



182571775F



RGN-HSRC

SENTRUM VIR BIBLIOTEEK- EN
INLIGTINGSDIENSTE

CENTRE FOR LIBRARY AND
INFORMATION SERVICES

VERVALDATUM/DATE DUE

30 OCT 1939

2547

0002268654



001.3072068 HSRC IGN-T 1



226865

Die invloed van relevante
kommissieverslae sedert
Uniewording op regerings-
beleid ten opsigte van
swart verstedeliking en
streekontwikkeling

Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling

A. Wessels
M.E. Wentzel

Nagevors deur:
A.P. Smit, M.A., B.Ed.
A. Wessels, M.A., D.Phil.
M.E. Wentzel, M.A.

Instituut vir Geskiedenisnavorsing
Uitvoerende Direkteur: Dr. A.G. Oberholster

Afdeling Toegepaste Geskiedenisnavorsing
Afdelingshoof: Dr D.H. Heydenrych

ISBN 0 7969 0755 2

© Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing, 1989

Gedruk deur Express Kopie

RGN BIBLIOTEEK	
1989 7. 18.	
HSRC LIBRARY	
STANDKODE	AANWINSNOMMER
0013072068	080828
HSRC IGN-T1	

INHOUDSOPGAWE

BLADSY

VOORWOORD	v
ABSTRACT/EKSERP	ix
1. INLEIDING	1
2. DIE ONTSTAAN EN ONTWIKKELING VAN BEHEERMAATREËLS OOR SWARTMENSE TOT 1920	5
3. TUSSEN DIE TWEE WÊRELDOORLOË	18
3.1 Die Stallard-Verslag	18
3.2 Die Naturellen Stadsgebieden Wet (Wet 21 van 1923)	24
3.3 Die ekonomiese Naturellekommissie	28
3.4 Die Young-Barrett-komitee	36
3.5 Die Thornton-komitee	41
4. DIE FAGAN-VERSLAG	53
4.1 Aanloop: Die Tweede Wêreldoorlog	53
4.1.1 <i>Die sosiaal-ekonomiese implikasies van versnelde swart verstedeliking</i>	54
4.1.2 <i>Die Smit-komitee</i>	57
4.1.3 <i>Die politieke implikasies van versnelde swart verstedeliking</i>	61

4.2	Die aanstelling, werksaamhede, bevindinge en aanbevelings van die Fagan-kommissie	66
4.2.1	<i>Die werking van die wette van krag in die Unie wat betrekking het op Naturelle in of naby stedelike gebiede en in gebiede waar Naturelle vir ander nywerheidsdoeleindes as vir mynbou vergader is</i>	68
4.2.2	<i>Die werking van Naturelle-paswette en enige wette wat vereis dat Naturelle identifikasie-dokumente moet dra.</i>	77
4.2.3	<i>Die indiensneming van trekarbeiders in myne en ander nywerhede: die ekonomiese en sosiale uitwerking daarvan op die lewenswyse van die betrokke mense; en die toekomstige beleid wat in dié verband gevolg behoort te word.</i>	80
4.2.4	Algemeen	83
4.3	Afloop en evaluering	84
5.	DIE KLEURVRAAGSTUK-KOMMISSIE	105
5.1	Historiese agtergrond	109
5.2	Aanstelling, werksaamhede, bevindinge en aanbevelings	109
5.3	Afloop en evaluering	118
6.	DIE TOMLINSON-KOMMISSIE	126
6.1	Die aanstelling en werksaamhede van die Tomlinson-kommissie	126
6.2	Die bevindinge en aanbevelings van die kommissie	134
6.3	Reaksie op die verslag	153
6.4	Die hantering, implementering en afloop van die verslag	155
6.5	Evaluering	163
7.	SLOT	181
	BRONNELYS	192

VOORWOORD

'n Versoek van die Afdeling Demografie van die RGN se Instituut vir Sosiologiese en Demografiese Navorsing aan die Afdeling Historiese Bronnestudie en Multidissiplinêre Navorsing van die Instituut vir Geskiedenisnavorsing (IGN) (tans bekend as die Afdeling Toegepaste Geskiedenisnavorsing) om sekere historiese perspektiewe te verskaf ten opsigte van die migrasie en verstedeliking van swartmense in Suid-Afrika, het gelei tot die registrasie van 'n nuwe program (Historiese perspektiewe ten opsigte van migrasie en verstedeliking in Suid-Afrika) deur die IGN. Hierdie program is beplan om navorsing te genereer wat enersyds die nodige inligting aan die Afdeling Demografie sal verskaf, maar andersyds die raamwerk te bied waarbinne navorsing gedoen kan word oor onderwerpe wat vir die breë historiese gemeenskap en ander belanghebbendes van waarde kan wees en lig kan werp op aspekte van die ingewikkelde volkereverhoudinge in die Republiek van Suid-Afrika. Hierdie verslag is die resultaat van navorsing wat in die eerste projek in hierdie program gedoen is.

Sedert 1910 is verskeie kommissies van ondersoek aangestel om wetgewing rakende swartmense en die lewensomstandighede van swartmense in sowel die stede as die swart plattelandse gebiede te ondersoek en aanbevelings aan die regering van die dag te maak. In hierdie verslag word kommissieverslae tot en met die Tomlinsonverslag behandel. Die verslag van die Riekert-kommissie sal in 'n latere opvolgverslag behandel word. Mettertyd is meer aandag aan die swart stedelike bevolking geskenk, en in Maart 1985 het die Staatspresident, mnr. P.W. Botha, die Presidentsraad opdrag gegee om 'n verstedelikingstrategie vir swartmense uit te werk. Onder die voorsitterskap van dr. A.J.G. Oosthuizen het die Komitee vir Staatkundige Aangeleenthede in Augustus 1985 gevolglik 'n verslag voorgelê waarin onder meer aanbeveel is dat 'n verstedelikingstrategie 'n onderdeel moet vorm van 'n omvattende nasionale ontwikkelingstrategie, dat in die lig van die eiesoortige vestigingsomstandighede van verskillende streke binne die RSA dit wenslik is dat 'n streekgedifferensieerde benadering ten opsigte van verstedelikingsaangeleenthede gevolg moet word en dat die voorgestelde positiewe verstedelikingstrategie aanvaarbaar moet wees vir diegene wat daardeur geraak word.¹ Op 23 April 1986 het vervolgens 'n witskrif oor verstedeliking verskyn,² en as 'n direkte uitvloeisel daarvan is instromingsbeheer, waardeur swartmense se migrasie na stedelike gebiede jare lank beheer is, op 1 Julie 1986 afgeskaf.³

* * *

Deur die jare heen is al heelwat navorsing oor swart migrasie en verstedeliking in Suid-Afrika onderneem, byvoorbeeld deur akademici en instansies soos die Suid-Afrikaanse Instituut vir Rasseverhoudinge (SAIRV), terwyl die Suid-Afrikaanse Buro vir Rasse-aangeleenthede (SABRA) by talle van hul kongresse die lot van die swartman bespreek het. Naas die geraadpleegde argivale bronne, is ook heelwat op sekondêre bronne gesteun. Dit het gou geblyk dat mondelinge getuienis van groot belang is, en gevolglik is 'n hele aantal onderhoude gevoer. Die inligting wat op hierdie wyse bekom is, is so ver as moontlik aan die hand van ander bronne geverifieer. Die privaatversamelings by veral die Universiteit van die Oranje-Vrystaat se Instituut vir Eietydse Geskiedenis (INEG) was van groot waarde. Die bronnelys wat by hierdie verslag ingesluit word, bevat ook bronne wat geraadpleeg is met die oog op die bestudering van die program in sy geheel.

Die bestudering van die invloed van sekere kommissieverslae op regeringsbeleid ten opsigte van migrasie en streekontwikkeling hang ten nouste saam met die ganse politieke geskiedenis van Suid-Afrika sedert 1910, en selfs nog vroeër. Hierdie verslag moet dus in meer as een opsig bloot as 'n inleiding tot die onderwerp beskou word, en daar word beplan om met verloop van tyd in meer besonderhede op bepaalde sake in te gaan. Aangesien sommige van die geraadpleegde bronne nie geredelik beskikbaar is nie, word veral die inhoud van sommige kommissieverslae redelik volledig weergegee.

* * *

Bedankingswoord

Die skrywers en navorsers van hierdie kantoorverslag wens die volgende persone en instansies van harte te bedank vir hul hulp tydens die navorsing vir en afrond van die verslag: al die persone met wie onderhoude gevoer is; mnre. P.C. Kok en D. Gelderblom van ISODEM se Afdeling Demografie; mej. T.F. Badenhorst wat die tikwerk behartig het; mev. L. Maré wat behulpsaam was met die proeflees van die verslag; die RGN se Afdeling Tegniiese Dienste wat vir die dupliseer en inbind van die verslag verantwoordelik was, en die personeel van die volgende argiefbewaarplesse en biblioteke: INEG, Bloemfontein; RGN-biblioteek, Pretoria; Staatsbiblioteek, Pretoria; Staatsargief, Pretoria; Suid-Afrikaanse Biblioteek, Kaapstad; J.S. Gericke-biblioteek, Universiteit van Stellenbosch; Kaapse Argiefbewaarples, Kaapstad; J.W. Jagger-biblioteek, Universiteit van Kaapstad; Merensky-biblioteek, Universiteit van Pretoria.

A.P. Smit

A. Wessels

M.E. Wentzel

PRETORIA

1989

VOETNOTE: VOORWOORD

1. Kyk REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Presidentsraad, *Verslag van die Komitee vir Staatkundige Aangeleenthede van die Presidentsraad oor 'n verstedelikingstrategie vir die Republiek van Suid-Afrika (PR 3/1985), passim.*
2. Kyk REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, *Witskrif oor verstedeliking, passim.*

ABSTRACT

Restrictions on the movement of blacks in South Africa by means of pass laws is a phenomenon that can be traced back as far as the 18th century. During the second half of the 19th century the discovery of diamonds and gold caused large numbers of labourers to flock to the diggings. In the 20th century the South African economy developed from one based on agriculture and mining to one based on agriculture, mining and industry. This development was accompanied by a further increase in white and black urbanization. No legal restrictions were placed on white migration to the cities and the newly urbanized whites could immediately start creating a permanent environment for themselves. Black urbanization on the other hand, was accompanied by numerous restrictive measures such as statutory limitations on the access to and settlement in cities, insufficient provision of infrastructure and physical amenities, restrictions on the extension of residential areas and lack of provision of proper transport facilities to city centres and places of work.

Until the start of the third decade of this century the purpose of the relevant laws and regulations were mainly to provide sufficient labour for the "white economy". Subsequently they were aimed at removing blacks from the "white areas" and keeping them out permanently, unless their labour was required there. Thus, for instance, some of the recommendations of the Stallard Commission were embodied in the Natives Urban Areas Act of 1923, an act which was to play a role over several decades with regard to the living conditions and pattern of urbanization of blacks and which became the basis for influx control measures.

The reports of the Tuberculosis Commission (1914), the Natives Economic Commission (1930-32), the Young-Barrett Committee (1942) and the Smit Committee (1942) all referred to the poor conditions in the black urban areas. But their recommendations had little effect on government policy. During the Second World War, especially, the situation deteriorated dramatically, with the result that the Native Laws Commission (1946-1948) was appointed under the chairmanship of Judge H.A. Fagan to give urgent attention to the urbanization problem. The report of the Fagan Commission gave a realistic and objective new perspective on

black urbanization, but shortly after the completion of the report a change of government occurred which caused this new perspective to recede into obscurity.

During the 1948 general election the colour question and the influx of blacks into "white" urban areas played an important role. The Herenigde National Party or Volksparty (National Party) chose to wage the election battle on the basis of its racial policy of apartheid - a policy which had shortly before been fairly extensively spelled out by the Commission on the Colour Question (also known as the Sauer Commission). This commission's recommendations were, however, based on ideological and party-political considerations, without considering or investigating practical and economic realities.

In order to implement the policy which had thus been theoretically formulated, the new government in 1950 appointed the Commission for the Socio-economic Development of the Bantu Areas within the Union of South Africa, under the chairmanship of Prof. F.R. Tomlinson. The recommendations of the Tomlinson Report (1955) were based on thorough and honest investigation, but they were only ostensibly adopted and executed. In actual fact they were stripped of the most important mechanisms aimed at stimulating development in the black areas. Consequently the handling of black urbanization entered an impasse which was to last for many years.

EKSERP

Beperking op die beweging van swartmense in Suid-Afrika deur pasregulasies is 'n baie ou verskynsel en kan sover as die agtiende eeu teruggevoer word. Gedurende die tweede helfte van die negentiende eeu het die ontdekking van diamante en goud tot die grootskaalse toestroming van swart arbeiders na die verskillende delwerye gelei. In die twintigste eeu het Suid-Afrika ontwikkel van 'n landbou-mynbou- na 'n landbou-mynbou-nywerheidsland, met 'n dienooreenkomstige verdere toename in swart én wit verstedeling. Geen wetlike beperkings is op die blanke migrasieproses geplaas nie, en die nuwe aankomelinge kon dadelik begin om vir hulle 'n nuwe tuiste te skep. Daarenteen het swart verstedeliking gepaard gegaan met talle beperkende faktore soos statutêre beperkinge op die toegang tot en vestiging in stede, onvoldoende voorsiening van infrastruktuur en fisiese geriewe, beperking op die uitbreiding van woonbuurtes en swak vervoerfasiliteite na stadskerne en werkplekke.

Tot die begin van die tweede dekade van hierdie eeu was die doel van wette en regulasies hoofsaaklik om voldoende arbeid vir die "blanke ekonomie" beskikbaar te stel. Daarna het dit die mikpunt geword om swartmense uit die "blanke gebiede" te verwyder en hulle daaruit te hou, tensy hulle arbeid daar nodig was. So byvoorbeeld het sommige van die aanbevelings van die Stallard-kommissie neerslag gevind in die Naturellen Stadsgebieden Wet van 1923, 'n wet wat bestem was om dekades lank 'n rol te speel in die lewensomstandighede en die verstedelikingspatroon van swartmense en wat die grondslag geword het van instromingsbeheermaatreëls.

In die verslae van byvoorbeeld die Tuberkulose-kommissie (1914), Ekonomiese Naturellekommissie (1930-1932), Young-Barrett-komitee (1935) en Smit-komitee (1942) is telkens in 'n meerdere of mindere mate op die swak toestand in die swart stedelike woongebiede gewys, maar die aanbevelings wat gemaak is, het regeringsbeleid weinig beïnvloed. Veral gedurende die Tweede Wêreldoorlog het die toestand dramaties versleg, en die Naturellewette-kommissie (1946-1948), onder voorsitterskap van regter H.A. Fagan, is aangestel om dringend aan die verstedelikingsprobleem aandag te gee. In die Fagan-verslag is 'n realistiese en

objektiewe nuwe perspektief op swart verstedeliking gegee, maar kort na die voltooiing van die verslag het 'n regeringsverandering plaasgevind wat hierdie nuwe perspektief laat verlore gaan het.

Tydens die 1948-verkiesing het die kleurkwessie en instroming van swartmense in "blanke" stedelike gebiede 'n belangrike rol gespeel. Die Herenigde Nasionale Party of Volksparty het in dié verband die verkiesing op die grondslag van sy rassebeleid van apartheid gevoer, 'n beleid wat kort tevore deur die Kleurvraagstuk-kommissie (ook genoem Sauer-kommissie) redelik broodvoerig uitgespol is. Hierdie kommissie se aanbevelings was egter op ideologiese en partypolitieke oorwegings gegrond, sonder om die praktiese en ekonomiese realiteite te oorweeg of te ondersoek.

Ten einde uitvoering te probeer gee aan die beleid wat sodoende teoreties geformuleer is, het die nuwe regering in 1950 die Kommissie vir die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika onder die voorsitterskap van prof. F.R. Tomlinson aangestel. Die Tomlinson-verslag (1955) se aanbevelings was gegrond op diepgaande en eerlike ondersoek en is slegs oënskynlik aanvaar en uitgevoer, terwyl dit in werklikheid gestroop is van die belangrikste meganismes om ontwikkeling in die swart gebiede te bewerkstellig. Gevolglik het die hantering van swart verstedeliking 'n jarelange impasse ingegaan.

HOOFSTUK 1

INLEIDING

"You have what I may call the urbanisation of the Natives. A revolutionary change is taking place among the Native peoples of Africa through the movement from the country to the towns - the movement from the old Reserves in the Native areas to the big European centres of population. Segregation tried to stop it. It has, however not stopped it in the least. The process has been accelerated. You might as well try to sweep the ocean back with a broom."

J.C. Smuts (1942)

Migrasie en verstedeliking is beide komplekse probleme wat die aandag van verskeie dissiplines geniet. Hoewel 'n historiese perspektief onontbeerlik is, het dit tot dusver in 'n groot mate ontbreek.¹

Indien alle kommissies en komitees op verskillende regeringsvlakke ingesluit word, was daar in die jare 1910 tot 1980 bykans 1 050 ondersoeke.² Sedert Uniewording is daar by meer as een geleentheid ook kommissies aangestel om die omstandighede en probleme rondom migrasie, verstedeliking en streekontwikkeling te ondersoek, of is genoemde onderwerpe ook in ander kommissieondersoeke aangesny. Hierdie kommissieverslae het in meerdere of mindere mate 'n invloed op regeringsbeleid gehad. Hoewel kommissies van ondersoek sonder twyfel al 'n rol in die politieke prosesse in Suid-Afrika gespeel het, is hulle werk tot dusver op baie beperkte skaal bestudeer. Dit laat 'n leemte, want kommissies vorm nie slegs deel van die politieke proses nie; hulle kan ook as verbruikers en produseerders van kennis oor die samelewing beskou word.³

In hierdie kantoorverslag word die fokus veral geplaas op die Stalard-, Fagan-, Sauer- (ook genoem HNP-), en Tomlinson-kommissies. Waar nodig sal ook kortliks na ander relevante kommissies verwys word.

Die invloed van die genoemde kommissieverslae op regeringsbeleid, veral met verwysing na migrasie, verstedelikingstrategieë en streekontwikkeling, gaan in hierdie ondersoek in historiese perspektief geplaas word, deur byvoorbeeld die verband tussen die opdrag en die aanbevelings aan

te dui. Die politieke en sosiaal-ekonomiese agtergrond waarteen die verslae begryp moet word, sal in die ontleding in berekening gebring word.

Die kommissieverslae, beleidsuitsprake in toesprake en parlementêre debatte asook die kommentaar van maatskaplike, kerklike en ekonomiese leiers is bestudeer; so ook die herinneringe en opinies van nog lewende kommissielede, ongepubliseerde argivale bronne en enige ander sekondêre bronne wat oor hierdie komplekse onderwerp handel.

Hierdie studie van die invloed van relevante kommissieverslae op regeeringsbeleid sluit aan by die Suid-Afrikaanse Plan vir Geesteswetenskaplike Navorsing (SAPGN). Tydens die 1982-ondersoek gehou deur die RGN se Instituut vir Navorsingsontwikkeling om vas te stel watter onderwerpe die hoogste prioriteit in geesteswetenskaplike navorsing behoort te geniet, is die mobiliteit van die Suid-Afrikaanse bevolking as die tweede belangrikste onderwerp uitgewys. Onder mobiliteit van die Suid-Afrikaanse bevolking is onder meer verstaan verstedeliking, die ontvolking van die platteland (insluitende die swart gebiede), die skepping van groeipunte en desentralisasie, en die trekarbeiderstelsel.

* * *

Vir die doel van hierdie studie word die volgende begrippe soos volg omskryf en hanteer:

- (1) *Stedelike gebiede.* Alle nie-landelike gebiede, dit wil sê insluitende kleiner en groter dorpe van 'n amptelike en nie-amptelike aard. Aangesien plekke soos Bosbokrand en Winterveld oor geen beherende struktuur beskik nie, word hulle nie amptelik as dorpe beskou nie, maar in die praktyk is hulle wel dorpe en word hulle dus vir die doel van hierdie studie as stedelike gebiede beskou.
- (2) *Metropolitaanse gebiede.* Die vier metropolitaanse gebiede in die RSA is die Pretoria-Witwatersrand-Vereniging-gebied (PWV-gebied), die Kaapse Skiereiland (insluitende Bellville, Durbanville en Kuilsrivier), die Durban-Pinetown-gebied en die Port Elizabeth-Uitenhage-gebied (insluitende Despatch).

- (3) *Metropolisering.* Naas verstedeliking - dit wil sê die toename in dié deel van die bevolking wat in stedelike gebiede woonagtig is - kan verder geïdentifiseer word die toename in dié deel van die bevolking wat hul in metropolitaanse gebiede bevind.
- (4) *Reservate.* Swart gebiede, in die dertiger- en veertigerjare bekend as "geskeduleerde" of "oopgestelde" gebiede, en wat later eers as Bantoe-stans en toe as tuislande bekend gestaan het.
- (5) *"Blanke" Suid Afrika.* Hoewel soms na die nie tuislandgebiede as blanke Suid-Afrika verwys word, bestaan daar nie werklik so 'n gebied nie, want oor die lengte en breedte van die land woon daar naas blankes ook swartmense, bruinmense en/of Asiërs. Dus bestaan daar ook nie so iets soos blanke stede nie. Hierdie sogenaamde blanke gebiede, kan ook die *gemeenskaplike gebied* genoem word, dit wil sê gebiede waar sowel blankes as gekleurdes woonagtig is.

VOETNOTE: HOOFSTUK 1

1. In 1972 het prof. F.A. van Jaarsveld reeds aangedui dat, hoewel die geskiedenis van verstedeliking en van Suid-Afrikaanse stede onontbeerlik is by die verstaan van die geskiedenis van die land, dié onderwerp tot in daardie stadium verwaarloos is. Kyk F.A. VAN JAARSVELD, *Stedelike geskiedenis as navorsingsveld vir die Suid-Afrikaanse historikus*, pp. 18-50. Hoewel Van Jaarsveld self in sy werke *Die Afrikaners se groot trek na die stede en ander opstelle en Verstedeliking in Suid-Afrika* aan die onderwerp aandag geskenk het, het nie veel ander historiese studies in dié verband verskyn nie, behalwe vir enkele studies wat byvoorbeeld deur sosioloë gepubliseer is.
2. L. PRETORIUS, *Suid-Afrikaanse kommissies van ondersoek - 'n sosiologiese studie*, p. 1.
3. *Ibid.*, pp. 1-2. In sy doktorsale studie het Pretorius vanuit sosiologiese hoek na die Carnegie-, Holloway-, Wilcocks-, Tomlinson- en Theron-kommissie gekyk.
4. E.P. WHITTLE, Research priorities in the human sciences: results of the 1982 survey, *Navorsingsbulletin* 13(4), 1983, pp. 2, 6.

HOOFSTUK 2

DIE ONTSTAAN EN ONTWIKKELING VAN BEHEERMAATREËLS OOR SWARTMENSE TOT 1920

Die besettingspatroon van 'n land weerspieël in groot mate die wisselwerking tussen daardie land se bevolking en omgewing. Ook sekere sosiaal-ekonomiese prosesse wat aan die werk is en wat interne migrasie direk of indirek beïnvloed word deur die besettingspatroon weerspieël. In die RSA het die onderskeie bevolkingsgroepe verskillend gereageer op ekonomiese ontwikkelingsimpulse op verskillende tye en het institusionele maatreëls die mobiliteit van sommige bevolkingsgroepe ingrypend beïnvloed en 'n definitiewe stempel op die rigting en spoed van verstedeliking afgedruk.¹

Beperking op die beweging van sommige mense in Suid-Afrika deur pasregulasies is 'n baie ou verskynsel. Van slawe in die Kaapkolonie is byvoorbeeld reeds van 1760 af verwag om passe te dra wat hulle reis magtig as hulle tussen stedelike en landelike gebiede beweeg het.² Beheer oor die vestiging en teenwoordigheid van sommige mense op bepaalde plekke kan ook ver teruggevoer word. Tydens die eerste Britse besetting van die Kaap (1795-1803) het graaf Macartney, die Kaapse goewerneur, in Junie 1797 'n proklamasie uitgevaardig wat daarop gemik was om swartmense uit die Kaapkolonie te hou. Volgens Ordonnansie 49 van 1827, later vervang deur Wet 22 van 1867, is vreemde swartmense (lede van stamme, behalwe die Fingo's waarvan die opperhoof buite die grense van die Kaapkolonie gewoon het) wel toegelaat om met 'n paspoort die Kaapkolonie binne te gaan om te werk. Soos wat die Kaapkolonie se grense uitgebrei het, het hierdie Wet geleidelik in onbruik geraak, maar kragtens die bepalinge van Wet 23 van 1879 (gewysig deur Wet 27 van 1889) is weer 'n groot mate van beheer oor die bewegings van die swart inwoners van die kolonie ingestel.³

Die grootskaalse toestroming van swart arbeiders na die Kimberleyse diamantveld in die jare sewentig van die vorige eeu en daarna, het 'n nuwe dimensie in die beweging van mense en wetgewing wat daarmee verband hou, gebring. Groter geografiese mobiliteit van swart arbeiders het plaasgevind as ooit vantevore in Suidelike Afrika. Daar was byvoorbeeld ongeveer 10 000 arbeiders op die diamantvelde tydens lae pro-

duksietye en tot soveel as 30 000 in die hoë produksietydperke 1878-1881 en 1886-1890. Negentig persent van alle mynwerkers was swart. In enige gegewe jaar het daar tussen 50 000 en 100 000 swartmense na Kimberley gegaan. Vir swart stamme, byvoorbeeld die Pedi, was die delwerye dié plek waar gewere geredelik bekom kon word. Die swart arbeiders het gewoonlik vir drie tot ses maande gaan werk, te kort om behoorlik opgelei te word. Oor die algemeen was hulle in elk geval nie goeie mynwerkers nie en nie gewoond daaraan om uitputtende graaf- en laaiwerk te doen nie. Die myneienaars het pogings aangewend om die vloei van arbeid na die myne te beheer en swart arbeiders in Kimberley te hou wanneer hulle eers een keer daarheen is, en vanaf 1872 is die bewegingsvryheid van alle swartmense aan die diamantmyne deur 'n passtelsel aan bande gelê.⁴

Griekwaland-Wes is in 1871 deur Brittanje geannekseer en het in 1880 deel van die Kaapkolonie geword. Proklamasie 14 van 1872 het reeds die registrasie van dienskontrakte verpligtend gemaak en strafbepalings bevat vir werkgewer en werknemer wat versuim om te registreer. 'n Diensbode (die term *Naturel* is hier vermy) moes sy afskrif van sy dienskontrak op aanvraag kon toon, en nie-vertoning was strafbaar. Regeringskennisgewing 23 van 1872 het bepaal dat elke swart persoon ("Naturel") òf 'n pas òf 'n dienskontrak aan sy persoon moes dra en dit op aanvraag moes toon. Ordonnansie 28 van 1874 het depots in die lewe geroep waar alle swartmense wat uit die binneland aangekom het op soek na werk, gehuisves moes word tot tyd en wyl hulle kragtens 'n wettige kontrak in iemand se diens getree het. Regeringskennisgewing 152 van 1880 het die eerste stel munisipale regulasies vir Kimberley bevat. Met verloop van tyd het interessante ooreenkomste ontstaan tussen die beheermaatreëls wat in daardie vroeë jare in Griekwaland-Wes van krag was, en die maatreëls wat later in ander dele van Suid-Afrika getref is om beheer uit te oefen oor die oortollige swartmense wat by myn- en fabrieksentra saamgetrek het.⁵

Die oprigting van kampongs deur die mynmaatskappye van 1885 af het 'n standhoudende, beheerde en goedkoop arbeidsmag verseker, en het terselfdertyd beter beheer moontlik gemaak oor die bewegings van swartmense. Die swart arbeider het in die praktyk ook nie meer oor die vryheid beskik om sy arbeid teen die hoogste loon moontlik te verkoop nie. Afgesien van die korttermynvoordele wat goedkoop beheerde arbeid vir

die mynmagnate ingehou het, was daar ook langtermyn ekonomiese en politieke voordele aan verbonde. Die trekarbeider het naamlik met verloop van tyd 'n ervare - dog steeds goedkoop - mynwerker geword, terwyl die kans dat 'n georganiseerde swart werkersklas in blanke stedelike gebiede sou ontstaan, gering was. Hierdie patroon van die grootskaalse gebruikmaking van trekarbeid en die beheer oor die bewegings van sulke arbeiders deur paswette en kampongs kan beskou word as die begin van 'n stelsel wat meer as 'n eeu lank migrasiepatrone in Suid-Afrika beïnvloed het.⁶

Oorsigtelik gesien was die wette en regulasies wat die beweging van swartmense beheer het aanvanklik daarop gerig om voldoende arbeid beskikbaar te stel vir die blanke ekonomie, terwyl dit later daarop gemik was om swartmense uit die ekonomie uit te sluit tensy hulle arbeid nodig was. Valerie Moller se fasemodel vir arbeidsmigrasie in Suid-Afrika is in hierdie verband van belang. Sy is van mening dat die trekarbeidstelsel in Suidelike Afrika nie staties gebly het deur al die jare nie, en onderskei drie fases of institusionele modelle van trekarbeid, naamlik die vroeë, die klassieke en die kontemporêre fases. Kenmerkend van die eerste fase is byvoorbeeld dat die werwing van trekarbeiders nie op 'n gereguleerde wyse geskied nie, dat die trekarbeider relatief gesproke nie lank weg van sy mense gaan werk nie en dat die stelsel nie die arbeiders se tradisionele leefwyse bedreig nie.⁷

Tydens die tweede (klassieke) fase het die trekarbeidstelsel enersyds kenmerkend van die Suid-Afrikaanse ekonomie geword, maar andersyds het dit ook meer geïnstitusioneel en 'n integreerende deel van die swartmense se tradisionele leefwyse geword. Waar swartmense in die vroeë fase noodgedwonge trekarbeiders moes word ten einde byvoorbeeld hutbelasting te kan betaal, besef hulle nou dat die geld wat hulle verdien hul in staat stel om ook in ander behoeftes te voorsien. Gevolglik is dit waarskynlik slegs in hierdie periode dat die trekarbeidstelsel se voordele die nadele vir sowel die werkgewer as die werknemer oortref. Tydens die kontemporêre fase verswak die verhouding tussen die werkgewer en werknemer. Die landelike bevolking het nou dermate toegeneem dat die onderontwikkelde gebiede nie meer in die behoeftes van die plaaslike inwoners kan voorsien nie, en die geïndustrialiseerde (in Suid-Afrika "blanke") gebiede word gevolglik 'n feitlik onweersstaanbare aantrekkingskrag. Juis onder hierdie omstandighede word

strenger trekarbeid- en instromingsbeheermaatreëls ingestel. Waar die trekarbeider vroeër in twee wêreldes geleef het, word hy nou al hoe meer 'n "staatlose" vreemdeling: die stootkrag van sy onderontwikkelde en oorbevolkte tuisgebied dwing hom na die stedelike gebiede, maar toegang tot laasgenoemde word al hoe meer aan beperkings onderwerp.⁸

Tot omstreeks die einde van die negentiende eeu was die Kaapse paswette bedoel om rondlopers te beheer en om te verhoed dat gerekruteerde arbeiders van werk verander of dros. Hoewel die vroeë paswette klousules bevat het om mense uit die Kaapkolonie te hou, was hul hoofdoel om arbeid te reguleer en voorwaardes te bepaal waaronder arbeiders kon beweeg.

Plaaslike owerhede in die meeste stedelike gebiede het spoedig die presedent van Kimberley gevolg, en teen 1910 was daar oral in die Unie by stedelike gebiede lokasies waarin swartmense gedwing kon word om te woon, onderworpe aan munisipale regulasies wat hul leefomstandighede bepaal het. Daar het talle meganismes bestaan om die beweging van swartmense te beheer, soos reisdokumente, arbeidsdokumente, aandklok-dokumente, woonregdokumente en die heffing van boetes waar hierdie dokumente nie getoon kon word nie. Plaaslike, en later provinsiale owerhede het relatiewe vryheid gehad om beheermaatreëls ten opsigte van swartmense in hulle gebiede in te stel en daar was geen struktuur vir die gekoördineerde administrasie van stedelike swartmense nie. Aan die een kant is swartmense gedwing om deel te word van die blank beheerde ekonomie, maar aan die ander kant is maatreëls getref om hulle uit die ekonomie uit te hou in soverre as wat hul arbeid nie daar nodig was nie.⁹

In Natal het Wet 2 van 1904 stadsrade gemagtig om enersyds lokasies aan te lê waarin swartmense verplig kon word om te woon en andersyds regulasies te maak vir die beheer van dié lokasies. Die sogenaamde Leegloperwet (Wet 15 van 1869) het reeds bepalings ten opsigte van aandklok-reëlins bevat, en die plaaslike owerhede in Durban en Pietermaritzburg het oor die bevoegdheid beskik om registrasie van swart bediendes in daardie gebiede verpligtend te maak. Die sogenaamde Naturellebierwet (Wet 23 van 1908) was die voorloper van die stelsel van munisipale brouerye en het aan die Natalse plaaslike besture die mag verleen om

sorghumbier te vervaardig en 'n monopolie vir die verkoop daarvan binne hul gebiede uit te oefen. Die fondse wat op hierdie wyse bekom is, moes in 'n sogenaamde Naturelle-administrasiefonds gestort en na delging van uitgawes aangewend word in belang van die swartmense, byvoorbeeld vir die oprigting van lokasies en skole en vir die instandhouding van hospitale.¹⁰

Die algemene munisipale ordonnansies het in Transvaal bepalings bevat wat plaaslike besture gemagtig het om lokasies aan te lê waarin swartmense verplig kon word om te woon. Die Transvaalse sentrale regering het egter beheer uitgeoefen oor twee sake, naamlik aandklokkeelings (ooreenkomstig die Nagpas-Ordonnansie, Nommer 43 van 1902)¹¹ en die dra van passe en registrasie van diensbodes (ooreenkomstig die Stedelike Gebiede Paswet, Wet 18 van 1909). In die Oranje-Vrystaat het plaaslike besture oor die mag beskik om enersyds lokasies aan te lê waar "kleurlinge" (bruin- en swartmense) verplig kon word om te woon en andersyds regulasies vir die beheer en bestuur daarvan te maak. In die Vrystaat het die mag om regulasies vir die registrasie van diensbodes te maak, ook by die plaaslike besture berus.¹²

Die beheer oor swartmense was landswyd feitlik geheel en al in die hande van plaaslike besture. Al hierdie regulasies was, soos ook met ander regulasies die geval was, onderhewig aan die goedkeuring van die goewerneurs van die onderskeie kolonies.¹³ Die wette wat in "blanke" stedelike gebiede op swartmense van toepassing was, het van mekaar verskil in dié sin dat die bevoegdhede wat deur die wette aan die onderskeie plaaslike owerhede verleen is, van mekaar verskil het, en verder ook in dié opsig dat die sentrale owerhede van die vier kolonies (na 1910 bekend as provinsies) nie almal dieselfde mate van vryheid aan die plaaslike owerhede gegee het nie.¹⁴

Daar sou verwag kon word dat met Uniewording wetgewing in verband met die beheer van stedelike swartmense gerasionaliseer sou word, maar dit was nie die geval nie; trouens, die Suid-Afrika-Wet van 1909 het probleme geskep in dié sin dat artikel 85, gelees met artikel 81, die provinsiale owerhede vir die beheer oor munisipale en ander soortgelyke plaaslike instellings verantwoordelik gemaak het, terwyl artikel 147 van dieselfde Wet die beheer en administrasie van landswye Naturelle-

sake, soos aangeleenthede rakende swartmense destyds genoem is, aan die Goewerneur-generaal-in-rade toegeken is. Boonop het die onderskeie provinsiale administrasies kort ná Uniewording ordonnansies aangeneem waardeur die Wette wat in elk van die provinsies op stedelike plaaslike besture van toepassing was, gekonsolideer is. Die vraag het vervolgens ontstaan of maatreëls wat op swartmense in "blanke" stedelike gebiede van toepassing was, by hierdie nuwe ordonnansies inbegrepe was.¹⁵

Die Departement van Naturellesake het daarop aangedring dat die sentrale (Uniale) regering die uiteindelijke seggenskap oor die verstedelike swartmense moes hê, aangesien dit in almal se belang was dat daar 'n eenvormige nasionale beleid moes wees, en verder ook op grond daarvan dat daar aanduidings was dat die toestande in talle van die munisipale lokasies nie na wense was nie. Die Departement het toe ook die finale seggenskap ontvang, en voortaan sou die Departement enersyds sy invloed moes laat geld ten einde so goed as moontlik na swartmense se belange déúr die plaaslike owerhede om te sien, en andersyds die bestaande provinsiale wette deur middel van nasionale wette te verbeter en te konsolideer.¹⁶

Die getal swartmense in stedelike gebiede het destyds 'n veel kleiner persentasie van die totale stedelike bevolking uitgemaak as tans. In 1911 was die Unie se totale bevolking 5 973 000, van wie 4 019 006 (67,28 %) swart was. Die totale stedelike bevolking was 1 477 868 persone, van wie 508 142 (34,38 %) swart was. Slegs 12,64 % van die swart bevolking het dus in "blanke" stede gebly, en slegs 31 stedelike gebiede in die Unie het 'n swart bevolking van meer as 2 000 gehad: dertien in Transvaal, elf in die Kaap, vyf in die OVS en twee in Natal.¹⁷ Nogtans het die situasie toe reeds in sommige blanke kringe sorg gebaar. Die Departement van Naturellesake het in die bewindstyd van genl. Louis Botha ook geen illusies gehad oor die potensiële kompleksiteit van swart verstedeliking nie, want, verwysende na die 1911-sensussyfers is in 1919 verklaar dat die genoemde syfers "... geven een duidelik beeld van het aantal naturellen in die steden in 1911, dat aantal is toegenomen en zal blijven toenemen in steeds groter mate naar gelang de nijverheid van het land zich ontwikkelt. En het is in de steden dat de naturelle kwestie van de toekomst een steeds groter wordende ingewikkeldheid zal opleveren."¹⁸

Die toestande in die swart stedelike gebiede het kommer gewek. So vroeg as 1905 het die Zuid-Afrikaansche Naturellezaken-Commissie (1903-1905) onder die voorsitterskap van sir Godfrey Lagden, na 'n besoek aan verskeie munisipale lokasies berig dat die toestande aldaar in meer as een opsig veel te wense oorlaat. Die Kommissie het bevind dat huisvesting onvoldoende was en dat die swartmense gevolglik lusteloos en ontevrede was. Die Lagden-kommissie se bedrywighede het egter hoofsaaklik om swart arbeid gewentel; veral om te verseker dat die goudmyne altyd oor voldoende arbeiders beskik.¹⁹ Die Kommissie het hom dus nie veel aan 'n beleid vir swart stedelinge gesteur nie, en nie veel aandag aan die swak woontoestande bestee nie. Hierdie kommissie, wat veronderstel was om 'n beleid ten opsigte van swartmense op te stel wat vir alle Britse kolonies in Suid-Afrika aanvaarbaar sou wees, het dus nie juis met oplossings vorendag gekom nie, maar eerder die rassevooroordele van die gemiddelde blanke weerspieël.²⁰

'n Kommissie wat in Junie 1912 aangestel is om aanrandings op vroue te ondersoek, het onder meer gekyk na die nadelige maatskaplike invloed wat die trek na die stede op swart mans gehad het. Daar is bevind dat meer as 200 000 swartmense in daardie stadium op die myne aan die Witwatersrand gewerk het, terwyl 'n verdere nagenoeg 90 000 swart persone hulle ook op die Rand bevind het - òf in diens as byvoorbeeld huisbediendes òf werkloos.²¹ Die kommissie, onder die voorsitterskap van Melius de Villiers, 'n oud-hoofregter van die Oranje-Vrystaat, en met genl. C.R. de Wet as een van die ander lede, het bevind dat die swartmense in die stedelike gebiede dikwels verplig was om in "ellendige hutten en hokken" te woon, en het aanbeveel dat "Om de morele geaardheid van de naturel te verbeteren en zijn karakter op te bouwen, is het zeer wenselik dat in plaatsen waar ze in grote getallen tezamen gebracht zijn de blanke, in zijn eigen belang, behoort toe te zien dat ze in staat gesteld worden om onder reine, behoorlike en gezonde omstandigheden van familie en maatschappelik leven kunnen voortbestaan; dat hun omgevingen van een meer opvrolikende, minder neerdrukkende aard zijn dan ze op 't oogenblik in de regel zijn; dat, bijvoorbeeld, ze in tamelik ordentelike woningen ondergebracht worden ..." ²³ 'n Pleidooi is ook gelewer vir beter ontspanningsgeleenthede en mediese dienste; trouens, "... de lokaties behoren te worden ingericht naar het voor-

beeld van een moderne stad, voor zover het inkomen van de naturellen zelve betrokken, zal toestaan."²⁴

Hierdie kommissie het afsonderlike woongebiede vir wit en swart aanbeveel: "Lokale afsondering van naturellen op Stadsgronden is hoogst gewenst. De naturellen zijn in zo 'n geval buiten stad ondermekaar, en verkieszen zulks omdat er groter vrijheid van omgang is dan in het leven in stad."²⁵ Die Kommissie het nie voorkeur aan òf munisipale òf sentrale owerheidsbeheer oor die stedelike swartmense gegee nie, solank die administrasie op bekwame wyse behartig is.

Indien munisipale beheer tekortgeskiet het, moes die regering egter by magte wees om in te gryp.²⁶ Die blanke se verantwoordelikheid ten opsigte van die swart stedelinge is beklemtoon: "In vele gevallen heeft de blanke de macht van de naturellen kapteins en de maatschappelijke instellingen en levensregels van de stam verbroken, en op de naturellen wetten en gewoonten inbreuk gemaakt. Beheer en verantwoordelikheid van de stam gaan overal bij de naturellen verloren, en aldus wordt de maatschappelijke en huishoudelijke zedelikheid ondermijnd."²⁷ Meer as sewentig jaar gelede was daar reeds 'n nuwe, stamlose swart Suid-Afrikaner aan't ontwikkel: "Een groot aantal naturellen van beide seksen, vooral van die in steden wonen, hebben feitelik hun eigen volk verzaakt, en met alle stamgewoonten gebroken, zodat zij niet naar hun kralen terugkeren."²⁸

In 1914 het die verslag van die Tuberkulose-kommissie die onbevredigende toestande waaronder swartmense in stede moes woon onder die aandag van die publiek gebring. Die Kommissie moes onder meer vasstel wat die invloed van huisvesting, die byeenbring van mense in lokasies en algemene lewensomstandighede op die ontstaan en verspreiding van tuberkulose was,²⁹ hul ondersoek het ontstellende feite in verband met stedelike swartmense se lewensomstandighede aan die lig gebring.

Die Kommissie was van mening dat aangesien swartmense in groot mate òf deur plaaslike munisipale regulasies òf deur landswette gedwing word om in bepaalde gebiede (lokasies) te bly, daar byvoorbeeld op die plaaslike owerheid 'n groot verantwoordelikheid gerus het om toe te sien dat sodanige lokasies goed in stand gehou word en na huisvesting en gesond-

heidsdienste omgesien word, "maar dit is volstrekt niet het geval en de meeste locaties zijn gevaarlijk voor de gezondheid der inwoners, en indirekt voor de gezondheid van hen die in de Stad wonen. Wij aarzelen niet te zeggen dat wij van gene municipale locatie weten, die volkomen bevredigend is. Wij willen niet zeggen dat er gene is die volkomen bevredigend is, maar als er een is, is haar bestaan aan ons onbekend. Sommigen zijn natuurlik veel minder afkeurenswaardig dan anderen, maar allen die wij gezien hebben zijn slecht in een of ander opzicht."³⁰ Hierdie verdoemende oordeel van die Kommissie is gegrond op besoeke aan talle lokasies landswyd.³¹

Die Kommissie het bevind dat lokasies in die meeste gevalle swak geleë was, dat dit nie behoorlik uitgelê was nie en dat sanitasie swak was;³² "maar het is de aard der woningen die het meest afkeuring verdient. Met weinige uitzonderingen zijn zij een schandvlek en de meesten zijn geheel en al ongeschikt voor menselike bewoning ... in 't algemeen zijn de woningen niets anders dan pondokken, gebouwd van stukken tin en oude kisten, plat geslagen parafine blikken, zakken en andere stukken en brokken. Zij worden opgezet op de blote grond, door elkander, zonder enige orde, dikwijls de een tegen de ander leunende."³³ Dit was die toedrag van sake onder meer in 'n lokasie wat aan De Beers Consolidated Mines behoort het, en omstreeks 1913 deur Kimberley se munisipaliteit oorgeneem is,³⁴ sonder dat toestande blykbaar verbeter het.

Die Tuberkulose-kommissie het 'n omvattende reeks aanbevelings gemaak, insluitende dat die plaaslike owerhede die mag moes hê om opgradering van alle lokasies (insluitende dié op private eiendom) te behartig, en dat die sentrale regering moes kon ingryp waar opheffing nie behoorlik gedoen is nie en lenings aan plaaslike owerhede moes toestaan vir die bou van goedgekeurde huurhuise.³⁵ Hierdie aanbevelings het die grondslag gevorm vir 'n reeks modelregulasies wat deur die Departement van Naturellesake opgestel en gesirkuleer is in 'n poging om plaaslike besture te probeer beweeg om dit aan te neem.³⁶

Uit die voorafgaande is dit duidelik dat talle beheermaatreëls reeds sedert die agtiende eeu deur die owerhede aangeneem is wat die bewegingsvryheid van swartmense aan bande gelê het en implikasies vir natuurlike en normale verstedeliking gehad het. Veral gedurende die

VOETNOTE: HOOFSTUK 2

1. REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Presidentsraad, *Verslag van die komitee vir Staatkundige Aangeleenthede van die Presidentsraad oor 'n verstedelikingstrategie vir die Republiek van Suid-Afrika* (PR 3/1985), p. 27.
2. Kyk E. KAHN, The pass laws, E. HELLMAN (red.), *Handbook of race relations in South Africa*, pp. 275-291.
3. UNIE VAN SUID-AFRIKA, Departement van Naturellesake, *Verslag van die Natureliewette-kommissie, 1946-48* (U.G. 28-1948), p. 63.
4. R. TURRELL, Diamonds and migrant labour in South Africa, 1869-1910, *History Today* 36, Mei 1986, p. 47.
5. U.G. 28-1948, p. 2.
6. TURRELL, pp. 47-49.
7. V. MOLLER, Change in the South African labour migration system: a phase model, H. GILIOMEER en L. SCHLEMMER (reds.) *Up against the fences: poverty, passes and privilege in South Africa*, pp. 28-29.
8. *Ibid.*, pp. 29-38.
9. M. SAVAGE, The imposition of pass laws on the African population in South Africa, 1916-1984, *African Affairs* 85(339), April 1986, pp. 181-182, 192-194.
10. U.G. 28-1948, p. 2.
11. Let daarop dat in 1902 die Transvaal-Kolonie onder Britse koloniale bestuur was, maar dat dit in 1905 verteenwoordigende bestuur en in 1906 verantwoordelike bestuur ontvang het.
12. U.G. 28-1948, p. 2.
13. *Ibid.*

14. UNIE VAN ZUID-AFRIKA, Departement van Naturellezaken, *Rapport van het Departement van Naturellezaken voor het jaren 1913 tot 1918* (U.G. 7-1919), pp. 15-16.
15. *Ibid.*, p. 16.
16. U.G. 28-1948, p. 3.
17. *Ibid.*, pp. 7, 12; REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Sentrale Statistiekdiens, *Suid-Afrikaanse statistieke 1982*, tabel 1.7.
18. U.G. 7-1919, p. 18.
19. Wat hierdie kommissie se verslag betref, kyk TAB, c17, 1 (diverse korrespondensie) en 2-6 (verslag); D. BURTON, *The South African Native Affairs Commission 1903-1905*, *Lantern* 36(2), Mei 1987, pp. 22-28.
20. *Suid-Afrikaanse Biografiese Woordeboek I*, p. 478; BURTON, p. 26.
21. UNIE VAN ZUID-AFRIKA, *Verslag van de kommissie aangesteld om onderzoek te doen aangaande aanrandingen op vrouwen* (U.G. 39-1913), p. 14.
22. *Ibid.*, p. 33.
23. *Ibid.*
24. *Ibid.*
25. *Ibid.*, p. 32.
26. *Ibid.*, p. 34.
27. *Ibid.*, p. 25.
28. *Ibid.*
29. UNIE VAN ZUID-AFRIKA, *Rapport van de Tuberculosis Kommissie* (U.G. 34-1914), p. 1.

30. *Ibid.*, p. 125.
31. *Ibid.*
32. *Ibid.*, p. 126.
33. *Ibid.*, p. 127.
34. *Ibid.*
35. *Ibid.*, pp. 140-141.
36. U.G. 28-1948, p. 3.
37. SAVAGE, p. 193.

HOOFSTUK 3

TUSSEN DIE TWEE WÊRELDOORLOË

3.1 DIE STALLARD-VERSLAG

Tot ongeveer die einde van die Eerste Wêreldoorlog was die wette en regulasies wat die beweging en vestiging van swartmense moes beheer hoofsaaklik daarop gerig om voldoende arbeid beskikbaar te stel vir die blanke ekonomie. In die jare hierna het egter 'n belangrike verandering gekom. Die doel het geword om swartmense uit die blanke gebiede te verwyder en uit te hou tensy hul arbeid daar nodig was. Dit het veral duidelik geword uit sommige van die aanbevelings van die Stallard-kommissie.

