

# MUNISIPALE MEENTGROND

*Hoe om toegang te verkry  
en dit te verbruik!*

GESKRYF DEUR LRC (LEGAL RESOURCES CENTRE) EN  
TCOE (TRUST FOR COMMUNITY OUTREACH AND EDUCATION)

JUNE 2010

## INHOUD

1. Inleiding	1
2. Die doel van hierdie gids	2
3. Wat is munisipale meentgrond?	2
4. 'n Kort geskiedenis van 'bestaande' munisipale meentgrond	3
5. Hoof uitdagings	4
6. Hoeveel "bestaande" en "nuwe" meentgrond?	5
7. Die grondwetlike verpligtinge van munisipaliteite	6
8. Munisipale meentgrond as deel van nasionale grondhervorming- en landelike ontwikkeling: die nasionale en beleidsraamwerk	7
9. Belangrike munisipale wetgewing wat in aggeneem moet word	8
10. Die Departement se benadering	9
11. Probleme en lesse uit die onlangse verlede	10
12. Wat is ons onmiddellike aansprake?	12
Bronnelys	13

Die inhoud van die gids is beskerm deur kopiereg.  
Gebruikers is egter welkom om die inligting hierin vervat en soos dit gepubliseer is op die webwerf van die **TCOE** te [www.tcoe.org.za](http://www.tcoe.org.za) en die **LRC** te [www.lrc.co.za](http://www.lrc.co.za), onderhewig daaraan dat die gids as die bron van die inligting erken sal word.



# MUNISIPALE MEENTGROND

*Hoe om toegang te verkry  
en dit te verbruik!*

## 1. Inleiding

Munisipale meentgrond skep 'n unieke geleentheid vir landelike ontwikkeling en grond- en agrariese hervorming. Wetgewing bepaal dat munisipale meentgrond moet bydra tot grondhervorming. Meente moet beskikbaar gemaak word vir landboudoeleindes vir diegene wat voorheen toegang tot die soort grond ontsê is. Arm dorpsinwoners wat wil deelneem aan landbou, moet saamspan om toegang tot munisipale meentgrond op te eis.

In hierdie gids val die klem deurgaans op “dorpsinwoners” omdat meentgrond slegs daargestel is vir landbou doeleindes sonder dat die boere daarop mag woon. Die staat maak voorsiening in ander (hoof) grondherverdelingsprogramme vir die vestiging van boere op die grond en vir grondeienaarskap aan diegene wat daarop woon. Eienaarskap van meente moet egter voortdurend in die munisipaliteite vestig.

Dit is noodsaaklik dat enigeen wat wil deelneem aan meentgrondprojekte of diegene wat toegang

soek tot meentgrond, die toepaslike wette en beleide ken ten opsigte van die beskikbaarstelling en bestuur van munisipale grond. Meentgrond is 'n aparte en spesiale soort munisipale grond.

Let wel – dit sou verkeerd wees vir 'n gemeenskap om 'n grondeis teen munisipale meentgrond in te stel, omdat ‘meentgrond’ beteken dat die grond aan die gemeenskap ‘behoort’, maar eiendom in die naam van die munisipaliteit geregistreer is. Die munisipaliteit tree dus in 'n vertrouensverpligtinge op teenoor die meentgebruikers en inwoners, soortgelyk as 'n trustee vir en ten behoeve van sy meentgebruikers en inwoners.

Netso is dit verkeerd om te sê dat ‘bestaande’ meentgrond herverdeel moet word. Meentgrond is effektiewelik herverdeel na 1994 met die demokratisering van plaaslike regering en toe die munisipaliteite na almal se belange moes omsien.

Meentgrond is ‘familie silwer’ en moet as die eiendom van munisipaliteite vir die nageslag bewaar word.

## 2. Die doel van hierdie gids

Die doel van die gids is om te verduidelik:

- ▶ Wat munisipale meentgrond is en om die belangrike grondhervormings- en landelike ontwikkelingsgeleenthede wat dit skep, uit te spel;
- ▶ Wat die geskiedenis van meentgrond is ten einde 'n beter begrip te hê van:
  - Jou regte tot munisipale meente;
  - Hoe om meentgrond te beskerm teen buitensporige verkope en om dit te kan terugwin ten bate van die gemeenskap; en
  - Die stappe wat arm inwoners kan neem om toegang te verkry tot munisipale meentgrond om hul lewensmiddele aan te vul.
- ▶ Dat met enige meentgrondprojekte dit noodsaaklik is dat die regte van individuele meentgrondgebruikers bepaal, toegeken en voorsien word van administratiewe ondersteuning deur 'n munisi-paliteit. Indien dit nie gebeur nie, kan ons verwag dat gemeenskapsprojekte sal faal, net soos die meeste grondhervormingsinisiatiewe gefaal het sedert 1994.

- ▶ Dat staatsfondse beskikbaar is vanaf die Departement van Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming (die Departement) vir munisipaliteite om:
  - Grond aan te koop om nuwe meente te skep of bestaande meente uit te brei;
  - Infrastruktuur op meentgrond te skep en te verbeter;
  - Meentgrondprojekte te beplan en te implementeer om 'toegang tot grond op 'n billike grondslag te bevorder'<sup>1</sup> en regsekere grondbesitregte vir arm mense te verseker; en
  - Oudits uit te voer om 'die geskiedenis van die verkryging'<sup>2</sup> van meentgrond na te vors; die voorwaardes van die toekenning en beperkende titelaktevoorwaardes, vas te stel; en die inligting aan inwoners beskikbaar te stel sodat dit gebruik kan word om toegang tot meente te verkry. Talle munisipaliteite verhuur bloot hulle meentgrond aan wit kommersiële boere.

<sup>1</sup> Sien artikel 25(5) van die Grondwet.

<sup>2</sup> Artikel 25(3)(b) van die Grondwet

## 3. Wat is munisipale meentgrond?

In hierdie gids, onderskei ons tussen twee soorte munisipale meentgrond: "**bestaande**" en "**nuwe**".

