saamtrek moet vir al die mense van Transvaal gereël word.

**\* Samestelling van gebiedskomitees**

1. Die samestelling van gebiedskomitees wat uiteraard van gebied tot gebied sal verskil na gelang van omstandighede kan die volgende behels:
  - 1.1 'n Burger- ("civic") óf jeugorganisasie kan die rol van 'n gebiedskomitee vertolk;
  - 1.2 'n Aantal organisasies wat 'n gemeenskaplike komitee kan vorm; en
  - 1.3 'n Komitee saamgestel uit 'n groep vrywilligers.

**\* Funksies van 'n gebiedskomitee**

1. Om werksinkels vir vrywilligers in 'n gebied te organiseer. Elke werksinkel behoort onder andere te fokus op:
  - 1.1 Die geskiedenis en aard van die UDF;
  - 1.2 Die Koornhofwette;
  - 1.3 Die Konstitusionele voorstelle; en
  - 1.4 'n Program van aksie vir die gebied.
2. Om alle mense in die gebied in te lig by wyse van huisbesoeke, huisvergaderings en so meer.
3. Om massavergaderings in die gebied te organiseer. Elke massavergadering moet 'n spesifieke fokuspunt hê afhangend van omstandighede en geskilpunte in die gebied.



4. Om met ander plaaslike organisasies gesprek te voer aangaande die UDF. Hierdie gesprekke moet byvoorbeeld kerke en welsynsorganisasies insluit en waar moontlik moet sulke organisasies by aktiwiteite van die UDF betrek word.
5. Om heersende geskilpunte en probleme in die gemeenskap aan die stelsel van swart plaaslike owerhede en die Konstitusionele voorstelle te koppel.
6. Om die Transvaalse saamtrek in die gebied bekend te stel en ook te reël dat inwoners die saamtrek bywoon.
7. Om die "UDF News" en alle ander UDF publikasies te versprei.

Fase een van die UDF se aksies bekend as reaktiewe politiek het hoofsaaklik gefokus op verwerping en nie-gewelddadige opponering van die nuwe Konstitusionele bedeling en die stelsel van swart plaaslike owerhede (kyk Hoofstuk 3). Uit sy doelwitte en aksieplanne soos geformuleer in die Deklarasie van 1983 en die Transvaalse plan soos hierbo uiteengesit, het die UDF veral daarop gekonsentreer om plaaslike griewe en geskilpunte (wat in hoofsaak rondom die "built environment" sentreer) deurentyd aan nasionale doelwitte te koppel. Die Front se verwerping van en aanslag teen die stelsel van swart plaaslike regering was dus 'n spesifieke fokuspunt in sy totale (nasionale) aanslag ten einde *apartheid* af te takel.

In daardie stadium het die UDF dit ook nie ten doel gehad om enige alternatiewe vir *apartheid* voor te stel óf strukture te skep wat 'n *langtermyn* stryd moes voer nie. Sy onmiddellike doelwit het eerder daarop gefokus:

... to counter the divisive tactics of state reforms by calling for the maximum unity of the oppressed, urging them to reject *apartheid* by refusing to vote.<sup>116</sup>

'n Prominente veldtog wat die UDF in die era van politieke mobilisering geloods het, was die alombekende "*Million Signature Campaign*" wat daarop gefokus was om soveel as moontlik handtekeninge te versamel ten einde aksioniste se afkeur aan *apartheid* te demonstreer. Die veldtog se doelwitte is soos volg geformuleer:<sup>117</sup>

- \* Om 'n miljoen handtekeninge te versamel en daardeur te toon dat ons nooit apartheid sal aanvaar nie.
- \* Om die ondersteuning wat die UDF geniet te populariseer.
- \* Om ons mense in te lig aangaande die UDF, die Konstitusie en die Koornhofwette.
- \* Om 'n duidelike verwerping van die Konstitusie en die Koornhofwette en ondersteuning vir 'n nie-rassige demokratiese Suid-Afrika te demonstreer.
- \* Om die veldtog te gebruik ten einde die vestiging en uitbouing van plaaslike organisasies te populariseer.

Die UDF kon egter slegs gedeeltelike sukses met die veldtog behaal. Die "*Million Signature Campaign*" het byvoorbeeld hoë steun aan die Oos-Kaap geniet wat bygedra het tot die daarstelling van 'n organisatoriese infrastruktuur in 'n hele aantal dorpe vir die vestiging van stewige gemeenskapsorganisasies.<sup>118</sup> Hierteenoor het aksioniste in sekere gebiede van Transvaal egter nie hul weg oopgesien om die "*Million Signature Campaign*" te steun nie, want:

They believed the campaign was a futile form of protest politics. In the event, the campaign failed to get a million signatures.<sup>119</sup>

Na afloop van die verkiesings vir swart plaaslike owerhede, in die aanloop na die algemene verkiesing vir 'n driekamer parlement het die UDF soos volg gereageer:

Our call is for the people to boycott these elections for the new apartheid parliament. This is a call for unity. It is a call against the sell-outs ... We saw our support in the successful boycott of elections for the puppet management committees [Indiërs en kleurlinge] and community councils [swart plaaslike owerhede] last year.<sup>120</sup>

Met hierdie en soortgelyke oproepe is 'n redelike mate van sukses behaal, want die staat se hervormingsinisiatiewe is op dié wyse, soos in Hoofstuk 3 uitgewys, 'n redelike knou toegedien.<sup>121</sup>

#### 4.2.3 Transformasie van verset sedert 1984

Die transformasie van verset word ten beste geïllustreer met die gebeure wat aanleiding gegee het tot die Vaal-onluste gedurende 1984 wat soos vroeër aangetoon uiteindelik gelei het tot die afkondiging van 'n landswye noodtoestand. Stedelike swart gemeenskappe se passiewe verset in die vroeë tagtigerjare het meesal oor plaaslike griewe gehandel wat aan die "built environment" gekoppel is. Gedurende 1984:

... these protests were transformed into intense, extended, and bloody confrontations. The single most visible event in 1984 was the Vaal Uprising. Protests against rent increases culminated in a stayaway from work and protest marches ...<sup>122</sup>

*Passiewe verset* is dus in 1984 in daadwerklike *aktiewe verset* omskep en kon selfs die skraping van verhogings in huurgelde in daardie stadium nie die druk wat vervolgens op raadslede geplaas is om te bedank verhoed nie. Die *Vaal Civic Association* (VCA) het dit in 1984 soos volg gestel:

The scrapping of the rent increases is not enough to defuse the situation. Unrest will flare up again unless the council resigns.<sup>123</sup>

Die tweede fase van die UDF se nie-gewelddadige aanslag te wete "community struggle" (kyk Hoofstukke 3 en 5) vorm deel van die tydperk van aktiewe verset.

Na afloop van die driekamer parlementêre verkiesing in 1984 het die UDF talle nie-gewelddadige aksies soos vervoer- en huurgeldboikotte, verset van plakkergemeenskappe, behuisingsbewegings, arbeidstakings, onderwysproteste en "township stayaways" geïnisieer.<sup>124</sup> Die impak en geografiese trefwydte van hierdie aksies:

... resulted in an urban uprising which culminated in the declaration of a state of emergency in July 1985.<sup>125</sup>

Huurgeldboikotte was uiteraard deel van die veldtog teen die stelsel van swart plaaslike owerhede wat deur UDF geaffilieerde burgerorganisasies ("civic associations") gehandhaaf is.<sup>126</sup>

Die kragdadigheid waarmee die UDF nie-gewelddadige *aktiewe* verset gekoördineer het, word weerspieël in die massa wegbly-aksie van November 1984 wat deur sowat agthonderd-duisend werkers en vierhonderd-duisend skoliere ondersteun is uit protes teen militêre besetting van stedelike swart woongebiede en ondersteuning vir eise van skoliere aangaande onderwysaangeleenthede.<sup>127</sup>

## 5. SAMEVATTING

Die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe sedert promulgering van die *Wet op Swart Plaaslike Besture*, 1982 (Wet No. 102 van 1982) tot 1984 kan nie afsonderlik van die ontwikkeling van swart plaaslike owerhede bestudeer word nie aangesien dié twee prosesse onlosmaaklik interverweef is. Die gebrekkige ekonomiese en politieke lewensvatbaarheid van beide stedelike swart gemeenskappe en swart plaaslike owerhede het daartoe bygedra dat laasgenoemde kwalik enige kans gegun is om hetsy ekonomies óf polities te kon oorleef.

In hul stryd teen apartheid het onaanvaarbare omstandighede in die "built environment" ideale geleenthede vir aksioniste geskep en "bewyse" aan hul gebied vir gemeenskapsaksies van politieke mobilisering (passiewe verset) tot 1983 waarna daar in 1984 oorgegaan is tot 'n nie-gewelddadige aanslag van *aktiewe verset*. Alhoewel soos vroeër genoem daar wel sporadiese voorvalle van geweld in die tydperk 1982-84 voorgekom het, was die grootste rolspeler in die inisiëring van versetaksies die UDF en sy filiale wat deurgaans nie-gewelddadige aksieplanne ten uitvoer gebring het.

Die ontwikkeling van swart plaaslike owerhede het deurentyd teenkantiing ontvang, want die *apartheidstelsel* van afsonderlike, rasgebaseerde strukture was geensins aanvaarbaar nie. Daarmee saam het swart plaaslike owerhede en stedelike swart gemeenskappe mekaar wedersyds in die proses van ontwikkeling beïnvloed met spesifieke verwysing na: (1) die onaanvaarbaarheid van swart plaaslike owerhede; (2) verwerping van die stelsel van plaaslike regering vir swartes; (3) gemeenskappe se optrede ten einde swart plaaslike owerhede te vernietig; (4) swart plaaslike owerhede se gebrekkige inkomstebronne; (5) stedelike swart gemeenskappe se sosio-ekonomiese agterstande; en (6) die feit dat swart plaaslike owerhede as 'n fokuspunt in die totale (nasionale) aanslag teen *apartheid* geïdentifiseer is.

Die ontwikkeling van plaaslike regering vir swartes binne die raamwerk van apartheid is 'n aanduiding van die prominensie wat aksioniste aan die aanslag teen swart plaaslike owerhede verleen het, juis om die nasionale doelwit in die tydperk 1982-84 (omverwerping van die nuwe Konstitusie) te verwesenlik. Sedert 1984 toe daar oorgegaan is vanaf passiewe na aktiewe verzet is daar veral onder leiding van die UDF 'n grootskaalse nie-gewelddadige aanslag geloods ten einde hoofsaaklik met swart plaaslike owerhede as fokuspunt te poog om apartheid op 'n nasionale grondslag uit te roei. Die aanslag teen apartheid *per se* kan dus ook nie losgemaak word van die aanslag teen swart plaaslike owerhede in die besonder nie.

Nie-gewelddadige aksie (NGA) teen swart plaaslike regering in die tydperk 1984-90 word vervolgens in Hoofstuk 5 ontleed.

## ENDNOTAS

1. Shubane (1991: 65). Sedert 1972 is die ontwikkeling en administrasie van swart dorpe deur bantoesake administrasierade behartig ingevolge die *Wet op die Administrasie van Swart Sake*, 1971 (Wet No. 45 van 1971). Hierdie rade het later bekend gestaan as ontwikkelingsrade wat in 1986 afgeskaf is ingevolge die *Wet op die Afskaffing van Ontwikkelingsliggame*, 1986 (Wet No. 75 van 1986).
2. Davenport (1991: 1) Aparte woongebiede vir swartes in die vier kolonies is by wyse van die volgende wetgewing afgedwing: *Native Reserves Location Act* (Cape Colony 1902), *Native Locations Act* (Natal 1904), *Orange Free State Municipal Ordinance* (O.F.S. 1903). Die dorpsregulasies van 1899 in Tvl. het gekleurde persone (insluitende swartes) verbied om in blanke gebiede te woon. 'n Munisipale Ordonnansie van 1903 het plaaslike owerhede egter gemagtig om aparte woongebiede (lokasies) vir swartes uit te lê.
3. Swanepoel (1980: 76).
4. Verslag van die *Naturelletwette-kommissie, 1946-1948*. (U.G. No. 28 van 1948), p. 2. Kyk ook Mathewson (1958: 235-236).
5. Verslag van die *Naturelletwette-kommissie, 1946-1948*. (U.G. No. 28 van 1948), p. 2.
6. Die wet is by herhaling aangepas, in 1945 gekonsolideer as die *Naturelle (Stadsgebiede) Konsolidasiewet*, 1945 (Wet No. 25 van 1945) en etlike kere daarna gewysig ten einde tred te hou met die sentrale regering se periodieke beleidsaanpassings ter versterking van *apartheid* (segregasie).
7. Verslag van die *Naturelletwette-kommissie, 1946-1948*. (U.G. No. 28 van 1948), p. 3. Kragtens die *Wysigingswet op Swart wetgewing*, 1964 (Wet No. 42 van 1964) is die woord "Naturel" in alle wette vervang met die woord "Bantoe". Kragtens die *Tweede Wysigingswet op Swart Wetgewing*, 1978 (Wet No. 102 van 1978) is die benaming "Bantoe" weer eens vervang met die woord "Swart".
8. Boonzaier & Sharp (1988: 129).
9. Kotzé (*sine ano*: 284).
10. Aanhef, *Wet No. 45 van 1971*. (Kyk Suid-Afrika, 1971).
11. Mandy (1991: 121).
12. Swanepoel (1980: 151).
13. Shubane (1991: 64).

14. Shubane (1991: 64).
15. *Witskrif oor Verstedeliking* (1986: 53 en 65-66).
16. Poto (1988: 95-103). Kyk ook Humphries (1988: 105-117) en Shubane (1991: 64-77).
17. Poto (1988: 95).
18. Aangehaal deur Riekert (1983: 148).
19. Aangehaal deur Riekert (1983: 148).
20. Poto (1988: 96). Kyk ook Grest (1988: 95-96).
21. Poto (1988: 96).
22. Riekert (1983: 158).
23. Grest (1988: 91).
24. Poto (1988: 96).
25. Poto (1988: 96-97).
26. Riekert (1983: 159).
27. Riekert (1983: 159).
28. Riekert (1983: 159).
29. Riekert (1983: 159).
30. Poto (1988: 97).
31. Riekert (1983: 159). Kyk ook Swilling (1987: 26). Die *Wet op die Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe*, 1984 (Wet No. 4 van 1984) is later gepromulgeer, dog die *Wetsontwerp op die Ordelyke Beweging en Vestiging van Swartes* (1982) is nie goedgekeur nie.
32. Riekert (1983: 159).
33. Poto (1988: 97). Kyk ook Heymans & White (1991: 9-10).
34. Riekert (1973: 129).
35. Poto (1988: 98).
36. Selfregerende gebiede verwys na die destydse tuislande vir swartes wat nog nie onafhanklikheid aanvaar het nie. TBVC-lande het betrekking op Transkei, Bophutatswana, Venda en Ciskei.
37. Amptelike bevolkingsyfers soos verstrek deur die Sentrale Statistiekdiens.
38. South African Institute of Race Relations (1984: 733).
39. South African Institute of Race Relations (1984: 732-733). Hier word onder meer verwys na ouderdomspensioene, oorlogsveteranepensioene, blindes se pensioene en ongeskiktheidspensioene.

40. South African Institute of Race Relations (1984: 243).
41. South African Institute of Race Relations (1984: 241). As gevolg van 'n hoë werkloosheidsyfer, karige inkomstes en armoedigheid wend swartes hulself in 'n hoë mate reeds oor dekades heen tot die informele sakesektor. (Kyk Preston-Whyte, E. & Rogerson C. (1991). Ongelisensieerde, informele handeldryf deur swartes in sowel swart as blanke gemeenskappe is hedendaags steeds 'n algemene verskynsel. Daarmee saam het die taxibedryf 'n uiters gesogte vorm van besigheid onder veral stedelike swartes geword. Die *stokveltradisie* (tradisionele vorm van spaarklubs) word ook steeds met oorgawe in die stede bedryf.
42. Seekings (1988: 204).
43. De Beer (1993: 112). Kyk ook De Beer (1988: 68).
44. Seekings (1988: 205).
45. Seekings (1988: 204). Dit word aanvaar dat die outeur verwys na sowel plakkernedersettings as agterplaasstrukture.
46. Onderhoud gevoer met die Stadsklerk van die voormalige Stadsraad Katlehong.
47. Seekings (1988: 205).
48. Poto (1988: 97).
49. Seekings (1988: 206).
50. Seekings (1988: 206).
51. Seekings (1988: 206).
52. Seekings (1988: 212).
53. Seekings (1988: 212).
54. Seekings (1988: 214). Kyk ook Swilling (1987: 29).
55. Shubane (1991: 68).
56. Shubane (1991: 68).
57. Poto (1988: 99).
58. Shubane (1991: 68).
59. Poto (1988: 103).
60. Poto (1988: 100-101).
61. Poto (1988: 100).
62. Poto (1988: 101).
63. Eie waarneming. Kyk ook Seekings (1988: 211).
64. Seekings (1988: 207).



65. Seekings (1988: 207).
66. Grinker (1986: 39). Groter Soweto verwys na Soweto, Dobsonville en Diepmeadow.
67. Onderhoud gevoer met die Stadsklerk van die voormalige Stadsraad van Katlehong.
68. Onderhoud gevoer met die Stadstesourier van die voormalige Stadsraad van Tembisa.
69. Onderhoud gevoer met die voormalige Senior Direkteur van die Oos-Randse Ontwikkelingsraad.
70. Shubane (1991: 68).
71. Grest (1988: 97-98).
72. Grest (1988: 98).
73. Grest (1988: 98).
74. Shubane (1991: 68).
75. Shubane (1991: 68).
76. Grest (1988: 98).
77. Shubane (1991: 68).
78. Shubane (1991: 68). In hul stryd teen apartheid het aksioniste, ten einde goeie beheer oor hul ondersteuners in stedelike swart dorpe uit te oefen, op grondvlak van straatkomitees gebruik gemaak. Elke swart dorp is in wyke/gebiede verdeel en is daar gepoog om 'n komitee vir elke straat in 'n woongebied aan te wys met verteenwoordiging op wyks-/gebiedskomitees.
79. Grest (1988: 214-215).
80. Grest (1988: 215).
81. Grest (1988: 215).
82. Grest (1988: 110).
83. Grest (1988: 110).
84. Grest (1988: 111).
85. Humphries (1988: 105).
86. Humphries (1988: 105).
87. Humphries (1988: 105). Kyk ook Cameron (1991: 52-59).
88. Humphries (1988: 105). Swart plaaslike owerhede se verteenwoordiging op die latere streekdiensterade ingevolge die *Wet op Streeksdiensterade*, 1985 (Wet No. 109 van 1985) is 'n voorbeeld van dié tipe insluiting.
89. Humphries (1988: 105).
90. Humphries (1988: 105-106).

91. Humphries (1988: 106).
92. Humphries (1988: 106).
93. Seekings (1988: 201-218).
94. Seekings (1988: 201). Kyk ook Swilling (1987: 26).
95. Seekings (1988: 201). In hul stryd teen apartheid het gebrekkige dienste en ontwikkelingstekortkominge in stedelike swart woongebiede daartoe bygedra dat swartes 'n weersin in hul "built environment" gehad het. As gevolg hiervan was daar deurentyd 'n traagheid om te betaal vir dienste wat nie na wense was nie.
96. Seekings (1988: 201-202).
97. Seekings (1988: 202). Kyk ook Kane-Berman (1993: 37).
98. Seekings (1988: 203). Kyk ook Swilling (1987: 26).
99. Kane-Berman (1993: 37). Kyk ook Seekings (1991: 291) en Seekings (1988: 203).
100. Seekings (1988: 204).
101. Seekings (1988: 208). Kyk ook Kane-Berman (1993: 38).
102. Seekings (1988: 208). Kyk ook Grinker (1986: 39).
103. Seekings (1991: 292).
104. Diegene wat die "Freedom Charter" onderskryf het, is in die algemene spreektaal na verwys as "Charteriste"
105. Seekings (1991: 292).
106. Swilling (1987: 26).
107. Swilling (1987: 26). Kyk ook Kane-Berman (1993: 37).
108. Swilling (1987: 26).
109. Swilling (1987: 26).
110. Swilling (1987: 26). Kyk ook Shubane (1991: 68).
111. Swilling (1987: 27).
112. Swilling (1987: 27).
113. United Democratic Front (1983(a)).
114. United Democratic Front (1983(c)).
115. United Democratic Front (1983(d)).
116. Swilling (1987: 28).
117. Inligtingstuk - UDF, *sine ano*.
118. Swilling (1987: 28).
119. Swilling (1987: 28).

120. United Democratic Front (1984).
121. Swilling (1987: 28).
122. Seekings (1991: 291). Kyk ook Seekings (1988: 209).
123. Kane-Berman (1993: 37).
124. Swilling (1987: 28-29).
125. Swilling (1987: 29).
126. Kane-Berman (1993: 37).
127. Swilling (1987: 30).

## HOOFSTUK 5

### SWART PLAASLIKE REGERING IN DIE ERA VAN MASSAMOBILISASIE 1984-1990

#### 1. INLEIDING

Die ANC se strategie om die metodiek van nie-gewelddadige massamobilisasie gelyktydig met sy gewapende stryd in die "liberation struggle" van stapel te stuur, is hoofsaaklik gedurende die periode 1984-1990 toegepas (kyk Hoofstuk 3). Soos in vermelde hoofstuk uitgewys, was die *United Democratic Front* (UDF) en die *Mass Democratic Movement* (MDM) in dié tydperk die vernaamste rolspelers in die toepassing van massamobilisasie, -deelname, -aksie en -verset. Aangesien massamobilisasie as nasionale aanslag teen die apartheidstelsel in 'n hoë mate daarop gefokus was om die apartheidsgestruktureerde swart plaaslike regeringstelsel omver te werp, is dit vir die doeleindes van hierdie hoofstuk nodig om 'n parallelle ontleding te maak van sowel nie-gewelddadige aksie (NGA) as die sentrale regering se reaksionêre optrede. Laasgenoemde was onder andere 'n poging om swart plaaslike owerhede ten alle koste tydens die aanslag in stand te hou. Oor plaaslike regering as teikengebied in die nasionale aanslag sê Grest<sup>1</sup>. (Endnotas verskyn op p. 202).

The crisis of local government is intimately linked with, and forms an important part of, the national crisis in South Africa.

Teen hierdie agtergrond is dit dus ook nodig om die rol (reaksionêre optrede) van Gesamentlike Bestuursentra (GBSe)<sup>2</sup>, Gesamentlike Koördinerende Sentra (GKSe)<sup>3</sup>, ontwikkelingsrade<sup>4</sup>, streeksdiensterade<sup>5</sup>, en provinsiale administrasies<sup>6</sup> gelyktydig met die toepassing van massamobilisasie (NGA) te ontleed.

Die UDF en sy opvolger, die MDM, se optrede in die toepassing van massamobilisasie het soos vroeër aangetoon in vier fases gemanifesteer, te wete (1) "reactive politics"; (2) "community struggle"; (3) "ungovernability"; en (4) "organs of people's power" (kyk Hoofstuk 3). Fase een (reaktiewe politiek) het hoofsaaklik tydens die implementeringsfase van outonome swart plaaslike regering in die tydperk 1982-1984 beslag gekry en staan bekend as

die tydperk van *passiewe* verzet (kyk Hoofstuk 4). Al drie die opeenvolgende fases, te wete "community struggle", "ungovernability" en "organs of people's power," is tydens die era van massamobilisasie gedurende 1984-1990 toegepas wat, in teenstelling met die tydperk van "reactive politics", as 'n tydperk van *aktiewe* verzet uitgesonder word (kyk Hoofstuk 4). Die toepassing van nie-gewelddadige massamobilisasie in die tydperk 1984-1990 het egter tydens al drie die fases van "community struggle", "ungovernability" en "people's power" ook 'n wisselende mate van geweld tot gevolg gehad.<sup>7</sup> Sulke optredes was onder andere die gevolge van intimidasie deur sommige aksioniste en die "...potensiële ploffbaarheid van selfs vreedsame massa-aksies."<sup>8</sup> In die proses het "people's power" deurentyd ter ondersteuning van "community struggle" en "ungovernability" gedien.

Vir doeleindes van die bespreking wat hierop volg, word die aksioniste se toepassing van massamobilisasie ontleed aan die hand van die fases waarin dit veral volgens UDF strategie toegepas is, naamlik "community struggle", "ungovernability" en "organs of people's power". Die sentrale regering se optrede ten einde te probeer verhoed dat swart plaaslike owerhede tydens die aanslag in duie stort, word dus gelyktydig daarmee behandel aangesien dié twee prosesse geïntegreerd is en in der waarheid nie afsonderlik bestudeer kan word nie. In laasgenoemde geval word dan ook gekonsentreer op die onderskeie rolle van GBS's, GK's, ontwikkelingsrade, streekdiensterade en provinsiale administrasies. Die lewensvatbaarheid van sowel swart plaaslike owerhede as stedelike swart gemeenskappe vorm deurentyd deel van die ondersoek.

Die hoofstuk word opsommenderwys afgesluit met 'n omskrywing van die effek van die nie-gewelddadige aanslag op die ontwikkeling van swart plaaslike regering in die tydperk 1984-1990.

## 2. "COMMUNITY STRUGGLE"

"Community struggle" as tweede fase van UDF-strategie, wat so te sê gelyktydig met fase 3 ("ungovernability") geloop het, het 'n aanvang geneem na afloop van die drie-kamer parlementêre verkiesings in Augustus 1984 (kyk Hoofstuk 3). Die "struggle" het bepaalde optredes teweeg gebring wat hoofsaaklik deur plaaslike gemeenskapsorganisasies bekend as

burgerverenigings ("civic associations", of kortom "civics") geïnisieer is en het onder meer boikotte, stakings, wegbly-aksies en verset van plakkergemeenskappe ingesluit.<sup>9</sup>

## 2.1 Burgerverenigings ("Civic Associations")

Tydens die ganse era van massamobilisasie (1984-1990) het "civics" deurentyd 'n prominente rol vertolk ten einde die inwoners van stedelike swart woongebiede op groot skaal tot verskillende vorme van versetakties aan te spoor.<sup>10</sup> Shubane<sup>11</sup> sê in dié verband:

Civics have been a major force in local struggles over the past decade ... More often than not they provided the spearhead for rent or consumer boycotts, and they coordinated resistance against attempts to impose community councils and Black Local Authorities (BLAs) on unwilling townships.

Die oorsprong, vestiging en groei van "civic associations" het sedert die laat sewentiger jare die volgende wending geneem:<sup>12</sup> "Civic associations" het aanvanklik net na die 1976 onluste ontstaan met die samestelling van die *Committee of Ten* (CoT) in Soweto. Die stigting van hierdie komitee is opgevolg met die stigting van die *Cape Housing Action Committee* (CAHAC) en die *Port Elizabeth Black Civic Organization* (PEBCO). Alhoewel daar ook ander burgerorganisasies voor die stigting van CoT bestaan het, het die latere (nasionale) "civic"-beweging eintlik sy oorsprong aan die stigting van bogenoemde drie organisasies te danke gehad. Sedert 1983 is die "civic"-beweging werklik in 'n ware *massa-beweging* omskep. Hierdie transformasie is gelei deur die *Cradock Residents' Association* (CRADORA) tydens die opneem van meeste swart inwoners in gebiedskomitees (kyk Hoofstuk 4). Dit was die begin van 'n aksie waarvolgens gebiedskomitees in verskeie woonbuurte ontstaan het en spoedig, landwyd 'n tipiese eienskap van "civic associations" geword het.

Hierdie omskeppingsaksie in massa-organisasies het plaaslike gemeenskappe daartoe in staat gestel om verskeie veldtogte in die tagtigerjare te loods wat 'n wesenlike invloed op die politieke ontwikkelingsgang in Suid-Afrika sou hê. Veldtogte soos boikotte, stakings en wegbly-aksies is in der waarheid met oorgawe van stapel gestuur eers nadat hierdie organisasies gestig is. Die ontwikkelingsgang van massamobilisasie het egter duidelik laat blyk:

... that the emergence of the civic movement was inextricably tied up with the establishment of the BLAs.<sup>13</sup> [Swart plaaslike owerhede].

Deur "selfbeskikking" aan stedelike swart dorpe in die vroeë tagtigerjare toe te ken, het die sentrale regering die apartheidsbeginsel tot sy logiese laagste vlak deurgetrek. Dit het in praktyk volgens Coovadia<sup>14</sup>, drie bepaalde gevolge gehad wat die groei van die "civic"-beweging breër toelig. Eerstens is swartes as 'n homogene groep gedefinieer en geografies, afsonderlik, weg van blanke woongebiede geakkommodeer. Hierdie gebiedskeiding het uiteindelik dan die maatskaplike basis gevorm vir sterk bewegings wat stedelike apartheid teengestaan het. Tweedens is swart plaaslike owerhede beskou as plaaslike verlengstukke van 'n wit minderheidsregering en op grond daarvan verwerp. Derdens het die ekonomiese nie-lewensvatbaarheid van swart plaaslike owerhede, korrupsie onder raadslede en die hoë koste verbonde aan die lewering van swak dienste gemeenskappe daartoe gedwing "...to organize to secure for themselves what local government was failing to provide."<sup>15</sup>

Die UDF het sedert sy stigting in 1983 'n uitsonderlike bydrae gelewer ten einde die ontwikkeling van die "civic"-beweging op koers te kry wat daartoe bygedra het dat:

... many civic associations have adopted the Freedom Charter as their guiding document. Given the political climate then it is understandable that the civics had an *overtly political character*.<sup>16</sup> (My kursivering).

Sedert die laat sewentiger jare het "civics" nie alleen gemeenskapsrade (verteenwoordigend van stedelike swart gemeenskappe) geopponeer nie, maar ook die wette wat sulke instansies daargestel het teengestaan. So het die *Port Elizabeth Black Civic Organisation* (PEBCO) (later genoem die *P.E. People's Civic Organisation*) byvoorbeeld in 1979 aangedring op 'n enkel plaaslike owerheid vir die totale gemeenskap van Port Elizabeth en die bestaan van gemeenskapsrade verwerp.<sup>17</sup> Dit was dus duidelik dat:

... from their inception civic associations tackled both local problems and issues with national political implications.<sup>18</sup>

Die tweede vorm van "struggle" eie aan "civic" aktiwiteite sedert 1979 was die dialektiese verwantskap tussen die breë politieke stryd en die stryd wat werkers

woonagtig in stedelike swart gebiede op produksievlak ervaar het, want:

... Civic associations broadened their frontiers with campaigns in support of trade union strikes.<sup>19</sup>

"Civics" het die mening gehuldig dat die sosio-ekonomiese probleme wat werkers in hul gemeenskappe in die gesig gestaar het soos byvoorbeeld die onvermoë om heersende huur- en dienstegelde te betaal, die nagevolge was van "... exploitative social relations of production."<sup>20</sup> Die betrokkenheid van "civics" in arbeidsaangeleenthede het die taak om die ekonomiese stryd dus verder as fabriekshekke te voer, bepaald vergemaklik.

Sedert 1984 was die konsep van burgerlike organisasie ("civic organisation") rakende grondvlakgriewe algemeen bekend - 'n organisatoriese prestasie waarop die UDF met sy deeglik nagevorsde opleidingsvermoë en media-uitset op aanspraak kon maak.<sup>21</sup> Die trefkrag van "civics" se bydrae tot massa-aksie sedert 1984 was beduidend, want:

The Vaal Uprising, the 1984 Transvaal Regional Stayaway, the Eastern Cape consumer boycotts of 1985, the Transvaal and OFS rent boycotts, the bus boycotts, local, regional and national stayaways, squatter movements, anti-removal struggles, anti-Black Local Authority campaigns - were all actions that were organised directly or indirectly by civic associations.<sup>22</sup>

Hierdie aksies het 'n bepaalde leierskap na vore gebring:

... that tasted the euphoric power of mass action, was martyred by imprisonment, glorified by the struggle media and built up as heroes by the international press.<sup>23</sup>

Alhoewel die noodtoestand van 1985-86 die "civic"-beweging in 'n mate geaffekteer het, was dit in der waarheid die noodtoestand van 1986-1990 wat "civics" se aktiwiteite in 'n hoë mate gekniehalter het.<sup>24</sup> Volgens Swilling<sup>25</sup> was daar in hierdie opsig drie tendense waarneembaar: eerstens het die aanhouding van "civic"-leierskap tot ineenstorting van sommige "civic"-bewegings gelei en algemene "civic"-aktiwiteite soos vergaderings en verklarings beëindig; tweedens het 'n gemeenskap/straatvlak leierskap, ongeag die verwydering van "civic"-leiers, in sekere gebiede oorgeneem deur eenvoudig "civic"-geïnisieerde strategieë soos huurboikotte onbepaald te handhaaf. Die



"struggle" het gevolglik 'n leefwyse geword; derdens bestaan daar bewyse dat sekere "civics" eintlik sterker geword het in die tydperk 1986-1990. Dit was byvoorbeeld spesifiek die geval in groter stedelike sentra in die PWV (Pretoria, Witwatersrand, Vereniginggebied) waar veiligheidsmagte nie die kapasiteit en vermoë gehad het om verder as die topleiers te reik nie.

In September 1990 het 'n streeksgemeenskapsorganisasie die *Civic Associations of Southern Transvaal* (CAST) sterk op die voorgrond getree.<sup>26</sup> CAST wat hoofsaaklik onder leiding van UDF leiers geopereer het, het byvoorbeeld in 1991 'n veldtog teen blanke plaaslike owerhede begin voer "... want hulle verwerp alle instellings wat 'n eksklusiewe rassebasis het".<sup>27</sup>

In Maart 1992 is die "civic"-beweging nog verder uitgebrei met die stigting van 'n nasionale organisasie bekend as die *South African National Civic Organisation* (SANCO):

... to co-ordinate and represent civic associations on a national level at a time when these bodies were changing from forums of anti-apartheid struggle, which they had been since the early 1980s, to *vehicles for development and local government reform*.<sup>28</sup> (My kursivering).

"Civics" het sedert hul ontstaan deurgaans die verbetering van lewenskwaliteit van elke gemeenskap as 'n geheel as primêre doelwit gestel.<sup>29</sup> Teen die vroeë negentigerjare het die veranderende rol wat "civics" deurloop het, deur dus geleidelik meer op ontwikkeling as protes te konsentreer, duidelik geword toe vasgestel is dat:

... the participation and approval of Sanco or its local affiliate has become vital to any local or national development project and the organisation has representation on a range of development and local government forums.<sup>30</sup>

Hierteenoor het "civics" in hul vroeëre opponering van swart plaaslike owerhede, soos ter inleiding genoem, 'n meer aanvallende houding geopenbaar. "Civics" het selfs so ver gegaan as om raadslede te intimideer ten einde laasgenoemde te dwing om te bedank. Na 1983 het hul die meeste van hul aksies op administrasierade en ander staatsinstellings toegespits. Hierdie optredes het dringende aandag van die owerhede geverg, want:

By means of rent boycotts, education boycotts, and attacks on black councillors, the civic associations challenged the state. These methods were sufficiently dramatic to signal to neighbouring white communities that something was horribly amiss in the townships. In the Eastern Cape, it was the consumer boycotts that jolted the white business establishment and city councils into action, and in the Transvaal, it was the rent boycott that brought the provincial administration into negotiations.<sup>31</sup>

Alhoewel die aksies van "civics" grotendeels 'n nie-gewelddadige inslag gehad het, is dit dus duidelik dat hul ook nie geskroom het om wanneer omstandighede dit sou verg tot geweld oor te gaan nie.

## 2.2 Boikotte

Die vernaamste tipe boikotaksies wat in hierdie tydperk geloods is, was landwye skoolboikotte, verbruikersboikotte en boikotte teen die betaling van huur- en dienstegelde.<sup>32</sup> Die volgende is enkele voorbeelde van tipiese boikotaksies wat in die tydperk 1984-1990 georganiseer is.

Landwye skoolboikotte het in 1983 in Cradock 'n aanvang geneem toe skoliere protes aangeteken het teen die ontslag van ene Matthew Goniwe, 'n plaaslike skoolhoof en UDF-leier.<sup>33</sup> Dié boikot het vinnig landwyd uitgekring en het skoliere onder andere geëis: (1) dat verteenwoordigende studente (skoliere) rade volle erkenning moet geniet; (2) seksuele teistering van vroulike skoliere 'n einde moet kry; (3) lyfstraf afgeskaf word; (4) skoliere in aanhouding vrygelaat word en dat (5) onderwysfasiliteite opgegradeer moet word.<sup>34</sup>

Die skoliere se stryd het in hierdie tydperk onder meer daartoe bygedra dat vakbonde hul steun aan gemeenskapsorganisasies toegesê het, want:

In the Transvaal ... the township crisis and the students' struggle provided the basis for an alliance between the trade unions and *community organisations*, particularly COSAS [Congress of South African Students].<sup>35</sup> (My kursivering).

Skoolboikotte het dus 'n besondere bydrae gelewer tot groter samewerking in stedelike swart woongebiede ter bereiking van bepaalde doelwitte.

Verbruikersboikotte om via die blanke sakektor druk op die regering te plaas, is sedert Maart 1985 ingestel en het geblyk baie suksesvol te wees in die pogings van stedelike swart gemeenskappe om hul plaaslike griewe uit te lig.<sup>36</sup> Eise verbandhoudend met verbruikersboikotte het onder meer behels:

... rent deductions, improved housing, instalment of proper services, deracialisation of trading facilities, withdrawal of troops and the establishment of non-racial municipalities.<sup>37</sup>

Verbruikersboikotte was in 'n stadium uiters effektief aan die Oos-Kaap waar by geleentheid vyftien dorpe gelyktydig geaffekteer is.<sup>38</sup> In Transvaal is hierdie tipe boikotte beter in Pretoria en aan die Oos-Rand georganiseer as byvoorbeeld in Soweto, en was dit duidelik dat boikotte die beste gehandhaaf kon word in gebiede waar straat- en gebiedskomitees sterk ontwikkel was.<sup>39</sup>

Die bykans algehele verbruikersboikot in Port Elizabeth gedurende 1985 is 'n aanduiding van die mag waarop gemeenskapsorganisasies by wyse van massa-organisasie in hierdie opsig beskik het.<sup>40</sup> Verbruikersboikotte is meesal ingestel uit protes teen sekere optredes van blanke owerhede, veral in die gevalle waar dienste opgeskort is.<sup>41</sup> Streekverskille in die handhawing van verbruikersboikotte reflekteer egter ook die wisselende kwaliteit van die UDF-organisasie en invloed gedurende 1985. Vergelyke met die Oos-Kaap en Transvaal was die Front se organisasie in Natal relatief swak behalwe in die gevalle waar boikotte deur vakbonde geïnisieer is.<sup>42</sup>

Boikotte teen die betaling van huur- en dienstegelde (kortom huurboikotte) was egter in die tydperk 1984-1990 seker die mees prominente metode ten einde te poog om die apartheidsgeskoeide stelsel van swart plaaslike regering te vernietig. Die UDF<sup>43</sup> het sy doelwit met huurboikotte gedurende 1986 soos volg geformuleer:

The (rent) boycott is ... part of an attempt to make all the structures of apartheid unworkable. The black local authorities are structures designed to make apartheid work - to make people participate in their own domination by a white minority government. The rent boycott weakens these structures and demonstrates to the government that there can be no taxation without representation and that the people will accept nothing less than majority rule.'

Volgens Chaskalson *et al*<sup>44</sup> het huurboikotte aanvanklik beslag gekry as gevolg van die persepsie dat geen ander vorm van protes in daardie stadium moontlik was in terme van staatsvoorskrifte nie. Hierdie beskouing het twee algemene patrone na vore gebring. Die eerste reeks boikotte (1984 en 1985) was merendeels 'n morele aksie teenoor plaaslike owerhede rakende spesifieke optredes (dienste) wat aan die betaling van huurgelde gekoppel kon word. Die gewilde slagkreet in dié tyd bekend as '*asinamali*' (ons het nie geld nie) is gewysig na een van '*asinamali asibadali*' (ons betaal nie huurgeld nie).<sup>45</sup> Die eerste huurboikotte is deur sowel aksioniste as die meerderheid inwoners in stedelike swart gemeenskappe ondersteun ten einde primêr te poog dat verhogings in huurgelde teruggehou word óf dat bestaande huurgelde verlaag word.<sup>46</sup> Latere huurboikotte is egter doelgerig op grond van *nasionale politieke protes* georganiseer, want:

... boycotts were organised as explicitly tactical or strategic weapons, developed in the face of repression of alternative forms of organised political protest.<sup>47</sup>

Huurboikotte in die Vaaldriehoek (September 1984) en Mamelodi (Pretoria) (November 1985) is ingestel nadat vreedsame demonstrasies teen voorgestelde verhogings in huurgelde met geweld deur die polisie beëindig is.<sup>48</sup> In beide gevalle het die protes primêr gesentreer rondom voorgestelde verhogings in huurgelde en was daar nog geen algehele boikot in die vooruitsig gestel nie. Aanvanklik het die organisasie rakende huurboikotte spesifiek gefokus op plaaslike griewe van dorp tot dorp gewissel. In daardie stadium was huurboikotte ook nog nie aan nasionale politieke doelwitte gekoppel nie, soos blyk uit die volgende aanhaling:

National political organisations played no role in these earlier boycotts. The United Democratic Front (UDF) for instance, played no apparent role despite a resolution at its first national conference in August 1983, 'that the rents must be subsidised and fixed at prices people can afford.'<sup>49</sup>

Sedert 1986 het die situasie egter geheel en al verander, want gedurende die eerste paar maande van dié jaar het die UDF talle nasionale vergaderings van "civics" belê waartydens besluit is om huurboikotte as 'n *algemene* wapen van protes aan te wend.<sup>50</sup> Meeste boikotte is deur UDF-aksioniste rondom nasionale eise geïnisieer alhoewel dit

oorwegend ingestel is in dorpe waar plaaslike griewe rakende die betaling van huurgelde reeds boikotaksies tot gevolg gehad het.<sup>51</sup> Huurboikotte is dus voortaan as 'n nasionale aanslag geloods ten einde swart plaaslike regering te probeer vernietig ter bereiking van 'n nasionale politieke doelwit te wete meerderheidsregering ("majority rule").