Die Stallard-verslag moet teen die agtergrond van die demografiese omstandighede van die dekade 1910 tot 1920 vertolk word. Na aanleiding van die 1921-sensus het dit geblyk dat die swart stedelike bevolking sedert die vorige sensus (1911) met 81 000 tot 587 000 toegeneem het (dit wil sê 'n toename van 15,94 %), terwyl die blanke stedelike bevolking met 190 000 tot 848 000 toegeneem het ('n toename van 28,88 %).¹ Hoewel blankes op daardie stadium vinniger verstedelik het as swartmense, wil dit voorkom of die idee dat swartmense nie werklik in "blanke" gebiede tuishoort nie, toe reeds gevestig was. Swartmense moes in die reservate bly, behalwe wanneer hulle hul arbeid in die gemeenskaplike gebied kom verkoop het. Die Naturellen Grond Wet, Wet 27 van 1913, het naamlik bepaal dat 10,5 miljoen morg grond (ongeveer 9 miljoen hektaar), oftewel 7 % van Suid-Afrika se oppervlakte, vir die uitsluitlike okkupasie en eiendomsbesitreg deur swartmense opsygesit moes word. Buite hierdie "tuisgebiede" kon swartmense nie grond besit nie. Hierdie Wet was die eerste poging om gebiedskeiding tussen blankes en swartmense statutêr vas te lê.² Die meerderheid swart Suid-Afrikaners was teen die Naturellen Grond Wet gekant, veral omdat dit 'n groot aantal swart gesinne verplig het om van woonplek te verskuif. Aangesien die swartmense geen politieke seggenskap in die sentrale regering van die land gehad het nie, moes hulle hul tot ander metodes wend om hul mening te laat hoor. Die South African Native National Congress (soos die African National Congress destyds bekendgestaan het) het byvoor-

beeld 'n afvaardiging na die regering gestuur en die herroeping van die Wet geëis, maar dit is van die hand gewys. In 1914 is 'n S.A.N.N.C.-deputasie onder leiding van dié organisasie se eerste president, John L. Dube, na Londen om by die Britse regering teen die wetgewing te protesteer. Ook dáár het hulle niks bereik nie.³ Swartmense was dus verplig om te aanvaar dat hulle "tuislande" gehad het waar hulle veronderstel was om 'n bestaan te voer. Vanweë die onvermoë van dié gebiede om 'n bestaan aan die meeste van die inwoners te bied, het talle swartmense egter na die "blanke" stede gestroom.

Dit is teen hierdie agtergrond dat die Plaaslike Bestuurskommissie - beter bekend as die Stallard-kommissie - op 23 September 1919 deur die administrateur en Uitvoerende Komitee van Transvaal aangestel is "om 'n ondersoek in te stel na en te rapporteer oor die werking van die Plaaslik Bestuur Ordonnansie No. 9 van 1912, die Munisipale Verkiesinge Ordonnansie No. 8 van 1912 en die Plaaslik Bestuur Belastinge Ordonnansie No. 6 van 1912, soos gewysig van tyd tot tyd - en sodanige aanbevelinge te maak vir wysiging daarvan as hy raadsaam mag ag - en verder die strekking van sekere ontwerpordonnansies ... te oorweeg en daaroor te rapporteer ..."⁴ Hierdie Kommissie se werksaamhede was dus beperk tot die provinsie Transvaal, afgestem op drie ordonnansies en drie ontwerpordonnansies wat in die eerste plek met blanke plaaslike besture te make gehad het, en stedelike swartmense (in Transvaal alleen) sou dus slegs baie indirek, indien enigsins, ter sprake kom. In die praktyk het veral paragrawe 41-43, 218, 260, 261, 263, 265 tot 283 en 290 tot 296 (dit wil sê 33 van die 530 paragrawe) uiteindelik wel direk op swartmense betrekking gehad, asook aanhangsel VII.

Die voorsitter van die Kommissie was Charles Frampton Stallard (1871.06.04 - 1971.06.13), advokaat en sedert 1910 lid van die Transvaalse Provinsiale Raad. In 1929 het hy Lid van die Volksraad en in 1939 'n kabinetsminister geword.⁵ Die ander lede van die Kommissie was mnre. W. Campbell, G. Constable, J. Frank-Brown, G. Maasdorp, W.F. Mondriaan en M.G. Nicolson. Op 5 Januarie 1920 is mnr. C. Brammer benoem as lid van die Kommissie in die plek van mnr. Constable wat bedank het en nadat ook mnr. Nicolson bedank het, is mnr. E. Cresswell op 15 Maart in sy plek aangestel.⁶

Die Kommissie het 113 sittings gehou en getuienis van 228 persone ingewin. Van 10 tot 12 Augustus 1921 is 'n private konferensie met die Naturellesakekommissie gehou.⁷ Die Kommissie se verslag beslaan 92 bladsye, plus nog 'n nota deur mnr. Mondriaan (een bladsy), 'n minderheidsverslag van drie bladsye deur mnr. Brammer en tien bylaes wat saam agt bladsye beslaan. Nòg die nota nòg die minderheidsverslag het op stedelike swartmense betrekking gehad.

Die kommissarisse het hul verslag in ses hoofstukke verdeel. In hoofstuk I is die kiesreg of die manier waarop plaaslike liggame verkies word, bespreek.⁸ Slegs drie van hierdie hoofstuk se 64 paragrawe is vir hierdie onderwerp van wesenlike belang, naamlik paragrawe 41, 42 en 43. In Transvaal kon slegs blankes stem, en die Kommissie het bevind dat 'n onderskeid op grond van kleur 'n ernstige saak was en die toekoms van die swartman in blanke stedelike gebiede geraak het. Die Kommissie het alte goed beseft dat "(i)ndien die naturel moet aangemerkt word as 'n permanent(e) element in munisipale gebiede en indien hy 'n selfde kans sal moet het (sic.) om hom daar vir goed te vestig, dan bestaan daar geen regvaardiging voor om sy uitsluiting van die kiesreg te baseer op die enkele kwessie van kleur."⁹ 'n Verdere argument teen onderskeid op grond van kleur was dat "(s)ommige kleurlinge en naturelle besit eiendom en verstand en besit onderwyskwalifikasies wat nie onderdoen vir die van sommige stemgeregtigde Europeane; baie van hulle oefen 'n bedryf uit en is hulle eie werkgevers en dit val nie te ontken nie dat hulle spesiale en eienaardige behoeftes het waarin op die oomblik nie in voorsien word nie."¹⁰

Die Kommissie was in 'n dilemma: "Indien dit na ons oordeel in die voordeel van die publiek is dat alle seksies van die permanente gemeenskap in die goewernement dien verteenwoordig te wees, op welke grond word dan die kiesreg aan die naturelle onthou?"¹¹ Die Kommissie het egter voorgestel dat diskriminasie op grond van kleur behoue moes bly, en wel omdat hulle van mening was dat "die geskiedenis van die rasse, vooral ten opsigte van Suid-Afrikaanse geskiedenis, aantoon dat die vermenging van swart en blank ongewens is. Aan die naturel dien slegs toegestaan te word stedelike gebiede in te kom welke weselik die skepping is van die blanke, wanneer hy bereid is in te kom en te voorsien in die behoeftes van die blanke en dien daarvan weg te gaan wanneer hy

opbou aldus diensbaar te wees."¹² Hoewel die Stallard-kommissie nie hierdie vorm van diskriminasie uitgedink het nie, was hulle die eerste om dit in soveel woorde te formuleer.¹³

In hoofstuk II (paragrafe 84 tot 190 van die verslag) is die verskillende vorms van plaaslike instellings, byvoorbeeld stadsrade, dorpsrade en gesondheidskomitees, bespreek,¹⁴ en in hoofstuk III (paragrafe 191 tot 349 van die verslag) die bevoegdhede en funksies van hierdie instellings.¹⁵ Swartmense het glad nie in hoofstuk II ter sprake gekom nie, maar in hoofstuk III is die posisie van stedelike swartmense in blanke gebiede bespreek, veral om te dien as regverdiging vir die argumente en aanbeveling van paragrafe 41 tot 43. In paragrafe 260 tot 263 is toestande in die krotbuurtes van Johannesburg toegelig, waar wit en swart deurmekaar geleef het, leefomstandighede haglik was en omgang tussen swart mans en wit vrouens, maar veral tussen wit mans en swart vrouens, voorgekom het.¹⁶

In paragrafe 265 tot 283 is spesifiek na die swartman in blanke stedelike gebiede gekyk. As rede vir die haglike toestande waaronder hierdie mense moes bly, is onder meer aangevoer die gebrek aan 'n definitiewe beleid ten opsigte van swartmense in blanke stedelike gebiede.¹⁷ Na aanleiding van 'n konferensie wat op 10, 11 en 12 Augustus 1921 in Johannesburg tussen die Naturellesake-kommissie en Plaaslike Bestuurskommissie gehou is, en waar amptenare van die Departement van Naturellesake ook teenwoordig was, is 'n memorandum opgestel waarin die gevolgtrekkings waartoe tydens die genoemde konferensie geraak is, uiteengesit is. Hierdie memorandum is as bylae VII by die Verslag gevoeg, en die belangrikste aanbevelings is in die Verslag geïnkorporeer. Daar is onder meer tot die gevolgtrekking gekom dat "die behandeling wat betref die huisvesting van en kontrole oor natuurlike in munisipale gebiede in die verlede uiters onbevredigend" was, dat plaaslike owerhede wetlik verplig moet word om voldoende huisvesting aan alle swartmense binne hul onderskeie gebiede te voorsien "en dat passende bevoegdheid verleen word aan hierdie liggame om die toegang van natuurlike in sy gebied te kontroleer."¹⁸

Die opstellers van die memorandum het van die veronderstelling uitgegaan "dat die bestaan van 'n oortollige swart bevolking in munisipale

gebiede 'n bron van ernstige gevaar oplewer en in grote mate die oorsaak is van die bestaande onbevredigende toestand." In 'n poging om hierdie toestand die hoof te bied, is onder meer aanbeveel dat swart mans en vrouens verbied moes word om op enige ander plek as op die eiendom van sy werkgever, in 'n swart dorp of in 'n deurgangshuis (waar werksoekers moes tuisgaan) te woon. Die registrasie van swartmense moes in die hande van die Departement van Naturellesake bly, -maar ten einde die munisipaliteit in staat te stel om sy pligte na te kom, moes geen swart persoon by 'n werkgever geregistreer word of toestemming verleen word dat 'n persoon buite 'n swart dorp of deurgangshuis mag bly, alvorens 'n sertifikaat of visum van die munisipaliteit ontvang is waarin verklaar word dat akkommodasie vir die werknemer beskikbaar is nie.¹⁹

Daar is aanbeveel dat "Naturelle Adviserende Rade" in elke swart dorp ingestel word.²⁰ In die Verslag is vervolgens aanbeveel dat "adviserende komitees van naturelle" deur die (blanke) munisipale rade in swart dorpe ingestel moes word om die superintendent by te staan.²¹ Geld wat deur die munisipaliteit van die swartmense bekom is, byvoorbeeld deur die verkoop van sorghumbier,²² moes ter opheffing van die swartmense bestee word. 'n Spesiale tribunaal, waarop swart assessore sitting moes hê, moes ingestel word om "nuttelose, losbandige of ongewenste naturelle in munisipale gebiede te deporteer, repatrieer of in arbeidskolonies te plaas."²³ In die verslag is ook verwys na oortollige swartmense wat uit "blanke" stede verwyder moes word en 'n "oortollige naturel" is omskryf as dié swart persoon, "mannelik of vrouelik, wat nie verlang word om te voorsien in die behoeftes van die blanke bevolking" nie.²⁴

Ten einde die betreurenswaardige toestande in die swart stedelike gebiede te verbeter, was dit noodsaaklik dat voldoende grond tot die beskikking van munisipaliteite gestel moes word. Dit was ook belangrik dat 'n Naturellesake-departement in alle munisipaliteite gestig moes word,²⁵ soos wat in Durban reeds die geval was.²⁶ Ten slotte het die opstellers van die memorandum erken dat "die naturelle lokasies en dorpe 'n volledige deel uitmaak van die stadsuitlegskema van die gemeenskap en dien as sodanig steeds onderwerp te wees aan publieke kontrole."²⁷

Hierdie swart woongebiede moes afgeskei wees van die blanke woongebiede.²⁸

Opvallend is die kommissarisse se standpunt dat die munisipale owerhede wetlik verplig moes word "om te voorsien in voldoende en geskikte huisvesting vir alle naturelle - manne, vroue en kinders - in hulle midde." Dit kon gedoen word deur toe te sien dat werkgewers op hul eie persele huisvesting vir hul werknemers inrig, of so nie deur self kampongs, lokasies of dorpe in te rig.²⁹

Volgens die kommissarisse is swart persone wat na "blanke" stede gekom het om werk te soek, aan te streng maatreëls onderwerp. Na verloop van tyd was 'n swartman verplig om die gebied te verlaat indien hy geen werk kon kry nie, en, sou hy nie op eie koste kon huis toe gaan nie, was hy onderworpe aan tronkstraf. Sou hy ook die Wet ontduik en onwettig aanbly, het hy maklik deel geword van misdadige elemente. Daar is dus voorgestel dat swartmense deur magistrate, amptenare van die Departement van Naturellesake en die polisie ingelig moes word oor waar werk beskikbaar was.³⁰ Wanneer huise aan swart stedelinge verskaf is, moes dit netjies en higiënies, dog goedkoop, wees en "uitgawe aan geboue van 'n Europese aard, soos te Newlands opgerig is deur die Johannesburgse munisipaliteit, is heeltemal onnodig."³¹

Die kommissarisse was van mening dat munisipaliteite die reg gehad het om sorghumbier van middelmatige sterkte in matige hoeveelhede aan swartmense beskikbaar te stel - soos in Durban in daardie stadium reeds die geval was - op voorwaarde dat die wins wat gemaak is tot voordeel van die swartmense aangewend is.³²

Die Kommissie het die paswette as 'n belangrike middel ("'n baie kragtige en werklik 'n vereiste wapen") beskou om hul aanbevelings in die praktyk te implementeer, en gevolglik aanbeveel dat die paswette in toto behou moes word.³³ Dit was juis as gevolg van die lakse toepassing van hierdie wette dat die beweeg na en vestiging in "blanke" gebiede vergemaklik is. Swart vroue was nie aan paswette onderworpe nie en die swartmense was gekant teen die uitbreiding daarvan, maar die Kommissie was van mening dat die vrywillige samewerking van swart vroue in dié verband verkry kon word.³⁴

Die Stallard-kommissie het slegs by implikasie aan swart stedelinge in die gemeenskaplike gebied aandag geskenk, maar hierdie provinsiale kommissie se aanbevelings in dié verband - wie se beleidsaanbevelings hoofsaaklik op grond van toestande in Johannesburg se krotbuurte geformuleer is - het die grondslag gevorm van die Naturellen (Stadsgebieden) Wet, Wet 21 van 1923, 'n wet wat op die hele land van toepassing was, en wat implikasies vir sowel die swart stedelinge as die blanke amptenare gehad het.

3.2 DIE NATURELLEN (STADSGBIEDEN) WET (WET 21 VAN 1923)

Na aanleiding van die toenemende swak omstandighede in swart stedelike gebiede en op grond van die aanbevelings van die Stallard-kommissie is die Naturellen Stadsgebieden Wet (Wet 21 van 1923) aanvaar. Hierdie Wet was bestem om dekades lank 'n rol te speel in die lewensomstandighede en die vertedelingspatroon van swartmense en het die grondslag geword van instromingsbeheermaatreëls.

Die Wetsontwerp het prioriteit geniet tydens die 1923-parlementsitting en die eerstelesingsdebat het reeds gedurende die eerste week van Februarie 'n aanvang geneem. Die destydse leier van die Suid-Afrikaanse Party (SAP) en eerste minister van Suid-Afrika, genl. J.C. Smuts, het in sy toespraak van 7 Februarie die dringendheid van die voorgename wet benadruk, en die hoop uitgespreek dat die Wet die verhouding tussen wit en swart sou verbeter. Hy het ook daarop gewys dat tot op daardie stadium daarin geslaag is om Suid-Afrika se grootste vraagstuk - die rassevraagstuk - uit die partypolitiek te hou.³⁵

Smuts het daarop gewys dat ekonomiese kragte meegewerk het dat swartmense na "blanke" stede en dorpe getrek het, dat owerheidsinstellings nie vir hul koms voorsorg getref het nie en dat niks hulle verhoed het om met blankes te meng nie.³⁶ Deur Wet 21 van 1923 deur die Parlement te loods, het Smuts getoon dat hy gekant was teen die instroming van swartmense na die stede, maar in die praktyk het selfs na die aanvaarding van die Wet nie veel in dié verband tereggekome nie. Hy het nie gedink dat dit nodig was om verstedelike swartmense na hul reservate terug te lok nie en het eerder geglo dat oplossings vir die verstedel-

likte swartman se sosiale, ekonomiese, gesondheids- en behuisingsprobleme binne die stedelike gebiede gesoek moes word.³⁷ Deur swart verstedeliking as 'n noodwendige en onomkeerbare proses te aanvaar, was Smuts meer realisties as die meeste van sy tydgenote. Dertig jaar later, toe swart verstedeliking reeds veel groter afmetings aangeneem het, sou die Tomlinson-kommissie nog probeer om voorstelle aan die hand te doen om die swart verstedelikingsproses om te keer,³⁸ en eers teen die einde van die jare sewentig of begin van die jare tagtig het die regering swart stedelinge in "blanke" gebiede as permanente inwoners aanvaar.

Genl. J.B.M. Hertzog, destyds leier van die Nasionale Party (NP), toe die amptelike opposisie, het hom tydens die bespreking van die wetsontwerp sterk uitgespreek teen dié klousule wat voorsiening gemaak het vir eiendomsreg in "blanke" stede deur swartmense. Hy het daarop gewys dat die Naturellen Grond Wet (Wet 27 van 1913) onder meer bepaal het dat swartmense slegs as tydelike inwoners in blanke gebiede beskou moes word en dus nie daar grondeienaars mag word nie, soos wat geen blanke op sy beurt grond in swart gebiede mag besit nie. Volgens Hertzog kon die wetsontwerp by die swartman die idee laat ontstaan dat hy op gelyke voet met die blanke geplaas gaan word, en wanneer dit nie gebeur nie, sou hy voel dat hy mislei is.³⁹

Dit moet in gedagte gehou word dat Hertzog, voordat hy in Desember 1912 uit 'n nuwe kabinet weggelaat is, minister van Justisie en van Naturellesake in genl. Louis Botha se eerste Unie-kabinet was. Hy het nog altyd die oplossing van die sogenaamde "Naturellevraagstuk" as van die allergrootste belang beskou. Volgens hom moes daar rekening gehou word met die diepgaande verskille tussen wit- en swartmense - byvoorbeeld ten opsigte van volksbeskawing en -ontwikkeling - en het hy territoriale segregasie as oplossing voorgestaan. Reeds in 1911 het hy in sy hoedanigheid as minister van Naturellesake 'n wetsontwerp ter tafel gelê waarin die segregasiebeginsel neergelê en byna elf miljoen morg (ongeveer 9,5 miljoen hektaar) grond vir die uitsluitlike gebruik deur swartmense opsygesit is. 'n Storm van protes het egter teen hierdie wetsontwerp losgebars en dit was eers Hertzog se opvolger as minister van Naturellesake, J.W. Sauer, wat in 1913 die Naturellen Grond Wet deurgeloods het, 'n wet wat groot ooreenkoms met die wetsontwerp van

1911 getoon het. Nadat hy in 1924 eerste minister geword het, het Hertzog sy segregasieplan verder gevoer.⁴⁰

Die 1923-Wetsontwerp is na 'n gekose komitee verwys, deur al sy stadia gevoer, op 14 Junie 1923 deur die goewerneur-generaal, prins Arthur van Connaught, onderteken en het aldus wet geword.⁴¹ Dit is 'n omvangryke stuk wetgewing, maar sentreer rondom twee sake, naamlik instromings-beheer en territoriale en residensiële segregasie tussen wit- en swartmense. Verder het dit voorsiening gemaak vir verbeterde woontoestande in of naby stedelike gebiede en die beter administrasie van swartmense in die gebiede. Daar is gepoog om eenvormige wetgewing daar te stel en 'n mate van toesig te behou oor die munisipale beheer van swartmense in stedelike gebiede. Die beginsel is egter nietemin gehandhaaf dat elke munisipaliteit plaaslik verantwoordelik is vir die swartmense in sy gebied.

Die Naturellen Stadsgebieden Wet - 'n konsoliderende verordening wat 41 wette wat voorheen in die vier provinsies van krag was, herroep of in meerdere of mindere mate gewysig het - het 'n nasionale struktuur vir die administrasie van stedelike swartmense tot stand gebring. Plaaslike besture het die verantwoordelikheid gekry om behuising en dienste aan swartmense in stedelike gebiede te verskaf en hulle het die gesag ontvang om "oortollige" of "onordelike" swartmense uit die stede te verwyder. Alle swartmense is verplig om in lokasies - wat deur munisipale owerhede voorsien moes word - te woon, behalwe swart geregi-streerde kiesers (in Kaapland) en swart grondeienaars, huisbediendes of swart werkers vir wie die werkgewer ander akkommodasie verskaf het. In die lokasies sou die swartmense geen eiendomsreg mag kry nie. Plakkery binne agt kilometer van die grense van 'n stadsgebied is verbied. In "geproklameerde" gebiede kon registrasie van arbeidskontrakte tussen swart arbeiders en hul werkgewers verpligtend gemaak word; elke swarte moes hom by aankoms in so 'n gebied aanmeld om verblyfstoestemming te verkry; toestemming vir binnekoms kon geweier word, byvoorbeeld wanneer daar 'n surplus aan swart arbeid was, indien 'n persoon nie die paswette nagekom het nie of as hy jonger as agtien jaar oud was; swart vroue kon verbied word om so 'n gebied binne te gaan om daar te werk of te woon en swartmense wat nie kontrakarbeid verrig nie, moes na veertien dae die gebied verlaat.⁴²

Die passtelsel is ingespan om instromingsbeheer toe te pas en om oortollige swart arbeid tot voordeel van die landseconomie te reguleer.⁴³ Artikel 12 van die Wet was trouens geskoei op die lees van arbeidsvraag en -aanbod.⁴⁴ Die Wet het egter ook gepoog om rasseverhoudinge oor 'n breë spektrum te reguleer, en was die eerste ingreep op nasionale vlak op die bewegingsvryheid van swartmense.⁴⁵ Dit het die grondslag gevorm waarop agtereenvolgens die SAP-, NP- en VP-regering swart verstedeliking gehanteer het tot in die laat jare veertig. Omdat die wesenlike probleem, die feit dat die tuisgebiede hoegenaamd nie 'n lewensbestaan aan die steeds groeiende bevolking kon bied nie, nie verreken is nie, kon die wet ook nie 'n oplossing bied vir die probleme rondom verstedeliking nie. Enersyds is die normale patroon van verstedeliking van mense wat na die stede trek om daar 'n heenkome te soek⁴⁶ aan bande gelê, en andersyds het die feit dat die verantwoordelikheid aan plaaslike owerhede opgedra is daartoe bygedra dat daar geen gekoördineerde strategie ten opsigte van swart verstedeliking bestaan het nie. Plaaslike owerhede het in meerdere of mindere mate die magte van die wet gebruik om die ongewenste en oortollige swartmense uit hulle onderskeie munisipale gebiede te weer, maar ten spyte daarvan het daar ernstige oorbewoning in die lokasies voorgekom, weinig is gedoen om voldoende akkommodasie van gangbare gehalte aan die swartmense beskikbaar te stel in hierdie gebiede en duisende swartmense het onder ellendige omstandighede net buite die munisipale grense in steeds groeiende plakkergemeenskappe saamgetrek.

Die mate waarin die 1923-wet gebruik is om swart verstedeliking aan bande te lê word beklemtoon deur die feit dat die wet, soos wat omstandighede verander het, telkens gewysig is. Teen die begin van die jare dertig was blankes in toenemende mate besorg oor die "swart gevaar" wat gedreig het om die "blanke" stede te oorstrom. In die jare 1921 tot 1936 het die swart stedelinge byvoorbeeld jaarliks met 6,3 % toegeneem, teenoor 'n jaarlikse toename van slegs 3,6 % by blankes.⁴⁷

In 1930 is die eerste wysiging aan die Naturellen (Stadsgebieden) Wet aangebring. Die wysingswetsontwerp het hoofsaaklik oor die onbeheerste instroming van swart vroue gehandel, en artikel 12 van die Wet is sodanig verander dat voortaan ook beter beheer oor swart vrouens uitgeoefen sou kon word. Geen swart vrou sou voortaan 'n stedelike

gebied mag binnegaan sonder 'n goedkeuringsertifikaat wat deur die betrokke plaaslike bestuur uitgereik is nie; hierdie sertifikaat sou as 'n tipe pas gebruik moes word en moes te eniger tyd aan 'n gemagtigde amptenaar getoon kon word. Artikel 17 is só gewysig dat dit swart verstedeliking moes probeer beperk, en het nou bepaal dat 'n swart persoon voor 'n magistraat gebring kon word indien 'n polisieman of amptenaar rede gehad het om te dink dat die swart persoon werkloos was en geen voldoende eerlike bestaansmiddele gehad het nie; 'n lui, losbandige lewe voer; reeds gelas is om 'n stedelike gebied te verlaat, maar dit nie gedoen het nie of voor die verstryking van 'n bepaalde tyd na 'n stedelike gebied teruggekeer het.⁴⁸ Ook hierdie wysigings het egter nie die verdere grootskaalse instroming van swartmense na "blanke" stede verhoed nie.⁴⁹

Verdere wysigings aan die Naturellen (Stadsgebieden) Wet is aangebring in 1934, 1937, 1941, 1942 en 1944, waarna al die wysigings deur die Naturelle (Stadsgebiede) Konsolidasiewet (Wet 25 van 1945) gekonsolideer is. Verdere wysigings het gevolg deur Wet 38 van 1945, Wet 43 van 1945, Wet 42 van 1946 en Wet 45 van 1947.⁵⁰

Deur middel van die Naturellen (Stadsgebieden) Wet van 1923 het die sentrale owerheid ingegryp en eenvormige wetgewing op die Wetboek geplaas, maar plaaslike owerhede was binne hierdie raamwerk verantwoordelik vir die swartmense in hulle gebied. Slegs enkele owerhede het egter die magte om instromingsbeheer toe te pas gebruik en teen 1937 het slegs elf dorpe sistematies beheermaatreëls toegepas.⁵¹

3.3 DIE EKONOMIESE NATURELLEKOMMISSIE

Ná die aanvaarding van Wet 21 van 1923 het die munisipaliteite pogings aangewend om veral die behuisingsnood in swart lokasies te verlig. 'n Tekort aan geld het hulle egter gekortwiek en dit was eers nadat die staat behuisingslenings tot hul beskikking gestel het, dat huise op groter skaal opgerig is. Die aanbou van huise kon egter nie tred hou met die snelle natuurlike aanwas van die swart bevolking nie, en steeds meer plakkershutte het om die "blanke" stede verrys.⁵²

Intussen het Hertzog in 1924 aan bewind gekom en die Pakt-regering wou uiteraard hul beleid van segregasie konsekwent deurvoer. Aangesien Hertzog egter in 'n groot mate sy aandag aan die konsolidasie van sy eie party en die ekonomiese opheffing van die land moes wy, is eintlik min tyd aan die vraagstuk van swart verstedeliking geskenk. In 1925 het die Kommissie insake Ekonomiese Toestande en Lone, ook bekend as die Ekonomiese en Loonkommissie, daarop gewys dat swartmense al hoe meer by die ekonomiese aktiwiteite in die "blanke" stede betrokke geraak het,⁵³ en aanbeveel dat die ekonomiese posisie van die swartman grondig ondersoek moes word.⁵⁴

Aan laasgenoemde aanbeveling van hierdie kommissie is in 1930 uitvoering gegee met die aanstelling van die Kommissie insake Ekonomiese en Maatskaplike Toestande van die Naturelle, kortweg genoem die Ekonomiese Naturellekommissie, of die Holloway-kommissie, na die voorsitter, dr. J.E. Holloway, in daardie stadium direkteur van Sensus en Statistiek. Die ander lede van die Kommissie was maj. R.W. Anderson, dr. H.C.M. Fourie, adv. F.A.W. Lucas, A.M. Mostert, dr. A.W. Roberts en sen. P.W. le Roux van Niekerk.⁵⁵ Die opdrag van 9 Junie 1930 aan die Kommissie was om ondersoek in te stel na en verslag te doen oor die "ekonomiese en maatskaplike toestande van Naturelle, veral in die groter stede van die Unie"; die wette rakende stedelike swartmense in verband met lone, voorwaardes van indiensneming en die hantering van industriële geskille; die "ekonomiese en maatskaplike uitwerking op die Europese en Kleurlingbevolking van die Unie, van die verblyf van Naturelle in stedelike gebiede en die eventuele maatreëls wat geneem moet word om te handel met oortollige Naturelle in, en die toenemende trek te verhinder van Naturelle na sodanige gebiede"; watter deel van die staatsinkomste direk en indirek deur die swart bevolking bygedra word, en watter deel van die staatsuitgawes "beskou kan word as noodsaaklik gemaak deur die aanwesigheid van, en redelikerwys ten laste komend van die Naturellebevolking".⁵⁶

Ten einde hul opdrag uit te voer het die Kommissie 62 keer vergader,⁵⁷ en verder tussen Julie 1930 en Junie 1931 op 116 dae openbare sittings, by meer as 50 sentra gehou om getuienis van 'n groot getal persone aan te hoor. Sommige van die sittings is in die swart gebiede gehou, en getuienis is onder meer gelewer deur amptenare, akademici en plaaslike swart leiers.⁵⁸

Die Ekonomiese Naturellekommissie se werk en verslag kom in 'n sekere sin ooreen met dié van die Tomlinson-kommissie se werk en verslag van twee dekades later. In deel I van die 1932-verslag word die swart reservate bespreek. Daar is daarop gewys dat die witman en swartman se onderskeie ekonomiese stelsels met mekaar bots, en dat die vraagstuk hoofsaaklik in die reservate lê. Volgens die kommissie kon die "ekonomiese Naturellevraagstuk" saamgevat word as die vraag na "hoe die Naturellebevolking op die beste manier, stap vir stap, in 'n ordelike ontwikkelingsgang, tot beskawing gelei kan word".⁵⁹ Daar is bevind dat die swartman se landboumetodes (relatief tot dié van die blanke) primitief was en dat die stamstelsel vernuwe moes word. Die reservate was onontwikkel, iets wat 'n gevaar vir die blanke gemeenskap ingehou het.⁶⁰

Die kommissielede was van mening dat die "onvoldoende gevolg van die onontwikkelde toestand van die reservate is, dat die oriëntering van die mees gevorderde Naturelle na die Europeaan toe is. In plaas van in hul eie gebied 'n vrugbare terrein te vind vir die aanwending van hulle kragte en hulle kennis om hul eie volk op te hef, is hulle onder hul eie mense uitgedruk en het elders "ballinge" geword." Die oplossing vir die "ekonomiese Naturellevraagstuk" moes daarin gesoek word om "die Naturelle en die reservate te ontwikkel, te bewerk dat die dooie hand van die stamstelsel sy greep los, die stamstelsel te verander in 'n stootkrag vir vooruitgang, die Naturellemassa in beweging te bring op die opwaartse pad na beskawing, en hulle in staat te stel om die las van hulle eie vooruitgang op eie skouers te dra ..." Die ekonomiese ontwikkeling van die reservate was die belangrikste voorwaarde vir die oplos van die "ekonomiese Naturellevraagstuk".⁶¹ Op hierdie wyse is gehoop om ook die toestroming na die stede te beperk.⁶²

Adv. F.A.W. Lucas het nie saamgestem met al die sienswyses van die ander kommissielede nie, en in 'n lywige toevoegsel⁶³ tot die verslag sy standpunte uiteengesit. In sommige gevalle is sy sienswyses ook in die verslag self opgeneem, en soms is hy deur dr. A.W. Roberts gesteun. So byvoorbeeld het hulle nie saamgestem dat al hoe meer swartmense bedrywe beoefen wat voorheen deur blankes beoefen is nie, maar dat aangesien blankes in groot mate nie ongeskoolde werk mag doen nie,

vul swartmense dié poste en sommige van hierdie swartmense vorder dan om ook halfgeskoolde werk te doen, terwyl blankes werkloos bly. Dit sou egter na hulle mening verkeerd wees om te beweer dat swartmense blankes uit halfgeskoolde werk verdryf.⁶⁴ Genoemde twee kommissielede het ook nie saamgestem dat dit die meer ontwikkelde swartmense was wat na die "blanke" stede getrek het om "te wedywer met 'n deel van die Europeane wat alreeds swoeg om hul eie lewensstandaard te handhaaf."⁶⁵ Volgens hul mening het die ontwikkelde swartmense byvoorbeeld as onderwysers, predikante en dokters onder hul eie mense gaan werk - met ander woorde hoofsaaklik in die reservate. Swartmense wat verstedelik het, het daarheen getrek om in hul geldelike behoeftes te voorsien, en nie omdat hulle graag die blankes wou verdring nie.⁶⁶ Adv. Lucas het verder daarop gewys dat dit ook nie hoër lone of beter geleenthede as sodanig is wat die swartmense na die stede getrek het nie, maar dat hulle soontoe gedryf is ten einde die algemene belasting op die bestemde tyd te kon betaal. Verder het hy daarop gewys dat terwyl daar stemme opklink teen die stroom swartmense wat na die stede trek, swart arbeiders steeds gewerf word om in die stede te gaan werk. Indien die trek na die stad gestuit wou word, moes nywerhede in die reservate gevestig word.⁶⁷

Die Kommissie het talle voorstelle aan die hand gedoen ten einde die reservate te ontwikkel.⁶⁸ Meer grond moes ook aan swartmense verskaf word.⁶⁹ Met die uitsondering van dr. Roberts - wat van mening was dat swartmense slegs vooruit sou gaan indien hulle hul met die Europese beskawing en kultuur vereenselwig het - het die kommissielede geglo dat dit verkeerd sou wees om die swartman of nie te laat ontwikkel en selfs na barbarisme terug te dryf, of om van hom 'n swart Europeër te probeer maak, maar dat 'n aanpassende beleid gevolg moes word; met ander woorde, om uit die swartman se verlede te neem wat goed of selfs net neutraal is, en dit te verenig met dit wat goed is vir die swartman in die Europese beskawing. Dit blyk ook volgens die Kommissie die mees ekonomiese oplossing van die "Natuurlevraagstuk" te wees.⁷⁰ Tot op daardie stadium het regeringsmaatreëls nie altyd met die eie aard van die swartman rekening gehou nie.⁷¹

Die Kommissie het ook aandag geskenk aan die administrasie van die reserwes⁷² en 'n uiteensetting gegee van die toestande in en produksie-

vermoë van die reservate.⁷³ Die Kommissie het bevind dat die reservate oor ontwikkelingspotensiaal beskik het, maar in daardie stadium nog uiters onontwikkeld was.⁷⁴ Die oplossing van die "ekonomiese Naturellevraagstuk" het na hul mening gelê in "'n verstandige, moedige, vooruitstrewende gedragslyn om die reservate te ontwikkel",⁷⁵ en die "wenslikheid en noodsaaklikheid in belang van die land, sowel van Europeane as van Naturelle, om 'n noukeurig-ontworpe skema van verbetering en ontwikkeling op die voorgrond van die nasionale doeleindes te plaas",⁷⁶ is benadruk. Eers twintig jaar later, nadat die reservate weliswaar reeds enigsins vergroot is, maar swart verstedeliking ook geweldig toegeneem het, het die Tomlinson-kommissie opdrag ontvang om 'n ontwikkelingsplan vir die swart gebiede op te stel.

Deel II van die Verslag handel oor swartmense op blankes se plase, en het die arbeider-plakkerstelsel ondersoek.⁷⁷ Daarvolgens het veral jong swartmense die plase verlaat - sommige het self weggeloop - om in die stede 'n beter heenkome te gaan soek.⁷⁸ Die posisie en rol van die swart stedelinge is in deel III van die verslag bespreek.⁷⁹ Daar is daarop gewys dat waar die getal swart mans in "blanke" stedelike gebiede met 7,2 % van 1911 na 1921 toegeneem het (410 161 tot 439 707), die getal swart vrouens in dieselfde tydperk met 50,33 % toegeneem het (van 97 981 tot 147 293). In die tydperk 1921 tot 1926 het die getal swartmense in Kaapstad met 36,51 % toegeneem (die getal blankes met 9,66 %), in Port Elizabeth met 22,57 % (blankes 20,64 %), in Oos-Londen met 44,17 % (blankes 12,56 %) en in Bloemfontein met 23,06 % (blankes 13,15 %). In die tydperk 1921 tot 1931 het die swart bevolking van Graaff-Reinet met 115,83 % toegeneem, terwyl die blanke bevolking met 1,53 % gedaal het. Ook ander stedelike gebiede het toenemend swart verstedeliking ondervind. Kroonstad se swart inwonertal het met 99,1 % toegeneem in die jare 1921 tot 1931⁸⁰ (blankes met 20,6 %), en Parys s'n met 72,44 % (blankes 6,51 %). In die tydperk 1921 tot 1930 het Uitenhage se swart bevolking met 71,35 % toegeneem, terwyl die blanke bevolking 'n toename van 19,64 % getoon het. In daardie jare was Harrismith en Potchefstroom van die min stedelike gebiede waar die swart bevolking afgeneem het, weliswaar ook slegs in geringe mate.⁸¹

Volgens die Kommissie is in 'n groot aantal stedelike gebiede goeie vordering gemaak om, ooreenkomstig die Naturellen (Stadsgebieden) Wet

(No. 21 van 1923), soos gewysig deur Wet No. 35 van 1930, bevredigende behuising aan swartmense te verskaf, en dat die Wet ook in die toekoms goeie vrugte kon afwerp.⁸² 'n Oorsig word gegee oor die huisvesting vir swartmense, die toestande in die woongebiede en belasting en huur wat betaal moes word in Bloemfontein, Kaapstad, Durban, Oos-Londen, Johannesburg, Kimberley, Pietermaritzburg, Port Elizabeth en Pretoria.⁸³ In sy toevoegsel tot die Verslag het adv. Lucas egter aangedui dat toestande in die swart lokasies tog nie altyd na wense was nie.⁸⁴ Die Kommissie was daarteen gekant dat swartmense aangemoedig moes word om in stede te kom woon, maar aan diegene wat verstedelik het, moes huise verskaf word of hulle moes in 'n posisie geplaas word om self bevredigende huise op te rig. Die Kommissie was ook van oordeel "dat een of ander vorm van besit [aan die swartmense] gegee moet word," asook "een of ander vorm van gewaarborgde eiendomsbewys, behalwe vrye erfpag, ..." ⁸⁵ In sy toevoegsel tot die Verslag het adv. Lucas die nadelige gevolge van die trekarbeidstelsel op die swart gesin uiteengesit.⁸⁶

Die Kommissie het daarop gewys dat dit geen doel gedien het om die permanente verstedeliking van swartmense te probeer ignoreer nie, "of te handel in die veronderstelling dat dit nie 'n feit is nie."⁸⁷ Daar is ook aanbeveel dat regeringsbeleid daarop gerig moes wees om groter permanentheid in die arbeidsmark te skep. Deur die reservate te ontwikkel, het die Kommissie geredeneer, sou die stroom na die stad gekeer word, en kon die kleiner groep stedelike arbeiders dan beter opgelei en beter betaal word, ten einde 'n beter klas werker daar te stel.⁸⁸

In deel IV van die Verslag is swart onderwys bespreek,⁸⁹ asook die direkte belasting wat swartmense moes betaal.⁹⁰ Verder was die Kommissie van mening dat rasseverhoudinge oor die algemeen aan die verbeter was,⁹¹ maar dat swartmense tog ook negatiewe gevoelens teenoor blankes gekoester het, veral as gevolg van grondskaarste, die beperkings wat die paswette op persoonlike vryheid gelê het, die kleurslagboom en die lae lone wat oor die algemeen aan swartmense betaal is; laasgenoemde drie sake het veral die stedelike swartman geraak.⁹² Die Kommissie het dit verder in sy verslag duidelik gestel dat swart nasionalisme of swart bewustheid nie iets is wat oor die algemeen deur die blankes erken word nie, maar dat dit nie uit die oog verloor mag word

wanneer die sosiaal-ekonomiese toestande van die swartman in oënskou geneem word nie, en nie iets is wat misken of onderdruk kan word nie.⁹³

Wat segregasie betref, het die Kommissie tot die slotsom gekom dat volledige ekonomiese segregasie nie aan te beveel was nie, en in ieder geval onmoontlik was; op ekonomiese gebied was wit en swart van mekaar afhanklik. Die Kommissie het ook 'n ekonomiese bestel afgekeur waarin die blanke industrieë slegs op swart trekarbeid aangewese sou wees, want dit sou nie billik wees teenoor die permanente swart stedelinge nie, en boonop sou dit beteken dat die kwaliteit van die arbeid waarskynlik altyd van 'n lae standaard sou wees.⁹⁴ 'n Ander vorm van gedeeltelike ekonomiese segregasie was wel vir die kommissielede aanvaarbaar, en is in die Verslag uiteengesit. Deur die reservate goed te ontwikkel, sou die plattelandse en stedelike swart bevolkings gestabiliseer word, en wel in belang van alle inwoners.⁹⁵ Die Kommissie het die bestaan van 'n swart stedelike arbeidersklas erken en aanvaar, en wou aan hierdie groep mense 'n bevredigende woonruimte gee en ook die geleentheid bied om as werkers te vorder. Oor die politieke implikasies is egter nie verslag gelewer nie.

Die Kommissie het verder die paswette ondersoek. In daardie stadium was paswette in Transvaal, die Vrystaat en Natal van krag, en in die Kaapprovinsie slegs ten opsigte van die Transkei en in Brits-Betsjoeanaland. In Kaapland is permitte vereis om 'n gebied binne te gaan en dit te verlaat. Uit misdaadstatistiek het dit geblyk dat die paswette hoofsaaklik in Transvaal van belang was; van die 42 000 paswetveroordelings wat landswyd in 1930 voorgekom het, was 39 000 in Transvaal, insluitende 16 000 in die polisie-afdeling van die Witwatersrand. Ofskoon die Kommissie erken het dat die paswette vir baie swartmense nadelig is en vir die staat duur is om in stand te hou, was hulle nogtans op twee uitsonderings na van mening dat die stelsel tog geregverdig was en in stand gehou moes word. Vir hulle het die regverdiging gelê in "die feit van die aanraking tussen die hoër Europese beskawing en die primitiewe inheemse samelewing van die Naturelle." Onbeheerste swart verstedeliking kon nie toegelaat word nie. Die passtelsel moes egter vereenvoudig word, maar nie na die Kaapprovinsie uitgebrei word nie.⁹⁶

Die Holloway-kommissie het in breë trekke saamgestem met die gevolgtrekkings van die Inter-Departementele Komitee op Naturelle Paswette van 1920.⁹⁷ Namate swartmense ontwikkel, moes hulle egter al hoe meer van die beperkings van die passtelsel vrygestel word. Verder was die Kommissie gekant teen die uitbreiding van die passtelsel na swart vrouens.⁹⁸ Die Kommissie het ook voorgestel dat daar verskillende grade van vrystelling moes wees ten opsigte van die toepassing van bepaalde wette; dan sou die meer opgevoede en meer ontwikkelde swartmense nie aan dieselfde beperkinge as die ander onderworpe wees nie.⁹⁹

Volgens dr. Roberts het die tyd egter aangebreek dat alle passe vir swartmense, in welke vorm ook al, afgeskaf sou moes word, iets wat "'n belangrike en weldadige invloed sal hê op die gees van die Naturel, en 'n blyk van 'n verstandhouding en van konsiderasie sou wees wat deur die groot massa van Naturelle oor geheel Suid-Afrika as sodanig erken sou word."¹⁰⁰ In sy toevoeging tot die verslag het adv. Lucas hom met dr. Roberts se sienswyse vereenselwig,¹⁰¹ en daarop gewys dat in die Kaapprovinsie, waar paswette oor die algemeen nie gegeld het nie, daar nie méér misdaad onder swartmense voorgekom het as in Transvaal, waar dit streng toegepas is nie. Adv. Lucas het daarop gewys dat alle swartmense erg verbitterd is oor die paswette: "Hy [die swartman] is van oordeel dat hulle 'n skandvlek van minderwaardigheid op hom lê; dat hulle hom behandel as 'n vreemdeling en [sic!] sy geboorteland; dat hulle hom beroof van die reg wat elke vrye man toekom, om binne grense wat op die gehele bevolking van toepassing is, toegelaat te wees om vryelik van plek na plek te gaan."¹⁰²

Ander algemene sake wat ook nog in deel IV van die Verslag aandag geniet het, was die mynindustrie, die diamantdelwerye, lone vir swartmense, swartmense se betrokkenheid in die sakewêreld, die veranderende posisie van die swart vrou en behuising.¹⁰³ In deel V van die Verslag is loonvasstelling bespreek¹⁰⁴ en in deel VI die aandeel van swartmense in staatsinkomste en -uitgawes.¹⁰⁵ Adv. Lucas se toevoegsel of minderheidsverslag maak deel VII van die verslag uit,¹⁰⁶ en daarna volg 25 bylaes.¹⁰⁷

Die Holloway-kommissie het 'n grondige ondersoek na die "ekonomiese Naturellevraagstuk" geloods, 'n realistiese evaluering van die vraag-

stuk gemaak en met goeie insigte en voorstelle vorendag gekom. Van hierdie voorstelle - wat, indien dit geïmplementeer sou word, van die onregte van die Stallard-doktrine ongedaan sou maak - het egter nie veel gekom nie. Terwyl politieke woelinge in blanke geleedere in die vroeë jare dertig baie van die blankes se aandag in beslag geneem het, en die land boonop in die greep van die wêreldwye depressie was, het swart verstedeliking sy gang gegaan.