**'Bestaande' (munisipale) meentgrond** (in teenstelling met die sogenaamde "stamverwantegrond" of trustgrond) is grond wat gedurende die 1800's en daarna in die meeste gevalle kosteloos deur die staat toegeken was aan (die destydse "wit") munisipaliteite vir die gebruik van (in die meeste gevalle) wit dorpsinwoners. Meer hieroor in die afdeling oor die geskiedenis (afdeling 4).

**'Nuwe' (munisipale) meentgrond** is voormalige kommersiële landbougrond wat sedert 1994 as 'meent' deur 'n munisipaliteit met staatsbefondsing aangekoop is ingevolge die Departement se meentprogram.

Munisipale meentgrond is soos 'n munisipale parkeerterrein of karavaanpark. Dit moet beskikbaar gestel en geadministreer word as 'n openbare fasiliteit. Ons moet nou verseker dat alle dorpsinwoners, in besonder die armer inwoners, toegang verkry tot **ALLE** meentgrond.

Die titelaktes van "nuwe" en "bestaande" meentgrond is onderworpe aan spesiale titelvoorwaardes. Die voorwaardes verhoed 'n munisipaliteit om meentgrond te vervreem by wyse van verkoping, skenking of 'n ruil. 'n Munisipaliteit mag ook nie instem tot die registrasie van 'n verband teen meentgrond ten einde 'n lening te bekom nie.

Wanneer 'n stuk kommersiële grond, in voormalige wit besit, aan 'n munisipaliteit oorgedra word as 'nuwe' meentgrond of wanneer die Departement vir die verbetering van infrastruktuur van 'nuwe' of 'bestaande' meentgrond betaal, moet die titelakte van die nuwe of verbeterde stuk grond bepaal dat die munisipaliteit verplig is om die grond beskikbaar te stel aan sy inwoners, met die klem op die armes en minder bevoorregtes.

Indien 'n munisipaliteit versuim om die voorwaarde na te kom, kan die provinsiale of nasionale regering stappe neem om die grond in eienaarskap te bekom.

Meentgrond is dus 'n aparte en spesiale kategorie munisipale grond. Dit is die eiendom van 'n munisipaliteit en, belangriker nog, dit moet dit **vir altyd** in die eienaarskap 'n munisipaliteit bly vir gebruik deur en ten behoeve van die dorpsinwoners.

## 4. 'n Kort geskiedenis van 'bestaande' munisipale meentgrond

- **Voor die 1950's**

Die agtergrond van 'bestaande' munisipale meentgrond vorm deel van die nalatenskap van koloniale grondonteiening. Wit grondbesetters het 'grondeienaars' geword terwyl swart eienaars 'plakkers' geword het.

Die skep van meentgrond gaan so ver terug as die 1800's toe 'wit' dorpe (hoofsaaklik in die ou Kaapprovinsie) formeel gestig is. Gedurende die tyd het stede en klein dorpe die gronde wat omliggende tot die dorp was, gratis ontvang vanaf die staat. Die soort grond is oorgedra in eienaarskap aan die munisipaliteite, onderworpe aan twee hoofvoorwaardes:

- (1) 'n Munisipaliteit kon nie grond vervreem het nie mits die Goewerneur (later die Staatspresident) toestemming gegee het; en
- (2) Dat die grond beskikbaar gemaak mag word vir gebruik as meent deur die dorpsinwoners – deur byvoorbeeld hulle trekosse te laat wei; koeie aan te hou om te melk en skape om te slag en in sommige gevalle, sodat inwoners gewasse kon kweek.

Weens rassistiese wetgewing en praktyke in die verlede, is munisipale meentgrond egter slegs deur wit mense gebruik. Dit was slegs in uitsonderlike gevalle dat swart mense toegang kon verkry tot hierdie grond.

In die ou Kaapprovinsie het elke dorp en stad (die

meeste het dit nog) 'n stel meentgrondregulasies waarin die regte van die inwoners vir die gebruik van meentgrond vervat is. In die meeste gevalle het hierdie regulasies nou in onbruik verval, alhoewel sommige munisipaliteite nuwe regulasies aanvaar het.

- **1950-1994**

Sedert 1950, namate wit mense meer welgesteld geraak het en tegnologie verander het (van ossewaens na motors, gebruik van yskaste, ens), het 'wit' munisipaliteite begin om meentgrond aan wit kommersiële boere te verhuur om inkomste te genereer – pleks daarvan om armer swart inwoners toegang daartoe te gee. Daarbenewens het munisipaliteite – meer onlangs en deurlopend – begin om meentgrond te verkoop. Die koerante is vol berigte van korrupte eiendomstransaksies waar munisipaliteite munisipale grond verkoop.

- **Na 1994**

Na 1994, met die instelling van demokratiese munisipaliteite, is alle dorpsinwoners geregtig op toegang tot munisipale meentgrond. Teen daardie tyd is die meeste meentgrond egter reeds verhuur aan wit kommersiële plaasboere, sommige vir termynne van tot 50 jaar.



## 5. Die hoofuitdagings

Alhoewel goeie vordering sedert 1994 gemaak is met die toegang tot meent, eervaar die meerderheid van grondhervormings meentprojekte die volgende alledaagse probleme, naamlik:

- ▶ Munisipaliteite maak hulle meentgrond op onvanpaste wyse beskikbaar op die basis van gesamentlike huurkontrakte<sup>3</sup> of hulle verhuur die grond aan 'n groep kleinboere wat 'n regsenteit gestig het. Dit word gedoen sonder dat die gebruikersregte van individue bepaal is. Die gevolge is dat:
  - (i) Individuele gebruikers nie aanspreeklik gehou word om onderhoudsfooie te betaal vir die mate waartoe hulle die meent gebruik nie. Daar is dus ook geen administratiewe ondersteuning vir die regte van individuele meentgrondgebruikers nie;
  - (ii) waar inwoners toegang tot die grond verkry het, is toegang ongelyk (een boer het 250 skape op die meent and 'n ander slegs 12),
  - (iii) Uitbuiting is aan die orde van die dag en vrouens en armer mense trek aan die kortste ent. Die bron word geskaak deur 'n elite wat 'n monopolie kry vir hulself ten koste van vroue en armer of swakker gebruikers ("elite capture"); en
  - (iv) Oorbeweiding, wanbetaling en "freeriding" is aan die orde van die dag.
- ▶ Infrastruktuur bly swak en munisipaliteite wend geen poging aan om staatsfondse te bekom om dit te verbeter nie.
- ▶ Inligting oor die agtergrond van meentgrond en die regte van inwoners word nie nagevors en gebruik om toegang te verbeter en 'n meentgrondbeweging op te bou nie.