In Soweto is die boikot hoofsaaklik deur die goed georganiseerde netwerk van straatkomitees in samewerking met die *Soweto Civic Association* (SCA) beheer.<sup>52</sup>

Aanvanklik was die huurboikotte hoofsaaklik beperk tot Groter Soweto<sup>53</sup> en Lekoa<sup>54</sup> in die Vaaldriehoek. Die boikotte het egter ook na die Noord-Vrystaat, Oos-Transvaal en veral na die Oos-Rand versprei waartydens heelwat swart plaaslike owerhede aan hierdie tipe aanslag blootgestel is.<sup>55</sup> Vroeg in 1990 is die ANC gerugsteun deur verskeie "civic associations", suksesvol in hul pogings om inwoners tot 'n algehele boikot van huur- en dienstegelde in stedelike swart woongebiede regdeur Transvaal aan te spoor.<sup>56</sup> Mandy<sup>57</sup> omskryf die afname in betalings as dat:

The percentage of charges collected, which had previously varied from 60 per cent to nearly 100 per cent in various BLAs [swart plaaslike owerhede], often dropped to under 20 per cent and in some cases far lower.

Die tydperk van die aanslag van huurboikotte het drie bepaalde fases deurleef wat volgens Swilling *et al*<sup>58</sup> geduur het van September 1984 tot met die afkondiging van 'n landwye noodtoestand teen die middel van 1986. In hierdie periode het twee grootskaalse langtermyn boikotte 'n aanvang geneem, te wete in die Vaal-gebied (September 1984) en Soweto (Junie 1986). Ander kleinere dorpe het geleidelik ook huurboikotte van stapel gestuur wat daartoe bygedra het dat huurboikotte teen Junie 1986 landwyd reeds in vyftig stedelike swart dorpe in swang was.

Die tweede fase het geduur vanaf die aanvang van die noodtoestand (1986) tot laat in 1989. Tydens hierdie fase het heelwat inwoners in kleinere dorpies waar huurboikotte geheers het egter weer begin om hulle huur- en dienstegelde te betaal aangesien sekuriteitsmaatreëls die meeste "civics" tydelik van aktiewe gemeenskapslewe weerhou het. In groter gebiede soos Soweto het die boikot nietemin weer momentum gekry.

Die derde fase het begin nadat die noodtoestand teen die einde van 1989 afgeskaf is. Die vrylating van politieke aangehoudenes en die toespraak deur Staatspresident F.W. de Klerk op 2 Februarie 1990 rakende die ontbanning van verbode organisasies het plaaslike aksioniste opnuut tot verdere optrede aangespoor. Teen hierdie agtergrond het die boikot weer eens landwyd uitgebrei vanaf vyf en dertig dorpe in Januarie 1990 tot nege en veertig dorpe in Julie 1990.

Algemeen gesproke het huur- en dienstegeld boikotte drie bepaalde aksies tot gevolg gehad:

- \* Dit het by wyse van aggressiewe dwangmaatreëls 'n beleidsraamwerk daargestel wat rondom die *Soweto People's Delegation* se vyf beleidsbeginsels gesentreer het, te wete die afskryf van agterstallige huurgelde, die oorplasing van huise aan inwoners, die behoefte om dienste op te gradeer, bekostigbare dienstegelde, skepping van 'n enkel belastingbasis en die daarstelling van 'n nie-rassige en demokratiese munisipaliteit.
- \* Dit het die ekonomiese krisis van stedelike swart woongebiede vererger en hul fiskale nie-lewensvatbaarheid krities blootgestel.
- \* Dit het verhoed dat *ad hoc*-verbeteringsmaatreëls soos oorbruggings-finansiering en heffings van streekdiensterade daartoe kon bydra om swart plaaslike owerhede van fiskale ineenstorting te red.<sup>59</sup>

Die druk wat landwyd by wyse van huur- en dienstegeldboikotte toegepas is, het teen die middel van 1990 dan tot gevolg gehad dat:

... all levels of government acknowledged that the local government system faced an immediate fiscal crisis that was beginning to result in service cuts, as well as a more fundamental structural crisis that called into question the viability of the system as a whole.<sup>60</sup>

In teenstelling met verbruikersboikotte, wat hoofsaaklik daarop gemik was om druk op die owerheid te plaas via middelklas blanke handelsbelange, was huurboikotte 'n direkte uitdaging wat tot die owerheid gerig is. Dit het die fiskale grondslag vir die administrasie van stedelike swart woongebiede ondermyn en volle ondersteuning van sowel vakbonde as gemeenskapsorganisasies geniet.<sup>61</sup> In die proses is die ekonomiese lewensvatbaarheid van stedelike swart gemeenskappe en die politieke lewensvatbaarheid van swart plaaslike owerhede dus 'n verdere knou toegedien.

### 2.3 Stakings en wegbly-aksies

Die metodiek van stakings en wegbly-aksies is ook met hoë intensiteit tydens die nie-gewelddadige aanslag van 1984-1990 aangewend. Twee van die mees beduidende stakings het in 1987 plaasgevind toe twintigduisend spoorwegwerkers (lede van die *South African Railways and Harbours Workers Union*) (SARHWU) vir langer as twee maande gestaak het, asook toe driehonderd en veertigduisend mynwerkers (lede van die *National Union of Mineworkers*) ((NUM) in 'n drie weke geskil met die Kamer van Mynwese betrokke was.<sup>62</sup>

Op die terrein van swart plaaslike regering het werknemers van die *South African Black Municipal and Allied Workers Union* (SABMAWU) gedurende 1985 en 1986 periodieke stakings in Katlehong, Diepmeadow, Soweto, Kagiso, Dobsonville, Tokoza en Tembisa aan die Witwatersrand georganiseer.<sup>63</sup>

Die Tembisa staking is byvoorbeeld georganiseer nadat werknemers van die Stadsraad van Tembisa kennis gekry het dat hul geen betaling sou ontvang vir twee dae van wegbly-aksies gedurende 28 April 1986 en 14 Mei 1986 waaraan hul deelgeneem het nie.<sup>64</sup> Na drie weke was dit duidelik dat die gemeenskap hulle volle steun aan die werknemers toegesê het, want:

A Workers Action Committee, comprising members from a number of different community groups, the Tembisa Civic, the Tembisa Working Committee, and some AZAPO members was set up to help coordinate support for the striking workers. Students and youth played a role as well, offering to help clear the township of piling rubbish and sewerage.<sup>65</sup>

Die fisiese effek van die staking asook die feit dat daar nie aan stakers se eise tydens onderhandelings toegegee kon word nie, het munisipale werksaamhede in Tembisa so te sê tot stilstand gebring en uiteindelik tot vele bedankings onder raadslede gelei.<sup>66</sup>

Markham<sup>67</sup> omskryf die mag waaroor munisipale werknemers in hierdie opsig beskik aan die hand van die volgende blootstelling wat hul geniet:

Their role as providers of "services" to the community is increasingly being interpreted in a manner which takes account of the needs of the community first, not their bosses. Workers are beginning to understand the impact of such services on the community and are now beginning to appreciate this responsibility.

In aansluiting by stakings was wegbly-aksies ook 'n bekende metode van massamobilisasie in die tydperk 1984-1990. 'n Massa wegbly-aksie gedurende November 1984 in Transvaal het byvoorbeeld 'n tydvak van stewige werksverwantskappe tussen gemeenskapsorganisasies, skolierebewegings en vakbonde ingelui.<sup>68</sup> Dié wegbly-aksie wat deur agthonderdduisend werkers en vierhonderdduisend skoliere ondersteun is, is georganiseer uit protes teen weermagbesetting van woongebiede en ook as ondersteuning vir skoliere se opvoedkundige eise. Op hierdie wyse is daar dus oor 'n wye front saamgespan ten einde *nasionale aksies* van massamobilisasie te loods.

'n Landwye wegbly-aksie op 1 Mei 1986 ter ondersteuning van "Werkersdag" is 'n tipiese voorbeeld van die wyse waarop werkers, studente en gemeenskapsorganisasies saamgewerk het ten einde te eis dat 1 Mei as 'n openbare vakansiedag erken word. Cobbett & Beitel<sup>69</sup> stel dit soos volg:

In the largest stay-away in South African history, a minimum of 1,500,000 workers celebrated the hundredth anniversary of International Labour Day, and were joined by thousands of students and community members nationwide. The call for May Day as a public holiday was a demand that emanated from the broad union movement ...

Uit protes teen "blanke" verkiesings is landwye wegbly-aksies op 6 Mei 1987 georganiseer en weer eens op 6 September 1989 waaraan onderskeidelik eenmiljoen en tweemiljoen werknemers deelgeneem het.<sup>70</sup>

Die onderliggende redes vir wegbly-aksies (soos dié hierbo na verwys) kan ook direk herlei word na die onaanvaarbaarheid van regeringsbeleid en die gebrek aan politieke verandering, want:

... stay-aways crystallised the central contradiction of state policy - the liberalisation of the industrial relations system without meaningful political and social change<sup>71</sup>



Die tipe massa-optredes (soos hierbo uiteengesit) het baie aksioniste saamgetrek wat 'n keerpunt in swart protes teweeggebring het. Swilling<sup>72</sup> toon aan dat hierdie "aanslag" alle sektore van stedelike swart woongebiede gemobiliseer het insluitende die jeug en ouer inwoners. Daarmee saam het vakbonde en politieke organisasies ook tot gekoördineerde optrede oorgegaan welke aksies almal saam getoon het dat:

... they were called in support of demands that challenged the coercive, urban and educational policies of the apartheid state; and they gave rise to ungovernable areas as state authority collapsed in many townships in the wake of the resignation of black local authority councillors.<sup>73</sup>

Goed georganiseerde massamobilisasie het die regering in hierdie tydvak dus geen alternatief gelaat as om sy apartheidsbeleid drasties te hersien nie.

#### 2.4 Plakkergemeenskappe

Die rol wat plakkergemeenskappe en informele nedersettings in die "struggle" tydens die era van massamobilisasie gespeel het kan in 'n hoë mate direk aan huurboikotte en die nuwe-effekte daarvan gekoppel word.<sup>74</sup> Vir eers moet daar duidelik onderskei word tussen plakkery ("squatting") en informele nedersettings ("informal settlements") wat Oosthuizen<sup>75</sup> soos volg omskryf:

The main distinction between "squatting" and "informal settlement" lies in the fact that "squatting" has an element of *illegality* in contrast with "informal settlement" which has no illegality, but where minimum standards are applied in the settlement process. This illegality usually lies in occupation of land or buildings and in non-compliance with standards or structures.

De Beer & Swanepoel<sup>76</sup> toon aan dat plakkery en veral agterplaasplakkery 'n ernstige probleem gedurende die tagtigerjare geword het. In die laat tagtigerjare het agterplaasplakkery byvoorbeeld drasties toegeneem. Die situasie het egter spanning geskep aangesien talle verhuurders die huur- en dienstegeldboikot ondersteun het, maar intussen steeds "huurgeld" van die plakkers in hul agterplase geëis het. Hierdie optrede het tot gevolg gehad dat groot getalle agterplaasplakkers spontaan op oop terreine aangrensend tot swart woongebiede begin plak het. Politieke spanning het egter ook deel van dié nuutgevonde plakkery uitgemaak, want:

Land invasions by backyard shack residents, who occupied land around townships, were a response not only to the housing shortage, but also to the political tensions which had emerged within townships and within township political organizations.<sup>77</sup>

Sulke plakkerkonsentrate kan uiteraard maklik vir enige vorm van aksionêre optrede gemobiliseer word ... "if these masses are deliberately manipulated by outside organisations and their propoganda".<sup>78</sup>

Enkele voorbeelde van plakkergemeenskappe en informele nedersettings se betrokkenheid by die "struggle" met spesifieke verwysing na die Witwatersrand is te vind in die wyse waarop hulle aktief in Tembisa, Tokoza en Katlehong gefigureer het.<sup>79</sup>

Twee van die mees prominente gemeenskapsorganisasies in Tembisa, te wete die *Tembisa Residents Association* (TRA) en die *Tembisa Civic Association* (TCA) het byvoorbeeld sedert die laat tagtigerjare ongekende steun uit die dorp se plakkerkonsentrate geniet. Alhoewel die steun hoofsaaklik op grond van die toe reeds twee jaar oue huurboikot georganiseer is, was die plakkergemeenskappe via hierdie twee organisasies besonder aktief in algemene behuisingsaangeleenthede betrokke. Lede was byvoorbeeld instrumenteel daarin om periodiek, openbare bewussyn aangaande behuisingsaangeleenthede aan te wakker. Talle plakkers het ook in een of ander stadium op die *Tembisa Anti-Eviction Committee* gedien. Hierdie komitee het op sy beurt homself weer periodiek op die howe beroep ter ondersteuning van Tembisa inwoners wat uitsettingsbevele/aksies in die gesig gestaar het.

Informele nedersettings in Tokoza en die aangrensende Katlehong het vir 'n hele aantal jare grootskaalse vyandigheid teenoor swart plaaslike owerhede, amptenare en veral raadslede geopenbaar. Hierdie ingesteldheid het hoofsaaklik gesentreer rondom hoë huurtariewe, gebrek aan infrastruktuur, uitsettings, korrupsie en die afbreek van plakkerstrukture deur die owerhede wat by geleentheid selfs geweld tot gevolg gehad het. Insidente van hierdie aard het in beide dorpe tot die stigting van plakkerkomitees gelei. Dié komitees wat as spreekbuise vir die plakkergemeenskappe moes dien, is egter voortdurend onder hoë druk geplaas deur sowel die owerheid as die plakkers self.

In Tokoza het dit tot gevolg gehad dat tien lede van die plakkerkomitee by geleentheid gearrester en aangekla is vir intimidasie en die bevordering van "onregeerbaarheid" in die vorm van alternatiewe strukture soos volkshowe<sup>80</sup> ("people's courts").

Die betrokkenheid van plakkergemeenskappe en informele nedersettings by groot-skaalse aksionêre optrede vorm dus deel van nie-gewelddadige aksie (NGA) teen swart plaaslike owerhede aangesien die meeste van hul griewe juis teen plaaslike owerhede gemik was. Dat hul bydrae redelik omvangryk was spreek uit die feit dat in 1989 daar ongeveer 1,2 miljoen mense in plakkertoestande in Transvaal gewoon het waarvan ongeveer 80% in die PWV gebied gesetel was.<sup>81</sup>

## 2.5 Reaksie van die owerheid

Van al die bogenoemde aksies was die boikotte van huur- en dienstegelde ongetwyfeld die metode wat die grootste impak gehad het. Alhoewel die staat geen oorhoofse plan geformuleer het ten einde die boikotte teë te werk nie, het sy Gesamentlike Bestuursentra (GBSe) tog 'n belangrike bydrae gelewer om aksioniste tot ander insigte te probeer bring.<sup>82</sup> Swart plaaslike owerhede het op hul beurt ook bepaalde optredes bewerkstellig waardeur gepoog is om die boikotte te bekamp.<sup>83</sup> Vir doeleindes van die bespreking wat hierop volg, word 'n onderskeid getref tussen reaksies van die sentrale owerheid (GBSe) en dié van swart plaaslike owerhede.

### 2.5.1 Gesamentlike Bestuursentra (GBSe)

Die sentrale owerheid se reaksie het sowel 'n *sekuriteitsbenadering* as 'n *konstitusionele* oftewel *politieke* benadering ingesluit.<sup>84</sup> Die argitekture van die sekuriteitsbenadering, te wete die Verdedigingsmag, die Polisie, Nasionale Intelligensiediens en die Staatsveiligheidsraad het in die eerste instansie 'n duidelik omskrewe teen-rewolsonêre strategie gevolg. Hierdie strategie het primêr ten doel gehad die fisiese oorlewing van owerheidstrukture wat die swart plaaslike owerhede ingesluit het.<sup>85</sup> Daar is verder van die veronderstelling uitgegaan dat sodra die onmiddellike veiligheidsbedreiging geneutraliseer is daar voortaan 'n konstitusionele benadering gevolg kon word.<sup>86</sup> Die staat se teen-rewolsonêre strategie rakende swart plaaslike

owerhede was dus primêr daarop gefokus om te verseker dat die netwerk van swart plaaslike owerhede die aanslag oorleef en ineenstorting voorkom. Gesien in hierdie lig het die afkondiging van twee landwye noodtoestande in 1985 en 1986<sup>87</sup> minder te doen gehad:

... with issues of broader national security than with ensuring the survival of the black local authorities in the post-1984 period as instruments of civic administration and government.<sup>88</sup>

In terme van die teen-rewolusionêre strategie wat deur die veiligheidsmagte nagevolg is, was die onmiddellike doelwit dus om wet en orde te herstel. Hierna kon die proses van politieke, ekonomiese en maatskaplike heropbou begin ... "aimed at winning the "hearts and minds" of township residents".<sup>89</sup>

Die hoofforum vir hierdie strategie was die Nasionale Bestuurstelsel (NBS) wat uit 'n landwye netwerk van Gesamentlike Bestuursentra (GBSe) bestaan het en aan die Staatsveiligheidsraad ('n kabinet-subkomitee) verantwoording moes doen.<sup>90</sup> Die NBS:

... began exerting its power and influence during the nationwide urban revolt of 1984-86, initially as a way of trying to restore 'law and order', and then as a longer-term mechanism for implementing new policies and controls to restabilise urban areas.<sup>91</sup>

Alhoewel die NBS primêr 'n veiligheidstruktuur was wat redelik onderdrukkend moes optree, was dit egter nie sy enigste verantwoordelikheid nie, want veiligheidsmagte het ook gepoog om beheer te herwin:

... through a combined process of repression and selective upgrading. The joint management centres ... are identified as the means through which this process of restabilisation takes place.<sup>92</sup>

GBSe is in 'n verskeidenheid van streke saamgestel uit plaaslike verteenwoordigers van die verskillende veiligheidsmagdepartemente, geselekteerde ander staatsdepartemente, verteenwoordigers van plaaslike owerhede en enkele verteenwoordigers uit die private sektor.<sup>93</sup>

GBSe was nie landwyd ewe aktief nie. Humphries<sup>94</sup> sê in dié verband:

Although difficult to evaluate, it would seem that the joint management centres [GBSe] regard their activities as more important in those areas where the local authorities have collapsed.

Die veranderende rol van GBSe deur geleidelik meer welvaartsgerig op te tree, het sedert 1986 die volgende ontwikkelingsgang getoon:<sup>95</sup>

Gedurende 1986 het die veiligheidsmagte landwyd vier en dertig stedelike swart woongebiede as "hoë risiko" veiligheidsgebiede geïdentifiseer. Dié dorpe is as sogenaamde "oliekolle"<sup>96</sup> uitgesonder waar veiligheidsmagte by wyse van 'n gekombineerde optrede rakende onlusbeheer en selektiewe opgradering gepoog het om wet en orde te herstel. GBSe wat vir dié doel ten opsigte van elke dorp gevestig is, was dan verantwoordelik om alle aksies rakende normalisering en stabilisering te koördineer. In die proses het GBSe 'n aantal interverwante funksies geïdentifiseer wat onder meer koördinering van veiligheid, welsyn en finansies, versameling en monitering van inligting, hervestiging van swart plaaslike regering en kommunikasie-aksies ingesluit het. Veiligheidsmagte se optrede op grondvlak is deur middel van 'n gesamentlike operasionele sentrum (GOS) in elk van die vier en dertig swart dorpe beheer wat terselfdertyd as die hoofkwartier van alle veiligheidsmagte vir dié doel in vermelde dorpe gedien het. GBSe se veiligheidskomitees was verantwoordelik om die veiligheidsoffensief oftewel die *harde* teenaanslag ("hard war") te bestuur terwyl welvaartskomitees dieselfde verantwoordelikheid rakende die *sagte* teenaanslag ("soft war") naamlik welvaartsopheffing gehad het. Veiligheidsoptrede het ingesluit padblokkades, patrolling, huis tot huis ondersoeke en die monitering van alle vorme van organisering in swart dorpe:

... including political, civic, youth, trade union, shop-steward and women's structures, as well as all cultural, religious, sporting and business bodies.<sup>97</sup>

Welvaartskomitees daarenteen het verskeie opgraderingsprojekte gekoördineer wat ingesluit het:

... the purchase of urban land for black development; differentiated housing schemes; the provision of infrastructure (roads, drainage, street lighting) and services (electricity, water, sewerage); the building of schools, sports stadiums and parks; and the improvement of transport networks.<sup>98</sup>

GBSe het verder ook 'n bydrae gelewer om fondse te genereer vir opgraderingsaksies wat in die naam van swart plaaslike owerhede uitgevoer is en:

... they have also engaged in a systematic campaign to break the rent boycotts which have paralysed the councils ...<sup>99</sup>

Amptenare verbonde aan ontwikkelingsrade en swart plaaslike owerhede asook verskeie ander departemente het in dié proses geleidelik 'n groter bydrae in GBSe gelewer aangesien hulle bepaalde leiding ten opsigte van ontwikkelingsprojekte moes neem.<sup>100</sup>

Een van die bekendste voorbeelde waar 'n GBS daadwerklik tot die stryd toetree het ten einde totale ineenstorting van plaaslike owerheidsdienste wat gelewer word te voorkom, was die staat se betrokkenheid in Alexandra swart woongebied (Sandton). Humphries<sup>101</sup> gee die volgende beskrywing van die rol wat die GBS in Alexandra gespeel het:

Die Stadsraad van Alexandra het in Mei 1986 in duie gestort, dog het die veiligheidsmagte reeds in Februarie 1986 die dorp beset ten einde wet en orde te herstel en beheer oor die massas te verkry. Hierna is opposisiegroepe geneutraliseer en 'n GBS vir Alexandra in Augustus 1986 gestig.

Die GBS het onmiddellik 'n ondersoek gedoen aangaande gemeenskapsgriewe en by wyse van 'n gekoördineerde hervormingspoging spesifieke aandag aan infrastruktuur-behoefte in die dorp geskenk. Verskillende vorme van ontwikkeling wat Alexandra langs hierdie weg in dié tyd beskore was, het ingesluit die voorsiening van 'n poskantoor, vier primêre skole, een sekondêre skool, 'n kliniek, bewaarskole, 'n stormwater- en rioleringsstelsel, asook sportfasiliteite. 'n Effense verbetering in die betaling van huurgelde wat hierna gevolg het, kan dus moontlik in 'n mate toegeskryf word aan die fisiese ontwikkeling wat dié dorp onder leiding van die GBS beleef het.

Alexandra is egter 'n relatiewe klein gemeenskap vergeleke met ander swart dorpe aan die Witwatersrand en dit is te betwyfel of die sentrale owerheid oor genoegsame vermoë (personeel en fondse) beskik het om dieselfde mate van sukses in groter stedelike sentra te kon hê.

Ontwikkeling in stedelike swart dorpe wat via GBSe daargestel is, was nietemin deurgaans daarop gefokus om die *veiligheidsituasie* in swart dorpe te normaliseer asook 'n poging om kredietwaardigheid aan swart plaaslike owerhede te laat verleen.

Die Nasionale Bestuurstelsel waarvan GBSe die kern op streekvlak uitgemaak het, is aan die einde van 1989 vervang met 'n Nasionale Koördineringsmeganisme.<sup>102</sup> Voortspruitend daaruit is GBSe op streekvlak vervang met Gesamentlike Koördinerende Sentra (GKSe) wat hoofsaaklik 'n *welvaartsvoorkoms* gehad het met so te sê geen formele sekuriteitsbenadering soortgelyk aan dié van GBSe nie. Vergeleke met hul voorgangers het GKSe sedertdien egter geen noemenswaardige bydrae gelewer nie. Dit is omskep in 'n vrywillige, plaaslike, koördineringsstelsel tussen staatsdepartemente, plaaslike owerhede en die privaatsektor. Die stelsel is egter nie afdwingbaar nie en rolspelers kan spontaan daaraan deelneem indien so verkies.<sup>103</sup>

## 2.5.2 Swart plaaslike owerhede

Die eerste formulering van 'n strategie om huurboikotte teë te werk is in November 1985 deur 'n plaaslike owerheid te wete die Stadsraad van Lekoa goedgekeur.<sup>104</sup> Volgens Chaskalson *et al*<sup>105</sup> het die inisiërende stappe van plaaslike owerhede op plaaslike vlak in twee kontrasterende benaderings gemanifesteer:

- \* bespreking met die inwoners of tegemoetkoming in die oortuiging dat aanpassings in huurtariewe geregverdig is en slegs verduidelik hoef te word. Hierdie aksies word verder gekoppel aan die belang daarby om konflik en geweld te voorkom; en
- \* dwangmaatreëls, met die oog daarop om huurboikotte te beëindig - by wyse van uitsettings en die ontplooiing van veiligheidsmagte.

Oor die algemeen het plaaslike owerhede veral gedurende 1984-1985 gehuiwer om die tweede benadering te volg.<sup>106</sup> Dit word aanvaar dat die plofbare situasie in swart dorpe

(wat die noodtoestand van 1985-86 voorafgegaan het) sodanige optrede gedikteer het. Die Stadsraad van Lekoá het byvoorbeeld eers in Augustus 1986 met uitsetaksies begin, bykans twee jaar nadat die boikot 'n aanvang geneem het. In Oos-Transvaal en ook in Tumahole (Parys) het amptenare ewe-eens ongeveer vyftien maande gewag voordat die eerste nie-betalers uit hul huise gesit is.<sup>107</sup> Uitsettings in Soweto het ook in 1986 momentum gekry wat in sommige gevalle in straatgevegte ontaard het en tot lewensverlies gelei het.<sup>108</sup> In al hierdie gevalle het die owerhede egter heelgou hul uitsettings opgeskort in afwagting van hofuitsprake ten einde die regsgeldigheid van hul optrede te toets. Die faktore wat die uitslag hiervan beïnvloed het, te wete: (1) amptenare se wanvertolking van die huurboikotte; (2) amptenare se besorgdheid om gewelddadige konfrontasie te voorkom; en (3) die wetlike swak posisie waarin swart plaaslike owerhede verkeer het, word vervolgens bespreek:<sup>109</sup>

#### 2.5.2.1 Die owerheid se analise van die huurboikotte

Afgesien van 'n lang geskiedenis van teenkanting rakende enige verhogings in huurgelde het staatsamptenare die blaam vir alle vorme van protes, insluitende huurboikotte, voor die deur van agitators en intimideerders gelê. Hulle kon nie aanvaar dat huurtariewe bo die vermoëns van die meeste inwoners was nie. Amptenare kon nie verstaan waarom daar massaverset teen die voorgestelde verhogings in huurgelde was nie, omrede hulle nie die politieke dimensie (anti-apartheid) reg geïnterpreteer het nie. Verhogings is as normaal beskou ten einde in die behuisingsbehoefte en dienste waarop inwoners aanspraak maak te voorsien.

Vir 'n geruime tyd het die staat huurboikotte beantwoord met die siening dat inwoners geen probleme sou hê om hul huurgeld te betaal indien hulle nie geïntimideer of verkeerd ingelig was nie. Om hierdie rede het die owerheid alternatiewe moontlikhede ondersoek vir die betaling van huurgeld sonder intimidasie, toegestem tot onderhandelings en deurlopend via die pers die noodsaaklikheid vir verhogings in huurgelde bekend gestel.

Aanvanklik het die owerhede hulself daarvan oortuig gehou dat onderhandelings rakende die betaling van huurgelde tog sou slaag en derhalwe geen stappe voor November 1985 (Lekoá) geneem om wanbetalers uit hul huise te sit nie.



### 2.5.2.2 Vrees vir konflik

Die vrees om enige verdere gewelddadige konflik uit te lok was 'n verdere faktor in die staat se teensinnigheid om met dwangmaatreëls te reageer. Meeste van die verhogings wat teen die middel van 1984 aangekondig is, is net na die Vaal-onluste in 1984 opgeskort.

Die vrees vir verset het ook die staat se pogings om huurboikotte via die howe tot 'n einde te bring verhinder, aangesien grootskaalse uitsettings heel maklik konfrontasie tot gevolg kon hê.

### 2.5.2.3 Wetlike leemtes

Die staat se huiwering om te drasties op te tree het ook verband gehou met sy gebrek aan sukses ten einde die strafhowe te gebruik om uitsettings af te dwing. Dit wil egter voorkom asof amptenare nie bewus was van die wetlike leemtes in hul mondering voordat hulle uitsettingsaksies in die howe getoets is nie.

Die situasie waarin plaaslike owerhede hulself bevind het, was dat nie een van dié wat deur die pre-1986 huurboikotte geaffekteer is regtens daartoe bevoeg was om agterstallige huurgelde te vorder of uitsettings af te dwing nie. Ten einde verhogings in huurgelde wetlik af te dwing, was ontwikkelingsrade en plaaslike owerhede daartoe verplig om voorgestelde verhogings in ten minste twee dagblaaie af te kondig, 'n dertig dae tydperk vir enige besware toe te laat, besware te oorweeg, die verhogings aan die minister voor te lê waarna dit dan in die staatskoerant afgekondig moes word.<sup>110</sup> Geeneen van die voorgestelde 1984-85 verhogings wat huurboikotte tot gevolg gehad het, het hieraan voldoen nie. Voorts is vasgestel dat etlike swart plaaslike owerhede nagelaat het om enige verhogings sedert die laat sewentigerjare in die staatskoerant te laat afkondig. Selfs toe daar met huurboikotte 'n aanvang geneem is, het plaaslike owerhede redelik stadig gereageer ten einde hul wetlike posisie reg te stel. Die Lekoa Stadsraad se strategie vir die invordering van agterstallige huurgelde is tipierend van hierdie ingesteldheid:

... the Lekoa Town Council's 'Strategy for the Collection of Arrear Rentals and Service Charges', dated 1 November 1985, included the directive:

- 1.14 Arrange for tariffs of rented houses in the area of jurisdiction to be approved by the Minister.
  - investigate the legality of declared rental and the necessity for declaration.<sup>111</sup>

Amptenare wou aanvanklik nie aanvaar dat die huurboikotkwessie in der waarheid 'n nasionale politieke aangeleentheid geword het nie. Daar was nie begrip vir die feit dat deelname aan 'n suksesvolle boikot ook inwoners wat voorheen passief was kon radikaliseer nie. Teen hierdie agtergrond het sowel ontwikkelingsrade as plaaslike owerhede later tog moes vasstel dat:

Even the first rent boycotts, which responded to specifically local grievances, involved organisers linked to national or regional political structure. *National political themes were thereby incorporated into local political consciousness.* (My kursivering).<sup>112</sup>

Aan die einde van 1990 het die owerhede besef dat huurboikotte en die implikasies daarvan ongetwyfeld 'n nasionale aanslag geword het en gevolglik oorgegaan tot 'n fase van onderhandeling ten einde te poog om die boikotte te beëindig.<sup>113</sup> Die onderhandelingsfase word in Hoofstuk 6 uiteengesit.

### 3. "UNGOVERNABILITY"

Sedert laat 1984 het stedelike swart dorpe teen 'n vinnige tempo plekke geword waarin normale regering bykans onmoontlik was.<sup>114</sup> Die eerste paar maande van 1985:

... amounted to urban civil warfare. The state was forced to admit it had lost control of many townships and declared a state of emergency in July 1985. This marked the beginning of the third phase of UDF politics [onregeerbaarheid].<sup>115</sup>

### 3.1 Die onrus-siklus

Volgens Hough kan die onrus-siklus wat in 1984 begin het aan die volgende prominente insidente geëien word:<sup>116</sup> Tussen Maart en September 1984 het veertien swart plaaslike owerhede aan die Witwatersrand verhogings in huur- en dienstegelde aangekondig. Gedurende die tweede helfte van die jaar het protes teen dié verhogings, gekoppel aan onderwys en politieke griewe ernstige onluste in die Vaaldriehoek tot gevolg gehad. Tydens die onluste het vier raadslede in die Vaaldriehoek die lewe gelaat terwyl huise en besighede van raadslede voortdurend teikens vir petrolbomaanvalle geword het. Hierdie toedrag van sake het meegebring dat:

Several town councils, including those of Atteridgeville, Soweto and Lekoa, suspended service and rent increases. In November 1984 it was reported that only four of the 22 councils in the affected townships were still fully operational.<sup>117</sup>

Teen Januarie 1985 het die onrus uitgekring tot aan die Oos-Kaap ... "with black youths rioting in Grahamstown and Port Alfred."<sup>118</sup> Teen middel Februarie het dit versprei tot in die Oranje Vrystaat, teen Junie 1985 tot die Wes-Kaap en later tot in Natal. Die onluste is gekenmerk aan plundering, klipgooiery, die aanwending van petrolbomme en botsings met die polisie. Dit was meesal beperk tot stedelike swart woongebiede en in enkele gevalle ook Indiër en kleurlingwoongebiede. Die oorspronklike oorsake vir die onluste is verder aangewakker deur beperkings op die hou van begrafnisse, die teenwoordigheid van weermaglede in swart dorpe en insidente voortspruitend uit verskillende boikotaksies. Laasgenoemde het ingesluit skoolboikotte, verbruikers-boikotte teen blanke besighede en wegbly-aksies van werknemers. Die owerheid het gereageer deur:

... to combine the continuation of limited reforms and measures to suppress unrest, and the South African Police and the South African Defence Force carried out combined operations in the townships.<sup>119</sup>

Teen hierdie agtergrond is daar op 21 Julie 1985 'n gedeeltelike noodtoestand in ses en dertig landdrostdistrikte afgekondig wat in Oktober 1985 na 'n verdere agt gebiede uitgebrei is.<sup>120</sup> Die gedeeltelike noodtoestand is op 7 Maart 1986 opgehef, dog as

gevolg van voortdurende onrus op 12 Junie 1986 in 'n landwye noodtoestand omskep. Op 11 Junie 1987 is laasgenoemde vir 'n verdere jaar verleng.

Aksioniste se doelgerigtheid ten einde van swart plaaslike owerhede tydens die onrus-siklus ontslae te raak, word geïllustreer by monde van Moses Mayekiso,<sup>121</sup> toenmalige president van die *Civic Associations of Southern Transvaal* (CAST).

'We have to get rid of the structures ourselves. If we don't the process will take too long.'

In die tydperk sedert 1985 het veldtogte om van swart raadslede ontslae te raak ook 'n *gewelddadige* voorkoms gehad.<sup>122</sup> Die verandering van NGA na geweld was in hoofsaak die gevolg van intimidasie en emosionele opsweping ten einde van swart plaaslike owerhede (apartheidstrukture) ontslae te raak. In 1985 is die halsnoermetode<sup>123</sup> ingestel om diegene wat met die regering saamwerk "tereg te stel". Die burgemeester van Langa in Uitenhage, mnr Kinikini, was die eerste raadslid wat op dié wyse om die lewe gebring is.<sup>124</sup> Hierdie metode is vervolgens landwyd in swart dorpe op verskillende lede van die gemeenskap toegepas en het internasionale berugtheid verwerf. Oor die tydperk onder bespreking sê Shubane:<sup>125</sup>

This was also the time during which the campaign to render South Africa ungovernable got under way in earnest. The campaigns which had been taking place until then suddenly took on a new meaning. The state interpreted all radical anti-apartheid campaigns as part of an orchestrated move to make the country ungovernable.

Terwyl boikotte, stakings en wegbly-aksies aan die orde van die dag was, het daar 'n sterk verbintenis by sowel die ANC as CAST bestaan "... to a campaign of 'mass action' to *demand* the resignation of existing authorities."<sup>126</sup> (My kursivering). Alhoewel beide die organisasies se doelwitte op nie-gewelddadige metodes gefokus was, is dit egter nie moontlik om hierdie strategie los te maak van wat werklik in die tydperk tot 1990 gebeur het nie. Die volgende statistiek soos aangehaal deur Schlemmer<sup>127</sup> onderskryf hierdie stelling. Gedurende die eerste sewe maande van 1990 is ses raadslede om die lewe gebring. Gemiddeld twee aanvalle op raadslede is daagliks aangemeld met 'n totaal van sewe en tagtig aanvalle op die huise van raadslede. Tussen Februarie 1990 en April 1991 het driehonderd vier en twintig swart

raadslede bedank waarvan tweehonderd vier en twintig direk as gevolg van politieke druk in Transvaal die tuig neergelê het. In Transvaal alleen het nege en dertig swart plaaslike owerhede uit 'n totaal van agt en sewentig in duie gestort. Landwyd is meer as eenhonderd swart plaaslike owerhede uit 'n totaal van tweehonderd agt en vyftig deur aangestelde administrators vervang. Sover dit raadslede se vrese aangaan sê Schlemmer<sup>128</sup> dat:

The testimonies of many of the councillors reflect fear for their lives and the safety of their houses, families and businesses.

Militante jeugdige wat hulself in dié tyd op 'n militêr-georiënteerde wyse georganiseer het ten einde die veiligheidsmagte by wyse van guerilla-taktieke in stedelike swart dorpe te opponeer, moet egter nie as deel van die UDF strategie van nie-gewelddadige massa-aksie geklassifiseer word nie. Dit was aksioniste wat buite UDF geleedere geopereer het.<sup>129</sup>

Die staat se mislukte optrede in sy pogings om die onregeerbaarheid van stedelike swart dorpe te probeer verhoed kan daaraan toegeskryf word dat die verantwoordelikheid om swart plaaslike regeringsadministrasie hervestig te kry grootliks op die skouers van oorbenuette polisiemanne en relatiewe onervare militêre personeel gerus het. Swart plaaslike regering kon ook nie met behulp van die noodtoestand herstel word nie, terwyl die veiligheidsmagte se teenwoordigheid in swart dorpe eerder verdere versetaksies uitgelok het wat daartoe gelei het dat sekere gebiede in der waarheid onregeerbaar geraak het.<sup>130</sup>

Die tydperk van "ungovernability" onderskryf weer eens dat nie-gewelddadige- en gewelddadige optrede tydens die "struggle" nie waterdig geskei kan word nie. Gewelddadigheid het toenemend voortgespruit uit aanvanklike nie-gewelddadige aksies ten einde swart plaaslike owerhede te vernietig en stedelike swart dorpe onregeerbaar te maak.

## 3.2 Reaksie van die owerheid

Afgesien van die veiligheidsmagte se optrede ten einde wet en orde in die onlusgeteisterde stedelike swart dorpe te herstel en te probeer verhoed dat die lewering van dienste in duie stort, is daar twee maatreëls ingestel ten einde die nie-lewensvatbaarheid van swart plaaslike owerhede aan te spreek. Dit het behels die daarstelling van streekdiensterade en die voorsiening van oorbruggingsfinansiering.<sup>131</sup>

### 3.2.1 Die rol van streekdiensterade (SDRe)

Die daarstelling van streekdiensterade was "... an implicit acknowledgement of the financial unviability of the BLAs"<sup>132</sup> [swart plaaslike owerhede].

Swilling *et al*<sup>133</sup> gee die volgende beskrywing van die daarstelling van streekdiensterade en die bydrae wat hul gelewer ten einde die nie-lewensvatbaarheid van swart plaaslike owerhede teë te werk:

Teen 1985 was dit duidelik dat bykomende fondse benodig was vir die voorsiening van kapitale projekte in stedelike swart dorpe. Die sentrale owerheid het egter nie sy weg oopgesien om vir dié doel, verdere druk op die sentrale fiskus te plaas nie. Die oplossing was dus geleë in 'n nuwe vorm van plaaslike belasting, dog een wat nie die individu verder sou belas nie. Die oplossing was gevolglik geleë in 'n heffing, gebaseer op die sakesektor se personeelsterkte en omset, gekoppel aan die ontsegging van enige verteenwoordiging deur laasgenoemde. In plaas daarvan om hierdie nuwe inkomstebronne aan bestaande plaaslike owerhede toe te ken, is dit toegeken aan streekliggame (streekdiensterade) wat die fondse binne die jurisdiksiegebiede van plaaslike owerhede kon aanwend anders as in daardie gebiede waar die heffings noodwendig gevorder is. Swilling *et al*<sup>134</sup> sien hierdie optrede as dat:

Even though it was not on the agenda at the time, the government would not have been prepared to contemplate creating single tax bases because of the political consequences within the white community.