3.4 DIE YOUNG-BARRETT-KOMITEE

Die groot depressie van 1929 tot 1933 het sy merk op die Suid-Afrikaanse samelewing gelaat. Baie blankes moes noodgedwonge 'n tuiste in die stede gaan soek. Intussen het ook die stroom swartmense na die stede alles behalwe afgeneem, en boonop is al hoe meer swart kinders ook in die "blanke" stede gebore. Die behuisingskrisis in swart woongebiede het al erger geword, en plakkerskampe het gegroei. As gevolg van die toenemende blanke aandrag om swart toegang tot "blanke" stede te beperk, het Hertzog se VP-regering op 2 Julie 1935 'n departementele komitee in die Departement van Naturellesake aangestel om in te gaan op die kwessie van verblyf van swartmense in stedelike gebiede.¹⁰⁸ Die lede van die komitee was mnr. J. Mould Young (voorsitter), wat vroeër agtereenvolgens die ampte beklee het van president van die Naturelle-appélhof van die Kaap en Vrystaat, hoofnaturellekommissaris van Natal, en hoofmagistraat van die Transkeigebied, en mnr. A.L. Barrett, hoofnaturellekommissaris vir die Kaap, vroeër direkteur van Naturelle-arbeid en hoofnaturellekommissaris vir die Witwatersrand.¹⁰⁹ Mnr. F. Rodseth was die sekretaris.¹¹⁰

Die Young-Barrett-komitee moes die regering adviseer oor welke vorm van wetgewing aangeneem moes word om (i) te sorg dat die getal swartmense in stedelike gebiede tot die arbeidsbehoefte van die gebied beperk bly; (ii) voorsiening te maak vir beheer oor die toegang van swartmense tot stedelike gebiede; en (iii) voorsiening te maak vir die onttrekking van oortollige swartmense uit stedelike gebiede.¹¹¹ Die komitee het op 15 Julie 1935 met sy werksaamhede begin. Hulle het gesit in 39 dorpe en stede in die vier provinsies, besoek afgelê by die lokasies by hierdie plekke en getuienis van 267 wit- en swartmense ingewin. Die meeste blanke getuies was voorsitters van munisipale Naturellesake-

komitees en munisipale amptenare, terwyl die meeste swart getuies lede van die Naturelle Adviesrade was. Statistiese data is ook ingesamel.¹¹²

Die Komitee het in hul verslag daarop gewys dat hulle spesifiek mense se mening getoets het in verband met die idee wat in die Stallard-verslag geformuleer is, dat munisipale lokasies bloot as 'n reservoir van swart arbeid beskou moes word, en dat arbeiders wat nie meer vir die blanke van nut was nie, na die reservate moes terugkeer. Hulle het bevind dat in die Kaapprovinsie hierdie uitgangspunt gerepudieer is, soms met verontwaardiging; dat in Natal die gevoel was dat die teorie baie gerieflik was, maar dat dit onregverdig was teenoor die swartmense. Ook in Transvaal en die Vrystaat was daar in al die stedelike gebiede swartmense wat nie anders as permanente inwoners beskou moes word nie, en oor die algemeen ook as sodanig aanvaar is.¹¹³ Mnr. Young en Barrett het dus met die Ekonomiese Naturellekommissie saamgestem dat 'n groot aantal swartmense permanente inwoners in "blanke" gebiede was, en dat dit dus in nasionale belang was dat die swart stedelike gebiede op hierdie grondslag georganiseer moes word. Om steeds swartmense in stedelike gebiede in diens te neem, maar hulle te behandel asof hulle nie daar behoort te wees nie, was immers onlogies en kortsigtig.¹¹⁴

In teenstelling met die Stallard-verslag wat onder meer beweer het dat die deurmekaarwonery op gelyke vlak van die verskillende rassegroepe in agterbuurtes nie geduld mag word nie, dat die bestaande toestande van die stadslewe die swartmense laat ontaard, dat stedelike gebiede die witman se skepping is, dat dié swartman wat nie onder blanke beheer is nie, (met ander woorde, werkloos is) 'n bron van gevaar en ontaarding is, en dat kleurdiskriminasie ten opsigte van stemreg op munisipale vlak slegs regverdig kan word deur te verklaar dat die swartman geen aandeel aan (dit wil sê ook geen permanente regte in) die stad mag hê nie, het mnr. Young en Barrett daarop gewys dat die swartmense van krotbuurte na beter woongebiede verskuif word, dat swartmense se teenwoordigheid in die stede nie meer rasseverhoudinge verder vertroebel nie en dat swartmense dus nie meer op grond daarvan uit die stede verban kon word nie; dat stappe gedoen moes word om maatskaplike toestande in die swart gebiede te verbeter; dat die swartman, deur sy arbeid te verkoop, ook 'n aandeel in die totstandkoming van stede gehad het, en dat die stede dus nie die uitsluitlike prestasie en besit van

die blanke is nie; dat nie net die swartman nie, maar ook lede van die ander bevolkingsgroepe negatief deur werkloosheid beïnvloed kan word; en dat daar groot getalle swartmense is wat wel as permanente stadsbewoners beskou moet word.¹¹⁵

Die Komitee was daarteen gekant dat die oorgrote persentasie swartmense in die "blanke" stede mans moes wees wat sonder 'n gesinslewe moes klaarkom, en boonop ook geen verblyfsekerheid geniet het nie. In plaas van op 'n massa tydelike werkers aangewese te wees, moes blankes sorg dat 'n stabiele en meer bekwame swart bevolking in die stede gevestig word.¹¹⁶ Die kommissielede het saamgestem dat dit onwenslik sou wees indien die arbeidsaanvraag die aanbod ver oorskry, maar die balans tussen aanbod en aanvraag wat ekonomies wenslik was, moes nie tot 'n verhewe beginsel verhef word nie.¹¹⁷ Bowendien was daar 'n toenemende vraag na arbeid, en die swartmense wat na die stede getrek het, het in hierdie vraag voorsien. Daar was dus geen buitengewone toestroming na die stede nie; natuurlike ekonomiese kragte was bloot aan die werk.¹¹⁸

Die Komitee het bevind dat die grondoorsaak vir die swak woontoestande daarin gesoek moes word dat die swart arbeiders só laag besoldig is, dat hulle dit nie kon bekostig om higiëniese woonkwartiere te huur nie, en dit het op sy beurt weer 'n finansiële las op die plaaslike owerhede geplaas wat sub-ekonomiese behuising moes verskaf.¹¹⁹ Mnr. Young en Barrett het gevolglik voorgestel dat die werkgewer primêr verantwoordelik gehou moes word om huisvesting aan sy werknemers te verskaf. Hierdie huisvesting moes voldoen aan die standaard wat deur die plaaslike munisipaliteit gestel word, en kon op die werkgewer se eiendom of op grond wat deur die munisipaliteit voorsien is, verskaf word.¹²⁰

Die swartmense wat voor die Komitee getuienis afgelê het, was dit almal eens dat die beste manier om die verstedelikingsproses te keer, was om geriewe in die platteland te verbeter; die swartman het in wese die platteland bo die stad verkies, maar hulle is deur magte buite hul beheer gedryf om 'n heenkome in die stedelike gebiede te gaan soek.¹²¹ Aangesien hulle in die stede aan beskaafde geriewe gewoond geraak het wat nie in die reservate beskikbaar was nie, wou dit voorkom of die verstedelikingsproses onomkeerbaar is. Tog was die getuies van mening dat indien grond en water beskikbaar was, daar diegene in die stede was

wat bereid sou wees om na die platteland terug te keer. Swartmense wat geen grondbesitregte in die platteland gehad het nie, sou egter vanselfsprekend 'n beter heenkome vir hulle en hul kinders in die stede gaan soek. Die Komitee het dus tot die gevolgtrekking gekom dat kunsmatige hindernisse uiteindelik nie ekonomiese magte sou keer nie, maar dat in 'n tyd van verandering soos wat teen die middel van die jare dertig ondervind is, meer goed as kwaad nogtans gedoen sou word deur die arbeidsvloei waar nodig weg te keer en waar moontlik te rig, ten einde groter armoede in die stede te voorkom.¹²²

Die Komitee het benadruk dat hulle nie ten gunste was van die uitsetting van die groot getalle swartmense wat geslagte lank reeds stedelinge was nie.¹²³ *Hierdie mense sou ook nie na die reservate terugkeer nie, hoe aantreklik die gebiede ook al gemaak word en hoe toestande aldaar ook al verbeter.* "Even if it were possible to accommodate them in the Reserves or in the areas which it is proposed to set aside under the land bill any attempt by way of penal sanctions to remove them to such Reserves or areas will lead to results which are bound to re-act to the detriment not only of the Native himself but to the well-being of the whole community."¹²⁴ Hierdie gevolgtrekking is van groot belang in die lig van die Tomlinson-kommissie se aanbevelings wat juis onder meer daarop gerig was om die reservate sodanig te ontwikkel dat die verstedelikingsproses omgekeer sou kon word.¹²⁵

Die Kommissielede het ook nie die daarstelling van stedelike gebiede binne die reservate as 'n oplossing beskou nie; trouens, dit is as ekonomies ongegrond verwerp. Sulke stede sou nie kon bestaan sonder een of ander vorm van nywerheidsontwikkeling of ander inkomstebronne nie, maar die Komitee kon geen getuienis inwin wat sulke moontlikhede bevestig het nie. Aangesien die swart bevolking in "blanke" stedelike gebiede sou toeneem ongeag of die reservate opgegradeer word al dan nie,¹²⁶ was die Komitee van mening dat goed beheerde landbounedersettings, onderverdeel in kleinhoewes, vir swartmense eerder binne redelike afstand (16-32 km) van die groot stede en industriële sentra tot stand gebring moes word. Kleinhoewe-eienaars sou oor eiendomsreg beskik, hul gesinne kon onderhou en ook geld verdien deur hul produkte in die stad te verkoop, en gesinslede wat in die stad gewerk het sou hul familiebande behou.¹²⁷ Die Departement van Naturellesake moes in be-

heer wees van die nedersettings. Hierdie nedersettings sou dien as 'n positiewe alternatief, met goeie langtermyngevolge, vir die verwydering van swartmense uit stede.¹²⁸

Hoewel die komitee hul bedenkinge uitgespreek het oor die toepassing van die beginsel waarvoor hul wetgewing moes aanbeveel, het hulle hul tog deur hul mandaat gebonde geag om aanbevelings vir 'n wysigingswet te maak wat daarop gemik was om die toegang van swartmense tot stedelike gebiede te beperk, en om dit aan die regering oor te laat om te beslis oor die gewig wat die bedenkinge verdien.¹²⁹ Onder sterk openbare druk waarna reeds verwys is, het die regering met die Wetsontwerp voortgegaan. Wysigingswet No. 46 van 1937 het bepalings tot die Naturrelle (Stadsgebiede) Wet (Wet 21 van 1923) gevoeg wat groter magte aan die owerheid gegee het. Aangesien munisipaliteite versuim het om teen swart verstedeliking op te tree, kon die regering nou deur middel van wetgewing ingryp, ook om "oortollige" swartmense te verwyder. Beperkings is geplaas op die aankoop van grond in "blanke" stede deur swartmense, daar is vir meer effektiewe segregasie voorsiening gemaak en werk kon nie langer aan "vreemde" swartmense verskaf word nie.¹³⁰

Die regering was dus voortaan in 'n beter posisie om die arbeidsaanbod met die aanvraag te korreleer. Dit is egter interessant om daarop te let dat die Wysigingswet daarvoor voorsiening gemaak het dat 'n swart persoon wat in 'n stedelike gebied gebore is of sy permanente verblyf daar gehad het, voortaan nie meer gelas kon word om die gebied te verlaat indien hy vir langer as veertien dae werkloos was nie. Voortaan het die owerheid meer simpatiek gestaan teenoor persone wat ooglopend gevestigde stedelinge was, en die verstedelikingsvraagstuk effens anders benader. Swartmense sou egter nie ongekwalifiseerd regte in "blanke" stede ontvang nie.¹³¹

Die Young-Barrett-verslag het 'n eerlike pleidooi gelewer vir die daarstel van 'n stabiele swart stedelike bevolking in die gemeenskaplike gebied, die positiewe aanbevelings van die Ekonomiese Naturellekommissie herbeklemtoon en die Stallard-doktrine ondubbelsinnig weerspreek.¹³² Mre. Young en Barrett was met hul insigte hul tyd vier of vyf dekades vooruit gewees. Dit wil egter voorkom of A.L. Barrett die brein agter die Verslag was, terwyl dit G. Mould Young se moeilike taak was om die

aanbevelings te probeer uitvoer. Hierin het laasgenoemde misluk, want die wysingswet van 1937 staan steeds in die teken van die Stallard-doktrine.¹³³ Gevolglik is instroming na en segregasie in die "blanke" stedelike gebiede uitgebrei en versterk.

Verder moet dit in gedagte gehou word dat minder as 'n jaar na die aanstelling van die Young-Barrett-komitee, die Naturelletrust en -grond Wet, Wet 18 van 1936, deur die Parlement aangeneem is. Hierdie wet het voorsiening gemaak vir die toevoeging van 'n addisionele ses miljoen hektaar grond tot die nege miljoen hektaar wat deur die Naturellen Grondwet van 1913 vir uitsluitlike gebruik deur swartmense gereserveer is. Ook in 1936 is die Naturelle-Verteenwoordigingswet, Wet 12 van 1936, aangeneem waardeur swart kiesers van Kaapland van die gemeenskaplike kieserslys verwyder is.¹³⁴ Territoriaal en polities het Suid-Afrika wetlik gesproke al hoe meer 'n land van segregasie, van verdeling geword, en dit terwyl veral ekonomiese magte die inwoners van die land - ongeag ras - al hoe meer afhanklik van mekaar gemaak het en al hoe meer swartmense inderdaad in die gemeenskaplike gebied benodig is om die land se nywerhede en ander bedrywe aan die gang te hou en uit te bou.

3.5 DIE THORNTON-KOMITEE

Nieteenstaande die groter bevoegdhede wat die 1937-wysigingswet aan die owerheid gegee het, het die getalle swartmense in en om "blanke" stede steeds aangegroei,¹³⁵ en die omstandighede in die woongebiede om die stede was so swak dat die regering op 21 Oktober 1938 'n komitee onder voorsitterskap van sir Edward Thornton¹³⁶ aangestel het om die administrasie van sodanige gebiede wat stedelik was, maar wat nie onder plaaslike owerheidsbeheer was nie, te ondersoek, veral met die oog op gesondheidsimplikasies. Die komitee sou dus uiteraard nie slegs op swart verstedeliking ingaan nie. Die ander lede van die Komitee was mnr. C.H. Sheard (ondervoorsitter), maj. M.G. Apthorp, mnr. A.C. van der Horst en mnr. H.N. van Aardt. Aangesien mnr. Van der Horst kort daarna ander opdragte gegee is, is hy deur ds. J.R. Albertyn vervang. Mnr. F.L. Penberthy was die sekretaris.¹³⁷ Die Thornton-komitee het hul eerste vergadering op 5 November 1938 in Pretoria gehou. 'n Sub-komitee is aangewys om inligting van magistrade en plaaslike

owerhede oral in die land in te win. Getuienis is van 388 geïdentifiseerde persone ingewin,¹³⁸ terwyl ander persone *in camera* getuienis afgelê het. Aangesien sekere aspekte van die ondersoek dringende aandag en optrede vereis het, is 97 tussentydse verslae¹³⁹ uitgebring.¹⁴⁰

Die komitee het in hul finale verslag bevind dat die meeste van die probleme wat met verstedeliking verband hou, te wyte was aan wat hulle onreëlmatige of ongereelde verstedeliking ("irregular urbanisation") genoem het, 'n konsep wat hulle omskryf het as "the settlement of any class of the community in or around urban areas in contravention or evasion of the law, or resulting in conditions arising which are not subject to proper control."¹⁴¹ Ten opsigte van swart verstedeliking, het die komitee bevind dat hoewel artikel 6 van Wet 21 van 1923 plakkerery verbied het, dit steeds voorkom, en dat dit nie altyd moontlik was om oortreders skuldig te laat bevind nie. Die prokureur-generaal van Transvaal het egter bepaal dat die Wet só geïnterpreteer kon word dat die *beskuldigde* moes bewys dat hy *bona fide* in diens is, en die komitee het aanbeveel dat die prokureurs-generaal in die ander provinsies hul Transvaalse eweknie se voorbeeld moes volg en soortgelyke riglyne aan staatsaanklaers stuur. So nie, moes die wet sodanig gewysig word om die verlangde doel te bereik.¹⁴²

Die res van die Thornton-verslag word hoofsaaklik daaraan gewy om 'n oorsig te gee van toestande in verskillende gebiede, en swart verstedeliking in veral buite-stedelike gebiede kom telkens ter sprake. Die aard van die ondersoek en kommentaar is egter nie van verdere wesenlike belang vir die doel van hierdie verslag nie. Daar word dus volstaan deur enkele verdere bevindinge en aanbevelings uit te lig, sake wat uiteraard ook, hoewel nie uitsluitlik, op swartmense in stedelike gebiede betrekking het nie: ongereelde of onreëlmatige verstedeliking vind hoofsaaklik plaas aangesien daar nie voldoende huisvesting beskikbaar is in die stedelike gebiede nie; openbare gesondheid word bedreig; meer geld vir ekonomiese en sub-ekonomiese behuising moet bewillig word; die Departement van Naturellesake behoort dit te oorweeg om die bepalinge in hoofstuk IV van die Naturelletrust- en Grond Wet (Wet 18 van 1936) landswyd toe te pas ten einde die samedromming van swart-

mense op plase teen te werk.¹⁴³ Toe die verslag op 23 November 1939 onderteken is, was die Tweede Wêreldoorlog reeds byna drie maande lank aan die gang en 'n nuwe era in die geskiedenis van swart verstedeliking was besig om te ontwikkel.

VOETNOTE: HOOFSTUK 3

1. REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Sentrale Statistiekdiens, *Suid-Afrikaanse statistieke 1982*, tabel 1.7.
2. J.H. LE ROUX en P.W. COETZER, *Die Nasionale Party 2*, p. 300; REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Presidentsraad, *Verslag van die Komitee vir Staatkundige Aangeleenthede van die Presidentsraad oor 'n verstedelikingstrategie vir die Republiek van Suid-Afrika (PR3/1985)*, p. 141.
3. T. KARIS en G.M. CARTER (reds.), *From protest to challenge. A documentary history of African politics in South Africa 1882-1914, 1: protest and hope 1882-1935*, pp. 63-64, 86-88.
4. PROVINSIE TRANSVAAL, *Rapport van die Plaselike Bestuur Kommissie (1921) (T.P. 1-1922)*, p. 6.
5. IGN, RGN: Lêers van die Afdeling Biografiese en Genealogiese Navorsing.
6. T.P. 1-1922, p. 6.
7. *Ibid.*, p. 8.
8. *Ibid.*, pp. 10-20.
9. *Ibid.*, p. 13.
10. *Ibid.*
11. *Ibid.*
12. *Ibid.*
13. SAB, A1, 123, lêer 3: Report of departmental committee appointed to enquire into and report upon the question of residence of Natives in urban areas and certain proposed amendments of the Native Urban Areas Act No. 21 of 1923, p. 4.

14. T.P. 1-1922, pp. 20-37.
15. *Ibid.*, pp. 38-65.
16. *Ibid.*, pp. 48-50.
17. *Ibid.*, pp. 50-53.
18. *Ibid.*, p. 100.
19. *Ibid.*
20. *Ibid.*
21. *Ibid.*, p. 55.
22. *Ibid.*, pp. 54-55.
23. *Ibid.*, p. 100.
24. *Ibid.*, p. 52.
25. *Ibid.*, p. 101.
26. *Ibid.*, p. 52.
27. *Ibid.*, p. 101.
28. *Ibid.*, p. 52.
29. *Ibid.*, p. 51.
30. *Ibid.*
31. *Ibid.*, p. 53.

32. *Ibid.*, p. 54. Die Kommissie het na Durban gereis om die stelsel waardeur sorghumbier daar aan swartmense verskaf word, te inspekteer en getuienis in te win. *Ibid.*, pp. 54-55.
33. *Ibid.*, p. 55.
34. *Ibid.*, p. 56.
35. *Cape Times*, 1923.02.08.
36. *Ibid.*
37. J.P.C. MOSTERT, *Die politieke, maatskaplike en ekonomiese implikasies van swart verstedeliking in Suid-Afrika, 1939-1948*, p. 42.
38. Kyk hoofstuk 6.
39. *Cape Times*, 1923.02.08.
40. *S.A.B.W. I*, p. 391.
41. MOSTERT, pp. 45, 47.
42. UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Hersiene wette van die Unie van Suid-Afrika IV: 1921-1924*, pp. 543-585.
43. MOSTERT, pp. 45-46.
44. *Ibid.*, p. 47.
45. Kyk byvoorbeeld T.R.H. DAVENPORT, *The triumph of Colonel Stallard: the transformation of the Natives (Urban Areas) Act between 1923 and 1937*, *Suid-Afrikaanse Historiese Joernaal* 2, Nov. 1970, pp. 77-80.
46. Soos wat die Afrikaner byvoorbeeld by geleentheid gedoen het.

47. UNIE VAN SUID-AFRIKA, Departement van Naturellesake, Verslag van die Naturelletwette-kommissie, 1946-48 (U.G. 28-1948), p. 6.
48. UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Wette van die Unie van Suid-Afrika 1930*, pp. 187, 189.
49. MOSTERT, p. 53.
50. Kyk DAVENPORT, pp. 89-96; N.J.J. OLIVIER, the presence and employment of blacks in urban areas of South Africa: a historical survey of legislation, *Acta Juridica*, 1984, pp. 4-7.
51. M. SAVAGE, The imposition of pass laws on the African population in South Africa 1916-1984, *African Affairs* 85 (339), April 1986, p. 194.
52. U.G. 28-1948, p. 4.
53. MOSTERT, p. 66.
54. *Ibid.*, p. 54.
55. UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Verslag van die Ekonomiese Naturellekommissie 1930-1932* (U.G. 22-1932), pp. 179, 245.
56. *Ibid.*, p. 1.
57. *Ibid.*, pp. 246-259.
58. *Ibid.*, pp. 260-264.
59. *Ibid.*, p. 5.
60. *Ibid.*, pp. 11-15.
61. *Ibid.*, p. 15.
62. *Ibid.*, p. 16.

63. Kyk *ibid.*, pp. 183-242.
64. *Ibid.*, pp. 16-17.
65. *Ibid.*, p. 17.
66. *Ibid.*, p. 18.
67. *Ibid.*, p. 217.
68. Kyk *ibid.*, pp. 18-32.
69. *Ibid.*, pp. 33.
70. *Ibid.*, p. 34.
71. *Ibid.*, p. 35.
72. Kyk *ibid.*, pp. 35-42.
73. Kyk *ibid.*, pp. 42-52.
74. *Ibid.*, p. 53.
75. *Ibid.*, p. 18.
76. *Ibid.*, p. 53.
77. Kyk *ibid.*, pp. 55-64.
78. *Ibid.*, p. 62.
79. Kyk *ibid.*, pp. 65-90.
80. Die syfers vir 1931 sluit slegs die inwoners van lokasies in; die 1921-syfers die hele gebied se inwoners. Indien swartmense wat in 1931 op blankes se eiendom gewoon het bygereken is, sou Kroonstad se swart bevolking 'n veel groter styging getoon het. *Ibid.*, p. 67.

81. *Ibid.*
82. *Ibid.*, p. 69.
83. Kyk *ibid.*, pp. 69-78.
84. *Ibid.*, p. 219.
85. *Ibid.*, p. 79.
86. *Ibid.*, pp. 225-226.
87. *Ibid.*, p. 79.
88. *Ibid.*, p. 89.
89. *Ibid.*, pp. 93-105.
90. *Ibid.*, pp. 105-107.
91. *Ibid.*, p. 107.
92. *Ibid.*, p. 108.
93. *Ibid.*, p. 109.
94. *Ibid.*
95. *Ibid.*, p. 110.
96. *Ibid.*, p. 115.
97. *Ibid.*
98. *Ibid.*, p. 117.
99. *Ibid.*, p. 118.

100. *Ibid.*
101. *Ibid.*, p. 241.
102. *Ibid.*, p. 242.
103. Kyk *ibid.*, pp. 126-153.
104. Kyk *ibid.*, pp. 155-166.
105. Kyk *ibid.*, pp. 167-178.
106. Kyk *ibid.*, pp. 181-242. Daar is reeds in die teks hierbo na adv. Lucas se standpunte verwys, waar dit van toepassing was.
107. Kyk *ibid.*, pp. 243-345.
108. U.G. 28-1948, p. 4.
109. SAB, A1, 123, lêer 3: Union of South African, Report of departmental committee appointed to enquire into and report upon the question of residence of Natives in urban areas and certain proposed amendments of the Native Urban Areas Act No. 21 of 1923 [hierna genoem die Young-Barrett-verslag], p. 1.
110. *Ibid.*, p. 28.
111. *Ibid.*, pp. 1-2.
112. *Ibid.*, pp. 2-3.
113. *Ibid.*, p. 8.
114. *Ibid.*, p. 9. Kyk ook U.G. 22-1932, p. 79.
115. Young-Barrett-verslag, pp. 9-12.
116. *Ibid.*, p. 13.

117. *Ibid.*, p. 14.
118. *Ibid.*, p. 15.
119. *Ibid.*, pp. 15-16.
120. *Ibid.*, p. 17.
121. *Ibid.*, pp. 22-23.
122. *Ibid.*, p. 23.
123. *Ibid.*, pp. 23-24.
124. *Ibid.*, p. 24.
125. Kyk hoofstuk 6.
126. Young-Barrett-verslag, p. 24.
127. *Ibid.*, p. 25.
128. *Ibid.*, p. 26.
129. U.G. 28-1948, p. 5.
130. Kyk UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Wette van die Unie van Suid-Afrika 1937*, pp. 663-729.
131. MOSTERT, p. 61.
132. DAVENPORT, p. 86.
133. *Ibid.*, p. 88.
134. Kyk S.M.M. LEKHELA, *An historical survey of Native land settlement in South Africa from 1902 to the passing of the Natives Trust and Land Act of 1936*, pp. 130-162.

135. U.G. 28-1948, p. 5.
136. Edward Newbury Thornton (10.6.1878-26.10.1946) was van 1932 tot 1938 sekretaris van Openbare Gesondheid en hoofgesondheidsbeampte van die Unie, verder ook lid van die Suid-Afrikaanse Mediese Raad en ere-professor in Openbare Gesondheid aan die Universiteit van die Witwatersrand. *S.A.B.W. III*, p. 805.
137. UNION OF SOUTH AFRICA, Department of Public Health, *Report of the committee to consider the administration of areas which are becoming urbanised but which are not under local government control 1938-39*, p. 1.
138. Kyk lys van name, *ibid.*, pp. 70-78.
139. 'n Lys van plekke waaroor hierdie verslae gehandel het, aard van die probleme wat ondersoek moes word en samevatting van die aanbevelings, word verstrek in *ibid.*, pp. 79-88.
140. *Ibid.*, p. 6.
141. *Ibid.*, p. 8.
142. *Ibid.*, p. 14.
143. *Ibid.*, p. 64.

HOOFSTUK 4

DIE FAGAN-KOMMISSIE

4.1 AANLOOP: DIE TWEDE WÊRELDOORLOG

Die aanstelling van die Fagan-kommissie in 1946 moet gesien word teen die agtergrond van dit wat in hoofstukke I tot III hierbo kortliks uiteengesit is, maar veral ook in die lig van die invloed wat die Tweede Wêreldoorlog op die verstedelikingsproses van swartmense gehad het. In die oorlogsdebat van 4 September 1939 is die eerste minister, genl. J.B.M. Hertzog, se neutraliteitsmosie met 80 stemme teenoor 67 verslaan en 'n amendement van sy adjunk, genl. J.C. Smuts, waarin onder meer voorgestel is dat die Unie sy bande met Duitsland verbreek, aanvaar.¹ Die Verenigde Party het geskeur en die meeste Hertzog-ondersteuners het met verloop van tyd weer 'n politieke tuiste in die Nasionale Party (later bekend as die Herenigde Nasionale Party of Volksparty, kortweg genoem HNP) gevind. Smuts, die nuwe eerste minister, het in sy hoedanigheid as minister van Verdediging en opperbevelhebber van die Suid-Afrikaanse gewapende magte die meeste van sy aandag aan die oorlog gewy.²

Afgesien van Smuts se pogings om die land se krygsmagte te herorganiseer en op te bou, het hy die uitbreiding van sekondêre nywerhede as 'n ander hoeksteen van sy oorlogspoging beskou. Staatsondernemings soos die Suid-Afrikaanse Yster- en Staalkorporasie en die Suid-Afrikaanse Spoorweë en Hawens het na die produksie van oorlogsmateriaal oorgeskakel, terwyl ook private nywerhede aangemoedig is om krygstuig te vervaardig. Weldra kon Suid-Afrika nie slegs in groot mate in sy eie krygsbehoeftes voorsien nie, maar is wapens en ammunisie ook aan ander lede van die Geallieerde Magte gelewer.³

Gedurende die oorlogsjare het die getal swart werknemers in die private nywerheidsektor heelwat vinniger toegeneem as in die vyf jaar wat die oorlog voorafgegaan het, en die swart verstedelikingsproses is gevolglik gestimuleer. As gevolg van die las wat die oorlog op die staatskas geplaas het, is intussen ook nie veel gedoen om grond wat kragtens Wet 18 van 1936 vir swartmense opsygesit is, aan te koop nie. Die stoot-

krag op die swart bevolking in die reservate het groter geword en so ook die trekkrag na die stede. Boonop is groot getalle swartmense gewerf om in 'n ondersteunende hoedanigheid in die gewapende magte diens te doen,⁴ maar hul soldy was so laag dat hul afhanklikes blykbaar in sommige gevalle genoodsaak was om in die stede 'n beter heenkome te gaan soek. In sommige gevalle is die poste van blankes wat gaan veg het, deur swartmense gevul. Die Tweede Wêreldoorlog kon dus as 'n impetus vir 'n versnelde verstedelikingsproses beskou word.⁵

4.1.1 *Die sosiaal-ekonomiese implikasies van versnelde swart verstedeliking*

Een van die gevolge van die versnelde verstedeliking van die jare veertig was die toenemende proses van ekonomiese integrasie. Waar daar in 1939 byvoorbeeld 135,6 swart werkers vir elke 100 blankes in die land se nywerhede was, was daar in 1948 189,6 swartmense vir elke 100 blankes.⁶ Die ekonomiese implikasies van swart verstedeliking het probleme in die arbeidsmark tot gevolg gehad, onder meer deurdad die blanke werker hom bedreig gevoel het.⁷ Swart werkers het op hoër lone aangedring en swart vakbonde het tot stand gekom om na die belange van hul lede om te sien.⁸ Die Nywerheidsversoeningwet van 1924 het die stigting van vakbonde vir verskillende bedrywe in die land gewettig, maar swartmense uitgesluit. In die praktyk het swart vakbonde wel tot stand gekom, maar hulle is nie deur die owerheid erken nie.⁹ Teen die einde van die Tweede Wêreldoorlog was daar in sewe van die grootste stede van die land (Johannesburg, Pretoria, Kaapstad, Port Elizabeth, Bloemfontein, Kimberley en Oos-Londen) reeds 119 swart vakbonde met 'n totale ledetal van ongeveer 158 000.¹⁰

Gedurende die oorlogsjare het die trekarbeidstelsel ernstiger afmetings as tevore begin aanneem, veral omdat talle swartmense onwettig uit die Britse protektorate na Suid-Afrika gekom het.¹¹ Binnelands het ongunstige plaasarbeidstoestande ook verstedeliking in die hand gewerk, iets wat reeds vóór die uitbreek van die oorlog begin het.¹² Swart verstedeliking het uiteraard naas ekonomiese ook maatskaplike implikasies gehad. Dié swartmense wat hulle voete in die stad kon vind, het uiteraard 'n veel hoër lewenstandaard as op die platteland geniet, maar nie alle nuwe aankomelinge kon in hul nuwe milieu die mas opkom nie. Die kwaai mededinging op die arbeidsmark het tot werkloosheid aanleiding

gegee, en boonop het die nuwe stedelinge nie altyd geweet hoe om hul geldsake te hanteer nie. Behuising was swak, gesondheidsdienste ontoereikend, gesinsverbokkeling het voorgekom en misdaad het ernstige afmetings aangeneem.¹³

Dit wil voorkom of die owerheid nie die implikasies van versnelde swart verstedeliking voorsien het nie, en bowendien ook nie veel gedoen het om die wantoestande wat byvoorbeeld rondom behuising ontstaan het, te hanteer nie. Die bestaande swart woongebiede was weldra oorvol en plakkersgebiede het rondom feitlik al die groot stede ontstaan. Vir baie blankes was die verdringing van blankes uit sekere woongebiede in byvoorbeeld Johannesburg, Kaapstad en Port Elizabeth, en die feit dat in sommige woongebiede verskillende rasse saam gewoon het, die mees ontstellende gevolge van swart verstedeliking.¹⁴

Die verstedelike swart bevolking van Suid-Afrika het in die jare 1936 tot 1946 met ongeveer 688 000 toegeneem.¹⁵ Dit is egter nie moontlik om vas te stel hoeveel van hierdie mense van die landelike gebiede na die stede getrek het nie, en hoeveel in die stede gebore is nie, want oorstroming kon in die praktyk nie beheer word nie en daar het geen verpligting op die swart stedelinge gerus om geboortes te registreer nie.¹⁶ Dit was veral die nuwe aankomelinge vanaf die plase, reservate en lande soos Suid-Rhodesië (tans Zimbabwe), Nyassaland (Malawi) en Portugees-Oos-Afrika (Mosambiek) wat die behuisingsnood verhoog het. Die instroming van swartmense het die nywerhede en myne gepas, want hierdie bedrywe was afhanklik van groot getalle ongeskoolde arbeiders. Swartmense wat in en om die stede grootgeword het, was ongeneë om uitputtende werk in die myne en fabriek te doen, en het gevolglik in baie gevalle eerder sonder werk gebly. Die werklose swartman het egter gewoonlik steeds 'n woonplek gehad, terwyl die nuwe aankomelinge op plakkerskampe aangewese was.¹⁷

Oor die algemeen kon munisipaliteite nie voorbly om in die behuisingsbehoefte te voorsien nie, en waar hulle dit nog enigszins kón doen, het die verbeterde behuisingstoestande as 'n sterk aansporing vir swartmense buite die stedelike gebiede gedien om na die stede te trek.¹⁸ Só het 'n bouse kringloop ontstaan. Die swart behuisingsprobleem het in die jaar ná die beëindiging van die Tweede Wêreldoorlog sy hoogtepunt

bereik, toe in 'n stadium 92 000 swart gesinne en 53 000 alleenlopende swart persone in Transvaal sonder huisvesting moes klaarkom. Die ooreenstemmende syfers vir die Kaapprovinsie, Natal en die Oranje-Vrystaat was 32 000 en 25 000, 18 000 en 20 000, en 10 000 en 7 000.¹⁹ Waar die behuisingstekort in 1943 ongeveer 125 000 wooneenhede beloop het,²⁰ het dit in 1947 op 154 185 wooneenhede te staan gekom, bo en behalwe 106 877 alleenlopende swart mans wat hostelverblyf nodig gehad het.²¹

Hoewel die staat in die lig van sy oorlogspoging nie soveel aan swart behuising kon bestee as wat onder ander omstandighede moontlik sou gewees het nie, het die owerheid tog swart behuising bly subsidieer en geld aan plaaslike owerhede geleen om binne hul onderskeie gebiede behuisingsprojekte aan te pak.²² Terwyl in die jare 1932 tot 1939 £1 107 989 in die vorm van staatslenings aan munisipaliteite uitgereik is, was die bedrag vir die jare 1940 tot 1945 £3 607 471.²³ Na die oorlog het boukoste skerp toegeneem tot 'n minimum van ongeveer £200 per wooneenheid, teenoor £120 per eenheid in sommige gevalle in 1939.²⁴ Hoewel daar reeds in 1940 vertoë van die kant van swart stedelinge gekom het dat hulle graag hul eie huise wou bou - aansienlik goedkoper as wat die staat dit kon voorsien - het die regering eers in 1945 bekend gemaak dat swartmense voortaan as ambagsmanne opgelei sou word ten einde hul in staat te stel om hul eie huise in die swart woongebiede te kan bou.²⁵ Werkreservering het dus jare lank verder bygedra tot die nood van swart stedelinge, en intussen het die swartmense in groot mate gewoond geraak daaraan dat die staat vir die verskaffing van huisvesting verantwoordelik is.

Aangesien die blanke boubedryfvakbonde die opleiding van swart ambagslui as 'n bedreiging vir die blanke ambagsman beskou het, het hulle die regering se inisiatief teengestaan. Die VP-regering het realisme bo politieke gewin gestel en voortgegaan met die opleidingsprogram vir swart ambagsmanne, maar die bouprojek self was nie so suksesvol as wat gehoop is nie.²⁶ Slegs 250 swartmense is opgelei, en hulle kon onmoontlik negentien huise per dag bou om die teikengetal van 7 000 wooneenhede per jaar te bereik. Die onbeheerste instroming van swartmense in die stede het bowendien die taak feitlik onmoontlik gemaak. Die nuwe swart ambagsman was uiteraard ook nog nie so bedrewe soos sy blanke eweknie met jare se ondervinding nie.²⁷ Die swart stedelike behui-

singsnood het een van die hooforsake van die stedelike swartman se maatskaplike probleme gebly.

4.1.2 Die Smit-komitee

Reeds tydens die oorlog het die regering toenemend bewus geword van die sosiaal-ekonomiese gevolge van swart verstedeliking en het pogings aangewend om die toestande die hoof te bied. Op 8 Augustus 1941 het die eerste minister, genl. Smuts, 'n interdepartementele komitee aangestel om die maatskaplike, ekonomiese en gesondheidstoestand van swartmense in stedelike gebiede te ondersoek. Die voorsitter van die komitee was mnr. Douglas L. Smit, sekretaris van Naturellesake. Uit sy eie departement is hy bygestaan deur mnr. A.L. Barrett, 'n voormalige hoofkommissaris van Naturellesake en vroeër lid van die Young-Barrett-komitee. Die ander komiteelede was die sekretaris van die Departement Volksgesondheid, dr. Peter Allan, dr. G.W. Gale, 'n assistent-gesondheidsbeampte van dieselfde departement, mnr. G.A.C. Kuschke (sekretaris van die Departement Volkswelsyn), dr. F. Brümmer ('n maatskaplike navorsingsbeampte van dieselfde departement), mnr. F. McGregor (voorsitter van die Loonraad), prof. I.S. Fourie, ('n ekonoom wat die Nasionale Bemerkingsraad verteenwoordig het), en P.G. Caudwell (Departement van Naturellesake) wat sekretaris van die komitee was.²⁸

Die komitee is opdrag gegee om "in te gaan op moontlike maniere, behalwe slegs loonverhogings, om die ekonomiese, maatskaplike en gesondheidstoestande van naturelle in stedelike gebiede te verbeter, om feite te vergelyk en om voorstelle wat in bostaande verband uitvoerbaar is, aan die regering voor te lê." Die komiteelede het al die vernaamste stede in die land besoek, asook 'n aantal kleiner dorpe. Twee honderd twee en sestig blankes en 154 swartmense is ondervra.²⁹

Op 9 Maart 1942 is 'n kort tussentydse verslag ingedien.³⁰ In hierdie tussentydse verslag het die komiteelede dit reeds duidelik gestel dat die eerste gevolgtrekking waartoe hulle geraak het, is dat hulle "geen middels ontdek het wat binne die perke van hierdie opdrag val en sowel uitvoerbaar as terselfdertyd onmiddellik toereikend is nie." Die komitee het verder diep onder die indruk gekom van "die armoede van die naturellegemeenskap en die allesbeherende [sic] nadelige invloed van dié armoede op hul hele maatskaplike lewe." Daar is bevind dat 'n

swartman in Johannesburg gemiddeld slegs £4.2s.6d. per maand verdien het. Indien sy vrou en kinders finansieel bygedra het en die gesin losies aan 'n loseerder verskaf het, was die gemiddelde inkomste per gesin £5.6s.8d. per maand. Ten einde die gesin van basiese huisvesting, kos en klere te voorsien, was egter *minstens* £7.10s.0d. per maand nodig.³¹

In die tussentydse verslag is aanbeveel dat die huurgeld vir huise en vir lig, water en gesondheidsdienste so laag as moontlik gehou moes word, waar moontlik selfs verlaag word. Wat vervoerkoste betref, was die komitee van mening dat dit *vanselfsprekend* is dat dit "teenoor die naturel onbillik is dat hy moet betaal om werk toe te ry van 'n plek af waar hy werklik verplig is om te woon; maar geeneen van die vervoerondernemings [spoorweë, munisipaliteite en private maatskappye] is gewillig om sy tarief te verminder nie." Die Smit-komitee het die hoop uitgespreek dat die Spoorweë die leiding sou neem om tariewe te verlaag, in die hoop dat die groter munisipaliteite met verloop van tyd die vervoerdienste van die private maatskappye sou oorneem en saam met hul bestaande diens aan swartmense teen 'n groter verlies sou bedryf.³²

Die komitee lede het voorgestel dat die swart vakverenigings administratief erken word: "Die doel is om voorlopige erkenning te verleen, om die verenigings onder 'n vorm van beheer te plaas, en om op 'n vroeë stadium in hul ontwikkeling, deur middel van simpatieke en behulp same behandeling, 'n verhouding van samewerking in plaas van vyandigheid en teenkanting te bewerkstellig." Aangesien die komitee van mening was dat die meer as 300 000 swart mynwerkers - wat vir 'n vasgestelde tydperk volgens aanvaarbare voorwaardes in diens was - goed gehuisves, goed gevoed en ook andersins liggaamlik goed versorg was, en die Kamer van Mynwese bowendien gekant was teen die erkenning van vakverenigings, is mynwerkers uitgesluit van die aanbeveling in verband met vakverenigings. In die tussentydse verslag word dit egter duidelik gestel dat "die ontwikkeling van die vakverenigingswese net so onvermydelik in Suid-Afrika is as wat dit in ander lande was. Om te weier om dit te erken is om bestaande onreg te vererger, aangesien die blanke werknemers deur gesamentlike optrede reeds baie hoë lone verkry het, terwyl die lone van die ongeorganiseerde naturelle-werknemers baie laag bly." Aangesien die meeste swart mynwerkers in die reservate en stamgebiede

gewerf is,³³ sou 'n beter vergoedingspakkot waarskynlik meegewerk het om lewensomstandighede in daardie gebiede te verbeter, en miskien selfs help voorkom het dat nog meer swartmense noodgedwonge 'n heenkome in die stede gaan seek het.

Die Komitee het sy besorgdheid uitgespreek oor die feit dat, veral aangesien ook die swart vrou in die stad gewoonlik noodgedwonge moes werk, baie kinders verwaarloos en ongedissiplineerd grootgeword het. Dit was noodsaaklik dat hierdie kinders moes skoolgaan, maar daar was nie genoeg fasiliteite nie. Verder het die Komitee onder meer aanbeveel dat meer maatskaplike werkers onder swart stedelinge moes gaan werk.³⁴

Op 8 Julie 1942 het die lede van die Smit-komitee hul hoofverslag (26 bladsye) onderteken.³⁵ Die komiteelede het daarop gewys dat armoede die wortel van die swartman se sosiaal maatskaplike probleme was. Hul le het ook gewys op die "wanverhouding wat voortspruit uit die verbreking van die familiebande, veral ten opsigte van naturelle in kampongs en munisipale tehuse, loseerders by private gesinne en huisbediendes in stedelike sentrums." Die verbrokkeling van die gesinslewe het die ganse swart gemeenskap bedreig. Hoewel swart mans toenemend hul gesinne na die stedelike gebiede gebring het, moes die vrou gewoonlik gaan werk. Boonop het gebiedsegregasie in sommige gevalle daartoe gelei dat die swartmense ver van hul werk en winkels moes bly.³⁶

Die Komitee het bevind dat daar "'n ontsettende mate van wanvoeding onder stedelike naturelle, jonk en oud," voorgekom het, en die "totale ekonomiese verlies weens siekte wat deur wan- en ondervoeding veroorsaak of vererger word, kan wel groter wees as die uitgawe wat nodig sou wees om dit te voorkom deur die voeding van die betrokke persone te subsidieer."³⁷ In die verslag word ook besorgdheid uitgespreek oor gesondheids- en geneeskundige toestande in die swart stedelike gebiede, veral die swak higiëne. Hierdie probleem het op sy beurt weer met die swak woontoestande en ontoereikende watervoorraad saamgehang.³⁸ Talle aanbevelings om die toestande die hoof te bied, is gemaak.³⁹ Wat die behuisingsnood betref, het die Komitee onder meer voorgestel dat 'n navorsingstak vir swart behuising ingestel moes word, verbonde aan die Sentrale Woningsraad, ten einde ondersoek in te stel na boumetodes en

die gebruik van materiaal wat tot die goedkoper oprigting van huise sou lei.⁴⁰ Daar is daarop gewys dat die swartman graag so na as moontlik aan sy werk wou woon, maar dat die Naturelle (Stadsgebiede) Wet (Wet 21 van 1923) hom in dié opsig aan bande gelê het. Volgens genoemde Wet moes die plaaslike owerhede aan die stedelike swartmense huise verskaf in swart dorpe of lokasies, maar sodanige huisvesting was nie altyd beskikbaar nie, en dus moes hy elders 'n heenkome gaan soek. Bowendien kon die swartman nie vir hom 'n huis bou waar hy wou nie. Volgens die Smit-komitee was dit dus dringend noodsaaklik dat munisipale behuising-skemas bespoedig sal word. Hulle was ook van mening dat die Bloemfonteinstelsel of -bhuising-skema, waarvolgens aan swartmense geld geleen is om self 'n huis te bou - 'n huis wat weliswaar nie heeltemal aan die munisipale standarde voldoen nie, maar ruimer en goedkoper is - ontwikkel kon word, "nie om die munisipale behuising-skemas te vervang nie, maar om hulle aan te vul en sodoende die verskaffing van huise vir naturelle te bespoedig." Dit was bowendien baie belangrik dat die swartman belang in sy huis sal hê.⁴¹

Heeltemal tereg het die Komitee aangedui dat die wortel van die swart behuising-probleem geleë was in die feit dat swart arbeiders oor die algemeen nie 'n ekonomiese loon ontvang nie, en solank dit die geval was, die owerheid hierdie mense se behuising sou moes subsidieer.⁴² Boonop moes in gedagte gehou word dat goeie woontoestande nie slegs in belang van die swartmense was nie, maar vir alle inwoners van die land. Die swartmense het immers onder meer in die fabriek, myne en huise van die plankes gewerk, selfs blankes se kinders opgepas.⁴³ Waar feitlik al die geskoolde werk aan lokasiebehuising-skemas in die groter stede tot in daardie stadium deur blankes gedoen is, het die Komitee voorgestel dat swart ambagsmanne eerder hierdie werk moes doen. Nie slegs sou werkseleentheid vir geskooldes op hierdie wyse geskep word nie, maar huise sou ook goedkoper gebou kon word, wat op sy beurt weer laer huur sou beteken.⁴⁴

Die Smit-komitee se aanbevelings ten opsigte van paswette is van groot belang. Reeds in 1920 het die Interdepartementele Komitee vir Paswette aanbeveel dat dié wette vereenvoudig moes word, en in 1939 het mnr. J. Mould Young in 'n verslag voorgestel dat die bestaande paswette herroep en 'n vereenvoudigde vorm van registrasie vir identifikasiedoeleindes

aangeneem moes word. Die Smit-komitee het egter bevind dat daar intussen geen verligting wat betref die paswette toegestaan is nie; trouens, dat die las op die swart bevolking eerder swaarder geword het.⁴⁵ In die dekade 1930 tot 1940 het die getal skuldigbevindings aan paswetoortredings in Transvaal met meer as honderd persent toegeneem. In die drie jaar 1939 tot 1941 is 348 907 swartmense in Transvaal, die Vrystaat en Natal weens paswetoortredings in hegtenis geneem,⁴⁶ en hiervan is 318 858 skuldig bevind. Tereg het die komitee daarop gewys dat die land 'n geweldige prys ten aansien van die paswette moes betaal, "want afgesien van die werklike administrasiekoste is daar die groot verlies aan arbeidskragte weens aanhouding gedurende inhegtenisneming en gevangenskap." Die veroordeelde swartman kon immers selde die boete betaal wat hom opgelê is, en moes dus tronk toe gaan. Daar is verder op gewys dat die "voortdurende en tergende inmenging met die vryheid en beweging van naturelle 'n brandende gevoel van onreg en gegriefdheid [veroorzaak] wat 'n ontstemmende uitwerking op die naturellebevolking as 'n geheel het", en dat 'n groot aantal swartmense op 'n vroeë leeftyd met tronke kennis maak as gevolg van tegniese oortredings. Die Komitee was van mening dat die aandklokregulasies vir die huidige nog toegepas moes word, maar slegs sê tussen 23h00 en 04h00, sodat dit die mins moontlike ongerief vir die swart bevolking veroorsaak het. Daar moes ook nog voortgegaan word met die registrasie van dienskontrakte in industriële en myngebiede, maar paswette moes afgeskaf word.⁴⁷

Smuts was nie haastig om die realistiese voorstelle van die Smit-komitee te implementeer nie; trouens, daar is eerder op bestaande wetgewing teruggeval om die sosiaal-ekonomiese probleme van die swart stedeling enigszins te probeer verlig.⁴⁸ Wat die passtelsel betref, is reeds in 1940 begin om meer stedelike swartmense van paswetverpligtinge vry te stel en in Mei 1942 is spesifieke verslappingsmaatreëls aangekondig. Vanaf 1940 tot 1946 is ongeveer 26 000 vrystellings bekragtig, en in 1947 'n verdere 13 678.⁴⁹

4.1.3 Die politieke implikasies van versnelde swart verstedeliking

Sedert sy stigting in 1912 het die African National Congress (ANC) hom daarvoor beywer om die lot van die swartman in Suid-Afrika te verlig. Vir bykans vyftig jaar wou hulle hul ideale op vreedsame wyse verwesen-

lik. Gedurende die Tweede Wêreldoorlog het die organisasie 'n oplewing getoon en in 1943 is die ANC Youth League tot stand gebring. Laasgenoemde het die leiers van die ANC tot nuwe taktiek en meer kragdadige optrede aangespoor en terselfdertyd militante nasionalisme onder die swart bevolking aangewakker. Die al groter wordende swart stedelike bevolking was 'n belangrike ANC-teikengroep, en dit het verreikende politieke implikasies vir die hele Suid-Afrika ingehou.⁵⁰

Swart verstedeliking het ook gevolge vir die blanke politiek ingehou. Die toestroming van duisende swartmense na die stede het 'n ingrypende invloed op alle aspekte van die verhouding tussen wit en swart gehad, en 'n nuwe rassesituasie het ontstaan. Reeds kort na die uitbreek van die Tweede Wêreldoorlog het genl. Smuts by implikasie verklaar dat die segregasiebeleid ten opsigte van die stede misluk het. Ondersteuners van die HNP het al hoe meer na die apartheidsdogma opgesien as 'n oplossing vir die land se rasseprobleme, veral die gevaar van assimilasië tussen wit en swart in die stede.⁵¹

Die blanke stedeling kon nie anders as om deeglik kennis te neem van die plakkersdorpe wat buite beheer rondom veral metropolitaanse gebiede gegroei het nie. Pretoria het in 'n stadium 'n duisend nuwe aankomelinge elke maand weggewys, van wie talle huisvesting in die plakkersdorpe rondom die stad gevind het.⁵² In die gebiede oos van Pretoria het daar volgens 'n opname van die Departement van Naturellesake in 1952, meer as 63 000 plakkers gewoon en aan die westekant van die stad ongeveer 17 000.⁵³

Die Tweede Wêreldoorlog het ook in ander sentra tot grootskaalse oorbewoning gelei. Teen 1947 was ongeveer 70 000 swartmense byvoorbeeld in die Alexandra-woonbuurt in Johannesburg in sak- en kartonpondokke saamgehoek in 'n gebied wat net oor die een vierkante kilometer beslaan het.⁵⁴ In die beheerde plakkerskampe Moroka en Jabavu buite Johannesburg het meer as 50 000 swartmense gewoon.⁵⁵ In die Kaapse Skiereiland het die behuisingsituasie ook sorg gebaar. Duisende swartmense is soontoe gelok deur die oprigting van nuwe fabriëke en die betreklik hoë lone wat betaal is.⁵⁶ Veral in Langa was woontoestande uiters swak, maar daar, en ook in ander woongebiede in die Skiereiland en die Bolland, het die regering met verloop van tyd projekte aangepak om die

nood te verlig.⁵⁷ In Durban het plekke soos Cato Manor gegroei en het 67 000 swartmense teen 1948 oor geen voldoende huisvesting in en om Durban beskik nie. Boonop wil dit voorkom of die stadsraad so oorweldig was deur die vraagstuk, dat hulle in die praktyk nie veel omtrent die saak gedoen het nie.⁵⁸

Die swart stedelike bevolking van Suid-Afrika het volgens sensusgegevens gestyg van 587 000 in 1921 tot 1 141 642 in 1936 en 1 794 212 in 1946. Laasgenoemde syfer sluit die ongeveer 109 000 swartmense in wat in plakkerskampe gewoon het. Daarenteen het die blanke stedelike bevolking gegroei van 847 508 in 1921 tot 1 307 386 in 1936 en 1 719 338 in 1946.⁵⁹ Die totale getal swartmense in stedelike gebiede het die getal blanke stedelinge dus teen ongeveer 1946 verbygesteek. Dit moet aanvaar word dat by die sensusgegevens vir swartmense, daar telkens 'n ondertelling was. Veral nadat strenger instromingsbeheermaatreëls vanaf 1951 ingestel is, het die ondertellings toegeneem.