- ▶ Behalwe vir weidingsprojekte, word byna geen projekte vir die ontwikkeling en toekenning van tuinerwe en kleinhoewes van stapel gestuur nie.
- ▶ Munisipaliteite slaag nie daarin om begrotingsgekoppelde planne vir die deurlopende finanseel volhoubare bestuur van die grond as deel van hulle Geïntegreerde Ontwikkelingsplanne (GOP'e), op te stel en te bekragtig nie. Gebiedsplanne ("Area Based Plans/ABP") inkorporeer ook nie meentgrond as 'n haalbare grondhervormingsgeleentheid ter bevordering van maatskaplike en ekonomiese ontwikkeling van die gemeenskap nie.<sup>4</sup>
- ▶ Nuwe meentgrond is dikwels ver weg van menslike nedersettings geleë, wat toegang vir arm dorpsinwoners onmoontlik maak.

Dit word nou algemeen aanvaar dat die eerste 16 jaar van grondhervorming sleg skeefgeloop het. 'n Reuse poging moet aangewend word om ongeveer 4 000 grondhervormingsprojekte op bykans 6 miljoen hektaar grond reg te stel. Die voordeel van meentprojekte is dat omdat eienaarskap van die grond in die munisipaliteit bly vestig het, dit baie makliker gaan wees om meentgrondprojekte wat skeefgeloop het, reg te ruk. Dit gaan baie moeiliker wees om herverdeling en restitusie projekte reg te stel waar grond oorgedra is in privaat eienaarskap aan 'n Trust of 'n Gemeenskaplike Eiendomsvereniging.

<sup>3</sup> In sulke gevalle word individuele huurders gesamentlik en afsonderlik vir die totale huurbedrag aanspreeklik gehou. Elke individue kan dus aanspreeklik gehou word vir die volle huurbedrag.

<sup>4</sup> Artikel 153 van die Grondwet.



## 6. Hoeveel “bestaande” en “nuwe” meentgrond?

Dit weet ons nie, want die Departement het, ten spyte van herhaalde ondernemings, nie ‘n openbare grondregister opgestel nie. Munisipaliteite het ook nie voldoende rekords bygehou of grondoudits uitgevoer nie (sien Hofie 1 as ‘n voorbeeld).

### Hofie 1: Meentgrond in die Langeberg Munisipaliteit in die Wes-Kaap

Besonderhede van die omvang van meentgrond in die Langeberg Munisipaliteit is vaag.

Volgens die Langeberg Munisipaliteit (voorheen Breederivier Wynland) se gebiedsplan of (“ABP – Area Based Plan”), besit hierdie munisipaliteit ongeveer 18 gedeeltes grond waarvan 8 aangewend word deur kleinskaal swart boere.

Weens gebrekkige rekords verskaf die “ABP” vir die streek or die munisipale GOP nie inligting oor die aantal hektaar in besit van die munisipaliteit of hoeveel hektaar verhuur word aan kommersiële boere nie.

In ‘n studie deur TCOE en die Mawubuye Grondregte Forum, kon kleinskaal boere meentgrondgedeeltes uitwys wat aan die munisipaliteit behoort, wat tans verhuur word aan kommersiële boere; daarbenewens het hulle ook meentgrond uitgewys wat voorheen aan die munisipaliteit behoort het, maar aan ontwikkelaars verkoop is vir ander doeleindes, soos gholfbane. Dit sluit in Hoek se Vlake in McGregor en die Silverstrand in Robertson.

Volgens die Departement het die “nuwe” munisipale meentgrondprogramme 44% of 380 819ha uitgemaak van grond wat herverdeel is in 2002. Gedurende die tyd het dit die grootste deel uitgemaak van grond wat herverdeel is deur enige grondhervormingsprogramme. 67% van die grondes is egter oorgedra in die dorre streek van die Noord-Kaap waar grond ‘n beperkte vee-drakapasiteit van 8 ha tot 1 kleinvee eenheid het en teen R250 per hektaar verkoop.

Dit verklaar deels ook die groter vordering wat gemaak is om toegang te verkry tot meentgrond in nege klein dorpe in die Hantam, Karoo Hoogland en Kareeberg plaaslike munisipaliteite, danksy die dryfkrag van kleinboere en die NRO’e wat hulle ondersteun.

Daarenteen word die meeste grond in die Stellenbosch Munisipaliteit (Wes-Kaap) verhuur aan wit kommersiële boere, met slegs 65 hektaar wat beskikbaar gestel is aan 13 swart kleinboere. Hierdie munisipaliteit het ‘n oënskynlike ‘n klein hoeveelheid van 1700 ha meentgrond – maar hier het grond ‘n groter landboupotensiaal en groter markwaarde (grond verkoop tussen R500 000 tot R1 000 000 per hektaar).

### Hofie 2: Munisipale meentgrondhervorming by sommige munisipaliteite in die Noord-Kaap

Voor 1994 het die Noord-Kaap provinsie 314 371 hektaar “bestaande” meentgrond besit. Die “Surplus People’s Project” (“SPP) rapporteer dat te danke aan 16 jaar se volgehoue praktiese werk en veldtogte deur swart boere om toegang te verkry tot munisipale meentgrond, is die meeste van die “bestaande” meentgrond en al die “nuwe” meentgrond in drie plaaslike munisipaliteite nou in gebruik deur swart boere.