Die SDR stelsel het nietemin 'n nuwe reeks onvoorsiene konsekwensies gehad wat noodwendig die ekonomiese krisis van swart plaaslike owerhede vererger het. Ooreenkomstig regeringsbeleid het die SDRre meeste van hul fondse op kapitale projekte in die swart dorpe bestee. Hierdie optrede was op sigself 'n pluspunt, dog dit was gebaseer op die veronderstelling dat swart plaaslike owerhede oor genoegsame vermoë (administratief en finansiël) beskik het om nuwe paaie, rioleringstelsels, reservoirs en elektriese netwerke, in stand te hou. Dit is egter te betwyfel of swart plaaslike owerhede selfs sonder huurboikotte hiertoe in staat sou wees. Huurboikotte het egter daartoe bygedra dat swart plaaslike owerhede se instandhouding van nuwe kapitale projekte net nie moontlik was nie. Hierdie situasie het SDRre gevolglik daartoe gedwing om ook die noodsaaklikheid vir gedeeltelike subsidiëring van swart plaaslike owerhede se bedryfskoste te aanvaar.

Die verteenwoordiging van swart plaaslike owerhede op SDRre en die veranderende rol wat laasgenoemde as gevolg hiervan op die terrein van plaaslike regering gespeel het, was een wyse waarop die sentrale owerheid gereageer het ten einde die nielewensvatbaarheid van swart plaaslike owerhede aan te spreek. Die ander opsie was oorbruggingsfinansiering.

### 3.2.2 Oorbruggingsfinansiering

Swart plaaslike owerhede is landwyd met ingang van 1 Januarie 1983 deur die onderskeie provinsiale administrasies ondersteun by wyse van oorbruggingsfinansieringslenings.<sup>135</sup> Die mening was egter toe reeds gehuldig dat:

Since the councils have insufficient revenue to cover current expenses, it is unlikely that these loans will ever be serviced.<sup>136</sup>

Die wyse waarop die *Transvaalse Provinsiale Administrasie* (TPA) die kwessie van oorbruggingsfinansiering hanteer het, word vervolgens bespreek.<sup>137</sup>

Die stelsel van oorbruggingsfinansiering het 'n paar rampspoedige konsekwensies gehad. In die eerste plek het dit die oomblik van waarheid uitgestel wanneer die fundamentele werklikhede van plaaslike regeringsfinansies in oënskou geneem sou

moes word. Tweedens het dit fondse gekanaliseer na plaaslike owerhede waar boikotte in swang was ten koste van daardie dorpe waar inwoners nog grotendeels hul verpligtinge nagekom het.

In sy begroting vir die finansiële jaar 1990/1991 het die TPA R428 miljoen vir oorbruggingsfinansiering voorsien wat aansienlik meer was as die vorige jaar se R322 miljoen. In sy begrotingsrede het die Administrateur van Transvaal gewag gemaak van die feit dat die aanslag teen swart plaaslike regering op twee fronte sal toeneem, te wete openlike intimidasie van raadslede om te bedank en die aanmoediging van inwoners om nie hul huurgelde te betaal nie.

Huurboikotte het die swart plaaslike owerhede van hul bedryfskapitaal ontnem. Swart plaaslike owerhede het gevolglik die TPA om bystand genader ten einde die aankoop van grootmaatsdienste te finansier asook vir normale bedryfsuitgawes. Die Administrateur het egter gewaarsku dat die TPA nie onbeperkte kapitaal vir dié doel kon voorsien nie.

In dieselfde tyd is verskillende SDR's ook om hulp genader ten einde die TPA se bydraes aan te vul. SDR's het dan ook fondse vir dié doel gegeneer deur beoogde kapitale projekte in swart dorpe ten opsigte waarvan hul nog nie kontraktueel verbind was nie uit te stel of te kanselleer.

Geeneen van hierdie pogings van die owerheid om swart plaaslike owerhede van finansiële ondergang te red was egter suksesvol nie. Swilling *et al*<sup>138</sup> stel dit soos volg:

Ultimately these various measures to ameliorate the fiscal crisis of the BLAs, [swart plaaslike owerhede] while retaining the basic framework of *urban apartheid*, were unsuccessful because of the *rent boycotts*. (My kursivering).

#### 4. "ORGANS OF PEOPLE'S POWER"

Die idee van "people's power" het gedurende 1984-86 al sterker onder buite-parlementêre groepe posgevat.<sup>139</sup> "People's power" was 'n tweeledige proses wat daarop gefokus was om:



(1) geen wetlike erkenning aan enige amptelike (apartheid) strukture te verleen nie, terwyl daar terselfdertyd druk op swart raadslede uitgeoefen moes word om te bedank; en (2) 'n poging om alternatiewe strukture tot stand te bring ten einde sekere funksies wat deur amptelike instellings (swart plaaslike owerhede) uitgevoer is oor te neem.<sup>140</sup> In sekere dorpe:

... organs of people's power were becoming so entrenched that they were considering collecting rent to finance functions they had begun to perform.

Teen hierdie agtergrond het "civics" 'n prominente bydrae gelewer in hul *veranderende* rol vanaf 'n versetorganisasie tot hul betrokkenheid by plaaslike regeringsfunksies met die fokus op ontwikkeling. Coovadia<sup>141</sup> beskou die bydraes van "civics" as dat:

Through both their mass struggles and their involvement in local-level negotiations, civics are thus helping to shape future local government and urban development policies in a way that actively involves urban communities.

Die slagspreuk "*Forward to People's Power*" is deur die UDF in Oktober 1986 bekend gestel.<sup>142</sup> Wat die Front bedoel het met "people's power" het hyself soos volg omskryf:<sup>143</sup> "Ons stry vir 'n ander stelsel waar die mag nie langer meer in die hande van die rykes en magtiges is nie. Ons stry vir 'n regering waarvoor ons almal gestem het. Ons stry vir verkose liggame in ons skole, fabrieke en gemeenskappe. Ons wil wette hê wat landwyd oor 'n wye front bespreek is - straatkomitee vir straatkomitee - nog voordat dit in die parlement gedebatteer word.

Ons wil howe hê waar werkers, landbouers en onderwysers as landdroste verkies kan word. Ons wil verkose landdroste hê wat gesetel is in die gemeenskappe wat hulle dien. Ons wil 'n weermag hê wat aan almal behoort, in 'n land waar al die burgers bewapen is. Ons wil 'n polisiemag hê wat werkers, studente en alle demokrate in Suid-Afrika beskerm - nie 'n polisiemag wat die wette van die minderheid en die eiendom van die rykes beskerm nie."

Sover dit die vordering wat met "people's power" gemaak is aangaan, het die UDF<sup>144</sup> dit gestel dat:

The year 1985 has marked a turning point in our struggle. Like never before, in a whole series of sectors we have begun not just to *demand* a people's government, but we have begun to build in that direction.

Die aksie getiteld "people's war" wat ook in dieselfde era as "people's power" bekendheid verwerf het, was ineengestremtel met laasgenoemde en kan dié twee begrippe in der waarheid nie waterdig geskei word nie. Volgens Kane-Berman<sup>145</sup> was "people's war" gedeeltelik tot die staat gerig, dog dit was egter ook 'n "oorlogsverklaring" teen sekere sektore van die swart gemeenskap, waarvan sommige, teruggeveg het. Die "people's war" het wegbeweeg van die gewapende stryd en soos die ANC verduidelik het "... the people's war involved the masses 'rather than an army with guerillas' in 'popular revolutionary action'.<sup>146</sup> Dit was 'n allesomvattende aksie wat op elke moontlike terrein toegepas moes word. Tydens 'n radioboodskap oor Radio Freedom in Desember 1986 is 'n oproep op die massas gedoen om op enige moontlike wyse tot die stryd toe te tree:

... using ... Molotov cocktails, spears, sticks petrol bombs, and small arms seized from the whites'. Other forms of struggle should also be used : 'We are talking about rent strikes, ... about bus boycotts, ... the overthrow of the township councils of the puppets and the creation of people's organs of power, people's court and so on. *Al these various elements of the struggle help to make up the total aggregate of a people's war*'.<sup>147</sup> (My kursivering).

Op 12 September 1986 het die ANC die jeug geprys "... for 'carrying out aspects of the people's war' by 'clearing our townships of collaborators' and 'puppets and agents of the regime.'<sup>148</sup> Ook die halsnoermetode ten einde van medewerkers met die regering ontslae te raak, is in 1986 deur die ANC by monde van sy toenmalige algemene sekretaris Alfred Nzo goedgekeur toe laasgenoemde op 'n vraag van die Londonse *Sunday Times* of die halsnoermetode aanvaarbaar was, soos volg gereageer het:

"Whatever the people decide to use to eliminate those enemy elements is their decision. If they decide to use necklacing, we support it."<sup>149</sup>

Die ANC het dus geen beswaar gehad indien daar tydens massamobilisasie tot geweld oorgegaan sou word indien omstandighede dit sou verg nie.

#### 4.1 Vestiging van alternatiewe strukture

Een van die eerste terreine waar 'n aanvang geneem is om alternatiewe strukture te vestig, was op die terrein van onderwys waar studente, ouers en onderwysers ruimte geskep het "...for alternative, progressive programmes to be included."<sup>150</sup>

In dieselfde tydperk is daar by wyse van "people's power" ook 'n aanvang geneem om die apartheidsgestruktureerde swart plaaslike owerhede te vervang deur byvoorbeeld verantwoordelikheid te aanvaar vir sekere plaaslike owerheidsdienste soos vullisverwydering.<sup>151</sup> Terwyl raadslede en swart polisielede tydens die onluste op vlug geslaan het, het straat- en gebiedskomitees die geleentheid gebruik om verantwoordelikheid vir uiteenlopende daaglikse aktiwiteite te aanvaar. Op dié wyse het hul dagtake gewissel:

... from assisting with rubbish removal, to marital counselling, from setting up informal clinics which treat victims of police shootings to crime control.<sup>152</sup>

Vullisverwydering op 'n georganiseerde grondslag asook die herstel van rioolverstopings was byvoorbeeld twee belangrike plaaslike regeringsfunksies waarvoor "civics" in Katlehong gereeld verantwoordelikheid aanvaar het.<sup>153</sup> In ander gebiede het "civics" weer die inisiatief geneem om parke op klein skaal uit te lê en dit na prominente leiers in die "struggle" te vernoem soos byvoorbeeld Mandela-park in Tembisa.<sup>154</sup>

Met die fokus op swart plaaslike regering was die bydrae van "people's power" derhalwe enersyds gerig op die eliminerings van swart raadslede en andersyds op die vestiging van alternatiewe strukture ten einde dienslewering deur swart plaaslike owerhede te vervang.

## 5. SAMEVATTING

Gedurende die tydperk van massamobilisasie (1984-1990) het aksioniste buitengewone druk op die sentrale owerheid uitgeoefen om sy beleid rakende die instandhouding van apartheidstrukture soos die swart plaaslike regeringstelsel in heroerwering te neem. Daar is gedurende hierdie tydperk dan ook 'n bepaalde mate van sukses deur aksioniste behaal wat kortliks soos volg gekategoriseer kan word:

Tydens die fase van "community struggle" het die ekonomiese lewensvatbaarheid van swart plaaslike owerhede, hoofsaaklik as gevolg van huurboikotte, drasties verswak. Die toestand het tot so 'n mate versleg dat die meeste swart plaaslike owerhede later hoofsaaklik van finansiële ondersteuning van provinsiale administrasies en in 'n mindere mate van streekdiensterade afhanklik was ten einde te probeer oorleef. Die TPA se 1990/91 begroting

van R428 miljoen vir oorbruggingsfinansiering, soos vroeër uitgewys, aksentueer byvoorbeeld die uiters swak finansiële posisie waarin die meeste swart plaaslike owerhede hulself in dié tyd bevind het.

Die sukses wat met huurboikotte behaal is, is verder gestimuleer met die aanwending van verbruikersboikotte, stakings en wegbly-aksies.

Die fase bekend as "ungovernability" het bepaalde sukses tot gevolg gehad aangesien die druk wat langs hierdie weg op raadslede geplaas is om te bedank talle dorpe se swart plaaslike owerhede so te sê leierloos gelaat het. Die Polisie het byvoorbeeld op 24 Januarie 1991 bekend gemaak dat tien raadslede tussen 15 April 1990 en 21 November 1990 in aanvalle gesterf het en dat vyftig beseer is.<sup>155</sup> In dieselfde tydperk is daar altesame tweehonderd ses en veertig aanvalle op die huise van raadslede gedoen en tweehonderd drie en twintig op die eiendom van swart plaaslike owerhede. Gedurende die eerste sewe maande van 1990 was daar byvoorbeeld eenhonderd en elf aanvalle op raadslede.<sup>156</sup> Dit het etlike bedankings van raadslede tot gevolg gehad wat die reeds verswakte swart plaaslike owerhede nog 'n verdere knou toegedien het.

Die fase van "people's power"/"people's war" het ewe-eens die voortbestaan van swart plaaslike owerhede onder verdenking geplaas, want dit was 'n omvattende aksie wat wye trefkrag gehad het.<sup>157</sup> "People's power" en "people's war" het in der waarheid ter ondersteuning van fases twee ("community struggle") en drie ("ungovernability") gedien waarmee bepaalde sukses behaal is.

As gevolg van die sentrale owerheid se mislukte pogings om swart plaaslike owerhede fisies en ekonomies te laat oorleef, het eersgenoemde (provinsiale administrasies) later noodgedwonge besluit om tot 'n grootskaalse, konstruktiewe onderhandelingsfase oor te gaan ten einde steeds te poog om die swart plaaslike owerhede van algehele ondergang te red. Die onderhandelingsfase word vervolgens in Hoofstuk 6 ontleed.

## ENDNOTAS

1. Grest (1988: 110).
2. Gesamentlike Bestuursentra (GBSe) is gedurende 1979 landwyd in bepaalde streke gestig ten einde departementele samewerking, onderlinge raadpleging en die nastrewing van gemeenskaplike doelwitte in die totale staatsmasjinerie ten uitvoer te bring. Dit was primêr 'n Veiligheidsbestuurstelsel (VBS) wat as teenvoeter vir anti-regeringsaktiwiteite gedien het. Tydens 'n spesiale vergadering van die Staatsveiligheidsraad op 18 Julie 1985 is besluit om ook 'n Welvaartsbestuurstelsel (WBS) van die grond af te kry wat ondersteunend tot die Veiligheidsbestuurstelsel moes optree. Hierdie stelsel is op 1 Augustus 1985 in werking gestel en het die sentrale regering sedertdien oor 'n Nasionale Bestuurstelsel (NBS) beskik wat uit sowel 'n veiligheids- as 'n welvaartskomponent bestaan het.
3. Die Kabinet het op 15 November 1989 besluit om weg te doen met die Nasionale Bestuurstelsel (NBS) ten gunste van 'n Nasionale Koördineringsmeganisme (NKM) waarvolgens daar voortaan prioriteit aan *welvaartsopheffing* verleen is. Gesamentlike Bestuursentra (GBSe) moes dus plek maak vir Gesamentlike Koördinerende Sentra (GKSe) wat sedert 1989 primêr 'n *welvaartsvoorkoms* gehad het met so te sê geen veiligheidsbestuursverantwoordelikhede nie. Sedert 1993 is die NKM se nasionale aktiwiteite opgesê en omskep in 'n vrywillige, plaaslike koördineringsstelsel tussen staatsdepartemente, plaaslike owerhede en die privaatsektor wat hoofsaaklik ontwikkeling koördineer. Die stelsel is nie afdwingbaar nie en rolspelers in gemeenskappe neem spontaan daaraan deel indien so verkies.
4. Ingestel kragtens die *Wet op die Administrasie van Swart Sake, 1971* (Wet No. 45 van 1971).
5. Ingestel kragtens die *Wet op Streekdiensterade, 1985* (Wet No. 109 van 1985).
6. Ontwikkelingsrade is in 1986 ingevolge die *Wet op die Afskaffing van Ontwikkelingsliggame, 1986* (Wet No. 75 van 1986) afgeskaf en hul toesighoudende funksies oor die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe is na die destydse vier provinsiale administrasies oorgeplaas.
7. Suid-Afrikaanse Kommunikasiediens (1991(b): 51-56). Kyk ook McAlvany (1986: 4) en Seekings (1991: 291).

8. Suid-Afrikaanse Kommunikasiediens (1991(b): 54). Kyk ook Seekings (1992: 28), Helliker, Roux & White (1989: 41), *Die Afrikaner* 8 Oktober 1986, en *Die Vaderland* 25 September 1986. Inwoners van stedelike swart gebiede is byvoorbeeld periodiek geïntimideer om aan massa-optredes (soos optogte, boikotte, stakings en wegbly-aksies) deel te neem en swart raadslede wat geweier het om te bedank is hetsy geïntimideer, gedreig, aangeval en sommiges is selfs om die lewe gebring. Botsings met die polisie tydens massa-optredes het by geleentheid ook lewensverlies aan die kant van aksioniste tot gevolg gehad welke begrafnisse op hul beurt tot ernstige geweld gelei het as gevolg van massa-opsweping.
9. Swilling (1987: 28-29). Kyk ook Shubane (1991: 72-75) en Jeffery (1991: 3).
10. Shubane (1991: 73).
11. Shubane (1993: 35).
12. Shubane (1991: 72-73). Kyk ook Swilling (1993: 17-23), Davies (1984: 356-362) en Kotzé & Greyling (1991: 208-210).
13. Coovadia (1991(a): 335).
14. Coovadia (1991(a): 335).
15. Coovadia (1991(a): 335).
16. Ibrahim (1991: 11). Kyk ook Swilling (1993: 21).
17. Botha, T. (1992: 63).
18. Botha, T. (1992: 63).
19. Botha, T. (1992: 63).
20. Botha, T. (1992: 63).
21. Swilling (1993: 22). Kyk ook Swilling, Cobbett & Hunter (1991: 187-188) en Botha, T. (1992: 63-64).
22. Swilling (1993: 22).
23. Swilling (1993: 22).
24. Swilling (1993: 22).
25. Swilling (1993: 22).
26. Kotzé & Greyling (1991: 210).
27. Kotzé & Greyling (1991: 210).
28. Harber & Ludman (1994: 224). Kyk ook Tsenoli (1994: 32).
29. Ibrahim (1991: 11).
30. Harber & Ludman (1994: 224). Ook onderhoude gevoer met voormalige "civic" leiers in Tembisa en Katlehong.

31. Atkinson (1991: 273).
32. Seekings (1991: 292). Huurgelde verwys na huurtariewe wat deur inwoners betaal is vir die huur van staatsgefinansierde huise. Dienstegelde is gevorder ten opsigte van die voorsiening van elektrisiteit, water, riolering en sanitasie.
33. Swilling (1987: 29). Kyk ook Seekings (1991: 292). Matthew Goniwe en drie ander aksioniste by name Sparrow Mkhonto, Fort Calata en Sicelo Mhlauli is op 27 Junie 1985 vermoor terwyl hulle op reis was vanaf Port Elizabeth na Cradock. In sy uitspraak na afhandeling van die derde nadoodse ondersoek in 1993/94 (die eerste nadoodse ondersoek is in 1987 gedoen en die tweede gedurende 1988/89), het die regter-president van die Oos-Kaap op 28 Mei 1994 bevind dat die moordenaars van mnre. Goniwe, Mkhonto, Calata en Mhlauli, lede van die Suid-Afrikaanse veiligheidsmagte was. Daar was egter nie voldoende getuienis om die moorde aan enige individue te verbind nie. Die regter-president se bevindings is aan die prokureur-generaal in Grahamstad voorgelê om te bepaal of enigiemand vervolg gaan word. Kyk *The Citizen* 30 May 1994, *The Star* 30 May 1994 en *Die Burger* 31 Mei 1994. Teen Desember 1994 was daar nog geen vervolgings ingestel nie.
34. Swilling (1987: 29). Kyk ook Adler *et al* (1985: 102-104).
35. Adler *et al* (1985: 103).
36. Swilling (1987: 31). Kyk ook *The Star* 21 April 1986 en Seekings (1992: 26).
37. Swilling (1987: 31). In daardie stadium was daar periodiek veiligheidsmagte in stedelike swart woongebiede teenwoordig ten einde wet en orde te handhaaf.
38. Swilling (1987: 31). Kyk ook Seekings (1992: 26-27) en Helliker, Roux & White (1989: 34).
39. Swilling (1987: 31). Kyk ook United Democratic Front (1986(a): 51) en *City Press* 11 Desember 1988.
40. Shubane (1991: 73). Kyk ook Atkinson (1991: 273).
41. Schlemmer (1991: 352). Kyk ook Helliker, Roux & White (1989: 35).
42. Swilling (1987: 31-32).
43. Aangehaal deur Swilling (1987: 32).
44. Chaskalson *et al* (1988: 51). Kyk ook *Financial Mail* 15 August 1986.
45. Chaskalson *et al* (1988: 51). Kyk ook *Sowetan* 6 October 1986 en *Die Afrikaner* 8 Oktober 1986.

46. Chaskalson *et al* (1988: 52). Kyk ook Heymans & White (1991: 11) en *Sowetan* 28 August 1986.
47. Chaskalson *et al* (1988: 52). Kyk ook *Sowetan* 16 October 1986.
48. Chaskalson *at al* (1988: 52). Kyk ook *Pretoria News* 8 October 1986.
49. Chaskalson *et al* (1988: 52).
50. Chaskalson *et al* (1988: 53). Kyk ook Chaskalson *et al* (1989: 58).
51. Chaskalson *et al.* (1989: 58). Kyk ook *The Sunday Star* 14 June 1987.
52. Chaskalson *et al.* (1988: 53). Kyk ook *Beeld* 18 September 1987 en Atkinson (1991: 282). Straatkomitees is sinoniem aan gebiedskomitees.
53. Soweto, Diepmeadow en Dobsonville.
54. Sebokeng, Sharpeville, Evaton, Boipatong en Bophelong.
55. Chaskalson *et al* (1988: 54).
56. Mandy (1991: 129).
57. Mandy (1991: 130).
58. Swilling *et al* (1991: 188).
59. Swilling *et al* (1991: 188). Die *Soweto People's Delegation* (SPD) is deur die *Soweto Civic Association* (SCA) gestig met die doel om moontlikhede te ondersoek vir beëindiging van die huurboikot by wyse van onderhandeling.
60. Swilling *et al* (1991: 189).
61. Swilling (1987: 32). Kyk ook *Financial Mail* 15 August 1986 en *Sowetan* 28 August 1986.
62. Smuts & Westcott (1991: 128). Kyk ook Swilling (1987: 34-37).
63. Markham (1986: 103).
64. Markham (1986: 103).
65. Markham (1986: 105).
66. Markham (1986: 104-105).
67. Markham (1986: 106).
68. Swilling (1987: 29-30).
69. Cobbett & Beitel (1986: 78). Kyk ook *United Democratic Front* (1986(a): 53).
70. Smuts & Westcott (1991: 126-127).
71. Adler *et al.* (1985: 114).
72. Swilling (1987: 30).



73. Swilling (1987: 30).
74. Seekings (1991: 302).
75. Oosthuizen (1985: 1-2).
76. De Beer & Swanepoel (1994: 145-146). Kyk ook Seekings (1991: 302). Agterplaasplakkery verwys na tydelike strukture wat in die agterplase van bestaande, konvensionele wonings in stedelike swart woongebiede opgerig is.
77. Seekings (1991: 302).
78. Oosthuizen (1985: 7).
79. Frankel (1988: 24-34 en 53).
80. Volkshowe ("People's courts") was 'n wyse waarop aksioniste enige inwoner wat met die owerhede saamgewerk het en as 'n "oortreder" van hul voorskrifte en gedragsreëls beskou is, intern verhoor en gestraf het. Dit was 'n optrede wat teenstrydig is met bestaande landswette.
81. Van der Hoven (1989: 2).
82. Chaskalson *et al* (1989: 60). Kyk ook Boraine (1989: 110-118), Heymans & White (1991: 12-13) en *Sunday Tribune* 3 August 1986.
83. Chaskalson *et al* (1989: 61-66). Kyk ook *Sowetan* 22 July 1986 en *Weekly Mail* 24 July 1986.
84. Humphries (1988: 114).
85. Humphries (1988: 114). Ook eie waarneming.
86. Humphries (1988: 114). Ook eie waarneming. Kyk ook du Toit (1993: 1-4).
87. Hough (1989: 393-394).
88. Humphries (1988: 115). Kyk ook Kane-Berman (1993: 47).
89. Humphries (1988: 115). Ook eie waarneming.
90. Boraine (1989: 110-111). Kyk ook du Toit (1993: 1-2) en Shubane (1991: 69).
91. Boraine (1989: 110).
92. Boraine (1989: 111).
93. Humphries (1988: 115). Kyk ook Shubane (1991: 69) en Swilling & Phillips (1989: 46-47).
94. Humphries (1988: 115).
95. Boraine (1989: 111-112).

96. Die teorie van lae-intensiteit oorlogvoering onderliggend tot hierdie veiligheidstrategieë, is gebaseer op die beskrywings van verskeie Britse, Franse en Amerikaanse militêre deskundiges op grond van hul waarnemings van anti-koloniale gevegte in Maleia en Algerië asook die VSA se betrokkenheid in Viëtnam.
97. Boraïne (1989: 112). Kyk ook Swilling & Phillips (1989: 52).
98. Boraïne (1989: 112). Kyk ook Swilling & Phillips (1989: 52-53).
99. Boraïne (1989: 114).
100. Swilling & Phillips (1989: 53). Kyk ook Boraïne (1989: 114). Ook eie waarneming.
101. Humphries (1988: 116).
102. Du Toit (1993: 4-12). Die regering het nadat President F.W. de Klerk ingehuldig is, onder sy leiding besluit om weg te doen met 'n oordrewe veiligheidsbestuurstelsel en liefs voortaan op welvaartsopheffing te konsentreer.
103. Onderhoud gevoer met die Direkteur, Institusionele Ontwikkeling - Gauteng Provinsiale Regering (voorheen Transvaalse Provinsiale Administrasie)(TPA).
104. Chaskalson *et al* (1989: 60).
105. Chaskalson *et al* (1989: 60-61).
106. Chaskalson *et al* (1989: 60).
107. Chaskalson *et al* (1989: 60). Kyk ook *New Nation* 4 November 1987.
108. *The Star* 6 September 1986. Kyk ook *Weekly Mail* 24 July 1986 en *Business Day* 2 July 1987.
109. Chaskalson *et al* (1989: 61-63). Kyk ook Chaskalson *et al* (1988: 55-60), Swilling *et al* (1991: 188-192), Atkinson (1991: 273-274 en 281-284) en Coovadia (1991(b): 336-338).
110. Chaskalson *et al* (1989: 63).
111. Chaskalson *et al* (1989: 63).
112. Chaskalson *et al* (1989: 69).
113. Coovadia (1991(a): 336-344). Kyk ook Mandy (1991: 131-134).
114. Shubane (1991: 69).
115. Swilling (1987: 30).
116. Hough (1989: 392-395). Kyk ook United Democratic Front (1986(a): 47-54).
117. Hough (1989: 392-395).
118. Hough (1989: 393).

119. Hough (1989: 393).
120. Hough (1989: 393). Kyk ook Shubane (1991: 69) en Swilling (1987: 30).
121. Schlemmer (1991: 353). CAST verwys na die "Civic Associations of Southern Transvaal".
122. Shubane (1991: 69).
123. 'n Motorbuiteband is om 'n slagoffer se nek geplaas en aan die brand gesteeek.
124. Shubane (1991: 69).
125. Shubane (1991: 69).
126. Schlemmer (1991: 353). Kyk ook Kane-Berman (1993: 37).
127. Schlemmer (1991: 353).
128. Schlemmer (1991: 353).
129. Swilling (1987: 30).
130. Swilling (1987: 30).
131. Swilling *et al* (1991: 177).
132. Swilling *et al* (1991: 177).
133. Swilling *et al* (1991: 177-179). Kyk ook Cameron (1986: 72-75) en Mandy (1991: 135).
134. Swilling *et al* (1991: 179).
135. Onderhoud gevoer met die Direkteur, Plaaslike Regeringsfinansies - Gauteng Provinsiale Regering (voorheen Transvaalse Provinsiale Administrasie)(TPA). Oorbruggingsfinansiering, wat sedert 1 April 1991 as Inter-Owerheidstoekennings (IOT) bekend staan, was teen Desember 1994 steeds betaal.
136. Mandy (1991: 129).
137. Mandy (1991: 129). Kyk ook Swilling (1991: 180). Ook eie waarneming.
138. Swilling *et al* (1991: 180).
139. Humphries & Shubane (1989: 93).
140. Humphries & Shubane (1989: 93).
141. Coovadia (1991(a): 334).
142. United Democratic Front (1986(a): 52).
143. United Democratic Front (1986(b): 4).
144. United Democratic Front (1986(b): 4).

145. Kane-Berman (1993: 45). "People's power" het onder andere ook uitgeloop op wat bekend gestaan het as die "People's war".
146. Kane-Berman (1993: 45).
147. Kane-Berman (1993: 42). "Molotov cocktail" verwys na 'n soort petrolbom.
148. Kane-Berman (1993: 42).
149. Kane-Berman (1993: 43). Die halsnoermetode verwys na 'n vorm van teregstelling waartydens die buiteband van 'n motor om 'n slagoffer se nek geplaas en aan die brand gesteek is.
150. United Democratic Front (1986(a): 5).
151. United Democratic Front (1986(c): 10).
152. United Democratic Front (1986(d): 12).
153. Onderhoud gevoer met voormalige "civic" leier in Katlehong.
154. Onderhoud gevoer met voormalige "civic" leier in Tembisa.
155. Suid-Afrikaanse Kommunikasiediens (1991(a): 37).
156. Safro (1990: 13). Kyk ook Jeffery (1991: 6).
157. Kane-Berman (1993: 43-75).

## HOOFSTUK 6

### VAN SWART PLAASLIKE REGERING TOT NIE-RASSIGE PLAASLIKE REGERING : DIE ONDERHANDELINGSFASE 1990-1994

#### 1. INLEIDING

Huurboikotte het daartoe bygedra dat die fiskale tekortkominge van swart plaaslike owerhede geleidelik sedert die tagtigerjare vererger het en dit was teen 1990 duidelik dat hul oor geen fiskale lewensvatbaarheid beskik nie.<sup>1</sup> (Endnotas verskyn op p. 256). Die Thornhill-verslag wat in Oktober 1990 gepubliseer is met die voorstel dat 'n alternatiewe nie-rassige stelsel van plaaslike regering benodig word, het ewe-eens die nie-lewensvatbaarheid van swart plaaslike owerhede beklemtoon.<sup>2</sup>

In hierdie konteks het onderhandelings op plaaslike vlak gedurende 1990 hoofsaaklik regdeur Transvaal 'n aanvang geneem. Coovadia<sup>3</sup> toon aan dat die *Transvaalse Provinsiale Administrasie* (TPA):

... was forced into local-level negotiations because the amount it had set aside as bridging finance for 1990/91 was drastically depleted after February 1990, when the Transvaal rent boycott movement spread to 50 townships.

Plaaslike onderhandelings met "civics" het primêr die beëindiging van huurboikotte ten doel gehad, dog die onderhandelingsagenda:

... was set by the 'policy principles' of the civics and was structured over time into two phases - the first dealt with measures to deal with the *immediate crisis*, and the second with long-term solutions to the *structural crisis*.<sup>4</sup> (My kursivering).

"Civics" het dus ten doel gehad om tydens onderhandelings die onmiddellike krisis rakende huurboikotte aan die legitimiteit oftewel bestaansreg van die swart plaaslike regeringstelsel *per se* ('n nasionale aangeleentheid) te koppel.

Aangesien onderhandelings op plaaslike vlak direk verband hou met onderhandelings op nasionale vlak, word ter wille van die bespreking wat hierop volg, nasionale staatkundige knelpunte en onderhandelings op nasionale vlak sedert 1990 kortliks met onderhandelings op plaaslike vlak in perspektief geplaas. Sover dit laasgenoemde aangaan word die onderhandelingsproses ontleed met spesifieke verwysing na die situasie aan die Witwatersrand, die ooreenkoms in Soweto ("*Greater Soweto Accord*"), funksionering van die "*Central Witwatersrand Metropolitan Chamber*", die *Plaaslike Regering Onderhandelingsforum* (PROF) en die oorgangproses na legitieme (demokratiese) plaaslike regering.

Die hoofstuk word afgesluit met 'n opsomming van wat die onderhandelingsfase opgelewer het. Die datum waarop Suid-Afrika sy eerste nasionale demokratiese verkiesing beleef het (27 April 1994), en waarmee die ideaal van die "liberation struggle" in der waarheid verwesenlik is, word vir doeleindes van hierdie hoofstuk as afsnypunt geneem.

## 2. DIE NASIONALE TERREIN

Teen 1988 het die sentrale owerheid gehoor begin gee aan die eise van die ANC en sy binnelandse bondgenote in hul "liberation struggle" nadat die resultate van veral massamobilisasie gerugsteun deur "organs of people's power" (kyk Hoofstuk 5) duidelik geword het.<sup>5</sup> Tydens sy Tweedelesingstoespraak oor die *Wetsontwerp op die bevordering van Staatkundige ontwikkeling* ten einde 'n nasionale onderhandelingsinstelling te vestig, het die Minister van Staatkundige Ontwikkeling<sup>6</sup> (verwysende na die ondersteuners van onderhandeling) op 21 Junie 1988 gesê:

Ons kan nie langer van hierdie Suid-Afrikaners verwag om weerstand te bied teen rewolusionêre agitاسie as ons die alternatief nie nou in werklikheid omskep nie.

Ons sien die rewolusie in al sy afskuwelike werklikheid elke keer as 'n bom afgaan. Ons is dit aan ons mense verskuldig om aan hulle die alternatief te wys in 'n liggaam soos voorgestel in die Wetsontwerp ...

Parlementêre instemming oor die noodsaaklikheid vir 'n onderhandelingsinstelling het die volgende fundamentele uitgangspunte ingesluit:

Eerstens is ons dit eens dat ons verandering in ons staatkundige en grondwetlike bestel nodig het om te verseker dat alle Suid-Afrika se (sic) burgers deel in so 'n stelsel kan hê.

Tweedens stem ons saam dat die veranderinge wat ons in ons land wil hê vreedsaam, evolusionêr en grondwetlik moet geskied en dat ons in die uitoefen van daardie keuse standpunt teen revolusie en geweld inneem. Ons stem ook saam dat indien die verandering duursaam gaan wees, die Parlement, soos hy nou saamgestel is, die finale goedkeuring aan sodanige veranderings moet heg.

Derdens stem ons saam dat die veranderings deur 'n proses van onderhandeling tot stand gebring behoort te word. Ons verwerp, deur die aanvaarding van die wetsontwerp, eensydigheid en voorskriftelikheid, en ons is ten gunste daarvan dat die leiers van al die bevolkingsgemeenskappe om 'n tafel die toekoms moet beplan. Terwyl ons weet dat finale bloudrukke nie oornag haalbaar is nie, stem ons saam dat die Parlement forums en geleenthede vir oorlegpleging en vir onderhandeling moet skep.<sup>7</sup>

Hierdie voornemens is uitgespel met inagneming daarvan dat in die tydperk September 1984 tot Oktober 1990, 8 577 Suid-Afrikaners die lewe gelaat het as gevolg van politieke geweld.<sup>8</sup>

Tydens sy toespraak in die Parlement op 2 Februarie 1990 het die Staatspresident<sup>9</sup> gesê:

... die algemene verkiesing op 6 September 1989 het ons land onwrikbaar op die pad van ingrypende verandering geplaas.

In aansluiting hierby het hy tydens die res van sy toespraak: (1) die regering se doelwit rakende 'n nuwe demokratiese grondwet uitgespel; (2) die *African National Congress* (ANC), *Pan African Congress* (PAC) en die *Suid-Afrikaanse Kommunistiese Party* (SAKP) ontban asook 'n hele aantal beperkende maatreëls opgehef.<sup>10</sup> Die Staatspresident<sup>11</sup> het die regering se optrede gemotiveer deur te konstateer dat:

Met die stappe wat die Regering gedoen het, bewys hy sy goeie trou en is die tafel gedek vir verstandige leiers om te begin praat oor 'n nuwe bedeling, om langs die weg van dialoog en onderhandeling 'n verstandhouding te bereik.

Die agenda is oop en die oorhoofse doelwitte wat ons nastreef, behoort vir alle redelike Suid-Afrikaners aanvaarbaar te wees.

Daardie doelwitte sluit onder meer in 'n nuwe demokratiese grondwet; algemene stemreg; nie-oorheersing; gelyke beregting voor 'n onafhanklike regbank; beskerming van minderhede sowel as van individuele regte; vryheid van geloof; 'n gesonde ekonomie gegrond op bewese ekonomiese beginsels en bedryfsvryheid; dinamiese programme gerig op beter onderwys, gesondheidsdienste, behuising en maatskaplike omstandighede vir almal ...

Voortaan sal elkeen se politieke standpunte getoets word aan die realisme, die werkbaarheid en die billikheid daarvan. Die tyd vir onderhandeling het aangebreek.

Twee fundamentele makro-historiese magte was in daardie stadium aktief, te wete: (1) blankes se soeke na 'n sosio-ekonomiese en politieke bestel wat hul oorlewingsverwante belange beskerm; en (2) swartes se aspirasies na ten minste gelykheid met blankes sover dit toegang tot ekonomiese en maatskaplike bronne aangaan.<sup>12</sup> Teen 1991 was die inherente konflikpotensiaal in die interaksie tussen hierdie twee magte egter steeds groot:

... and has been evident since 1984 in the mass unrest and revolutionary violence that have become progressively more sophisticated organizationally and whose end is as yet nowhere in sight.<sup>13</sup>

Die huurgeldkwessie, ontoereikende openbare dienste/fasiliteite, lae lone, werkloosheid, minderwaardige opvoedkundige fasiliteite, oneffektiewe plaaslike regering en ander knelpunte kan nie losgemaak word van die allesomvattende sosiale beweging waarin die basiese strewes en behoeftes van stedelike swartes tot uiting gekom het nie - 'n beweging:

... whose mainstream is flowing in the direction of the full accommodation of blacks in a South African socio-economic and constitutional order where equal civil rights are guaranteed to all South Africans regardless of race, colour or descent.<sup>14</sup>

Sosiale bewegings as middelpunt in die algehele proses van *stedelike* maatskaplike verandering kan nie gering geskat word nie, want:

... existing conceptions of how urban policy changes over time either ignore or underplay the positive roles played by social movements in shaping the process of urban social change.<sup>15</sup>

Vryheidsbewegings het vroeër daarin berus dat stedelike maatskaplike verandering slegs teweeggebring kan word "... once the dominant question of state power has been resolved."<sup>16</sup> Sedert die vroeë negentigerjare het hierdie siening egter verander en word dit aanvaar "... that desired changes can begin to be introduced in local government without state power changing."<sup>17</sup>

Hierdie uitgangspunt rus op die veronderstelling dat die duur van sodanige veranderinge sal



afhang van demokratisering op nasionale vlak waarna die staat die primêre agent vir stedelike maatskaplike verandering sal wees.<sup>18</sup> Swilling<sup>19</sup> kwalifiseer die belangrikheid van sosiale bewegings op plaaslike vlak met die doel om ook nasionale doelwitte te bereik, as dat:

Social movements in large part are seen as important only in so far as they contribute to the build-up of a liberation movement that will at some point in the future either detonate the collapse of the state or ensure a negotiated transfer of power.

Die effek van huurboikotte (kyk Hoofstuk 5) het getoon dat stedelike sosiale veranderinge wel geïnisieer kan word nog voordat 'n nasionale bewindsverandering werklikheid geword het, want:

This success eventually brought the local, regional and central state into direct negotiations with the grass-roots civic associations about how to rebuild the towns and cities of the Transvaal.<sup>20</sup>

In Mei 1990 het die sentrale regering en die ANC by wyse van die *Groote Schuur Minuut* ingestem tot 'n gesamentlike verbintenis ten einde te poog om die bestaande klimaat van intimidasie en geweld in die land op te los asook 'n "... commitment to stability and to a peaceful process of negotiations."<sup>21</sup>

Die *Groote Schuur Minuut* is gedurende Augustus van dieselfde jaar in die *Pretoria Minuut* herbevestig en is daar verder bekend gemaak dat:

4. Both delegations expressed serious concern about the general level of violence, intimidation and unrest in the country ... it was vital that understanding should grow among all sections of the South African population that problems can and should be solved through negotiations ...
8. ... We call upon all those who have not yet committed themselves to peaceful negotiations to do so now.
9. ... the way is now open to proceed towards negotiations on a new constitution.<sup>22</sup>

Teen hierdie agtergrond het die vernaamste belangegroepe onderhandelings as die enigste uitweg beskou ten einde die nasionale politieke dooie punt te oorbrug.<sup>23</sup>

In opvolging van die Staatspresident se toespraak op 2 Februarie 1990 was dit die *Nasionale Party* (NP) en die ANC se taak om die aktuele verwagting rakende direkte onderhandelings op 'n formeel-gekonstitueerde grondslag aan skeptiese ondersteuners bekend te stel.<sup>24</sup> Probleme hieromtrent is deur 'n ANC-leier, Walter Sisulu,<sup>25</sup> saamgevat toe hy gesê het:

It is not easy for us to sit down to negotiate. The problem is many of the youngsters are not really interested in the negotiations. In fact they have become a little bit angry.