Die politieke gevolge van die versnelde swart verstedelikingsproses het nie lank uitgebly nie. Veral vir baie Afrikaners wou dit voorkom of die Smuts-regering die politieke implikasies geïgnoreer het, en die eerste minister en sy minister van Naturellesake, maj. Piet van der Byl, het in opposisiekoerante hewig onder skoot gekom.⁶⁰ Swart agitاسie om die afskaffing van wetgewing wat hul bewegingsvryheid in die stede aan bande gelê het en agitاسie vir politieke regte op plaaslike vlak het blankes polities meer bewus gemaak van swart verstedeliking.⁶¹

Byna 80 000 swartmense het in 'n nie-vegtende hoedanigheid saam met die Suid-Afrikaanse gewapende magte aan die Tweede Wêreldoorlog deelgeneem. Van hulle het ongeveer 500 in diens gesterf.⁶² Die terugkeer van duisende swart soldate het as stimulus vir politieke ontwaking onder swartmense gedien. Tydens die oorlog het hulle saam met blankes teen 'n gemeenskaplike vyand gestry, en by hul terugkeer het hulle verwag dat hul voortaan billiker behandel sou word. Hierin is hulle egter teleurgestel.⁶³

Die NP het swart verstedeliking en die potensiële gevare wat dit vir die blanke ingehou het vir politieke doeleindes aangewend. By elke moontlike geleentheid is die regering aangeval omdat hy 'n laissez-

faire-beleid ten opsigte van die instroming van swartmense sou gevolg het.⁶⁴ Die Smuts-regering was egter deeglik bewus van die probleem. Die gedagte het toenemend gegroei by die opposisie dat die stroom swartmense na die stad gekeer en selfs omgekeer moes word, en terselfdertyd het die regering van destyds toenemend besef dat die bestaande wetgewing nie 'n antwoord gebied het op die verstedelikingsprobleem en die wantoestande wat daarmee gepaard gegaan het nie. Selfs die aanvaarding van Wet 25 van 1945 het nie die probleem opgelos nie. Hierdie Wet, die Naturelle (Stadsgebiede) Konsolidasiewet, het op 1 Junie 1945 van krag geword en het onder meer daarvoor voorsiening gemaak dat alle vorige wetgewing vir verbeterde woontoestande en administrasie van swartmense in of naby stadsgebiede gekonsolideer word, asook vir die registrasie van en beter beheer oor dienskontrakte met swartmense, reël-lings vir die toegang van swartmense tot stedelike gebiede en ten opsigte van hul verblyf aldaar, en vir die vrystelling van bruinmense van paswette. Ooreenkomstig Artikel 9 kon die owerheid vir die eerste keer teen enige persoon (ook blankes) optree wat sonder toestemming huisvesting aan 'n swart persoon verskaf. Artikel 10 het weer bepaal dat geen swart Suid-Afrikaner langer as 72 uur in 'n voorgeskrewe gebied aanwesig kon wees nie, tensy hy of sy vanaf geboorte onafgebroke daar gebly het, ononderbroke vir tien jaar vir een werkgewer of vyftien jaar vir meerdere werkgewers in die betrokke stedelike gebied gewerk het, toestemming van 'n arbeidsbeampte ontvang het om daar te wees of 'n trekwerker was. Die vrou, ongetroude dogters en afhanklike seuns van 'n swart man wat aan die vereistes van Artikel 10 voldoen het, kon ook binne die voorgeskrewe gebied bly.⁶⁵

Hoewel Artikel 10 primêr daarop gemik was om instromingsbeheer toe te pas, is nogtans onder streng voorwaardes permanente verblyfreg in sogenaamde blanke gebiede aan swartmense gegee, iets wat na 1948 die implementering van die NP se apartheidsbeleid bemoeilik het. Groot getalle afhanklikes het egter ná die aanvaarding van die Wet na die stede gestroom, en alle kinders wat daarna in die stede gebore is, het outomaties as permanente inwoners gekwalifiseer.⁶⁶ Artikel 12 van die Wet het die binnekoms van vreemde swartmense in die stede beheer, en Artikel 15 het voorkom dat swartmense net buite die stadsgrense plak, van waar hulle dan makliker die stede kon binnekom.⁶⁷

Die HNP het nie juis besware teen die wet gehad nie, behalwe dat dit na hul mening nie streng genoeg instromingsbeheermaatreëls gotrof het nie.⁶⁸ Die Naturelle Verteenwoordigende Raad het egter sy diepe teleurstelling uitgespreek, en voorgestel dat al die wette wat op stedelike swartmense betrekking het, eerder sodanig hersien moes word dat dit sou ooreenstem met die veranderde omstandighede.⁶⁹ Van hierdie realistiese versoek het egter niks gekom nie.

Die feit dat die toepassing van die wet dikwels agterweë gebly het, het daartoe bygedra om die verstedelikingsprobleem te vergroot. Genl. Smuts - wat 'n baie realistiese, hoewel partypolities gesproke gevaarlike, standpunt ten opsigte van swart verstedeliking gehuldig het - het egter reeds in 1942 ten opsigte van swart verstedeliking erken: "Segregation tried to stop it. It has, however, not stopped it in the least. The process has been accelerated. You might as well try to sweep the ocean back with a broom."⁷⁰ Soos wat Suid-Afrika van 'n landbou-mynbouland na 'n landbou-mynbou-nywerheidsland ontwikkel het - iets wat in die eerste plek die blanke tot voordeel gestrek het - het die behoefte aan swart arbeid in die nywerheidsgebiede al groter geword. Boonop kon die swart reservate nie 'n lewenstog aan al hul inwoners bied nie. Simkins beraam dat die reservate sedert 1918 nooit meer as 'n derde van hulle bevolking kon dra nie en dat dié syfer daarna steeds gedaal het.⁷¹ In die meeste gevalle het swartmense geen ander keuse gehad as om die reservate te verlaat nie.⁷²

Die Smuts-regering het besef dat die passtelsel aan gebreke mank gaan, maar kon nie daarin slaag om dit uit te stryk nie.⁷³ In Mei 1942 is weliswaar 'n verslapping in die paswette aangekondig, maar toe het misdaad toegeneem en tronke was voller as ooit tevore.⁷⁴ Dat swartmense rede gehad het om verontreg te voel, was duidelik; enige eise van hul kant om hul lot te verlig is egter deur baie blankes as 'n bedreiging vir hulself beskou, 'n gevoel wat versterk is wanneer swartmense soms uit desperaatheid tot stakings oorgegaan het.⁷⁵ Aandrang op hoër lone was in die meeste gevalle die rede vir stakings. Die mynwerkerstaking van 12 tot 16 Augustus 1946, waaraan tussen 60 000 en 70 000 swart mynwerkers deelgeneem het, het miskien die grootste hydrae gelewer om by 'n groot deel van die blanke kieserskorps die idee te laat posvat dat die regering nie in staat was om orde op die arbeidsterrein te handhaaf nie.⁷⁶

Anders as wat opposisiekoerante beweer het, het die VP-regering wel gedurende en kort na afloop van die Tweede Wêreldoorlog pogings aangewend om die swart stroom na die stede te beperk en selfs terugvloei na die reservate te bewerkstellig. Die pogings om die lewenstoestand in die reservate te verbeter was egter nie suksesvol nie.⁷⁷ Ten einde oplossings vir die rassevraagstuk te vind, het die regering verskeie ondersoeke laat loods, byvoorbeeld deur die Smit-komitee (1941-1942) waarna daar in die vorige onderafdeling reeds verwys is, die Naturellesake-kommissie wat ondersoek moes doen na die onbeheerde toestroming van swartmense in Johannesburg en die plakkerskampe om die stad (1947) en die Broome-kommissie wat die maatskaplike toestande waaronder swartmense in Durban geleef het, moes ondersoek (1947-1948). Dit was egter duidelik dat die swart verstedelikingsprobleem op nasionale vlak ondersoek moes word, en dit het aanleiding gegee tot die aanstelling van die Fagan-kommissie.⁷⁸

4.2 DIE AANSTELLING, WERKSAAMHEDE, BEVINDINGE EN AANBEVELINGS VAN DIE FAGAN-KOMMISSIE

Die aanstelling van die sogenaamde Naturellesake-kommissie op 16 Augustus 1946 moet teen bogenoemde agtergrond gesien word. Die Tweede Wêreldoorlog was verby en die regering moes dringend aandag skenk aan die verstedelikingsprobleem van swartmense. Dit was lank reeds duidelik dat die onbeplande verstedeliking geweldige maatskaplike en ander implikasies gehad het en dat die sienswyses oor die saak uitgediend geraak het.

As voorsitter van die Kommissie is aangestel regter Henry Allan Fagan (4.4.1889-6.12.1963), 'n veelsydige persoon wat net so bedrewe was as advokaat as Afrikaanse dramaturg. In 1933 het hy 'n NP-Volksraadslid geword, kort daarna gehelp met die totstandkoming van die VP, en sedert 1938 die kiesafdeling Stellenbosch vir laasgenoemde party verteenwoordig. In dieselfde jaar het hy minister van Naturellesake, Onderwys en Welsyn geword. In 1939 het hy hom by sy eerste minister, Hertzog, geskaar in die oorlogsdebat en saam met hom in opposisie gegaan. In 1943 het hy 'n plek op die Kaapse regbank aanvaar. Vanaf 1957 tot 1959 was hy hoofregter en in 1962 het hy 'n VP-senator geword.⁷⁹

Die ander lede van die Kommissie was mnr. Harold Pringle Smit, Alexander Simpson Welsh, Arthur Lutley Barrett - wat in 1935 saam met J. Mould Young in die departementele komitee gedien het wat die verblyf van swartmense in stedelike gebiede ondersoek het⁸⁰ - en Adriaan Eksteen von Maltitz. Mnr. Smit is deur ander werksaamhede verhinder om die benoeming te aanvaar, en mnr. Thomas John Chester is in sy plek aangestel. Laasgenoemde het in Maart 1947 ernstig siek geword en is in Desember 1947 oorlede. Mnr. S.J. Parsons, 'n amptenaar van die Departement van Naturellesake, was die sekretaris van die Kommissie.⁸¹

Die Kommissie se opdrag was wyd genoeg om die belangrikste aspekte van swart verstedeliking en verwante probleme te ondersoek. Die kommissie-lede moes ondersoek doen na en verslag doen oor (a) die werking van die wette van krag in die Unie wat betrekking het op Naturelle in of naby stedelike gebiede en in gebiede waar Naturelle vir ander nywerheidsdoeleindes as vir mynbou vergader is; (b) die werking van die Naturellepaswette en enige ander wette wat vereis dat Naturelle identifikasiedokumente moet toon; (c) die indiënsneming in myne en ander nywerhede van trekarbeiders; die ekonomiese en sosiale uitwerking daarvan op die lewenswyse van die betrokke mense; en die toekomstige beleid wat in dié verband gevolg moet word." Verder moes hulle wetgewing opstel wat nodig sou wees om uitvoering te gee aan hul aanbevelings.⁸²

Die Fagan-kommissie het die mees diepgaande verslag oor die onderwerpe van sy opdrag ingedien wat tot op daardie tydstip gedoen is. Tussen 4 September 1946 en 21 Maart 1947 is 67 openbare sittings oral deur die land gehou en aan 715 individue en segsmanne van instansies is die geleentheid gebied om getuienis voor die Kommissie te lewer.

Daaronder was wyduiteenlopende standpunte van byvoorbeeld Adviserende Naturellekomitees, afdelingsrade, munisipaliteite, verskeie vakbonde, die ANC, die Suid-Afrikaanse Kommunistiese Party (SAKP), die Federasie van Afrikaanse Kultuurverenigings (FAK), die kultuurrade van Pretoria en Johannesburg, boereverenigings, vroueverenigings, die Suid-Afrikaanse Instituut vir Rasseverhoudinge en talle kerke. Daar was 'n groot aantal swartmense onder diegene wat getuienis gelewer het. 'n Vraelys is verder gebruik om inligting in te win en 'n groot getal munisipale lokasies, plakkerskampe, kampongs en inrigtings is ter plaatse besoek.⁸³

Die kommissie gelede het hul verslag op 19 Februarie 1948 onderteken. In gepubliseerde vorm bestaan die Afrikaanse weergawe uit 50 bladsye, plus sewe bylaes van 34 bladsye. Die verslag is in vier dele verdeel.

4.2.1 *Die werking van die wette van krag in die Unie wat betrekking het op Naturelle in of naby stedelike gebiede en in gebiede waar Naturelle vir ander nywerheidsdoeleindes as vir mynbou vergader is*⁸⁴

Die Kommissie het begin deur 'n kort historiese oorsig te gee van die wetgewing wat op swartmense in stedelike gebiede betrekking het.⁸⁵ Hulle het dadelik besef dat die hantering van die probleme rakende die stroom van arbeiders na die "blanke" stede, en die gevolge daarvan, nie op 'n plaaslike grondslag deur plaaslike owerhede moes plaasvind nie; dat deur bloot die instroming van swartmense binne hulle betrokke munisipale grense in meerdere of mindere mate te reguleer of te beperk, die plaaslike owerhede bygedra het tot ernstige oorbewoning in sulke gebiede terwyl daar duisende mense in nog hagliker omstandighede in plakkersgebiede rondom stedelike gebiede saamgedrom het. Die sentrale owerheid sou dringend omvattende en gekoördineerde optrede in werking moes stel om die probleem op 'n nasionale grondslag te hanteer.⁸⁶

Die Fagan-kommissie het aangedui dat hoewel die populêre opvatting was dat die swart deel van die Suid-Afrikaanse bevolking vinniger vermeerder as die ander bevolkingsgroepe, die groei in daardie stadium in werklikheid proporsioneel feitlik dieselfde was. In 1904 was daar byvoorbeeld 3 491 056 swartmense in die Unie uit 'n totale bevolking van 5 175 824; dit wil sê 67,45 % van die bevolking was swart. Teen 1936 het die swart bevolking weliswaar tot 6 596 689 toegeneem, maar het steeds ongeveer twee derdes (68,79 %) van die totale bevolking van 9 589 898 uitgemaak. Volgens die amptelike sensusgegevens van 1946 het die swart bevolking as persentasie van die totale bevolking effens gedaal sedert die vorige sensus, naamlik 68,52 %, oftewel 7 805 592 uit die totaal van 11 392 026. Van 1936 af het die totale bevolking in daardie stadium dus met 18,79 % toegeneem en die swart bevolking met 18,32 %.⁸⁷ Die reële groeikoers van die swart bevolking het egter wel in die na-oorlogse jare sterk gestyg en die persentasieverhouding van swartmense as deel van die totale bevolking het ook progressief toege-

neem. In 1951 was die swart bevolking ongeveer 8 560 000 (67,6 %) uit die totale bevolking van 12 671 000, in 1960 was hulle 10 928 000 (68,3 %) uit 16 003 000; in 1970 15 340 000 (70,4 %) uit 21 794 000 en in 1980 16 924 000 (68 %) uit 24 886 000.⁸⁸

Deur die sensussyfers van 1904, 1911, 1921, 1936 en 1946 met mekaar te vergelyk, het die kommissie gelede tot die gevolgtrekking gekom dat swartmense 'n baie groter proporsie van die nie-stedelike bevolking uitmaak; dat in die tydperk 1904 tot 1911 daar relatief gesproke nie grootskaalse verstedeliking van blankes plaasgevind het nie, maar wel 'n verskuiwing van swart- en ander mense; dat blanke verstedeliking kort na 1911 begin het en in daardie stadium steeds voortgeduur het; dat die swart, bruin en Asiër bevolkingsgroepe nie juis noemenswaardig in die tydperk 1911 tot 1921 verstedelik het nie, maar dat noemenswaardige verstedeliking by hulle iewers tussen 1921 en 1936 begin het; dat daar in die stedelike gebiede sowel 'n reële as 'n proporsionele vermeerdering in die getal swartmense relatief tot die getal witmense was, maar dat 'n veel kleiner persentasie swart- as witmense die platteland verlaat het. In die jare 1921 tot 1946 het die persentasie blankes op die platteland byvoorbeeld van 44,22 % tot 27,54 % verminder, terwyl die persentasie swartmense op die platteland in dieselfde periode van 87,5 % tot 77,01 % verminder het.⁸⁹

Die blanke bevolking van Suid-Afrika het dus vroeër begin verstedelik, maar ook die swart bevolking was toenemend besig om te migreer van die "geskeduleerde gebiede" (volgens Wet 27 van 1913) en "oopgestelde gebiede" (volgens Wet 18 van 1936) na die sogenaamde blanke gebiede.⁹⁰ Tot in die jare twintig het oorbevolking van die platteland vinniger toegeneem as wat industrialisasie in die stede plaasgevind het. Blankes het in groot getalle in die stede 'n heenkome gaan soek, maar voorlopig was ook daar nie genoeg werksgeleenthede nie en die armblankevraagstuk het ernstige afmetings aangeneem. Sedert 1921 het soveel nuwe nywerhede tot stand gekom dat die nuwe blanke stedelinge almal in die arbeidsmark opgeneem kon word. Werksgeleenthede is toe ook vir swartmense geskep wat as stimulus vir swart verstedeliking gedien het. Die Kommissie het dit duidelik gestel dat "in Suid-Afrika se nywerhede blank en nie-blank nie in mekaar se pad staan nie maar mekaar aanvul."⁹¹

Die swartmense wat in reservate gewoon het, het 'n laer lewensstandaard as die plattelandse blankes gehad en kon dus langer die druk van oorbevolking weerstaan. Boonop het die trekarbeidstelsel die verstedelingsproses verder vertraag.⁹² Die Kommissie het dit egter onomwonde gestel dat die verskynsel van migrasie na stede namate die landbou minder mense kan dra en nywerheidsontwikkeling beter lewensomstandighede vir mense moontlik maak, universeel en onontkombaar is.⁹³

Die Fagan-kommissie het bevind dat ten spyte van die feit dat tussen 1936 en die uitbreek van die Tweede Wêreldoorlog 1 383 308 ha grond deur die Naturelle-Trust aangekoop is, aankope wat tydens die oorlog opgeskort is maar in 1946 weer begin is, daar - behalwe in die Vrystaat - 'n geleidelike verskuiwing uit die swart gebiede na "blanke" gebiede plaasgevind het. In 1936 was daar in al die swart gebiede van die land saam 2 962 397 (44,91 %) lede van die swart bevolkingsgroep en 3 634 292 (55,09 %) in die res van die land, terwyl die syfers in 1946 onderskeidelik 3 106 000 (39,79 %) en 4 699 592 (60,21 %) was. Swartmense het egter nie net na die stede getrek nie, want die swart bevolking op die platteland, in sogenaamde blanke gebiede het in die jare 1936 tot 1946 met 412 730 (oftewel 16,5 %) vermeerder - van 2 492 650 tot 2 905 380, terwyl die getal blankes op die platteland met 43 119 verminder het - van 696 471 tot 653 352.⁹⁴

In 1936 was die verhouding wit:swart in stedelike gebiede 1 307 386: 1 141 642 oftewel 53,4 %: 46,6 %, terwyl dit in 1946 1 719 338: 1 794 202 oftewel 48,9 %: 51,1 % was. Hoewel die verstedelingsproses by swartmense veel geringer in omvang was as by Asiërs, bruinmense en veral blankes, het die swart bevolking in stede tussen die jare 1936 en 1946 met 50,6 % toegeneem, terwyl die bevolkingsaanwas in die reservate (feitlik uitsluitlik weens natuurlike aanwas) slegs 4,85 % was en, soos reeds aangetoon is, die swart bevolking op die platteland met 16,5 % toegeneem het.

Die grootste bevolkingstoename het in die nywerheidsentra plaasgevind.⁹⁵ In Johannesburg was die getalle wit- en swartmense in 1936 onderskeidelik 257 671 en 229 122 terwyl dit in 1946 onderskeidelik 332 026 en 384 628 was. In Germiston was dit in 1936 32 564 (blank)

en 44 572 (swart) teenoor 52 609 (blank) en 75 465 (swart) in 1946. Ook in ander dele van die PWV-gebied en ander metropolitaanse gebiede was daar groot toenames in die getalle swartmense, veral as diegene in die plakkersgebiede rondom die stede in ag geneem word. In die meeste stede was die grootste deel van die swart bevolking in 1946 steeds manlik, byvoorbeeld 245 013 (63,7 %) uit 384 628 in Johannesburg, 57 322 (76 %) uit 75 465 in Germiston, 73 512 (87,1 %) uit 84 401 in Springs en 24 181 (68,7 %) uit 35 216 in Kaapstad. In Kaapstad was slegs 7,5 % van die bevolking destyds swart,⁹⁶ teenoor 183 360 (12,6 %) swartmense in 1980 in die Kaapse Skiereiland en omstreke.⁹⁷ In 1946 was daar ook reeds aansienlike getalle swart werkers uit byvoorbeeld Betsjoeanaland (ongeveer 15 000) en Basoetoland (ten minste 70 000) in die Unie aanwesig,⁹⁸ asook uit die destydse Suid-Rhodesië (25 000), Noord-Rhodesië (5 700) en Njassaland (33 400); baie van hulle onwettig.⁹⁹

Die Kommissie het daarop gewys dat waar hulle onder meer gevra is om wette ten opsigte van swart stedelinge, passe en trekarbeid te ondersoek en aanbevelings daaromtrent te maak, dit noodwendig beteken het dat die beleidsbeginsels wat die wetgewing ten grondslag gelê het, ondersoek moes word, en dit het weer beteken dat die Kommissie hom op 'n terrein moes begewe "waar nie net feite en redenerings nie, maar ook persoonlike simpatie en sentiment, persoonlike gevoelens en oortuigings 'n rol speel." Vir die doel van hul ondersoek het die Kommissie na drie basiese moontlikhede gekyk, naamlik dié van totale segregasie waardeur 'n absolute gebiedskeiding tussen wit en swart voorgestaan word¹⁰⁰; die standpunt dat daar hoegenaamd geen diskriminasie tussen mense op grond van ras behoort te wees nie; en dié dat wit en swart gemeenskappe histories naas mekaar oor die land ontstaan het en aldus aanvaar en as permanent beskou moet word, maar dat daar verskille tussen hulle is en dat hierdie verskille in wetgewing erken moet word.¹⁰¹

In die Fagan-verslag word dit duidelik gestel dat om die eerste benadering, dié van totale segregasie, uit te voer, die sukses sal afhang van die moontlikheid om 'n selfstandige gebied vir swartmense te skep wat in staat sal wees om die hele of feitlik die hele swart bevolking te huisves, en terselfdertyd sal die blanke ekonomie in stand gehou moet word sonder swart arbeid, of slegs met die arbeid wat deur trekarbeiders verrig word. Die kommissielede was ten gunste daarvan dat

grond vir swartmense aangekoop en die reservate ontwikkel moet word.¹⁰² Hulle het egter aangetoon dat dit onmoontlik was om in die reservate 'n afsonderlike tuiste vir die hele swart bevolking van Suid-Afrika te skep.¹⁰³

Die Kommissie het daarop gewys dat in daardie stadium slegs ongeveer 40 % van die land se inwoners in die reservate woonagtig was. In Transvaal het 80 % van die swart bevolking in 1946 in "blanke" gebiede gewoon, in Natal 45 % in die Vrystaat 96 % en in die Kaapprovinsie 38 %. Die plan van totale segregasie het beteken dat die reservate só ontwikkel moes word dat dit meer as dubbel die destydse bevolking moes kon huisves en werk aan hulle verskaf, en ook nog voorsiening maak vir verdere aanwas. Die swart gebiede was egter broksgewys oor die hele land versprei en kon selfs nie eens in die destydse bevolking se behoeftes voorsien nie.¹⁰⁴ In die belangwekkende negende verslag van die Sosiale en Ekonomiese Planneraad wat in 1946 verskyn het, is byvoorbeeld reeds aangetoon dat die reservate nie in staat is om selfs in die minimum bestaansbenodigdhede van die destydse bevolking te voorsien nie en dat die gebiede oorbevolk en oorbewei was.¹⁰⁵ Dit was dan ook een van die hoofredes waarom swartmense na die stede gestroom het om werk te soek - 'n saak wat twee jaar tevore deur die Kommissie van Onderzoek insake die Lone van Naturellemynwerkers op die Witwatersrand uitgewys is.¹⁰⁶ Verbeterde landboumetodes sou die opbrengs van die reservate verhoog, maar die vermindering van die reservatebevolking was 'n voorwaarde vir produksieverhoging. Die kommissielede het dus tot die onvermydelike slotslom gekom "dat dit totaal onmoontlik sou wees om die Naturellebevolking wat reeds buitekant die reservate is daarheen terug te bring of selfs om in die toekoms die hele aanwas daar te hou."¹⁰⁷

Daar moes ook in gedagte gehou word dat die swartmense al hoe meer besig was om 'n hoër lewenstandaard na te strewe. Die tyd toe hulle uit die reservate weggelok en selfs gedwing moes word om na die blankes se plase en stede te gaan om te gaan werk, was verby en 'n groot deel van die swart bevolking sou nooit weer na die ou lewenstandaard van die reservate kon terugkeer nie. Bowendien was daar nóg die geld nóg die grond om genoeg grond in "blanke" gebied aan te koop vir omskepping in nuwe reservate.¹⁰⁸

Die drakrag van die reservate sou deur middel van industrialisering verhoog kon word. Nywerhede moes egter lonend wees en hul ligging word deur ekonomiese oorwegings bepaal. Boonop kon blankes kragtens artikel 1(2) van die Naturellen Grond Wet (Wet 27 van 1913) en artikel 12(1) van die Naturelletrust en -grond Wet (Wet 18 van 1936) geen grond in 'n swart gebied koop of huur nie.¹⁰⁹ Artikel 18(3) van Wet 18 van 1936 maak wel daarvoor voorsiening dat die Naturelletrust toegelaat word om, mits goedkeuring deur sowel die Volksraad as die Senaat gegee is, Trust-eiendom aan nie-swartes af te staan, op voorwaarde dat hierdie grond dan in belang van die swartmense gebruik word.¹¹⁰ Ten tyde van die Kommissie se ondersoek is juis gewerk aan die oprigting van 'n tekstielfabriek by Zwelitsha in die Ciskei, maar dit het voorgekom of sodanige vergunnings nie dikwels gemaak sou word nie. Die kommissie-lede het verder daarop gewys dat aangesien blankes net so onmisbaar as swartmense in die ekonomiese struktuur van Suid-Afrika is, die oprigting van nywerhede in swart gebiede die teenwoordigheid van blankes sou noodsaak.¹¹¹ Naas die "swart vraagstuk" in "blanke" gebiede kon dus nou ook 'n "blanke vraagstuk" in "swart" gebiede ontstaan.

Die Fagan-kommissie het bevind dat nóg die plase van blankes nóg die fabriek van blankes sonder swart arbeid kon klaarkom. Blankes kon ook nie uitsluitlik op trekarbeid staatmaak nie: enersyds is stabiele arbeid in talle werksituasies noodsaaklik; andersyds lei die trek-arbeidstelsel tot sosiaal-ekonomiese ontwinging in die reservate en is die beperking van trekarbeid dus 'n voorwaarde vir die ontwikkeling van die reservate.¹¹² Daar is bevind dat hoewel die toestroming van swart werkers na stede in sommige gevalle groter is as die behoefte aan arbeid, dit verkeerd sou wees om te beweer dat alle swartmense wat in plakkerskampe woon sogenaamd "oortollik" was en dus na die reservate teruggestuur kon word. Ekonomiese magte was aan die werk wat enersyds mense uit die reservate uitdwing; andersyds het die groeiende nywerheidsektor al hoe meer werkers nodig. Bowendien verstedelik al hoe meer trekarbeiders en beskou baie swartmense hulself as stadsbewoners.¹¹³

Na ontleding van die potensiële drakrag en verspreidheid van die swart gebiede, die getalle swartmense buite die "geskeduleerde" en "oopgestelde" gebiede, die ontwikkelingsmoontlikhede van die swart gebiede en

die implikasies wat dit vir blanke kapitaal en mannekrag sou inhou, en die integrerende en noodsaaklike rol wat grootskaalse gebruikmaking van swart arbeid in die blanke ekonomie speel, het die Fagan-kommissie tot die gevolgtrekking gekom dat die benadering van totale segregasie heeltemal onuitvoerbaar was; dat die beweging na die stad op grond van ekonomiese noodsaaklikheid plaasvind, dat dit hopelik gelei en gereël, moontlik ook beperk kan word, maar dat dit nie gestuit of omgekeer kan word nie; dat in die "blanke" stedelike gebiede nie net swart trekarbeiders gewoon het nie, maar ook 'n gevestigde, permanente swart bevolking. Die onhoudbaarheid van die Stallard-benadering van tydelikheid van swartmense wat slegs in munisipale gebiede toegelaat behoort te word insoverre hulle dienstig is aan blanke behoeftes, is terselfdertyd aangedui.¹¹⁴

Die Kommissie het 'n nuwe grondslag of uitgangspunt vir die benadering van die swart verstedelikingskwessie gesoek. Hoewel baie swart en sommige blanke getuies by die Kommissie aangedring het dat alle diskriminerende wette wat op swartmense van toepassing was afgeskaf moes word, asook alle beperkings op die beweging van swartmense, en dat swartmense direkte verteenwoordiging in die tot nog toe uitsluitlik blanke stadsrade moes bekom, het die kommissielede beklemtoon dat daar met die verskil in leefwyse van die blanke en die swarte rekening gehou moes word. Hoewel dit duidelik gestel is dat die individuele lede van die Kommissie elk die reg het om ook wat betref die stemregvraagstuk sy eie mening te huldig, die Kommissie dit amptelik moet stel dat byna al die blanke munisipaliteite wat verklarings by die Kommissie ingedien het, beswaar gemaak het teen direkte swart verteenwoordiging in stadsrade. Die redenasie van die Stallard-kommissie - 'n argument wat deur talle getuies voor die Fagan-kommissie herhaal is - dat swart stedelinge geen stemreg mag kry nie omdat hulle nie permanente inwoners is nie,¹¹⁵ is as onlogies verwerp. Om nie aan swartmense permanente verblyfreg in "blanke" stede te gee nie op grond daarvan dat hy nie stemreg saam met blankes mag geniet nie, maar in dieselfde asem dan weer sy uitsluiting van die stemreg te baseer op die feit dat die stad nie sy permanente tuiste was nie, was immers 'n deursigtige verdoeseling van die ware rede, naamlik die rasseverskille, en dus by implikasie die vrees vir swart oorheersing en rasvermenging.¹¹⁶

Ofskoon kommissielede klaarblyklik onderling verskil het oor die kwes- sie van verteenwoordiging van swartmense in blanke instellings, het hul gepoog om nie hul persoonlike sienswyses in hul kommissiewerk in te dra nie, maar om nugter en so objektief as moontlik hul opdrag te benader. Hulle het dit gevolglik ook duidelik gestel dat hul dit nie as hul taak beskou "om op 'n etiese of teoretiese bespreking van verskillende ideo- logieë in te gaan nie. Die Kommissie moes feite en gevoelens neem soos hy dit kry, en soek na die praktiese reëlings wat die beste daarby sal pas."117

Aangesien sowel totale segregasie as integrasie vir die Kommissie on- aanvaarbaar was, is duidelik voorkeur gegee aan die derde benaderings- wyse, naamlik die aanvaarding van die *status quo* van wit- en swartmense wat verspreid oor die land "permanent langs mekaar sal bly voortbe- staan, ekonomies ineengestremel," maar die gelyktydige aanvaarding dat daar, wat wetgewing en administrasie betref, gedifferensieer moet word tussen hierdie gemeenskappe op grond van lewenstyl. Verder is benadruk dat ontwikkeling in Suid-Afrika evolusionêr en nie revolusionêr nie moes plaasvind. Die aanbeveling dat die vestiging van swartmense in "blanke" stedelike gebiede as 'n onveranderbare feit erken moes word, het getuig van besondere insig in die wese van die probleem, maar ook hier het die Kommissie gemeen dat "die maatreëls wat die nuwe benade- ring mag vereis, moet kom by wyse van 'n geleidelike swenking; dat ons eerbied moet betoon vir bestaande instellings, vir die geskiedkundige agtergrond daarvan en vir die mentaliteit wat daaraan verbonde is ...". Daar is benadruk dat geen permanente oplossing ooit gevind sal word nie, want soos die tye verander sal nuwe uitdagings hul voordoën; dus: "*Gedurige aanpassing by die wisselende toestande, gedurige reë- ling van kontakte en skikking van moeilikhede tussen die rasse, sodat almal hul bydraag kan lewer en hul werkkragte saam kan snoer tot opbou van Suid-Afrika.*"118 Hoewel die Kommissie nie juis konkreet was in hierdie voorstelle nie, maar eerder vaag en algemeen, was hul nuwe benaderingswyse buigbaar sodat dit aangepas kon word by nuwe situa- sies.119

In sy verslag het die Fagan-kommissie onderskei tussen swart dorpe wat binne 'n blanke munisipale gebied val (genoem lokasies, hoewel die Kom- missie hierdie term as negatief verwerp het) en dié wat buite die muni-

sipale gebiede geval het.¹²⁰ Wat dorpe binne munisipale gebiede betref, is onder meer voorgestel dat sekere verantwoordelikhede ten opsigte van die administrasie van hul dorp en die handhawing van wet en orde aan die plaaslike swart inwoners self oorgedra moet word.¹²¹ Artikel 14 van die voorgestelde wysigingswetsontwerp van die Naturelle (Stadsgebiede) Konsolidasiewet het dan ook onder meer bepaal dat die bestaande adviserende Naturellekomitees deur Naturelle-dorpsrade vervang moes word, en dat hierdie rade byvoorbeeld huurgeld moes in, oorbevolking voorkom, wet en orde handhaaf, verantwoordelikheid aanvaar vir paaie, dreinerings, water en ligte, en aanbevelings moes doen ten opsigte van die toekenning van huise, erwe en besigheidspersonele.¹²² Die Kommissie het dit benadruk dat daar 'n sterk band tussen die Naturelle-dorpsraad en sy blanke stadsraad moes bestaan en dat gereelde samesprekings moes plaasvind.¹²³

Die Kommissie het kennis geneem van die saai eentonigheid van baie swart woongebiede waar alle swartmense gelykgeskakel is, en dit terwyl baie graag hul eie huise sou wou bou, ooreenkomstig hul vermoë. Die kommissielede was van mening dat wetgewing wyd en rekbaar moes wees ten einde na gelang van omstandighede verskillende metodes op verskillende plekke toe te laat.¹²⁴ Wat swart dorpe buite die blanke munisipale gebiede betref - byvoorbeeld Alexandra buite Johannesburg - is geglo dat die saak te ernstig, die finansiële implikasies te omvangryk en die behoefte aan sentrale leiding te groot is om die hele verantwoordelikheid op die skouers van die Provinsiale Administrasie en van die plaaslike bestuursliggame wat onder hulle val, te plaas.¹²⁵ Die Kommissie het voorgestel dat 'n staatsafdeling gestig moes word - byvoorbeeld deur die Stadsgebiede-Afdeling van die Departement van Naturellesake uit te brei - om toesig te hou oor die swart dorpe buite munisipale gebiede, en waar nodig grond te kry om sulke dorpe aan te lê. Die regering kon dan deur hierdie staatsafdeling 'n bestuurder of 'n bestuursraad met die nodige amptenare aanstel. Die wet moes ook voorsiening maak vir die benoeming van raadslede deur die regering en ook vir die verkiesing van lede deur die inwoners van die betrokke dorp.¹²⁶ Bogenoemde voorstel is beliggaam in artikel 26 van die Kommissie se voorgestelde wysigingswetsontwerp van die Naturelle (Stadsgebiede) Konsolidasiewet (Wet 25 van 1945).¹²⁷

4.2.2 *Die werking van Naturelle-paswette en enige wette wat vereis dat Naturelle identifikasie-dokumente moet dra.*¹²⁸

Die Fagan-kommissie het 'n memorandum wat deur die Departement van Naturellesake aan hul verstrek is en waarin besonderhede in verband met die paswette wat in daardie stadium in swang was en 'n kort historiese oorsig van die ontstaan en ontwikkeling van die wette en die belangrikste aanbevelings wat al deur kommissies in verband daarmee gedoen is, vervat is, as bylae 6 tot hul verslag toegevoeg.¹²⁹ Die Kommissie het daarop gewys dat dit nie altyd moontlik was om vas te stel presies wanneer 'n dokument 'n pas was al dan nie, maar dat swartmense enige dokument wat òf slegs deur mense van 'n bepaalde ras gedra moet word en/òf 'n persoon se vryheid aan bande lê en/òf te alle tye gedra moet word en op aanvraag aan die polisie en sekere ander amptenare vertoon moes word en waarvan die blote nie-vertoning op sigself 'n strafbare oortreding was, as 'n pas beskou en daarteen beswaar gemaak het. 'n Vrystellingsertifikaat, wat uitgereik is as bewys dat 'n bepaalde persoon van die paswette vrygestel is maar wat op sigself weer te eniger tyd vertoon moes kon word, is dus ook as 'n pas beskou.¹³⁰

Wat die paswette as sodanig betref het die Kommissie hom drie vrae afgevra, naamlik of dit in hierdie verband nodig was om besondere wette vir swartmense te hê, of beperkings op bewegingsvryheid van swartmense nodig is en of die blote nie-vertoning van een of ander dokument strafbaar behoort te wees.¹³¹

Wat die eerste vraag betref, was die Kommissie van mening dat aangesien die wit en swart rasse fundamenteel van mekaar verskil het, dit in Suid-Afrika nodig was om kontak tussen hulle te reguleer. Die kommissielede het daarop gewys dat woonbuurtskeiding diskriminasie op rassegrondslag geïmpliseer het, maar dat hulle nie gevra is om dááror ondersoek in te stel nie, en die beginsel dus vir die doel van hul verslag moes erken. Hulle het dit egter duidelik gestel dat daar nie bloot diskriminasie ter wille van diskriminasie moes wees nie, en dat, waar moontlik, 'n bepaalde doel - byvoorbeeld optrede teen leeglopers - bereik moes word sonder om diskriminerende wette aan te neem; met ander woorde om byvoorbeeld nie alle swartmense passe te laat dra om sodoende die probleem van leeglopery (waaraan slegs sommige hul skuldig

gemaak het) te probeer bekamp nie. Verder moes die wetgewers ook in gedagte hou dat baie swartmense reeds tot op verskillende vlakke van die blanke se beskawingsleer gevorder het, en dat paswetregulasies hierdie mense se eer aantast. Daar is dus aanbeveel dat dit wenslik was "om wetgewing op 'n blote rasse-basis te beperk tot die minimum wat nodig is vir die beskerming en bevordering van die besondere belange van die verskillende rasse en vir 'n behoorlike reëling van die verhouding tussen rasse."¹³²

Ten opsigte van die vraag of die beperking van die bewegingsvryheid van swartmense hoegenaamd nodig is, het die Kommissie bevind dat die meeste swart sowel as sekere blanke getuies sterk gekant was teen enige vorm van beperkings, en dat die slegte gevoel wat dit skep swaarder weeg as enige voordele wat daaraan verbonde kan wees. Die kommissielede was egter ook die mening toegedaan dat indien paswette geheel en al afgeskaf sou word, sonder om alternatiewe reëlings te tref vir die hanteling van swart verstedeliking en kontak tussen wit en swart,¹³³ 'n groot deel van die blanke bevolking dit as 'n bedreiging vir die lands- ekonomie asook vir wet en orde sou beskou. Tussen hierdie uiterstes het die Kommissie 'n praktiese oplossing probeer vind.¹³⁴

Swart verstedeliking moes - ook in belang van die swartmense - gereguleer word, en waar swartmense naby witmense gaan woon het, moes reëlings getref word ten einde woonbuurtskeiding te handhaaf, te voorkom dat swartmense blanke gebiede binnedring, maar ook voorkom dat swartmense deur witmense uitgebuit word. Ten einde regulering meer doeltreffend te maak en terselfdertyd daardie kenmerke van die passtelsel waarteen swartmense beswaar maak in groot mate te versag en met verloop van tyd uit te skakel, is voorgestel dat die klem moes verskuif van plaaslike beheer na regulering op sentrale owerheidsvlak en ook van dwangmaatreëls en beperkende wette na masjinerie vir raadgeving, leiding en vrywillige reëling; dat aan almal 'n geskikte heenkome gebied moes word; dat beperkende maatreëls ten opsigte van ordelike mense tot 'n minimum beperk moes word, maar dat streng opgetree moes word teen leeglopers, losbandiges en ander wettelose elemente; en dat 'n doeltreffende identifikasiestelsel ingestel moes word ten einde enersyds tot hulp en beskerming van eerlike mense te wees, maar andersyds optrede teen die onordelikes te vergemaklik.¹³⁵

Die Fagan-kommissie het voorgestel dat 'n netwerk van arbeidsburo's ingestel moes word, sommige direk onder die Departement van Arbeid, ander onder die Naturelle-administrasies van munisipaliteite. Goeie skakeling tussen die Departement van Naturellesake en die Departement van Arbeid sou ook gehandhaaf moes word. Nóg die werkgewers nóg die werknemers moes verplig word om van die arbeidsburo's gebruik te maak, onder meer omdat ten alle koste voorkom moes word dat die buro's as deel van die paswet-masjinerie - in 'n verskerpte vorm - gesien word. Arbeidsburo's kon naas hul adviserende werkverskaffingsfunksie ook meewerk om werkers op te lei. Die belangrikste taak van die buro's moes egter deurgaans wees om op 'n landswyse grondslag inligting aangaande werksaangeleenthede in te win, te korreleer en te versprei.¹³⁶

Die Kommissie het voorgestel dat 'n registrasiestelsel ingestel moes word waarvolgens identiteitskaartjies aan swart mans en vrouens van agtien jaar en ouer (of selfs jonger indien nodig) uitgereik sou word en 'n sentrale rekord van hierdie persone dan gehou sou word. Registrasie moes egter vrywillig wees en niemand sou dus vervolgd word indien hy of sy nie registreer nie.¹³⁷ Registrasie sou onder meer help om kontak tussen die swartmense in die stede en hul familie in die reservate te handhaaf. Lede van alle rasse moes egter die reg hê om identiteitskaarte te bekom.¹³⁸ Die Kommissie het dit sterk benadruk dat die passtelsel periodiek heroorweeg moes word, en wel deur 'n staande komitee van die departemente van Naturellesake en van Justisie. Hierdie komitee kon met ander persone en liggame oorleg pleeg, veral byvoorbeeld met die Naturelle-vertegenwoordigende Raad en die Kongres van Naturelle-dorpsrade, en hulle inlig oor die struikelblokke wat nog in die weg staan van die versagting of die afskaffing van pasregulasies, byvoorbeeld oorbevolking van sekere gebiede, plakkery en leeglopery. Hierdie persone en instansies kon ook voorstelle aan die hand doen en help met die toepassing van maatreëls. Die identiteitskaart moes aan die draer 'n gevoel van veiligheid gee en die dra van alle ander dokumente oorbodig maak.¹³⁹

In hierdie onderafdeling van hul verslag het die Fagan-kommissie ten slotte aandag gegee aan die vraag of die nie-vertoning van een of ander dokument strafbaar moes wees. Hoewel hulle begrip gehad het waarom die

dra van passe tot in daardie stadium verpligtend was, het hulle 'n alternatief aan die hand gedoen. Om mee te begin moes dieselfde bepalings nie op alle klasse swartmense van toepassing gemaak word nie, en moes die nie-vertoning van 'n dokument nie strafbaar wees nie. Hierdie voorstel is egter misleidend, want die polisie het steeds die reg gehad om van enige (swart) persoon inligting te vra om te bewys dat aan die vereistes van die wet of regulasie voldoen word, en die persoon sou aangekla kon word indien hy nie die nodige dokumentasie byderhand gehad het nie. Die Kommissie het benadruk dat hierdie bepaling nie op 'n rasse-onderskeiding berus nie, en dat 'n (blanke) werkgewer dus ook gevra kon word om rekenskap van sy werknemers te gee.¹⁴⁰ Bogenoemde kommissievoorstelle is in artikel 30 van die wysigingswetsontwerp ter wysiging van die Naturelle (Stadsgebiede) Konsolidasiewet beliggaam.¹⁴¹

Die Fagan-kommissie het in sy hantering van die paswetprobleem nie so ver gegaan as die Smit-komitee wat reeds in 1942 voorgestel het dat paswette afgeskaf moes word nie,¹⁴² maar 'n alternatiewe benadering voorgestel ten opsigte van die hantering van paswette, en die hoop uitgespreek dat die paswetregulasies met verloop van tyd heeltemal in onbruik sou raak en dat die paswette dan wel van die wetboek verwyder sou kan word.¹⁴³ Ook in hul hantering van die paswetregulasies het die kommissielede - soos ook in die res van hul verslag - die historiese ontwikkelingsgang nie uit die oog verloor nie, die realiteite en eise van die dag deeglik in ag geneem, maar so ook die belange van die swartmense op die hart gedra en hul saak met empatie benader.

4.2.3 *Die indiensneming van trekarbeiders in myne en ander nywerhede: die ekonomiese en sosiale uitwerking daarvan op die lewenswyse van die betrokke mense; en die toekomstige beleid wat in dié verband gevolg behoort te word.*¹⁴⁴

Die Kommissie het die getuienis van prof. H.R. Burrows, ekonoom verbonde aan die Universiteit van Natal, van soveel waarde geag dat hulle 'n deel van sy getuienis in hul verslag aangehaal het. Hy het onder meer daarop gewys dat die segregasiebeleid byvoorbeeld daartoe gelei het dat daar teen die jare veertig nog geen selfonderhoudende swart grondbewerkers was nie, geen permanente landbouarbeidersklas nie en geen stabiele stedelike bevolking nie. Boonop wou blankes nog nie er-

ken dat 'n verhoging van die swart arbeider se produktiwiteit vir die hele bevolking voordelig sal wees nie, en dat 'n meer stabiele swart bevolking wat 'n groter verskeidenheid beroepe beoefen, 'n hoër produktievermoë besit nie. Prof. Burrows het ook daarop gewys dat om die produktiwiteit van swart werkers te verhoog, permanente woonfasiliteite in die stede aan hulle verskaf sou moes word en beleggings in die reservate gemaak sou moes word.¹⁴⁵

Die Goudprodusente-komitee het (vanselfsprekend!) op die groot voordele van die trekarbeiderstelsel - veral ook vir die swart gemeenskap - gewys.¹⁴⁶ Prof. Burrows het egter meer gewys op die verkwisting van werktyd, en die feit dat lae produktiwiteit 'n bese kringloop meebring: lae nasionale inkomste, wat op sy beurt weer lei tot swak behuising en ondervoeding, en dit lei weer tot lae produktiwiteit.¹⁴⁷ Die gesondheidsprobleme wat trekarbeiders ondervind is belig,¹⁴⁸ asook die indirekte gevolge van die stelsel op die gesin wat in die reservate agterbly.¹⁴⁹ Die sosiaal-ekonomiese implikasies van die trekarbeiderstelsel is reeds kort tevore ook deur die Sosiale en Ekonomiese Planneeraad in hul negende verslag bespreek. Hulle het daarop gewys dat 53,9 % van die manlike swart bevolking in die ouderdomsgroep agtien tot 54 jaar reeds in 1936 deel was van die trekarbeidstelsel.¹⁵⁰ Die Raad het die stelsel om morele, maatskaplike en ekonomiese redes as verkeerd beskou en die hoop uitgespreek dat dit uiteindelik sou verdwyn. Die stelsel het enersyds die swart gesinslewe laat verbrokkel en andersyds tot misdaad en onsedelikheid in stedelike gebiede gelei. Die stelsel het ook verhoed dat swartmense goeie boere word, en solank die stelsel dus van krag was, sou die reservate nooit op landbougebied gerehabiliteer kon word nie.¹⁵¹

Die Sosiale en Ekonomiese Planneeraad het toegegee dat die onmiddellike afskaffing van die trekarbeidstelsel katastrofies op die goudmynbedryf - en dus ook die landseksonomie - sou inwerk. Indien trekarbeid egter geleidelik uitgefaseer word en die werkers geleidelik verstedelik, sou die nodige fasiliteite hopelik wel voorsien kon word en sou verhoogde produktiwiteit vir die addisionele koste vergoed. Dit moes ook onthou word dat onder die bestaande toestande die reservate op hulle beurt nie sonder die trekarbeiders se inkomste kon klaarkom nie.¹⁵² Boonop het trekarbeid vir baie swartmense 'n gewoonte geword.¹⁵³

Die Fagan-kommissie het bevind dat 'n paar miljoen van die swartmense wat hul in die stede bevind, eintlik nie meer trekarbeiders is nie, hul bande in 'n groot mate met die reservate verbreek het en feitlik permanent in of om "blanke" stedelike gebiede woon, maar dat die bestaande wetgewing en die beleid wat die meeste plaaslike owerhede toepas, wetlik nog van hulle trekarbeiders maak - dit wil sê mense wat geen permanente regte in die stede mag hê nie. Hierdie toedrag van sake was nadelig vir die swart en wit gemeenskappe.¹⁵⁴

Die Kommissie het bevind dat daar wanopvattinge omtrent swart verstedeliking bestaan. Die idee dat daar beperkings op die binnekoms van vrouens en kinders geplaas móés word, was foutief, want tensy die swartman in hart en siel 'n stedeling geword het of tensy ekonomiese oorweegredes dit genoodsaak het, wou die meeste swart mans nie hul gesinne uit die reservate na die stede laat kom nie.¹⁵⁵ In die verslag word gevolglik gekonstateer: *"Die verwydering van die hindernisse sou dus geen skielike en ernstige vermeerdering in die getal vroulike Naturelle in die stedelike gebiede as geheel meebring nie; dit sou wel 'n beter distribusie meebring, wat meer families bymekaar sal hou, minder plakkersdorpe sal laat ontstaan, en baie van die tragedie van gebroke huisgesinne, met die morele ontaarding waartoe dit lei, sal voorkom."*¹⁵⁶ In die praktyk het uiteindelik waarskynlik wel meer swartmense na die gemeenskaplike gebied verhuis as wat deur die Kommissie voorsien is.