Die ontleding per munisipaliteit is soos volg:

- Die Karoo Hoogland Munisipaliteit (Sutherland; Fraserburg en Williston) het in totaal 53 540 ha meentgrond (25 172 ha “bestaande” meentgrond en 28 368?? ha “nuwe” meentgrond). Uit die totaal, word 29 000 ha deur swart boere benut en 24 000 ha van die ‘bestaande’ meentgrond word benut deur wit kommersiële boere.
- Die Hantam Munisipaliteit (Calvinia; Brandvlei, Loeriesfontein en Nieuwoudtville) het in totaal 70 701 ha meentgrond (41 338 ha ‘bestaande’ en 30 363 ha ‘nuwe’). Meer as 60 000 ha van die totale meentgrond word deur swart boere benut.
- Kareeberg Munisipaliteit (Carnavon en Van Wyksvlei) het in totaal 39 578 ha meentgrond (20 043 ha bestaande en 19 535 ha nuwe). Hiervan word 32 578 deur swart boere benut en 7 000 ha deur wit kommersiële boere.

In totaal het 417 ‘opkomende’ boere (mans en vrouens) toegang verkry tot 121 578 hektaar (ha) van die 163 819 ha meentgrond in hierdie drie munisipaliteite.

## 7. Die grondwetlike verpligtinge van munisipaliteite

Tydens apartheid is munisipaliteite gestig om voorsiening te maak vir behoeftes van witmense, terwyl ander vorme van plaaslike regering klaaglik daarin gefaal het om in die basiese behoeftes van die meerderheid Suid-Afrikaners te voorsien.<sup>5</sup>

Met die instelling van (muur tot muur) munisipaliteite as 'n enkel formaat plaaslike regering, is munisipaliteite nou kragtens die Grondwet verplig om:<sup>6</sup>

- (a) sy administrasie en sy begrotings- en beplanningsprosesse so struktureer en bestuur dat voorrang verleen word aan die basiese behoeftes van die gemeenskap, en dat die maatskaplike en ekonomiese ontwikkeling van die gemeenskap bevorder word; en
- (b) aan nasionale en provinsiale ontwikkelingsprogramme deel te neem.

Alhoewel ons Grondwet dus nie munisipaliteite verplig om grondhervorming in te stel en uit te voer

nie, is munisipaliteite wel verplig om deel te neem aan nasionale grondhervormingsprogramme ten einde munisipale ontwikkelingsdoelwitte te behaal.

Munisipaliteite speel dus 'n belangrike rol in landelike ontwikkeling en grondhervorming deur te verseker dat arm swart dorpsinwoners toegang het tot munisipale meentgrond vir voedsel-produksie en die weiding van hulle vee.

Een van die maniere waarop 'n munisipaliteit sy grondwetlike vereistes kan nakom, is om aansoek te doen vir befondsing vanaf die Departement van Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming ingevolge die meentgrondbeleid ten einde dit in staat te stel om munisipale meentgrond beskikbaar te stel aan hulle inwoners en die infrastruktuur op die meentgrond te ontwikkel en op te gradeer.

<sup>5</sup> Uit die aanhef tot die Wet of Munisipale Stelsels, Wet 32 van 2000.

<sup>6</sup> Artikels 153 van die Grondwet.





## 8. Munisipale meentgrond as deel van nasionale grondhervorming- en landelike ontwikkeling: die nasionale en beleidsraamwerk

Huidige beleids- en wetlike bepalings bemaatig die Departement om fondse beskikbaar te stel aan munisipaliteite vir die aankoop en ontwikkeling van munisipale meentgrond. Die bepalings word vervat in:

- a) Die Witskrif op Grondbeleid (April 1997); en
- b) Die Wet op die Voorsiening van Grond en Bystand, Wet 126 van 1993 (gewysig deur Wet 58 van 2008) – sien Hofie 3 vir besonderhede).

Saamgelees, maak die bepalings, asook die Departement se beleidsvoorskrifte voorsiening vir munisipaliteite om:

- ▶ Grond te bekom ten einde “nuwe” meentgrond te vestig of om “bestaande” meentgrond uit te brei;
- ▶ Die infrastruktuur op nuwe en bestaande meentgrond te vestig en te verbeter;
- ▶ ‘n Plan voor te berei vir die implementering van ‘n grondhervorming meentgrondprojek – insluitend hoe die grond ontwikkel en bestuur sal word; en
- ▶ ‘n Omvattende grondoudit uit te voer van landbougrond in besit van munisipaliteite sodat hierdie grond op ‘n gesonde wetlike en administratiewe grondslag geplaas word.



7 Sien die 1997 Witskrif te: Par: 3.16 (p 28) Die gebruik van munisipale meentgrond; par: 4.12 (p. 50). Plaaslike Regering Meentgrond: par: 4.24 (p. 73) Skenkings vir die verkryging van grond vir munisipale meentgrond en, par; 5.11 (p. 89) Publieke Grondbestuur: Plaaslike Owerheidgrond.

### Hofie 3: Beleid en wetlike bepalings sodat die Departement skenkingsfondse aan munisipaliteite beskikbaar kan stel vir munisipale meentgrond:

**a) Die Witskrif op Grondbeleid (April 1997)** beskryf die rol wat munisipaliteite kan speel in grondhervorming, deur arm mense in staat te stel om “toegang te verkry tot weidingsgrond en klein bewerkbare/tuin areas om hulle inkomste aan te vul en hulle huishoudelike voedselsekerheid te verhoog.”

In hierdie Witskrif is die nuwe demokratiese regering daartoe verbind om skenkings aan munisipaliteite te voorsien ten einde addisionele grond te bekom vir “nuwe” meentgrond en om infrastruktuur in “bestaande” en “nuwe” meentgrond te ontwikkel<sup>7</sup>. Die Witskrif meld ook dat die Departement dit kan oorweeg om munisipaliteite by te staan om langtermyn huurkontrakte te kanselleer om meentgrond vry te stel vir armes.