Hy is in dié opsig deur 'n ander ANC-leier, Murphy Morobe,<sup>26</sup> ondersteun met die uitlating:

For many of the youth the struggle has meant simply to shoot your way to Pretoria.

Die weg van onderhandeling vir 'n nuwe konstitusionele bedeling het in die maande na ondertekening van die *Pretoria Minuut* egter deurentyd groter steun verkry en kon die Staatspresident<sup>27</sup> op 1 Februarie 1991 verklaar:

There is growing consensus that the time has arrived for a multiparty conference ... the Government was pleased to take note of the Anniversary Message of the ANC on 8 January this year in which the principle of a multiparty conference as a first step that could lead to the adoption of a new constitution was also accepted.

The result is that most of the major political groupings are now ready to attend multiparty exploratory talks. I trust that these talks will begin soon.

Met verwysing na vordering rakende die mate van samewerking tussen bestaande plaaslike owerhede wat intussen op die terrein van plaaslike regering gemaak is, het die Staatspresident<sup>28</sup> gesê:

The Government does not wish to anticipate the national process of negotiation in any way. Therefore, without wishing to establish a final structure at the local level, the decision has been taken to initiate interim steps to accommodate the dynamics of co-operation which have developed in many communities in respect of co-operation, and to give legal sanction to agreed joint actions and joint structures.

Consequently, legislation will be submitted during this session to enable communities to enter into discussions with one another on a voluntary basis and establish joint structures.

In terms of this legislation, room will be created for the following:

- The joint provision of services and the establishment of a single administration for various participating local authorities.
- The possibility for participating local authorities to take decisions at joint meetings that will be binding on all of the participants.
- The admissibility of the various local authorities that wish to enter into such an agreement, proceeding to the establishment of a single body or bodies to which the powers, duties and functions of the various participating authorities may be assigned, either wholly or in part.

In Oktober 1991 het die *African National Congress* (ANC) en die *Pan African Congress* (PAC) ooreengekom om saam met ander groepe die *Patriotic Front* te vorm ten einde swart politieke eenheid tot stand te bring met die oog op toekomstige onderhandelings op nasionale vlak.<sup>29</sup>

Die Front se belangrikste taak sou wees:

... to start all-party talks as soon as possible, followed by the formation of a broad-based interim government. Elections should then follow for a constituent assembly which would draft a constitution.<sup>30</sup>

Die stigting van die *Patriotic Front* was 'n anti-regeringsinisiatief, want "... the meeting described the ... Government as "illegal, illegitimate and totally discredited."<sup>31</sup>

Desnieteenstaande hierdie teenkating het afgevaardigdes van twintig belangegroepe in November 1991 ooreengekom om tot substantiewe onderhandelings toe te tree met die oog op samestelling van 'n nuwe grondwet.<sup>32</sup> Dieselfde groepe het ook ooreengekom "... that a "Convention for Democratic South Africa" (CODESA) would hold its opening session at Johannesburg on December 20."<sup>33</sup>

Die tydperk voor, tydens en na die beoogde onderhandelings (1990-1992) is egter gekenmerk aan bloedige onluste en geweldpleging wat meegebring het dat "... Between February 1990 and September 1992 there were 53 massacres in which 1,500 people died."<sup>34</sup>

Politieke geweld in hierdie tydperk was hoofsaaklik die gevolg van botsings tussen hostelbewoners en lede van die gemeenskap in stedelike swart woongebiede aan die Witwatersrand.<sup>35</sup> Daarmee saam het geweldpleging in Natal gedurende 1991 gemiddeld eenhonderd sterfgevälle per maand tot gevolg gehad.<sup>36</sup>

In reaksie hierop het verskillende partye op 14 September 1991 oorgegaan tot ondertekening van die *National Peace Accord* ten einde te poog om vrede te bewerkstellig.<sup>37</sup> Ondertekenaars van die ooreenkoms het onder andere met die volgende verklaring hulself tot vrede verbind:

We, participants in the political process in South Africa, representing the political parties and organisations and governments indicated beneath our signatures, condemn the scourge of political violence which has afflicted our country and all such practices as have contributed to such violence in the past, and commit ourselves and the parties, organisations and governments we represent to this National Peace Accord ...

This Accord is intended to promote peace and prosperity in violence-stricken communities. The right of all people to live in peace and harmony will be promoted by the implementation of this Accord.<sup>38</sup>

## 2.1 CODESA I

Die grootste gedeelte van voorbereidings vir die eerste rondte samesprekings bekend as CODESA I wat vir 20 Desember 1991 geskeduleer is, was die verantwoordelikheid van veelparty werkgroepe wat aangewys is om aanbevelings te doen rakende:

... the creation of a climate for free political participation, the role of the international community, the general constitutional principles, transitional arrangements/interim government, the future of the TBVC states (former so-called independent bantustans) and time frames and implementation of CODESA's decisions.<sup>39</sup>

Nóg die regering nóg die ANC (in wese die twee hoof onderhandelaars) het in daardie stadium oor enige mandaat beskik om aan die onderhandelingsproses deel te neem.<sup>40</sup> Die regering se deelname aan onderhandeling vir 'n nuwe grondwet is in der waarheid eers "gewettig" na 'n *Referendum* op 17 Maart 1992 toe blanke kiesers met 'n 68,7% "ja"-stem hul steun aan die regering se voornemens toegesê het.<sup>41</sup> Blanke kiesers is in die *Referendum* spesifiek gevra of hul goedkeuring verleen aan die onderhandelingsproses wat in 1990 'n aanvang geneem het al dan nie.<sup>42</sup> Die ANC se besluit tot deelname aan die onderhandelingsproses is tydens sy *Beleidskonferensie* in Julie 1991 bekragtig.<sup>43</sup>

Tydens die algemene vergadering van CODESA I:

The participants had agreed to establish a non-racist, non-sexist multi-party democracy based on universal adult franchise.<sup>44</sup>

'n Verklaring van Voorneme ("*Declaration of Intent*") is vervolgens deur die vergadering goedgekeur in terme waarvan die ondertekenaars hulself daartoe verbind het:

... to set in motion the process of drawing up and establishing a constitution that will ensure, inter alia:

- a. that South Africa will be a united, democratic, non-racial and non-sexist state in which sovereign authority is exercised over the whole of its territory;
- b. that the Constitution will be the supreme law and that it will be guarded over by an independent, non-racial and impartial judiciary;
- c. that there will be a multi-party democracy with the right to form and join political parties and with regular elections on the basis of universal adult suffrage on a common voters roll; in general the basic electoral system shall be that of proportional representation;
- d. that there shall be a separation of powers between the legislature, executive and judiciary with appropriate checks and balances;
- e. that the diversity of languages, cultures and religions of the people of South Africa shall be acknowledged;
- f. that all shall enjoy universally accepted human rights, freedoms and civil liberties including freedom of religion, speech and assembly protected by an entrenched and justiciable Bill of Rights and a legal system that guarantees equality of all before the law.

en verder ooreengekom het:

that CODESA will establish a mechanism whose task it will be, in co-operation with administrations and the South African Government, to draft the texts of all legislation required to give effect to the agreements reached in CODESA.<sup>45</sup>

Die taak wat CODESA homself opgelê het, is aan vyf werkgroepe toegeken waartoe later ook 'n geslagsadviesgroep bygevoeg is. Die werkgroepe se opdragte het behels:

- |                        |                                                                                                               |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Group 1:               | To formulate a plan for the creation of a climate of free political participation.                            |
| Group 2:               | To negotiate the principles of the new constitution, and the process whereby it would be drafted.             |
| Group 3:               | To negotiate the manner in which the country would be governed during the introduction of a new constitution. |
| Group 4:               | To negotiate the state of the TBVC states in conformity of the new constitution.                              |
| Group 5:               | To give documentary form to the consensus reached in the first four groups.                                   |
| Gender Advisory Group: | To consider how women could be motivated to play a more active role in the political process. <sup>46</sup>   |

Nadat die verskillende werkgroepe hul opdragte afgehandel het, is daar oorgegaan tot die volgende sitting bekend as CODESA II.

## 2.2 CODESA II

Die vergadering van CODESA II in Johannesburg op 15-16 Mei 1992 het egter op 'n dooie punt uitgeloop, want:

The delegates failed to adopt any of the reports of the five working groups which had been established at the first CODESA session in December.<sup>47</sup>

Terwyl aan die einde van 1991 alles daarop gedui het dat deelnemende partye mekaar in die onderhandelingsproses sou vind, het die middel van 1992 egter die teenoorgestelde opgelewer. 'n Laagtepunt is bereik toe die ANC op 23 Junie 1992, die regering beskuldig het van medepligtigheid aan geweld teen ANC-ondersteuners en

aangekondig het dat hy homself van die CODESA samesprekings onttrek.<sup>48</sup> Hierdie aankondiging het gevolg "... after a series of events beginning on June 17, when at least 48 people were killed in Boipatong, a Black township south of Johannesburg."<sup>49</sup>

Na die Boipatong-slagting is berig dat:

All those slaughtered were said to have been ANC supporters and their families ... The killers ... were later identified by the residents as belonging to Inkatha Freedom Party.<sup>50</sup>

Beide die regering en die *Inkatha Freedom Party* (IFP) het enige aandeel aan die Boipatong-slagting ten sterkste ontken.<sup>51</sup>

Die ANC was nie die enigste party wat homself aan die onderhandelings onttrek het nie. Sy optrede is deur etlike ander CODESA-deelnemers nagevolg soos byvoorbeeld die *Suid-Afrikaanse Kommunistiese Party* (SAKP), verteenwoordigers van die Indiër- en kleurlinggemeenskappe asook afvaardigings van Transkei en die Lebowa, KwaNdebele en KaNgwane selfregerende gebiede (tuislande).<sup>52</sup>

Die vernaamste rede waarom CODESA II 'n dooiepunt bereik het, was gesetel in CODESA se onvermoë om 'n oplossing te vind vir Suid-Afrika se kern konstitusionele vraagstuk "... roughly posed as the choice between a democratic or a negotiated power-sharing constitution."<sup>53</sup>

Afgevaardigdes het opnuut besef dat CODESA se riglyndokument die *Declaration of Intent*, alle deelnemende partye tot 'n demokratiese uitslag van die onderhandelings verbind het.<sup>54</sup> Dit het die ANC in daardie stadium in 'n ietwat ongemaklike posisie geplaas, want:

For the ANC the declaration meant the possibility of a constituent assembly with proportional representation. For them negotiations served only to construct the modalities by which democratic transition would take place, *the interim government being the ultimate goal*.<sup>55</sup> (My kursivering).

ANC-ondersteuners het in daardie stadium ongeduldig begin raak en teleurstelling getoon in die slakkegang van CODESA welke gesindheid "... threatened to wipe out grassroots support for ANC negotiators."<sup>56</sup> Soortgelyk aan die tydperk van massamobilisasie (kyk Hoofstuk 5) het die ANC se ongeduld weer eens gelei tot grootskaalse massa-optrede wat in die tydperk 16 Junie 1992 tot 13 Julie 1992 bykans daaglik verskillende vorme van protes, optogte, stakings, skool- en verbruikersboikotte tot gevolg gehad het.<sup>57</sup> Hierdie optredes het hoofsaaklik gefokus op voorbereidings vir 'n grootskaalse wegbly-aksie vanaf 3-4 Augustus 1992. Die ANC se hoofleier Nelson Mandela<sup>58</sup> het die doel van die algemene wegbly-aksie omskryf as:

... not "an insurrection", but to force the hands of the government for the immediate installation of an interim government of national unity, and one-person-one-vote elections for a constitution-making body.

Die ANC en sy binnelandse bondgenote, te wete die *Suid-Afrikaanse Kommunistiese Party* (SAKP) en die *Congress of South African Trade Unions* (COSATU) het ooreengekom dat die algemene wegbly-aksie van 3-4 Augustus 1992 en nasionaal-gekoördineerde massa-aksies oor die daaropvolgende drie dae, die klimaks sou wees van protes-optredes wat op 16 Junie 1992 'n aanvang geneem het.<sup>59</sup> Soos telkemaal in die verlede kon lewensverlies ook nie tydens die grootskaalse wegbly-aksie van 3-4 Augustus 1992 verhoed word nie, want "... Although the ANC plan was for a peaceful mass action, over 50 people were killed in unrest across the country during the strike ..." <sup>60</sup>

### 2.3 Veelparty onderhandelings

Die regering en die ANC het aan die einde van 1992 ooreengekom om onderhandelings te hervat en het eersgenoemde onderneem "... to re-examine its mass action programme, which has in the past few months damaged its relations with the government."<sup>61</sup>

Na etlike voorgesprekke tussen die ANC en die regering ten einde weer 'n onderhandelingsforum te vestig, het die onderhandelingsraad ('n 26 party komitee) op 7 Mei met hernieude konstitusionele gesprekke in Johannesburg begin:



... agreeing that non-racial elections to elect a constituent assembly and a government of national unity would be held not later than April 1994.<sup>62</sup>

Daar is ook verder ooreengekom dat die raad intussen sou verseker dat konsensus bereik word "... on evaluating principles for the constitution, for a constitutional framework and the constitution-making process."<sup>63</sup>

Hierna is besluit om 'n veelrassige *Transitional Executive Council* (TEC) te vestig wat in die interim sy aan sy met die kabinet sou werk en ook oor inmengingsbevoegdhede op alle vlakke beskik "... to nurse the country towards free and fair elections."<sup>64</sup>

Afgevaardigdes na die veelparty onderhandelingsforum het hierna ooreengekom en bevestig dat 27 April 1994 die datum vir Suid-Afrika se eerste demokratiese verkiesing sou wees.<sup>65</sup>

### 3. ONDERHANDELINGS RONDOM PLAASLIKE REGERING

#### 3.1 Die effek van nie-gewelddadige aksie (NGA)

Die toepassing van nie-gewelddadige aksie gedurende die tagtigerjare ten einde van swart plaaslike regering ontslae te raak, het toenemende ekonomiese en politieke implikasies teweeggebring waarvan die effek teen 1990 kortliks soos volg saamgevat kan word:

##### 3.1.1 Die ekonomiese terrein

Soos ter inleiding tot hierdie hoofstuk genoem, het swart plaaslike owerhede aan die begin van die negentigerjare ernstige finansiële krisisse as gevolg van nie-gewelddadige aksie in die gesig gestaar. Teen die einde van 1989 het swart plaaslike owerhede se skuld landwyd, meer as R762 miljoen beloop. Van hierdie bedrag was R640 miljoen in Transvaal verskuldig waarvan R306 miljoen in Soweto alleen verskuldig was.<sup>66</sup> Wat Transvaal betref het die *Transvaalse Provinsiale Administrasie* swart plaaslike

owerhede gedurende Junie 1990 in kennis gestel dat die betaling van oorbruggingsfinansiering vir die voorsiening van dienste aan die einde van Julie 1990 ingekort gaan word.<sup>67</sup> Dié stap sou dus meebring dat swart plaaslike owerhede genoodsaak sou wees om meer huur- en dienstegelede in te vorder ten einde te verhoed dat grootmaatsdienste opgeskort word. Die TPA het vir die 1990/91 finansiële jaar R26 miljoen per maand vir oorbruggingsfinansiering aan swart plaaslike owerhede begroot.<sup>68</sup> Die praktyk het egter bewys dat hierdie bedrag nie voldoende was nie, aangesien huurboikotte dié behoefte verhoog het na R35,5 miljoen vir April 1990, R60 miljoen vir Mei 1990 en R75 miljoen vir Junie 1990.<sup>69</sup> Swilling *et al*<sup>70</sup> wys daarop dat die impak van die huurboikotte:

... exemplifies most clearly the connection between the social movements, the failure of amelioration measures, and the final coming together of the parties to negotiate the possible parameters of a new local government dispensation.

In daardie stadium was daar egter reeds 'n paar verkenningsgesprekke tussen die TPA, die Stadsraad van Soweto en die *Soweto People's Delegation* (SPD) gevoer ten einde samesprekings van die grond af te kry om Soweto se probleme op te los.<sup>71</sup> Dit is ook in die vooruitsig gestel dat 'n oplossing vir die krisis in Soweto moontlik as riglyn kon dien vir die oplossing van soortgelyke probleme in ander swart dorpe.<sup>72</sup>

Die SPD het gedurende 1989 reeds verskillende eise aan die TPA gestel wat ooreengestem het met die eise van etlike ander "civic associations" en neergekom het op:

- \* Die betaling van bekostigbare huur- en dienstegelede;
- \* Opgradering van infrastruktuur;
- \* Gratis oordrag van huise aan langtermynhuurders ('n nasionale aangeleentheid);
- \* Die vorming van een stad met aangrensende plaaslike owerhede met 'n gemeenskaplike belastingbasis ('n nasionale aangeleentheid); en
- \* Die afskryf van alle agterstallige huur- en dienstegelede.<sup>73</sup>

Die geneigdheid van "civics" om ook nasionale aangeleenthede aan plaaslike eise te koppel, is dus reeds in die SPD se 1989 eise waarneembaar. Daar is ook algemeen verwag dat dieselfde eise deel sou wees van die beoogde sakelys vir onderhandelings in 1990 om 'n oplossing vir die finansiële krisis van Soweto te vind.<sup>74</sup>

Die Minister van Beplanning en Provinsiale Sake het op 30 Augustus 1990 aangekondig dat daar geen addisionele fondse meer vir oorbruggingsfinansiering beskikbaar is nie.<sup>75</sup> Dit was dus duidelik dat indien daar nie 'n oplossing vir swart plaaslike owerhede se finansiële probleme gevind kon word nie, die voorsiening van grootmaatsdienste aan dié dorpe gevaar sou loop om opgeskort te word. Die Minister het dié moontlikheid teweens bevestig, indien inwoners aanhou sou weier om hul huur- en dienstegelde te betaal.<sup>76</sup>

Die "civics" het op hul beurt van die regering geëis om tussenbeide te tree en die opskorting van dienste in Transvaal stop te sit.<sup>77</sup> Die ultimatum wat die "civics" tot die regering gerig het, was dat indien hy nie hieraan gehoor sou gee nie, hulle (die "civics") sou toesien dat alle onderhandelings op plaaslike vlak in duie stort.<sup>78</sup> Die regering het egter nie aan hierdie eis gehoor gegee nie, want etlike blanke plaaslike owerhede het voortgegaan om grootmaatsdienste (elektrisiteit) aan swart plaaslike owerhede op te skort.<sup>79</sup>

Afgesien van die effek wat NGA op die ontwikkeling van swart plaaslike owerhede gehad het, het die Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising in April 1992 verklaar dat swart plaaslike owerhede in hul huidige afbakening en samestelling nie ekonomies lewensvatbaar is nie.<sup>80</sup> Die regering het met dié uitspraak dus erken dat die plaaslike regeringstelsel in Suid-Afrika hersien sou moes word.

### 3.1.2 Die politieke terrein

Die *Civic Associations of the Southern Transvaal* (CAST) wat gedurende September 1990 as 'n sambreelligsaam vir agt en dertig "civic associations" aan die Witwatersrand gestig is, het op 8 Oktober 1990 aangedui:

... that mass grassroots struggles and campaigns would be intensified to force the resignation of councillors and the adoption of a new non-racial municipal dispensation.<sup>81</sup>

Dit is dus weer eens bevestig dat die druk om van swart plaaslike owerhede se raadslede ontslae te raak juis daarop gefokus was om die *stelsel* van plaaslike regering in Suid-Afrika vervang te kry.

Die druk wat deur CAST en die ANC toegepas is, het dan ook etlike nuwe bedankings van raadslede tot gevolg gehad (kyk Hoofstuk 5).<sup>82</sup> Waar rade as gevolg hiervan later nie meer oor 'n kworum beskik het nie, het die TPA administrators aangestel om die pligte en verantwoordelikhede van dié betrokke plaaslike owerhede na te kom.<sup>83</sup>

'n Prominente raadslid wat as gevolg van CAST se hernieude druk op raadslede om te bedank aan die gemeenskap gehoor gegee het, was die president van die *United Municipalities of South Africa* (UMSA), Tom Boya en twee van sy kollegas van die Stadsraad van Daveyton aan die Oos-Rand.<sup>84</sup> Boya se bedanking was 'n aanduiding daarvan dat raadslede begin luister het na die gemeenskap se oproep toe hy tydens sy bedanking in die openbaar gesê het:

The time had arrived to heed the resignation calls from the community and join the people who had elected me.<sup>85</sup>

Boya het as verdere rede vir sy bedanking aangevoer, die feit dat die sentrale regering nie gehoor gegee het aan sy (Boya) se vroeëre oproep om swart plaaslike owerhede liever te ontbind nie en 'n beroep op swart raadslede gedoen om sy voorbeeld te volg.<sup>86</sup>

In reaksie op mnr. Boya se bedanking het die TPA se Lid van die Uitvoerende Komitee vir Plaaslike Regering aangedui dat die stelsel van swart plaaslike regering nie afgeskaf kan word alvorens daar 'n nuwe stelsel in plek is nie en bygevoeg "... this view did not mean the Government was closing its eyes to *the problems of the existing system*."<sup>87</sup> (My kursivering).

Mnr. Boya se bedanking het opnuut die bestuurschaos wat in die meeste swart dorpe as gevolg van nie-gewelddadige aksie geheers het geaksentueer en die behoefte aan 'n nuwe demokratiese plaaslike regeringstelsel beklemtoon.

Alhoewel die aanstelling van administrators in stedelike swart woongebiede nie die mees ideale vorm van plaaslike regering is nie, het dit egter die onderhandelingsproses tot voordeel gestrek, want:

... appointed administrators do not claim to represent a constituency. This solves the problem of having to deal with supposedly 'elected' councillors.<sup>88</sup>

Vervanging van die swart plaaslike regeringstelsel is egter gekoppel aan die nasionale hervormingsproses aangesien die stelsel slegs op nasionale vlak gewysig kan word. Sover dit verkiesings op plaaslike vlak aangaan, het die Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising op 7 Oktober 1992 aangedui dat die volgende verkiesings vir plaaslike regerings sal plaasvind sodra die hervormingsproses op nasionale vlak voltrek en daar op 'n oorgangsproses besluit is.<sup>89</sup>

### 3.2 Plaaslike onderhandelings

#### 3.2.1 Gemeenskapsreaksies

Met die politieke en ekonomiese lewensvatbaarheid van swart plaaslike owerhede op 'n laagtepunt in die vroeë negentigerjare het die meeste plaaslike onderhandelingsinisiatiewe tot in daardie stadium "... emerged out of specific problems to be solved - rent and service boycotts, consumer boycotts, and the like."<sup>90</sup>

In Transvaal het die meeste onderhandelings plaasgevind tussen "civics" aan die een kant en die TPA aan die ander kant alhoewel daar ook ander instansies teenwoordig was.<sup>91</sup>

Coovadia<sup>92</sup> gee die volgende beskrywing van die redes wat onderhandelings op plaaslike vlak sedert Februarie 1990 in vyftig stedelike swart woongebiede momentum laat kry het, asook die rolspelers wat daarby betrokke was:

Die verskillende partye wat sedert Februarie 1990 in Transvaal by onderhandelings op plaaslike vlak betrokke was, het ingesluit die *Transvaalse Provinsiale Administrasie* (TPA), "civic associations", blanke plaaslike owerhede, swart plaaslike owerhede, streekdiensterade, die *Elektrisiteitsvoorsieningskommissie* (ESKOM), die *Randse Waterraad* en die *Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika* (OBSA). Alhoewel onderhandelings op plaaslike vlak sporadies sedert 1985 in verskillende dele van Suid-Afrika gevoer is, was daar bepaalde *onmiddellike* en *onderliggende* redes vir die verspreiding en veralgemening van die plaaslike vlak onderhandelingsproses sedert 1990. Die onmiddellike redes het te doen gehad met 'n grootskaalse toename tussen Maart en Julie 1990 in die aantal dorpe wat huurboikotte ingestel het; die toenemende skuldlas van swart plaaslike owerhede; die toenemende tekort aan oorbruggingsfinansiering (kyk Hoofstuk 5) sedert Mei 1990; en die dreigement van dienste-opkortings.

Onderliggende redes het onder meer behels: die struktuur van die apartheidsstad ("apartheid city"); die verdeelde belastingbasis; die voortbestaan van die onwettige swart plaaslike regeringstelsel; slegter-wordende vlakke van dienslewering; en die effek van die resessie op die bekostigbaarheidsvermoënsvlakke van gemeenskappe.

### 3.2.1.1 Algemene verloop van onderhandelings

Soos beskryf deur Coovadia<sup>93</sup> het onderhandelings op plaaslike vlak die volgende wending geneem:

Die partye wat by plaaslike onderhandelings betrokke was, het ooreengekom om te onderhandel vanweë 'n dooie punt. Aan die een kant was die staat nie in die vermoë om huurboikotte wat die plaaslike fiskale stelsel lam gelê het by wyse van dwangmaatreëls tot 'n einde te bring nie. Aan die ander kant was "civics" nie daartoe in staat om die stelsel van swart plaaslike regering vervang te kry nie. Geleidelik het dit duidelik geword dat beide kante van mekaar afhanklik is. Stedelike swart gemeenskappe het dienste nodig gehad om te oorleef terwyl die staat die verantwoordelikheid gehad het om: (1) 'n werkbare en uitvoerbare fiskale stelsel te skep; en (2) 'n plaaslike regeringstelsel wat vir die totale Suid-Afrikaanse samelewing aanvaarbaar is van die grond af te kry.

Die dooie punt op sigself sou egter nie tot onderhandelings gelei het nie. Daar was inteedeel drie ontwikkelingsinisiatiewe op nasionale vlak wat onderhandelings op plaaslike vlak gestimuleer het: Eerstens het die Minister van Beplanning en Provinsiale Sake gedurende Mei 1990 aangekondig dat die bestaande ras-gebaseerde stelsel van plaaslike regering nie lewensvatbaar is nie en met 'n nie-rassige stelsel van plaaslike regering by wyse van onderhandeling op plaaslike vlak vervang moet word.

Tweedens het die ANC op nasionale vlak tot die onderhandelingsproses toegetree wat organisasies op plaaslike vlak geïnterpreteer het as bevestiging van hulle (laasgenoemde) se besluit om te onderhandel.

In die derde plek het 'n kabinetsbesluit die TPA aangespoor om bekend te maak dat hy van voorneme is om oorbruggingsfinansiering aan dorpe, wat die betaling van huur- en dienstegelde boikot, aan die einde van Julie 1990 te staak.

In die algemeen het partye ingestem tot 'n onderhandelingsagenda wat op sowel korttermyn as langtermyn eise van "civics" gebaseer was. Korttermyn eise het ingesluit: die afskryf van agterstallige huur- en dienstegelde; die reg van "civics" om sonder enige beperkings te organiseer en aan hulle kieserskorps verslag te doen; geen opskorting van dienste nie; die bedanking van swart raadslede; die aanstelling van administrators wat vir alle partye betrokke by die onderhandeling vir 'n spesifieke tydperk aanvaarbaar is; en dat blanke plaaslike owerhede intussen verantwoordelikheid vir sekere finansiële en administratiewe pligte aanvaar.

Langtermyn eise (sommige gekoppel aan die nasionale onderhandelings) het behels: enkel, nie-rassige en demokratiese munisipaliteite (plaaslike owerhede); 'n enkel belastingbasis; opgradering van dienste en algemene toestande in die "townships" (stedelike swart dorpe); die voorsiening van meer grond vir ontwikkeling; die oprigting van bekostigbare behuising; die oorplasing van huurhuise aan die inwoners; opgradering en omskakeling van hostelle in gesinshuisvesting; en bekostigbare dienstegelde.

Alhoewel die onderhandelingsagenda vir sowel korttermyn as langtermyn besprekingspunte voorsiening gemaak het, het aanvanklike onderhandelings hoofsaaklik rondom korttermyn eise gesentreer met spesifieke klem op agterstallige huurgelde, opskorting van dienste en die hervatting van een of ander vorm van betaling deur inwoners.

Daar was geen standaard formaat waarvolgens onderhandelings gevoer is nie en sommige van die tipe probleme waarmee die verskillende partye moes worstel, het ingesluit:<sup>94</sup>

- \* Die afwesigheid van 'n onafhanklike voorsitter. TPA-amptenare het normaalweg as voorsitters opgetree wat meegebring het dat neutraliteit deurgaans moeilik gehandhaaf kon word. As gevolg hiervan het talle konfliktsituasies ontstaan wat onderhandelings ontwrig en soms in chaos laat eindig het, soos byvoorbeeld in Tokoza (Alberton), Vosloorus (Boksburg) en in 'n mindere mate Duduza (Nigel). 'n Uitsondering was egter die onderhandelings in Benoni (Daveyton & Wattville) waar aanvanklik onderleiding van 'n TPA-aangewese voorsitter, onderhandelings met welslae gevoer is;
  
- \* Die feit dat TPA-amptenare geskool is om 'n *eenvormige* onderhandelingsmodel in alle dorpe te probeer toepas deur partye te lei tot die aanwys van 'n tegniese komitee (verteenwoordigend van alle partye) ten einde voorstelle vir 'n oplossing aan die hand te doen. Hierdie werkswyse is aanvanklik in Soweto geïnisieer waar die tegniese komitee deurgaans aan sterk en bekwame leiers (onderhandelaars) verslag gedoen het. Tydens latere onderhandelings in ander dorpe is tegniese komitees egter merendeels uit die geledere van leiers (onderhandelaars) self saamgestel wat meegebring het dat onderhandelings dan in der waarheid in die tegniese komitees gevoer is. Met die uitsondering van Benoni (Daveyton & Wattville), Kagiso (Krugersdorp) en Alexandra (Sandton) is die Soweto-model nie met sukses toegepas nie. In Benoni, Kagiso en Alexandra is sukses behaal nadat die hoof onderhandelaar/tegniese komitee werkswyse later vervang is met 'n *Gesamentlike Onderhandelingsforum* waar onderhandelings oor beide beleid en administrasie gevoer is;



- \* Gebrek aan die formulering van perke van onderhandeling ("terms of reference") het 'n leemte gelaat. Kagiso (Krugersdorp) is egter 'n uitsondering waar die hoofonderhandelaars vooraf op 'n duidelike "terms of reference" ooreengekom het;
- \* Geen standaardprosedure van notulering nie, wat noodwendig wantroue en skeptisisme in die hand gewerk het;
- \* Onduidelikheid oor die wyse waarop besluite geneem moes word en wie sodanige besluite behoort te sanksioneer;
- \* Ontoereikende onderhandelingsvaardighede wat soms tot beledigende woordewisselings gelei het.
- \* Daar was geen algemene ooreenkoms oor wie die hoofpartye behoort te wees en wie hulle moes verteenwoordig nie. (Swart raadslede is meesal byvoorbeeld slegs deur "civics" aanvaar indien eersgenoemde deur amptenare verteenwoordig is).

In praktyk het onderhandelings normaalweg verskillende fases gemanifesteer wat Coovadia<sup>95</sup> na verwys as "prenegotiations", "crisis negotiations", "breakdown" en "postcrisis negotiations". Dit impliseer egter nie dat alle onderhandelings noodwendig in lyn met vermelde fases gerealiseer het nie. Sekere onderhandelings het 'n bepaalde patroon gevolg terwyl ander weer gereeld tussen vermelde fases gewissel het namate hul gevorder en/of regressie getoon het. Onderhandelings in Benoni is 'n voorbeeld van bepaalde wisseling in fases wat volgens Coovadia<sup>96</sup> teen 1991 die volgende patroon aangeneem het:

The Benoni negotiations ... have broken down a number of times, the parties have gone to court twice and are now engaged in postcrisis negotiations about the more long-term issues.

### 3.2.1.2 Onderhandelingsfases

Die verskillende onderhandelingsfases, volgens Coovadia<sup>97</sup> se beskrywing, het min of meer soos volg verloop:

#### Voor-onderhandelingsfase ("prenegotiation phase")

Die voor-onderhandelingsfase was normaalweg die aanloop tot werklike onderhandelings en het onder meer ingesluit die bespreking van welke partye by die onderhandelings teenwoordig moes wees; formulering van die perke van onderhandeling ("terms of reference"); die opstel van 'n sakelys; asook die uitruil en vergelyking van inligting.

Die TPA het wat hierdie fase betref, byvoorbeeld deurentyd daarop aangedring dat swart plaaslike owerhede nie slegs teenwoordig moes wees tydens onderhandelings nie, maar in effek as hoofonderhandelaars teenoor "civics" moes optree. "Civics" daarenteen het volgehou dat swart raadslede nie verteenwoordigend van die gemeenskap is nie en daarop aangedring dat hulle liefs bedank. Ten einde egter vordering te maak wat plaaslike onderhandelings betref:

... many civics have permitted the BLAs [swart plaaslike owerhede] to take part in the negotiations as part of the TPA delegation, and not as 'autonomous' bodies.<sup>98</sup>

Onderhandelings is ook dikwels bygewoon deur die verskaffers van grootmaatdienste soos ESKOM en die Randse Waterraad. In sommige gevalle het "civics" ook naasliggende blanke plaaslike owerhede (soos bv. die Stadsrade van Johannesburg en Sandton) oorgehaal om onderhandelingsessies by te woon "... so that they can begin to assume some responsibility for the entire city."<sup>99</sup>

#### Krisis onderhandelings oor korttermyn aangeleenthede

Krisis onderhandelings was normaalweg die mees konfliktskeppende en spanningsvolle onderhandelingsfase. Die redes hiervoor is voor die hand liggend aangesien die

bedinging juis dít raak wat die gemeenskap direk en onmiddellik affekteer, te wete opskorting van dienste, of die gemeenskap steeds verantwoordelik gehou word vir agterstallige skulde en die betaling van 'n minimum tarief ("interim service charges" oftewel "flat rate").

Opskorting van dienste was 'n komplekse aangeleentheid en elektrisiteitstoevoer was normaalweg dié fokuspunt vir opskorting. In sekere gebiede voorsien ESKOM elektrisiteit direk aan plaaslike owerhede. Sou ESKOM nie betaal word nie, was dit sy keuse om die toevoer aan plaaslike owerhede op te skort al dan nie en "... This, in CAST's (Civic Association of Southern Transvaal) view, is what the TPA would prefer."<sup>100</sup>

ESKOM daarenteen het egter nie sy weg oopgesien om dienste op te skort nie, dog eerder verkies om regsaksies teen plaaslike owerhede in te stel vir uitstaande skulde. Plaaslike owerhede moes op hul beurt gevolglik ook 'n keuse uitoefen om elektrisiteitstoevoer aan individuele verbruikers te staak al dan nie. Sou plaaslike owerhede oor geen reserwefondse beskik, geen toegang tot oorbruggingsfinansiering van die TPA hê nie en ook geen inkomste van individuele verbruikers kry nie, sou hulle normaalweg genoodsaak wees om dienste op te skort. Sulke optrede is egter verhoed by wyse van 'n ooreenkoms tussen ESKOM en swart plaaslike owerhede waarvolgens eersgenoemde daartoe ingestem het:

... to absorb the arrear amount and hold over the outstanding debt until payment has been normalized and the financial system has improved.<sup>101</sup>

Die rede hoekom veral elektrisiteit 'n spesifieke fokuspunt geword het tydens die opskorting van dienste was te wyte aan 'n bepaalde formule bekend as die TPA se "prioriteitslys"<sup>102</sup> waarop gedurende 1990 besluit is. Hiervolgens het die TPA dit aan swart plaaslike owerhede opgedra om alle inkomste wat vanaf inwoners verkry word eerstens aan salarisse (van die plaaslike amptenary) te bestee, waarna die betaling van dienste in die *spesifieke* volgorde van water, riolering, vullisverwydering en elektrisiteit toegedeel moes word. Die TPA het dit verder as voorwaarde gestel dat sou enige swart plaaslike owerheid dienste voor salarisse betaal "... it would not be entitled to its share of bridging finance."<sup>103</sup>

Dit het meebring dat in gevalle waar daar reeds ooreenkomste tussen die TPA en die swart plaaslike owerhede bestaan het wat voorsiening gemaak het vir die betaling van minimum tariewe ("flat rates") ten einde die opskorting van dienste te verhoed:

... service cut-offs happened in any case because contrary to what the civics had agreed to, the money was spent on paying for what the civics perceived as *apartheid administrations*.<sup>104</sup> (My kursivering).

Die aanloop tot werklike onderhandelings (voor-onderhandelingsfase) en krisis onderhandelings oor korttermynaangeleenthede tussen "civics" en owerheidstrukture daarna, reflekteer derhalwe "... real attempts at tackling urgent problems, as well as a mechanism for further sidelining official township councils."<sup>105</sup>

In gevalle waar ooreenkomste wel bereik is aangaande krisis aangeleenthede het die ooreenkoms normaalweg gehandel oor tussentydse betalings en die voortsetting van dienste. In sommige gevalle het die ooreenkoms ook ingesluit wat omtrent agterstallige skulde gedoen moes word, welke skulde "... were either written off (as in Soweto), or frozen (as in E.Tvl) or simply ignored or dismissed as an issue."<sup>106</sup>

Nadat ooreenkoms oor tussentydse (krisis) aangeleenthede bereik is, het die toekoms twee moontlikhede ingehou. Óf die ooreenkoms bly in plek deurdat alle partye hul ondernemings gestand doen. Óf die ooreenkoms stort vinnig in duie deurdat een of meer partye die bepalings van die ooreenkoms hetsy met of sonder voorbedagte rade verbreek.

#### **In duie stort van onderhandelings ("breakdown")**

Tydens onderhandelings is daar by vele geleenthede 'n dooie punt bereik, dog is samesprekings later weer hervat. (Die Groter Benoni Forum, Vaal Forum en Boksburg/Vosloorus is enkele voorbeelde hiervan).<sup>107</sup>

Onderhandelings het soms egter totaal in duie gestort nadat ooreenkomste oor korttermynaangeleenthede bereik is en een óf beide partye nie die voorwaardes van

die ooreenkoms kon nakom nie. Die volgende gevalle is enkele algemene voorbeelde van tipiese "breakdowns":<sup>108</sup>

- \* Die TPA se prioriteitslys vir betalings hierbo na verwys en die "civics" se prioriteite het byvoorbeeld wesenlik verskil. "Civics" het die mening gehuldig dat dit nie die verantwoordelikheid van inwoners is om die kostes van apartheidsadministrasies te dra nie. Om hierdie rede:

The civic association argued that bridging finance should pay for the salaries and wages and the interim payments [minimum tariesew] should pay for the bulk services.<sup>109</sup>

Die TPA se prioriteitslys het gevolglik daartoe bygedra dat vele onderhandelings in duie gestort het voordat enige ooreenkoms bereik is (byvoorbeeld in Vosloorus) asook in gevalle waar reeds 'n ooreenkoms bereik is (byvoorbeeld in Benoni).

- \* Die gemeenskap verwerp die ooreenkoms wat "civics" met die TPA bereik het (byvoorbeeld in Atteridgeville, Kwa-Thema en Botleng). Dit het tot gevolg gehad dat die inwoners nie vir dienste nie betaal nie en die ooreenkoms gevolglik in duie stort. Van die redes wat gemeenskappe aangevoer het waarom hul nie die ooreenkomste wat "civics" bereik het kon steun nie, het die volgende ingesluit:

The civic association did not have negotiation skills and so was railroaded into an agreement it either did not understand or for which it had no mandate.

Because the civic association was overconfident, it did not hold street and mass meetings to obtain a mandate for signing.

Divisions opened up within the community between the civic association and other organized forces opposed to negotiations (e.g. in Bethal).<sup>110</sup>

- \* "Civics" verander hul posisie. In sekere gevalle het "civics" vir verskillende strategiese en taktiese redes verbandhoudend met bewegings in sowel eie

geledere as in die gemeenskap verkies om hul posisie midde in die onderhandelingsproses te verander (byvoorbeeld in Tokoza).

- \* Blanke plaaslike owerhede wat eensydige besluite neem. 'n Aantal blanke plaaslike owerhede wat nie deelgeneem het aan plaaslike onderhandelings nie (normaalweg Konserwatiewe Party beheerde rade)<sup>111</sup> het eensydig besluit om sonder enige waarskuwing dienste aan swart plaaslike owerhede op te skort. In sommige gevalle het dit gebeur terwyl onderhandelings aan die gang was voordat daar nog enige ooreenkoms bereik kon word. Sulke optrede het normaalweg die onderhandelingsproses gedestabiliseer, want:

... not all the parties around the table had the power to compel the WLA [blanke plaaslike owerheid] to change its position in the short term.