Die kommissielede het weer eens benadruk dat ontstamming en verstedeliking 'n natuurlike en onkeerbare proses is, maar dat dit geleidelik plaasvind. Trekarbeid sou dus ook nog vir geslagte lank voortduur.¹⁵⁷ Wysigings aan artikels 2 en 23 van die Naturelle (Stadsgebiede) Konsolidasiewet is dienooreenkomstig voorgestel. Die reg om ongetroude vrouens of vrouens wat sonder hul mans die stede wou binnegaan, uit te hou, is nie heeltemal afgeskaf nie, maar indien daar huisvesting beskikbaar was, en die man sy gesin by hom wou hê, moes só 'n gesin die reg hê om by mekaar te bly. Ook is voorgestel dat 'n persoon nie langer uit 'n gebied verwyder word bloot op grond daarvan dat hy nie in daardie gebied werk nie.¹⁵⁸

Wat trekarbeid betref het die Kommissie dit ten slotte herbeklemtoon dat wetlike bepalings of 'n administratiewe beleid wat daarop gemik is om die trekarbeidstelsel te bestendig en die stabilisering van arbeid te bemoeilik, verkeerd is en 'n nadelige uitwerking het - enersyds op die landseksonomie, andersyds op die swart gemeenskapslewe. "Die beleid behoort te wees om stabilisering te vergemaklik en aan te moedig. Maar trekarbeid kan ook nie wetlik belet of deur administratiewe optrede stopgesit word nie." Waar werkers dit sou verkies om hul gesinne by hul te hê, moes die nodige woongeriewe verskaf word. Daar moes dus nóg na die een nóg na die ander kant dwang wees, maar ook nie 'n laat-maarloop beleid nie.¹⁵⁹ Die reservate moes so ver as moontlik ontwikkel word en deur middel van arbeidsburo's moes die stroom trekarbeiders so nuttig as moontlik in almal se belang gekanaliseer word. In die swart gebiede by die "blanke" stede moes swartmense so ver as moontlik hul eie gebiede administreer en wet en orde handhaaf. Dorpe moes in die reservate opgerig word, sodat swartmense wat in daardie gebiede nie grond het nie, daar gevestig kon word.¹⁶⁰

Wat die finansiering van behuising betref het die Kommissie geen beswaar daarteen gehad indien 'n werkgewer - met die nodige toestemming - die volle of 'n gedeelte van die huur van sy werknemers betaal nie.¹⁶¹ Geen bevredigende oplossing sou egter gevind word alvorens die werkers nie deur middel van hul eie produksievermoë self hul eie reëlings op 'n ekonomiese basis kon tref nie. Die regering sou beslis verantwoordelikheid moes aanvaar vir die finansiering van swart dorpe buite munisipale gebiede. Die beheer en finansiering van swart dorpe in die reserves sou moes inpas by die bestaande administratiewe masjinerie van dié gebiede. Swart behuising was 'n nasionale vraagstuk, en snelle optrede was gebiedend noodsaaklik. Uiteindelik was dit die regering se verantwoordelikheid om op te tree en die koste te dra.¹⁵⁶

4.2.4 Algemeen¹⁶³

In die laaste deel van hul verslag het die Fagan-kommissie 'n paar sake bespreek wat nie streng binne hul opdrag geval het nie, maar tog betrekking gehad het op die vraagstukke wat hulle moes ondersoek.¹⁶⁴ So byvoorbeeld is gewys op die belangrikheid van goedkoop en voldoende vervoer vir swartmense.¹⁶⁵

Vervolgens is 'n samevatting van die belangrikste gevolgtrekkings en aanbevelings gegee.¹⁶⁶ Ten slotte het die Kommissie beweer dat die verhouding tussen wit en swart in Suid-Afrika só ingewikkeld is dat dit uiters moeilik vir enige persoon is om 'n gebalanseerde geheelindruk daarvan te kry. Die rasse wat Suid-Afrika as hul gemeenskaplike vaderland het, is so wesenlik verskillend dat daar van assimilasië geen sprake kan wees nie. Ekonomies en territoriaal is die rasse egter so ineengestremel dat hulle verplig is om hul verhoudinge onderling goed te reël ten einde geskille te besleg. Die territoriale skeiding van volksgroepe is bowendien geen waarborg vir vrede nie. Dit het dus voorgekom of die verwagtinge van die toekoms eerder gebou moes word op die feit dat wit en swart onderling van mekaar afhanklik is. Aangesien al hoe meer swartmense na die "blanke" stede beweeg, "het die speerpunt van ons Naturelle-probleem - of liever, die probleem van die reëling van die verhouding tussen Blank en Naturel - verskuiwe. Dit is nie meer in die reservate nie, maar in die stede." Dit het gebiedend noodsaaklik geword dat die sentrale owerheid homself sal toerus en die nodige masjinerie skep om leiding te gee in die oplos van die vraagstuk en in te gryp waar ander gesagsliggame dit nie kan behartig nie of waar 'n nuwe probleem opduik.¹⁶⁷

Aangesien die rassevraagstuk 'n nasionale vraagstuk geword het, moes dit op nasionale vlak aangepak word en moes die staat verantwoordelikhede oorneem wat tot op datum deur plaaslike owerhede behartig is. Dit sou ook nuwe finansiële verpligtinge op die sentrale owerheid plaas, maar die Kommissie was vol vertroue dat daar genoeg rede is om te glo dat "die moeilikhede al gaande sal weggeruim word, en dat ons met hoop en vertroue die toekoms tegemoet kan gaan."¹⁶⁸

4.3 AFLOOP EN EVALUERING

Daar bestaan min twyfel dat die Fagan-kommissie die probleem van verstedeliking van swartmense en verwante aangeleenthede so deeglik en wetenskaplik as wat omstandighede dit toegelaat het, ondersoek het, in verskeie opsigte verrassende nuwe insigte na vore gebring het en 'n nuwe en realistiese benadering ten opsigte van die probleem voorgestel het. Veral die aanvaarding van die permanentheid van die reeds be-

staande swart stedelike bevolking in "blanke" gebied en die onontkombaarheid aan die proses van verstedeliking op grond van ekonomiese realiteite was 'n perspektief wat belangrike implikasies vir 'n toekomstige verstedelikingsbeleid ingehou het, sou die aanbevelings aanvaar word.

Ander betekenisvolle nuwe perspektiewe wat verreikende invloed sou kon hê op die proses van swart verstedeliking, indien dit aanvaar sou word, was byvoorbeeld die aanbeveling dat 'n staatsdepartement hom spesifiek moes toespits op 'n ordelike verstedelikingsprogram, en dat naas aange-stelde raadslede vir swart dorpe daar ook verkose swart lede moes wees, wat geleidelik meer kon word en uiteindelik die volle verantwoordelijkheid vir die bestuur van die gebiede sou kon aanvaar. Die voorgestelde nuwe paswet-benadering en die voorstel dat die nie-vertoning van 'n dokument nie op sigself strafbaar moes wees nie, was eweneens 'n nuwe perspektief, en so ook hul sienswyses in verband met die trekarbeidstelsel.

Die Fagan-verslag is op 24 Maart 1948 in die parlement ter tafel gelê, maar dieselfde dag is die parlement ontbind met die oog op die algemene verkiesing wat op 26 Mei sou plaasvind.¹⁶⁹ Die voltooide verslag is nooit in die parlement bespreek nie, want in die algemene verkiesing is die VP-regering verslaan. Hoewel die kleurvraagstuk ook in die 1943-verkiesing 'n rol gespeel het, was dié verkiesing in wese 'n oorlogs-verkiesing.¹⁷⁰ Tydens die 1948-verkiesing is die kleurvraagstuk egter tot dié belangrikste verkiesingstrydpunt verhef. Die NP het die kleurvraagstuk meer as ooit tevore die politieke arena ingedra. Terwyl die VP daarvan beskuldig is dat hulle 'n laissez-faire-beleid ten opsigte van kleursake volg en dus verantwoordelik gehou moes word vir die steeds erger wordende rassevraagstuk, is die HNP se apartheidsbeleid as die enigste oplossing voorgelê.¹⁷¹

Die HNP se apartheidsbeleid was hoofsaaklik geskoei op die bevindinge van sy Kleurvraagstuk-kommissie.¹⁷² Hierdie beleid, gebaseer op territoriale, politieke, ekonomiese en maatskaplike skeiding, het die swart verstedelikingsprobleem direk aangespreek, terwyl die VP se kleurbeleid oënskynlik deur algemeenheid en vaagheid gekenmerk is. Pogings is wel kort voor die verkiesing aangewend om groter kragtigheid

aan die party se kleurbeleid te verleen, maar die blanke kieser sou nie so maklik deur dié party gerusgestel word nie.¹⁷³ Die VP se beeld is verder skade berokken deurdat genl. Smuts oënskynlik apaties en onmagtig gestaan het ten opsigte van die swart verstedelikingsvraagstuk,¹⁷⁴ terwyl een van sy kabinetslede (vanaf 16 Januarie 1948), J.H. Hofmeyr, in die HNP-pers as die "aarts-liberalis" geëtiketteer is.¹⁷⁵

Dit wil voorkom of die Fagan-verslag as sodanig nie sterk tydens die verkiesingsveldtog gefigureer het nie. Tog het die Verslag groot belangstelling gaande gemaak en reaksie uitgelok. Vir die meeste Afrikaanssprekendes was die idee dat stedelike swartmense as 'n permanente deel van die land se stedelike bevolking erken moes word, onaanvaardbaar, en dus ook dat hulle 'n aandeel in die plaaslike bestuur moes bekom. Die Verslag is dus - verkeerdelik - gebrandmerk as sou dit integrasie voorgestaan het.¹⁷⁶ Aangesien die HNP se Kleurvraagstukkommissie hul verslag slegs vier dae ná die indiening van die Fagan-verslag gepubliseer het, het opposisiekoerante veel eerder daaraan as aan die Fagan-verslag publisiteit verleen; trouens, *Die Transvaler* en *Die Volksblad* het besluit om die Fagan-verslag te ignoreer en feitlik geen melding daarvan in hul beriggewing gemaak nie.¹⁷⁷

Regeringskoerante soos die *Eastern Province Herald*, *Rand Daily Mail*, *The Natal Witness*, *The Star* en *Die Suiderstem* het hul ten gunste van die Fagan-voorstelle uitgespreek.¹⁷⁸ Die VP self was in hul skik met die aanbevelings. Tydens die verkiesingsveldtog het J.H. Hofmeyr - anders as wat die HNP hom graag voorgestel het - ontken dat hy ten gunste van die assimilasie of gelykstelling van blank en "nie-blank" was, en die middeweg bepleit wat deur die Fagan-kommissie aanbeveel is. Indien die regering herkies word, sou stappe gedoen word om die Fagan-verslag te implementeer.¹⁷⁹ Ook genl. Smuts het verklaar dat die VP die Fagan-voorstelle sou deurvoer indien dié party aan bewind sou bly.¹⁸⁰

Na hul neerlaag by die stembus het die VP nie die Fagan-verslag vergeet nie. Nie lank na afloop van die verkiesing nie het Smuts aangekondig dat die VP 'n "Naturellebeleid" gaan uitwerk, gebaseer op die Fagan-bevindinge.¹⁸¹ Adv. J.G.N. Strauss, wat na genl. Smuts se dood in 1950

die leier van die VP geword het, was blykbaar selfs bereid om nog verder as sy voorganger te gaan wat betref die akkommodering van die stedelike swartman.¹⁸² Toe hy op sy beurt 'n omvattende ondersoek na 'n "Naturellebeleid" vir die VP laat loods het, het die Fagan-verslag weer eens ter sprake gekom toe voorgestel is dat die paswette in die lig van die Fagan-voorstelle hersien moes word.¹⁸³

Van die hewigste reaksie teen die Fagan-verslag het skaars tien dae voor die algemene verkiesing van 26 Mei 1948 gekom, en wel van die kant van elf Stellenbosse akademici. Proff. W.M.R. Malherbe, G.G. Cillié (snr.), G.B.A. Gerdener, H.B. Thom, A.C. Cilliers, S.J. Pretorius en B.I.C. van Eeden en mnre. N.J.J. Olivier, A. van Schalkwyk en G.M.K. Schüller het in 'n omvattende memorandum - wat aan *Die Vaderland* vir publikasie uitgereik is - beweer dat die erkenning van permanente swart stedelinge daartoe sou lei dat die meeste blanke stede uiteindelik bloot aanhangsels sou word van groot swart stede, en dat die blanke stede ook hul eiesoortige karakter sou verloor. Volgens hierdie elf akademici was daar dus geen sinvolle derde beleidsrigting, kompromie of middeweg tussen enersyds volwaardige skeiding tussen wit en swart of andersyds volkome integrasie nie. Hulle was van mening dat die parallelisme wat die Fagan-kommissie voorgestaan het daartoe sou lei dat wit en swart se onderskeibare belangsfere al hoe kleiner en die gemeenskaplike belangsfere al hoe groter sou word namate die wit en swart gemeenskappe al meer ineengestremgel raak, waardeur die moontlikheid van groter wrywing en botsing ook sou toeneem.¹⁸⁴

Die genoemde akademici het verder veral beswaar gemaak teen die voorgestelde instelling van aparte dorpsrade vir die swart dorpe, want dit kon daartoe lei dat die swartmense of onbeperkte selfbestuursbevoegd-hede of regstreekse verteenwoordiging in die blanke stadsrade sou op-eis. Die Fagan-kommissie is verder verkwalik dat hulle ekonomiese oorwegings die belangrikste of enigste oorwegings in die bepaling van 'n toekomstige rassebeleid vir Suid-Afrika gemaak het. Die akademici was trouens van mening dat die wit en swart rassegroepe nie in so 'n mate ekonomies en andersins ineengestremgel was, dat verdere ontwikkeling in daardie rigting gekeer kon word nie - en wel sonder om ekonomiese chaos in die hand te werk. Die ideaal moes eerder wees om "'n afsonderlike nasionale eiebestaan" aan beide groepe te bied.¹⁸⁵

Die elf akademici het ontken dat hulle enige politieke munt uit hul verklaring wou slaan, dat daar dus geen partypolitieke bybedoelings was in die feit dat die verklaring kort voor die verkiesing uitgereik is nie.¹⁸⁶ Wat hul motiewe ook al was, die verklaring het uiteraard reaksie uitgelok, ook van Smuts en Hofmeyr. Maandagaand 17 Mei 1948 het genl. Smuts beweer dat uit die groot aantal dosente aan die universiteit slegs elf bereid was om die persverklaring waarin die Fagan-voorstelle gekritiseer is, te onderteken, en dat die ander geweier het om te teken nieteenstaande druk wat op hulle uitgeoefen is.¹⁸⁷ Minister J.H. Hofmeyr het op sy beurt onder meer gewys op die grondige navorsing wat die skryf van die Fagan-verslag voorafgegaan het. Die akademici het daarenteen bloot vanuit 'n teoretiese oogpunt geredeneer.¹⁸⁸

Aangesien die indruk gewek is dat al die ander Stellenbosch-akademici klaarblyklik die Fagan-voorstelle steun, het nog 'n verdere 70 akademici verbonde aan dié universiteit 'n verklaring uitgereik waarin hulle hul steun aan hul elf kollegas toegesê het, en onomwonde verklaar het dat hulle hul nie kon vereenselwig met wat hulle beskou het as die integrasie van wit en swart soos na bewering deur die Fagan-kommissie voorgestel nie. Ekonomiese integrasie sou lei tot sosiale en politieke gelykstelling en die ondergang van die blanke beskawing.¹⁸⁹ Ook die oorspronklike elf akademici het op Smuts en Hofmeyr se uitlating gereageer en daarop gewys dat die Fagan-kommissie geen mandaat gehad het om 'n beleid te formuleer wat op al die land se inwoners betrekking gehad het nie. Die Fagan-verslag het volgens hulle 'n beleid van integrasie by die inwoners opgedring, direk in stryd met die ontwikkeling van die strewes van die mense.¹⁹⁰ Dit het hoe langer hoe duideliker geword dat die Fagan-verslag 'n politieke speelbal geword het. Die blote feit dat die Fagan-kommissie nie apartheid voorgestaan het nie, is byvoorbeeld voorgedhou as 'n aanduiding dat hulle ten gunste van integrasie was - iets wat nêrens in die Verslag gepropageer word nie. Die grondige argumente van die Kommissie, gestaaf deur onweerlegbare feite en statistiek, is ook geïgnoreer.

Regter Fagan kon uiteraard nie al die aantygings teen sy kommissie maar net ignoreer nie. Sowat twee weke na die algemene verkiesing het hy tydens 'n vergadering van dosente en studente te Stellenbosch op

10 Junie 1948 - 'n vergadering gereël deur die Bantoe-Studiekring - gesê dat hy nie glo dat die kommissievoorstelle, indien dit geïmplementeer word, sou lei tot die oorheersing van wit deur swart nie. Die swart deel van die bevolking was self onderling verdeel, en bowendien was die blankes vasbeslote om hul eie identiteit te behou. Ekonomiese integrasie is egter nie iets wat voorkom kan word nie. Hy het dit ook duidelik gestel dat hy gekant was teen die publikasie van die Verslag vóór die algemene verkiesing, uit vrees dat dit vir politieke doeleindes misbruik kan word - iets wat inderdaad ook gebeur het.¹⁹¹

Intussen het die oorspronklike groep van elf Stellenbosch-akademici 'n komitee gevorm met die doel om die openbare bespreking van die meriete en gebreke van die Fagan-verslag aan te moedig. In hul reaksie op regter Fagan se verweer het hierdie komitee weer eens die standpunt herhaal dat ekonomiese integrasie gekeer kon word, en dat die Faganvoorstelle geen blywende oplossing vir Suid-Afrika se rasseprobleme bied nie, iets wat slegs moontlik sou wees indien wit en swart gemeenskappe as aparte nasionale entiteite langs mekaar kon bestaan.¹⁹² Die komitee het gevolglik aanbeveel, trouens daarop aangedring, dat 'n regeringskommissie 'n deurtastende ondersoek moes loods na die uitvoerbaarheid al dan nie van 'n alternatiewe beleid vir algehele ekonomiese integrasie, naamlik op die grondslag van geleidelike afskeiding. Die proses van ekonomiese integrasie moes trouens omgekeer en swart arbeid byvoorbeeld geleidelik onttrek en deur "meer doeltreffende blanke en gemeganiseerde arbeid" vervang word. 'n Doeltreffende immigrasiebeleid moes hand aan hand daarmee gaan.¹⁹³ Daar moes ook 'n intensiewe studie gedoen word in verband met die natuurlike hulpbronne en ontwikkelingspotensiaal van die swart reservate met die oog daarop om hierdie gebiede in nasionale tuistes vir die swartmense te omskep. Tot tyd en wyl so 'n ondersoek geloods is, kon die regering sekere van die Fagan-aanbevelings - byvoorbeeld ten opsigte van administratiewe masjinerie - uitvoer, maar met die uitdruklike veronderstelling dat die Fagan-verslag geen permanente aanduiding van beleid moes wees nie.¹⁹⁴ Hierdie voorstelle van die Stellenbosch-akademici kan onder meer as die aanloop tot die Tomlinson-kommissie gesien word.

Nie almal het die Fagan-verslag afgeskiet nie. Vanuit swart geleedere was daar groot waardering vir die indringende ondersoek van die

Kommissie, en hoewel almal nie saamgestem het dat die implementering van die aanbevelings noodwendig tot 'n beter Suid-Afrika sou lei nie, is met dankbaarheid kennis geneem dat baie van die versoeke van swartmense wat deur die jare heen op dowe ore geval het, in die verslag neerslag gevind het. Die Fagan-kommissie se verwerping van die Stallard-sienswyse ten opsigte van swart stedelinge is verwelkom, maar teleurstelling is uitgespreek oor die feit dat daar steeds nie aanbeveel is dat swart verstedeliking op natuurlike wyse kon plaasvind nie. Ook wat die voorstelle in verband met paswette betref, is gevoel dat die Kommissie nie ver genoeg gegaan het met hul aanbevelings nie. Die Fagan-verslag is dus met voorbehoude verwelkom.¹⁹⁵

Regter Fagan het dit van tyd tot tyd ook nodig geag om, waar die geleentheid hom voorgedoen het, sy verslag te verdedig. Hy het dit byvoorbeeld duidelik gestel dat die "Naturellevraagstuk" onmiddellike optrede noodsaaklik gemaak het; daar was nie tyd vir teoretisering nie. Hy het ook beweer dat diegene wat die Verslag die hewigste veroordeel het, dit nie gelees het nie, en beweer dat 99,9 % van die blanke bevolking dit waarskynlik nie gelees het nie.¹⁹⁶

Ongeveer 'n maand ná die indiening van sy verslag, het regter Fagan aan die begin van April 1948 'n dringende beroep op die VP-regering gedoen om sy kommissie se aanbevelings te implementeer en dit nie stof te laat vergader nie. Die probleme wat in die Verslag aangespreek is, het immers onmiddellike en verbeeldingryke aandag geverg.¹⁹⁷ Met die HNP egter minder as twee maande later in beheer, was dit onwaarskynlik dat daar ooit iets van die Fagan-kommissie se voorstelle sou kom. Die nuwe minister van Naturellesake, dr. E.G. Jansen, het weliswaar aangedui dat die Fagan-verslag een van die belangrike verslae was wat deur hom bestudeer is met die oog op die oplos van die swart verstedelikingsprobleem, maar ten einde "oortollige" swartmense uit die "blanke" stede te verwyder en verdere toestroming te voorkom, het die nuwe regering sy eie beleid gehad.¹⁹⁸ Op 'n uiters kritieke tyd in die verstedeliking van swart Suid-Afrikaners het dié verslag, met sy nuwe en realistiese insigte waarvan verskeie aanbevelings bykans veertig jaar later as regeringsbeleid aanvaar is, skipbreuk gely. Die Verslag is inderdaad deur die nuwe regering weggepak en vir alle praktiese doeleindes vergeet. Intussen het daar wat betref die hantering van swart verstedel-

liking 'n impasse van bykans veertig jaar ontstaan waartydens min gedoen is om 'n ordelike verstedelikingsbeleid in werking te stel en die nuwe stedelinge menswaardig in 'n nuwe, permanente omgewing te akkommodeer.

VOETNOTE: HOOFSTUK 4

1. UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Debatte van die Volksraad: derde sitting, agste parlement, 2 September tot 5 September 1939*, kolomne 101,102.
2. J.P.C. MOSTERT, *Die politieke, maatskaplike en ekonomiese implikasies van swart verstedeliking in Suid-Afrika, 1939-1948*, p. 71. Kyk ook W.K. HANCOCK, *Smuts 2: the fields of force*, pp. 329-439.
3. MOSTERT, p. 72. Kyk ook H.J. MARTIN en N.D. ORPEN, *South Africa at war: military and industrial organization and operations in connection with the conduct of the war, 1939-1945*, pp. 134-146, 212-221, 353-356.
4. Volgens MARTIN en ORPEN, p. 346 het 123 131 "nie-blankes" voltyds in die gewapende magte diens gedoen, byna twee derdes van hulle swartmense.
5. MOSTERT, pp. 73-81.
6. N.J. RHOODIE en H.J. VENTER, *Die apartheidsgedagte: 'n sosio-historiese uiteensetting van sy ontstaan en ontwikkeling*, p. 26.
7. MOSTERT, pp. 102-111.
8. *Ibid.*, pp. 111-122.
9. *Ibid.*, pp. 115-116.
10. *Ibid.*, p. 117.
11. *Ibid.*, pp. 122-123.
12. *Ibid.*, pp. 125-133.
13. *Ibid.*, pp. 167-226.
14. *Ibid.*, pp. 199-200. Kyk ook W. BÜHRMANN, *Behuising van die stedelike Naturel, Tydskrif vir Rasse-aangeleenthede* 8(4), Julie 1957, pp. 195-196.

15. REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Sentrale Statistiekdiens, *Suid-Afrikaanse Statistieke 1982*, tabel 1.7.
16. MOSTERT, p. 204.
17. *Ibid.*, p. 205.
18. *Ibid.*
19. *Ibid.*, p. 207.
20. UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Debatte van die Volksraad: derde sitting, negende parlement, 18 Januarie tot 19 Junie 1946*, 55, kolom 1046.
21. MOSTERT, p. 208.
22. *Ibid.*, p. 209.
23. UNION OF SOUTH AFRICA, Department of Native Affairs, *Report of the Department of Native Affairs for the year 1944-45 (U.G. 44-1946)*, p. 83. In dieselfde tydperk is £156 403 879 deur die Suid-Afrikaanse regering spandeer aan die vervaardiging van ammunisie en oorlogsvoorrade, bo en behalwe al die ander oorlogsonkoste. MARTIN en ORPEN, p. 354.
24. MOSTERT, p. 210.
25. *Ibid.*, p. 213.
26. *Ibid.*, pp. 214.
27. *Ibid.*, p. 215.
28. UNIE VAN SUID-AFRIKA, Departement van Naturellesake, *Verslag van die interdepartementele komitee in sake die maatskaplike, ekonomiese en gesondheidstoestande van Naturelle in stedelike gebiede (An 47-1943)*, p. 1.
29. *Ibid.*

30. Hierdie verslag is in verwerkte vorm as bylae II tot die finale verslag toegevoeg. Kyk *ibid.*, pp. 28-30.
31. *Ibid.*, p. 28.
32. *Ibid.*, p. 29. Wat vervoerkoste betref, kyk ook *ibid.*, p. 24.
33. *Ibid.* Kyk ook *ibid.*, pp. 3-4. Daar dien op gelet te word dat die swart vakverenigings wat reeds bestaan het, nie onwettig was nie. Hulle is net nie wetlik erken nie.
34. *Ibid.*, p. 30. Wat maatskaplike dienste betref, kyk ook *ibid.*, pp. 18-23.
35. *Ibid.*, p. 26.
36. *Ibid.*, p. 1.
37. *Ibid.*, p. 5.
38. *Ibid.*, p. 8.
39. *Ibid.*, p. 10.
40. *Ibid.*, p. 13.
41. *Ibid.*, p. 14.
42. *Ibid.*
43. *Ibid.*, p. 15.
44. *Ibid.*, p. 16.
45. *Ibid.*, p. 24.
46. In Transvaal is 113 019 in hegtenis geneem, in die Vrystaat 121 442 en in Natal 112 446. Mostert, p. 264.

47. An 47-1943, p. 25.
48. MOSTERT, p. 247.
49. *Ibid.*, pp. 267-268.
50. Kyk T. KARIS en G.M. CARTER (reds.), *From protest to challenge. A documentary history of African politics in South Africa 1882-1964, 2: hope and challenge 1935-1952*, pp. 98-101.
51. MOSTERT, p. 135.
52. UNIE VAN SUID-AFRIKA, Departement van Naturellesake, *Verslag van die Naturelletwette-kommissie, 1946-48 (U.G. 28-1948)*, p. 5.
53. H.P. JUNOD, The Bantu population of Pretoria, in S.P. ENGELBRECHT e.a. (reds.), *Pretoria 1855-1955*, p. 84. Wat die sosiaal-ekonomiese implikasies van die versnelde verstedelikingsproses betref, kyk ook onderafdeling 4.1.1 van hierdie hoofstuk.
54. MOSTERT, p. 219.
55. U.G. 28-1948, p. 5. Kyk ook C. SIMKINS, *Four essays on the past, present and possible future of the distribution of the black population of South Africa*, pp. 29-31.
56. MOSTERT, p. 221.
57. *Ibid.*, pp. 222-223.
58. *Ibid.*, pp. 223-224; U.G. 28-1948, p. 5.
59. UNION OF SOUTH AFRICA, Department of Public Health, *Report of the committee to consider the administration of areas which are becoming urbanised but which are not under local government control 1938-39*, p. 9; U.G. 28-1948, p. 6.

60. MOSTERT, pp. 137-141.
61. *Ibid.*, pp. 141-146.
62. *Standard Encyclopaedia of Southern Africa 11*, p. 495.
63. MOSTERT, p. 152-157.
64. *Ibid.*, pp. 160-165.
65. UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Wette van die Unie van Suid-Afrika 1945*, pp. 123-133.
66. MOSTERT, p. 280.
67. UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Wette van die Unie van Suid-Afrika 1945*, pp. 135-139.
68. MOSTERT, p. 282.
69. *Ibid.*, pp. 282-283.
70. J.C. SMUTS, The basis of trusteeship in African Native policy, *The South African Institute of Race Relations. New Africa pamphlet 2*, 1942, p. 10.
71. C. SIMKINS, Agricultural production in the African reserves of South Africa, 1918-1969, *Journal of Southern African Studies* 7(2), April 1981, pp. 256-283.
72. P.G.J. Koornhof gee spesifiek aandag aan die trek van die Nguni-groepe in sy proefskrif *The drift from the reserves among the South African Bantu*.
73. MOSTERT, pp. 262-269.
74. *Ibid.*, pp. 267-268.

75. Wat stakings betref, kyk *ibid.*, pp. 269-274.
76. *Ibid.*, pp. 272-274.
77. *Ibid.*, pp. 227-244.
78. Kyk *ibid.*, pp. 244-253.
79. *Standard Encyclopaedia of Southern Africa* 4, pp. 419-420.
80. Kyk onderafdeling 34 van hoofstuk 3.
81. U.G. 28-1948, p. 1.
82. *Ibid.*
83. *Ibid.*, pp. 51-60.
84. Opskrif van deel I van die Verslag, *ibid.*, p. 2.
85. *Ibid.*, pp. 2-4.
86. *Ibid.*, p. 5.
87. *Ibid.*
88. REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Sentrale Statistiekdiens, *Suid-Afrikaanse Statistieke 1982*, tabel 1.7.
89. Die persentasie vir 1980 is laer aangesien die Transkei en Bophuthatswana sedert die vorige sensus onafhanklik geword het. U.G. 28-1948, p. 7.
90. *Ibid.*, p. 8.
91. *Ibid.*, p. 7.
92. *Ibid.*, pp. 7-8.

93. *Ibid.*, pp. 5-6.
94. *Ibid.*, p. 8.
95. *Ibid.*, p. 9.
96. *Ibid.*, p. 10.
97. REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, *Suid-Afrikaanse statistieke 1982*, tabel 1.15.
98. U.G. 28-1948, p. 11.
99. *Ibid.*, p. 12.
100. Vir die doel van hul ondersoek het die Fagan-kommissie die bruin en Asiër-inwoners van die land buite rekening gelaat. *Ibid.*, p. 13.
101. *Ibid.*
102. *Ibid.*, p. 14.
103. *Ibid.*, pp. 14-20.
104. *Ibid.*, pp. 14-15.
105. UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Sosiale en Ekonomiese Planneraad*, verslag no. 9: *die Naturelleservate en hul plek in die volkshuishouding van die Unie van Suid-Afrika* (U.G. 32-1946), p. 46.
106. UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Verslag van die Kommissie insake die Lone van Naturellewerkers op die Witwatersrand en Besoldiging en Diensvoorwaardes van Naturelle by Transvaalse Ondernemings van die Victoria Falls en Transvaal Power Company, Limited, 1943* (U.G. 21-1944), p. 17.
107. U.G. 28-1948, p. 15.
108. *Ibid.*, p. 16.

109. Kyk UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Hersiene wette van die Unie van Suid-Afrika II: 1913-1916*, p. 313 en UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Wette van die Unie van Suid-Afrika 1936*, p. 101.
110. UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Wette van die Unie van Suid-Afrika 1936*, p. 107.
111. U.G. 28-1948, p. 16.
112. *Ibid.*, pp. 16-17.
113. *Ibid.*, p. 18.
114. *Ibid.*
115. Kyk PROVINSIE TRANSVAAL, *Rapport van die Plaselik Bestuur Kommissie (1921) (T.P. 1-1922)*, p. 13.
116. U.G. 28-1948, pp. 19-20.
117. *Ibid.*, p. 20.
118. *Ibid.*
119. H. SUZMAN, *A digest of the Fagan Report*, p. 8.
120. *Ibid.*
121. *Ibid.*, p. 21.
122. *Ibid.*, pp. 76-77.
123. *Ibid.*, p. 21.
124. *Ibid.*, p. 22.
125. *Ibid.*, p. 23.

126. *Ibid.*, p. 24.
127. Kyk *ibid.*, pp. 81-83.
128. Opskrif van deel II van die Verslag, *ibid.*, p. 25.
129. * Kyk *ibid.*, pp. 63-72.
130. *Ibid.*, p. 25.
131. *Ibid.*, p. 26.
132. *Ibid.*
133. *Ibid.*
134. *Ibid.*, p. 27.
135. *Ibid.*
136. *Ibid.*
137. *Ibid.*, p. 27-28.
138. Die ou groen persoonskaart vir blankes is eers in 1955 ingestel en op 1 Oktober 1962 verpligtend gemaak. In 1972 is hierdie persoonskaart deur die verpligte blou (later groen) identiteitsdokument vervang. Inligting verstreë deur mnr. J.F. Venter, Bevolkingsregistrasie, Departement van Binnelandse Sake, Pretoria, 1987.10.01.
139. U.G. 28-1948, p. 29.
140. *Ibid.*
141. *Ibid.*, p. 85.
142. Kyk onderafdeling 4.1.2 van hierdie hoofstuk.

143. *Ibid.*, p. 32.
144. Opskrif van deel III van die Verslag, *ibid.*
145. *Ibid.*, p. 33.
146. *Ibid.*, pp. 34-36.
147. *Ibid.*, p. 37.
148. *Ibid.*, pp. 38-39.
149. *Ibid.*, p. 39.
150. U.G. 32-1946, pp. 46-47.
151. *Ibid.*, p. 49.
152. *Ibid.*
153. U.G. 28-1948, p. 42.
154. *Ibid.*, p. 43.
155. *Ibid.*
156. *Ibid.*, p. 44.
157. *Ibid.*
158. *Ibid.*, pp. 74, 79.
159. *Ibid.*, p. 45.
160. *Ibid.*, p. 46.
161. *Ibid.*

162. *Ibid.*, p. 47.
163. Opskrif van deel IV van die Verslag, *ibid.*
164. *Ibid.*
165. *Ibid.*, p. 48.
166. *Ibid.*, pp. 48-50.
167. *Ibid.*, p. 50.
168. *Ibid.*
169. UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Debatte van die Volksraad: vyfde sitting, negende parlement, 16 Januarie tot 24 Maart 1948*, kolomme 4080, 4173.
170. Wat die 1943-verkiesing betref, kyk onderafdeling 5.1 van hoofstuk V.
171. MOSTERT, pp. 309-320.
172. Die Kleurvraagstuk (Sauer-)kommissie word in meer besonderhede in hoofstuk V bespreek, asook die ontwikkeling van die beleid van apartheid.
173. MOSTERT, pp. 330-335. Kyk ook S.L. BARNARD, *Interne wrywing in die Verenigde Party in die jare vyftig*, pp. 5-6, 9-15.
174. MOSTERT, pp. 336-340.
175. *Ibid.*, pp. 340-343.
176. *Ibid.*, p. 260; *Die Burger*, 1948.03.29 en 1948.04.06.
177. MOSTERT, p. 261.
178. *Ibid.*
179. *Die Vaderland*, 1948.05.19.

180. *The Star*, 1948.03.22.
181. *Pretoria News*, 1948.07.02.
182. Onderhoud met sir De Villiers Graaff, Kaapstad, 1986.02.20.
183. INEG, PV448, 1/21/4/1/4, vol. 3: Cape and Transvaal reports on U.P. native policy (7.9.1954).
184. Universiteit van Stellenbosch, J.S. Gericke-biblioteek, H.B. Thom-versameling, 2.A.1. [Verklaring aan die pers insake die Fagan-verslag], pp. 1-3, 8; *Die Vaderland*, 1948.05.15; *Die Burger*, 1948.05.18; *Die Transvaler*, 1948.05.18.
185. Universiteit van Stellenbosch, J.S. Gericke-biblioteek, H.B. Thom-versameling, 2.A.1; [Verklaring aan die pers insake die Fagan-verslag], pp. 3-8; *Die Vaderland*, 1948.05.15; *Die Burger*, 1948.05.18; *Die Transvaler*, 1948.05.18.
186. Universiteit van Stellenbosch, J.S. Gericke-biblioteek, H.B. Thom-versameling, 2.A.1; [Verklaring aan die pers insake die Fagan-verslag], p. 1.
187. *The Star*, 1948.05.18.
188. *Die Burger*, 1948.05.18.
189. *Die Transvaler*, 1948.05.20. *Die Burger*, 1948.05.20.
190. Universiteit van Stellenbosch, J.S. Gericke-biblioteek, A.C. Cilliers-versameling, 166.Po.6: Tweede verklaring oor Fagan Rapport (1948), pp. 1-2; *Die Transvaler*, 1948.05.20.
191. *Die Burger*, 1948.06.11.
192. Universiteit van Stellenbosch, J.S. Gericke-biblioteek, A.C. Cilliers-versameling, 166.Po.5: Regter Fagan se verweer beantwoord, pp. 1-5.

193. *Ibid.*, p. 6.
194. *Ibid.*, p. 7.
195. Universiteit van Stellenbosch, J.S. Gericke-biblioteek, H.B. Thom-ver-sameling, 2.A.1: R.H. Godlo, Report of the "Fagan" Commission, pp. 1-3.
196. *Rand Daily Mail*, 1948.07.14.
197. MOSTERT, p. 261.
198. *Die Vaderland*, 1948.06.09.

HOOFSTUK 5

DIE KLEURVRAAGSTUK-KOMMISSIE

5.1 HISTORIESE AGTERGROND

Die aanstelling en werksaamhede van die Herenigde Nasionale Party of Volksparty (HNP) se Kleurvraagstuk-kommissie - ook genoem die HNP-kommissie of (Paul) Sauer-kommissie - moet gesien word teen die agtergrond van die grootskaalse swart verstedeliking en politieke gebeure van die jare veertig en die ontstaan en ontwikkeling van die beleid van apartheid, iets wat veel vroeër teruggaan. In die vorige hoofstuk is reeds in meer besonderhede op die toenemende verstedeliking gedurende die oorlogsjare gelet. Sonder om enigsins op volledigheid aanspraak te maak, word vervolgens eers kortliks op die apartheidbeleid ingegaan.

Ná die permanente vestiging van blankes aan die suidpunt van Afrika in 1652, is met verloop van tyd 'n duidelike onderskeid getref tussen blankes en sogenaamde "nie-blankes". Velkleur het op sigself 'n rol gespeel, maar die kleurskeidslyn is vanuit blanke geleedere verder geregverdig op grond daarvan dat die "nie-blankes" nie dieselfde (Westerse!) beskawingspeil as die blankes gehad het nie, dat die blankes Christene was en die "nie-blankes" hoofsaaklik heidene, en dat Christene nie veronderstel was om met heidene te meng nie. In die eerste jare ná die koms van die blankes is "nie-blankes" wat tot bekering gekom het wel nog in die blanke gemeenskap opgeneem, maar weldra is die kleurskeidslyn in 'n groot mate ook na die terrein van die godsdienste deurgevoer. Militêre botsings tussen wit en swart, byvoorbeeld aan die Oosgrens, het blankes se afkeer van swartes vererger. Nogtans het die blanke sy ekonomie in 'n baie groot mate op "nie-blanke" arbeid gebou, en is die konsepte *baas* en *kneg* die Suid-Afrikaanse rasseproblematiek ingedra.¹

Dit was die Afrikaner wat die baasskapfilosofie in Suid-Afrika ontwikkel het; terselfdertyd het hy 'n paternalistiese houding teenoor die "nie-blankes" ingeneem. Met die tweede Britse besetting van die Kaap in 1806, het die filantropiese beweging momentum gekry. Die gelykstellingsideale van sendelinge soos Philip, Read en Van der Kemp het

die meeste Afrikaners dwars in die krop gesteeek. Die feit dat hulle nie langer hul baasskapfilosofie na behore kon uitvoer nie was - saam met ander oorweegredes - vir sommige genoeg rede om die Kaapkolonie te verlaat, en onafhanklike Boererepublieke het met verloop van tyd in die Vrystaat en Transvaal tot stand gekom. In die Kaap en Natal het sommige swart- en bruinmense met verloop van tyd aan die gestelde stemregkwalifikasies voldoen, maar in die twee binnelandse state is die kleurskeidslyn konsekwent gehandhaaf. In die hele Suidelike Afrika was blankes op "nie-blanke" arbeid aangewese en hoewel baie swartmense in lokasies en reservate gebly het, was dit onmoontlik om absolute gebiedskeiding te handhaaf.²

Teen die laaste kwart van die negentiende eeu was die meeste swart volke aan blanke gesag onderworpe. Waar wit en swart aanvanklik dus langs mekaar gebly het, is al die swart gebiede met verloop van tyd onder blanke beheer geplaas en het 'n tweede fase in rasseverhoudinge begin, naamlik dié van voogdyskap.³ 'n Tyd lank het die stryd tussen Afrikaner-republikanisme en Britse imperialisme die rassevraagstuk in 'n mate op die agtergrond geskuif.⁴ Intussen het die ontdekking van minerale duisende swartmense na stedelike gebiede gebring, waar swartmense en sommige witmense soms om dieselfde werksgeleenthede meegeding het.⁵

By die Nasionale Konvensie (1908-1909) is stemreg vir Kaapse en Natalse "nie-blankes" verskans; dit sou egter nie na die Vrystaat en Transvaal uitgebrei word nie. Geen "nie-blanke" beleid is tydens die Konvensie uitgewerk nie. Genl. J.B.M. Hertzog, tot Desember 1912 minister van Justisie en van Naturellesake in genl. Louis Botha se eerste Unie-kabinet, het hom daarvoor beywer om grond vir die uitsluitlike bewoning deur swartmense opsy te sit, en was blykbaar die eerste Suid-Afrikaanse regeringsleier wat op die gevaar van oorheersing van blankes deur swartmense gewys het.⁶ Sy Nasionale Party (NP) het die skeiding van rasse gepropageer, en nadat hulle in 1924 aan bewind gekom het, is hierdie segregasiebeleid so ver as moontlik geïmplementeer. Verder moet in gedagte gehou word dat Hertzog se vennoot in die Pakt-regering, kol. F.H.P. Creswell van die Arbeidersparty, ten gunste van die ekonomiese skeiding van rasse was.⁷

Gedurende die jare twintig en dertig het baie Afrikaners sogenaamde armblankes geword, en weldra het die armblankevraagstuk 'n verdere dimensie aan die rassevraagstuk gegee. Dr. D.F. Malan het reeds in 1917 beweer dat die "Naturellevraagstuk" die armblankevraagstuk ten grondslag lê, aangesien swartmense hul arbeid goedkoper as blankes kan aanbied en in staat was om met veel minder geld as die blanke 'n bestaan te voer.⁸ Volgens Malan het die gevaar bestaan dat die blanke weldra polities verswelg kon word as gevolg van die snel groeiende swart en bruin bevolking, en was dit nodig dat 'n beleid van segregasie gevolg word ten einde te verseker dat Suid-Afrika ten minste *gedeeltelik* 'n witmansland sou bly.⁹ Die gevaar van rassevermenging en die handhawing van die Afrikaner se ekonomiese posisie was vir Malan 'n saak van soveel erns, ook gesien in die lig van die toenemende wit en swart verstedeliking, dat hy sy toespraak by geleentheid van die Voortrekker-eeufees te Bloedrivier op 16 Desember 1938 onder meer aan hierdie sake gewy het, en beweer het dat die tyd aangebreek het om drastiese maatreëls te tref ten einde die blanke se posisie te beskerm.¹⁰

Die "Naturellevraagstuk" was 'n belangrike dryfveer in die totstandkoming van die Suid-Afrikaanse Bond vir Rassestudie met mev. M.M. Jansen as voorsitter en mnr. M.D.C. de Wet Nel as sekretaris.¹¹ Onder die lede het iemand soos mnr. C.W. Prinsloo getel, later lid van die Tomlinson-kommissie. Die Bond het veral kapsie gemaak teen wat hulle as 'n futiele segregasiebeleid beskou het en hom beywer om 'n nuwe benadering van rassedifferensiasie te bevorder. Die nuwe benadering, bekend as *apartheid*, moes gebaseer wees op 'n sintese van die positiewe elemente in die tradisionele rassefilosofie.¹² Die nuwe begrip *apartheid* het uiteraard tyd geneem om inslag te vind. Dit was blykbaar eers nadat mnr. De Wet Nel in 1943 tot die Volksraad verkies is, dat die konsep by toonaangewende Afrikaners inslag gevind het en gepopulariseer is, en ook deur die opposisiepers begin gebruik is.¹³ Na sy ontstaan in 1935, is die konsep *apartheid* dus in die jare 1943 tot 1948 in Afrikanergeleedere "genasionaliseer".¹⁴

Nòg generaal Hertzog, nòg sy opvolger, generaal Smuts, kon die rassevraagstuk bevredigend oplos, en dit het aan die amptelike opposisie, die HNP, die geleentheid gebied om die rassekwessie waarskynlik meer as ooit tevore die blanke politieke arena in te dra en die blankes se

vrees vir verswelging deur die swartmense vir politieke gewin te gebruik. Hoewel die algemene verkiesing van 1943 in die eerste plek 'n oorlogsverkiesing was, het die kleurvraagstuk ook prominent gefigureer, veral die gevolge wat die toenemende swart verstedeliking ingehou het. In hierdie stadium het die HNP nog aan die verkiesing deelgeneem met as rassebeleid die ideaal om die *segregasiebeleid* konsekwent deur te voer deur onder meer gemengde huwelike te verbied, die Ontugwet uit te brei, aparte woonbuurtes in te stel en 'n verbod te plaas op die indiensneming van blankes deur "nie-blankes". Die Smuts-regering het nogtans 'n oorweldigende meerderheid behaal: Verenigde Party 89 setels, HNP 43, Arbeidersparty nege, Dominiumparty sewe, met twee onafhanklikes.¹⁵ Die HNP het egter as die onbetwiste amptelike opposisie uit die stryd getree en het in die volgende paar jaar meer as ooit tevore die sametrekende krag van nasionaalgesinde Afrikaner-sentiment geword.

Op 29 en 30 September 1944 is 'n volkskongres oor rassebeleid in Bloemfontein gehou. Swart verstedeliking het veral baie aandag geniet. Tydens die kongres is onder meer benadruk dat skeiding moes plaasvind ten einde ongekontroleerde kontak tussen rasse te voorkom. In blanke gebiede moes politieke beheer ook in die hande van blankes bly.¹⁶ Ná hul neerlaag van 1943 het die HNP besef dat hulle alles aan die werk sou moes stel om meer steun by die kieserspubliek te bekom. Een van die stappe in dié rigting was die "Ekonomiese Plan vir Suid-Afrika" wat in 1944 bekendgestel is. In hierdie plan het die kleurvraagstuk 'n oorheersende rol gespeel. Wat werkverskaffing betref, is onder meer voorgestel dat waar dit moontlik en wenslik was, bepaalde tipes werk vir 'n bepaalde groep gereserveer moes word. Die swart verstedelingsprobleem is ook uitgelig en dit is beklemtoon dat die blanke ras en beskawing gehandhaaf moes word.¹⁷

In die jare 1945 tot 1948 het die Afrikaner se kleuropvattinge in die apartheidsgedagte uitgekristalliseer. Die nuwe rassesituasie - wat die gevolg was van toenemende swart verstedeliking, ekonomiese integrasie, opkomende swart nasionalisme en wêreldwye nuwe sieninge in verband met kolonialisme - het tot 'n hersiening van die *segregasiebeleid* gelei. Afrikanernasionalisme het ook 'n rol gespeel en naas die republikeinse ideaal was apartheid die ander groot knooppunt vir hierdie nasionalisme. Op politieke vlak het die HNP die apartheidsgedagte gepropageer,

op godsdienstige vlak het die Afrikaanse kerke hul bydrae gelewer, terwyl Afrikaner-akademici en kultuurleiers ook 'n belangrike rol gespeel het in die uitkristallisering van die apartheidsgedagte.¹⁸ Vier van prof. Geoff Cronjé se werke - *'n Tuiste vir die nageslag: die blywende oplos- sing van Suid-Afrika se rassevraagstukke (1945)*, *Afrika sonder die Asiaat (1946)*, *Regverdige rasse-apartheid (1947)* en *Voogdyskap en apartheid (1948)* - het byvoorbeeld groot invloed uitgeoefen.¹⁹

Daar is diegene wat apartheid bloot as die voortsetting van die tradisionele segregasiebeleid beskou.²⁰ Dit is ook al beskryf as in wese Hertzog se segregasiebeleid wat in ietwat gewysigde vorm tot 'n stelsel verhef is.²¹ Ander huldig egter die sienswyse dat die differensiasie- en segregasiepatrone van vóór 1948 nie apartheid was nie, maar wel grondgedagtes of wortels van 'n sintese (apartheid) wat eers in die jare veertig as 'n omskrewe nasionale rassebeleid uitgekristalliseer het.²² Vir die eerste keer is vry algemeen aanvaar dat 'n suksesvolle en eties regverdige beleid met alle fasette van die swartmense se aspirasies rekening moes hou. Die beleid van apartheid sou dus as 'n meer positiewe beleid as dié van segregasie voorgelê kon word, onder meer op grond daarvan dat dit veronderstel was om die swartman meer tot sy reg te laat kom. Waar "segregasie" bloot negatiewe skeiding geïm- pliseer het, het "apartheid" die gedagte van billike afsonderlikheid ingelê. Dr. Verwoerd het dit by geleentheid (in 1959) só gestel dat apartheid 'n positiewe beleid was wat groot ontwikkelingsmoontlikhede vir die swartmense ingelê het.²³

Hoewel die beleid van apartheid in 'n sekere sin dus in sy onderdele nie veel nuuts bevat het nie, het die beleid in sy geheel tog 'n nuwe dimensie aan die Suid-Afrikaanse partypolitiek gegee. In die toekoms sou baie van die elemente van die VP se segregasiebeleid met groter daadkragtigheid deurgevoer word, maar dit is uit 'n ander perspektief gedoen.