Intussen het die Departement ook formeel ‘n meentgrondbeleid aanvaar wat geïmplementeer is. **MIN MENSE WEET EGTER DAARVAN!**

**b) Die Wet op die Voorsiening van Grond en Bystand (Wet 126 van 1993)** voorsien die wetlike grondslag vir munisipaliteite om te voldoen aan Artikel 25 van die Grondwet. Artikel 25 bepaal dat:

*“Die staat moet redelike wetgewende en ander maatreëls tref om, binne sy beskikbare middele, toestande te skep wat burgers in staat stel om op ‘n billike grondslag toegang tot grond te verkry.”*

Artikel 10 van Wet 126 van 1993, magtig die Minister van die Departement om fondse beskikbaar te stel aan munisipaliteite vir die verkryging, onderhoud, beplanning, ontwikkeling of verbetering (sowel as infrastruktuur) van grond in die besit van ‘n munisipaliteit. Artikel 10 magtig ook fondse vir kapasiteitsbou, vaardigheids-ontwikkeling, opleiding en bemaatiging.

## 9. Belangrike munisipale wetgewing wat in aggeneem moet word

Munisipale beamptes is dikwels onbewus daarvan dat 'n munisipale raad meentgrond beskikbaar kan stel teen 'n nominale tarief op 'n onderhoudsfooigrondslag.

Arm persone wat munisipaliteit nader vir toegang tot bestaande meentgrond word dikwels deur beamptes vertel dat die meentgrond slegs teen markverwante huur uitverhuur mag word en dat die huur toekenning onderworpe moet wees aan 'n tenderproses. Die gevolg is dat arm mense van toegang tot die meentgrond uitgesluit word.

Maar die gewone reel dat munisipale grond net teen markpryse verhuur mag word, is nie van toepassing op munisipale meentgrond nie: Die feit dat meentgrond kosteloos aan die munisipaliteit geskenk was ("die geskiedenis van die verkryging" soos gemeld in die Grondwet)<sup>8</sup>, die doel waarvoor die grond bekom is en of infrastruktuur ontwikkel is (vir 'grondhervorming' en in 'openbare belang') verplig die munisipaliteit om nie die grond teen markverwante huur te verhuur nie aan arm inwoners nie, maar om dit beskikbaar te stel op 'n 'finansiële volhoubare' grondslag, soos bepaal in die Wet op Munisipale Stelsels.

Die volgende wette is direk relevant tot die beskikbaarstelling van meent as openbare fasiliteit:

- a) Die Wet op Munisipale Stelsels. Wet 32 van 2000 , en
- b) Die Wet op Munisipale Finansiële Bestuur, Wet 65 van 2003 ('MFMA')

Munisipale Bestuurders is grondwetlik verplig om munisipale behuising, parkering, swembaddens, biblioteke, karavaanparke en stadsale te bestuur. Hulle is ook verplig om meentgronde (op 'n soortgelyke grondslag) behoorlik te bestuur.

### a) Die Wet op Munisipale Stelsels. Wet 32 van 2000, se bepalings oor:

- Tariewe – artikels 53 tot 75A en die artikel 1 definisie van 'finansiële volhoubaar', bykomend tot die plaaslike munisipaliteit se Tariefbeleid.
- Geïntegreerde Ontwikkelingsplanne (GOP'e) – artikels 23 tot 37 en die mees onlangse weergawe van die plaaslike munisipaliteit se GOP.

### b) Die Wet op Munisipale Finansiële Bestuur, Wet 65 van 2003 ('MFMA'), in besonder:

- Die munisipale voorsieningskanaalregulasies afgekondig deur die Minister van Finansies ooreenkomstig die MFMA: artikel 40(2) (c)(i) bepaal dat: "Onroerende eiendom word verhuur teen markverwante tariewe behalwe as openbare belang of die las wat die armes dra dit andersins vereis."<sup>9</sup>
- Die plaaslike munisipaliteit se voorsieningskanaalbeleid ingevolge artikel 111 van die MFMA; en
- Kredietbeheer en Skuldinvordering: artikels 95 tot 104 van die MFMA en die plaaslike munisipaliteit se beleid in hierdie verband.

<sup>8</sup> Artikel 25(3)(b) van die Grondwet

<sup>9</sup> Die regulasies is in Engels. Artikels meld: "immovable property is let at market related rates except when the public interest or the plight of the poor demands otherwise";



## 10. Die Departement se benadering

Die Departement is besig om sy programme vir Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming te finaliseer. Ons kan egter met sekerheid sê dat die departement sal voortgaan om die meentgrondprogramme te ondersteun, weens die volgende twee redes;

- (i) Na beraming is minstens 1 Miljoen hektaar “bestaande” meentgrond beskikbaar wat gebruik kan word om uitvoering te gee aan artikel 25(5) van die Grondwet; en
- (ii) ten minste 500 000 ha is kragtens die herverdelings program aan munisipaliteite oorgedra as “nuwe” meentgrond.

Sou die Departement ophou om die meentprogram te ondersteun, moet gemeenskappe saamspan om hulle stemme te laat hoor.

In gevalle waar die Departement genader is vir hulp, is die volgende benadering gevolg ingevolge bestaande wetgewing en beleid:

‘n Munisipaliteit wat aansoek doen vir staats befondsing moet ‘n onderneming gee dat die grond wat verkry- of met infrastruktuur verbeter word, beskikbaar gestel sal word aan inwoners op ‘n billike grondslag met regsekere grondbesitregte met die klem op arm en minderbevoorregte inwoners.

- b) ‘n Munisipaliteit wat aansoek doen vir Departementele hulp moet ‘n ontwikkelingsplan opstel wat aandui hoe die projek die basiese behoeftes van die gemeenskap en die maatskaplike en ekonomiese ontwikkeling sal aanspreek.