- \* In sommige gevalle het swart plaaslike owerhede van hulle kant samesprekings met "civics" opgeskort. Die administrator van Atteridgeville het byvoorbeeld samesprekings met die *Atteridgeville, Saulsville Residents Organisation* (ASRO) opgeskort "... following threats against White officials..."<sup>112</sup>

#### Post-krisis onderhandelings ("postcrisis negotiations")

Sou die onderhandelingsproses daarin kon slaag om deur die "prenegotiation", "crisis negotiation" en indien nodig deur die "breakdown" fases te vorder, dan kon dit 'n nuwe terrein van konflik en onderhandeling, bekend as die post-krisis fase, bereik het. Hierdie fase sentreer rondom die onderliggende strukturele probleme. Strukturele probleme na onderhandelings het byvoorbeeld voorgekom in Soweto en Benoni asook buite die Transvaal in Kimberley.<sup>113</sup> Vordering tot by post-krisis onderhandelings sonder enige verdere konflik, was slegs moontlik in gevalle waar streekdiensterade, blanke plaaslike owerhede of ESKOM ingestem het om swart plaaslike owerhede se dienste-uitgawes in die oorgangstydperk te vereffen.<sup>114</sup> Sodanige optrede is veelseggend aangesien dit in effek 'n erkenning was van die feit dat die tydperk van onderhandeling en die algemene oorgangproses na legitieme (demokratiese) plaaslike

regering, behoef om vanuit alternatiewe bronne anders dan uitsluitlik vanuit die gemeenskap gefinansier te word.

Bepaalde vrae het in dié tyd ontstaan oor hoe ver sekere onderliggende strukturele aangeleenthede wel op plaaslike vlak onderhandel kan word, want :

Local government, one tax base, the transfer of housing and bridging finance are some of the issues that plainly cannot be negotiated *exclusively* at the local level.<sup>115</sup> (My kursivering).

### 3.2.2 Die "Greater Soweto Accord"

Gedurende Julie 1990 is berig dat die regering oorweging daaraan skenk om die R800 miljoen wat swart plaaslike owerhede in daardie stadium geskuld het af te skryf.<sup>116</sup> In die lig van hierdie moontlikheid het die TPA se Lid van die Uitvoerende Komitee vir Plaaslike Regering by die *Soweto People's Delegation* (SPD) aanbeveel om by die "civics" in Groter Soweto vas te stel "... how best they could start collecting rent in townships, once the arrears had been scrapped."<sup>117</sup>

Die TPA het dus voorsien dat "civics" moontlik op dié wyse by die administrasie van swart dorpe betrek kon word nadat 'n ooreenkoms bereik is.

Op 24 September 1990 is Soweto se R516 miljoen agterstallige skuld afgeskryf met die ondertekening van die "*Greater Soweto Accord*" deur die *Soweto People's Delegation* (SPD), die *Transvaalse Provinsiale Administrasie* (TPA) en die "*Greater Soweto city councils*" (Soweto, Diepmeadow en Dobsonville).<sup>118</sup>

Die ooreenkoms het voorsiening gemaak vir sowel korttermyn as langtermyn geskildpunte wat Swilling *et al*<sup>119</sup> soos volg beskryf: Wat die korttermyn geskildpunte betref, het die partye ooreengekom dat die staat onderneem om die inwoners van Soweto se agterstallige skuld af te skryf. In ruil hiervoor het die gemeenskap via die "civic" takke onderneem om die betaling van huur- en dienstegelde by wyse van 'n minimum tarief ("flat rate") te hervat. Hierdeur is die opskorting van dienste voorlopig verhoed. Die SPD het verder namens die gemeenskap van Groter Soweto onderneem

dat inwoners 'n minimum tarief sou bly betaal totdat 'n nuwe stelsel van plaaslike regering gevestig is. Dié bydrae het ongeveer een derde van Soweto se maandelikse bedryfskoste beloop. In terme van 'n aparte ooreenkoms tussen die stadsrade van Soweto en Johannesburg en die TPA sou die uitstaande bedrag deur die Sentraal Witwatersrand Streekdiensteraad tot aan die begin van die nuwe finansiële jaar (1 Maart 1991) betaal word. Dit het meegebring dat "... the bridging finance burden was transferred from the central fiscus to the RSCs [streekdiensterade]."<sup>120</sup>

Dit was 'n buitengewone reëling, want dit was nie streekdiensterade se verantwoordelikheid om bedryfskoste te vereffen nie en moes die finansiering van talle kapitale projekte noodwendig as gevolg hiervan gestaak word.<sup>121</sup>

Sover dit langtermyn geskilpunte aangaan, is daar ooreengekom dat 'n onderhandelingsforum by name 'n "*Metropolitan Chamber*" gevestig moes word met 'n mandaat "... to design and implement a new 'non-racial and democratic' urban policy."<sup>122</sup>

Alle plaaslike owerheidsliggame en "civic associations" in die sentrale Witwatersrandstreek sou genooi word om deel te wees van dié forum wat later bekend gestaan het as die "*Central Witwatersrand Metropolitan Chamber*".<sup>123</sup>

### 3.2.3 Die "*Central Witwatersrand Metropolitan Chamber*"

Verwysende na die regering en ander partye se pogings om plaaslike onderhandelings van die grond af te kry, met die oog op tussentydse herstrukturering van plaaslike regering, het Schlemmer<sup>124</sup> gesê:

The establishment in April 1991 of a Metropolitan Chamber for Johannesburg as a forum for such negotiations, involving the TPA, the civic associations, the BLAs [swart plaaslike owerhede], and the white city councils is a major breakthrough in the process.

Die rede hiervoor lê juis daarin dat die "*Central Witwatersrand Metropolitan Chamber*" (hierna genoem die "*Chamber*") as forum toegerus is:



... with powers to negotiate a new form of non-racial metropolitan government for the greater Johannesburg region.<sup>125</sup>

Die beleidsaspekte wat geïdentifiseer is vir ondersoek deur die "Chamber" dek in der waarheid die totale spektrum van beleidsprobleme soos dit in daardie stadium ervaar is. Beleidsaspekte waaroor die gemeenskap dringend duidelikheid wou hê het byvoorbeeld ingesluit die oordrag van huise, opgradering van dienste, die kwessie van bekostigbaarheid en 'n enkel belastingbasis.<sup>126</sup> Enkele van die langtermyn geskilpunte wat geïdentifiseer is vir onderhandeling het behels:

... non-racial and democratic local and metropolitan government, industrial development policy, transport, the rationalization of administrations, social amenities, land use, and land availability.<sup>127</sup>

Ineengestremde van besprekingspunte rakende beide plaaslike en nasionale aangeleenthede is ook in die verantwoordelike veld van die "Chamber" waarneembaar en kon dié knelpunte sover dit onderhandelings op plaaslike vlak aangaan nie waterdig geskei word nie.

In die eerste jaar van sy bestaan het werksaamhede in die "Chamber" die volgende wending geneem:<sup>128</sup>

Elf maande na die stigtingsvergadering daarvan het onderhandelings in die "Chamber" 'n dooie punt bereik as gevolg van protes en dreigemente deur sommige lede, dog is samesprekings vier maande later hervat.

Vir die stigtingsvergadering het die *Soweto People's Delegation* (SPD) die betrokke "civic associations" uitgenooi en die *Transvaalse Provinsiale Administrasie* (TPA) die plaaslike owerhede. Die uitnodigings was op sigself 'n weerspieëling van:

... an implicit recognition of the fact that the chamber was in fact going to be a negotiation forum with a two-sided table: one for the parties involved in the state system and the other for those who stayed outside this system.<sup>129</sup>

Beide statutêre- en nie-statutêre lede het mettertyd aansienlik uitgebrei en het die "*Chamber*" uiteindelik oor drie en vyftig ledeliggame beskik (kyk Bylae C).

Sewe werkgroepe is aangewys vir die sleutelterreine van die "*Chamber*" se werksaamhede, te wete konstitusionele ontwikkeling, fisiese ontwikkeling, ekonomiese ontwikkeling, finansiële ontwikkeling, maatskaplike ontwikkeling, institusionele ontwikkeling en 'n spesiale werkgroep rakende die oplos van Soweto se probleme. 'n Tegnieke komitee is ook aangewys om die werkgroepe se werksaamhede te koördineer en aanbevelings vir oorweging aan die "*Chamber*" voor te lê. Die verskillende werkgroepe het bepaalde werkprogramme opgestel "... that within a few months were generating results with major strategic implications."<sup>130</sup>

Navorsing wat gedoen is, het onder meer behels:- Studies rakende watervoorsiening, behuising, sanitasie, elektrisiteit, maatskaplike dienste en finansies.

Al die partye in die "*Chamber*" het ook mettertyd in beginsel aanvaar dat laasgenoemde nie alleen daartoe in staat sou wees om konstitusionele verandering teweeg te bring nie.

Onderhandelings wat gevoer is en ooreenkomste wat bereik is, het nie deurgaans die gewenste resultate opgelewer nie. 'n Voorbeeld hiervan is die stadsrade van Groter Soweto se onvermoë om die bepalinge van die "*Greater Soweto Accord*" (sover dit die standaard van dienslewering aangaan) te kon nakom waarna die inwoners weer geweier het om vir dienste te betaal. Die standaard van dienslewering het, aldus die "*Chamber*", sedert ondertekening van die "*Greater Soweto Accord*", verswak.<sup>131</sup> Dit het daartoe bygedra dat die *Soweto Civic Association* (SCA) weer eens oorgegaan het tot 'n algehele huurboikot en die finale verwydering van alle swart raadslede geëis het, waarna die TPA op sy beurt geëis het dat alle onderhandelings in die "*Chamber*" opgeskort word. Nadat bepaalde toegewings deur verskillende partye gemaak is, is samesprekings in die "*Chamber*" egter vier maande later hervat. Na vele onderhandelings wat ook die Stadsrade van Johannesburg en Roodepoort asook politieke partye ingesluit het:

... the Greater Soweto Services Crisis Agreement was signed in December 1993. This agreement includes a R66 million subsidy and further plans to upgrade services.<sup>132</sup>

Bykans 'n jaar later het die "*Chamber*"<sup>133</sup> bevestig dat:

... today everybody is working hard to make a success of the Agreement, to improve living standards and ensure that residents pay for their services.

Ten einde 'n bydrae te lewer in die oorgangsproses na 'n nuwe konstitusionele bedeling het die "*Chamber*" in November 1992 'n bloudruk gepubliseer vir tussentydse plaaslike regering in die groter Johannesburg gebied.<sup>134</sup> Die "*Chamber*"<sup>135</sup> het sy optrede gemotiveer deur te konstateer dat:

... it was necessary to establish non-racial, democratically elected interim structures in line with the principle and system of two-tier metropolitan and local government ...

Voorstelle vir tussentydse strukture wat bygedra het tot die latere finalisering en vestiging van 'n Metropolitaanse oorgangsraad vir Sentraal Witwatersrand, het ingesluit:<sup>136</sup>

- \* 'n *Interim Metropolitan Authority* (IMA) saamgestel uit eenhonderd lede om die funksies, finansies en jurisdiksie van die bestaande Sentraal Witwatersrand Streekdiensteraad en die "*Chamber*" oor te neem;
- \* Die IMA sal ook as 'n *Metropolitan Constituent Conference* (MCC) vergader ten einde te onderhandel en aanbevelings op nasionale vlak te maak rakende finale konstitusionele modelle vir metropolitaanse en plaaslike regering vir die streek;
- \* Dat een helfte van IMA-afgevaardigdes verkose lede sal wees en die ander helfte by wyse van proporsionele verteenwoordiging deur plaaslike owerhede genomineer sal word.

Nadat die "*Chamber*" in Maart 1994 erkenning verkry het as 'n onderhandelingsforum is daar op hierdie voorstelle voortgebou welke aksies na die algemene verkiesing van 1994 bygedra het tot die vestiging van die Metropolitaanse Oorgangsraad vir Sentraal Witwatersrand.<sup>137</sup>

### 3.2.4 Alternatiewe onderhandelingsforums

Gedurende September 1990 het die *United Democratic Front* (UDF) se nasionale "civic associations" organiseerder<sup>138</sup> bevestig dat:

All civic associations in townships hit by rent boycotts in the Transvaal are either engaged in negotiations or planning negotiations with local town councils and the Transvaal Provincial Administration (TPA) to end the boycotts.

"Civic Associations" het tot in daardie stadium hoofsaaklik as 'n drukgroep gefunksioneer ten einde huurboikotte in te stel en die bedankings van swart raadslede af te dwing (kyk Hoofstuk 5). Die veranderende rol wat "civics" sedertdien vertolk het, met 'n klemverskuiwing vanaf protes na ontwikkeling, is bevestig by monde van die *Civic Associations of Southern Transvaal* (CAST) se Assistent Algemene Sekretaris<sup>139</sup> toe hy in September 1990 gesê het:

Civic associations are playing a developmental and reconstructive role in this transition period to a non-racial, unitary and democratic South Africa.

In die gees van die onderhandelings wat in daardie stadium gevoer is ten einde huurboikotte te beëindig, het die *Transvaalse Provinsiale Administrasie* (TPA) se lid van die Uitvoerende Komitee vir plaaslike regering 'n beroep op beide swart en blanke plaaslike owerhede gedoen "... to consider joining their administrations and to assist each other in improving services to ratepayers".<sup>140</sup>

Terselfdertyd het die TPA ook met streekdiensterade onderhandel en hulle hulp gevra met die betaling van oorbruggingsfinansiering aan sekere plaaslike owerhede.<sup>141</sup>

Op 12 Julie 1991 is die *Wet op Tussentydse Maatreëls vir Plaaslike Regering*<sup>142</sup> gepromulgeer. Langs dié weg is amptelik voorsiening gemaak vir die instelling van onderhandelingsforums tussen twee of meer plaaslike owerheidsliggame om onderhandelings met mekaar aan te knoop in verband met die volgende aangeleenthede soos in artikel 8 van die Wet bedoel:<sup>143</sup>

- (a) die oorpasing van beamptes of werknemers in diens van 'n plaaslike owerheidsliggaam onder voorwaardes wat nie minder gunstig is as dié waaronder hulle dien nie na, of die afstaan van sodanige beamptes of werknemers aan, 'n ander plaaslike owerheidsliggaam, of die beskikbaarstelling van die dienste van sodanige beamptes of werknemers aan een of meer plaaslike owerheidsliggame;
- (b) die verskaffing of verrigting van dienste en funksies deur 'n plaaslike owerheidsliggaam as agent van 'n ander plaaslike owerheidsliggaam, of deur 'n plaaslike owerheidsliggaam in samewerking met een of meer plaaslike owerheidsliggame;
- (c) die neem van gesamentlike besluite deur twee of meer plaaslike owerheidsliggame of deur 'n gesamentlike komitee van sodanige plaaslike owerheidsliggame;
- (d) die totstandkoming van 'n enkele plaaslike administrasie ten opsigte van twee of meer plaaslike owerheidsliggame;
- (e) die instelling van 'n gesamentlike plaaslike owerheid, of van komitees daarvan, ten opsigte van twee of meer plaaslike owerheidsliggame; en
- (f) die vereniging van twee of meer plaaslike owerheidsliggame in 'n enkele plaaslike owerheid, en die ontbinding van sommige van of al sodanige plaaslike owerheidsliggame.

Die Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising het aangedui dat gesamentlike administrasies ingevolge die bepalinge van die *Wet op Tussentydse Maatreëls vir Plaaslike Regering*, 1991 (Wet No. 128 van 1991), op 'n grondslag van vrywillige onderhandeling behoort te geskied en bygevoeg dat:

Geen dwingende maatreëls sal egter ingestel word nie indien die Administrateur van 'n provinsie meen onderhandelinge tussen plaaslike owerhede het reeds 'n gevorderde stadium bereik.<sup>144</sup>

Een van die prominente onderhandelingsforums aan die Witwatersrand wat langs hierdie weg gevestig is, was die *Northern Joint Negotiating Forum* (NJNF) wat homself ten doel gestel het om moontlikhede van gesamentlike administrasie in 'n groter metropolitaanse gebied te ondersoek.<sup>145</sup> Deelnemende partye aan hierdie forum het ingesluit die Stadsrade van Sandton, Alexandra en Marlboro Gardens, die *Transvaalse Provinsiale Administrasie* (TPA), die *Alexandra Civic Organisation*, die *East Bank Residents' Association* en die *Alexandra Land and Property Owners Association*.<sup>146</sup> Nog 'n forum aan die Witwatersrand wat later gesamentlike administrasie tot gevolg gehad het, is in Germiston tussen die plaaslike owerhede van Germiston, Katlehong en Palm Ridge (Indiërbestuurskomitee)<sup>147</sup> gevestig. Kimberley,<sup>148</sup> Port Elizabeth<sup>149</sup> en Pietersburg<sup>150</sup> was van die groter stede elders in Suid-Afrika wat ook gesamentlike administrasies/amalgamering met naasliggende plaaslike owerhede gevestig het.

Die *Wet op Tussentydse Maatreëls vir Plaaslike Regering*, 1991 (Wet No. 128 van 1991) het egter nie oral ewe veel aanklank gevind nie. Sommige blankes in sekere dorpe het in die openbaar te kenne gegee dat hulle nie te vinde is vir gesamentlike administrasies met swart plaaslike owerhede nie.<sup>151</sup> Voorbeelde in dié verband sluit in Schweizer Reneke, Zeerust, Thabazimbi, Ellisras en Nylstroom.<sup>152</sup>

'n Jaar na aanname van die *Wet op Tussentydse Maatreëls vir Plaaslike Regering*, 1991 (Wet No. 128 van 1991) is daar aan die Witwatersrand in vyf en twintig swart dorpe gesprek gevoer met die oog op vestiging van onderhandelingsforums en gesamentlike administrasie.<sup>153</sup>

In dieselfde tydperk het onderhandelings op nasionale vlak egter 'n dooie punt bereik tydens die sitting van CODESA II. In die lig hiervan het die toenmalige President<sup>154</sup> van die *South African National Civic Association* (SANCO) verklaar dat:

ANC-aligned civic associations were likely to pull out of all local level negotiations until the ANC rejoined talks at Codesa ... We cannot continue negotiations at a local level while constitutional negotiations are deadlocked.

Onderhandelings op plaaslike vlak kan dus nie losgemaak word van die nasionale onderhandelingsproses wat eersgenoemde bepaald beïnvloed het nie.

Die geringe mate van vordering wat in die daaropvolgende jaar aan die Witwatersrand gemaak is met betrekking tot amalgamasie, gesamentlike administrasie en/of die vestiging van onderhandelingsforums in terme van die *Wet op Tussentydse Maatreëls vir Plaaslike Regering*, 1991 (Wet No. 128 van 1991) behels die volgende:<sup>155</sup>

\* **Ooreenkomste geteken**

**Geamalgameerde plaaslike regering**

Benoni en Actonville

**Gesamentlike administrasie**

Germiston, Katlehong en Palm Ridge (Slegs ten opsigte van personeelbenutting)

\* **Onderhandelingsforums gevestig**

Benoni, Daveyton, Watville en Actonville (Greater Benoni Forum)

Greylingstad en Nthorwane

Balfour en Siyathemba

Westonaria en Bekkersdal (Weston Onderhandelingsforum) (WNF)

Boksburg, Vosloorus en Reigerpark (Twee forums)

Germiston, Katlehong en Palm Ridge (SORKOM)

Kempton Park, Tembisa, Midrand, Ivory Park, Rabie Ridge, Modderfontein en Edenvale (NORKOK).

Alhoewel etlike forums sedert aanname van die *Wet op Tussentydse Maatreëls vir Plaaslike Regering* 1991, (Wet No. 128 van 1991) gevestig is, is daar binne twee jaar

nie veel ooreenkomste aan die Witwatersrand onderteken nie en het die owerheid dus nie veel met behulp van dié wet bereik nie. Die rede hiervoor was in der waarheid reeds 'n jaar na aanname van die *Wet op Tussentydse Maatreëls vir Plaaslike Regering*, 1991 (Wet No. 128 van 1991) waarnaembaar toe die *African National Congress* (ANC), die *Congress of South African Trade Unions* (COSATU) en die *South African National Civic Association* (SANCO) druk op die regering begin uitoefen het vir:

... the creation of a national local government forum to negotiate a *national approach* to service delivery, finances and interim administrative arrangements.<sup>156</sup> (My kursivering).

Terselfdertyd het die *Koördinerende Raad vir Plaaslike Regeringsaangeleenthede* (die regering se hoofadviesliggaam oor plaaslike regering) op 7 Augustus 1992 'n konsepdokument vrygestel met 'n omskrywing van die regering se visie rakende die oorgangsproses vir plaaslike regering.<sup>157</sup> Die visie wat gebaseer was op die *Wet op Tussentydse Maatreëls vir Plaaslike Regering* 1991, (Wet No. 128 van 1991) en die *Wysigingswet op Provinsiale en Plaaslike Owerheidsaangeleenthede*, 1992 (Wet No. 134 van 1992) het onder meer daarop gefokus dat: (1) gesamentlike administrasies teen 1 Januarie 1993 in plek moes wees; (2) oorbruggingsfinansiering aan swart plaaslike owerhede teen 30 Junie 1993 gestaak word; en (3) oorplasing van die sentrale regering aan nie-lewensvatbare plaaslike owerhede (geen rassegrondslag) teen 1 Julie 1993 'n aanvang sou neem.<sup>158</sup> Die ANC het dié dokument as eensydige besluitneming beoordeel en het die ANC/COSATU/SANCO alliansie die regering se beleid geïnterpreteer as dat:

... the government has taken the "one tax base" concept and imposed it on the existing apartheid local government set-up. Their aim in doing so, ... is to keep the apartheid city alive for several months during which time the black councillors will be kept afloat ...<sup>159</sup>

As alternatief het regeringsopponente verdere verhoë tot die sentrale regering gerig vir die vestiging van 'n *nasionale* plaaslike regeringsonderhandelingsforum.<sup>160</sup> Die regering het binne enkele maande aan dié oproep gehoor gegee wat gelei het tot stigting op 22 Maart 1993, van die *Plaaslike Regeringsonderhandelingsforum* (PROF).<sup>161</sup>



#### 4. PLAASLIKE REGERINGSHERVORMING

##### 4.1 Die Plaaslike Regeringsonderhandelingsforum (PROF)

Die *Plaaslike Regeringsonderhandelingsforum* (PROF) was gevolglik 'n forum wat geskep is om regeringsinstansies en burgerlike organisasies in staat te stel om op 'n nasionale grondslag kragte te snoer ten einde die weg vir nie-rassige plaaslike owerhede te baan.<sup>162</sup> Gesien in dié lig is die *Plaaslike Regeringsonderhandelingsforum* tydens die totstandkoming daarvan beskou as:

... a means to bring coherence to the diverse - and often confusing - attempts to reintegrate towns and townships at administrative and governmental levels.<sup>163</sup>

Dit is dan verder beoog dat die *Plaaslike Regeringsonderhandelingsforum* onmiddellike aandag aan die volgende probleme sou gee:<sup>164</sup>

- \* Die afskaffing óf wysiging van omstrede wetgewing in sake plaaslike regering, te wete die *Wet op Tussentydse Maatreëls vir Plaaslike Regering*, 1991 (Wet No. 128 van 1991) wat die nie-verteenwoordigende apartheidsrade as boublokke vir nuwe vorme van plaaslike administrasie aangewend het, en die *Wysigingswet op Provinsiale en Plaaslike Owerheidsaangeleenthede*, 1992 (Wet No. 134 van 1992).
- \* Die behoefte om huurboikotte te beeëndig en om oor bekostigbare dienste van 'n aanvaarbare standaard in die geaffekteerde gebiede te beskik.
- \* Die ontwikkeling van finansieringsmodelle vir plaaslike regering.
- \* Die daarstelling van riglyne vir onderhandelings op plaaslike vlak.
- \* Die vestiging van meganismes en raamwerke vir die afbakening van nuwe grense vir plaaslike owerhede ter voorbereiding vir die fase van tussentydse (plaaslike) regering.

Die *Plaaslike Regeringsonderhandelingsforum*, saamgestel uit vyftig lede, is gekonstitueer as 'n tweeledige nasionale onderhandelingsforum verteenwoordigend van sowel statutêre as nie-statutêre groepe:

The statutory side includes those organisations and individuals who participated in the local and regional structures imposed by the ... government, such as white and black local authorities and the coloured and Indian management committees. The non-statutory side combines those forces traditionally in opposition to apartheid structures.<sup>165</sup>

Die *Plaaslike Regeringsonderhandelingsforum* sou voorts funksioneer in terme van ooreenkoms by wyse van konsensusbesluitneming waartoe alle partye verbind sou wees met die voorbehoud dat:

Agreements which contradict the national negotiation process will be regarded as invalid.<sup>166</sup>

Die verband tussen nasionale onderhandelings en onderhandelings op plaaslike vlak manifesteer dus ook in die funksionering van die *Plaaslike Regeringsonderhandelingsforum*.

Drie werkgroepe is aangewys wat op 'n deurlopende basis onderhandelings moes voer oor aangeleenthede rakende die terreine waarvoor hul aangewys is, te wete:<sup>167</sup>

- \* 'n Wetlike en Konstitusionele Werkgroep;
- \* 'n Dienste en Finansiële Werkgroep; en
- \* 'n Bestuursadministrasie en Opleidingswerkgroep.

Die *Plaaslike Regeringsonderhandelingsforum* as nie-statutêre, vrywillige forum se funksie *vis-à-vis* die nasionale onderhandelingsforum is deur die Minister van Plaaslike Regering<sup>168</sup> soos volg beskryf:

The forum will exist side by side with the national negotiation forum. Constitutional change, also at local government level, will be negotiated in the central negotiations. *The Local Government Forum is meant to*

*explore, research and then recommend constitutional options to the national negotiating forum. (My kursivering).*

Met hierdie uitspraak het die Minister dus bevestig dat besluite oor oorgangsmaatreëls vir plaaslike regering op nasionale vlak geneem sal word met inagneming van aanbevelings wat op plaaslike vlak bereik is.

Die *Plaaslike Regeringsonderhandelingsforum* het drie maande na sy totstandkoming (Junie 1993) konsensus bereik aangaande 'n pakket vir die omskepping van plaaslike owerheidstrukture. Enkele elemente van dié pakket wat op nasionale vlak aanvaar is, het ingesluit:<sup>169</sup>

- \* Die opstel van wetgewing ten einde bestaande apartheidsgestruktureerde plaaslike owerhede met aangestelde nie-rassige rade te vervang;
- \* Die daarstelling van tussentydse strukture bekend as Plaaslike Oorgangsrade (PORe) en Metropolitaanse Oorgangsrade (MORE) teen die einde van 1993;
- \* Die PORe en MORE deur plaaslike onderhandelingsforums aangestel te word;
- \* Samevoeging van begrotings en verbreding van belastingbasisse;
- \* Die trek van metropolitaanse grense en die aanpassing van munisipale grense ten einde rasverdeelde gebiede saam te voeg; en
- \* Die vervanging van PORe en MORE met demokraties-verkose strukture by wyse van munisipale verkiesings binne veertien maande.

Teen Oktober 1993 het die ANC en die regering op nasionale vlak reeds eenstemmigheid bereik oor 'n beperkte aantal punte aangaande plaaslike regering *per se*, te wete:<sup>170</sup>

- \* Dat plaaslike regering gederasialiseer moet word deur dorpe en "townships" saam te voeg en dat dit aanvanklik gedoen moet word deur die aanstelling van voor-oorgangsrade;

- \* Dat verkiesings vir plaaslike regering oorgangstrukture so gou as moontlik na die algemene verkiesing van 27 April 1994 gehou moet word;
- \* Dat in kontras met ander regeringsvlakke, daar naas proporsionele verteenwoordiging ook wyk-gebaseerde verteenwoordiging moes wees.
- \* Dat plaaslike regering op 'n manier gefinansier moet word wat sal verhoed dat belastingbetalers die las van apartheidsontwikkeling se agterstande hoef te dra.

In ooreenstemming met die *Plaaslike Regeringsonderhandelingsforum* se voorstelle het onderhandelaars op nasionale vlak gedurende Desember 1993 die *Oorgangswetsontwerp op Plaaslike Regering*, en daarmee saam Hoofstuk 10 van die konsep-grondwet wat oor plaaslike regering handel, aanvaar.<sup>171</sup> Hiervolgens is beoog om die oorgangsproses in twee fases te verdeel, te wete:

... the pre-interim, which begins as soon as the Bill is enacted and lasts until the first local elections ... The interim phase begins after the elections, and lasts for three to five years - roughly the same lifespan as the interim constitution.<sup>172</sup>

Dit is derhalwe in die vooruitsig gestel om die oorgangsproses na demokratiese regering op beide nasionale en plaaslike vlak op dié wyse te laat saamval.

#### 4.2 Die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993)

Die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993) wat op 2 Februarie 1994 gepromulgeer is, was dus in der waarheid die produk van nasionale onderhandelings:

... tussen regerings- en buiteparlementêre organisasies wat as die Plaaslike Regeringsonderhandelingsforum (Prof) bekend gestaan het.<sup>173</sup>

Wat die voor-oorgangsfase betref, maak artikel 6 van die Wet voorsiening vir die erkenning en instelling van onderhandelingsforums wat kragtens artikel 7 moet onderhandel oor: (1) die gebied van die forum; (2) die instelling van 'n plaaslike oorgangsraad vir 'n nie-metropolitaanse gebied van plaaslike regering; en (3) 'n

metropolitaanse oorgangsraad met metropolitaanse oorgangsubstrukture vir 'n metropolitaanse gebied van plaaslike regering.

Vir die oorgangsfase magtig artikel 8 die instelling van oorgangsrade by wyse van verkiesing soos bepaal in artikel 9 welke rade bekend sal staan as: (1) plaaslike oorgangsrade vir nie-metropolitaanse gebiede van plaaslike regering, wat die regsgebied van 'n tradisionele owerheid bedoel in artikel 181 van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1993 (Wet No. 200 van 1993) kan insluit; en (2) metropolitaanse oorgangsrade met metropolitaanse oorgangsubstrukture vir metropolitaanse gebiede van plaaslike regering.

Artikel 11 maak voorsiening vir die instelling van afbakeningsrade vir plaaslike regering wat kragtens artikel 8 verantwoordelik sal wees om die regsgebiede van oorgangsrade en metropolitaanse oorgangsubstrukture af te baken.

Die bevoegdhede en pligte van 'n metropolitaanse oorgangsraad bedoel in artikels 7(1)(b), 8(2) en 10(3)(h) van die Wet soos vervat in Bylae 2 tot die Wet sluit in:

1. Grootmaat-watervoorsiening.
2. Grootmaat-elektrisiteitsvoorsiening.
3. Grootmaat-rioolsuiweringswerke en hoofrioolafvoergeleidings vir die metropolitaanse gebied.
4. Metropolitaanse koördinerings-, grondgebruik- en vervoerbeplanning.
5. Metropolitaanse hoofpaaie en stormwaterdreinerings.
6. Passasiersvervoerdienste.
7. Verkeersaangeleenthede.
8. Abattoirs.
9. Varsproduktemarkte.
10. Vullisstortingsterreine.
11. Begraafplase en krematoriums.
12. Ambulans- en brandweerdienste.
13. Hospitaaldienste.

14. Lughawens.
15. Burgerlike beskerming.
16. Metropolitaanse biblioteke.
17. Metropolitaanse museums.
18. Metropolitaanse ontspanningsgeriewe.
19. Metropolitaanse omgewingsbewaring.
20. Metropolitaanse bevordering van toerisme.
21. Metropolitaanse bevordering van ekonomiese ontwikkeling en werkskepping.
22. Die vestiging, verbetering en instandhouding van ander metropolitaanse infrastruktuurdienste en fasiliteite.
23. Die bevoegdheid om -
  - (a) die streeksdiensteheffing en die streeksvestigingsheffing bedoel in artikel 12(1)(a) van die *Wet op Streeksdiensterade*, 1985 (Wet No. 109 van 1985) of artikel 16(1)(a) van die *Wet op Gesamentlike Dienste vir KwaZulu en Natal*, 1990 (Wet No. 84 van 1990) na gelang van die geval, te hef en te vorder:
  - (b) heffings of tariewe van 'n metropolitaanse oorgangsubstruktuur ten opsigte van 'n werksaamheid of diens bedoel in items 1-22 te hef en te vorder: en
  - (c) 'n billike bydrae van 'n metropolitaanse oorgangsubstruktuur te hef en te vorder, gebaseer op die bruto of belastinginkomste van so 'n metropolitaanse oorgangsubstruktuur.
24. Die ontvangs, toewysing en verspreiding van interowerheidstoekennings.
25. Die bevoegdheid om met die voorafverkreë goedkeuring van die Administrateur<sup>174</sup> geld te leen of uit te leen vir die doeleindes van of in verband met die uitoefening of verrigting van 'n bevoegdheid of plig.

Met die aanneme van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993) is daar dus vir die eerste keer in die geskiedenis van Suid-Afrika voorsiening gemaak vir 'n oorgangsproses na demokratiese plaaslike regering sonder enige diskriminasie op grond van ras of kleur.

Die oorgangsproses na 'n nuwe plaaslike regeringstelsel in terme van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993) behels die volgende aksies:<sup>175</sup>

Die proses begin met die voor-oorgangs- en oorgangsfase. Eersgenoemde het reeds 'n aanvang geneem met die afkondiging van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993) en sal eindig met die hou van die eerste verkiesings vir plaaslike owerhede.

Die oorgangsfase tree na die eerste verkiesing vir plaaslike owerhede in werking vir 'n tydperk wat van drie tot vyf jaar sal duur. Na die eerste verkiesing sal die provinsiale wetgewende instellings volgens die behoeftes en omstandighede van die provinsies die finale beslag aan hervorming op plaaslike vlak gee.

Tydens die voor-oorgangs- en oorgangsfases sal die nodige herstrukturering van plaaslike regering gedoen word. Die *Uitvoerende Oorgangsraad* (UOR) (kyk par. 2.3) is verantwoordelik om kragtens artikel 3 van die *Oorgangswet* vir elk van die verskillende provinsies 'n provinsiale komitee vir plaaslike regering aan te stel. Dié komitee, bestaande uit ses lede, moet saam met die administrateur<sup>176</sup> van elke provinsie besluite neem aangaande plaaslike regeringsake.

Onderhandelingsforums sal verantwoordelik wees om te bepaal welke vorm van plaaslike regering elk van die onderskeie gebiede gaan aanneem. Forums moet ook die vorm van plaaslike regering wat vir die voor-oorgangsfase van toepassing sal wees beding. Sodra 'n forum gestig is, kan elke plaaslike owerheid sy eie beleid maak en sy eie ordonnansies opstel binne die raamwerk wat deur hoër owerhede neergelê is.

Onderhandelingsforums sluit alle belanghebbende partye in, te wete munisipale verenigings, "civics", belastingbetalersverenigings en politieke partye. Ander instansies soos byvoorbeeld ESKOM en die *Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika* (OBASA) kan as waarnemers deel van 'n forum wees.

Van die belangrikste take waaraan onderhandelingsforums aandag moet gee, is die verskaffing van dienste in swart woongebiede, die vasstelling van bekostigbare oorgangstariewe en die beeëindiging van die huur- en dienstegeld boikotte.

Onderhandelingsforums is verder ook verantwoordelik om te onderhandel oor die gebiede wat na hul mening in 'n nuwe plaaslike owerheidsgebied ingesluit behoort te word en die vorm wat hulle glo die plaaslike owerheid vir die fase voor die verkiesing van plaaslike owerhede behoort aan te neem.

Sover dit plaaslike regeringsvorms aangaan kan daar in die voor- oorgangstydperk op een van twee opsies besluit word. Opsie een behels die aanstelling van plaaslike of metropolitaanse rade wat deur die onderhandelingsforum benoem word op voorwaarde dat helfte van die benoemdes vir sowel die "statutêre" as die "nie-statutêre" komponent aanvaarbaar moet wees. Die statutêre komponent verwys na raadslede en verwante organisasies, terwyl laasgenoemde na onder meer die "civics" en ander belangegroepes verwys. Die aangestelde raad sal dan die plaaslike oorgangsraad vir 'n plattelandse gebied word óf die metropolitaanse oorgangsraad vir 'n stedelike gebied.

Opsie twee kom daarop neer om die bestaande plaaslike owerhede in die forumgebied onveranderd te laat en dat hulle dan lede vir 'n koördinerende komitee vir plaaslike regering vir die gebied aanstel. Die bevoegdheid en pligte van plaaslike regering sal tussen die koördinerende komitee en die bestaande plaaslike owerhede verdeel word.

Dit is die prerogatief van onderhandelingsforums om te besluit of hulle gebied 'n metropolitaanse of nie-metropolitaanse gebied is. 'n Metropolitaanse gebied beskik byvoorbeeld oor 'n hele paar plaaslike owerhede met 'n hoë bevolkingsdigtheid en 'n funksionele ekonomiese eenheid van sentrale sake- en nywerheidsentra. Die Witwatersrand, Vaaldriehoek en groter Pretoria is enkele voorbeelde van metropolitaanse gebiede.

Die eerste verkiesing vir plaaslike owerhede is bestem om op dieselfde dag in al die provinsies gehou te word op 'n dag wat deur die huidige Minister van Provinsiale Sake en Staatkundige Ontwikkeling bepaal sal word. Kragtens die *Grondwet* sal demokratiese plaaslike owerheidsverkiesings daarna elke drie tot vyf jaar gehou word.

In die oorgangstydperk sal plaaslike regering 'n kombinasie wees van die wykstelsel en 'n stelsel van proporsionele verteenwoordiging. Hiervolgens word 40% van alle



raadslede volgens proporsionele verteenwoordiging verkies en 60% volgens die wykstelsel.<sup>177</sup>

## 5. SAMEVATTING

Die onderhandelingsfase op plaaslike regeringsvlak was 'n direkte gevolg van nie-gewelddadige aksie teen swart plaaslike owerhede met spesifieke verwysing na die effek van huurboikotte en die druk wat op raadslede toegepas is om te bedank (kyk Hoofstuk 5).

Nadat huurboikotte as *nasionale* "aanslag" teen swart plaaslike owerhede (en dus die stelsel van apartheid), nie by wyse van wetlike dwangmaatreëls tot 'n einde gebring kon word nie, het die owerheid geen ander keuse gehad nie as om te onderhandel ten einde: (1) te keer dat dienslewering deur swart plaaslike owerhede gedurende die oorgangsproses na demokratiese plaaslike regering in duie stort; en (2) 'n nuwe demokratiese plaaslike regeringstelsel met alle belanghebbende partye te beding.

Onderhandelings op plaaslike vlak was deurentyd aan nasionale onderhandelings gekoppel aangesien 'n nuwe nasionale stelsel vir plaaslike regering slegs op nasionale vlak goedgekeur kan word. Daarmee saam het "civics" voortdurend gepoog om nasionale aangeleenthede op plaaslike vlak by te bring.

Die eerste onderhandelings (voor aanname van die *Wet op Tussentydse Maatreëls vir Plaaslike Regering*, 1991 (Wet No. 128 van 1991), het hoofsaaklik tussen die owerheid en die "civic associations" plaasgevind. Vir eersgenoemde was dit primêr 'n poging om te verhoed dat swart plaaslike owerhede in duie stort terwyl die "civics" weer hoofsaaklik onderhandel het om te keer dat dienste opgeskort word. Alhoewel die "*Greater Soweto Accord*" 'n mate van 'n oplossing vir die probleme van Groter Soweto gebied het, kon dié model (op enkele uitsonderings na) nie met sukses in ander stedelike gebiede aan die Witwatersrand toegepas word nie. Huurboikotte in die algemeen is dus in der waarheid nie langs hierdie weg stopgesit nie.

Nadat die *Wet op Tussentydse Maatreëls vir Plaaslike Regering*, 1991 (Wet No. 128 van 1991) gepromulgeer is, was onderhandelings om gesamentlike administrasies óf geamalgameerde plaaslike owerhede van die grond af te kry, 'n verdere poging om die effek van huurboikotte teë te werk. Ook hiermee is nie veel sukses behaal nie, aangesien diegene wat 'n nuwe nasionale stelsel van plaaslike regering wou afdwing, dit slegs via 'n nasionale onderhandelingsforum wou beding. Die regering het later as't ware in 'n gees van "die volk het gepraat en die owerheid het geluister", toegegee aan die druk vir 'n nasionale onderhandelingsforum (PROF) vir plaaslike regering waarop alle belanghebbende partye sitting sou hê. Langs hierdie weg is daar vir die eerste keer werklik prakties vordering gemaak op die weg na 'n demokratiese plaaslike regeringstelsel vir Suid-Afrika.

Die oorgangsproses vir plaaslike regering soos vervat in die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993) was dan ook hoofsaaklik die eindproduk vir 'n nuwe stelsel wat op *plaaslike vlak* in die *Plaaslike Regeringsonderhandelingsforum* (PROF) onderhandel en op *nasionale vlak* gesanksioneer is as deel van die oorgangsproses na 'n nuwe nasionale konstitusionele bedeling vir Suid-Afrika.