5.2 AANSTELLING, WERKSAAMHEDE, BEVINDINGE EN AANBEVELINGS

Dr. D.F. Malan het van tyd tot tyd ernstige pleidooie gelewer vir die oplos van die rassevraagstuk. Op 25 Maart 1946 het hy byvoorbeeld tydens 'n Volksraadsdebat gemaak dat hoe langer gesloer word, hoe

ernstiger die probleem sou word,²⁴ en op 23 November 1946 het hy in 'n brief aan dr. E.G. Jansen gesê dat met die oog op die naderende verkiesing (van 1948) en in die lig van die woelinge in die Verenigde Volkere Organisasie (VVO) rondom Suid-Afrika, dit nodig was om 'n kommissie onder voorsitterskap van mnr. P.O. Sauer, aan te stel wat 'n amptelike kleurbeleid ten opsigte van die swart, bruin en Asiërbevolkingroepe vir die HNP moes uitwerk. Hy het daarop gewys dat tydens die laaste sitting van die parlement die HNP-koukus reeds besluit het dat hy (Malan) so 'n kommissie moes benoem.²⁵ In sy antwoord op 'n brief van Malan het adv. J.G. Strijdom saamgestem dat sonder versuim so 'n kommissie aangestel moes word om die HNP se "nie-blanke" beleid duideliker te formuleer, om 'n konsepbeleid uit te werk, "ook wat die positiewe kant van die saak betref." Die kommissie moes daarteen waak dat hy met die oog daarop om tydelik 'n oplossing vir die probleem te bekom, "'n gedragslyn neerlê en 'n beginsel aanvaar wat vir ons in die toekoms oneindig groter moeilikhede gaan besorg". Hiermee het hy bedoel dat daar byvoorbeeld ten alle koste gewaak moes word teen die verdwyning van die kleurskeidslyn. Hy was ten gunste daarvan dat "stadigaan alle naturelle, behalwe mannelike Naturelle wat tydelike werkers is, ... na die Naturelle Gebiede en Boereplase teruggestuur moes word." Die verskillende swart volke moes ook as aparte eenhede gehandhaaf word.²⁶

In 1947 het dr. Malan in opdrag van die Federale Raad van die HNP die kleurvraagstuk-kommissie aangestel om "op die grondslag van apartheid 'n omvattende beleid op te stel ten opsigte van die Kleurvraagstuk in die algemeen en in besonder ten opsigte van die Naturelle-, Kleurling- en Asiatiese bevolkingsroepe afsonderlik, sowel as in hul verhouding tot mekaar."²⁷

Die gedagte aan so 'n kommissie het by adv. J.G. Strijdom ontstaan. Hy het toe die saak met dr. Malan bespreek. Hoewel Strijdom nie self noodwendig die voorsitter van die Kommissie wou gewees het nie, was hy blykbaar tog verbaas toe Paul Sauer voorsitter geword het. Sauer was blykbaar nie juis 'n kenner van "Naturellesake" of 'n sterk figuur in daardie stadium nie, maar hy was wel voorsitter van die kommissie van die Kaaplandse HNP wat in Mei 1944 begin het om die "Kleurlingvraagstuk" te ondersoek en in Maart 1945 'n verslag in dié verband afge-

handel het.²⁸ Die ander lede van die Kleurvraagstuk-kommissie was prof. dr. G.B.A. Gerdener, dr. E.G. Jansen en mnr. J.J. Serfontein. Mnr. M.D.C. de Wet Nel was die sekretaris.²⁹

Dit is duidelik dat die Kommissie - veral met die oog op die komende algemene verkiesing - die apartheidskonsep in 'n politieke program of beleid moes omskep sodat dit geoperasionaliseer kon word. Vóór die algemene verkiesing en terwyl die Kommissie nog met sy werksaamhede besig was, sou dr. Malan byvoorbeeld glo erken het dat die HNP nog nie 'n beleid van apartheid gehad het nie, maar dat 'n kommissie besig was om die saak uit te pluus.³⁰ Malan het persoonlik die Kommissie se opdrag geformuleer.³¹ Dit is opvallend dat die Kommissie nie moes vasstel of apartheid hoegenaamd uitvoerbaar was nie, maar op die grondslag van apartheid, en dus met die voorveronderstelling dat dié benadering kan werk, 'n beleid moes uitwerk.³²

Die Kommissie het akademici, politici, predikante en andere by hul ondersoek betrek deur vraelyste aan diesulkes te stuur waarin hul om hul menings ten opsigte van die rassevraagstuk gevra is. In sommige gevalle is die respondente versoek om ook memoranda op te stel waarin hulle hul uitgangspunte ten opsigte van die formulering van 'n kleurbeleid moes uiteensit.³³ Heelwat terugvoering is ontvang. Die meeste respondente was ten gunste van apartheid onder gunstige of konstruktiewe voorwaardes.³⁴ Hierdie beskouinge het in 'n groot mate in die Verslag neerslag gevind.

Vier dae na die ondertekening van die Fagan-verslag, het die Kleurvraagstuk-kommissie hul verslag op 23 Februarie 1948 ingedien.³⁵ Die Verslag bestaan uit sewentien getikte bladsye met enkele bevindinge en verder meer as 160 aanbevelings of beleidstellings. Volgens die Kommissie was daar slegs een van twee rigtings in Suid-Afrika moontlik wat betref sy toekomstige rasse-ontwikkeling - gelykstelling of apartheid. Hoe gelykstelling ook al geskied het, dit sou - aldus die Kommissie - tot die "ondermyning en vernietiging van die blanke ras as 'n selfstandige en regerende volk" lei.³⁶ Gelykstelling sou lei tot nasionale selfmoord vir die blanke en tot verlies van identiteit vir die "nie-blankes". Anders as wat die Fagan-kommissie oor die saak gevoel het, was daar vir die HNP-kommissie slegs één van genoemde keuses moontlik;

enige middeweg of kompromis is as blote lapwerk en op sy beste dus ook as slegs tydelik van aard beskou. Die Kommissie het besluit dat apartheid die enigste gesonde weg vir Suid-Afrika was.³⁷ Hul siening en aanbevelings ten opsigte van dié beleid is verder uiteengesit.

Apartheid sou gegrond wees "op die Christelike beginsels van reg en billikheid en op die oortuiging dat die aparte ontwikkeling van die blanke en nie-blanke volksdele in ons land die enigste grondslag is waarop alle volksdele in waarheid met reg en billikheid behandel kan word en elk die volle kans sal kry om sy eie besondere volksaard en -karakter te behou en te ontwikkel. Enige vorm van onderdrukking word dus verwerp as verkeerd ..." Die hoofoogmerk van die beleid van apartheid was onder meer om die suiwerheid van die blanke ras te handhaaf deur die algehele uitskakeling van enige rasvermenging tussen blank en "nie-blank"; die deurvoering van 'n duidelike skeidslyn tussen genoemde groepe ten einde belangebotsings te voorkom; die handhawing van die "nie-blanke" groepe se identiteit en "die daarstelling van moontlikhede vir hulle om apart op 'n natuurlike wyse te ontwikkel ooreenkomstig eie volksaard, aanleg en roeping en bevry deur die Christelike beskawing tot selfversorgende volkseenhede"; die handhawing van die tradisionele voogdyskapbeginsel, die aankweking van nasionale trots by elke groep en die "bewerking van wedersydse agting en respek tussen die verskillende rasse en rasse-groepe van die land."³⁸

Afgesien van die handhawing en uitbouing van die blanke ras en die verwerping van enige beleid wat uiteindelik op gelykstelling, vermenging en verlies van identiteit neerkom, het die Kommissie as uiteindelige doelwit en ideaal onder meer gestel die "algehele apartheid tussen blankes en naturelle, wat sover as wat dit prakties moontlik is geleidelik deurgevoer sal word, altyd met inagneming van die land se behoeftes en belange en met die nodige sorg teen ontwrigting van die land se landbou, nywerhede en algemene belange."³⁹ Presies hoe dit gedoen kon word is nie uitgespel nie.

Aan die swartmense, bruinmense en Asiërs sou die geleentheid gebied word om in hul eie gebiede in alle opsigte te ontwikkel en "sal hulle eie inrigtings en maatskaplike dienste ontwikkel waar die kragte van die ontwikkelde en progressiewe nie-blankes tot eie volksopbou ingespan

kan word." Daar is aanbeveel dat 'n stelsel van verpligte volksregi-
strasie vir alle dele van die bevolking ingestel moet word en dat die
passtelsel vervang moes word deur 'n meer betroubare en minder griewen-
de stelsel van identifikasie van swartmense in blanke gebiede en blan-
kes in swart gebiede. 'n Permanente raadgewende liggaam van deskundi-
ges oor die "nie-blanke" aangeleenthede en 'n goed toegeruste etnolo-
giese instituut moes tot stand gebring word. Die onderwys en algemene
vorming van die "nie-blanke" jeug moes in alle opsigte onder die toesig
en leiding van die staat plaasvind. Die land se rassevraagstuk was 'n
nasionale vraagstuk en 'n huishoudelike aangeleentheid. Geen inmenging
van buite sou geduld word nie, maar daar sou met belanghebbende
regerings en blanke groepe in Afrika, en veral in Suidelike Afrika,
samesprekings gevoer word ten einde "eenvormigheid te probeer kry oor
die groot beginselsake ten opsigte van die Kleurvraagstukke". Die
Kommissie het hom ook oor 'n sendingbeleid uitgespreek, en dit wil
voorkom of godsdienst aan die politiek ondergeskik gestel is, want die
Party moes waak teen kerke, genootskappe en bewegings wat byvoorbeeld
"die beginsel van aparte ontwikkeling misken".⁴⁰

Die voorgestelde beleid teenoor swartmense het ook beoog om te verseker
dat hulle in hul volkseieendomlike vasgeanker word. Hulle moes gelei en
opgevoed word om hul eie kultuur en nasionale instellings te waardeer
en uit te bou, en slegs geleidelik gelei word om waar nodig by die Wes-
terse beskawing aan te pas. Sover as moontlik moes die vernaamste
etniese groepe en sub-groepe in hulle eie onderskeie gebiede saamgetrek
word, "waar elkeen uiteindelik sy eie sentrale regeringstelsel kan
opbou en waar hulle gelei kon word om as aparte nasionale eenhede te
ontwikkel."⁴¹

*Sover as wat dit prakties moontlik was, moes wit, swart, bruin en Asiër
in aparte woongebiede bly. Alle sogenaamde "swart kolle" in blanke
gebiede en "wit kolle" in swart gebiede moes mettertyd verwyder word.
Aangesien hulle bekommerd was oor die agteruitgang van die grond in die
reservate, is onder meer voorgestel dat 'n deeglike wetenskaplike onder-
soek gedoen moes word oor die drakrag, ekonomiese ontwikkelingsmoont-
likhede en die wyse waarop die grond oordeelkundig gebruik moes word.
Die reservate moes immers die vaderland van die swartman word, die
setel van sy regeringstelsel wees, sy geestelike tuiste, "die bakermat*

van sy persoonlike en nasionale ideale en aspirasies". Die toestande en geleentheid in dié gebiede moes só goed wees dat "selfs die begaafde en progressiewe naturel, uit die stedelike gebiede, deur oorwegings ook van eie belang," na daardie gebiede getrek moes kon word, waar hul inisiatief en werkvermoë tot volle uiting kon kom en in diens van hul eie volk aangewend kon word.⁴² Dit wil voorkom of die kommissieledes dus wel by implikasie erken het dat die beste mensemateriaal in die swart gemeenskap onder die stadswartes gesoek moes word, dat die stad dus wel ook 'n positiewe invloed op die swartmense kon uitoefen, en dat hierdie mense se kundigheid nodig was ter ontwikkeling van die swart gemeenskap in sy geheel.

Aan die swartman wat in die reservate woon moes aansien verleen word. Die beste maatskaplike en ander dienste moes in die reservate beskikbaar gestel word, in plaas daarvan om - soos in daardie stadium die geval was - die swart stedelinge te begunstig. Indien die HNP aan bewind kom, sou hulle die swart gebiede rehabiliteer, 'n groter verskeidenheid ekonomiese bedrywigheide daar tot stand bring, en landbou, handel en nywerhede bevorder, deur byvoorbeeld deskundige plannekomitees aan te stel om planne vir streeksontwikkeling op te stel en ook om 'n nywerheidsontwikkelingskorporasie vir die gebied op te rig. 'n Spesiale afdeling in die Departement van Naturellesake moes in die lewe geroep word om onder meer plaasarbeid te reguleer en te keer dat swartmense van die blanke plase na die stede trek.⁴³

Die HNP het met besorgdheid kennis geneem van die "geweldige en ongebalanseerde" toename van die swart bevolking in stedelike gebiede - blykbaar sonder om in te gaan op die redes wat hierdie beweging ten grondslag lê. Die "blanke karakter" van die stede moes bewaar word. Daarom sou die swartmense in die stede as 'n besoeker beskou word "wat kom om sy dienste aan te bied tot voordeel van homself en tot voordeel van die blanke". Aangesien hul teenwoordigheid dus bloot as tydelik van aard beskou word, sou die swartmense nooit op enige gelyke politieke regte met die blankes kon aanspraak maak nie en sou hulle ook nooit vaste eiendom daar kon besit nie. Hulle moes in "aparte en uitsluitlik naturelle woonbuurtes geplaas word" en slegs met spesiale verloop sou hulle toegelaat word om in te woon in blanke gebiede. Same-dromming in omstedelike gebiede sou nie toegelaat word nie en die bewe-

gings van swartmense na en van die stede sou deur die staat beheer word.⁴⁴

'n Kernbeleidsaspek was dat swart verstedeliking in stryd was met die beleid van apartheid, en daarom kon die swartman "dus nooit 'n integrerende deel van die stedelike bevolking vorm nie. Die intog na die stede sal aan alle moontlike beperkings onderhewig gemaak word [ons kursivering] en die naturel sal ingelig word oor die nadele van verstedeliking en die voordele van 'n eie nasionale tuiste." Die reservate moes aan uitstromingsbeheer en die stede aan instromingsbeheer onderhewig gemaak word en swartmense wat hul onwettig in stede bevind het, moes "onverwyld op aanvraag van die plaaslike bestuur, deur die staat verwyder word. Indien die sentrale owerheid oortuig is dat 'n plaaslike owerheid nie die beleid uitvoer nie, sou die sentrale owerheid die nodige stappe neem."⁴⁵

Die HNP se strategie om die verstedelikingsproses te probeer omkeer, kon ingrypende implikasies vir die land se nywerhede inhou. As ideaal is naamlik die geleidelike uitskakeling van swartmense uit nywerhede in blanke gebiede gestel - iets wat volgens die Kommissie weliswaar baie jare sou neem. Intussen moes sekere "beginsels" toegepas word ten opsigte van die gebruik van swart arbeid, want die belange en geleenthede van die blanke werker moes beveilig en beskerm word. Sover as wat dit prakties moontlik was, moes apartheid in alle fabriekke, bedrywe en werksplekke deurgevoer word. Geen blanke sou òf onder òf selfs op gelyke voet met 'n swartman mag werk nie.⁴⁶ Maatreëls sou getref word om te verhoed dat blankes deur swart- en bruinmense verdring word uit "bedrywe wat tradisioneel die arbeidsveld van die blankes is". Volgens die Kommissie was elke "seksie van die bevolking ... geregtig op beskerming teen die onbillike ekonomiese konkurrensie van enige ander seksie".⁴⁷

Talle ander voorstelle ten opsigte van die regulering van swart arbeid is ook gemaak. Die kommissie het hom uitgespreek teen die vorming van swart vakbonde aangesien die swart arbeiders na hul mening nog nie ryp was om "die grondbeginsels en funksies van [die] vakuniewese te begryp en te waardeer nie". As voog oor die swartmense moes die staat egter verseker dat die belange van dié mense doeltreffend behartig word. 'n

Nasionale stelsel van arbeidsreëling en -kontrole, met inbegrip van 'n Sentrale Arbeidsburo, sou in die lewe geroep word ten einde arbeidsaan-geleenthede te beheer. Arbeid moes naamlik op 'n doeltreffende wyse tussen die landbou, nywerhede, myne en stede verdeel word, en gereelde opgawes van die beraamde benodigde arbeid moes deur die bedrywe en die stede by die Arbeidsburo ingehandig word.⁴⁸ Solank die swartman se arbeid in die stede benodig is, sou arbeid só gereguleer word dat daar in dié arbeidsbehoefte voorsien word. Andersins was die swartman bloot 'n "besoeker".

Daar is ook aangedring op behoorlike huisvesting vir swart arbeiders; werkers moes opgelei word en 'n ondersoek moes geloods word na al die fasette van swart arbeid en die trekarbeidstelsel.⁴⁹ Onderwysgeriewe moes aan swartmense verskaf word. Die onderwysplan moes "streng Chris-telik-nasionaal van karakter wees, moet sover doenlik by die Bantoe se eie volksaard, aanleg en agtergrond aanpas en moet Bantoe-nuttige en Bantoewaardige burgers en burgeresse kweek."⁵⁰

Die finansiering van swart onderwys moes bereken word "op die grondslag van sy kultuurpeil, sy ekonomiese drakrag en sy behoeftes en moet wees meer in verhouding met sy bydrae tot die staatsinkomste en moet gemik wees op die uiteindelijke selfversorging en selfstandige behartiging van sy eie uitgawes vir sy onderwys." Waar nodig moes vir sekondêre en tersiêre onderwys voorsiening gemaak word.⁵¹ Op maatskaplike gebied moes gesondheids- en welsynsdienste aan swartmense in die stede en plattelandse gebiede verskaf word.⁵²

Van direkte swart verteenwoordiging in die land se wetgewende liggame was daar geen sprake nie. In die Senaat sou hulle deur sewe blanke senatore verteenwoordig word. In die Volksraad en Provinsiale Rade sou hulle egter nie meer verteenwoordigers hê nie. In die plek van die Naturelle sakekommissie moes 'n Permanente Raad van Deskundiges aange-stel word wat "aanpas by die naturel se volkstruktuur" en waarby die swart hoofmanne betrek moes word. Vir elke reservaat sou 'n raad aan-gestel word. Aanvanklik sou hierdie rade onder leiding van blanke amp-tenare staan en slegs oor beperkte bestuursbevoegdhede beskik, maar met verloop van tyd sou die leiding in die hande van swartmense oorgaan en sou die rade ook tot selfstandige wetgewende liggame kon ontwikkel wat

volle verantwoordelikheid sou moes aanvaar vir die regering en administrasie van dié betrokke gebied, hoewel steeds onder toesig van die (blanke) sentrale regering. In stedelike lokasies sou plaaslike rade ingestel word, gekies deur die geregistreerde bewoners van die lokasies. Hulle sou, onder toesig van die plaaslike (blanke) munisipaliteit, vir die bestuur en administrasie van die lokasie verantwoordelik wees, maar sou nooit tot selfstandige liggame ontwikkel nie.⁵³

Wat die regstelsel betref, is voorgestel dat die swartman se regstelsel so ver as moontlik erken word.⁵⁴ Wat die algemene administrasie van die swart bevolking betref, sou die goewerneur-generaal as die opperhoof van die swartmense beskou word. Die Departement van Naturellesake sou hervorm word ten einde aan sy "dubbele roeping van opvoedende leiding en doelbewuste administrasie te laat beantwoord." Die minister van Naturellesake sou bygestaan word deur 'n permanente raad van deskundiges en 'n doeltreffende Etnologiese Instituut. Daar sou ook spesiale aandag aan die behartiging van die belange van swart plaasarbeiders en stedelinge gegee word.⁵⁵

Volledigheidshalwe word ook kortliks gekyk na die Kommissie se voorgestelde beleid ten opsigte van bruinmense en Asiërs. In verband met bruinmense was die siening: "Kleurlinge neem oor die algemeen 'n middelposisie tussen die blankes en die naturelle in en derhalwe moet die beleid van apartheid tussen Blanke en Kleurling en tussen Kleurling en Naturel gehandhaaf word. Die Kleurling moet aangemoedig word om sy volkseie te waardeer en 'n nasionale trots en selfrespek te ontwikkel." 'n Beleid van apartheid moes tussen wit en bruinmense en tussen bruin- en swartmense deurgevoer word op maatskaplike, residensiële, industriële en politieke gebied. Waar bruinmense reeds gevestig was, moes hulle teen indringing en onbillike mededinging van die kant van swartmense beskerm word.⁵⁶

'n Kleurling Verteenwoordigende Raad sou vir Kaapland in die lewe geroep word,⁵⁷ en hierdie Raad moes drie blankes kies om die bruinmense in die Volksraad te verteenwoordig. Die bruinmense sou ook deur die blankes in die Kaapse Provinsiale Raad verteenwoordig word. In hul eie gebiede sou bruinmense hul eie rade kon kies om op plaaslike vlak hul belange te behartig.⁵⁸ Aandag moes geskenk word aan die voorsiening

van goeie maatskaplike, welsyns- en onderwysdienste aan die bruin gemeenskap.⁵⁹

Bogenoemde beleid ten opsigte van bruinmense is gegrond op die aanbeveling van die HNP van Kaapland se kommissie oor die Kleurlinge.⁶⁰ Nòg in die Sauer-verslag nòg in die verslag van die Kaapse HNP, is 'n tuisland vir die bruinmense in die vooruitsig gestel.

Wat Indiërs betref, het die Sauer-kommissie die standpunt gehuldig dat hierdie bevolkingsgroep "'n vreemde en uitheemse element is wat nie assimileerbaar is nie. Hulle kon nooit eie aan ons land word nie en hulle moet dus as 'n immigrant-gemeenskap behandel word." Soveel Indiërs as moontlik moes dus gerepatrieer word. Solank hulle nog in die land is, moes 'n "besliste beleid van apartheid tussen blankes en Indiërs op alle terreine toegepas word sowel as tussen die Indiërs en ander inheemse nie-blanke groepe sover moontlik."⁶¹ Die Vrystaat moes sy "beskerming" teen Indiërs behou en die inter-provinsiale beweging van Indiërs moes doeltreffend aan bande gelê word.⁶²

5.3 AFLOOP EN EVALUERING

Die Sauer-verslag is as vertroulike dokument vir die inligting vir die HNP-partyleiding beskou en is dus nooit *in toto* gepubliseer nie. Op grond van verkorte weergawes wat in die pers verskyn het, kon wel daarop gereageer word.⁶³ Die VP het die Sauer-verslag se aanbevelings as 'n dwaling beskou, die propagering van 'n beleid van apartheid as belaglik en gevaarlik beskou en die kieserspubliek teen die beleid gewaarsku.⁶⁴ Stedelike swartmense het uiteraard die voorgestelde beleid as 'n gevaar vir hulself beskou.⁶⁵

Die HNP-beleid soos deur die Sauer-kommissie uitgespel, het in 'n sekere sin niks nuuts bevat nie; dit was bloot die samevatting en kulinasie van die apartheidsgedagte soos wat dit deur die jare heen ontwikkel het. Reeds in 1916 het dr. D.F. Malan sosiale skeiding tussen wit en swart tydens 'n kerkkongres bepleit,⁶⁶ en dr. N.J. van der Merwe het tydens 'n kongres oor die armblankevraagstuk in 1923 onder meer voorgestel dat industriële segregasie so ver as moontlik ingestel moes

word.⁶⁷ Tydens genoemde kongres is dan ook voorstelle aangeneem dat die destydse Suid-Afrikaanse Party-regering versoek moes word om industriële en territoriale segregasie deur te voer.⁶⁸ Tydens die jare dertig is 'n petisie tot die Volksraad gerig waarin onder meer versoek is dat huwelike tussen blank en "nie-blank" verbied moes word, asook deurmekaarwonery en om sowel politieke as ekonomiese segregasie deur te voer.⁶⁹ In 1923 het dr. Malan egter nog voet by stuk gehou dat die voorgestelde segregasiebeleid nie op bruinmense van toepassing gemaak moes word nie.⁷⁰

Waar die woord *apartheid* selfs in die HNP se program van beginsels van 1944 nog nêrens voorkom nie, eers ná dié party se bewindsaanvaarding in 1948 op *Hansard* se bladwysers verskyn, maar in 1949 nog in geen woordeboek verskyn het nie,⁷¹ het die Sauer-verslag - waarin die woord *apartheid* meer as 40 keer voorkom - hierdie konsep hard en duidelik sowel die Suid-Afrikaanse politiek as die Suid-Afrikaanse samelewing ingedra. Die HNP-verslag kan met reg as die belangrikste apartheidsdokument ooit beskou word. Dit het rigting aan die HNP (later NP) se rassebeleid gegee en die beginsels daarvan, wat in die HNP se verkiesingsmanifes opgeneem is, het 'n belangrike rol gespeel in die HNP se oorwinning by die stembus van 26 Mei 1948.

Die Kommissie se voorstelle het 'n belangrike rol gespeel in regeringsbeleid ten opsigte van verstedeliking in die daaropvolgende dekades, maar dit is opvallend dat dié aanbevelings op ideologiese en partypolitieke oorwegings gegrond was, sonder om die praktiese en ekonomiese realiteite te oorweeg of te ondersoek. Die verslag toon geen blyke van navorsing oor die ekonomiese en maatskaplike implikasies sou die voorgestelde beleid uitgevoer word nie, of van die demografiese en ekonomiese realiteite van die dag nie. Dit is slegs gegrond op die teoretiese uitgangspunt van die kommissielede.

Die deeglike oorweging van demografiese en ander realiteite wat die Fagan-verslag kenmerk, ontbreek hier heeltemal. Die kragte wat verstedeliking stimuleer is hoegenaamd nie in aanmerking geneem nie, nóg die potensiële drakrag en ontwikkelingsmoontlikhede van die swart gebiede òf die rol wat swart arbeid in die blanke ekonomie speel.

Daar is by implikasie van die standpunt uitgegaan dat swartmense nie mag verstedelik nie, ofskoon daar wel oorweging geskenk is aan die oprigting van dorpe in die reservate. Die universele verskynsel dat mense verstedelik namate daar van 'n agrariese na 'n nywerheidsamelewing oorgegaan word, wat deur die Fagan-kommissie as 'n feit aanvaar is, is hier dus geïgnoreer. Die Sauer-verslag het, ofskoon dit nie 'n amptelike regeringskommissieverslag was nie, ingrypende invloed op regeringsbeleid in die jare daarna gehad en die sienswyses oor verstedeliking van swartmense wesenlik beïnvloed. Die ontkenning van die permanensie van swart stedelinge het byvoorbeeld dekades lank 'n negatiewe rol gespeel in die voorsiening van 'n infrastruktuur vir swart stedelinge en in die vestiging van 'n stabiele swart stedelike gemeenskap. Ook die verskuiwing van miljoene mense en die meer rigiede toepassing van maatreëls wat beweging van swartmense bepaal, het 'n beduidende rol in swart verstedeliking gespeel. Die Sauer-verslag het inderdaad 'n veel groter invloed op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking in die dekades vyftig, sestig en sewentig gehad as die Fagan- en die Tomlinson-verslag.

VOETNOTE: HOOFSTUK 5

1. Kyk bv. R. ELPHICK en H. GILIOMEE (reds.), *The shaping of South African society, 1652-1820*, p. 117; M. WILSON en L. THOMPSON (reds.), *A history of South Africa to 1870*, pp. 15-16; N.J. RHOODIE en H.J. VENTER, *Die apartheidsgedagte: 'n sosio-historiese uiteensetting van sy ontstaan en ontwikkeling*, pp. 40-54; INEG, PV 93, 1/31/1/33: G.D. Scholtz, *Die ontstaan en wese van die Suid-Afrikaanse rassepatroon*, pp. 1-9.
2. Kyk bv. ELPHICK en GILIOMEE, pp. 116-326; RHOODIE en VENTER, pp. 55-105; INEG, PV 93, 1/31/1/33: G.D. Scholtz, *Die ontstaan en wese van die Suid-Afrikaanse rassepatroon*, pp. 9-16.
3. RHOODIE en VENTER, p. xi.
4. INEG, PV 93, 1/31/1/33: G.D. Scholtz, *Die ontstaan en wese van die Suid-Afrikaanse rassepatroon*, pp. 16-17.
5. Kyk hoofstuk 2.
6. RHOODIE en VENTER, p. 3.
7. Kyk bv. *ibid.*, pp. 12-14, 112-147.
8. D.F. MALAN, *Die achteruitgang van ons volk: de oorzaken daarvan en de redmiddelen*, p. 26.
9. D.F. MALAN, *Die groot vlug: 'n nabetragting van die Arm-Blanke-kongres, 1923, en van die offisiële sensusopname*, p. 19.
10. D.F. MALAN, *Die nuwe Groot Trek: Suid-Afrika se noodroep*, p. 11.
11. T.R.H. DAVENPORT, *South Africa: a modern history*, p. 253.
12. RHOODIE en VENTER, pp. 173-174.
13. *Ibid.*, p. 175.

14. *Ibid.*, p. 176-177.
15. Kyk J.P.C. MOSTERT, *Die politieke, maatskaplike en ekonomiese implikasies van die swart verstedeliking in Suid-Afrika, 1939-1948*, pp. 305-309.
16. MOSTERT, pp. 310-311.
17. MOSTERT, pp. 312-313.
18. Kyk RHOODIE en VENTER, pp. 148-178. Wat die sg. prinsipiële basis van die apartheidsgedagte betref, kyk *ibid.*, pp. 11-39.
19. *Ibid.*, pp. 3-4, 262.
20. *Ibid.*, p. 11.
21. DAVENPORT, pp. 252-253.
22. RHOODIE en VENTER, p. 12.
23. UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Debate van die Volksraad: tweede sitting, twaalfde parlement, 23 Januarie tot 1 Julie 1959*, 99, kolomne 64-65.
24. UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Debate van die Volksraad: derde sitting, negende parlement, 18 Januarie tot 1 Maart 1946*, 55, kol. 4300.
25. INEG, PV 94, 188: D.F. Malan - E.G. Jansen, 1946.11.23 (brief).
26. Universiteit van Stellenbosch, J.S. Gericke-biblioteek, D.F. Malan-versameling, 1/1/2244: J.G. Strijdom - D.F. Malan, 1946.11.20 (brief).
27. KAB, A1793,5: M.D.C. de Wet Nel - D.H. van Zyl, 1947.06.21 (brief).
28. J.L. BASSON, *J.G. Strijdom: sy politieke loopbaan van 1929 tot 1948*, pp. 514-515.

29. Universiteit van Pretoria, Merensky-biblioteek, M.D.C. de Wet Nel-ver-sameling, 32: Verslag van die Kleurvraagstuk-kommissie van die Her-enigde Nasionale Party, p. 17.
30. UNIE VAN SUID-AFRIKA, Debatte van die Volksraad: vyfde sitting, negen-de partlement, 16 Januarie tot 24 Maart 1948, 62, kolom 328.
31. MOSTERT, p. 322.
32. Vgl. in teenstelling hiermee die opdrag, benadering en werksaamhede van die Fagan-kommissie, die Tomlinson-kommissie en ander kommissies van ondersoek.
33. *Ibid.*, p. 323.
34. INEG, PV 94, 188: M.D.C. de Wet Nel - E.G. Jansen, 1947.11.17 (dek-kingsbrief tot samevatting van memoranda).
35. W.K. HANCOCK, *Smuts 2: the fields of force 1919-1950*, p. 491.
36. Universiteit van Pretoria, Merensky-biblioteek, M.D.C. de Wet Nel-ver-sameling, 32: Verslag van die Kleurvraagstuk-kommissie van die Her-enigde Nasionale Party, p. 1.
37. *Ibid.*, p. 2.
38. *Ibid.*, pp. 1-2.
39. *Ibid.*, p. 3.
40. *Ibid.*, pp. 3-4.
41. *Ibid.*, p. 7.
42. *Ibid.*, pp. 8-9.
43. *Ibid.*, p. 9.

44. *Ibid.*, p. 10.
45. *Ibid.*, p. 11.
46. *Ibid.*
47. *Ibid.*, p. 12.
48. *Ibid.*
49. *Ibid.*
50. *Ibid.*, p. 13.
51. *Ibid.*
52. *Ibid.*, p. 14.
53. *Ibid.*, p. 15.
54. *Ibid.*
55. *Ibid.*, p. 16.
56. *Ibid.*, p. 5.
57. *Ibid.*
58. *Ibid.*, p. 6.
59. *Ibid.*, pp. 6-7.
60. Kyk die bylae tot die Sauer-verslag.
61. Universiteit van Pretoria, Merensky-biblioteek, M.D.C.—de Wet-Nel-ver-sameling, 32: Verslag van die Kleurvraagstuk-kommissie van die Her-enigde Nasionale Party, p. 16.

62. *Ibid.*, p. 17.
63. BASSON, p. 514.
64. MOSTERT, p. 326.
65. *Ibid*, p. 327.
66. *Het arme blanken vraagstuk: verslag van het kerkelik kongres, gehouden te Cradock, op 22 en 23 November 1916, p. 12.*
67. *Gesamentlike kongres oor die arme blanke vraagstuk in die raadsaal te Bloemfontein, op 4 en 5 Julie 1923, pp. 13-15.*
68. *Ibid*, p. 16.
69. INEG, PV18, 7/1/4: Petisieform.
70. D.F. MALAN, *Die groot vlug: 'n nabetrugting van die Arm-Blanke-kongres, 1923, en van die offisiële sensusopname, p. 20.*
71. RHOODIE en VENTER, p. 175.

HOOFSTUK 6

DIE TOMLINSON-KOMMISSIE

6.1 DIE AANSTELLING EN WERKSAAMHEDE VAN DIE TOMLINSON-KOMMISSIE

Die kleurkwessie en instroming van swartmense in stedelike gebiede het 'n belangrike element van die HNP se verkiesingstrategie uitgemaak en 'n beduidende rol in die 1948-verkiesingsuitslag gespeel.¹ Die nuwe regering moes dus beslag gee aan 'n beleid wat teoreties geformuleer was, maar waarvan die implikasies nog ondersoek moes word.² Die omstandighede in die swart gebiede is reeds vroeër deur die Sauer-kommissie aangedui as 'n saak wat ondersoek behoort te word.³

Hoewel meer as een persoon blykbaar op vaderskap van die Kommissie aanspraak gemaak het, wil dit voorkom of mnr. M.D.C. de Wet Nel die moontlikheid van so 'n ondersoek bespreek het met die Transvaalse leier van die HNP en Minister van Lande, adv. J.G. Strijdom, wat die idee ondersteun en dit toe op sy beurt weer met die eerste minister, dr. D.F. Malan, bespreek het. Gedurende die eerste helfte van 1950 het die kabinet die aanstelling oorweeg van 'n kommissie om die sosiaal-ekonomiese ontwikkelingsmoontlikhede in die swart gebiede te ondersoek. In April 1950 het die kabinet reeds die aanstelling in beginsel goedgekeur en daarna is oor die keuse van kommissielede besin en aanstellings gemaak.⁴ Op 20 April 1950 het dr. E.G. Jansen, minister van Naturellesake, in die Volksraad aangedui dat die regering van plan was om 'n kommissie van ondersoek aan te stel om te kyk op welke wyse die swart gebiede opgegradeer kon word. Blanke voorgdyskap oor swartmense moet behou word, maar verder moes swartmense die groots moontlike beheer oor hul eie sake bekom. Swart verstedeliking moes gestuit word.⁵

Ongeveer die middel van September 1950 het dr. W.W.M. Eiselen, sekretaris van Naturellesake, een Saterdag vir prof. Frederik Rothmann Tomlinson, 'n landbou-ekoonoom aan die Universiteit van Pretoria, telefonies ingelig omtrent die kommissie wat aangestel sou word, en dat prof. Tomlinson tot voorsitter benoem is. Prof. Tomlinson, wat die gewigtheid van die taak al te goed beseef het, het om 'n week of meer uitstel gevra ten einde die saak goed te oorweeg, maar voor die einde van die

naweek besluit om die benoeming te aanvaar en dr. Eiselen die Maandag van sy besluit verwittig. In 'n brief gedateer 30 September 1950 is prof. Tomlinson amptelik van sy aanstelling in kennis gestel.⁶ Hy was die ideale keuse om die Kommissie te lei. Hy is op 21 Oktober 1908 op Swellendam gebore en het die grade B.Sc. Agric. (Stellenbosch, 1929), M.Sc. Agric. (Stellenbosch, 1930), Ph.D. (Cornell, 1933) en D.Sc. Agric. (Stellenbosch, 1937) behaal. In 1934 en 1935 was hy lektor in landbou-ekonomie aan die Universiteit van Stellenbosch, vanaf 1935 tot 1938 ekonoom in die Afdeling Ekonomie en Markte van die Departement van Landbou in Pretoria, en vanaf 1939 tot 1973 professor en later mede-professor in landbou-ekonomie aan die Universiteit van Pretoria. Na voltooiing van sy verslag was prof. Tomlinson vanaf 1955 tot 1957 assistent-direkteur van navorsing en vanaf 1957 tot 1973 direkteur, van die Transvaalstreek van die Departement Landbou-tegniese Dienste.⁷

Met verloop van tyd is ook die ander kommissielede aangestel. Hulle was:

- Michiel Daniel Christiaan (Daan) de Wet Nel, B.A., lid van die Volksraad en ondervoorsitter van die Naturellesake-kommissie.⁸
- Christiaan Willem Prinsloo, M.A., hoof van die Departement van Naturellesake se inligtingsdiens.⁹
- Gerhardus Jacobus Badenhorst, kenner van die Zoeloe en 'n vooraanstaande boer en nyweraar van Zoeloeland; voorsitter van 'n Zoeloelandse suikerkorporasie.¹⁰
- Charles Bruce Young, ondersekretaris van Naturellesake en, soos mnr. Prinsloo, dus ook 'n amptenaar van die Departement van Naturellesake; later sekretaris van Naturellesake.¹¹
- Casper Hendrik Badenhorst, professor aan die Sendinginstituut op Wellington.¹²

- Franciskus Xavierus Laubscher, professor in akkerbou en genetica aan die Universiteit van Stellenbosch; op daardie stadium 'n voor-aanstaande landbou-wetenskaplike in die land.¹³
- Jacobus Hercules (Kosie) van Rensburg, voortreflike kersieboer van die Oos-Vrystaat wat ook baie vir swartmense op sendinggebied gedoen het. Hy word lid van die kommissie op grond van sy kennis van die plattelandse swartman en van die landbou.¹⁴
- Jan Hendrik (Jannie) Moolman, D. Phil., senior lektor in geografie aan die Universiteit word Stellenbosch en later lid van die Raad vir Ontwikkeling van Natuurlike Hulpbronne. Hy is op prof. Tomlinson se aandrang ingesluit.¹⁵

As sekretaris van die Kommissie is aanvanklik mnr. Bruwer Blignaut aangestel¹⁶, maar in Februarie 1951 is in sy plek aangestel mnr. Frederik Hendrik Botha (gebore 6 Julie 1914), wat sedert 1935 aan die Departement van Naturellesake verbonde was, en in 1979 as hoofkommissaris van Wes-Kaapland afgetree het.¹⁷ As gevolg van werkdruk en omstandighede buite sy beheer het prof. F.X. Laubscher na 'n paar maande uit die Kommissie bedank, en op 31 Augustus 1951 is prof. John Henri Roosegaarde Bisschop, van die Onderstepoort-landbounavorsings-instituut, in sy plek aangestel.¹⁸ Met die moontlike uitsondering van prof. Bisschop was al die lede van die Kommissie blykbaar lede van die Nasionale Party.¹⁹ Naas die kommissielede is prof. Tomlinson ook nog deur 'n aantal raadgewers of tegniese adviseurs bygestaan, naamlik prof. N.J.J. Olivier (Departement Bantoe-administrasie, Universiteit van Stellenbosch), dr. J.L. Sadie (Departement Ekonomie, Universiteit van Stellenbosch), prof. F.C. van N. Fourie (Departement Bedryfs-ekonomie, Universiteit van die Oranje-Vrystaat), mnr. L.A. Pepler (adjunk-direkteur van Naturellesake, Departement van Naturellesake) en mnr. (later dr.) H.J.J. Reynders (bedryfsekonoom).²⁰ Talle ander persone, onder andere dr. Erica Theron, het op een of ander stadium hulp verleen.²¹

Op 22 November 1950 het die goewerneur-generaal, dr. Gideon Brand van Zyl, die Tomlinson-kommissie amptelik aangestel.²² Daar is reeds op gewys dat die HNP ná sy oorwinning by die stembus in 1948 gestalte moes

probeer gee aan sy beleid van apartheid, en teen die einde van 1949 toe groot getalle swartmense steeds na die stede gestroom het, het die party nog nie ver gevorder om die beleid te implementeer nie. Later is dan ook beweer dat die HNP nie in 1948 geweet het wat die langtermyn-implikasies van sy beleid sou wees nie.²³

Reeds in 1944 het die Kommissie insake die lone van Naturellemynwerkers op die Witwatersrand gewys op die oorbevolking in die reservate en die euwels van die trekarbeidstelsel.²⁴ Twee jaar later het die Sosiale en Ekonomiese Planneraad onder meer op die verband tussen trekarbeid en die lae landbou-opbrengs van die reservate gewys.²⁵ Die swart reservate was in hul onontwikkelde toestand nie in staat om hul bevolking te dra nie. Groot getalle swartmense het dus noodgedwonge 'n heenkome in die "blanke" stede gaan soek, maar intussen het die grond in die reservate steeds agteruitgegaan.²⁶ In en om die stede het plakkerskampe al groter geword; die rusteloosheid onder die swart bevolking het toegeneem en swart politieke bewustheid het momentum begin kry. Terselfdertyd het blankes al meer bedreig gevoel.²⁷ Aangesien die HNP dit reeds duidelik gestel het dat hulle nie aan swartmense permanente regte in "blanke" gebiede sou gee nie, en soveel moontlik swartmense na hul tuisgebiede moes terugkeer, was dit noodsaaklik om die reservate te ontwikkel.

Die opdrag van die Tomlinson-kommissie was dus om 'n deurtastende ondersoek in te stel na en verslag uit te bring oor 'n omvattende skema vir die rehabilitasie van naturellegebiede binne die Unie van Suid-Afrika, met die oog op die uitbouing daarin van 'n eie volkstruktuur gebaseer op doeltreffende sosio-ekonomiese beplanning.²⁸ Die kommissie is versoek om opnames te maak van die landboupotensiaal van die reservate, die natuurlike hulpbronne, en die beskikbare mannekrag. Op grond van die opnames moes 'n gedetailleerde ontwikkelingsprogram vir die swart gebiede opgestel en die implementering daarvan beplan word met inagneming van die finansiële implikasies. Voorts moes 'n program opgestel word vir die progressiewe inskakeling van swartmense in administratiewe poste in die reservate, en daar moes vasgestel word waar dorpe wat tot suksesvolle ekonomiese eenhede kon ontwikkel, in die swart gebiede aangelê kon word.²⁹

Die Kommissie se opdrag het nie 'n studie van die posisie van die stedelike swartman as sodanig ingesluit nie, maar die kommissielede het hul opdrag so wyd as moontlik vertolk, en gevolglik het sommige aspekte van hul navorsing wel implikasies vir swart stedelinge in die gemeenskaplike gebied ingehou. Prof. Tomlinson sou egter baie graag die opdrag by wyse van spreke tot binne die stad wou gerek het, maar dit was nie moontlik nie.³⁰ Migrasie na en verstedeliking binne swart gebiede is wel onder die loep geneem.³¹ Die Kommissie se opdrag het ook onder meer 'n streekontwikkelingstaak geïmpliseer,³² en dit het weer op sy beurt 'n staatkundige dimensie gehad.³³

Voordat die Kommissie met sy werksaamhede kon begin, het dr. Jansen as minister van Naturellesake uitgetree om goewerneur-generaal te word.³⁴ Adv. C.R. Swart het intussen as minister van Naturellesake waargeneem, maar wou nie by die sake van die Kommissie betrokke raak nie. Prof. Tomlinson, wat die Kommissie met die minister van Naturellesake wou bespreek, moes dus wag tot dr. H.F. Verwoerd op 19 Oktober as die nuwe minister aangestel is.³⁵ Op 1 November het prof. Tomlinson dr. Verwoerd die eerste keer gaan spreek.³⁶ Dit wil voorkom of daar by die geleentheid nog nie aanduidings was van die botsings wat later tussen die twee sou plaasvind nie. Prof. Tomlinson was blykbaar ook nie bewus dat dr. Verwoerd reeds op daardie stadium sy bedenkinge oor die Kommissie gehad het nie. Dat die Kommissie deur sy voorganger aangestel is, het dr. Verwoerd nooit aangestaan nie,³⁷ en hy het daarna as "Jansen se kommissie" verwys.³⁸ Terwyl die kommissie nog met sy werksaamhede besig was, het dr. Verwoerd in private gesprekke by meer as een geleentheid gesê dat indien hy vroeër minister van Naturellesake geword het, hy gekant sou gewees het teen die Kommissie. Hy het geglo dat hy nie so 'n kommissie nodig gehad het nie; dat hy self op grond van die kennis wat hy tydens besoeke aan die swart gebiede opgedoen het, en met behulp van sy amptenare, oor die ontwikkeling van die gebiede sou kon besluit.³⁹

Op 28 November 1950 het die kommissielede hul eerste vergadering gehou en hul taak met buitengewone entoesiasme aangepak.⁴⁰ Tydens hul eerste vergadering - wat in die Uniegebou gehou is - is die kommissielede deur dr. Verwoerd toegesprek. Dr. W.W.M. Eiselen was ook teenwoordig. Dr. Verwoerd het daarop gewys dat die hele kabinet die Kommissie as van die

grootste belang beskou het. In hul werksaamhede moes hulle daarmee rekening hou dat die swartman "so geplaas moet wees dat hy selfversorgend is" Die Kommissie moes 'n duidelike omlýnde beleid oor die swart reservate voorlê, sodat dié gebiede só ontwikkel sal kan word "dat hulle uiteindelik daartoe in staat sal wees om ver bo hulle huidige drakrag te kan dra". Hy het afgesluit met 'n beroep op die Kommissie om planne voor te lê wat basies sou neerkom op "die skepping van 'n nuwe staat"⁴¹

Weldra het die Kommissie, na 'n kort beplanningsfase, hul navorsing begin. Aangesien geen omvattende studie van die swart gebiede nog ooit tevore aangepak is nie, moes die Kommissie heelwat basiese navorsing doen. Naas omvattende en intensiewe algemene navorsing het die Kommissie ook nege toere na verskillende dele van die land onderneem om swart gebiede te besoek. Die toere het hulle geneem na die Transkei en Ciskei (31 Januarie tot 10 Februarie 1951), die westelike swart gebiede, byvoorbeeld in die omgewing van Vryburg, Mafeking (die huidige Mafikeng) en Zeerust (13 tot 20 Maart 1951), swart gebiede in Noord-Transvaal (16 tot 24 April 1951), Noordoos-Transvaal (5 tot 15 Junie 1951), Natal (3 tot 11 Julie 1951), Zoeloeland (1 tot 11 Augustus 1951), Wes-Kaapland (2 tot 13 Oktober 1951), Swaziland (24 tot 27 Oktober) en die Vrystaat en Basoetoland (26 tot 30 November 1951). Daar is eerstehands met die fisiese omgewing en inwoners kennis gemaak, asook met die Departement van Naturellesake se personeel in die onderskeie gebiede.⁴²

Die Kommissie het ook skriftelike en mondelinge getuienis ingewin. Tydens 83 sittingsdae op verskillende plekke het 428 persone, onder wie 322 blankes, mondelinge getuienis voor die Kommissie afgelê. Die getuienis beslaan sowat 8 600 bladsye. Die Kommissie het ook vraelyste uitgestuur en ongeveer 250 memoranda van verskillende persone, organisasies en instansies ontvang, verteenwoordigend van 'n wye verskeidenheid standpunte en belange. Onder diegene wat getuienis kom aflê en/of memoranda gestuur het, was SABRA, die Suid-Afrikaanse Instituut vir Rasseverhoudings, die Suid-Afrikaanse Gefedereerde Kamer van Nywerhede, organisasies uit die mynweese, die Afrikaanse Handelsinstituut en talle kerke.⁴³

Oor die algemeen het die wat uitgenooi is om getuienis te kom lewer, goed gereageer. Van die nege sogenaamde natuurlike verteenwoordigers in die Volksraad, Senaat en Kaapse Provinsiale Raad het slegs een Volksraadslid (mev. V.M.L. Ballinger) en twee senatore (onder wie sen. W.G. Ballinger) gereageer. Die Kommissie het ook hul teleurstelling uitgespreek dat twee welbekende swart leiers (wat nie geïdentifiseer is nie) die uitnodiging om getuienis te kom aflê, geïgnoreer het.⁴⁴ Diegene wat kom getuienis aflê het, was baie positief ingestel teenoor die Kommissie se werk. Die swart getuies was oor die algemeen vriendelik en positief, soos ook die Rooms-Katolieke Kerk wie se afvaardiging deur biskop Hurley gelei is, en wat waardevolle inligting verskaf het.⁴⁵ Dit is nie duidelik of lede van die ANC getuienis kom aflê het nie, en dr. Albert Luthuli se naam verskyn nie in die lys van getuies nie.

Die feit dat die Kommissie weinig gegewens oor die reservate, veral van 'n statistiese aard, van die Departement van Naturellesake kon bekom, het beteken dat baie sake van die grond af nagevors en inligting en feite wat nog nooit tevore bekom is nie, deur die Kommissie ingewin moes word. Hoewel die (sekondêre) mondelinge en skriftelike getuienis van groot waarde was, het die verslag uiteindelik hoofsaaklik op oorspronklike navorsingswerk berus. Wat die werk van die Kommissie soveel merkwaardiger maak, is dat slegs drie lede - proff. Tomlinson, Badenhorst en Bisschop (laasgenoemde vanaf sy aanstelling in Augustus 1951) - voltyds met die werk besig was.⁴⁶ Die samewerking tussen die kommissielede was hartlik. Verskille oor die Kommissie se werk, bevindings en gevolgtrekkings het voorgekom, maar is in 'n goeie gees bespreek en - op twee uitsonderings na⁴⁷ - het die verslag deurgaans die siening van al die lede verwoord.⁴⁸ Aangesien die Kommissiewet die lede van die Tomlinson-kommissie verbied het om hul werksaamhede met buitepersone te bespreek, kon hulle geen inligting aan byvoorbeeld die media deurgee nie. Uiteraard was dit bekend dat 'n kommissie besig was met 'n ondersoek na die swart reservate, en af en toe het berigte oor hul werksaamhede wel verskyn.⁴⁹ Die *Transvaler* en veral die *Pretoria News* het moeite gedoen om die Kommissie se bedrywighede akkuraat weer te gee.⁵⁰ Hoewel daar diegene was wat inligting oor die Kommissie probeer bekom het, is dit te verstane dat die relatiewe geheimhouding van hul werk en die feit dat die taak lank geneem het om te voltooi,

tot gevolg gehad het dat daar in die jare 1950-54 nie juis algemene openbare belangstelling in die Tomlinson-kommissie was nie.⁵²

Van tyd tot tyd is vrae gevra oor wanneer die Kommissie dan hul verslag gaan voltooi. Prof. Tomlinson self het dit soms teenoor sy mede-kommissielede laat blyk dat hy nie tevrede was met die vordering wat gemaak is nie. Hy het egter ook onder meer laat notuleer dat hy ontevrede is dat die sekretaris van die Kommissie "goedsmoeds teruggeroep word na sy Departement" en dat daar oor die algemeen 'n gebrek aan morele steun aan die Kommissie is.⁵³ Dit is nie duidelik in welke mate dr. Verwoerd met die Kommissie ingemeng of hul tydens hul navorsing vir en skryf van die verslag probeer beïnvloed het nie. Dat dit wel die geval was, kan egter nie uitgesluit word nie. Dit moet veral onthou word dat mnr. De Wet Nel noue kontak met dr. Verwoerd gehad en as't ware die regering - en dus ook hul beleid - in die Kommissie verteenwoordig het. Met verloop van tyd het dr. Verwoerd wel navraag laat doen oor wanneer die Kommissie sy verslag gaan voltooi.