‘n Ontwikkelingsplan moet:

- Aandui hoe die grond aangewend, ontwikkel en bestuur sal word;
- ‘n Opname maak van die tipe en kostes van infrastrukturele behoeftes en verduidelik hoe die infrastruktuur aangewend en onderhou gaan word;
- Die wenslikheid van die verskillende potensiële grondgebruike aanspreek (soos hoewes onder besproeiing, weiding, ensovoorts) wat in agneem dat die grond op ‘n onderhoudsfooibasis beskikbaar gemaak gaan word.
- Die proses en prosedures uiteensit wat gevolg gaan word om te verseker dat die regte van individue tot die grond en water beskerm word;
- Voorsiening maak vir ‘n proses wat bepaal hoe

grond toegeken en bestuur gaan word ten einde toegang tot grond op ‘n billike grondslag tussen individuele grondgebruikers te verseker;

- Verduidelik hoe die Munisipaliteit administratiewe ondersteuning gaan verleen om te verseker dat ooreenkomste wat gesluit is vir die beskerming van die regte van individuele gebruikers, afgedwing gaan word; en
  - Konsep of bestaande ooreenkomste insluit wat uiteensit hoe die regte van individuele grondgebruikers verseker word.
- c) Die Munisipaliteit se aansoek moet vergesel wees van ‘n bekendmaking van inligting oor sy beskikbare landbougrond en die reëlings ingevolge waarvan die Munisipaliteit dit tans beskikbaar stel.
  - d) Sou die Munisipaliteit aansoek doen vir ‘n skenking om addisionele grond te bekom, moet die Munisipaliteit instem tot ‘n omvattende audit van sy landbougrond om te verseker dat die bestuur van sy landbougrond op ‘n gesonde regsbasis is;

Indien ‘n nuwe stuk grond as meentgrond oorgedra word aan die Munisipaliteit of indien ‘n stuk bestaande of nuwe meentgrond se infrastruktuur verbeter word (byvoorbeeld waar die Departement bystand verleen met die verkryging van waterregte vir besproeiing en watermeters, ens.) sal die Departement daarop aandring dat ‘n Notariële Akte van Meent Serwituut teen die titelakte geregistreer word om te verseker dat die grond wel as meentgrond aangewend word en nie vir enige ander doeleindes nie. Die titelvoorwaardes moet voorsiening maak dat die Munisipaliteit:

- Nie grond ingevolge ‘n ooreenkoms verkoop, ruil of skenk of ‘n verband teen die grond registreer sonder die skriftelike toestemming van die Minister van Landelike Ontwikkeling en Grondhervorming nie;
- Moet die grond op ‘n billike grondslag en met regsekere grondbesitregte beskikbaar maak aan inwoners met die klem op arm en minder bevoorregte inwoners; en
- Instem dat die (nasionale) Minister die grond in eienaarskap mag bekom, sonder enige vergoeding, indien die Munisipaliteit versuim om die voorwaardes van die Meent Serwituut, na te kom.

Soos gemeld, kan die Departement ook bereid wees om vir beplanningsdienste te betaal ten opsigte van die implementering van ‘n projek.

## 11. Probleme en lesse uit die onlangse verlede

- Talle munisipaliteite weier om arm dorpsinwoners toegang te gee tot munisipale meentgrond – dit is teenstrydig met grondwetlike opdragte en die skenkingsvoorwaardes waaronder ‘bestaande’ meentgrond aanvanklik aan die munisipaliteit gegee is.
- Heelwat meentgrond bly in die hande van wit kommersiële boere of word aan private belangegroepes verhuur – en in baie gevalle onder markwaarde – vir gholflandgoedere en privaat ontwikkeling. Inligting oor die geskiedenis van meentgrond en die regte van inwoners is nie nagevors nie en kan dus nie deur gemeenskapsasies gebruik om hierdie toestand van sake aan te spreek nie.
- “Nuwe” meente word kilometers ver vanaf dorpe aangekoop wat dit vir arm mense onmoontlik maak om toegang daartoe te verkry.
- Daar is gevalle waar meentgrond beskikbaar gemaak word aan swart kleinskaal boere op korttermyn verhuring (bv. Drie en ‘n half jaar by Langeberg Munisipaliteit). Soos hieronder gemeld, moet weggedoen word met die soort huurkontrakte en moet gebruikers die grond kan bekom vir langer tydperke, onderworpe daaraan dat hulle hulle verpligtinge nakom. Een van die negatiewe gevolge van korttermynverhuring is dat gebruikers nie in staat is om te kwalifiseer vir die omvattende landbou ondersteuningsprogram of CASP (“Comprehensive Agricultural Support Programme”). Ten einde vir CASP in aanmerking te kom, moet ‘n persoon se reg tot grond ten minste langer as vyf jaar wees.
- Munisipaliteite versuim om begrotingsgekoppelde planne saam te stel en goed te keur ten einde finansiële volhoubare bestuur van meentgrond as deel van hulle GOP’e te verseker. Gebiedsplanne (“ABP’s”) omvat ook nie meentgrond as ‘n haalbare grondhervormingsgeleentheid nie (sien hofie 5).

### Hofie 5: Voorbeelde waar munisipaliteite gefaal het om by te dra tot grondhervorming deur munisipale meentgrond (gevalllestudie)

Gedurende 2007/2008 het die TCOE tesame met die Mawubuye Grondregte Forum ‘n grondbehoefteopname gedoen in die Langeberg Munisipaliteit (voorheen Breederivier Wynland) onder arm inwoners wat nie grond besit het nie; kleinskaal voedselproduseerders en veeboere van Bonnievale, McGregor, Ashton, Robertson en Montagu.

Tydens ‘n oefening het deelnemers vier modelle ontwikkel vir grondbenutting en voedselproduksie:

- Model A: dit het plote van ongeveer een hektaar behels, vir voedseltuine (en soms verkope) wat deur individue en gesinne bewerk word, tesame met toegang tot meentgrond vir weiding. Hierdie model het 35% uitgemaak van die grond wat vir herverdeling benodig word.
- Model B: dit het kleinhoewes van tussen 1 en 5 hektaar behels, vir ‘klein gesinsplase’ of koöperatiewe ondernemings. Hierdie model het 25% uitgemaak van die totale grond voorsien vir herverdeling.
- Model C: dit het klein tot mediumskaal intensiewe plase van tussen 5 en 20 hektaar behels wat bedryf word deur gesinne of koöperatiewe ondernemings. Hierdie model het 25% uitgemaak van die totale grond beoog vir herverdeling.
- Model D was ‘n kommersiële boerdery opsie op 20 en meer hektaar en dit sou die inkoop van huurarbeid behels. Hierdie model het 15% uitgemaak van die totale grond beoog vir herverdeling.