## ENDNOTAS

1. Swilling *et al* (1991: 188).
2. Thornhill (1990(b)).
3. Coovadia (1991: 104).
4. Swilling *et al* (1991: 189).
5. Worrall (1988: 1-3).
6. Hansard. *Debatte van die Parlement*, 28 Junie 1988, Kolom 14973. Kyk ook Worrall (1988: 1).
7. Hansard. *Debatte van die Parlement*, 28 Junie 1988, Kolom 15408. Kyk ook Worrall (1988: 2).
8. Du Toit (1991: 50).
9. Hansard. *Debatte van die Parlement*, 2 Februarie 1990, Kolom 1. Kyk ook Schrire (1991: 127-134). Die regering se hervormingsinisiatiewe het hierna drasties momentum gekry.
10. Hansard. *Debatte van die Parlement*, 2 Februarie 1990, Kolomme 12-13. Kyk ook Cloete (1991: 61) en Schrire (1991: 132). Die ANC, PAC en SAKP was vir etlike jare verbode organisasies in Suid-Afrika.
11. Hansard. *Debatte van die Parlement*, 2 Februarie 1990, Kolomme 15-16. Kyk ook du Toit (1991: 29).
12. Rhodie (1991: 25).
13. Rhodie (1991: 25).
14. Rhodie (1991: 26).
15. Swilling & Shubane (1991: 224).
16. Swilling & Shubane (1991: 224).
17. Swilling & Shubane (1991: 224).
18. Swilling & Shubane (1991: 225).
19. Swilling & Shubane (1991: 225).
20. Swilling & Shubane (1991: 223-224).
21. *Groote Schuur Minute*, 4 May 1990, p. 1. Kyk ook Sisk (1992: 194-197).
22. *Pretoria Minute*, 6 August 1990, p. 3 en p. 5. Kyk ook Sisk (1992: 197-200) en du Toit (1991: 26).

23. Cloete (1991: 45).
24. Du Toit (1991: 51).
25. Du Toit (1991: 51).
26. Du Toit (1991: 51).
27. Hansard. *Debatte van die Parlement*, 1 Februarie 1991, Kolom 6.
28. Hansard. *Debatte van die Parlement*, 1 Februarie 1991, Kolom 7.
29. Chhabra (1994: 97). Kyk ook Meer (1993: 46-48).
30. Chhabra (1994: 97).
31. Chhabra (1994: 97).
32. Chhabra (1994: 98). Kyk ook Meer (1993: 45-54).
33. Chhabra (1994: 98). Kyk ook Meer (1993: 55), *Sunday Times* 1 Desember 1991, *Finance Week* 11 Desember 1991 en *Pretoria News* 20 Desember 1991.
34. Mkondo (1993: 56).
35. Mkondo (1993: 54-61). Kyk ook de Haas (1993: 147-153).
36. De Haas (1993: 153).
37. De Haas (1993: 153).
38. *National Peace Accord*, 14 September 1991, p. 3. Kyk ook Sisk (1992: 225-229).
39. Maphai (1994: 67-68). Kyk ook Chhabra (1994: 98).
40. Maphai (1994: 68).
41. *The Star* 19 March 1992. Kyk ook Maphai (1994: 68) en Meer (1994: 87).
42. Maphai (1994: 68).
43. Maphai (1994: 68).
44. Meer (1994: 82).
45. CODESA (*sine ano.*) Kyk ook Chhabra (1994: 99) en *Pretoria News* 20 Desember 1991.
46. Meer (1994: 82). Kyk ook *Sunday Times* 22 Desember 1991.
47. Chhabra (1994: 107). Kyk ook *Sunday Times* 17 May 1992, *Weekly Mail* 28 May 1992 en Meer (1994: 91).
48. Chhabra (1994: 109). Kyk ook Maphai (1994: 82).
49. Chhabra (1994: 109). Kyk ook Meer (1994: 101).
50. Chhabra (1994: 109). Kyk ook Mkhondo (1993: 143-146). Die *Inkatha Freedom Party* (IFP) was vroeër 'n Zulu kulturele organisasie en later 'n politieke party.
51. Chhabra (1994: 109).

52. Chhabra (1994: 111). Kyk ook Mkhondo (1993: 145-146).
53. Mkhondo (1993: 146). Kyk ook *The Argus* 18 May 1992.
54. Mkhondo (1993: 146).
55. Mkhondo (1993: 146).
56. Mkhondo (1993: 147).
57. Chhabra (1994: 117). Kyk ook *Oosterlig* 17 Junie 1992 en *Rapport* 21 Junie 1992.
58. Chhabra (1994: 117). Kyk ook de Haas (1993: 157).
59. Chhabra (1994: 118).
60. Chhabra (1994: 118).
61. *Weekend Argus*, 27 September 1992. Kyk ook Chhabra (1994: 123-124).
62. Chhabra (1994: 131). Kyk ook *The Citizen* 8 May 1993.
63. Chhabra (1994: 131).
64. Mkhondo (1994: 168). Kyk ook Chhabra (1994: 149-150) en Liebenberg (1994: 7-9).
65. Mkhondo (1994: 171). Kyk ook Chhabra (1994: 135).
66. *Business Day* 12 July 1990.
67. *The Star* 17 July 1990.
68. Swilling *et al* (1991: 189). Kyk ook Mandy (1991: 129) en *The Star* 17 July 1990.
69. *The Star* 17 July 1990. Kyk ook Swilling *et al* (1991: 189).
70. Swilling *et al* (1991: 189).
71. *Business Day* 12 July 1990. Die *Soweto People's Delegation* (SPD) is deur die *Soweto Civic Association* (SCA) gestig met die doel om moontlikhede te ondersoek vir beëindiging van die huurboikot by wyse van onderhandeling.
72. *Business Day* 12 July 1990. Ook eie waarneming.
73. *Business Day* 12 July 1990.
74. *Business Day* 12 July 1990.
75. *Beeld* 31 Augustus 1990.
76. *Business Day* 31 August 1990. In Transvaal het die TPA aangedui dat dit nie sy verantwoordelikheid is om dienste op te skort nie, maar wel dié van plaaslike owerhede self. In daardie stadium is vier en veertig swart plaaslike owerhede in Transvaal deur blanke plaaslike owerhede van elektrisiteit voorsien en vier en dertig swart plaaslike owerhede direk deur Eskom - Kyk *The Citizen* 5 September 1990.
77. *The Star* 18 October 1990.

78. *The Star* 18 October 1990.
79. Coovadia (1991(b): 99). Kyk ook Schlemmer (1991: 352).
80. *Tempo* 23 April 1992.
81. *The Star* 9 October 1990.
82. *The Citizen* 1 September 1990. Kyk ook *The Star* 26 September 1990.
83. Coovadia (1991(a): 339). Kyk ook Schlemmer (1991: 353) en *The Star* 26 September 1990.
84. *Sowetan* 22 October 1990. UMSA is 'n swart munisipale vereniging wat vroeër onder leiding van Tom Boya, weggebreek het van die *Urban Councils Association of South Africa* (UCASA).
85. *Sowetan* 22 October 1990.
86. *The Star* 23 October 1990. Kyk ook *City Press* 15 July 1990.
87. *The Star* 23 October 1990.
88. Coovadia (1991(a): 339). "Civics" het meeste van die tyd geweier om met swart raadslede te onderhandel.
89. *Die Burger* 8 Oktober 1992.
90. Schlemmer (1991: 360).
91. Coovadia (1991(a): 336).
92. Coovadia (1991(b): 95-114). Kyk ook Coovadia (1991(a): 336-349). Ook eie waarneming in verskillende dorpe aan die Witwatersrand.
93. Coovadia (1991(b): 96-97). Ook onderhoud gevoer met die destydse voorsitter van die volgende onderhandelingsforums: Groter Benoni Forum (Benoni, Daveyton, Wattville en Actonville); Vaal Forum (Sebokeng, Sharpeville, Boiphatong, Bophelong); Randfontein/Mohlakeng; Boksburg/Vosloorus; Heidelberg/Ratanda; en Brakpan/Tsakane.
94. Coovadia (1991(b): 105-107). Ook eie waarneming in verskillende dorpe aan die Witwatersrand, en 'n onderhoud gevoer met die destydse voorsitter van die volgende onderhandelingsforums: Groter Benoni Forum (Benoni, Daveyton, Wattville en Actonville); Vaal Forum (Sebokeng, Sharpeville, Boiphatong, Bophelong); Randfontein/Mohlakeng; Boksburg/Vosloorus; Heidelberg/Ratanda; en Brakpan/Tsakane.
95. Coovadia (1991(b): 97).
96. Coovadia (1991(b): 98).

97. Coovadia (1991(b): 98-103). Ook onderhoud gevoer met die destydse voorsitter van die volgende onderhandelingsforums: Groter Benoni Forum (Benoni, Daveyton, Wattville en Actonville); Vaal Forum (Sebokeng, Sharpeville, Boiphatong, Bophelong); Randfontein/Mohlakeng; Boksburg/Vosloorus; Heidelberg/Ratanda; en Brakpan/Tsakane.
98. Coovadia (1991(a): 336).
99. Coovadia (1991(a): 336).
100. Coovadia (1991(b): 99).
101. Coovadia (1991(b): 99). Ook eie waarneming.
102. Swilling, Cobbett & Hunter (1991: 192). Ook eie waarneming.
103. Swilling, Cobbett & Hunter (1991: 192). Ook eie waarneming.
104. Swilling, Cobbett & Hunter (1991: 192). Ook eie waarneming.
105. Seekings (1991: 301).
106. Coovadia (1991(b): 100).
107. Onderhoud gevoer met die destydse voorsitter van die Groter Benoni Forum, Vaal Forum en die Boksburg/Vosloorus Forum.
108. Coovadia (1991(b): 100-102).
109. Coovadia (1991(b): 101). Ook eie waarneming.
110. Coovadia (1991(b): 102). Ook eie waarneming.
111. Swilling, Cobbett & Hunter (1991: 191).
112. *The Citizen* 23 May 1991.
113. Coovadia (1991(b): 103).
114. Coovadia (1991(b): 103).
115. Coovadia (1991(b): 103).
116. *City Press* 15 July 1990.
117. *City Press* 15 July 1990. Groter Soweto verwys na Soweto, Dobsonville en Diepmeadow.
118. *Business Day* 25 September 1990. Kyk ook *Beeld* 24 September 1990.
119. Swilling *et al* (1991: 190). Kyk ook *Business Day* 25 September 1990.
120. Swilling *et al* (1991: 190).
121. Swilling *et al* (1991: 190-191). Kyk ook die *Wet op Streekdiensterade*, 1985 (Wet No. 109 van 1985) en *Die Transvaler* 6 September 1990.

122. Swilling *et al* (1991: 190). Kyk ook *Beeld* 24 September 1990 en *Business Day* 25 September 1990.
123. *Negotiation News* 24 June 1992. Kyk ook *Coovadia* (1991(a): 339).
124. Schlemmer (1991: 350). Kyk ook *Metro Chamber* July 1994.
125. *Coovadia* (1991(a): 339).
126. Swilling *et al* (1991: 190).
127. Swilling *et al* (1991: 190).
128. *Negotiation News* 24 June 1992.
129. *Negotiation News* 24 June 1992.
130. *Negotiation News* 24 June 1992.
131. *Metro Chamber* July 1994.
132. *Metro Chamber* July 1994.
133. *Metro Chamber* July 1994.
134. *The Star* 16 November 1992.
135. *The Star* 16 November 1992.
136. *The Star* 16 November 1992.
137. *Metro Chamber* July 1994.
138. *New Nation* 13 September 1990. Kyk ook Swilling *et al* (1991: 191).
139. *New Nation* 27 September 1990. Kyk ook *Coovadia* (1991(a): 344).
140. *The Citizen* 7 September 1990.
141. *The Citizen* 7 September 1990.
142. *Die Wet op Tussentydse Maatreëls vir Plaaslike Regering*, 1991 (Wet No. 128 van 1991).
143. Artikel 8 van Wet No. 128 van 1991.
144. *Tempo* 23 April 1992.
145. *The Star* 7 September 1992.
146. *The Star* 7 September 1992.
147. *The Star* 4 September 1992.
148. Botha, M. (1992: 11).
149. *Oosterlig* 15 Desember 1992.
150. *Beeld* 4 Mei 1993.
151. *Patriot* 24 September 1993.
152. *Patriot* 24 September 1993.



153. *Transvaalse Provinsiale Administrasie*, Verslag No. 4/92.
154. *Business Day* 3 July 1992. Kyk ook *Negotiation News* 7 August 1992.
155. *Transvaalse Provinsiale Administrasie*, Verslag No. 3/93. Die verslag maak geen melding van die Alexandra/Sandton metropolitaanse gebied nie. Kyk ook *Business Day* 15 April 1992. Die verskil tussen gesamentlike administrasie en geamalgameerde plaaslike regering behels die volgende: *Gesamentlike administrasie* - Die verskillende plaaslike owerhede (Swart, Blanke, Kleurling en Asiër) binne 'n stad/dorp bly outonoom, maar deel geriewe en personeel na goeddunke. *Geamalgameerde plaaslike regering* - Plaaslike owerhede (Swart, Blanke, Kleurling en Asiër) binne 'n bepaalde stad/dorp smelt saam in een plaaslike owerheid. Kyk ook *Beeld* 21 Oktober 1992.
156. *Negotiation News* 14 September 1992.
157. *Negotiation News* 14 September 1992.
158. *Negotiation News* 14 September 1992.
159. *Negotiation News* 14 September 1992.
160. *Business Day* 28 September 1992. Kyk ook *Negotiation News* 14 September 1992 en *The Star* 7 November 1992.
161. *The Star* 22 March 1993. Kyk ook *Negotiation News* 17 March 1993.
162. *The Star* 22 March 1993.
163. *The Star* 22 March 1993.
164. *The Star* 22 March 1993. Kyk ook *Business Day* 28 September 1992.
165. *Negotiation News* 26 April 1993. Kyk ook *The Star* 22 March 1993.
166. *Negotiation News* 26 April 1993.
167. *Negotiation News* 26 April 1993.
168. *Negotiation News* 26 April 1993.
169. Botha (1993: 18).
170. *The Daily News* 25 October 1993.
171. *Business Day* 7 December 1993. Kyk ook *Finansies en Tegniek* 28 Januarie 1994.
172. *Business Day* 7 December 1993.
173. *Finansies en Tegniek* 28 Januarie 1994.
174. Die Administrateur soos omskryf in artikel 1 van die *Wet op Provinsiale Regering*, 1986 (Wet No. 69 van 1986).
175. Kyk ook *Finansies en Tegniek* 28 Januarie 1994 en *Business Day* 7 December 1994.
176. Administrateurs is later met Premiers vervang.

177. Die huidige voor-oorgangsfase sal tydens die plaaslike owerheidsverkiesings tot 'n einde kom waarna die oorgangsfase in werking sal tree. Verkiesings is intussen geskeduleer vir 1 November 1995 behalwe in gebiede waar dit vir welke rede ook al nie moontlik sal wees nie. Soos aangekondig deur die Minister van Provinsiale Sake en Staatkundige Ontwikkeling sal laasgenoemde verkiesings gedurende die eerste kwartaal van 1996 gehou word.

## HOOFSTUK 7

### SAMEVATTING EN BEVINDINGS

#### 1. INLEIDING

Hierdie hoofstuk behels 'n samevatting van die proefskrif in sy geheel asook die bevindings wat daaruit voortspruit. Ter inleiding word bepaalde slotopmerkings gemaak met betrekking tot die fokus van die proefskrif. Bevindings word gestel in ooreenstemming met die probleemstelling en doelstellings van die studie soos beskryf in Hoofstuk 1. Die hoofstuk word afgesluit met die bespreking van 'n voorgestelde plaaslike regeringsmodel vir Suid-Afrika. Laasgenoemde geskied in ooreenstemming met die kenmerke van 'n ideële-tipiese model vir plaaslike regering soos beskryf in Hoofstuk 2.

#### 2. SLOTOPMERKINGS OOR DIE FOKUS VAN DIE PROEFSKRIF

Die proefskrif het gefokus op beskrywing en analisering van die swart plaaslike regeringstelsel in Suid-Afrika en gemeenskapsaksies daarteen. Deur hierdie analise is beoog om kennis en begrip van die ontwikkelingsproses daar te stel wat kan bydra tot die skep van legitieme plaaslike regering.

Met die studie wat onderneem is, het outeur hom laat lei deur die aanvoeling dat gemeenskapsaksies ter opponering van die apartheidsgestruktureerde swart plaaslike regeringstelsel nie sou afneem alvorens die stelsel in geheel vervang is nie. Die resultate van hierdie navorsing onderskryf outeur se aanvoeling.

Nie-gewelddadige aksie (NGA) gemik teen die apartheidsstelsel het sedert die middel tagtigerjare drasties momentum gekry. Dit was veral gemik teen die swart plaaslike regeringstelsel en is deur middel van huur- en dienstegeldboikotte en druk op swart raadslede om te bedank deurgevoer (kyk Hoofstukke 5 en 6). Die daaropvolgende onderhandelingsproses waartoe die regering genoodsaak was (kyk Hoofstuk 6) het uiteindelik

gelei tot aanname van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993). Op hierdie wyse is daar vir die eerste keer in die geskiedenis 'n oorgangsproses geaktiveer ten einde legitieme (demokratiese) plaaslike regering in Suid-Afrika gevestig te kry.<sup>1</sup> (Endnotas verskyn op p. 279).

### 3. BEANTWOORDING VAN DOELSTELLINGS

Die doelstellings vir hierdie studie soos geformuleer in Hoofstuk 1 het behels: (1) om vas te stel tot hoe 'n mate apartheid die algemene ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe in die RSA tot 1994 beïnvloed het; (2) om vas te stel tot hoe 'n mate die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe deur die apartheidsgestruktureerde swart plaaslike regeringstelsel beïnvloed is; (3) om vas te stel watter probleme sowel stedelike swart gemeenskappe as swart plaaslike owerhede binne die raamwerk van apartheid, sedert 1982 ervaar het; en (4) om duidelikheid te kry oor die aard en oorsprong van nie-gewelddadige aksie asook die effek daarvan op swart plaaslike regering.

Wat die eerste doelstelling betref, dui die historiese oorsig oor plaaslike regering vir swartes in Hoofstuk 4 daarop dat die ontwikkeling van stedelike swart dorpe 'n uitvloeisel van die apartheidsbeleid was (welke beleid deur die meeste Suid-Afrikaners verwerp is). In dieselfde hoofstuk is vasgestel dat hierdie tipe ontwikkeling ("slaapdorpe") as apartheidsprodukt, onaanvaarbaar was, dat swart dorpe nóg ekonomies nóg polities lewensvatbaar was en veral sedert 1982<sup>2</sup> bepaalde gemeenskapsaksies (NGA) tot gevolg gehad het ten einde die stelsel van swart plaaslike regering vervang te kry. Aangesien aksioniste teen die stelsel van swart plaaslike regering van nie-gewelddadige aksie gebruik gemaak het om hul doel te bereik, is daar in Hoofstuk 3 spesifiek ondersoek gedoen na die filosofie en metodiek van NGA gegrond op die Gandhiaanse filosofie en metodiek van *Satyagraha*<sup>3</sup> wat sy ontstaan in Suid-Afrika gehad het. Vervolgens is in Hoofstukke 4 en 5 aangetoon dat NGA gefokus op swart plaaslike owerhede soos toegepas deur die *United Democratic Front* (UDF), *Mass Democratic Movement* (MDM) en die *African National Congress* (ANC) wel op die Gandhiaanse lees geskoei was, maar tog 'n eiesoortige ontwikkelingsgang getoon het. Die studie het dus aangetoon dat apartheid *per se* in der waarheid: (1) die rigtinggewende faktor was in die algemene ontwikkelingspatroon van stedelike swart dorpe; en (2) ook die dryfveer was vir

NGA teen swart plaaslike owerhede, welke aksies 'n bepaalde gebrek aan ontwikkeling in dié betrokke gemeenskappe tot gevolg gehad het.

Die stelsel van swart plaaslike regering het later, soos in Hoofstuk 5 bevind, 'n prominente teiken in die ANC se *nasionale* aanslag teen die regering se apartheidsbeleid geword, wat uiteindelik gelei het tot vervanging van die swart plaaslike regeringstelsel met 'n legitieme (demokratiese) plaaslike regeringstelsel vir die totale Suid-Afrikaanse samelewing.<sup>4</sup>

Voortvloeiend uit die eerste doelstelling het die studie tweedens ten doel gehad om vas te stel tot welke mate die stelsel van swart plaaslike regering (as apartheidsprodukt) die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe beïnvloed het. Stedelike swart dorpe het as gevolg van die apartheidstelsel, in der waarheid as "slaapdorpe" ontwikkel. Die newe-effek hiervan was dat vermeldde dorpe nie daartoe in staat was om as ekonomiese lewensvatbare gemeenskappe te ontwikkel nie. Daarmee saam was swart plaaslike owerhede, juis as gevolg van die onaanvaarbaarheid van die swart plaaslike regeringstelsel, op hul beurt nie polities lewensvatbaar nie. Laasgenoemde kon vanweë hul onaanvaarbaarheid en eie gebrek aan inkomstebronne ook geen noemenswaardige bydrae lewer om stedelike swart gemeenskappe enigszins ekonomies op te hef nie. Sedert swart plaaslike owerhede gedurende die tagtigerjare 'n prominente teiken vir NGA geword het, was hul bestaan eerder 'n remfaktor vir die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe. Die rede hiervoor lê daarin dat veral die huur- en dienstegeldboikotte 'n direkte invloed op die algemene ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe gehad het (kyk Hoofstuk 5). Etlke bedankings van swart raadslede as gevolg van intimidasie en die druk wat op hul geplaas is om te bedank het talle dorpe so te sê leierloos gelaat. Die wyse waarop ook hierdie optrede die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe aan bande gelê het, is soos in Hoofstukke 4 en 5 aangetoon, opvallend. Uit die navorsing wat gedoen is, is dus vasgestel: (1) dat mislukking van die swart plaaslike regeringstelsel daaraan gewyt kan word dat die instansies (swart plaaslike owerhede) wat die stelsel as ontwikkelingsagent moes bedryf, 'n apartheidsprodukt was welke owerhede per definisie nie primêr geskep is om ontwikkeling te inisieer nie; en (2) dat die swart plaaslike regeringstelsel as gevolg van NGA, en die nie-lewensvatbaarheid van swart plaaslike owerhede, *ipso facto* die algemene ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe *negatief* beïnvloed het.

Wat die derde doelstelling betref was dit nodig om vas te stel watter probleme beide stedelike swart gemeenskappe en swart plaaslike owerhede binne die raamwerk van apartheid sedert 1982 ervaar het. Die plaaslike regeringstelsel in Suid-Afrika was tot 1994 'n apartheidsprodukt. Die studie het aangetoon dat as gevolg hiervan: (1) die swart plaaslike regeringstelsel nie aanvaarbaar was nie, wat meegebring het dat swart plaaslike owerhede deur die grootste gedeelte van die Suid-Afrikaanse samelewing verwerp is en 'n teken vir NGA geword het; en (2) dat swart plaaslike owerhede as gevolg van 'n gebrek aan inkomstebronne, ook nie ekonomies lewensvatbaar was nie (kyk Hoofstukke 4 en 5). Stedelike swart gemeenskappe het op hul beurt die probleem ervaar dat hul onderworpe was aan 'n swart plaaslike regeringstelsel wat polities nie vir hul aanvaarbaar was nie, welke situasie hul aangespoor het tot NGA ten einde van die stelsel ontslae te raak. Voorts kon stedelike swart gemeenskappe nie blootstelling geniet aan die lewering van plaaslike owerheidsdienste eie aan 'n ideële-tipes model van plaaslike regering soos in Hoofstuk 2 beskryf nie. Die rede hiervoor is dat swart plaaslike owerhede, hoofsaaklik te wyte aan hul eie ekonomiese nie-lewensvatbaarheid, nie in die vermoë was om vermeldde dienste finansiëel onafhanklik te lewer nie. Swart plaaslike owerhede was sedert 1983 byvoorbeeld reeds in 'n hoë mate van oorbruggingsfinansiering afhanklik ten einde plaaslike owerheidsdienste te lewer (kyk Hoofstuk 5). Hierdie situasie het meegebring dat die ontwikkeling van etlike kapitale projekte later (sedert die 1990/1991 finansiële jaar) deur die provinsiale owerheid agterweë gehou moes word. Swart plaaslike owerhede was gevolglik ook nie in die vermoë om kapitale ontwikkelingsprojekte waarop stedelike swart gemeenskappe aanspraak kon maak van die grond af te kry nie.

Vervolgens is in Hoofstuk 6 vasgestel dat die metodes (NGA) waarvolgens die gemeenskap (aksioniste) gepoog het om die stelsel van swart plaaslike regering vervang te kry soos aangetoon in Hoofstukke 4 en 5, uiteindelik gelei het tot 'n proses van onderhandeling tussen alle deelvennote van plaaslike regering en die sentrale owerheid. Tydens vermeldde onderhandelings is ooreengekom om die stelsel van swart plaaslike regering met 'n legitieme (demokratiese) plaaslike regeringstelsel vir die totale Suid-Afrikaanse samelewing te vervang.

Wat die vierde doelstelling betref is in Hoofstuk 3 bevind dat die aard en filosofiese oorsprong van NGA soos dit in Suid-Afrika neerslag gevind het, terugherlei na die Gandhiaanse filosofie van Satyagraha. Die ANC se fase van massa-mobilisasie (1984-1990) ten einde apartheid *per*

se omver te werp, was byvoorbeeld tipies op die Gandhiaanse lees geskoei en in 'n hoë mate gemik teen swart plaaslike owerhede wat in dieselfde tydperk 'n prominente teiken geword het in eersgenoemde se nasionale aanslag teen die apartheidsstelsel in sy geheel. Alhoewel die leierskap aan aksioniste kant hul deurentyd sterk ten gunste van nie-gewelddadigheid uitgespreek het, het hul toepassing van NGA teen die stelsel van Swart plaaslike regering egter dikwels in gewelddadigheid ontaard (kyk Hoofstukke 3, 4 en 5). Ten spyte van retoriek het NGA teen die stelsel van swart plaaslike regering dus 'n eiesoortige ontwikkelingsgang getoon - in der waarheid 'n "eie lewe" gekry, wat wel ook gewelddadigheid tot gevolg gehad het.

In Hoofstuk 6 is vasgestel dat die onderhandelingsfase vir 'n legitieme (demokratiese) plaaslike regeringstelsel in Suid-Afrika 'n gevolg is van NGA (die aanloop daartoe) wat in Hoofstukke 4 en 5 bespreek is. Die studie toon dus aan dat die daarstelling van 'n legitieme (demokratiese) plaaslike regeringsmodel soos vervat in die *Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1993* (Wet No. 209 van 1993) in hoofsaak die gevolg was van NGA veral sedert 1984, waarna die regering in 1990 in der waarheid daartoe gedwing was om te onderhandel ten einde 'n nuwe plaaslike regeringstelsel met *alle* deelvennote te beding.

#### 4. BEVINDINGS

##### 4.1 Apartheid en die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe

Uit die navorsing wat gedoen is, is duidelikheid verkry oor die wyse waarop, en die mate waartoe apartheid die algemene ontwikkeling van stedelike swart woongebiede beïnvloed het. Die studie toon aan dat die vestiging van afsonderlike woongebiede vir swartes ("slaapdorpe") en die daarstelling van 'n swart plaaslike regeringstelsel beide produkte van apartheid was. Die apartheidsstelsel binne welke raamwerk vermelde gemeenskappe hul beslag gekry het, was dan ook vir die grootste gedeelte van die bevolking nie aanvaarbaar nie. Dit blyk dus net logies te wees dat nóg die ontwikkeling van "slaapdorpe" nóg die ontwikkeling van 'n apartheidsgestruktureerde swart plaaslike regeringstelsel enigsins aanklank by die breë gemeenskap kon vind. Laasgenoemde is as verlengstukke van die regering se tuislandbeleid (apartheid) beskou en is op grond daarvan verwerp aangesien soos genoem, die apartheidsstelsel *per se* nie

aanvaarbaar was nie. Die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe en swart plaaslike owerhede het mekaar soos vroeër aangetoon, wedersyds as deel van 'n proses beïnvloed en kan om hierdie rede nie geskei word nie. Daarmee saam kan NGA ten einde van apartheid ontslae te raak en NGA teen swart plaaslike owerhede (as 'n fokuspunt van apartheid) ook nie waterdig geskei word nie. Beide aksies is interverwant en het ook gesamentlik as deel van dieselfde proses gerealiseer. Die apartheidstelsel wat rasgegronde ontwikkeling tot gevolg gehad het, het soos bevind, bepaalde gemeenskapsaksies (NGA) teweeggebring. Laasgenoemde het daartoe bygedra dat die swart plaaslike regeringstelsel uiteindelik in geheel vervang is. Op grond van bevindings gemaak rakende die onaanvaarbaarheid van apartheid kan gekonstateer word dat die regering se apartheidsbeleid, met spesifieke verwysing na die algemene ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe, misluk het.<sup>5</sup>

#### **4.2 Swart plaaslike regering versus die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe**

Die mate waartoe die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe deur die bestaan van 'n apartheidsgestruktureerde swart plaaslike regeringstelsel beïnvloed is, het beide 'n ekonomiese en 'n politieke effek gehad. Aangesien stedelike swart woongebiede ("townships") grotendeels as "slaapdorpe" ontwikkel het, was swart plaaslike owerhede nie in 'n posisie gestel om enige ontwikkeling wat grootskaalse besigheids- of nywerheidsentra insluit te inisieer nie. Swart plaaslike owerhede kon in der waarheid dus hoofsaaklik fokus op die voorsiening/ontwikkeling en instandhouding van basiese dienste/behoefte te wete water, riolering, reiniging, elektrisiteit en strate. By gebrek aan alternatiewe inkomstebronne was swart plaaslike owerhede ook nie daartoe in staat om die gemeenskappe wat hul gedien het ekonomies op te hef nie. Die rede hiervoor lê daarin dat eersgenoemde hoofsaaklik op die betaling van huur en dienstegelede as inkomstebron verlaat was ten einde dienste te lewer.<sup>6</sup>

Huurboikotte sedert die laat tagtigerjare het die voortbestaan van swart plaaslike owerhede (as uitvoerende instansies van swart plaaslike regering) ernstig bevraagteken. As gevolg hiervan kon nóg swart plaaslike owerhede nóg die gemeenskappe wat hulle gedien het ekonomies oorleef en was die sentrale owerheid genoodsaak om



laasgenoemde by wyse van oorbruggingsfinansiering aan die lewe te hou. In aansluiting hierby het aksioniste geleidelik al hoe meer druk op swart raadslede uitgeoefen om te bedank ten einde die stelsel van swart plaaslike regering ongedaan te maak. Die politieke (staatkundige) onaanvaarbaarheid van swart plaaslike owerhede is verder vererger deur wanadministrasie en ook korruptiewe optredes van swart raadslede wat die pogings om van laasgenoemde ontslae te raak momentum laat kry het.<sup>7</sup>

NGA in die vorm van huurboikotte (ekonomies) en die druk op raadslede om te bedank (polities) het dan uiteindelik gelei tot hersiening van die swart plaaslike regeringstelsel by wyse van onderhandeling tussen alle deelvennote. Die studie toon dus aan dat die blote bestaan van die swart plaaslike regeringstelsel 'n wesenlik negatiewe invloed op die ontwikkeling van stedelike swart gemeenskappe gehad het. Met die totstandkoming van oorgangsmatreëls na legitieme (demokratiese) plaaslike regering in Suid-Afrika, sal daar noodwendig dringend aandag geskenk moet word aan die wyse waarop die nie-gewenste ekonomiese wanbalans van stedelike swart gemeenskappe reggestel behoort te word.

#### **4.3 Swart plaaslike regering: Bedryfsproblematiek**

Nóg stedelike swart gemeenskappe ("slaapdorpe") nóg swart plaaslike owerhede was enigsins ekonomies lewensvatbaar. Dienslewering aan vermelde gemeenskappe het ernstig te kort geskiet aangesien swart plaaslike owerhede wat die dienste moes lewer nie die mas finansiël kon opkom nie. Die probleme wat stedelike swart gemeenskappe as gevolg van hul ekonomiese agterstande en hul blootstelling aan gebrekkige dienslewering deur nie-gewenste swart plaaslike owerhede ervaar het, spreek dus vanself.

#### **4.4 Nie-gewelddadige aksie (NGA)**

Uit die navorsing is bevind dat aksioniste teen die stelsel van swart plaaslike regering die Gandhiaanse metodiek van NGA nagevolg het. NGA gemik teen die swart plaaslike regeringstelsel as 'n bepaalde fokuspunt tydens gemeenskapsaksies om van

apartheid *per se* ontslae te raak, het 'n eiesoortige ontwikkelingsgang getoon. Alhoewel aksioniste primêr die metodiek van nie-gewelddadigheid in hul reaksionêre optrede gepropageer het, kon hul egter nie verhoed dat vele nie-gewelddadige aksies in gewelddadige optrede ontaard het nie (kyk Hoofstukke 3, 4 en 5). Die toepassing van nie-gewelddadige aksie teen die swart plaaslike regeringstelsel manifesteer dus 'n eiesoortige, tweeledige tipe optrede wat sowel nie-gewelddadigheid as gewelddadigheid insluit. Daar is ook verder bevind dat die moontlikheid dat NGA in die algemeen wel tot gewelddadige optrede kan lei (wat ook heel dikwels gebeur) in der waarheid deur niemand verhoed kan word nie. Verskillende voorbeelde hiervan is geïdentifiseer in Indië, die VSA en in Suid-Afrika. Dit dien vermeld te word dat die suiwere beoefening van Satyagraha volgens Gandhiaanse filosofie normaalweg egter slegs deur enkele beoefenaars ('n "chosen few") toegepas kan word, want dit vereis byna bomenslike toewyding.

In die analisering van NGA is tot die slotsom gekom dat die sentrale owerheid op dié wyse uiteindelik na die onderhandelingsstafel gedwing is ten einde 'n legitieme (demokratiese) plaaslike regeringstelsel vir Suid-Afrika met alle deelvennote te beding.

Met verwysing na burgerverenigings ("civic associations") is bevind dat "civics" veral tydens die era van massamobilisasie (1984-1990), 'n prominente rol vertolk het in die toepassing van NGA. Alhoewel hul aanvanklik 'n strategie van protes gevolg het, het "civics" geleidelik 'n veranderende rol, te wete een vanaf protes na ontwikkeling begin speel. Hierdie geneigdheid na ontwikkeling stem ook ooreen met die konstruktiewe programme waaraan Gandhi se Satyagrahis gedurende die vroeë twintigste eeu in Indië deelgeneem het. In ooreenstemming met die Gandhiaanse filosofie van Satyagraha is konflik tydens die "civics" se oorskakeling van protes na ontwikkeling in der waarheid in kreatiwiteit omskep. Dit volg dus net logies dat konflik nie noodwendig afbrekend is nie, maar ook opbouende aksies in werking stel.

Die druk wat die nasionale "civic" organisasie (SANCO) op die regering uitgeoefen het vir 'n nasionale forum om oor plaaslike regering te onderhandel, het uiteindelik gelei het tot stigting van die Plaaslike Regeringsonderhandelingsforum (PROF) wie se aanbevelings vir 'n demokratiese plaaslike regeringstelsel dan ook aanvaar is. Die

regering daarenteen wou eerder die plaaslike regeringsoorgangsproses in terme van die *Wet op Tussentydse Maatreëls vir Plaaslike Regering*, 1991 (Wet No. 128 van 1991) laat geskied - 'n voorneme wat nie vir alle deelvennote aanvaarbaar was nie. Duidelikheid is dus ook verkry oor sowel die aard en omvang van NGA in 'n moderne idioom, as die effek daarvan op die swart plaaslike regeringstelsel wat uiteindelik gelei het tot onderhandeling vir 'n legitieme (demokratiese) plaaslike regeringstelsel in Suid-Afrika. In aansluiting hierby is ook bevind dat die ANC se massa-aksies in Suid-Afrika onder leiding van Nelson Mandela, bepaalde ooreenkomste toon met Mahatma Gandhi se vroeëre veldtogte. Beide leiers en hul volgelinge het byvoorbeeld ten doel gehad om 'n bepaalde heerskappy te beëindig, te wete Britse kolonialisme in die geval van Gandhi en die apartheidstelsel/bewind sover dit Mandela aangaan. Sowel Gandhi se versetveldtogte in Suid-Afrika as Mandela se vryheidstryd was tydens die bestaan daarvan die grootste vryheidsbewegings hier te lande en in beide gevalle is van vreedsame protesoptogte sonder verset teen arrestasie gebruik gemaak. Dié twee leiers se strewes, doelwitte, strategieë en metodiek toon groot ooreenstemming en die verdere bestudering daarvan kan 'n belangrike bydrae lewer tot die studie van NGA as veranderingsmeganisme in Suid-Afrika.

#### 4.5 Demokratiese plaaslike regering

Met die oog daarop om 'n spesifieke plaaslike regeringsmodel vir Suid-Afrika te identifiseer, was dit nodig om plaaslike regeringstelsels universeel te ontleed ten einde 'n ideël-tipes model vir plaaslike regering as norm te stel. Aan die hand van hierdie ondersoek is bevind dat plaaslike regeringstelsels internasionaal gesproke heelwat raakvlakke toon. Alhoewel sommige stelsels bepaalde unieke dienste lewer, bestaan daar wêreldwyd tog baie ooreenkomste rakende algemene dienslewering. Selfs ten opsigte van die Afrika kontinent is bevind dat plaaslike regeringstelsels met 'n sterk sentralistiese inslag voorsiening maak vir dienslewering wat heelwat ooreenkoms toon met ander (demokratiese) stelsels wat ondersoek is. Hierdie deel van die ondersoek het outeur in staat gestel om te bevind dat die implementering van 'n legitieme (demokratiese) plaaslike regeringstelsel vir Suid-Afrika met inagneming van sy eiesoortige bevolkingsamestelling, wel haalbaar is.

## 5. TOEPASSING VAN 'N PLAASLIKE REGERINGSMODEL VIR SUID-AFRIKA

In Hoofstuk 2 het outeur voorkeur aan die outonome model van plaaslike regering verleen aangesien dié model die beste voldoen aan die beginsels van demokrasie.

Met verwysing na die hoofkomponente van 'n demokratiese, ideëel-tipiese model van outonome plaaslike regering soos in Hoofstuk 2 uiteengesit, kan gekonstateer word dat metropolitaanse oorgangsrade en plaaslike oorgangsrade (hierna genoem oorgangsrade) waarvoor in die *Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1993* (Wet No. 209 van 1993)<sup>8</sup> voorsiening gemaak word, nog nie ten volle aan die vereistes wat ten opsigte van eersgenoemde gestel is voldoen nie. Vermelde rade voldoen byvoorbeeld nog nie aan die belangrikste maatstaf, naamlik dat plaaslike owerhede demokraties *ver kies* moet word nie. Die huidige lede is *benoemde*<sup>9</sup> lede wat ondermeer uit die statutêre groepe (vroeëre verkose lede, dog nie verkies vir hierdie liggame nie) en die nie-statutêre groepe, te wete verteenwoordiging uit daardie sektore van plaaslike gemeenskappe, wat nie in die verlede aan die verkiesingsproses deelgeneem het nie. Plaaslike owerhede wat tydens die eerste demokratiese plaaslike regeringsverkiesing in terme van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1993* (Wet No. 209 van 1993) verkies sal word, sal in der waarheid die eerste legitieme *verkose* rade wees. By wyse van vergelyking is die volgende ooreenkomste egter waarneembaar.<sup>10</sup>

- \* Oorgangsrade wat in terme van artikel 9 van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1993* (Wet No. 209 van 1993) met inagneming van Suid-Afrika se eiesoortige bevolkingsamestelling benoem is, word wel deur die sentrale owerheid met gedevoleerde bevoegdhede ten opsigte van bepaalde geografiese gebiede beklee.
  
- \* Soos vervat in Bylae 2 van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1993* (Wet No. 209 van 1993), lewer oorgangsrade 'n verskeidenheid plaaslike owerheidsdienste wat wel almal in die kategorieë van beskermingsdienste, gemeenskapsdienste, basiese (essensiële) dienste, ingenieursdienste, gesondheidsdienste, persoonlike dienste en handelsdienste gekategoriseer kan word.

- \* Oorgangrade bly aan die sentrale owerheid verantwoordelik sover dit die hantering van hul gedevoleerde bevoegdhede<sup>11</sup> aangaan. Die rade het in hierdie stadium egter nie 'n direkte aanspreeklikheid teenoor die plaaslike gemeenskappe aan wie hul plaaslike owerheidsdienste lewer nie, omrede hul nie deur die plaaslike gemeenskappe *ver kies* is nie.
  
- \* Oorgangrade is met sowel wetgewende as uitvoerende gesag beklee ten einde outonome besluite te kan neem in belang van die gemeenskappe wat hulle dien.<sup>12</sup>

Die *Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1993* (Wet No. 209 van 1993) maak voorsiening vir 'n legitieme (demokratiese) plaaslike regeringstelsel wat uiteindelik dus wel sal voldoen aan die ideël-tipes model vir plaaslike regering soos in Hoofstuk 2 beskryf. Desnieteenstaande behoort die wet egter in 'n mate aangepas te word ten einde te voorkom dat ook dié stelsel moontlik in onguns verval.