Tydens die Kommissie se werksaamhede is die aantyging gemaak dat die Kommissie sy geld misbruik. 'n Amptenaar het verdraaide inligting aan dr. Verwoerd verskaf, onder meer dat die Kommissie se uitgawes reeds meer as £100 000 - selfs so veel as £150 000 - beloop het. Dr. Verwoerd het die inligting - blykbaar sonder om dit te verifieer - aan die kabinet oorgedra, wat toe besluit het dat die minister van Naturellesake meer toesig oor die kommissie moes hou.⁵⁵ Dr. Verwoerd het vervolgens vir Prof. Tomlinson en mnr. De Wet Nel besonder hard aangespreek en sy misnoë uitgespreek oor die onverantwoordelike wyse waarop daar met fondse sou gehandel gewees het, asook die besonder groot somme geld wat aan tegnisië spandeer sou gewees het. Prof. Tomlinson het die hele aangeleentheid in besonderhede met dr. Verwoerd in Kaapstad bespreek en by sy terugkoms in Pretoria verslae deur homself en die sekretaris oor kommissiesake en -uitgawes via dr. Eiselen aan die minister gestuur. Hieruit het dit geblyk dat die Kommissie se uitgawes tot einde Februarie 1954 ongeveer £47 000 beloop het, waarvan slegs £5 080 aan die tegniese adviseurs betaal is.⁵⁶

Dr. Verwoerd het die saak daarop voor die kabinet reggestel. Almal was ontugter dat iemand die Kommissie oënskynlik doelbewus in 'n slegte lig probeer stel het, en daarna is die Kommissie in 'n positiewer gees beskou.⁵⁷

6.2 DIE BEVINDINGE EN AANBEVELINGS VAN DIE KOMMISSIE

Bykans vier jaar na die aanstelling van die Tomlinson-kommissie is die volledige verslag op 1 Oktober 1954 deur al die kommissielede onderteken.⁵⁸ Dit is 'n omvangryke dokument van 51 hoofstukke (tien in Engels, die res in Afrikaans), 3 755 getikte foliobladsye wat in sewentien volumes ingebind is, met 598 tabelle en 'n atlas met 66 kaarte.⁵⁹ In omvang oortref dit enige vorige navorsing oor die swart gebiede, hoewel dit wat voorstelle, maar nie wat motivering betref nie, ooreenkoms toon met die negende verslag van die Maatskaplike en Ekonomiese Planneraad.⁶⁰

In die tien hoofstukke van deel 1 van die verslag is die breëre verband uiteengesit waarteen die Kommissie se navorsing, bevindinge en aanbevelings gesien moet word. In hoofstuk 1 (Die Bantoe-agtergrond) is byvoorbeeld die ontstaan en ontwikkeling van swartmense in Suid-Afrika beskryf asook hul kultuur; die belangrikste etniese groeperinge en hul vernaamste instellings. In hoofstuk 2 is 'n goeie historiese oorsig gegee van die kontak tussen wit en swart in Suid-Afrika, veral op politieke, godsdienstige, onderwys- en ekonomiese gebied. Deurgaans is die verskille tussen die etniese groepe op volke beklemtoon. Faktore wat 'n rol gespeel het in die proses van kontak is geïdentifiseer, asook die fases.

In hoofstuk 3 is die resultaat van die kontak tussen wit en swart bespreek. Daar is tot die gevolgtrekking gekom dat die swartmense beïnvloed is betreffende hul kultuur, hul ekonomiese, maatskaplike, religieuse en estetiese lewe, hul politieke uitkyk en sielkundige ingesteldheid. Veral die swart stedelinge het sielkundig die aanslag van die Westerse ontwikkelingstempo gevoel.⁶¹ Die Kommissie het tot die slotsom gekom dat die invloed van swart op wit eerder indirek was, omdat "die Blanke se kultuur hoër staan as dié van die Bantoe en dat die Blanke reeds vroeg 'n lewenspatroon ontwikkel het waarvolgens daar

'n skeidslyn tussen wit en swart, veral op sosiale en godsdienstige, dit wil sê algemeen kulturele gronde, getrek is". Die indirekte invloed het egter onder meer tot gevolg gehad dat "die Blankes hul industriewese op primitiewe ongeskoolde arbeid opgebou het en dat die Bantoe as arbeiders in die organiese lewe van die Blanke ingeskakel is en dat die Blanke op ekonomiese, sosiale en politieke terreine maatreëls moes tref om hom teen snelle integrasie van die Bantoe te vrywaar en dat die oorspronklike skeidslyn 'n kleurslagboom geword het."⁶² Aan die einde van hoofstuk 3 is daarop gewys dat die blanke voor 'n onafwendbare keuse gekom het tussen apartheid en - soos die Kommissie dit genoem het - liberalisme.⁶³

In die belangwekkende hoofstuk 4 is die ontwikkeling van die patroon van rasseverhoudinge in Suid-Afrika in oënskou geneem, asook die agtergrond en oorsake wat daartoe aanleiding gegee het. Daar is byvoorbeeld gewys hoedat die verskille tussen wit en swart, en veral die getaloorwig van die swartmense, by die blanke die idee laat posvat het dat hy slegs in afskeiding van die swartman sy eie identiteit sou kan behou.

Die Christelike sending onder die swartmense van Suid-Afrika is in hoofstuk 5 onder die loep geneem en onderwys aan swartmense in hoofstuk 6. In hoofstuk 7 is die bevolkingsvraagstuk in Suid-Afrika indringend bespreek. Die demografiese realiteite - ook met verwysing na mortaliteit en fertiliteit - is uiteengesit, blanke emigrasie en immigrasie is bespreek en daar is op gewys dat die land 'n behoefte aan geskoolde arbeiders het.⁶⁴ Die Kommissie het onder meer bevind dat die verstedeliking van die Suid-Afrikaanse bevolking 'n uitvloeisel van ekonomiese ontwikkeling was, veral van die totstandkoming van sekondêre nywerhede. Waar ongeveer 1 233 000 (23,6 %) van die land se bevolking van 5 175 000 in 1904 in stedelike gebiede gewoon het, was 5 374 000 (42,6 %) in 1951 stedelinge, dit wil sê, daar was toe meer mense in die stede as die totale bevolking in 1904. Van die nuwe stedelinge was 1 954 000 swart en 469 000 blank. Die blanke bevolkingsgroep was die mees verstedelike groep (78,4 %) gevolg deur die Asiërs (77,5 %) en bruinmense (64,4 %). Hoewel slegs 2 312 000 oftewel 27,1 % van die swart bevolking volgens die 1951-sensus verstedelik was, het hulle sedert 1904 - toe slegs 10,4 % stedelinge was - veel vinniger as enige ander groep verstedelik.

Waar hulle in 1904 boonop minder as 30 % van alle Suid-Afrikaanse stedelinge uitgemaak het, het die persentasie in 1951 tot 43 % gestyg.⁶⁵

Die swart gebiede het nie meer voldoende werkgeleenthede gebied nie en tot 'n toenemende trek na die sogenaamde blanke stede gelei. Byna twee derdes van die swart stedelinge het hul in die vier metropolitaanse gebiede bevind; dus ook in die Wes-Kaaplandse streek waar swartmense vroeër feitlik totaal onbekend was. Swart vroue het ook toenemend verstedelik. Dit was onmoontlik om presies vas te stel hoeveel swartmense permanent in die "blanke" stede gevestig was. Die Kommissie het tot die gevolgtrekking gekom dat die getal waarskynlik in die omgewing van 1 500 000 was. Ongeveer 314 000 gesinne het die stad as hul tuiste beskou, en teen die einde van 1951 was daar 'n tekort van 167,000 gesinshuise vir swartmense in die stede, wat ongeveer £35 miljoen sou kos om te bou.⁶⁶

Volgens die 1951-sensus het 27,1 % van die swartmense in die stedelike gebiede gebly, 30,3 % op blanke plase en 42,6 % in die reservate.⁶⁷ Hoewel die Kommissie nie die groei en grootte van die bevolking kon voorspel nie, is twee stellige demografiese projeksies of ekstrapolasies wel opgestel. Volgens projeksie A sou daar teen die jaar 2000 16 337 000 swartmense, 6 150 000 blankes, 2 560 000 bruinmense en 1 120 000 Asiërs in Suid-Afrika woonagtig kon wees. Die onderskeie getalle volgens projeksie B was 21 361 000, 4 588 000, 3 917 000 en 1 382 000, wat volgens die Kommissie waarskynlik meer realisties was.⁶⁸ Projeksie A se swart bevolking is teen die middel van 1972 verbygesteek,⁶⁹ en indien die TBVC-lande se bevolkings bygereken word, is projeksie B se getal swartmense reeds teen 1980 verbygesteek.⁷⁰

Tensy dit deur owerheidsbeleid voorkom word, sou die swart stedelike bevolking in die gemeenskaplike gebied steeds toeneem. Indien die tempo van verstedeliking sou voortduur soos in die jare 1946-51, sou daar teen die jaar 2000 10 000 000 van projeksie B se 21 000 000 swartmense in "blanke" stede woon, hoofsaaklik in die vier metropolitaanse gebiede, maar indien die swart gebiede, die blanke plase en ander plattelandse gebiede nie 'n groter getal swartmense kon absorbeer nie, kon die getal swart stedelinge tot so hoog as 15 000 000 vermeerder.⁷¹

Watter sukses ookal met die ontwikkeling van die reservate behaal sou word, het die Kommissie aanvaar dat daar altyd swartmense in blanke stedelike gebiede sou bly.⁷²

In hoofstuk 8 is die swartman in die land se staatkundige raamwerk bespreek. Swart politieke regte op plaaslike, provinsiale en sentrale vlak in die gemeenskaplike gebied is betrag. Dit is insiggewend dat in die hoofstuk, soos ook telkens op ander plekke in die verslag, die Kommissielede die historiese ontstaan en ontwikkeling van 'n bepaalde saak in 'n mindere of meerdere mate uiteengesit het, waardeur historiese perspektief verkry is. In die multidissiplinêre Tomlinson-verslag het die geskiedenis dus tot sy reg gekom. In hoofstuk 8 het die kommissie ook die statutêre swart liggame bespreek, asook swartmense se burgerregte.

Hoofstuk 9 is aan die swartman in die Suid-Afrikaanse ekonomie gewy. Die rol wat swartmense speel in die landbou, mynbou, sekondêre nywerhede, die handel, geldwese, vervoerwese, professies, as huisbediendes en in ander beroepe is deeglik ondersoek, en daar is tot die gevolgtrekking gekom dat die swartman as 'n ongeskoolde werker 'n belangrike rol speel in elke bedryfsvertakking.⁷³ Daar is ook gekyk na die swartman as kapitaalverskaffer, grondbesitter en verbruiker, en die owerheids- en ander bydraes tot die reële inkomste van swartmense. In hoofstuk 10 is vervolgens gekyk na die swartmense wat vanaf ander lande - byvoorbeeld Mosambiek, Njassaland (die huidige Tanzanië) en Noord-Rhodesië (die huidige Zambië) - na Suid-Afrika kom om hier te kom werk, en in sommige gevalle hier te bly. Daar is byvoorbeeld tot die gevolgtrekking gekom dat dit wou voorkom of die Unie sedert 1935 byna die hele natuurlike aanwas van die Basoetolandse bevolking geabsorbeer het, hetsy op tydelike of permanente grondslag.⁷⁴

Die veertien hoofstukke van deel 2 van die Tomlinson-verslag is aan die reservate of swart gebiede as sodanig gewy. In hoofstuk 11 is 'n historiese oorsig van die ontstaan van die onderskeie swart gebiede gegee, in hoofstuk 12 die onderskeie gebiede geografies beskryf, en in hoofstuk 13 die bevolking van die gebiede bespreek. Op die dag van die 1951-sensus het 42,6 % van die totale swart bevolking en 46,3 % van die binnelandsgebore swartmense hul in die reservate bevind. Die kommissie het egter bereken dat ten tyde van die sensus ongeveer

569 000 swartmense tydelik uit die reservate afwesig was, en dat meer as 4,2 miljoen swartmense, oftewel ongeveer 49,1 % van hul totale bevolking, nog hul tuiste in die reservate gehad het.⁷⁵

Die Christelike sending in die swart gebiede is in hoofstuk 14 onder die vergrootglas geplaas, gesondheidstoestande en -dienste in hoofstuk 15, die maatskaplike probleme en dienste in hoofstuk 16 en die administrasie van die gebiede in hoofstuk 17. In hoofstuk 17 is ook in besonderhede op die organisasie en funksies van die Departement van Natu- rellesake ingegaan. Daar is voorgestel dat namate die swartmense ontwikkel, die administrasie van die reservate se eie sake geleidelik aan hulle oorgedra moes word. Daarom was dit ook wenslik en nodig dat swartmense waar moontlik in poste in die swart gebiede aangestel moes word. "Bantoesake" moes ook in één staatsdepartement gekonsentreer en geadministreer word.⁷⁶

In hoofstuk 18 is grondbesit in die reservate bespreek, in hoofstuk 19 die landboutoestande en -aktiwiteite, mynbou in hoofstuk 20, sekondêre bedrywe in hoofstuk 21 en tersiêre bedrywighede in hoofstuk 22. Daar is onder meer bevind dat sommige reservate oor goeie minerale hulpbronne beskik het.⁷⁷ Die vraag na arbeid, werwing in die reservate, die wetlike beheer oor die beweging van arbeiders en die arbeidsburo's is van die sake wat in hoofstuk 23 bespreek is. Daar is ook aangedui dat uit 'n potensiële arbeidsmag van 1 140 000 mans in die reserwes slegs 480 000 ekonomies aangewend is.⁷⁸ In hoofstuk 24 is gepoog om die inkomste en lewenspeil van die reservaat-swartmense te bepaal.

Deel 3 maak die grootste en waarskynlik ook die belangrikste deel van die verslag uit en strek vanaf hoofstuk 25 tot 47. Hoofstuk 25, waarin die Kommissie beleidsrigtings ondersoek en beleidstandpunt inneem, kan as die sleutelhoofstuk beskou word. Dit is dus ook geen wonder nie dat daar feitlik gedurende die hele dienstyd van die Kommissie aan dié hoofstuk gewerk is voordat dit uiteindelik in sy finale vorm gegiet is.⁷⁹

Soos die Fagan-kommissie het die Tomlinson-kommissie dit nodig gevind om verskillende beleidsrigtinge ten opsigte van die verhouding tussen die verskillende bevolkingsgroepe te ondersoek. Soos vroeër reeds gesê

is, kan die Kommissie se opdrag so geïnterpreteer word as sou hulle praktiese uitvoering moes gee aan die NP se apartheidsbeleid, in elk geval wat betref die reservate. Die Kommissie het egter nie soos die Sauer-kommissie vooraf besluit dat apartheid die enigste of beste oplossing vir Suid-Afrika se rassevraagstuk gebied het nie. In deel 1 van die verslag het hulle reeds die historiese ontwikkeling van rasseverhoudinge in die land aangedui. Segregasie was lank reeds 'n kenmerk van die Suid-Afrikaanse samelewing, maar die Kommissie wou vasstel hoe belangrik dit werklik was, en presies waarom dit ontwikkel het soos wat dit ontwikkel het.⁸⁰ Die Kommissie het dit egter nooit as hul taak beskou om die apartheidslagspreuk te regverdig nie. Die rassesituasie moes van die grond af nagevors en ontleed word en dan moes daar tot wetenskaplik-gefundeerde gevolgtrekkings gekom word.⁸¹

Die kommissielede het lank en ernstig gedebatteer oor die beleidsrigting wat hulle moes aanneem as grondslag vir hul verslag en dus ook vir die ontwikkelingsvoorstelle waarmee hulle vorendag moes kom. Die vraag of die ontwikkeling van die gebiede op die basis van apartheid, integrasie of 'n middeweg moes geskied, is bespreek tydens 'n naweek wat die kommissielede - blykbaar in April 1951 - in die Mountain Inn naby Louis Trichardt deurgebring het. Met die uitsondering van prof. Bisschop het al die kommissielede saamgestem dat afsonderlike ontwikkeling die aangewese beleid was.⁸² Aangesien die Kommissie bevind het dat die term *apartheid* onaanneemlik en selfs verfoeilik was, het hulle dit op eie inisiatief na afsonderlike ontwikkeling verander. Net so is *Naturel* op versoek van prof. Badenhorst na *Bantoe* verander.⁸³

Daar moet natuurlik in gedagte gehou word dat die meeste kommissielede ondersteuners van die NP was, en die meeste was ook lede van SABRA. Laasgenoemde organisasie het hom sedert sy stigting in 1948 beywer vir die aparte ontwikkeling van die verskeie rassegroepe in Suid-Afrika, dit gepropageer en bevorder en ook vir die behoorlike ontwikkeling van die reservate gepleit.⁸⁴ Dit is dus waarskynlik dat SABRA-denke 'n belangrike rol in die Tomlinson-kommissie se beredeneringe gespeel het.⁸⁵ Die Kommissie wou hul nie laat beïnvloed deur ander kommissies wat vantevore reeds aspekte van hul opdrag moes navors en verslag doen nie. Daarom het hulle min aandag geskenk aan die Fagan-verslag wat

juis 'n middeweg tussen apartheid en integrasie as beleidsrigting aanvaar het. Ook die Sauer-verslag het - aldus die voorsitter - nooit eens onder die Kommissie se aandag gekom nie.⁸⁶ Dit moet egter in gedagte gehou word dat mnr. De Wet Nel wat 'n lid van beide hierdie Kommissies was ook op daardie stadium die voorsitter was van die Naturellesake-kommissie en lid van die Volksraad, en dus ook as politikus in die Tomlinson-kommissie gedien het. Dit is nie duidelik in welke mate hy dr. Verwoerd tydens die navorsing vir en skryf van die verslag oor die Kommissie se bedrywighede, besluite en aanbevelings ingelig het nie.⁸⁷

Prof. Bisschop kon hom nie versoen met die keuse van die beleidsrigting soos wat dit in hoofstuk 25 uiteengesit is nie, en sy minderheidstandpunt is op sy versoek in die verslag opgeneem. Hierin het prof. Bisschop daarop gewys dat na die koms van die blanke na Suid-Afrika hulle aanvanklik bereid was om die inboorlinge as hul gelykes te aanvaar. As gevolg van die groot verskil in kulturele ontwikkeling en beskawingspeil - gesien vanuit die Westerling se oogpunt - is met verloop van tyd tussen rassegroepe gediskrimineer. Swartmense is egter al meer in die blanke ekonomie betrek, en dit kan nie versoen word met die patroon van diskriminasie nie. Vervolgens het hy drie denkskole se oplossing vir die impasse bespreek: die integrasie-, segregasie- en middewegpadskool, net soos die Fagan-kommissie dit gedoen het. Al drie die skole het die vasberadenheid van blankes om hul rasidentiteit en beskawingspeil te handhaaf, beklemtoon, hoewel sowel die integrasie- as die middewegskool nie oplossings bied wat bo enige twyfel suksesvol sou wees nie.⁸⁸

Prof. Bisschop het egter nog ernstiger bedenkinge oor die segregasieskool gehad en sy vrae weerspieël sy gebrek aan vertroue in dié skool se beleid en uitgangspunte: "Is dit moontlik om die Blanke betyds so bewus te maak van die implikasies van die huidige impasse dat hulle sal doen wat nodig is om binne die toelaatbare tyd voorsiening te maak vir die permanente huisvesting van die oorgrote meerderheid van die Bantoe in hul eie Gebiede (dit wil sê reservate)? ... Kan daar met die vestiging van die Bantoe in hul eie Gebiede op 'n bevredigende basis tred gehou word met hul vinnige aanwas? Is dit inderdaad moontlik om die

Bantoegebiede so aantreklik te maak dat die Bantoe uit eie wil soontoe sal verhuis?" Hy het ook die praktiese uitvoerbaarheid van ander fasette van die segregasieskool se beleid bevraagteken.⁸⁹

Prof. Bisschop het daarop gewys dat dit prakties onmoontlik was om die beleid van die integrasie- en middewegskool te toets, want om dit te doen sou diskriminerende regulasies afgeskaf moes word, en dan sou hulle nie weer toegepas kon word nie. Die segregasiestandpunt kon volgens hom wel getoets word sonder dat daar noodwendig nadelige gevolge vir òf wit òf swart sou wees. Dit was dus volgens hom "die plig van die Blankes teenoor hulself, hul nageslag en teenoor die Bantoe om die potensialiteite van die huidige Bantoegebiede so deeglik moontlik te ondersoek, om planne op te stel hoe om hierdie potensialiteite vir en ook sover moontlik deur die Bantoe doeltreffend te eksploiteer en om vas te stel hoeveel Bantoes in die Gebiede 'n menswaardige bestaan en in die volste sin van die woord 'n permanente tuiste kon vind". Hy het dan ook die vertroude uitgespreek dat die Tomlinson-kommissie 'n realistiese bepaling sou maak van die mate waarin die reserwate aan die swartmense 'n volwaardige tuiste kon bied. Hy het dit egter ten slotte duidelik gestel dat indien dit blyk "dat dit nie moontlik is om vir die Bantoe 'n volwaardige tuiste op te bou in hul eie gebiede nie, en die kans hiervoor is ... meer as net 'n moontlikheid, bly daar vir die Blanke die standpunte van die halfpad- en die integrasieskool as die enigste alternatiewe oor."⁹⁰ Aangesien die ander kommissielede prof. Bischoep as 'n eerlike, gewetensvolle en gewetensgetroue mens leer ken het, het hulle sy standpunt gerespekteer. Hy het in elk geval deurgaans steeds sy volle gewig by die Kommissie ingegooi en 'n belangrike bydrae gelewer.⁹¹

In hoofstuk 25, soos deur die ander kommissielede onderskryf, is daarop gewys dat die naturellevraagstuk die grootste en dringendste van Suid-Afrika se vraagstukke is. Dit was ook gebiedend noodsaaklik dat die erns van die saak onder die aandag van elke denkende persoon in die land gebring moes word. Daar is op gewys dat territoriale skeiding deur wetgewing bewerkstellig wou word, maar dat meer en meer swartmense steeds die reserwate verlaat en hul in die gemeenskaplike gebied gaan vestig het, want: die swart gebiede was onontwikkeld en agterlik; die grond wat volgens die Naturellestrust en -grond Wet (Wet No. 18 van

1936) vir swartmense bewillig is, is nie vinnig genoeg aangekoop nie; ekonomiese integrasie het toenemend plaasgevind; en bestuursbevoegdheids is op stadige en halfhartige wyse aan swartmense in die reservate toegeken.⁹²

Die Kommissie het daarop gewys dat die gebruik van swart arbeid een van die redes vir verstedeliking was, en dat verstedeliking tot die ontstamming en verwestering van swartmense gelei het, maatskaplike probleme vir die verstedelike swartman geskep het, en 'n tekort aan huisvesting veroorsaak het. Blankes het ook al meer afhanklik van swart arbeid geword. Hoewel die Kommissie die stadwaartse trek van die swartmense as 'n normale prosés beskou het in soverre die reservate nie aan die swartmense 'n goeie bestaan gebied het nie en die stedelike gebiede dus 'n aantrekkingskrag was, was hulle van mening dat daar sekere grondliggende verskille was tussen die swartman se trek na die stad in Suid-Afrika en verstedeliking in die res van die wêreld. Swart verstedeliking het beteken dat "'n betreklik primitiewe bevolkingsgroep" moes trek na 'n hoogsontwikkelde omgewing met 'n vreemde sosiaal-ekonomiese, staatkundige en taalmilieu; dat die verstedelike swartman weens rasseverskille nie in die blanke gemeenskap geïntegreer kan word nie; en dat die probleme wat swart verstedeliking skep veel erger is as wat gewoonlik met verstedeliking gepaard gaan. Met verstedeliking binne die swart gebiede was daar niks verkeerd nie, maar die trek na die sogenaamde blanke stede kan "nie met dieselfde gelatenheid as byvoorbeeld dié van die armblanke aanvaar word nie".⁹³

Die Kommissie het toegegee dat wit en swart in Suid-Afrika in toenemende mate ekonomies maar ook kultureel en staatkundig ineengestremmel geraak het, iets wat uiteindelik tot kulturele eenwording, ekonomiese gelykheid wat lei tot politieke gelykheid en die totstandkoming van 'n eenheidsgemeenskap op staatkundige terrein, en biologiese assimilasie kan lei.⁹⁴ Die Kommissie was egter van mening dat daar weinig hoop bestaan het vir 'n spontane, evolusionêre ontwikkeling tot 'n eenheidsgemeenskap in Suid-Afrika. Hulle het toegegee dat oor baie geslagte heen so iets wel moontlik was, maar dat die tempo waarteen dit sou plaasvind so stadig sou wees, dat dit geen hoop sou bied vir die oplossing van die rassevraagstuk van die jare vyftig en kort daarna nie. Dit was boonop onseker of die blanke ooit sou instem tot die

vorming van 'n eenheidsgemeenskap, veral omdat hy vasberade was om sy politieke selfbeskikkingsreg in eie hande te hou. Die swartmense, wat toenemend polities bewus geword het, sou op hul beurt hoe langer hoe meer 'n aandeel in die landsbestuur bekom. Hoewel aan die begin van die jare vyftig slegs 'n klein deel van die swart bevolking hul vir die toekenning van gelyke regte beywer het, was hul getal en die intensiteit van hul aandrang aan die styg, en sou dit onwys wees om die verwikkeling te ignoreer.⁹⁵

Die Kommissie het volgehou dat integrasie "slegs die allergrootste probleme en gevare [kan] oplewer", tot toenemende rassewrywing en -botsings sou lei, en dat die enigste alternatief was "om te strewe na die bestaan van afsonderlike gemeenskappe in hul afsonderlike gebiede waar elkeen die volle geleentheid tot eie uitlewing en ontwikkeling sal hê", iets wat volgens die meeste kommissielede nog moontlik was.⁹⁶ Aan 'n middeweg tussen segregasie en integrasie is nie veel aandag geskenk nie.⁹⁷

Die kommissielede was deeglik bewus dat die mate en implikasies van die ekonomiese integrasie wat reeds plaasgevind het, nie onderskat mag word nie, maar het geglo dat indien staatkundige en maatskaplike beweegredes vir die blanke swaarder geweeg het, hy bereid moes wees om die ekonomiese integrasieproses aan bande te lê en te vervang. Bowendien was die kommissie van mening dat die reservate wel 'n veel groter bevolking sou kon dra.⁹⁸

Die Tomlinson-kommissie het geglo die "beleid van afsonderlike ontwikkeling is 'n voorvereiste vir die gesonde nasionale ontwikkeling van die Bantoe-gemeenskappe", en dat dit onder meer sou beteken dat die swartmense oor hul eie onvervreembare grondgebied sou beskik, die geleentheid sou bied vir individuele en gemoenskapsontwikkeling, ekonomiese staatkundige ontwikkeling, en dat gesonde maatskaplike groei en orde geskep sou kon word.⁹⁹ Die standpunt hou verband met 'n sienswyse wat veral in die vyftiger- en sestigerjare sterk gefigureer het, onder meer onder sommige volkekundiges en sendelinge, dat die swartmense se stam- en tradisiegebonde leefwyse beskerm moes word en dat verwestering sonder meer sleg sou wees vir swartmense.¹⁰⁰

Afsonderlike ontwikkeling sou ook vir die blankes voordele inhou, en volgens die Kommissie was dit "die enigste weg waarlangs die blanke sy eie, vrye voortbestaan kan verseker, waardeur toenemende rassespansings en -botsings uitgeskakel kan word en waardeur die blanke sy verantwoordelikheid as voog oor die Bantoebevolking ten volle kan nakom". Daarom moes die blankes ook bereid wees om opofferings te maak en stappe te neem om die beleid ten uitvoer te bring. Daar was geen middeweg nie. Op daardie stadium is egter reeds 'n tipe middeweg gevolg - die gevolg van 'n vorige politieke bedeling - wat tot integrasie sou lei.¹⁰¹

Die inwoners van Suid-Afrika het by 'n kruispad gekom, en daar moes gekies word tussen "òf die weg van uiteindelijke algehele integrasie ... òf die weg van uiteindelijke algehele apartheid tussen Blanke en Bantoe ... Elkeen van die twee beleidsrigtings verg 'n prys; dié van integrasie: die uiteindelijke likwidering van die selfbeskikkingsreg, identiteit en voortbestaan van die Blankes as aparte volksentiteit; en dié van aparte ontwikkeling: 'n altruïstiese offerdaad van Blanke kant tot verwesenliking van so 'n ontwikkeling" - waarvan die finansiële implikasies in hoofstuk 49 uiteengesit is. "Vir die Kommissie is die aangewese weg dié van aparte ontwikkeling van Blanke en Bantoe" - waardeur nie bedoel is dat al die swartmense in een groot gebied saamgebring sou word nie maar dat "tuisgebiede vir minstens elkeen van die groot etniese groepe" ontwikkel moes word, iets wat in hoofstuk 46 in meer besonderhede uiteengesit is.¹⁰²

* * * *

Ontwikkeling vorm die oorheersende leitmotiv in die Tomlinson-verslag, en die noodsaaklikheid daarvan is veral in hoofstuk 26 op beredeneerde wyse uiteengesit. Dit is duidelik gestel dat die noodsaaklikheid vir ontwikkeling van die swart gebiede saamhang met en 'n funksie is van die sosiaal-ekonomiese doelstellings waarna gestreef word. Ten einde optimale sosiale welvaart te bereik moes veral gestrewe word na maksimale produktiwiteit, die regverdige verdeling van die nasionale produk, sosiale welsyn en ekonomiese en politieke stabiliteit. Die reservate was onderontwikkeld,¹⁰³ maar die Kommissie was van mening dat 'n posi-

tiewe beleid van ontwikkeling suksesvol kon wees en onder meer die volgende voordele sou inhou: voorkom dat die gebiede verder agteruitgaan en natuurlike hulpbronne vernietig word, verhoging van die Unie se voedselproduksie, produktiewer benutting van swart arbeid, die skepping van geleenthede binne die gebiede vir swartmense, verhoging van die lewenstandaard van die swartmense en gesonde swart verstedeliking binne die reservate.¹⁰⁴

Daar is aanvaar dat die swart bevolking in die toekoms nog vinniger sou verstedelik, maar die Kommissie was van mening dat die verstedelikingspatroon op daardie stadium aan groot tekortkominge mank gegaan het, hoofsaaklik omdat dit nie die geleentheid gebied het vir die ontwikkeling van afgeronde en selfstandige (aparte) stede vir swartmense nie. Volgens die Tomlinson-kommissie sou 'n meer rasonele stedelike struktuur slegs in die Unie tot stand gebring kon word indien volwaardige swart stede in die reservate ontwikkel kon word.¹⁰⁵

In hoofstuk 37 is in meer besonderhede op stedelike ontwikkeling binne die reservate ingegaan.

Ander positiewe gevolge van die ontwikkeling van die swart gebiede sou insluit die skepping van 'n groter verskoidenhoid ekonomiese bedrywig hede vir swartmense in hul eie gebiede, die ontwikkeling van die swart gemeenskappe op 'n gesonde maatskaplike grondslag, die behoud van die swartman se kulturele identiteit, en die logiese uitbouing van die staatsbeleid, soos in die Naturellen (Grond) Wet van 1913 en die Naturelletrust en -grondwet van 1936 uiteengesit.¹⁰⁶ Goeie beplanning was uiteraard 'n voorwaarde vir die suksesvolle ontwikkeling van die swart gebiede, soveel te meer omdat die gebiede agterlik en onderontwikkeld was, blanke ondernemers ontbreek het, die natuurlike hulpbronne herstel, beskerm en benut moes word, die swartmense se samewerking onontbeerlik was, die ontwikkelingsprogram aanpasbaar moes wees en op 'n streekgrondslag geïmplementeer moes word, ontwikkeling op 'n gekoördineerde wyse moes geskied - ook met ontwikkeling in die res van die land - omdat daar groot finansiële implikasies was.¹⁰⁷

Dit was van die uiterste belang dat die ontwikkeling van die reservate volgens gesonde beginsels deurgevoer sou word, en dus het die Kommissie die basiese uitgangspunte vir ontwikkeling in hoofstuk 27 uiteengesit: menslike welsyn behoort beoog te word; die betrokke mense se welsyn moet as maatstaf dien; hoewel die welsyn van die hele Unie beoog moet word, moet die klem in die eerste plek op die welsyn van die swartmense val;¹⁰⁸ die ontwikkeling van die swart gebiede moet gekoördineer word met die ontwikkeling van die Unie as geheel; ontwikkeling moet in samewerking met en so ver moontlik deur die swartmense self onderneem word; die samewerking en deelname van die blanke is nodig; en die ontwikkeling moet ewewigtig in omvang en tempo wees. Ten einde te verseker dat die beginsels nagekom word, sou daar voorsiening gemaak moes word vir "voortdurende en omvattende navorsing en beplanning en vir koördinasie van die uitvoering van ontwikkeling binne die totale ontwikkelingsbeeld".¹⁰⁹

Vervolgens is landbouontwikkeling in hoofstuk 28 bespreek, besproeiingsboerdery in hoofstuk 29, suikerrietverbouing in hoofstuk 30, veselverbouing in hoofstuk 31, bosbou-ontwikkeling in hoofstuk 32 en mynbou-ontwikkeling in hoofstuk 33. In hoofstuk 34 is die noodsaaklikheid van sekondêre nywerheidsontwikkeling bespreek, byvoorbeeld om werkgeleenthede vir die "surplus" landboubevolking te voorsien. Hierdie ontwikkeling moes in die swart gebiede plaasvind.¹¹⁰ Hierna in hoofstuk 35 is die implikasies van nywerheidsontwikkeling bespreek, byvoorbeeld dat arbeiders, sekere basiese dienste en ondernemers benodig word om die plan te laat slaag.

Saam met hoofstuk 25 kan hoofstuk 36 waarskynlik as een van die mees omstrede hoofstukke in die Tomlinson-verslag beskou word. Die Kommissie het ernstig besin of nywerheidsontwikkeling in blanke gebiede naby swart gebiede (sogenaamde randgebiede) moes plaasvind, of eerder binne die swart gebiede (sogenaamde binne-ontwikkeling). Indien nywerhede in die randgebiede opgerig word, sou dit beteken dat arbeiders na hul werk kon pendel en dus hul aande en naweke by hul gesinne kon deurbring.¹¹¹ Nywerheidsontwikkeling binne die reservate was egter ook van die uiterste belang. Waar randgebiedontwikkeling sou beteken dat groot dele van die swart bevolking weliswaar binne die reservate, maar op die rand, naaste aan die fabriek in die blanke gebiede, en dus as aanhangsel van

die blanke gebied beskou sou kon word, sou binne-ontwikkeling lei tot die skepping van ekonomies lewensvatbare groeikerne wat die basis sou vorm van toekomstige stedelike ontwikkeling binne die swart gebiede. Dit sou ook die swartman in staat stel om ten volle te ontwikkel, ook as entrepreneur en bestuurder, want daar sou geen "plafon" meer wees om sy ontwikkeling te strem of altyd ondergeskik aan die blanke te hou nie.¹¹²

In 'n proefskrif wat voortgevloei het uit sy werksaamhede by die Kommissie en waarmee hy in 1955 die graad D.Com aan die Universiteit van Pretoria verwerf het, het ook dr. H.J.J. Reynders beklemtoon dat industriële ontwikkeling binne die swart gebiede van die uiterste belang was.¹¹³ Die Kommissie het aangedui waar nywerhede binne die reservate opgerig sou kon word, en ook moontlike vestigingstreke vir randgebiedontwikkeling geïdentifiseer.¹¹⁴

'n Kernvraag oor die voorgestelde nywerheidsontwikkeling was langs watter weg dit moes geskied, wie dit sou finansier. In ooreenstemming met hoofstuk 25 se beleidstandpunte was dit noodsaaklik dat reservaat-swartmense in alle opsigte voorkeur moes geniet. Aangesien daar nie genoeg swart ondernemers was nie, kon 'n ontwikkelingskorporasie tot stand gebring word om te help met die oprigting van nywerhede, maar ook om geskikte swartmense op te lei. Aanvanklik sou die ontwikkelingskorporasie van blanke bedryfsleiding en tegnisi gebruik moes maak. Die Kommissie was van mening dat die tempo van ontwikkeling nie vinnig genoeg sou kon geskied deur slegs van 'n ontwikkelingskorporasie en swart ondernemers gebruik te maak nie. Dus sou in sommige gevalle blanke entrepreneurs toegelaat moes word om in die swart gebiede te belê. Namate plaaslike swartmense administratiewe, tegniese en ander geskoolde poste begin oorneem, sou die blanke aandeel afneem. Die blankes sou in "wit lokasies" gehuisves word, maar hulle sou geen eiendomsreg bekom nie, en die "wit kolle" moes ook nie as permanent beskou word nie.¹¹⁵

Op 'n vergadering van die Kommissie op 29 Junie 1955 om die samevatting van die volledige verslag te bespreek, en byna nege maande nadat die verslag deur al die kommissielede onderteken is, het kommissielede C.B. Young en C.W. Prinsloo, albei amptenare van dr. Verwoerd se Departement van Naturellesake, 'n minderheidsverslag ingedien waarin hulle hul bedenking van die oorspronklike standpunt oor die toelating van blanke kapitaal en blanke ondernemers uitgespreek en hul daarvan gedistansieer het. Hoewel dit 'n buitengewone versoek was, het prof. Tomlinson nogtans toestemming verleen dat die twee here se "persoonlike menings" - soos dit in paragraaf 28 van die Samevatting gestel word - opgeneem word.¹¹⁶

Mnre. Young en Prinsloo was van mening dat die toegewings wat aan blankes gemaak is om nywerhede in die reservate tot stand bring, die weg sou baan vir die daarstelling van addisionele "wit kolle", dat die konsessiehouers mettertyd ander regte en voorregte sou opeis, en dat dit alles in stryd was met afsonderlike ontwikkeling, en die reservering van die reservate vir swartmense.¹¹⁷ Slegs swartmense en/of staats-beheerde liggame moes dus toegelaat word om nywerhede in die reservate op te rig.¹¹⁸ Die minderheidstandpunt is nie slegs in die Samevatting opgeneem nie; in die regering se witskrif oor die Tomlinson-kommissie se voorstelle was dit ook die minderheidstandpunt wat aanvaar is.¹¹⁹

Dit wil dus voorkom of dr. Verwoerd druk op mnre. Young en Prinsloo uitgeoefen het om hul standpunte te verander en met 'n minderheidsvoorstel vorendag te kom.¹²⁰ Dr. Verwoerd was duidelik ontevrede met die Kommissie se voorstelle in hoofstuk 36, en selfs vóór die gebeure van 29 Junie 1955 het prof. Tomlinson na aanleiding van 'n lang onderhoud met die minister in Maart 1955 pogings aangewend om dié hoofstuk "te verbeter". Nadat die minderheidstandpunt in die Samevatting opgeneem is, is 'n nuwe hoofstuk 36, bekend as hoofstuk 36A, geskryf en naas die vorige hoofstuk in die volledige verslag opgeneem. Veral na aanleiding van mnr. De Wet Nel se vertoë - wat op sy beurt waarskynlik onder druk van dr. Verwoerd was - het die klem in hoofstuk 36 van binneontwikkeling na randgebiedontwikkeling verskuif wat betref die instelling van nywerhede.¹²¹ Prof. Tomlinson se nuwe slotparagraaf vir hoofstuk 36A het soos volg gelui: "Indien die volk van Suid-Afrika nie

die beoogde drakrag teen die beoogde tempo soos deur die Kommissie voorgestel wil bereik nie, spreek dit vanself dat van private Blanke inisiatief nie gebruik gemaak hoef te word nie. Of, meer akkuraat gestel - die mate waarvan van private Blanke inisiatief gebruik gemaak sal moet word, sal afhang van die omvang van die beoogde bevolkingsdrakrag en van die tempo waarteen ontwikkeling van die gebiede moet plaasvind." Die ander kommissielede, en veral mnr. De Wet Nel, wou egter nie goedkeuring gee vir die insluiting van dié paragraaf nie, omdat die bewoording te sterk was.¹²²

In hoofstuk 37 is stedelike ontwikkeling bespreek. Dit was duidelik dat in die swart gebiede daar geen stedelike bevolking in die Westerse sin van die woord was nie, maar sommige swartmense het 'n nuwe en permanente tuiste in die gemeenskaplike gebied se stede gevind, terwyl ander as gevolg van die trekarbeidstelsel wel tot 'n meerdere of mindere mate met stedelike omstandighede vertrouwd was. Die Kommissie was van mening dat so gou as moontlik tot stadstigting binne die reservate oorgegaan moes word, want stadsvorming is inherent deel van ontwikkeling, is noodsaaklik vir die behoorlike organisering van die landbou, en sal tot die beter benutting van arbeid lei.¹²³

Die stede wat gestig word, moes volwaardige stede wees, met ander woorde, die inwoners moes volle eiendomsreg hê en alle bedrywe en professies moes of van meet af aan in die hande van swartmense wees of geleidelik na hulle oorgaan (alle beroepe moes dus vir almal oop wees). Die verstedelikingsproses moes evlusionêr wees, maar veral aanvanklik moes die tempo versnel word ten einde die agterstand in te haal. Naas dorpe en stede moes ook landelike woonbuurtes geskep word waar kleinboere en trekarbeiders kon woon.¹²⁴

Die Tomlinson-verslag stel dit omomwonde dat aangesien 'n stad 'n dinamiese instelling is, die blote bymekaarbring van 'n klomp mense, en selfs die verskaffing van woongeriewe en sekere basiese dienste, nog nie noodwendig beteken dat 'n dorp of stad gestig is nie. "Eers wanneer 'n ekonomiese groeioorsaak ook voorsien is, dit wil sê wanneer permanente werkgeleenthede verskaf is, kan so 'n stedelike punt groei." 'n Stad moet ook iets produseer wat buite sy grense verkoop kan word, want geen dorp of stad kan net op homself teer nie.¹²⁵ By

die stigting van enige swart dorp of stad moes dus noukeurig aandag geskenk word aan die ekonomiese basis daarvan. Die dorpe en stede moes ook van meet af aan reg beplan word. Veral op daardie stadium van die swartmense se ontwikkeling het die Kommissie besef dat die beplanning "eenvoudig, goedkoop en doeltreffend moet wees. Die Kommissie het derhalwe geen beswaar teen 'n dorp of selfs 'n stad van hutte nie, mits die basiese standaarde streng toegepas word".¹²⁶

Die ligging van die dorpe en stede moes oordeelkundig gekies en die basiese dorpsplan deur 'n deskundige opgestel word.¹²⁷ Die Kommissie het aanbeveel dat dorpe en stede by ongeveer 100 plekke in die reservate opgerig moes word, en voorstelle oor die ligging gemaak.¹²⁸ Die doelgerigte, omvattende en goed georganiseerde program van dorp- en stadstigting - wat as een van die hoekstene van die Kommissie se voorgestelde ontwikkelingsprogram beskou kan word - moes so gou as moontlik geïmplementeer word. Hoewel die Kommissie dus gekant was teen swart verstedeliking na die genoemde blanke gebiede, moes verstedeliking binne die swart gebiede, en veral vanaf swart woongebiede en plakkerskampe in en om blanke stede, na die nuwe swart dorpe en stede aangemoedig word. Aangesien private ondernemingsgees nog in dié verband by die swartmense ontbreek het, is aanbeveel dat die Departement van Naturelle sake en die voorgestelde ontwikkelingskorporasie die inisiatief vir die stigting van dorpe en stede ten behoeve van die swartmense moes onderneem.¹²⁹ Nywerheidsontwikkeling binne die reservate sou 'n belangrike rol in die verstedelikingstrategie speel.

In hoofstuk 38 is die ontwikkeling van tersiêre bedrywe bespreek, en byvoorbeeld gewys op die belangrikheid van tersiêre bedrywigheede in die volkshuishouding en die deelname van swartmense daaraan, en ook dat algemene handel in die reservate deur en vir swartmense uitgebou moes word. In hoofstuk 39 is grondbesit bespreek en gewys op die noodsaaklikheid dat die stelsel van grondbesit hersien moes word. Ontwikkeling op verskeie ander terreine het ook onder die aandag gekom: kerklike gebied (hoofstuk 40), gesondheid (hoofstuk 41), welsyn diens (hoofstuk 42), onderwys (hoofstuk 43) en administrasie en voorligting (hoofstuk 44).

In hoofstuk 45 is die potensiële drakrag van die swart gebiede bespreek. Die Kommissie het bevind dat, soos die toestande destyds in die reservate was, die drakrag nie juis hoër as die 3,6 miljoen mense van destyds kon styg nie, maar dat, indien die voorgestelde ontwikkelingsprogram oor 'n tydperk van 25 tot 30 jaar daadwerklik deurgevoer word, die gebiede tot soveel as 9,5 miljoen mense - plus 'n half miljoen trekarbeiders - kon dra.¹³⁰ Dit was egter ook noodsaaklik dat die swart gebiede op verbeeldingryke wyse gekonsolideer word, iets wat in hoofstuk 46 bespreek is. Moontlike blokke vir konsolidering is aangedui.¹³¹ Oor die konsolidasiekaart het later groot probleme ontstaan toe dr. Verwoerd - wat blykbaar self konsolidasieplanne gehad het maar hoogs ontevrede was dat die Tomlinson-kommissie hom as't ware voorgespring het met hulle konsolidasievoorstelle - nie toestemming wou gee dat dié kaart gepubliseer word nie. Gevolglik het slegs die atlasse wat saam met die kopieë van die verslag wat die lede van die Kommissie en kabinetslede ontvang het, die konsolidasiekaart bevat. Prof. Tomlinson het dit wel by die samevatting laat invoeg.¹³²

Die tempo waarteen die ontwikkeling moes plaasvind, is in hoofstuk 47 bespreek. Indien die gewenste ontwikkelingstempo gehandhaaf kon word, sou die swart gebiede teen 1981 - aldus die Kommissie - ongeveer 60 persent van die land se swart bevolking huisves, en 70 persent teen die jaar 2000.¹³³ Die Kommissie het egter nooit voorsien dat alle swartmense uit die blanke gebied verwyder sou kon word nie; trouens, swart arbeid is benodig vir die nywerhede in die blanke stede.¹³⁴

Die Tomlinson-kommissie het ook nooit beweer dat 1978 'n draaipunt in die vloei na die stede sou beteken nie; dat die stroom na die stad dan omgekeer sou word nie. Mnr. De Wet Nel het waarskynlik hierdie moontlikheid die politieke arena ingedra na aanleiding van 'n grafiek wat prof. F.C. van N. Fourie, een van die Kommissie se tegniese adviseurs, in 1965 getrek het op grond van moontlike bevolkingsgetalle binne blanke en swart gebiede indien aan drie voorwaardes voldoen sou word, naamlik dat die ontwikkelingsprogram soos deur die Tomlinson-kommissie voorgestel in 1956 in werking moes tree; die bevolking wat in 1956 in die gebiede woonagtig is in dieselfde verhouding tot die totale swart bevolking staan as in 1951; en die ontwikkeling onderneem word teen 'n tempo wat die bevolking in die reservate sou laat toeneem tot agt

miljoen ná 20 jaar. Afgesien van die onderskatte demografiese projek-
sies wat die gegewens beïnvloed het, is die voorwaardes ook nie nagekom
nie, en was daar dus nooit werklik sprake van 'n ommeswaai in 1978
nie.¹³⁵ Politici het die datum egter gereeld voorgehou.¹³⁶

Deel 4 van die verslag, wat handel oor die uitvoering van die ontwikke-
lingsvoorstelle, bestaan uit twee hoofstukke. In hoofstuk 48 is die
instelling, doel en funksie van die voorgestelde beplannings- en ontwik-
kelingsorganisasie uiteengesit. Aangesien bevind is dat die Departement
van Naturellesake destyds hoofsaaklik 'n administratiewe departe-
ment was op die patroon van die Britse Colonial Office - met geen
ernstige ontwikkelingsplanne nie¹³⁷ - is voorgestel dat 'n ontwikke-
lingsraad ingestel word om die navorsing en beplanning te onderneem.¹³⁸
Die ontwikkelingsraad vir die swart gebiede sou onder die minister van
Naturellesake dien en hom adviseer insake die gebiede. Deur navorsing
en opnames moes die raad die potensialiteite, tendense en behoeftes ten
opsigte van die sosiaal-ekonomiese ontwikkeling van die reservate vas-
stel, ondersoek en bedrywighede van ander staatsdepartemente koördineer
en plaaslike swart inwoners en instellings raadpleeg ten einde die
behoefte van die gebiede te bepaal.¹³⁹

Die Tomlinson-kommissie het ook voorgestel dat 'n ontwikkelingskorpora-
rasie ingestel moes word om die ekonomiese en sosiale lewenstandaarde
in die reservate te verhoog deur "die aanmoediging en bevordering van
Bantoe ondernemings en deur die stigting van eie ondernemings wat
uiteindelik aan die Bantoe oorgedra sal word". Die korporasie sou deur
vyf voltydse direkteure beheer word, asook deur 'n direkteur wat uit
die geledere van die ontwikkelingsraad benoem word en 'n sewende
direkteur wat op die direksie van die nywerheidsontwikkelingskorporasie
dien.¹⁴⁰ Die finansiële benodigdhede van die ontwikkelingsprogram is
in hoofstuk 49 uiteengesit. Daar is bevind dat om die ontwikkelings-
program van stapel te laat loop, £104 486 000 in die eerste tien jaar
nodig sou wees, onder meer £27 400 000 vir grondherwinning, £3 miljoen
vir bosbou, £25 miljoen vir nywerheidsontwikkeling £12 miljoen vir 'n
behuisingleningfonds, £3,6 miljoen vir die verskaffing van welsyn- en
voorligtingdienste en £3 miljoen vir die oprigting van byvoorbeeld drie

politegniese skole, 'n landboukollege en 'n universiteitskollege.¹⁴¹ In deel 5 van die verslag is 'n samevatting van al die aanbevelings (hoofstuk 50) en sommige implikasies vir Suid-Afrika (hoofstuk 51). Die volgende dele uit die slotparagrafe van die verslag is van belang: "Dit is die oortuiging van die Kommissie dat die ontwikkelingsprogram aangepak moet word in die gees van 'n geloofsdaad, op dieselfde wyse as wat menige ander groot onderneming in die Unie reeds as geloofsdaad aangedurf is toe die vooruitsigte op sukses minimaal was of deur sommige mense geheel en al ontken is ... Die keuse is duidelik: òf die uitdaging moet aanvaar word òf die noodwendige gevolge van die integrasie van die Bantoe- en Blanke bevolkingsgroepe tot een geheel, moet verduur word."¹⁴² In die kaarte by die verslag is verskillende fasette van die reservate se topografie, klimaat en ontwikkelingsmoontlikhede uitgebeeld.