Ten spyte van die nederige eise vir grond is geen van die eise in ag geneem deur die munisipaliteit en of ingesluit in die GOP of gebiedsbeplanning (ABP) nie.

- Historiese (wit) munisipaliteite was hoofsaaklik betrokke in die bestuur van meentgrond om die volhoubare gebruik daarvan te verseker en om die regte van gebruikers te beskerm ooreenkomstig munisipale weidingsregulasies, maar die nuwe demokratiese munisipaliteite weier om administratiewe ondersteuning te verleen aan nuwe swart gebruikers van meentgrond.
- In byna alle gevalle, is die nuwe munisipaliteite slegs bereid om:
  - (i) 'n stuk grond gesamentlik te verhuur aan 'n groep boere waar die lede sekuriteit moet verskaf vir mekaar; of
  - (ii) 'n stuk grond te verhuur aan 'n opkomende boere vereniging en dat die vereniging as regseintiteit aanspreeklike gehou word vir invordering van die huur vanaf die lede en die oorbetal van die volle huurbedrag aan die munisipaliteit (wat so te se nooit gebeur nie).

Die munisipaliteite doen dit dikwels omdat hulle bloot weier om betrokke te raak in die proses van die bestuur van individuele regte, terwyl dit as vanselfsprekend vir wit mense gedoen is. Die munisipaliteit se standpunt is byvoorbeeld om 'n stuk grond te oorhandig sonder enige beheermaatreëls en dan agteroor te sit en te sê: "Kyk net wat gebeur as jy grond vir arm mense gee." Dit is die soort houding wat aanleiding gegee het tot die mislukking van grondhervorming.

- Die gevolge van hierdie groepverhuring praktyke is dat die regte van individuele vee-eienaars op meentgrond onbeskerm gelaat word en dat veral armer mense uitgebuit word.
- Sekere meentgronde is toegeken aan beide bestaans- sowel as 'opkomende' kommersiële boere, wat aanleiding gee tot botsende belange en probleme binne die meentprojekte aangesien die behoeftes en doelwitte van groepe verskil. Die regte van lede van meentprojekte is nie gewaarborg nie en munisipaliteite ondersteun nie die bestuur van regte nie; gevolglik is daar nie sprake van billike toegang nie.
- Op sekere meentgronde gebeur dit dat alle vee-eienaars aan 'n opkomende boerevereniging behoort waar elke lid 'n basiese fooi ("flat rate") van R72.00 per maand betaal, ongeag die aantal bokke of skape wat die persoon het. 'n Weduwee met ses bokke sal byvoorbeeld R12 per bok per maand betaal en 'n taxi-eienaar met 288 skape betaal slegs R0.25c per skaap per maand. Die arm weduwee 'subsidiër' dus die ryk taxi-eienaar se gebruik van die grond.
- In ander gevalle het 'opkomende' kommersiële boere met toegang tot bronne of individue met

alternatiewe inkomstebronne, eksklusiewe gebruiksregte tot meentgrond bekom.

- Meentgrondprojekte het in baie plekke gefaal om armes en vrouens in te sluit en te bevoordeel. Die armer boere is ook swakker georganiseer en dus oorheers die 'elite' die bestuursinstellings.
- Hoogs onregverdigde toekenning, uitbuitery en oorbeweidings kom algemeen voor in die meeste projekte.
- Die meeste meentgrondprojekte faal dus as grondhervormings projekte omdat die regte van individuele meentgrondgebruikers nie bepaal is nie en sulke regte dus nie administratiewe ondersteuning kan ontvang nie.
- Vanuit 'n grondhervormings oogpunt gesien, faal projekte (volgens artikel 25(5) van die Grondwet) as daar nie toegang tot grond op 'n billike grondslag nie. Die toets vir 'n suksesvolle grondhervormings projek is dus nie net of die grond produktief aangewend word nie.
- Die regering verskaf nie nasorg aan grondhervormingsprojekte nie. Infrastruktuur bly swak en geen poging word aangewend om staatstoekennings te verkry om dit te verbeter nie – ten spyte van die feit dat die Departement hierdie befondsingsfasiliteit op sy beleidsboek het sedert 1997.
- Meentgrondprojekte is hoofsaaklik weidingsprojekte wat dikwels nie vrouens insluit nie, aangesien mans tradisioneel vee beheer.
- Daar is byna geen projekte vir akkerbou op tuinerwe en kleinhoewes op meentgrond nie.
- Daar is omtrent geen gevalle waar die 'geskiedenis van die verkryging' van meentgrond nagevors en aangeteken is waarin die voorwaardes waaronder meentgrond gratis geskenk is, bekend is nie, of van die titelvoorwaardes wat munisipaliteite verplig om meentgrond te bestuur en beskikbaar te maak ten behoeve van sy inwoners nie.
- In heelwat gevalle, stel die nuwe demokratiese-verkose dorpsrade meer belang daarin om 'bestaande' meentgrond te verkoop of te verhuur op 'n kommersiële grondslag.
- Daar is 'n gebrek aan sinvolle en geïntegreerde beleide tussen die verskillende regeringsdepartemente wat betrokke moet raak om ondersteuning vir kleinskaal en bestaansboere te verseker (bv. departemente wat getaak is met landelike ontwikkeling, water, landbou, ens.).

Kortliks, 'n uitstekende geleentheid om toegang tot grond op 'n billike grondslag te bevorder tot voordeel van die armes is vermors en word deurlopend vermors deur nie die bestaande meentgrondbeleid te implementeer nie.

## 12. Wat is ons onmiddellike aansprake?

Die wet maak voorsiening dat munisipale meentgrond beskikbaar gemaak kan word aan arm mense vir landboudoeleindes. Die wet maak ook voorsiening dat die staat die skepping en verbetering van infrastruktuur op meentgronde kan befonds.