- \* Aanvoeling wil dit hê dat die huidige regering van nasionale eenheid bepaalde politieke rustigheid meebring. Die mening word gehuldig dat om hierdie rede, die beginsel van nasionale eenheid waarvolgens verteenwoordiging vir alle partye gewaarborg word, dus by wyse van wetgewing ook op plaaslike vlak sê vir ten minste die volgende twee plaaslike verkiesings verseker moet word.<sup>13</sup> Tweedens reflekteer huidige wetgewing 'n bepaalde tekortkoming rakende die omskrywing van nasionale eenvormigheid rakende die bevoegdhede en pligte van die plaaslike regeringsmodelle<sup>14</sup> wat in die nuwe bedeling geskep is. Bevoegdhede en pligte behoort naamlik ten opsigte van elke model gestandaardiseer te word ten einde landwyd *eenvormige* dienslewering op plaaslike regeringsvlak te verseker.

In aansluiting by dié voorgestelde wysigings en ten einde menswaardige dienslewering aan alle plaaslike gemeenskappe te verseker, behoort die sentrale owerheid die volgende riglyne na te streef rakende die bedryf van legitieme (demokratiese) plaaslike regering in Suid-Afrika.

- \* Bekostigbare, menswaardige dienste is 'n vereiste. In aansluiting hierby moet

tekortkominge van die apartheidsera sover dit die voorsiening en instandhouding van infrastruktuur in stedelike swart woongebiede aangaan, reggestel word. In dié verband word voorgestel dat die voorsiening van basiese dienste (water, riolering, elektrisiteit en rudimentêre strate) vir *redelike* menslike gebruik so ver as moontlik ten opsigte van die laer inkomstegroepe gesubsidieer word. Bepaalde fondse kan vir dié doel oorweeg word soos byvoorbeeld 'n gedeelte van die inkomstes van streekdiensterade<sup>15</sup> en diensterade.<sup>16</sup> Met dít in gedagte word dan verder voorgestel dat subsidiëring van basiese dienste vir redelike menslike gebruik aan laer inkomstegroepe indringend ondersoek word.

- \* Soos omskryf in die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993)<sup>17</sup> moet plaaslike owerhede die verantwoordelikheid van dorpsstigting nakom en ook basiese dienste installeer. Huiseienaarskap en metodes om dit te bekom moet egter ingevolge die *Wet op Behuisingsreëlings*, 1993 (Wet No. 155 van 1993)<sup>18</sup> geëksploiteer word, aangesien die voorsiening van behuisingskemas vir huurdoeleindes (soortgelyk aan die apartheidsera) nie aan te beveel is nie. Laasgenoemde werk slegs onnodige instandhouding, administrasie en verliese in die hand. Die staat moet egter verantwoordelikheid aanvaar ten opsigte van maatskaplike welsynsgevalle sover dit gesinsbehuising aangaan. In aansluiting hierby bly dit steeds die owerheid se verantwoordelikheid om ruimte te skep vir die voorsiening van akkommodasie aan trekarbeiders in gevalle waar omstandighede dit verg.
  
- \* In ooreenstemming met die huidige regering se Heropbou en Ontwikkelingsprogram<sup>19</sup> moet deurgaans verseker word dat metropolitaanse owerhede "gemeenskapsgebaseerd"<sup>20</sup> funksioneer en outonoom kan optree ooreenkomstig die behoeftes van plaaslike gemeenskappe.
  
- \* Soos omskryf in die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1993 (Wet No. 200 van 1993)<sup>21</sup> is dit nodig dat streekregerings deurentyd oorhoofse beheer uitoefen oor die lewering van plaaslike owerheidsdienste.

- \* Soos omskryf by wyse van ordonnansie<sup>22</sup> is dit essensieel dat streekregerings deurentyd 'n waghondfunksie uitoefen sover dit die aanwending van openbare fondse deur plaaslike owerhede aangaan. Laasgenoemde bly op hul beurt verantwoordelik aan die sentrale owerheid rakende die bedryf van plaaslike regering, dog het ook 'n aanspreeklikheid teenoor hul kiesers wat die lewering van dienste betref.
- \* Verkose ampsbekleërs van metropolitaanse owerhede behoort deurgaans hul objektiewe, persoonlike dienslewering aan die gemeenskap bo eie party-politieke belange te stel.
- \* Munisipale verenigings wat dateer uit die apartheids-era en burgerorganisasies wat tydens die "struggle" ontstaan het, behoort (soos wat tans in sommige gemeenskappe gebeur) voortaan oor 'n breër front op plaaslike vlak saam te werk. Munisipale verenigings en burgerorganisasies se magsbasis lê in der waarheid in metropolitaanse owerhede vanwaar hul namens hul lede beheer oor die lewering van plaaslike owerheidsdienste kan uitoefen. Groot skaalse spontane samewerking tussen kiesers op plaaslike vlak, ten einde op dié wyse beheer oor die lewering van dienste uit te oefen, het tot gevolg dat deurlopende kommunikasie tussen beide die *voorsieneren* *verbruiker* van dienste in die hand gewerk word.

Indien bogenoemde aanbevelings geïmplementeer word, sal plaaslike owerhede hul regmatige ontwikkelingsrol vervul.

## 6. TEMAS VIR VERDERE NAVORSING

Die bevindings in hierdie proefskrif beklemtoon by herhaling die heersende ekonomiese agterstande van stedelike swart woongebiede welke wanbalans so gou as moontlik reggestel moet word. Die wyse waarop sodanige regstelling egter gedoen behoort te word, verg bepaalde navorsing ten einde al die implikasies daarvan te verreken.

Wat in die eerste plek ekonomiese agterstande van stedelike swart woongebiede betref, is dit nodig om ondersoek in te stel na die vestiging van sowel bykomende nywerhede as besigheidsentra/sakekerns ten opsigte van alle tipes metropolitaanse owerhede. Aangesien stedelike swart woongebiede voortaan onlosmaaklik deel van metropolitaanse owerhede sal wees, behoort hierdie voormalige apartheidsgestruktureerde gemeenskappe voortaan in eie reg, sosio-ekonomies (as deel van metropolitaanse gebiede) te ontwikkel. Insgelyks moet ondersoek ingestel word na die opgradering en instandhouding van noodsaaklike infrastruktuur in spesifiek stedelike (histories) swart woongebiede, ten einde te verseker dat alle inwoners toegang het tot die lewering van basiese dienste vir redelike menslike gebruik.

Tweedens behoort spoedig uitsluitel verkry te word rakende die mate waartoe basiese dienste vir laer inkomstegroepe gesubsidieer kan word.

Die mening word gehuldig dat indien ekonomiese agterstande van stedelike swart woongebiede so ver as moontlik uitgewis kan word, bepaalde ongelykhede ("imbalances") van die apartheidsera geëlimineer sal wees. Sodra daarmee saam basiese dienste vir laer inkomstegroepe oordeelkundig gesubsidieer word, sal alle inwoners in metropolitaanse gebiede die voordele van basiese dienslewering kan geniet. In alle gemeenskappe is toegang tot basiese dienste van akute belang. Indien alle inwoners van metropolitaanse owerhede voortaan op dié wyse toegang tot basiese dienste gegun word, kan dit slegs beter ontwikkeling in die hand werk. Daarbenewens word in die toeganklik maak van dienste reeds werkgeleenthede geskep wat 'n belangrike bydrae tot ontwikkeling lewer.

## 7. SAMEVATTING

Kerngesonde plaaslike regering is vir enige nasionale regering van akute belang ten einde goeie landsadministrasie te verseker. Daarvolgens kan politieke stabiliteit, ekonomiese vooruitgang en maatskaplike ontwikkeling alle inwoners tot voordeel strek.

Bevindings in hierdie proefskrif toon egter aan dat die ontwikkeling van plaaslike regering in Suid-Afrika op 'n rassegrondslag in der waarheid die teenoorgestelde opgelewer het. Apartheidsgestruktureerde swart plaaslike regering het ongelykhede tot gevolg gehad



waarvolgens een rassegroep (blankes) bo ander rassegroepe op plaaslike regeringsvlak bevoordeel is. Hierdie nie-gewenste apartheidstelsel het op sy beurt bepaalde ekonomiese agteruitgang in stedelike swart woongebiede en (veral sedert 1982) toenemende politieke onstabieleit (NGA) teweeggebring. Die argument dat hierdie ongelykhede spoedig reggestel moet word, is dus geldig ten einde politieke stabiliteit, ekonomiese en maatskaplike ontwikkeling in die hand te werk.

Die geskiedenis het bewys dat rasgebaseerde ontwikkeling ten alle koste vermy moet word. Aangesien daar in die eiesoortige Suid-Afrikaanse situasie altyd teen rassspanning veral op grondvlak gewaak moet word, behoort toekomstige ontwikkelingsgerigtheid van metropolitaanse owerhede deurentyd alle lede van 'n gemeenskap *gelykmatig* tot voordeel te strek. Metropolitaanse owerhede behoort derhalwe deurgaans daarop ingestel te wees om: (1) basiese dienste binne die bereik van alle lede van die gemeenskap te stel; en (2) te verseker dat aan alle inwoners se behoeftes volgens hul "gemeenskapsgebaseerde" vereistes voldoen word. Alleen op dié wyse kan daar werklik vreedsame en gelukkige plaaslike gemeenskappe in Suid-Afrika geskep word.

## ENDNOTAS

1. *Finansies en Tegnies* 28 Januarie 1994. Kyk ook *Business Day* 7 Desember 1993.
2. Die jaar waarin swart plaaslike owerhede ingevolge die *Wet op Swart Plaaslike Besture*, 1982 (Wet No. 102 van 1982) geskep is.
3. Gandhi (1974: 3-4).
4. Kyk Hoofstukke 5 en 6.
5. Die regering se erkenning in 1992 dat swart plaaslike owerhede nie lewensvatbaar is nie asook die feit dat die regering as gevolg van NGA, eintlik geen ander keuse gehad het as om oor 'n demokratiese plaaslike regeringsbestel te onderhandel nie, onderskryf die feit dat die apartheidsgestruktureerde swart plaaslike regeringstelsel 'n mislukking was. Kyk ook *Tempo* 23 April 1992.
6. Poto (1988: 96-97).
7. Grinker (1986: 39).
8. Artikels 8 en 9.
9. Bylae 1 van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993).
10. 'n Vergelyking van die bepalings van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993) met die bevindings in paragraaf 6 van Hoofstuk 2 van hierdie proefskrif.
11. Artikel 16 van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993).
12. Bylae 2 van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993).
13. Kyk *Beeld* 10 Oktober 1995.
14. Bylae 2 van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993).
15. Saamgestel ingevolge die *Wet op Streekdiensterade*, 1985 (Wet No. 109 van 1985).
16. Saamgestel ingevolge *Gauteng Premiersproklamasie*, nommers 4 en 5, 1 Januarie 1995.
17. Bylae 2 van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993).
18. Saamgelees met Artikels 18 en 19 van die *Behuisingswet*, 1966 (Wet No. 4 van 1966).
19. *White Paper on Reconstruction and Development* (1994).
20. Gemeenskapsgebaseerde funksionering dui daarop dat die samestelling en funksionering van metropolitaanse owerhede: (1) vir alle gemeenskappe aanvaarbaar moet wees; (2) dat gemeenskappe se vereistes en behoeftes korrek aangespreek word; en (3) dat

gemeenskappe, via hul verkose verteenwoordigers, deurentyd beheer oor die lewering van plaaslike owerheidsdienste kan uitoefen.

21. Bylae 6 van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1993 (Wet No. 200 van 1993).
22. *Ordonnansie op Plaaslike Bestuur*, 1939 (Ordonnansie No. 17 van 1939).

## NASKRIF

Die oorgangsproses na legitieme (demokratiese) plaaslike regering in Suid-Afrika het sedert promulgering van die *Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1993* (Wet No. 209 van 1993), bepaalde knelpunte opgelewer.<sup>1</sup> (Endnotas verskyn op p 284).

Slabbert<sup>2</sup> gee by wyse van vergelyking die volgende beskrywing van belangrike verskille tussen die oorgangsproses op nasionale vlak teenoor dié op plaaslike vlak:

Op nasionale vlak was klein deskundige taakgroepe byvoorbeeld daarvoor verantwoordelik om kontensieuse aangeleenthede af te handel soos onder andere bepaling van die aantal provinsies en die bepalings van die Oorgangsgrondwet. Die volle vergadering van die Veelparty Onderhandelingsforum was selde betrokke by langdurige en uitgerekte debatte rakende problematiese of kontensieuse aangeleenthede.

Onderhandelings op nasionale vlak was voorts gekenmerk aan 'n Onafhanklike Verkiesingskommissie wat verantwoordelik was om beheer uit te oefen oor die verkiesingsproses in terme van die Kieswet. Die verkiesing is gehou op 'n basis van proporsionele verteenwoordiging op beide streeks- en nasionale vlak terwyl die Oorgangsgrondwet die raamwerk voorsien het waarbinne die nuutverkose regering sy regeertaak kon voortsit.

Op plaaslike vlak was die proses egter heelwat minder georganiseerd. Onderhandelingsforums asook die daaropvolgende Plaaslike Oorgangsrade (PORe) en Metropolitaanse Oorgangsrade (MORe) is byvoorbeeld aangesê om besluite te neem oor kontensieuse en kritieke aangeleenthede insluitende: die funksies en bevoegdhede van 'n MOR met betrekking tot metropolitaanse substrukture; die aantal metropolitaanse substrukture; en die aantal wyke binne sodanige substrukture.

Vervolgens is dit ook aangestelde rade se verantwoordelikheid om hetsy met of sonder enige insette van onderhandelingsforums, verantwoordelikheid te aanvaar vir die opstel van kieserslyste en die voorbereiding vir verkiesings van plaaslike owerhede. Met ander woorde:

... the Local Government Transition Act expects ordinary people to take a range of critically important decisions, without the competence to do so.<sup>3</sup>

'n Verdere belangrike verskil is dat die publiek redelik goed deur die media ingelig gehou is aangaande vordering by die nasionale onderhandelingsstafel en aangeleenthede van nasionale belang. Onderhandelings op plaaslike vlak daarenteen, het tot dusver nie dieselfde mate van mediadekking geniet nie en was dit vroeg reeds duidelik dat die verantwoordelikheid vir die enorme taak om gemeenskappe ingelig te hou by oorgangsrade self sal berus.

'n Laaste verskil tussen oorgang op nasionale vlak en oorgang op plaaslike vlak behels dat:

At national level, the legitimacy crisis was solved before the problem of delivery - in terms of promises made by leaders and expectations held by the mass of the people - had to be faced. At local level, the problems of legitimacy and delivery will have to be confronted at the same time.<sup>4</sup>

Registrasie van kiesers het aanvanklik stadig verloop, want dit wil voorkom asof die breë publiek nie genoeg duidelikheid het oor effektiewe regering anders dan as op die nasionale vlak nie, met die gevolg dat:

Without a clear and stable image of government to buy into, what point was there to expose oneself to the perplexities and potential risks of putting one's name on a roll.<sup>5</sup> (sic).

Daarenteen bemoelijk foutiewe registrasies asook bewerings van grootskaalse kiesers- en registrasiebedrog aan die vooraand van die verkiesings die proses in 'n mate.<sup>6</sup>

Dit is voorts te begrype dat politieke partye nie veel aandag sal skenk aan daardie seksies van die bevolking wat nalaat om te registreer nie, maar liefs sal konsentreer op diegene wat stemme kan uitbring. Dit het tot gevolg dat:

Alienated groups looking on at the reorientation of the public sphere begin to convince themselves that they would derive nothing from voting.<sup>7</sup>

Hierdie bouse kringloop behoort ten alle koste in Suid-Afrika vermy te word.

Intussen heers daar steeds onduidelikheid oor die wyse waarop landelike inwoners oor wie tradisionele leiers gesag voer, deel sal uitmaak van die nuwe plaaslike regeringstelsel.<sup>8</sup> Hieraan sal ook dringend aandag geskenk moet word.

Teen die einde van Julie 1995 is daar reeds sterk bespiegel dat alle plaaslike owerheidsverkiesings nie (soos in die Oorgangsgrondwet omskryf) op dieselfde dag gehou sal kan word nie. Die kabinet het op 26 Julie 1995 besluit dat verkiesings wel op 1 November 1995 gehou sal word, behalwe in daardie gebiede waar dit vir welke rede ook al nie moontlik is nie (byvoorbeeld die Wes-Kaapprovinsie). Die Minister van Provinsiale Sake en Staatkundige Ontwikkeling het in dié verband aangekondig dat verkiesings in die vrygestelde gebiede gedurende die eerste kwartaal van 1996 gehou sal word.<sup>9</sup> In dié geval sal die Oorgangsgrondwet uiteraard gewysig moet word.

Die belangrikheid van plaaslike regering aan die vooraand van plaaslike owerheidsverkiesings is opvallend deurdat bepaalde regsaksies rakende grensgesille steeds aan die orde van die dag is.<sup>10</sup> Politieke partye manifesteer op hul beurt ook 'n fyn aanvoeling vir plaaslike regering. As sterkste party verleen die ANC byvoorbeeld besondere erkenning aan die rol en funksie van plaaslike regering en beklemtoon die ontwikkeling daarvan.<sup>11</sup>

Ten tye van die skryf van hierdie proefskrif het Suid-Afrika in 'n verkiesingsproses vir plaaslike regering inbeweeg. Dit behoort interessant te wees om te sien tot welke mate plaaslike regering soos in die proefskrif omskryf en beredeneer, deur die verskillende politieke partye in hul veldtogte gesteun word. Dit bly 'n ope vraag hoe die *kieser* na die plaaslike regeringsproses gaan kyk en of daar enige gevaar bestaan dat die land wat plaaslike regering betref, sou terugbeweeg na sentralisasie.

Ten slotte is dit belangrik dat verkose rade deurgaans eenvormigheid vir die betaling van plaaslike owerheidsdienste tussen *alle* rassegroepe moet bewerkstellig. Indien hulle nie daarin sou slaag nie, dan kan bepaalde rasgefundeerde aksies wat blankes<sup>12</sup> byvoorbeeld intussen geneem het ten einde eenvormigheid af te dwing, eskaleer tot nadeel van plaaslike regering in sy geheel.

ENDNOTAS

1. Götz (1995: 11-17). Kyk ook Slabbert (1994: 5-6).
2. Slabbert (1994: 6).
3. Slabbert (1994: 6).
4. Slabbert (1994: 6).
5. Götz (1995: 13). Kyk ook *Business Day* 6 June 1995, *Sowetan* 8 June 1995, *The Citizen* 17 July 1995 en *The Star* 20 March 1995.
6. *The Citizen* 7 July 1995. Kyk ook *The Citizen* 13 July 1995.
7. Götz (1995: 16).
8. *The Natal Witness* 13 January 1995.
9. *Sowetan* 27 July 1995. Kyk ook *Eastern Province Herald* 27 July 1995.
10. *Rapport* 24 September 1995. Kyk ook *The Star* 10 January 1995, *The Citizen* 15 February 1995 en 24 August 1995 en *Beeld* 13 Julie 1995.
11. African National Congress (1994).
12. *Patriot* 3 Augustus 1995. Kyk ook *Beeld* 13 Oktober 1995.

## BIBLIOGRAFIE

### AANGEHAALDE WERKE

- ADAMS, G.R. & Schvaneveldt, J.D. 1985. *Understanding Research Methods*. New York: Longman.
- ADLER, G., Gelb, S., Golding, M., Lewis, J., O'Donovan, M., Swilling, M., & Webster, E. 1985. Report: The March Stay-aways in Port Elizabeth and Uitenhage. *South African Labour Bulletin*, no. 1. September.
- ADRIAN, C.R. 1961. *Governing Urban America*. New York: McGraw-Hill.
- ALMOND, G.A. 1960. The Political System, in Almond, G.A. & Coleman, J.S. 1960. (eds.) *The Politics of the Developing Areas*. Princeton: Princeton University Press.
- AFRICAN NATIONAL CONGRESS, 1991. *Guidelines to the Strategy and Tactics of the African National Congress*.
- AFRICAN NATIONAL CONGRESS, 1992. *ANC Negotiations Bulletin*, no. 15, 29 September.
- AFRICAN NATIONAL CONGRESS, 1994. *The Reconstruction and Development Programme*. Johannesburg: Umanyano Publishers.
- APTER, D.E. 1963. A Comparative Method for The Study of Politics, in Eckstein, H. & Apter, D.E. 1963. (eds.) *Comparative Politics: A Reader*. New York: The Free Press of Glencoe.
- ASHE, G. 1968. *Gandhi: A study in Revolution*. London: Heineman.
- ATKINSON, D. 1991. One-city initiatives, in Swilling, N., Humphries, R. & Shubane, K. 1991. *Apartheid City in Transition*. Cape Town: Oxford University Press.
- BEELD* 18 September 1987, 31 Augustus 1990, 24 September 1990, 21 Oktober 1992, 4 Mei 1993, 13 Julie 1995, 10 Oktober 1995, 13 Oktober 1995.
- BEKKE, H.A.G.M. 1991. Experiences and Experiments in Dutch Local Government, in Batley, R. & Stoker, G. 1991. (eds.) *Local Government in Europe. Trends and Developments*. New York: St. Martin's Press.
- BEKKER, S. 1988. Devolution and the State's Programme of Reform of Local Level, in Heymans, C.S. & Töttemeyer, G. 1988. (eds.) *Government by the People*. Cape Town: Juta.



- BOONZAIER, E. & Sharp, J. 1988. *South African Keywords: The Uses and Abuses of Political Concepts*. Cape Town: David Philip.
- BORAINÉ, A. 1989. Managing the Urban Crisis, 1986-1989: The Role of the National Management System, in Moss, G. & Obery, I. 1989. (eds.) *South African Review 5*, Johannesburg: Ravan Press.
- BOTHA, M. 1992. Kimberley's multiracial city council. *Southern Africa Today*, no. 8, October.
- BOTHA, T. 1992. Civic Associations as Autonomous Organs of Grassroots' Participation. *Theoria*, no. 79, May.
- BOTHA, T. 1993. End of apartheid local authorities. *Mayibuye*, August.
- BREYTENBACH, W.J. 1989. *The ANC: Future Prognosis*. Stellenbosch: Institute for Future Research.
- BUBBA, N. & Lamba, D. 1991. Urban Management in Kenya. *Environment and Urbanization*, vol. 3, no. 1, April.
- BUSINESS DAY* 2 July 1987, 12 July 1990, 31 August 1990, 25 September 1990, 3 July 1992, 7 July 1992, 28 September 1992, 7 December 1993, 6 June 1995.
- BYRNE, T. 1986. *Local Government in Britain*. Middlesex: Penguin Books.
- CAMERON, R. 1986. The Rhetoric and Reality of Local Government Reform. *Social Dynamics*, vol. 12, no. 1.
- CAMERON, R. 1991. Managing the coloured and Indian areas, in Swilling, M., Humphries, R. & Shubane, K. 1991. (eds.) *Apartheid City in Transition*. Cape Town: Oxford University Press.
- CARALEY, D. 1977. *City Government and Urban Problems: A new introduction to urban politics*. New Jersey: Prentice Hall.
- CHASKALSON, M., Jochelson, K. & Seekings, J. 1988. Rent Boycotts, the State and the Transformation of the Urban Political Economy in South Africa. *Review of African Political Economy*, no. 40.
- CHASKALSON, M., Jochelson, K. & Seekings, J. 1989. Rent Boycotts and the Urban Political Economy, in Moss, G & Obery, I. 1989. (eds.) *South African Review 4*, Johannesburg: Ravan Press.
- CHHABRA, H.S. 1994. *New South Africa: Problems of Democratic Transition*. New Delhi: Africa Publications (India).
- CHURCHWARD, L.G. 1975. *Contemporary Soviet Government*. London: Routledge & Kegan Paul.

- CILLIERS, S.P. 1965. *Maatskaplike navorsing: metodologie, prosedures, tegnieke*. Stellenbosch: Kosmo.
- CITY PRESS 11 December 1988, 15 July 1990.
- CLOETE, F. 1991. Negotiating political change in South Africa, in Nieuwmeijer, L. & Cloete, F. 1991. *The Dynamics of Negotiation in South Africa*. Pretoria: HSRC Publishers.
- CLOETE, J.J.N. 1976. *Munisipale Regering en Administrasie in Suid-Afrika*. Pretoria: J.L. van Schaik.
- CLOETE, J.J.N. 1989. *Sentrale, regionale en plaaslike owerheidsinstellings van Suid-Afrika*. Pretoria: J.L. van Schaik.
- CLOETE, J.J.N. 1989. *South African Local Government and administration*. Pretoria: J.L. van Schaik.
- COBBETT, W. & Beitel, M. 1986. May Day Stay-away 1986. *South African Labour Bulletin*, vol. 11, no. 6, June/July.
- CODESA, *sine ano*. *Declaration of Intent*.
- COLAIACO, J.A. 1988. *Martin Luther King, Jr.: Apostle of Militant Nonviolence*. London: The Macmillan Press Ltd.
- COOVADIA, C. 1991(a). The role of the civic movement, in Swilling, M., Humphries, R. & Shubane, K. 1991. (eds.) *Apartheid City in Transition*. Cape Town: Oxford University Press.
- COOVADIA, C. 1991(b). Community negotiations in South Africa, in Nieuwmeijer, L. & Cloete, F. 1991. *The Dynamics of Negotiation in South Africa*. Pretoria: HSRC Publishers.
- CRAYTHORNE, D.L. 1980. *Municipal Administration. A Handbook*. Cape Town: Juta.
- DALAND, R.T. 1969. *Comparative Urban Research: The Administration and Politics of Cities*. Beverly Hills: Sage Publications.
- DAVENPORT, R. 1969. African Townsmen? South African Natives (urban areas) Legislation through the years. *African Affairs*, vol. 68, no. 270.
- DAVENPORT, R. 1991. Historical background of the apartheid city to 1948, in Swilling, M., Humphries, R. & Shubane, K. 1991. (eds.) *Apartheid City in Transition*. Cape Town: Oxford University Press.
- DAVENPORT, T.R.H. 1971. *The beginnings of urban segregation in South Africa: The Natives (Urban Areas) Act of 1923 and its background*. Grahamstown: Institute of Social and Economic Research, Rhodes University.

- DAVIES, R. 1984. *The Struggle for South Africa: A Reference Guide to Movements, Organizations and Institutions*. London: ZED Books.
- DE BEER, F.C. 1988. *Self-Helpbehuising of Bewonersoutonomie? 'n Kritiese ontleding van die konviviale teorie se bydrae tot behuisingsbeleid en -praktyk in die derde wêreld*. D-proefskrif, Pretoria: Unisa.
- DE BEER, F.C. 1993. Housing policy in South Africa: A view from below. *Africa Insight*, vol. 23, no. 2.
- DE BEER, F. & Swanepoel, H. 1994. Energy and the community of the poor: Urban settlements, household needs and participatory development in South Africa. *Energy Policy*. February.
- DE HAAS, M. 1993. Violence and Negotiations - 1990-1993, in Meer, F. 1993. (ed.) *The Codesa File*. Durban: Madiba Publishers.
- DIE AFRIKANER* 8 Oktober 1986.
- DIE BURGER* 8 Oktober 1992, 31 Mei 1994.
- DIE TRANSVALER* 6 September 1990.
- DIE VADERLAND* 25 September 1986.
- DU TOIT, P. 1991. *Power Plays: Bargaining tactics for transforming South Africa*. Halfway House: Southern Book Publishers.
- DU TOIT, P.J.V. 1985. *Swart munisipale regering in Daveyton*. M-verhandeling. Pretoria: Unisa.
- DU TOIT, P.J.V. 1993. Die GKS en PKS Stelsels binne die bestek van die Nasionale Koördineringsmeganisme: *Referaat gelewer by die SA Verdedigings-kollege*, 3 Augustus.
- DORABJI, E.V. 1979. *South African National Congress: Change from Non-Violence to Sabotage between 1952 and 1964*. Ph. D-thesis, Berkeley: University of California.
- DUGMORE, C. 1989. Defining Defiance. *Upfront*, November.
- EASTERN PROVINCE HERALD* 27 July 1995.
- ESTERHUYSE, W. 1990. The history of the ANC, in Esterhuyse, W. & Nel, P. 1990. *The ANC and its Leaders*. Cape Town: Tafelberg Publishers.
- FINANCE WEEK* 11 December 1991.
- FINANCIAL MAIL* 15 August 1986.

*FINANSIES EN TEGNIEK* 28 Januarie 1994.

FISCHER, L. 1954. *Gandhi: His Life and Message for the World*. New York: The New American Library.

FRANKEL, P. 1988. *Urbanisation and informal settlement in the PWV Complex*. Johannesburg: University of the Witwatersrand.

GANDHI, M.K. 1974. *Non-Violent Resistance (Satyagraha)*. New York: Schocken Books.

GAUTENG PROVINSIALE REGERING. 1995. *Premiersproklamasie* nr. 4, 1 Januarie.

GAUTENG PROVINSIALE REGERING. 1995. *Premiersproklamasie* nr. 5, 1 Januarie.

GBOYEGA, A. 1983. Local Government Reform in Nigeria, in Mawhood, P. 1983. *Local Government in the Third World*. New York: John Wiley & Sons.

GILDENHUYS, H., Fox, W. & Wissink, H. 1991. *Public Macro Organisation*. Cape Town: Juta & Co. Ltd.

GILDENHUYS, J.S.H. 1986. *Alternative Local Government options for South Africa*. Synopsis of a Report submitted to the Urban Foundation.

GOODE, W.J. & Hatt, P.K. 1952. *Methods in social research*. New York: McGraw Hill.

GÖTZ, G. 1995. Local Government Elections 1995. *Indicator South Africa*, vol. 12, no. 3, Winter.

GREEN, L.P. 1957. *History of local government in South Africa*. Cape Town: Juta.

GREENWOOD, J.R. & Wilson, D.J. 1984. *Public Administration in Britain*. London: George Allen & Unwin.

GREST, J. 1988. The Crisis of Local Government in South Africa, in Frankel, P., Pines, N. & Swilling, M. 1988. (eds.) *State, Resistance and change in South Africa*. London: Croom Helm.

GRINKER, D. 1986. *Inside Soweto*. Johannesburg: Eastern Enterprises.

*GROOTE SCHUUR MINUTE*, 1990. 4 May.

GRUNOW, D. 1991. Customer-Orientated Service Delivery in German Local Administration, in Batley, R & Stoker, G. 1991. *Local Government in Europe: Trends and Developments*. New York: St Martin's Press.

GUSTAFFSON, A. 1991. The Changing Local Government and Politics of Sweden, in Batley, R. & Stoker, G. 1991. (eds.) *Local Government in Europe: Trends and Developments*. New York: St. Martin's Press.

- HANEKOM, S.X. 1988. Why Local Government Matters, in Heymans, C.S. & Töttemeyer, G. 1988. (eds.) *Government of the People*. Cape Town: Juta.
- HANIGAN, J.P. 1984. *Martin Luther King, Jr. and Foundations of Nonviolence*. Lanham: University Press of America.
- HANSARD. Kyk Suid-Afrika 1988 en 1990.
- HARBER, A. & Ludman, B. 1994. *A-Z of South African Politics: The essential handbook*. London: Penquin.
- HELLIKER, K., Roux, A. & White, R. 1989. 'Asithengi' Recent Consumer Boycotts, in Moss, G. & Obery, I. 1987. (eds.) *South African Review* 4, Johannesburg: Ravan Press.
- HEYMANS, C. & White, R. 1991. Playing politics without the power: The state of Black Local Government in the South Africa of the 1980/90s. *Politikon*, vol. 18, no. 1, January.
- HEYMANS, C.S. & Töttemeyer, G. 1988. (eds.) *Government by the People*. Cape Town: Juta.
- HEYNS, C.H. 1991. *A Jurisprudential analysis of civil disobedience in South Africa*. Ph. D-thesis, Johannesburg: University of the Witwatersrand
- HORSBURGH, H.J.N. 1968. *Non-Violence and Aggression: A Study of Gandhi's Moral Equivalent of War*. London: Oxford University Press.
- HORSBURGH, H.J.N. 1972. *Mahatma Gandhi*. London: Lutterworth Press.
- HOUGH, M. 1989. Revolt in the Townships, in Venter, A.J. *Challenge: Southern Africa within the African Revolutionary Context - An Overview*. Gibraltar: Ashanti Publishing Ltd.
- HOUSEMAN, G.L. 1986. *State and Local Government: The New Battleground*. New Jersey: Prentice-Hall.
- HUMES, S. & Martin, E. 1969. *The Structure of Local Government*. The Hague: International Union of Local Authorities.
- HUMPHRIES, R. 1988. Intermediate state responses to the Black local authority legitimacy crisis, in Heymans, C. & Töttemeyer, G. 1988. (eds.) *Government by the People*. Cape Town: Juta & Co.
- HUMPHRIES, R. & Shubane, K. 1989. A Tale of Two Squirrels: The 1988 Local Government Elections and their implications, in University of the Witwatersrand, 1989. *South Africa at the End of the Eighties*. Johannesburg: Centre for Policy Studies.
- IBRAHIM, Z. 1991. How independent are civics? *Mayibuye*, vol. 2, no. 5, June.

*INLIGTINGSTUK* - NGA, *sine ano*.

*INLIGTINGSTUK* - UDF, *sine ano*.

IYER, R.N. 1973. *The Moral and Political Thought of Mahatma Gandhi*. New York: Oxford University Press.

JACKSON, R.H. & Rosberg, C.G. 1982. *Personal Rule in Black Africa*. Berkeley: University of California Press.

JEFFERY, A.J. 1991. Mass Mobilisation. *S.A.I.R.R. Spotlight*, no. 1, March.

JESUDASAN, I. 1979. *A Gandhian Theology of Liberation*. Ph. D-thesis, Milwaukee: Marquette University.

JOHN, P. 1991. The Restructuring of Local Government in England and Wales, in Batley, R. & Stoker, G. 1991. (eds.) *Local Government in Europe: Trends and Developments*. New York: St. Martin's Press.

KANE-BERMAN, J. 1993. *Political Violence in South Africa*. Johannesburg: South African Institute of Race Relations.

KILGORE, T. 1989. The Influence of Gandhi on Martin Luther King, Jr., in Hick, J. & Hempel L.C. 1989. (eds.) *Gandhi's Significance for Today*. London: The Macmillan Press Ltd.

KOTZÉ, D.A. 1968. *Traditionalism in African local government with special reference to the Transkei and Lesotho*. D Phil-thesis. Stellenbosch: University of Stellenbosch.

KOTZÉ, D.A. *sine ano*. Political spectators in Marais, G. & Van der Kooy, R. (eds.) *sine ano. South Africa's Urban Blacks: Problems and Challenges*. Pretoria: Unisa - School of Business Leadership.

KOTZÉ, H. & Greyling, A. 1991. *Politieke Organisasies in Suid-Afrika*. Kaapstad: Tafelberg Uitgewers.

KOTZÉ, H.J.N., Reynolds, A.M. & Van Straaten, F.P. 1984. *Aspekte van Munisipale Regering en Administrasie*. Bloemfontein: P.J. de Villiers.

KRITZINGER, M.S.B. & Labuschagne, F.J. 1980. *Verklarende Afrikaanse Woordeboek*. Pretoria: J.L. van Schaik.

LEEMANS, A.F. 1970. *Changing patterns of local government*. The Hague: International Union of Local Authorities.

LIEBENBERG, J.S. 1994. Looking critically at South Africa's arduous road to democracy. *American Review*, vol. 14.

- LORRAIN, D. 1991. Public Goods and Private Operators in France, in Batley, R. & Stoker, G. 1991. (eds.) *Local Government in Europe. Trends and Developments*. New York: St. Martin's Press.
- LOUGHLIN, M. 1986. *Local government in the Modern State*. London: Sweet & Maxwell.
- LUNGU, G.F. 1986. Mission Impossible: Integrating Central and Local Administration in Zambia. *Planning and Administration*, vol. 13, Spring.
- MANDY, N. 1991. Local government finance and institutional reform, in Swilling, M., Humphries, R. & Shubane, K. 1991. (eds.) *Apartheid City in Transition*. Cape Town: Oxford University Press.
- MAPHAI, V. 1994. The Politics of Transition Since 1990: Implications of the Statemate, in Maphai, V. 1994. (ed.) *South Africa: The Challenge of Change*. Harare: Sapes Books.
- MARAIS, G. & Van der Kooy, R. sine ano. (eds.) *South Africa's Urban Blacks: Problems and Challenges*. Pretoria: Unisa - School of Business Leadership.
- MARKHAM, C. 1986. Organising Local authority workers. *South African Labour Bulletin*, no. 1, November/December.
- MATHEWSON, J.E. 1957. *The establishment of an urban Bantu Township*. Pretoria: J.L. van Schaik.
- MATHEWSON, J.E. 1958. *Policies and practices of Native participation in municipal government in Southern Africa*. D Phil-thesis. Potchefstroom: Potchefstroom University for CHE.
- MBEKI, G. 1992. *The Struggle for Liberation in South Africa: A Short History*. Cape Town: David Philip.
- MEER, F. 1993. Negotiations - An interpretive diary 1989-1993, in Meer, F. 1993. (ed.) *The Codesa File*. Durban: Nadiba Publishers.
- METRO CHAMBER July 1994.
- McALVANY, D.S. 1986. The accelerating Revolution in South Africa. *The McAlvany Intelligence Advisor*, April.
- McALVANY, D.S. 1990. Toward a Soviet South Africa: Plunging down the slippery slope of surrender. *The McAlvany Intelligence Advisor*, Winter.
- MULDER, C.P. 1978. *Openingstoepspraak* by die instelling van die Sowetoraad. 18 April.
- MUNDSCHENK, P. 1989. The Heart of Satyagraha, in Hick, J. & Hempel, L.C. 1989. (eds.) *Gandhi's Significance for Today*. London: The Macmillan Press Ltd.

- MUTIZWA-MANGIZA, N.D. 1986. Local Government and Planning in Zimbabwe. *Third World Planning Review*, vol. 8, no. 2.
- NATIONAL PEACE ACCORD, 1991. 14 September.
- NEGOTIATION NEWS 24 June 1992, 7 August 1992, 14 September 1992, 17 March 1993, 26 April 1993.
- NEW NATION 11 August 1989, 13 September 1990, 27 September 1990, 4 November 1987.
- NKONDO, R. 1993. *Reporting South Africa*. London: James Curry.
- NORTON, A. 1991. Western European Local Government in Comparative Perspective, in Batley, R. & Stoker, G. 1991. (eds.) *Local Government in Europe: Trends and Developments*. New York: St. Martin's Press.
- NORVAL, M. 1991. *Inside the ANC: The Evolution of a Terrorist Organization*. Washington, D.C.: Selous Foundation Press.
- ODENDAAL, G. 1993. Hoe SA die spele kan aanbied. *Insig*, Mei.
- ODENDAL, F.F., Schoonees, P.C., Swanepoel, C.J., Du Toit, S.J. & Booysen, C.M. 1991. *HAT Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal*. Johannesburg: Perskor Uitgewery.
- OOSTERLIG 17 Junie 1992, 15 Desember 1992.
- OOSTHUIZEN, A.J.G. 1985. Urbanisation: Squatting in South Africa: *Paper delivered at the Housing Conference of the S.A. Institute for Housing*.
- OPIE, R. 1978. *Local Government*. Exeter: A. Wheaton & Company Ltd.
- OSTERGAARD, G. 1989. Gandhian Movement in India, in Hick, J. & Hempel, L.C. 1989. (eds.) *Gandhi's Significance for Today*. London: The Macmillan Press Ltd.
- OYUGI, W.A. 1983. Local Government in Kenya: a case of institutional decline, in Mawhood, P. 1983. *Local Government in the Third World*. New York: John Wiley & Sons.
- PAREKH, B. 1989. *Gandhi's Political Philosophy: A Critical Examination*. London: The Macmillan Press Ltd.
- PATRIOT 24 September 1993, 3 Augustus 1995.
- PELSER, A.N. 1963. *Verwoerd aan die woord - Toesprake 1948-1962*. Johannesburg: Afrikaanse Pers Boekhandel.
- POTO, J. 1988. The viability of Black local authorities, in Heymans, C. & Töttemeyer, G. 1988. (eds.) *Government by the People*. Cape Town: Juta & Co.



- PRESTON-WHYTE, E. & Rogerson, C. 1991. *South Africa's Informal Economy*. Cape Town: Oxford University Press.
- PRETORIA MINUTE, 1990. 6 August.
- PRETORIA NEWS 8 October 1986, 20 December 1991.
- PRINSLOO, M.W. 1983. Plaaslike Bestuur vir Swart gemeenskappe, in Fick, J.C., Prinsloo, M.W. & Coetzee, J.A. 1983. *Perspektief op Ontwikkelingstudies in Suid-Afrika*. Johannesburg: Publikasiereeks van die Randse Afrikaanse Universiteit, C29.
- RAKODI, C. 1988. The Local State and Urban Local Government in Zambia. *Public Administration and Development*, vol. 8.
- RAPPORT 21 Junie 1992, 24 September 1995.
- RAUTENBACH, I.M. 1986. Plaaslike owerhede - Quo Vadis? *S.A. Publiekreg*, vol. 1, no. 12.
- RHOODIE, N.J. 1991. Sociopolitical conflict in South Africa, in Nieuwmeijer, L. & Cloete, F. 1991. *The Dynamics of Negotiation in South Africa*. Pretoria: HSRC Publishers.
- RICHARDS, G. 1982. *The Philosophy of Gandhi: A study of his basic ideas*. London: Curzon Press Ltd.
- RICHARDS, P.G. 1980. *The Reformed Local Government System*. London: George Allen & Unwin.
- RIEKERT, P.J. 1973. Bantoesake-Administrasierade - Organisasie en Betekenis, in *Jaarboek van die Suid-Afrikaanse Buro vir Rasse-aangeleenthede*, no. 9. Pretoria: Sabra.
- RIEKERT, P.J. 1983. Black local government in South Africa, in Van Vuuren, D.J. Wiehahn, N.E., Lombard, J.A. & Rhodie, N.J. 1983. (eds.) *Change in South Africa*. Pretoria: Butterworths.
- SAFRO, W. 1990. Special Report on Violence against Black Town Councillors and Policemen. *Circular SAIIR*, December.
- SCHLEMMER, L. 1991. Challenges of process and policy, in Swilling, M., Humphries, R. & Shubane, K. 1991. (eds.) *Apartheid City in Transition*. Cape Town: Oxford University Press.
- SCHRIRE, R. 1991. *Adapt or Die: The End of White politics in South Africa*. USA: The Ford Foundation.

- SCHRIRE, R.A. 1990. *Critical Choices for South Africa - An Agenda for the 1990's*. Cape Town: Oxford University Press.
- SCHUTTE, S.H. 1988. *'n Polisiekundige Ontleding van die United Democratic Front*. D-proefskrif, Pretoria: Unisa.
- SEEKINGS, J. 1988. Political Mobilisation in the Black Townships of the Transvaal, in Frankel, P., Pines, N. & Swilling, M. 1988. (eds.) *State, Resistance and change in South Africa*. London: Croom Helm.
- SEEKINGS, J. 1991. Township resistance in the 1980's, in Swilling, M., Humphries, R. & Shubane, K. 1991. (eds.) *Apartheid City in Transition*. Cape Town: Oxford University Press.
- SEEKINGS, J. 1992. From quiescence to 'people's power': Township politics in Kagiso, 1985-1986. *Social Dynamics*, vol. 18, no. 1.
- SHARP, G. 1973. *The Politics of Nonviolent Action*. Boston: Porter Sargent Publishers.
- SHARP, G. 1990. *Civilian-Based Defense: A Post-Military Weapons System*. Princeton: Princeton University Press.
- SHUBANE, K. 1991. Black local authorities: A contraption of control, in Swilling, M., Humphries, R. & Shubane, K. 1991. (eds.) *Apartheid City in Transition*. Cape Town: Oxford University Press.
- SHUBANE, K. 1993. Civics as a building ground for a democratic civil society. *Die Suid-Afrikaan*, no. 43, February/March.
- SHRIDHARANI, K. 1972. *War without Violence: A study of Gandhi's Method and its accomplishments*. New York: Garland Publishing Co.
- SISK, T.D. 1992. *A new South African social contract? Institutional choice in a divided society*. Ph. D. Thesis. Washington DC: The George Washington University.
- SLABBERT, F. van Z. 1994. Local Crisis. *Democracy in Action*, vol. 8, no. 6, October.
- SMUTS, D. & Westcott, S. 1991. *The Purple Shall Govern: A South African A to Z of Nonviolent Action*. Cape Town: Oxford University Press.
- SOUTH AFRICAN INSTITUTE OF RACE RELATIONS. 1984. *Race Relations Survey*. Johannesburg: SAIRR.
- SOUTH AFRICAN INSTITUTE OF RACE RELATIONS. 1989/90. *Race Relations Survey*. Johannesburg: SAIRR.
- SOUTH AFRICA, REPUBLIC OF. 1994. *White Paper on Reconstruction and Development*. Cape Town: Notice no. 1954 of 1994.

SOWETAN 22 July 1986, 28 August 1986, 6 October 1986, 16 October 1986, 22 October 1990, 7 July 1992, 27 July 1995.

STOKER, G. 1991. Trends in Western European Local Government, in Batley, R. & Stoker, G. 1991. (eds.) *Local Government in Europe: Trends and Developments*. New York: St. Martin's Press.

SUID-AFRIKAANSE KOMMUNIKASIEDIENS, 1991(a). *RSA Beleidsorsig*, no. 3, April.

SUID-AFRIKAANSE KOMMUNIKASIEDIENS, 1991(b). *RSA Beleidsorsig*, no. 7, Augustus.

SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Hansard. Debatte van die Parlement*. 1988 en 1990.

SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. 1986. *Witskrif oor Verstedeliking*. Pretoria: Departement van Staatkundige Ontwikkeling.

SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Swartes (Stadsgebiede) Konsolidasiewet*, 1945 (Wet No. 25 van 1945).

SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Wet op Stedelike Bantoerade*, 1961 (Wet No. 79 van 1961).

SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Wysigingswet op Swart Wetgewing*, 1964 (Wet No. 42 van 1964).

SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Behuisingswet*, 1966 (Wet No. 4 van 1966).

SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Wet op Groepsgebiede*, 1966 (Wet No. 36 van 1966).

SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Wet op die Administrasie van Swart Sake*, 1971 (Wet No. 45 van 1971).

SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Wet op Gemeenskapsrade*, 1977 (Wet No. 125 van 1977).

SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Tweede Wysigingswet op Swart Wetgewing*, 1978 (Wet No. 102 van 1978).

SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Wet op Swart Plaaslike Besture*, 1982 (Wet No. 102 van 1982).

SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Wet op die Ontwikkeling van Swart Gemeenskappe*, 1984 (Wet No. 4 van 1984).

SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Wet op Streekdiensterade*, 1985 (Wet No. 109 van 1985).

- SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Wet op die Afskaffing van Ontwikkelingsliggame*, 1986 (Wet No. 75 van 1986).
- SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Wet op Tussentydse Maatreëls vir Plaaslike Regering*, 1991 (Wet No. 128 van 1991).
- SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Wysigingswet op Provinsiale en Plaaslike Owerheidsaangeleenthede*, 1992 (Wet No. 134 van 1992).
- SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1993 (Wet No. 200 van 1993).
- SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet No. 209 van 1993).
- SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Wet op Behuisingsreëlings*, 1993 (Wet No. 155 van 1993).
- SUID-AFRIKA, UNIE VAN. *Naturellen Grond Wet*, 1913 (Wet No. 27 van 1913).
- SUID-AFRIKA, UNIE VAN. *Naturelletrust en -Grond Wet*, 1936 (Wet No. 18 van 1936).
- SUID-AFRIKA, UNIE VAN. *Ordonnansie op Plaaslike Bestuur*, 1939 (Ordonnansie No. 17 van 1939).
- SUID-AFRIKA, UNIE VAN. *Verslag van die Naturellewette-kommissie 1946-1948*. (U.G. No. 28 van 1948).
- SUNDAY TIMES* 1 December 1991, 22 December 1991, 17 May 1992.
- SUNDAY TRIBUNE* 3 August 1986.
- SWANEPOEL, H.J. 1980. *Administratiewe ontwikkeling ten opsigte van Swartes in Suid-Afrikaanse stedelike gebiede - 'n strukturele analise*. D-proefskrif. Pretoria: Unisa.
- SWILLING, M. 1987. The United Democratic Front and Township Revolt, *Work in Progress*, no. 49.
- SWILLING, M. 1993. Civic Associations in South Africa. *Urban Forum*, vol. 4, no. 2.
- SWILLING, M., Cobbett, W. & Hunter, R. 1991. Finance, electricity costs and the rent boycott, in Swilling, M., Humphries, R. & Shubane, K. 1991. (eds.) *Apartheid City in Transition*. Cape Town: Oxford University Press.
- SWILLING, M. & Phillips, M. 1989. The Powers of the Thunderbird: Decision-making Structures and Policy Strategies in the South African State, in University of the Witwatersrand, 1989. *South Africa at the End of the Eighties*. Johannesburg: Centre for Policy Studies.

SWILLING, M. & Shubane, K. 1991. Negotiating Urban Transition: The Soweto Experience, in Lee, R. & Schlemmer, L. 1991. (eds.) *Transition to democracy*. Cape Town: Oxford University Press.

TEMPO 23 April 1992.

THE ARGUS 18 May 1992.

THE CITIZEN 1 September 1990, 5 September 1990, 7 September 1990, 5 July 1991, 8 July 1992, 8 May 1993, 21 June 1993, 30 May 1994, 15 February 1995, 17 July 1995, 24 August 1995.

THE DAILY NEWS 25 October 1993.

THE NATAL WITNESS 13 January 1995.

THE PRETORIA NEWS 7 July 1992.

THE STAR 21 April 1986, 6 September 1986, 17 July 1990, 26 September 1990, 9 October 1990, 18 October 1990, 23 October 1990, 3 July 1991, 5 July 1991, 19 March 1992, 4 September 1992, 7 September 1992, 26 November 1992, 22 March 1993, 10 January 1995, 20 March 1995.

THE SUNDAY STAR 14 June 1987.

THOMASHAUSEN, A.E.A.M. 1987. *The dismantling of Apartheid: Balance of Reforms 1978-1988*. Pretoria: A.E.A.M. Thomashausen.

THORNHILL, C. 1990(a). Bestaansreg van plaaslike regering in Suid-Afrika. *S.A.I.P.A.*, vol. 25, no. 3, September.

THORNHILL, C. 1990(b). *Verslag en aanbevelings van die Komitee van Ondersoek na 'n stelsel van Plaaslike Regering in Suid-Afrika*. Oktober.

TÖTEMEYER, G. 1987. *Public Administration in Third World Countries with particular reference to local government*. Windhoek: University of Namibia.

DIE TRANSVALER 2 Julie 1991.

TRANSVAALSE PROVINSIALE ADMINISTRASIE. 1992. *Stand van onderhandelings, gesamentlike administrasies en ander oorgangsmatreëls in die Transvaal*. Verslag no. 4/92.

TRANSVAALSE PROVINSIALE ADMINISTRASIE. 1993. *Verslag met betrekking tot onderhandelings tussen plaaslike owerhede in die Transvaal*. Verslag no. 3/93.

TSENOLI, L. 1994. Civics in South Africa. *Development and Democracy*, vol. 8, November.

- UNITED DEMOCRATIC FRONT, 1983(a). *UDF Declaration*, 23 January.
- UNITED DEMOCRATIC FRONT, 1983(b). *Report - UDF conference*: Port Elizabeth.
- UNITED DEMOCRATIC FRONT, 1983(c). *Grassroots*, vol. 4, no. 7, September.
- UNITED DEMOCRATIC FRONT, 1983(d). *Minutes - Transvaal Branch*, 17 September.
- UNITED DEMOCRATIC FRONT, 1984. *UDF News*, vol. 2, no. 1, August.
- UNITED DEMOCRATIC FRONT, 1985. *Isizwe the Nation: Journal of the United Democratic Front*, vol. 1, no. 1, November.
- UNITED DEMOCRATIC FRONT, 1986(a). *Isizwe the Nation: Journal of the United Democratic Front*, vol. 1, no. 3, November.
- UNITED DEMOCRATIC FRONT, 1986(b). *Isizwe the Nation: Journal of the United Democratic Front*, vol. 1, no. 2, March.
- UNITED DEMOCRATIC FRONT, 1986(c). *Upfront*, no. 5, October.
- UNITED DEMOCRATIC FRONT, 1986(d). *Upfront*, no. 4, June.
- VAN DER HOVEN, P.P.C. 1989. *Plakkery in Suid-Afrika: Referaat gelewer by die Behuisingskongres van die Instituut vir Behuising van Suidelike Afrika*.
- VOSLOO, W.B. 1968. *Die Bestaansreg van Plaaslike Owerhede. Munisipale Aangeleenthede*, vol. 33, no. 390, Februarie.
- VOSLOO, W.B., Kotzé, D.A. & Jeppe, W.O. 1974. *Local government in Southern Africa*. Cape Town: Academica.
- WEBSTER UNIVERSAL DICTIONARY, 1968. New York: Harver Publishing Inc.
- WEEKLY MAIL 24 July 1986, 28 May 1992.
- WEEKEND ARGUS 27 September 1992.
- WEKWETE, K. 1988. The local government system in Zimbabwe - Some perspectives on change and development. *Planning and Administration*, vol. 15, no. 1, Spring.
- WOODCOCK, G. 1972. *Gandhi*. London: Fontana/Collins.
- WOODSON, D.C. 1985. The Speeches of Albert J. Luthuli, *Africana Journal*, vol. 8, nos. 1-4.
- WORRALL, D. 1988. Let's choose the way of negotiation. *Informa*, vol. 35, no. 3, August.
- ZILLE, H. 1983. The United Democratic Front. *Frontline*, October.

## GERAADPLEEGDE WERKE

- ADLEM, J. & Du Pisanie, A. 1982. *Stedelike politiek en administrasie*. Pretoria: H.A.U.M.
- ALINSKY, S.D. 1972. *Rules for Radicals*. New York: Vintage Books.
- APPELGRYN, M.S. 1971. *Die ontwikkeling van plaaslike bestuur in Johannesburg, 1886-1899*. M-verhandeling. Johannesburg: Randse Afrikaanse Universiteit.
- BARZUN, J. & Graff, H.E. 1970. *The Modern Researcher*. New York: Harcourt, Brace & World, Inc.
- BEKKER, S. & Humphries, R. 1985. *From Control to Confusion: The changing Role of Administration Boards in South Africa: 1971-1983*. Pietermaritzburg: Shuter & Shooter.
- BOTHA, M.C. 1962. *Huidige en toekomstige tendense in Bantoe-administrasie* - Referaat gelewer tydens IANA kongres.
- BOULLE, L.J. 1984. *Constitutional Reform and the Apartheid State: Legitimacy, consociationalism and Control in South Africa*. New York: St. Martin's Press.
- BOWMAN, M. & Hampton, W. 1983. *Local Democracies: A Study in Comparative Local Government*. Melbourne: Longman Cheshire.
- BREWER, J.D. 1990. Black strategies for change in a constrained society, in Schrire, R.A. 1990. *Critical Choices for South Africa - An agenda for the 1990's*. Cape Town: Oxford University Press.
- CALLINICOS, L. 1993. *A Place in the City*. Cape Town: Maskew Miller.
- COLLINGE, J.A. 1986. The United Democratic Front, in Obery, I. & Moss, G. 1986. (eds.) *South African Review* 3. Johannesburg: Ravan.
- CONANT, R.W. 1971. *The Prospects for Revolution: A study of Riots, Civil Disobedience, and Insurrection in Contemporary America*. New York: Harper & Row.
- CREGG, R.B. 1972. *The Psychology and Strategy of Gandhi's Nonviolent Resistance*. New York: Garland Publishing Co.
- DE JONGH, M., Van Vuuren, C.J. & Faber, W.J. 1991. *Councils in Crisis - A Study of Black Local Authorities*. Pretoria: Unisa.
- DE VILLIERS, L. 1975. *South Africa: A Skunk among Nations*. London: International Books (Publishers) Ltd.

- DOXEY, M.P. 1987. *International Sanctions in Contemporary Perspective*. London: Macmillan Press.
- DUNJWA, A. 1974. *Bantu Affairs Administration Boards. The application of the system from a Bantu point of view*. Paper delivered at a simposium of the Department of Bantu Law and Administration, University of Stellenbosch, 21 and 22 September.
- FRIEDMAN, S. 1993. (ed.) *The long journey: South Africa's quest for a negotiated settlement*. Johannesburg: Ravan Press.
- GELDENHUYS, D. 1990. *Isolated States: A Comparative Analysis*. Johannesburg: Jonathan Ball Publishers.
- GILDENHUYS, J.S.H. 1979. Black local authorities in South Africa: a new dispensation. *Municipal Administration and Engineering*, vol. 45, no. 532, December.
- GODLO, R.H. 1956. *Presidential Address* delivered at the 28th Annual Conference of the Location Advisory Board's Congress, January.
- GREEN, M. 1986. *The Origins of Nonviolence*. London: The Pennsylvania State University Press.
- HENNING, J.J. 1957. *Die Naturellen (Stadsgebieden) Wet, No. 21 van 1923*. M-verhandeling. Potchefstroom: Potchefstroomse Universiteit vir CHO.
- HILLIARD, V.G. 1991. *Acceptable Black Local Authorities for the Algoa Regional Services Council Area*. D-Thesis. Pretoria: Vista University.
- HUNT, K.S. 1961. The development of municipal government in the Eastern Province of the Cape of Good Hope with special reference to Grahamstown 1827-1862, in *Archives Year Book for South African History*, 1961.
- KOTZÉ, D.A. 1984. Research needs in development studies. *Development Southern Africa*, vol. 1, no. 2, August.
- KOTZÉ, H. 1992. *Transitional Politics in South Africa: Research Report no. 3 of 1992*. Stellenbosch: Centre for International and Comparative Politics.
- KULABA, S. 1989. Local Government and the Management of Urban Services in Tanzania, in Stren, R.E. & White, R.R. 1989. (eds.) *African Cities in Crisis: Managing Rapid Urban Growth*. Boulder: Westview Press.
- LEAFLET, *sine ano*. *Boycott these Stooge Apartheid Councils*.
- LUKHELE, A.K. 1990. *Stokvels in South Africa: Informal Saving Schemes by Blacks for the Black Community*. Johannesburg: Amagi Books.
- MALLABY, S. 1992. *After Apartheid*. London: Faber & Faber.



- McCARTHY, J. 1992. Local and regional government: from rigidity to crisis to flux, in Smit, D.M. 1992. *The Apartheid City and Beyond*, Johannesburg: Witwatersrand University Press.
- MEIRING, M.H. 1987. *Die Beleidsproses vir munisipale dienslewering in Suid-Afrika: 'n Geselekteerde ondersoek in 1986*. D-proefskrif. Port Elizabeth: Universiteit van Port Elizabeth.
- MONIES, G. 1985. *Local Government in Scotland*. Edinburgh: W. Green & Son Ltd.
- MOOKI, O.S.D. 1954. *Presidential Address* delivered at the 26th Annual conference of The Location Advisory Board's Congress, January.
- MOOLMAN, J.H. 1956. *Basiese kenmerke van die Bantoegebiede*. Referaat gelewer by die Volkskongres oor die toekoms van die Bantoe.
- MOTLHABI, M. 1992. *Toward A New South Africa*. Johannesburg: Skotaville Publishers.
- NIENABER, P.J. 1965. *Gedenkboek Generaal J.B.M. Hertzog*. Johannesburg: Afrikaanse Pers Boekhandel.
- NIEUWMEIJER, L. & Cloete, F. 1991. *The Dynamics of Negotiation in South Africa*. Pretoria: HSRC Publishers.
- OBERY, I. & Moss, G. 1986. *South African Review 3*. Johannesburg: Ravan.
- PRINSLOO, M.W. 1979. The legislative framework of Community Councils, in Oosthuizen, A.J.G., Rodenwoldt, E.D. & Swart, C.F. 1979. *Development and Management of Greater Soweto. The task of Community Councils*. Johannesburg: Rand Afrikaans University.
- REYBURN, L. 1971. *The Urban African in Local Government: a study of the Advisory Board system and its operation*. Johannesburg: South African Institute of Race Relations.
- SHARP, G. 1985. *Making Europe Unconquerable*. London: Taylor & Francis.
- SLABBERT, F. van Z. 1992. *The Quest for Democracy: South Africa in Transition*. London: Penguin Books.
- SPIES, F.J. DU T., Hertzog, J.B.M., Kruger, D.W. & Oberholster, J.J. 1977. (eds.) *Die Hertzogtoesprake. Deel 2. Maart 1910 - Maart 1913*. Johannesburg: Perskor.
- STREN, R.E. & White, R.R. 1989. (eds.) *African Cities in Crisis: Managing Rapid Urban Growth*. Boulder: Westview Press.
- SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Hansard. Debatte van die Volksraad*. 1961 en 1977.

- SUID-AFRIKA, REPUBLIEK VAN. *Verslag van die Kommissie van Ondersoek oor die Oproer in Soweto en elders van 16 Junie 1976 tot 28 Februarie 1977.*
- SWANEPOEL, H.J. 1978. *Die stedelike Swartman in Suid-Afrika: die politiek-administratiewe aspek.* Potchefstroom: Instituut vir S.A. Politiek, PU vir CHO.
- SWILLING, M. 1988. Taking power from below: Local Government restructuring and the search for community participation, in Heymans, C.J. & Töttemeyer, G. 1988. (eds.) *Government by the people.* Cape Town: Juta.
- SWILLING, M. 1990. City Politics comes of Age: Strategic responses to local government restructuring, in Schrire, R.A. 1990. *Critical Choices for South Africa: An Agenda for the 1990's.* Cape Town: Oxford University Press.
- TSHABALALA, S. 1978. The establishment of community councils - The challenge of the future. *Journal of Racial Affairs*, vol. 29, October.
- VAN AS, B.S. 1979. The total context within which community councils operate, in Oosthuizen, A.J.G. Rodenwoldt, E.D. & Swart, C.F. 1979. (eds.) *Development and management of Greater Soweto. The task of community councils.* Johannesburg: Rand Afrikaans University.
- VAN NIEUWKERK, A. 1992. *Transitional Politics in South Africa: From Confrontation to Democracy.* Johannesburg: SA Institute of International Affairs.
- VYAS, R.N. 1977. *Mahatma Gandhi: His Philosophy of Devotion.* New Delhi: Asian Publication Services.
- WALIZER, M.H. & Wiener, P.L. 1978. *Research Methods and Analysis: Searching for Relationships.* New York: Harper & Row.
- WENTZEL, J. 1991. History of Attacks on Black Local Authorities. *S.A.I.R.R. Spotlight*, no. 2, August.
- XULU, P.T. 1978. The attitude of Blacks towards community councils, *Journal of Racial Affairs*, vol. 29, October.

# THE FREEDOM CHARTER

as adopted at the Congress of the People on 26 June 1955

**PREAMBLE** We, the people of South Africa, declare for all our country and the world to know

That South Africa belongs to all who live in it, black and white, and that no government can justly claim authority unless it is based on the will of the people;

That our people have been robbed of their birthright to land, liberty and peace by a form of government founded on injustice and inequality;

That our country will never be prosperous or free until all our people live in brotherhood, enjoying equal rights and opportunities;

Bylaw A

That only a democratic state, based on the will of the people can secure to all their birthright without distinction of colour, race, sex or belief.

And therefore, we the people of South Africa, black and white, together equals, countrymen and brothers adopt this FREEDOM CHARTER. And we pledge ourselves to strive together, sparing nothing of our strength and courage, until the democratic changes here set out have been won.

## THE PEOPLE SHALL GOVERN!

Every man and woman shall have the right to vote for and stand as a candidate for all bodies which make laws

All the people shall be entitled to take part in the administration of the country.

The rights of the people shall be the same regardless of race, colour or sex.

All bodies of minority rule, advisory boards, councils and authorities shall be replaced by democratic organs of self-government.

## ALL NATIONAL GROUPS SHALL HAVE EQUAL RIGHTS!

There shall be equal status in the bodies of state, in the courts and in the schools for all national groups and races;

All national groups shall be protected by law against insults to their race and national pride;

All people shall have equal rights to use their own language and to develop their own folk culture and customs;

The preaching and practice of national, race or colour discrimination and contempt shall be a punishable crime;

All apartheid laws and practices shall be set aside.

## THE PEOPLE SHALL SHARE IN THE COUNTRY'S WEALTH!

The national wealth of our country, the heritage of all South Africans, shall be restored to the people;

The mineral wealth beneath the soil, the banks and monopoly industry shall be transferred to the ownership of the people as a whole.

All other industries and trade shall be controlled to assist the well-being of the people;

All people shall have equal rights to trade where they choose, to manufacture and to enter all trades, crafts and professions.

## THE LAND SHALL BE SHARED AMONG THOSE WHO WORK IT!

Restriction of land ownership on a racial basis shall be ended, and all the land re-divided amongst those who work it, to banish famine and land hunger;

The state shall help the peasants with implements, seed, tractors and dams to save the soil and assist the tillers;

Freedom of movement shall be guaranteed to all who work on the land;

All shall have the right to occupy land wherever they choose;

People shall not be robbed of their cattle, and forced labour and farm prisons shall be abolished.

## ALL SHALL BE EQUAL BEFORE THE LAW!

No one shall be imprisoned, deported or restricted without fair trial;

No one shall be condemned by the order of any Government official;

The courts shall be representative of all the people;

Imprisonment shall be only for serious crimes against the people, and shall aim at re-education, not vengeance;

The police force and army shall be open to all on an equal basis and shall be the helpers and protectors of the people;

All laws which discriminate on the grounds of race, colour or belief shall be repealed.

## ALL SHALL ENJOY HUMAN RIGHTS!

The law shall guarantee to all their right to speak, to organise, to meet together, to publish, to preach, to worship and to educate their children;

The privacy of the house from police raids shall be protected by law;

All shall be free to travel without restriction from countryside to town, from province to province, and from South Africa abroad

Pass laws, permits and all other laws restricting these freedoms shall be abolished

## THERE SHALL BE WORK AND SECURITY!

All who work shall be free to form trade unions, to elect their officers and to make wage agreements with their employers.

The state shall recognise the right and duty of all to work, and to draw full unemployment benefits;

Men and women of all races shall receive equal pay for equal work.

There shall be a forty-hour working week, a national minimum wage, paid annual leave, and sick leave for all workers, and maternity leave on full pay for all working mothers;

Miners, domestic workers, farm workers and civil servants shall have the same rights as all others who work;

Child labour, compound labour, the tot system and contract labour shall be abolished.

## THE DOORS OF LEARNING AND CULTURE SHALL BE OPENED!

The government shall discover, develop and encourage national talent for the enhancement of our cultural life.

All the cultural treasures of mankind shall be open to all, by free exchange of books, ideas and contact with other lands;

The aim of education shall be to teach the youth to love their people and their culture, to honour human brotherhood, liberty and peace;

Education shall be free, compulsory, universal and equal for all children.

Higher education and technical training shall be opened to all by means of state allowances and scholarships awarded on the basis of merit;

Adult illiteracy shall be ended by a mass state education plan.

Teachers shall have all the rights of other citizens;

The colour bar in cultural life, in sport and in education shall be abolished.

## THERE SHALL BE HOUSES, SECURITY AND COMFORT!

All people shall have the right to live where they choose, to be decently housed, and to bring up their families in comfort and security;

Unused housing space to be made available to the people;

Rent and prices shall be lowered, food plentiful and no one shall go hungry;

A preventive health scheme shall be run by the state;

Free medical care and hospitalisation shall be provided for all, with special care for mothers and young children;

Slums shall be demolished and new suburbs built where all shall have transport, roads, lighting, playing fields, creches and social centres;

The aged, the orphans, the disabled and the sick shall be cared for by the state;

Rest, leisure and recreation shall be the right of all.

Fenced locations and ghettos shall be abolished and laws which break up families shall be repealed.

## THERE SHALL BE PEACE AND FRIENDSHIP!

South Africa shall be a fully independent state, which respects the rights and sovereignty of all nations;

South Africa shall strive to maintain world peace and the settlement of all international disputes by negotiation not war;

Peace and friendship amongst all our people shall be secured by upholding the equal rights, opportunities and status of all;

the people of the protectorates Basutoland, Bechuanaland and Swaziland shall be free to decide for themselves their own future;

The right of all the peoples of Africa to independence and self-government shall be recognised, and shall be the basis of close cooperation.

Let all who love their people and their country now say, as we say here:  
THESE FREEDOMS WE WILL FIGHT FOR, SIDE BY SIDE, THROUGHOUT  
OUR LIVES UNTIL WE HAVE WON OUR LIBERTY.

30  
th  
Anniversary

# THE PEOPLE'S CHARTER

**LYS VAN UNITED DEMOCRATIC FRONT (UDF)\* FILIALE MET STIGTING**

Lys van organisasies met takke en affiliale wat as deelnemers tydens die National Conference of the United Democratic Front, op 20 Augustus, 1983 geregistreer het (spelfoute is nie gekorrigeer nie).

**Transvaal**

(a) Studente organisasies

Azanian Students Organisation (AZASO)  
Turffloop  
Wits Black Students Society  
Medunsa  
Soweto Teachers Training College  
Soweto College of Education  
Transvaal Regional Committee  
Students Tuition Society  
National Union of South African Student (NUSAS)  
Wits SRC  
Congress of South African Students (COSAS)  
Soweto  
Pretoria  
Alexandria

(b) Jeugorganisasies

Kagiso Youth League  
Benoni Youth League  
Benoni Students Movement  
Alexandria Youth Congress  
Lenasia Youth League  
Bosmont Youth Organisation  
Saulsville/Attridgeville Youth Organisation  
Lutheran Church Youth League  
Soweto Youth Congress (SOYCO)  
Young Christian Students (YCS)  
Pretoria Branch  
Central Branch  
Time to Learn  
Reiger Park Youth Movement  
SACC Youth Desk

(c) **Werkersorganisasies**

South African Mineworkers Union  
Municipal and General Workers Union  
General and Allied Workers Union  
South African Allied Workers Union (Tvl)  
Orange Vaal and General Workers Union  
Johannesburg Scooter Drivers Association  
Commercial, Catering and Allied Workers Union  
Council of Unions of South Africa

(d) **Burgerorganisasies ("Civic Associations")**

Winterveld Action Committee  
Mamelodi Action Committee  
Federation of Resident's Association - Lenasia  
Sendane Civic Association  
Reiger Park Tenants and Ratepayers Association  
Co-ordinating Rents Action Committee (CRAC)  
Soweto Committee of Ten  
Motlankeng Civic Association  
Westbury Residents Action Committee  
Naledi Civic Association  
Emedeni South Civic Association  
Mapetta Village Civic Association  
East Rand People's Organisation  
Tembisa Civic Association  
Noordgesig Ratepayers Association  
Actonville Rents Action Association  
Orlando Civic Association  
Extension 9 Residents Association - Lenasia  
Extension 10 Residents Association - Lenasia  
Soweto Civic Association  
Huhudi Civic Association  
Soweto Residents Association  
Krugersdorp Residents Association  
Jabulani Civic Organisation  
Ten Morgan Residents Action Committee  
Diepkloof Extension Residents Committee  
Kinoss Civic Association  
Ennerdate Civic Association  
West Rand Action Committee

(e) Vroue

Federation of South African Women  
Women's Group, Transvaal Indian Congress  
University Women's Group, Turfloop  
Womens Group, Glyn Thomas  
Pfunanoni Women's Club  
Black Sash, Transvaal  
Lenasia Women's Group

(f) Godsdienstig

Ecumenical Visitors Programme  
The Grail - Johannesburg

(g) Polities

Transvaal Indian Congress  
Transvaal Anti-PC Committee  
Alexandria People's Action Party  
Release Mandela Committee  
Anti-Community Council Committee

(h) Ander

Media Action Group  
Detainees Parents Support Committee  
Detainees Aid Movement  
Africa Perspective  
Community Newspaper Project  
SASPU National Newspaper  
South African Students Press Union  
Community Resource and Information Centre  
Africa News Association  
Khovangano Cultural Group  
Labour Resource Centre  
SPEAK Newspaper  
National Education Union of South Africa  
Health Workers Association  
Workers Support Committee  
Media and Resource Centre  
National Medical and Dental Association

**Wes Kaap**

(a) **Studente-organisasies**

Azanian Students Organisation (AZASO)  
University of Cape Town  
University of Western Cape  
Regional Committee  
National Union of South African Students (NUSAS)  
UCT SRC  
Muslim Students Association  
Congress of South African Students (COSAS)  
18 Branches in Western Cape

(b) **Jeugorganisasies**

Cape Youth Congress (CAYCO)  
Ocean View Youth  
Lavendar Hill Youth  
Steenberg Youth  
Lotus River/Grassy Park Youth  
Wynberg Youth  
Landsdowne Youth  
Crawford Youth  
Hanover Park Youth  
Rocklands Youth  
Portlands Youth  
Westridge Youth  
Eastridge Youth  
Lentegeur Youth  
Tafelberg Youth  
Silvertown Youth  
Heideveld Youth  
Bonteheuvel Youth  
Kensington-Facreton Youth  
Belhar Youth  
Bellville Youth  
Elsies River Youth  
KTC Youth  
Guguletu Section One Youth  
Guguletu Section Two Youth  
Guguletu Section Three Youth  
Guguletu Section Four Youth  
New Crossroads Youth  
Mau Mau Nyanga Youth  
Zwelitsha Youth  
Zwelintevanba Youth

Nyanga Youth  
New City Youth  
Mbekweni Youth  
Worcester Youth  
Zimele Sege (Paarl) Youth  
Inter-Church Youth (ICY)  
235 Youth Groups throughout Western Cape

(c) Werkersorganisasies

MSASA W.C. (Media Workers Association)  
RAWU (Retail & Allied Workers Union)

(d) Burgerorganisasies

Cape Areas Housing Action Committee (CAHAC)  
Lavender Hill Residence Association  
Steenberg/Retreat Housing Area Committee  
Hout Bay Action Committee  
Kensington and Facreton Ratepayers and Tennants Association  
Avondale Tenants Association  
Ravensmead Residents Action Comm  
Lotus River/Grassy Park Residents Association  
Bellville South Housing Action Committee  
Bontheuvel Residents Association  
Hanover Park Residents Association  
Kewtown Residents Association  
Silvertown Resident Association  
Schoteshe Kloof Civic Assn  
Crawford Residents Assn  
Woodlands Housing Action Comm  
Westridge Housing Action Comm  
Worcester Housing Action Comm  
Valhala Part Civic  
Belhar Civic  
Manenberg Civic  
Rylands Civic  
Western Cape Civic Association (WCCA)  
Six Township Zones

(e) Vroue-organisasies

United Women's Organisation  
Claremont  
Wynberg  
Observatory



Woodstock  
Gardens  
Athlone  
Paarl  
Stellenbosch  
Ocean View  
Worcester  
Guguletu  
Langa  
Kensington  
Mbekweni  
Kayamandi  
Cloeteville  
Zwentlemba  
New Crossroads  
Nyanga  
Women's Front

(f) Godsdienstige organisasies

Ecumenical Action Movement (TEAM)  
Youth Christian Students (Western Cape)  
Association of Christian Student  
Student Union of Christian Action (SUCA)

(g) Politieke organisasies

UDF Regional Committees  
Cape Town  
Northern Suburbs  
Southern Suburbs  
Athlone  
Mitchells Plain  
Townships  
Stellenbosch  
Paarl  
Worcester

(h) Ander

Detainees Parents Support Committee (W. Cape)  
Grassroots Newspaper  
Western Cape Traders Association

## **Natal**

### **(a) Studente-organisasies**

Azanian Students Organisation (AZASO)  
University of Durban Westville  
University of Natal (Pietermaritzburg)  
University of Natal (Durban)  
Durban Medical School  
Ngoye  
Natal Technikon SRC  
Congress of South African Students (COSAS)  
National Union of South African Students (NUSAS)  
Durban SRC  
Pietermaritzburg Local Committee

### **(b) Jeugorganisasies**

Reservoir Hills Youth Club  
Lamontville Youth  
Matinane Youth  
Tongat Youth Club  
Amoltana Youth Club  
Kiva-mashu Youth League  
Chesterville Youth Organisation  
Umlazi Youth League  
Isipingo Youth Organisation  
Progress Youth  
Verulam Youth  
Masakane Youth  
Ashport Youth  
Sons of Youth Africa

### **(c) Werkersorganisasies**

African Workers Association  
South African Tin Workers Union  
National Federation of Workers  
South African Allied Workers Union (Natal)

### **(d) Burgerorganisasies ("Civic Organisations")**

Durban Housing Action Committee (DHAC)  
Asherville Ratepayers Association  
Reservoir Hills Ratepayers Association

Reservoir Hills Action Committee  
Amovtana  
Meerbank Ratepayers  
Chatsworth Housing Action Committee  
Tongaat Civic Association  
Joint Rents Action Committee  
Greenwood Park Ratepayers Association  
Natal Commuters Committee  
Pietermaritzburg Ratepayers committee of Concern - (Sydenham)  
Bombay Heights Ratepayers Association  
Umlaer Ratepayers Association  
Commuters Association  
Committee of Concern (Pietermaritzburg)  
Committee of Concern (Wentwoth)  
Committee of Concern (Verulam)  
Phoenix Working Committee  
Newlands East Ratepayers Association  
Cato Manor Ratepayers Association  
St Wendolins Ratepayers Association

(e) Vroue-organisasies

Kwamashu Women's Group  
Durban Women's Group  
Natal University Women's Organisation

(f) Godsdienstige-organisasies

Young Christian Students - (Pietermaritzburg)  
Nazareth Baptist Church  
Isilido United Congregational Church  
Church of the Nazareth  
Diakonia

(g) Politieke organisasies

Release Mandela Committee (Natal)  
Natal Indian Congress  
Democratic Lawyers Association  
Anti-South African Indian Council  
Detainees Support Committee  
Pietermaritzburg  
Durban  
UDF Regions  
Western Areas  
North Coast

Meerbank  
Pondoland

(h) Ander

Social Workers Forum  
Pietermaritzburg Child Welfare Society  
Claremont Advice Office  
Zomani Ladysmith Club  
National Medical & Dental Association (Durban)  
Natal Health Workers Association  
UKUSA Newspaper

**Ander streke**

(a) Studente-organisasies

COSAS Eastern Cape  
COSAS Bloemfontein  
NUSAS local - Rhodes University  
Black Students Society - Rhodes

(b) Jeugorganisasies

Port Elizabeth Youth Congress (PEYCO)  
Galvendale Youth  
West Coast Youth  
Independent Youth Association (Bloemfontein)  
South Cape Youth  
Cosmos  
All Saints Youth (Oudtshoorn)  
Uitenhage Youth  
Westville Youth  
Congregational Youth (Oudtshoorn)  
St Blaiz Roman Catholic Youth (Mosselbay)  
Saldanha Youth  
Pelikan Ontspannings en Kultuur Organisasie  
Bloemfontein Youth Congress

(c) Werkersorganisasies

Motor Assembly and Components Workers Union  
General Workers Unions of South Africa  
South African Allied Workers Union (East London)  
Saldanna Food & Canning Workers Union

(d) Burgerorganisasies

Port Elizabeth Black Civic Organisation  
Malabar Ratepayers & Tenants Association

(e) Vroue-organisasies

Port Elizabeth Women's Organisation  
West Coast Women's Organisation

(f) Godsdienstige organisasies

West Coast Muslim Association  
West Coast Church Organisation  
Moravian Church - Genadendal  
Catholic Students Association  
Transkei University  
Abreca  
Broederkring

(g) Ander

West Coast Traders Association  
Border Region Delegation  
UDF Interim Committee - Eastern Cape  
South West District Primary Schools Sports Association  
Orange Free State Delegation

\* Ontleen aan Schutte (1988)

## MEMBERS OF THE CENTRAL WITWATERSRAND METROPOLITAN CHAMBER

The Chamber is a fully representative body with 53 member bodies representing:

- \* local authorities
- \* civics
- \* ratepayers' and residents' federations
- \* trade unions
- \* business organisations, and
- \* political parties.

### MEMBER BODIES

<p><b>Non-Statutory</b></p> <p>Actstop Civic Association            African Christian Democratic Party            African National Congress            Alexandra Civic Organisation            Alexandra Land and Property Owner's Association (ALPOA)            Azanian People's Organisation            Civic Association of Lenasia South (CALSA)            Civic Association of Migson Manor            Civic Association of Zakariya Park            Conservative Party            Davidsonville Civic Association            Democratic Party            Eastbank Civic Association (EBCA)            Ennerdale and Surrounding Civic Association            Federal Party            Federation of Residents Association of City Roodepoort            Federation of Eastern Ratepayers and Residents Organisation (FERRO)            Federation of Residents Association of Lenasia South East            Federation of Western Johannesburg Ratepayers Association            Freedom Front</p>	<p>Inkatha Freedom Party            Kliptown, Eldorado Park, Klipspruit West            Interim Democratic Civic Association (KEKIDA)            Lenasia Civic Association (LCA)            National Party            Noordgesig Civic Association            Northern Areas Group (NAG)            Pan African Congress of Azania            Power Park Residents Committee            Randburg Federation of Ratepayers and Residents Association (RANFED)            Riverlea Civic Association            Roodepoort Community Councils            Sandton Federation of Ratepayers Associations (SANFED)            Sofasonke Party            South African Communist Party            South African Residents' Association (SARA)            Southern Johannesburg Ratepayers Federation            Soweto Civic Association            Western Residents Action Committee (WRAC)</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p><b>Statutory</b></p> <p>City Council of Alexandra City Council of Diepmeadow City Council of Dobsonville City Council of Johannesburg City Council of Randburg City Council of Roodepoort City Council of Sandton City Council of Soweto</p>	<p>Davidsonville/Fleurhof Management Committee Ennerdale Executive Committee Lenasia Management Committee Lenasia South East Executive Committee Local Government Affairs Council Marlboro Gardens Management Committee South Western Management Committee</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------