Kleinskaal- en bestaansboere asook mense sonder grond moet saamspan om meentgronde te beskerm.

Hulle kan die volgende eise te stel aan hulle munisipaliteite:

1) Dring aan op inligting en deursigtigheid ten opsigte van munisipale meentgrond:

- Waar is die munisipale meentgrond geleë?
- Wie gebruik die meentgrond en hoeveel betaal hulle?
- Wat is die voorwaardes verbonde aan bestaande huurkontrakte en wanneer is hierdie huurkontrakte aangegaan en wanner kom hulle tot 'n einde?
- Daar moet deursigtigheid wees oor alle handeling rondom die toekenning van geleenthede om meentgrond aan te wend, insluitend openbare toegang tot afskrifte van ooreenkomste en betalingsrekords.

2) Toegang tot munisipale meentgrond:

- Waar daar 'n skaarste aan meentgrond is, moet munisipaliteite 'bestaande' meentgrond uitbrei, 'nuwe meentgrond' bekom ooreenkomstig die Departement se meenttoekenningsprogram en indien moontlik, ander grond in die besit van die munisipaliteit herklassifiseer as munisipale meentgrond;
- Waar infrastruktuur ontoereikend is, moet Munisipaliteite aansoek doen by die Departement vir 'n skenking om die infrastruktuur op die meentgrond te ontwikkel;
- Daar moet duidelikheid wees rondom munisipale en departementele planne en begrotings vir verkryging en verbetering van die infrastruktuur vir nuwe en bestaande meentgrond;

3) Wanneer arm mense toegang het tot meentgrond:

- Moet daar moet weggedoen word met 'groeps' huurkontrakte van die meentgrond. Huurkontrakte moet vervang word met ooreenkomste tussen die munisipaliteit en individuele gebruikers ten einde individuele grondbesitsregte te verseker.

Soos hierbo gemeld, lei -groeps' huurkontrakte tot uitbuiting van armer gebruikers – hulle kry die grond slegs vir 'n vaste termyn en geen voorsiening word gemaak vir enige opvolg of beskerming van gesinsregte nie. 'n Persoon behoort toegelaat te word om die grond te gebruik vir solank as wat hy of sy hou by die grondgebruikvoorwaardes, die grond produktief aanwend en verpligtinge nakom vir die onderhoud betaal (of self onderhoud doen) en 'n administrasie fooi betaal.

- Die regte van individuele gebruikers moet duidelik uiteengesit word en regverdig toegeken word (met erkenning aan vrouens en armes). Daar moet prosesse en stelsels in plek wees om hierdie regte aan te teken en te verseker, sodat billike toegang gehandhaaf kan word en dat die ooreenkomste nie sommige gebruikers bevoordeel ten koste van ander nie;
  - Daar moet stelsels bestaan om die gebruik van die grond te monitor om te voldoen aan veegetalle en bestuur van die veld. Waar kleinhoewes of tuinerwe toegeken is, moet daar toegesien word dat billike toegang<sup>10</sup> verseker word (*sodat een gesin nie opeindig met meer erwe of dat een persoon dit nie konsolideer nie*);
- 4) Toegang tot meentgrond moet gepaardgaan met die voorsiening en ontwikkeling van water en ander infrastruktuur;
- 5) Munisipale meentgrond mag slegs vir landboudoeleindes aangewend word en boere mag nie op die meent woon nie;
- 6) Openbare beheer oor munisipale meentgrond om te verseker dat dit 'n openbare fasiliteit bly. Kennisgewingborde moet op munisipale meentgrond geplaas word wat duidelik aandui dat die grond meentgrond is.

<sup>10</sup> Let wel: Billike toegang beteken nie dat almal presies ewe veel vee of ewe veel grond moet het nie – maar daar moet billikheid wees tussen die vee-eienaars en akkerbouers.

## Bronnelys

- Anderson, Megan & Pienaar, Kobus (2004). Municipal commonage - PLAAS Policy Brief no.6.
- Anderson, Megan (1996). Town Commonage in Land Reform and Local Economic Development: A Preliminary Study. Surplus People Project / Land & Agriculture Policy Centre: Research Paper.
- Andrews, Mercia, Phillan Zamchiya and Ruth Hall (2009). 'Piloting alternatives in the Breede River Winelands', in: Ruth Hall (ed.), Another Countryside. Policy Options for Land and Agrarian Reform in South Africa. Cape Town: Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies, School of Government, University of the Western Cape (pp 165-191).
- Department of Rural Development and Land Reform (DLRDLR - 2009). Municipal Commonage Implementation Manual for Provincial Land Reform Offices and Municipalities, Nov. 2009, version 2.
- Department of Land Affairs (2008). Grants, Funds and Services of the Version 8.1 of 18 August 2008
- White Paper on Land Policy (April 1997) - in particular see: Par: 3.16 (p 28) The use of municipal commonage; par: 4.12 (p. 50) Local Government Commonage; par: 4.24 (p. 73) Grant for the Acquisition of Land for Municipal Commonage; and, par; 5.11 (p. 89) Public Land Management: Local authority land.
- Williams, Charles (2009). "*Commonage must make for common sense!*" SPP input at the Joint Municipal Commonage Seminar, organised by the Legal Resources Centre, 10 November 2009, hosted by the Finnish Embassy, Cape Town.



June 2010

Geskryf deur

**TCOE (Trust for Community Outreach and Education)**

36, Durban Road - Mowbray 7700

P.O. Box 323 - Athlone 7760

PH: 021- 685 3033

FAX: 021-685 3087;

[www.tcoe.org.za](http://www.tcoe.org.za)

**LRC (Legal Resources Centre)**

3rd Floor, Greenmarket Place

54 Shortmarket Street, Cape Town 8001.

P.O.Box 5227 Cape Town 8000.

PH: 021-481 3000

FAX: 021- 423 0935

[www.lrc.org.za](http://www.lrc.org.za)