6.3 REAKSIE OP DIE VERSLAG

In NP-geledere is die Tomlinson-verslag goed ontvang, en is die kommissie se verwerping van integrasie byvoorbeeld lof toegeswaai.¹⁴³ Dr. E.G. Jansen het daarop gewys dat dit 'n kolossale stuk werk is en die hoop uitgespreek dat dit goeie vrugte sal afwerp.¹⁴⁴ In die Engelse pers is onder meer daarop gewys dat of daar 'n Tomlinson-verslag is of nie, die swart gebiede ontwikkel moet word.¹⁴⁵ Aspekte van die verslag is as onwerklik beskryf omdat dit ekonomiese werklikhede en die menslike natuur wou ombuig om by 'n politieke beleid aan te pas.¹⁴⁶ Wat die sosiaal-ekonomiese ontwikkelingsaspek van die verslag betref, het die VP in beginsel saamgestem, maar verskil van die beleid van apartheid wat dit ten grondslag lê.¹⁴⁷ Die Liberale Party het veel verder gegaan in sy verwerping van die verslag deur dit te bestempel as een wat nie op 'n wetenskaplike analise van die Suid-Afrikaanse situasie berus nie, maar as 'n verslag wat geen merkbare oplossing vir Suid-Afrika se probleme bied nie.¹⁴⁸

Die Suid-Afrikaanse Instituut vir Rasse-verhoudinge (SAIRV) het waardering getoon vir die indringende werk van die Kommissie. Hulle het egter die teoretiese raamwerk van afsonderlike ontwikkeling, waarbinne die Kommissie na oplossings gesoek het, verwerp. Volgens die SAIRV het die Kommissie die vertroue van 'n groot en invloedryke deel van die

swart bevolking verloor deur die ontwikkeling aan apartheid te koppel. Daar is ook op gewys dat geen swartman in die Kommissie gedien het nie. Die SAIRV het versoek dat die rehabilitasieplan onafhanklik van politieke ideologie geïmplementeer moes word, en dat swart leiers in die saak geken sal word.¹⁴⁹ Vanuit die buiteland is onder meer beweer dat die Kommissie, sy goeie werk ten spyte, van die uiteindelijke realiteite van 'n samelewing wat tot dusver toenemend geïntegreerd geraak het, weggeskram het.¹⁵⁰

Sommige akademici het die verslag gunstig ontvang;¹⁵¹ ander het weer hul bedenkinge gehad.¹⁵² Ekonomie soos dr. Anton Rupert en prof. S.P. Viljoen het die aanbevelings oor die algemeen gunstig ontvang, veral dat blanke kapitaal in die reservate belê moes word.¹⁵³ Dit is dus ook te begrype waarom dr. Rupert sterk negatiewe reaksie ervaar het oor die standpunt van dr. Verwoerd - soos byvoorbeeld in die witskrif oor die verslag na vore gekom het - dat private blanke ondernemers nie in die swart gebiede mag belê nie.¹⁵⁴

SABRA, die FAK en die drie Afrikaanse susterkerke het die verskyning van die verslag as 'n grootse gebeurtenis beskou en het vanaf 28 tot 30 Junie 1956 'n "Volkskongres oor die toekoms van die Bantoe" in Bloemfontein gehou, by welke geleentheid kommissielede F.R. Tomlinson, M.D.C. de Wet Nel, J.H. Moolman en C.H. Badenhorst en tegniese adviseurs N.J.J. Olivier en J.L. Sadie referate gelewer het. Prof. Tomlinson - wat by dr. Verwoerd toestemming moes ontvang om die kongres te mag toespreek¹⁵⁵ - het by die geleentheid 'n referaat gelewer oor die voorgestelde ontwikkelingsprogram vir die swart gebiede. Die ander referate het gehandel oor die swartman se rol in die sosiale, ekonomiese en politieke struktuur van Suid-Afrika (Nel), die beleidsrigtings vir die toekomstige verhoudings tussen wit en swart in die land (Olivier), die basiese kenmerke van die reservate (Moolman), die benodigdhede vir en implikasies van die ontwikkelingsprogram (Sadie) en die ontwikkeling van die swartman op godsdienslike en maatskaplike gebied (Badenhorst)¹⁵⁶

Die meer as 900 afgevaardigdes by die Volkskongres was baie entoesiasties oor die Kommissie se werk en oor die toekoms.¹⁵⁷

Diepe dank en waardering is teenoor die Kommissie betuig vir die ywerige, besliste en bekwame wyse waarop hulle hul opdrag aangepak en deurgevoer het, en vir die verslag wat hulle opgestel het, 'n verslag wat van buitegewone deeglikheid wetenskaplikheid, objektiwiteit en regverdigheid teenoor wit en swart getuig het. Volgens die kongres was afsonderlike ontwikkeling die enigste aanvaarbare en trouens ook prakties uitvoerbare beleid.¹⁵⁸

Tydens 'n nasionale konferensie van swart leiers wat op 4 tot 6 Oktober 1956 onder die beskerming van die Interdominational African Ministers Federation in Bloemfontein gehou is, is die Tomlinson-verslag in 'n heeltemal ander lig beskou. Die 394 afgevaardigdes het eenparig die verslag in sy geheel verwerp, hoofsaaklik omdat dit op die grondslag van apartheid geskoei was. Enige vorm van kunsmatige skeiding is verwerp. Die konferensiegangers was die mening toegedaan dat die omstandighede in Suid-Afrika juis om samewerking tussen die onderling afhanklike rassegroepe geroep het, maar dan op gelyke grondslag en binne 'n eenheidstaat. In die resoluksie wat deur 'n komitee bestaande uit mense soos dr. A.B. Xuma, prof. Z.K. Matthews en A.J. Luthuli bestaan het, is onder meer van die standpunt uitgegaan dat die Tomlinson-verslag bloot die skyn van ware mag aan swartmense belowe het. Die regering het bowendien reeds sommige fundamentele voorstelle van die verslag verwerp. Die konferensiegangers het saamgestem dat swartmense na die blanke stede sou bly stroom. Blankes was in elk geval van swart arbeid afhanklik, en swartmense was by die "blanke" ekonomie geïntegreer. Afsonderlike ontwikkeling is dus verwerp.¹⁵⁹

6.4 DIE HANTERING, IMPLEMENTERING EN AFLOOP VAN DIE VERSLAG

Dr. Verwoerd het 'n sentrale rol gespeel in die regering se hantering van die Tomlinson-verslag. Soos reeds vroeër aangedui was hy nooit baie in sy skik met "Jansen se kommissie" nie. Dit was ook vroeg reeds duidelik dat dr. Verwoerd die voorstelle oor die toelating van blanke kapitaal en entrepreneurs in die swart gebiede asook die voorgestelde konsolidasie van die gebiede onaanvaarbaar gevind het. Daarom wou hy dan ook nie die sogenaamde konsolidasiekaart insluit nie.

Na die oorhandiging van die verslag het dr. Verwoerd te kenne gegee dat

hy nie bereid was om dit te publiseer nie. Volgens hom was die verslag te lomp en publikasie sou baie duur wees. Later het hy wel ingestem dat dit in verkorte vorm, nie langer nie as 120 bladsye, gepubliseer kon word - wat prof. Tomlinson toe later op eie verantwoordelikheid na 213 bladsye gerek het.¹⁶⁰

Om die oorspronklike 3 755 bladsye - alreeds "'n opsomming" van al die navorsing - in ongeveer 200 bladsye op te som, was geen geringe taak nie. Sover moontlik het die skrywers van die oorspronklike hoofstukke elk hul eie deel verkort. Daarna het die Kommissie weer eens vir oulaas op 29 Junie 1956 vergader om die opsommings te beoordeel en af te rond, waarna die Samevatting (213 bladsye en 63 kaarte en 'n skematiese voorstelling) toe gepubliseer is - 4 500 Afrikaanse kopieë en 6 000 Engelse kopieë. Die oplaag is gou uitverkoop, maar die Samevatting is nooit herdruk nie. Die Samevatting is 'n getroue weergawe van die volledige verslag, maar baie detail-waarde het verlore gegaan. Ten minste 76 kopieë van die volledige verslag is, aan byvoorbeeld universiteitsbiblioteke en staatsdepartemente gestuur.¹⁶¹

Vir die meeste kommissielede en ander belangstellendes was die witskrif oor die Tomlinson-kommissie se voorstelle 'n groot teleurstelling. Dit was duidelik dat hoewel die regering die verslag in breë trekke aanvaar het, hy nie bereid was om die kernaanbevelings te implementeer nie. In die witskrif het die regering die feite "wat verkry is deur waardevolle wetenskaplike basiese ondersoeke, asook die byeenbring van bekende, dog moeilik bekombare, gegewens" aanvaar - "nie net as grondslag vir die kommissie se eie afleidings of menings nie, maar ook as grondslag vir verder (sic) gedagte-ontplooiing en beleidsbepalings, insover aanvulling nodig mag wees, deur die Regering en die betrokke Departemente." Die regering het ook die "ondubbelsinnige verwerping van die beleid van Integrasie en van enige teorieë oor 'n middeweg" verwelkom, en waardeering uitgespreek teenoor die Kommissie dat hulle die geleidelike toepassing van die beleid van apartheid (afsonderlike ontwikkeling) geregtigdig het.¹⁶²

Die meeste aanbevelings oor landbou, bosbou, dorpstigting, handelsopleiding, kerklike aangeleenthede, welsyndienste en onderwys is in beginsel aanvaar; in baie gevalle was die Kommissie se voorstelle immers in

ooreenstemming met regeringsbeleid.¹⁶³ Die regering het egter die voorstelle oor die herorganisasie van die Departement van Naturellesake as so ingrypend beskou, dat hulle - ook in die lig van die finansiële implikasies daarvan - nie bereid was om ligtelik instemming te verleen nie. Dieselfde het ook gegeld vir die voorstel oor die instelling van 'n ontwikkelingsraad. Dit is interessant dat die meeste van die voorstelle in bogenoemde verband "nie beskou [is] as noodsaaklik vir minstens die aanvoerwerk van die eerste paar jaar nie" - terwyl die Kommissie juis die herorganisasie en ontwikkelingsliggaam as van die grootste belang en selfs as 'n voorwaarde vir die suksesvolle implementering van die ontwikkelingsvoorstelle beskou het.¹⁶⁴

In beginsel is aanvaar dat konsolidasie kon plaasvind "deur die uitruiling van swart eiendomskolle binne blanke gebiede... vir grond teenaan Bantoegebied", maar aangesien heelwat grond nog onder die Naturelletrust en -grond Wet (Wet No. 18 van 1936) aangekoop moes word, is dit as onrealisties beskou "om vandag vae grense op kaarte aan te dui wat verder blanke gebied inbetrek, wie se aankoop tog nie nou ter sprake is nie. Toekomstige regerings mag op sulke teorieë terugkom. Vandag is dit nie 'n saak van praktiese beleid nie."¹⁶⁵

Wat die oprigting van nywerhede betref, is kommissielede Young en Prinsloo se minderheidsverslag aanvaar. Swart ondernemers sou toegelaat word om binne die reservate bedrywe te ontwikkel, maar geen private blanke ondernemers sou toegelaat word nie. Die regering het dit nie nodig geag om op daardie stadium uitsluitel te gee vir die stigting van 'n ontwikkelingsraad of ontwikkelingsliggaam of ontwikkelingskorporasie nie. Die ontwikkeling van nywerhede "in die besit van blankes maar wat behoefte aan baie natuurlike-arbeid het, in geskikte blanke gebiede naby Bantoegebiede, [is] as van die *allergrootste belang vir die gesonde sosio-ekonomiese ontwikkeling van die Bantoegebiede*" deur die regering beskou. Die voorstel oor £25 miljoen wat die Kommissie van mening was vir nywerheidsontwikkeling bewillig moes word, is nie aanvaar nie. Bystand sou wel verleen word aan blankes wat op private inisiatief nywerhede aangrensend aan die reservate wou oprig.¹⁶⁶

Die Volksraadsdebat (14 tot 16 Mei 1956) waartydens die Tomlinson-verslag bespreek is, het bevestig dat die regering nie juis entoesiasies was oor die aanbevelings nie. Volgens dr. Verwoerd het die verslag nie 'n nuwe era ingelui nie, maar was dit bloot die voortsetting van die soeke na 'n oplossing van die rassevraagstuk. Hy het dit ook duidelik gestel dat die Tomlinson-verslag nie die finale woord gesprek of die "alleen-moontlike metode" aan die hand gedoen het nie. Alhoewel die metodes nie aanvaar word nie, wil dit ook nie sê dat wat wel in die verslag waardevol is, ook verwerp word nie.¹⁶⁷ Hy het daarop gewys dat die regering reeds groot bedrae geld aan die ontwikkeling van die swart gebiede bestee het,¹⁶⁸ en herbevestig dat private blanke ondernemers en kapitaal nie in die gebiede toegelaat sou word nie. Indien blankes toegelaat word om in die reservate te belê, sal afsonderlike geriewe vir hulle opgerig moet word; hulle sal ook nie maklik die fabriek aan swartmense oordra indien daar eers wins gemaak word nie. Volgens dr. Verwoerd sou die teenwoordigheid van blanke entrepreneurs ook die ontwikkeling van swart entrepreneurskap kortwiek.¹⁶⁹ Van die voorgestelde £104 miljoen oor tien jaar is slegs £3,5 miljoen vir die eerste jaar vir ontwikkeling van die swart gebiede bewillig.¹⁷⁰

Adv. J.G.N. Strauss, leier van die amptelike opposisie, het daarop gewys dat terwyl die regering die volledige verslag reeds sedert Oktober 1954 in sy besit gehad het, die opposisie dit eers in April onder oë gekry het. Die Samevatting was ook slegs sowat twee maande beskikbaar. Die VP het die ontwikkeling van die reservate as van die uiterste belang beskou. Daarenteen het hy die regering daarvan beskuldig dat hy die ideologiese tierlantyne van die Tomlinson-verslag aanvaar het sonder dat hy bereid is om die wese van daardie verslag te aanvaar en om die nodige stappe te doen om die verslag uit te voer. Die "Tomlinson-soort apartheid" is aanvaar, maar die maatreëls wat deur die regering bepleit word, sou juis daardie soort apartheid versmoor. Dit wou dus, aldus adv. Strauss, voorkom of die regering deur sy eie witskrif veroordeel word. Adv. Strauss was verder van mening dat die Tomlinson-verslag staan of val by die planne vir industriële ontwikkeling. Die enigste wyse waarop die reservate se dra vermoë verhoog kon word, was deur industriële ontwikkeling binne die gebiede. Dit sou egter dwaas wees om nywerhede om ideologiese redes bloot na die

randgebiede te dwing. Die harde realiteite van die Suid-Afrikaanse samelewing moes in die gesig gestaar word. Suid-Afrika is die gemeenskaplike vaderland van al sy onderling afhanklike mense.¹⁷¹

In sy toespraak het die eerste minister, adv. J.G. Strijdom, in 'n sekere sin die Tomlinson-verslag gesystap en eerder oor beleid in die algemeen gepraat, deur onder meer te argumenteer dat algemene totale apartheid nie NP-beleid is nie, maar 'n ideaal.¹⁷²

Dit wil voorkom of die regeringslede redelik op die verdediging was, en al meer sensitief geraak het oor die verslag hoe langer die debat geduur het. Hulle het ook, eerder as om hul eie beleid se goeie punte en praktiese toepassing uit te spel, die VP se rassebeleid aangeval. Dit was egter duidelik dat die Tomlinson-verslag, al sou dit dan ook niks anders bereik nie, ten minste as katalisator vir debatvoering oor die rassevraagstuk gedien het.¹⁷³

Dit skyn of dr. Verwoerd so min as moontlik publisiteit aan die Tomlinson-verslag wou gee, en die kommissielede ook probeer verhinder het om hul in die openbaar oor hul werk, bevindinge en aanbevelings uit te laat. In Augustus 1956 is prof. Tomlinson ooreenkomstig die Suid-Afrikaans-Nederlandse kultuurverdrag op besoek na Nederland. Hy was van plan om selfs tien of meer lesings oor verskillende fasette van die Tomlinson-verslag en verwante sake te hou, maar dr. Verwoerd wou hom nie toestemming gee nie. Uiteindelik het hy wel ter elfder ure toestemming ontvang om op 12 September 'n geslote vergadering (waarby die pers dus ook uitgesluit was) van Suid-Afrikaanse studente in Amsterdam toe te spreek oor die onderwerp "Honderd jaar landbou in Transvaal".¹⁷⁴

'n Waardevolle geleentheid om afsonderlike ontwikkeling in die buiteland te propageer, het hier as gevolg van dr. Verwoerd se houding verlore gegaan. Prof. Tomlinson was in 'n verleentheid en ontsteld oor die beperkinge, en wat die verslag betref was die buitelandse besoek dus 'n fiasko. Die ironie was dat adv. J.G. Strijdom juis minder as 'n jaar tevore 'n beroep op elke landsburger gedoen het om in verband met die rassevraagstuk as ambassadeur vir Suid-Afrika in die buiteland op te tree.¹⁷⁵ Die gebeure rondom prof. Tomlinson se besoek aan Nederland het sterk reaksie uitgelok van N.P. van Wyk Louw, toe hoogleraar in Amsterdam, in radiopraatjies oor Radio Nederland.¹⁷⁶

Indien die Tomlinson-kommissie se doelwit om swart verstedeliking na blanke stedelike gebiede te laat afneem of om die verstedelike swartmense selfs na die swart gebiede terug te lok bereik wou word, was betekenisvolle ontwikkeling van deurslaggewende belang. Ofskoon dit onmoontlik is om vas te stel presies hoeveel geld aan die ontwikkeling van die swart gebiede bestee is gedurende die eerste tien jaar na die voltooiing van die verslag, was dit aansienlik minder as die £104 miljoen wat deur die Tomlinson-kommissie voorgestel is.

Tydens die 1957-Volksraadsitting het dr. Verwoerd in 'n toespraak aangedui dat aangesien sommige van die Tomlinson-voorstelle nie uitgevoer hoef te word nie en ander reeds deur die regering as deel van sy bestaande ontwikkelingsplanne geïmplementeer word, slegs £36,6 miljoen nodig is van die voorgestelde £104 miljoen. Vir grondherwinning sou slegs £15 miljoen van die voorgestelde £27,4 miljoen bestee word; die £30 miljoen vir die ontwikkeling van nywerhede het geheel en al weggeval, want die regering wou nie blanke nywerhede binne die reservate subsidieer nie aangesien die mening gehuldig is dat dit blanke nywerhede in blanke gebied kon skaad; £3 miljoen in plaas van £12 miljoen sou vir stedelike ontwikkeling gebruik word, want daar is reeds gewerk aan die stigting van 60 nuwe dorpe; £3 miljoen van die £5 miljoen sou spandeer word vir gesondheidsdienste, £1,5 miljoen van die £3,6 miljoen vir welsynsdienste, terwyl die £3 miljoen wat addisioneel vir onderwys voorgestel is, heeltemal sou wegval, aangesien geargumenteer is dat die Bantoe-onderwysfonds vir alles gesorg het.¹⁷⁷

In antwoord op 'n vraag in die parlement het mnr. M.D.C. de Wet Nel in 1963 in die hoedanigheid as minister van Naturellesake gesê dat in die jare 1956-62 die Departement van Bantoe-administrasie en Ontwikkeling R54 955 840 uit die Sentrale Regeringsfonds aan die ontwikkeling van die swart gebiede bestee het en 'n verdere R51 804 268 aan administrasie.¹⁷⁸ Die Tomlinson-kommissie wou egter die R208 miljoen in die swart gebiede ingepomp sien bo en behalwe die geld wat bowendien aan ontwikkeling en administrasie spandeer is. Die beraamde R114 miljoen wat in die jare 1963-68 binne die swart gebiede bestee is, steek in elk geval sleg af by die bykans R1 900 miljoen wat in dieselfde tydperk aan openbare projekte buite die swart gebiede spandeer is.¹⁷⁹ Een enkele projek, die Oranjerivierprojek, se beraamde koste het byvoor-

beeld aanvanklik R300 miljoen beloop,¹⁸⁰ dit wil sê byna die helfte meer as wat die Tomlinson-kommissie voorgestel het in tien jaar addisioneel aan al die swart gebiede saam spandeer moes word. Die Oranjerivierprojek sou bowendien in die eerste plek blanke boere en gemeenskappe tot voordeel strek.

Volgens J.P. Nieuwenhuysen het die regering 'n ontspanne benadering jeens die ontwikkeling van die swart gebiede getoon en min geld is werklik in belang van die gebiede bestee.¹⁸¹ Die regering se ekonomiese ontwikkelingsbeleid vir die swart gebiede is deur ideologiese oorwegings aan bande gelê, byvoorbeeld deurdat blanke entrepreneurs nie in die gebiede toegelaat is nie, die swart onderwysbeleid 'n struikelblok in die voorsiening van genoeg geskoolde werkers was en dat die verbod op die permanente vestiging van swart werkers in "blanke" gebiede verhoed het dat die swart arbeidsmag stabiliseer.¹⁸² Volgens Nieuwenhuysen was nywerheidsontwikkeling in die randgebiede ook slegs gedeeltelik 'n oplossing vir die probleme; trouens, beleggers was selfs skepties om in die randgebiede te belê.¹⁸³

Die NP-regering van adv. Strijdom en later (vanaf 1958) van dr. Verwoerd, was oënskynlik nie bereid om die partypolitieke risiko's aan te gaan wat die volledige implementering van die Tomlinson-voorstelle ingehou het nie. Dit is ook 'n ope vraag of die blankes bereid sou gewees het om die finansiële en ekonomiese opofferings te maak wat nodig was om die implementering van voorstelle suksesvol deur te voer; trouens, dit bly 'n vraag of, selfs indien die regering en die blanke kieser bereid was om dit *in toto* te implementeer, die land dit finansiële kon bekostig.

Selfs die mate van ontwikkeling wat plaasgevind het, is gekortwiek deur die afwesigheid van 'n liggaam wat ontwikkeling doeltreffend kon stimuleer, soos die voorgestelde ontwikkelingsraad en ontwikkelingskorporasie, en die feit dat - soos vroeër gemeld - die Departement van Naturellesake, wat verantwoordelik was vir die ontwikkeling van die swart gebiede, nie juis ontwikkelingsgerig was nie, maar eerder ingestel was op administrasie.

Ofskoon daar later, veral in die sewentigerjare, veel groter bedrae bestee is aan ontwikkeling van die swart state, gaandeweg meganismes geskep is om ontwikkeling te stimuleer en ook betekenisvolle ontwikkeling plaasgevind het, kon nie verhoed word dat steeds meer swartmense gedwing was om hul lewensbrood in die blanke stede te gaan verdien nie. Die baie beperkte ontwikkeling wat in die eerste dekade na die voltooiing van die Tomlinson-verslag plaasgevind het, het waarskynlik 'n belangrike rol gespeel. Een onafhanklike waarnemer ¹⁸⁴ het selfs beweer dat so min as £7 miljoen van die voorgestelde £104 miljoen gedurende die eerste tien jaar spandeer is. Dit wil ook voorkom of die geld wat wel bestee was, nie altyd bygedra het tot ontwikkeling nie. Belangrike momentum is verloor toe tydens jare van voorspoed met 'n hoë ekonomiese groeikoers waarskynlik nie genoeg bestee is aan menslike en gebiedsontwikkeling nie. ¹⁸⁵

Die onderliggende filosofie van etniese eenhede wat uiteindelik politieke selfstandigheid bereik, het gelei tot verskeie onafhanklike en selfregerende state, maar die verstedelingsproses van swartmense is weinig hierdeur beïnvloed. Teen 1978 moes die swart stroom na die blanke stede begin afneem en die terugvloei na die swart gebiede begin - aldus die populêre dog verkeerde opvatting - maar dit het nie gebeur nie.

Amptelike sensussyfers vir 1970, 1980 en 1985 is streng gesproke nie vergelykbaar nie, want afgesien van ondertellings het sommige selfregerende nasionale state tussen dié sensusse onafhanklik geword, die "tuislande" se grense is in sommige gevalle aangepas en boonop het die definisie van wat 'n stedelike en wat 'n nie-stedelike gebied is ook verander. In 1970 (voordat enige swart "tuislande" onafhanklik geword het) was daar 3 773 000 blankes in die RSA (van wie 20 000 in swart "tuislande" gewoon het) en 15 340 000 swartmense (van wie 7 138 000 of 46,5% in "tuislande" gewoon het). In 1980, nadat die Transkei, Bophuthatswana en Venda onafhanklik geword het, was daar 4 528 100 blankes in die RSA (van wie 13 920 in "tuislande" gewoon het) en 16 923 760 swartmense (van wie 6 802 340 of 40,2% in "tuislande" gewoon het). In 1985, nadat ook die Ciskei onafhanklik geword het, was daar 4 568 739 blankes in die RSA (van wie 5 600 in "tuislande" gewoon het) en 15 162 454 swartmense (van wie 6 875 288 of 45% in "tuislande" gewoon het).

Deur die jare heen het die persentasie swart stedelinge in Suid-Afrika dramaties gestyg, byvoorbeeld 10,1% in 1904 (volgens 1970-grense), 12,5% in 1921 (volgens 1970-grense), 21,6% in 1946 (volgens 1970-grense), 27,2% in 1951 (volgens 1970-grense), 33,1% in 1970 (volgens 1970-grense), 37,9% in 1980 (volgens 1980-grense) en 39,6% in 1985 (volgens 1985-grense).¹⁸⁶

Dit is dus duidelik dat die voorstelle van die Tomlinson-kommissie wat wel geïmplementeer is, in 'n sekere sin redelik halfhartig geïmplementeer is, en vanselfsprekend nie die ideale wat in die verslag gestel is, kon laat realiseer nie. Deurdat swartmense met verloop van tyd al hoe meer permanente regte in die gemeenskaplike gebied ontvang het, en veral met die afskaffing van instromingsbeheermaatreëls in 1986, is die weg gebaan vir die aanvaarding van swart Suid-Afrikaners as permanente stedelinge.¹⁸⁷

6.5 EVALUERING

Die Tomlinson-kommissie was nie die eerste om aandag aan die ontwikkeling van die reservate te gee nie, maar het sonder twyfel die indringendste en omvangrykste ondersoek ooit in dié verband geloods. Sommige van hul voorstelle toon ooreenkoms met die negende verslag van die Sosiale en Ekonomiese Planneraad, wat in 1946 gepubliseer is. Daarin word aangetoon dat die reservate aan die agteruitgaan was en dat die ontwikkeling van die gebiede dus 'n saak van nasionale belang geword het. In die verslag is gevolglik onder meer voorgestel dat landbou in dié gebiede bevorder moes word sodat plaaslike voedselproduksie verhoog kon word, ander ekonomiese bedrywighede ook in die gebiede gevestig moes word, nywerhede in of naby die reservate opgerig moes word, en die Departement van Naturellesake versterk moes word met die toevoeging van ekonome en sosioloë tot sy personeel. Daar is ook voorgestel dat 'n streekontwikkelingsbestuur onder die beskerming van die Suid-Afrikaanse Naturelletrust tot stand gebring moes word om die ontwikkeling te vergemaklik.¹⁸⁸

Nywerheidsontwikkeling het 'n sentrale plek in die Tomlinson-verslag ingeneem, en die afskaling van hul voorstelle in dié verband kan as 'n belangrike rede vir die uiteindelijke kritiek teen die verslag beskou

word. Dit is ook interessant dat die Young-Barrett-verslag van 1935 pertinent gesê het dat, tensy daar industrieë opgerig of ander bronne van inkomste geskep is, dit ekonomies nie wenslik sou wees om tot dorpsstigting in die swart gebiede oor te gaan nie.¹⁸⁹

Die Kommissie het hul taak heeltemal tereg as 'n streekontwikkelings-taak beskou.¹⁹⁰ In die verslag word dan ook waarskynlik die mees omvat-tende en ambisieuse streekontwikkelingsplan ooit in besonderhede uitge-spel. Hiervan het egter in die eerste tien deurslaggewende jare na die voltooiing van die verslag nie veel tereg gekom nie.

In die jare sestig en sewentig is gevolglik met nuwe inisiatiewe voren-dag gekom, maar stadig maar seker het die ekonomiese en demografiese realiteite van die Suid-Afrikaanse situasie die Tomlinson-verslag inge-haal, sodat dit - selfs by monde van die voorsitter en andere - nie meer vandag uitvoerbaar is nie.¹⁹¹ Dit doen egter nie afbreuk aan die verslag in sy historiese konteks nie, en beslis ook nie aan die waarde-volle inligting wat destyds ingewin en verwerk is nie. Tydens 'n reünie van die oorlewende kommissielede in November 1975 het hulle dan ook by hulle wetenskaplike bevindinge bly staan, asook by die beginsels wat die verslag ten grondslag lê. By die geleentheid het hulle hul ook ten gunste van 'n ondersoek na die stedelike swartmense in die soge-naamde blanke stede uitgespreek.¹⁹²

Dit wil egter voorkom of die konseptuele raamwerk soos in hoofstuk 25 van die verslag uiteengesit, juis 'n grondliggende swakheid van die verslag is. Prof. Tomlinson het self aangevoel dat die ontwikkeling van die reservate nie los van stedelike ontwikkeling in die gemeenskap-like gebied kon geskied nie, maar steeds op die grondslag van afsonder-like ontwikkeling tussen wit en swart. Die drie dekades wat verloop het sedert die Tomlinson-kommissie hul verslag voltooi het, het egter bo alle twyfel getoon dat dit prakties onmoontlik is om die ontwikke-ling van die reservate te skei van die stedelike ontwikkeling in die gemeenskaplike gebied. Prof. Bisschop se minderheidstandpunt, hoofstuk 25, kry dus vandag soveel meer betekenis, en die realistiese benadering en gevolgtrekking van die Fagan-kommissie word ook weer in herinnering geroep.

Hoewel die Tomlinson-kommissie blykbaar nie veel aandag aan die Fagan-verslag geskenk het nie, is dit feitlik onvermydelik dat die twee verslae tog met mekaar vergelyk sal word. In paragraaf 18 van die Fagan-verslag kom profetiese woorde voor wat waarskynlik nie net vir dié verslag geld nie, maar ook vir die Tomlinson- en ander kommissies, naamlik dat die oomblik wanneer beleid oor die swartmense in Suid-Afrika bespreek word, 'n mens jou begewe "op 'n terrein waar nie net feite en redenerings nie, maar ook persoonlike simpatie en sentiment, persoonlike gevoelens en oortuigings 'n rol speel. In sulke sake sal mense hul nie deur 'n kommissie laat voorsê nie. Dit is nogtans ons plig om feite te noem, gevolgtrekkings daarop te baseer ..." ¹⁹³

Hoewel die Fagan- en die Tomlinson-kommissie se opdragte geheel van mekaar verskil het, het hulle twee kante van dieselfde sogenaamde Naturellevraagstuk aangespreek. Die Fagan-benadering tot die vraagstuk ¹⁹⁴ het met verloop van tyd geblyk die meer realistiese en prakties uitvoerbare een te wees. Binne enkele jare na die voltooiing van die Tomlinson-verslag het selfs sommige persone wat ten nouste met die kommissiewerk gemoeid was - byvoorbeeld proff. N.J.J. Olivier en J.L. Sadie - ontnugter geraak deur die wyse waarop die regering van die dag die beleid van afsonderlike ontwikkeling toegepas het, veral ook omdat dit al hoe meer negatief diskriminerend geword het en pogings om 'n realistiese oplossing vir die swart verstedelikingsprobleem te vind, nie die goedkeuring van dr. Verwoerd weggedra het nie. Die toedrag van sake het aan die begin van die jare sestig ook tot woelinge in SABRA aanleiding gegee. ¹⁹⁵

Die Tomlinson-kommissie se aanbevelings was wesenlik verskillend van dié van die Fagan-kommissie, maar net soos laasgenoemde gegrond op diepgaande en eerlike ondersoek. Soos die Fagan-verslag het die Tomlinson-verslag skipbreuk gely op 'n uiters kritieke tyd in die verstedeliking van swart Suid-Afrikaners, want hoewel dit oënskynlik aanvaar en uitgevoer is, is dit gestroop van die belangrikste meganismes om ontwikkeling in die swart gebiede te bewerkstellig. Van 'n weldeurdagte en goed uitgewerkte praktiese verstedelingsstrategie was daar soos vantevore, ook in die jare vyftig, sestig en selfs sewentig nie sprake nie. Terwyl daar enersyds geen ordelike verstedelikingsbeleid was om nuwe stedelinge menswaardig te akkommodeer in 'n nuwe,

permanente omgewing nie, is andersyds te min gedoen om betekenisvolle ontwikkeling te bewerkstellig in ander gebiede waardeur verstedeliking na die "blanke" metropolitaanse gebiede enigsins beperk sou kon word.

Hoewel die Verwoerd-regering ooglopend nie van plan was om die reser-
vate te ontwikkel met die dringendheid en spoed waarvoor die Tomlinson-
kommissie gepleit het nie, het die verslag steeds 'n werkbare bloudruk
vir ekonomiese ontwikkeling in die "tuislande" gebly en dus ook 'n
belangrike verwysingspunt vir die implementeerders van afsonderlike
ontwikkeling. Die nywerheidsdesentralisasieprogram na die "aangren-
sende gebiede" waarmee in 1960 begin is, die besluit (1969) om onder
streng voorwaardes blanke kapitaal in die "tuislande" toe te laat, die
streekontwikkelingstrategie van die laat 1970's en ander maatreëls wat
met die evolusie van die "tuisland-apartheid" en ander fasette van die
politieke ekonomie van die land te make het, kan almal in 'n meerdere
of mindere mate na die Tomlinson-verslag se aanbevelings en ideologiese
uitgangspunt teruggevoer word.¹⁹⁶

Dit is egter nie moontlik om altyd vas te stel wat presies na die
Tomlinson-verslag teruggevoer kan word en wat nie. Meer as 30 jaar na
die voltooiing van die verslag is dit wel ter ondersteuning van beleid
ingespan, toe mnr. P.W. Botha beweer het dat, sou die regering (in die
jare vyftig) na die Tomlinson-verslag ernstig opgeneem het, daar (in
1984) minder probleme met swart behuising in stedelike gebiede sou
gewees het.¹⁹⁷ Toe prof. Tomlinson in 1985 Suid-Afrika se hoogste
siviele toekenning, die Dekorasie vir Voortreflike Diens (DVD) van die
staatspresident ontvang het,¹⁹⁸ is - ongeag die ideologie wat dit ten
grondslag gelê het - uiteindelik ook erkenning verleen aan 'n verslag
waarin 'n groep vooraanstande persone 'n eerlike poging aangewend het
om by implikasie ook 'n oplossing vir swart verstedeliking te help vind
deur aanbevelings vir die daadwerklike ontwikkeling van die "tuislande"
te maak.

VOETNOTE: HOOFSTUK 6

1. J.P.C. MOSTERT, *Die politieke, maatskaplike en ekonomiese implikasies van die swart verstedeliking in Suid-Afrika, 1939-1948*, pp. 309-321, 328-348.
2. F.R. TOMLINSON, *Die Kommissie vir die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika: my kontak met die Kommissie* (referaat gelewer by die Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika, 1985.06.19) [hierna verwys as die "Ontwikkelingsbank-referaat"], p. 4
3. Kyk hoofstuk 5.
4. F.R. TOMLINSON, Die denke agter die verslag van die Tomlinsonkommissie, *Acta Academica* 12, (hierna bloot verwys as *Acta Academica*) p. 6; TOMLINSON, "Ontwikkelingsbank-referaat", p. 4.
5. Unie van Suid-Afrika, *Debatte van die Volksraad: derde sitting, tiende parlement, 20 Januarie tot 24 Junie 1950*, 71, kolom 4823.
6. TOMLINSON, "Ontwikkelingsbank-referaat", pp. 5-6.
7. Persoonlike dokumente van prof. F.R. Tomlinson: Curriculum vitae, pp. 1-3.
8. STATE INFORMATION BUREAU, *The pattern of race policy in South Africa*, Fortnightly digest 3(8), p. 2.
9. U.P., Merensky-biblioteek, M.D.C. de Wet Nel-versameling, 50: [Opdrag aan Tomlinson-kommissie], p. 1; STATE INFORMATION BUREAU, p. 2
10. U.P., Merensky-biblioteek, M.D.C. de Wet Nel-versameling, 50: [Opdrag aan Tomlinson-kommissie], p. 1; Onderhoud met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17.
11. U.P., Merensky-biblioteek, M.D.C. de Wet Nel-versameling, 50: [Opdrag aan Tomlinson-kommissie], p. 1; STATE INFORMATION BUREAU, p. 2.
12. Gegewens deur prof. C.H. Badenhorst verskaf.

13. U.P., Merensky-biblioteek, M.D.C. de Wet Nel-versameling, 50: [Opdrag aan Tomlinson-kommissie], p. 1; STATE INFORMATION BUREAU, p. 2; Onderhoud met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17.
14. *Ibid.*
15. Onderhoud met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17; TOMLINSON, *Acta Academica*, p. 5; STATE INFORMATION BUREAU, p. 2.
16. INEG, PV 442, 1/2/2: Notule van die eerste vergadering van die Beplanningskommissie vir die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Naturellegebiede binne die Unie van Suid-Afrika, p. 1.
17. Onderhoud met mnr. F.H. Botha, Thornton, 1986.03.19; U.P., Merensky-biblioteek, M.D.C. de Wet Nel-versameling, 50 [Opdrag aan Tomlinson-kommissie], pp. 2b-2c.
18. U.P., Merensky-biblioteek, M.D.C. de Wet Nel-versameling, 50: [Opdrag aan Tomlinson-kommissie], p. 26; STATE INFORMATION BUREAU, p. 2.
19. Onderhoud met prof. C.H. Badenhorst, Springs, 1986.02.11.
20. U.P., Merensky-biblioteek, M.D.C. de Wet Nel-versameling, 50: (Opdrag aan Tomlinson-kommissie), p. 5.
21. *Ibid.*, p. 6.
22. *Ibid.*, pp. 1, 2a.
23. *The Star*, 1954.08.06.
24. UG 21-1944, par. 207.
25. Unie van Suid-Afrika, *Sosiale en Ekonomiese Planneraad, verslag, no. 9: die Naturelleservate en hul plek in die volkshuishouding van die Unie van Suid-Afrika*, (U.G. 32-1946), p. 41.

26. M. LACEY, *Working for boroko: the origins of a coercive labour system in South Africa*, p. 7.
27. L. PLATZKY en C. WALKER, *The surplus people: forced removals in South Africa*, pp. 95-97.
28. U.P., Merensky-biblioteek, M.D.C. de Wet Nel-versameling, 50: [Opdrag aan die Tomlinson-kommissie], p. 1.
29. *Ibid.*, pp. 1-2.
30. TOMLINSON, *Acta Academica*, pp. 7-8; Onderhoud met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17
31. Kyk byvoorbeeld hoofstuk 37 van die verslag wat later in meer besonderhede bespreek sal word.
32. TOMLINSON, *Acta Academica*, p. 6.
33. INEG, PV442, 3/2/2: Notas vir lesing aan U.O.V.S., 1976.10.19, p. 5.
34. C.J. BEYERS (red.), *Suid-Afrikaanse Biografiese Woordeboek V*, p. 404.
35. F.R. TOMLINSON, Die Tomlinson-verslag: ideale en hantering (referaat gelewer by geleentheid van 'n RGN Forum-byeenkoms, 1986.10.30) [hierna verwys as die "Forum-referaat"]; Onderhoud met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17.
36. TOMLINSON, *Acta Academica*, p. 5.
37. INEG, PV 442, 3/2/1; Tomlinson onderhoud met INEG (notas deur F.R. Tomlinson opgestel), p. 23; Onderhoud met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17.
38. Onderhoud met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17.
39. SCHOLTZ, p. 242.

40. TOMLINSON, "Ontwikkelingsbank-referaat", p. 7; onderhoud met prof. C.H. Badenhorst, Springs, 1986.02.11.
41. INEG, PV 442, 1/2/2: Notule van die eerste vergadering van die Beplanningskommissie vir die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Naturelle-gebiede binne die Unie van Suid-Afrika, pp. 1-2.
42. Kyk die verslae van die onderskeie toere onder die persoonlike dokumente van prof. F.R. Tomlinson.
43. UNIE VAN SUID-AFRIKA, Departement van Naturellesake, *Samevatting van die verslag van die Kommissie vir die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika (U.G. 61-1955)*, p. xviii; *Ontwikkelingsbank-referaat*, pp. 8-9. Kyk ook memoranda en lyste getuies in U.P., Merensky-biblioteek, M.D.C. de Wet-Nel-versameling, 44-47, 50 en 109. In deel 1 van die Volledige Verslag (kyk in Staatsbiblioteek, Pretoria) word 'n alfabetiese lys van persone en instansies gegee wat mondelinge getuienis voor die Kommissie afgelê het. (Voortaan sal na die ongepubliseerde sewentien dele van verslag as die volledige verslag verwys word, terwyl na die samevatting van die verslag (U.G. 61-1955) as die verslag of as die *Samevatting* verwys sal word.)
44. Volledige verslag, p. viii.
45. Onderhoud met prof. C.H. Badenhorst, Springs, 1986.02.11.
46. U.P., Merensky-biblioteek, M.D.C. de Wet Nel-versameling, 50: (Opdrag aan Tomlinson-kommissie), p. 4.
47. Kyk prof. Bisschop se minderheidstandpunt oor beleidsrigtings in U.G. 61-1955, pp. 108-109, wat later bespreek sal word, asook mnre. Young en Prinsloo se minderheidstandpunt oor moontlike nywerheidsgebiede (U.G. 61-1955), pp. 144-145.
48. Onderhoude met prof. C.H. Badenhorst, Springs, 1986.02.11, mnr. F.H. Botha, Thornton, 1986.03.19 en prof. N.J.J. Olivier, Kaapstad, 1986.03.10.

49. Kyk byvoorbeeld die *Rand Daily Mail*, 1951.12.15.
50. Persoonlike dokumente van prof. F.R. Tomlinson: [Laaste bladsye van die getuienis] p. 8 543.
51. Onderhoud met prof. C.H. Badenhorst, Springs, 1986.02.11.
52. Onderhoud met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17.
53. U.P., Merensky-biblioteek, M.D.C. de Wet Nel-versameling, 51: Notule van Kommissievergadering, 1953.11.16-20, p. 1.
54. Onderhoude met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17, prof. N.J.J. Olivier, Kaapstad, 1986.03.10, mnr. F.H. Botha, Thornton, 1986.03.19 en prof. C.H. Badenhorst, Springs, 1986.02.11.
55. U.P., Merensky-biblioteek, M.D.C. de Wet Nel-versameling, 51: Notule van Kommissievergadering, 1954.04.5-15, p. 1.
56. *Ibid.*, p. 2. Kyk ook persoonlike dokumente van prof. F.R. Tomlinson: M.D.C. de Wet Nel - F.R. Tomlinson, 1954.02.20, 1954.02.21 en 1954.03.01 (briewe).
57. Persoonlike dokumente van prof. F.R. Tomlinson: M.D.C. de Wet Nel - F.R. Tomlinson, 1954.05.30 (brief).
58. U.G. 61-1955, p. xvii.
59. *Ibid.*; Volledige Verslag.
60. Kyk byvoorbeeld UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Sosiale en Ekonomiese Planneeraad, verslag no. 9: die Naturelleservate en hul plek in die volkshuishouding van die Unie van Suid-Afrika* (U.G. 32-1946), pp. 69-74. Wanneer die Tomlinson-verslag vervolgens bepreek word, sal waar nodig weer na die bogenoemde negende verslag verwys word, ten einde die ooreenkomste aan te dui.
61. U.G. 61-1955, p. 15.

62. *Ibid.*, p. 16.
63. *Ibid.*, p. 17.
64. *Ibid.*, p. 25.
65. *Ibid.*, p. 27.
66. *Ibid.*, p. 28.
67. *Ibid.*
68. *Ibid.*, p. 29.
69. REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Sentrale Statistiekdiens, *Suid-Afrikaanse statistieke 1982*, tabel 1.5.
70. W.P. MOSTERT e.a., *Demografiese implikasies van alternatiewe migrasie-scenario's met betrekking tot die Suid-Afrikaanse swart bevolking* (RGN-verslag S-133), p. 11.
71. U.G. 61-1955, p. 29.
72. Onderhoud met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17.
73. U.G. 61-1955, p. 38.
74. *Ibid.*, p. 40.
75. *Ibid.*, p. 53.
76. *Ibid.*, p. 67.
77. *Ibid.*, p. 89.
78. *Ibid.* p. 97.
79. Onderhoud met prof. C.H. Badenhorst, Springs, 1987.02.11.

80. TOMLINSON, *Acta Academica*, p. 7.
81. INEG, PV 442, 3/1/1: Tomlinson-ondershoud met INEG (notas deur F.R. Tomlinson opgestel), p. 3.
82. Ondershoud met prof. C.H. Badenhorst, Springs, 1986.02.11.
83. *Ibid.*, TOMLINSON, Ontwikkelingsbank-referaat, p. 9.
84. U.P., Merensky-biblioteek, M.D.C. de Wet Nel-versameling, 56: Akte van oprigting van die Suid-Afrikaanse Buro vir Rasse-aangeleenthede (SABRA), p. 1.
85. Ondershoud met prof. N.J.J. Olivier, Kaapstad, 1986.03.10.
86. Ondershoud met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17.
87. Ondershoud met mnr. F.H. Botha, Thornton, 1986.03.19.
88. U.G. 61-1955, p. 108.
89. *Ibid.*, p. 109.
90. *Ibid.*
91. Ondershoud met prof. C.H. Badenhorst, Springs, 1987.02.11.
92. U.G. 61-1955, p. 102.
93. *Ibid.*, p. 103.
94. *Ibid.*, p. 104.
95. *Ibid.*, p. 105.
96. *Ibid.*, p. 106.
97. *Ibid.* pp. 104-107.

98. *Ibid.*, p. 106. Kyk ook hoofstuk 45 van die verslag wat later bespreek word.
99. *Ibid.*, p. 107.
100. Kyk in hierdie verband byvoorbeeld J.S. SHARP, The roots and development of *Volkekunde* in South Africa, *Journal of Southern African Studies* 8(1), Okt. 1981, pp. 16-36.
101. U.G. 61-1955, p. 107.
102. *Ibid.*
103. *Ibid.*, p. 109.
104. *Ibid.*, pp. 110-111.
105. *Ibid.*, p. 111.
106. *Ibid.*, pp. 111-112.
107. *Ibid.*, p. 112.
108. *Ibid.*
109. *Ibid.*, p. 113.
110. *Ibid.*, pp. 133.
111. *Ibid.*, p. 142.
112. *Ibid.*, p. 143.
113. Kyk H.J.J. Reynders, *Nywerheidsontwikkeling in die Bantoegebiede van Suid-Afrika, passim.*
114. U.G. 61-1955, pp. 145-146 en kaart 60.

115. *Ibid.*, p. 144.
116. *Ibid.*
117. *Ibid.*
118. *Ibid.*, p. 145.
119. Kyk UNIE VAN SUID-AFRIKA, Memorandum: *besluite deur die regering oor aanbevelings van die Kommissie vir die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika* (W.P. F-'56), p. 9.
120. Onderhoud met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17; Onderhoud met prof. N.J.J. Olivier, Kaapstad, 1986.03.10.
121. Onderhoud met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17.
122. INEG, PV 442, 3/2/1: Tomlinson-onderhoud met INEG (notas deur F.R. Tomlinson opgestel), p. 8.
123. U.G. 61-1955, p. 147.
124. *Ibid.*
125. *Ibid.*
126. *Ibid.*, p. 148.
127. *Ibid.*
128. Kyk *ibid.*, pp. 148-151 en kaart 62.
129. *Ibid.*, pp. 151-152.
130. *Ibid.*, pp. 180-181.
131. Kyk kaart 63.

132. Onderhoud met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17.
133. U.G. 61-1955, p. 186.
134. Onderhoud met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17.
135. *Ibid.*, Persoonlike dokumente van F.R. Tomlinson: "Bevolkingsverspreiding wat tot stand sou kom indien die ontwikkelingstempo sou voortduur tot die einde van die eeu (grafiek met bygaande kommentaar)".
136. Kyk byvoorbeeld *Die Beeld*, 1966.04.17; *The Cape Argus*, 1966.07.01.
137. TOMLINSON, "Ontwikkelingsbank-referaat", p. 11.
138. U.G. 61-1955, p. 187.
139. *Ibid.*, p. 189.
140. *Ibid.*, p. 190.
141. *Ibid.*, pp. 194-195.
142. *Ibid.*, p. 213.
143. Kyk byvoorbeeld *Die Burger*, 1956.04.10.
144. INEG, PV 442, 2/2/1: E.G. Jansen - F.R. Tomlinson, 1956.04.04 (brief).
145. *The Cape Argus*, 1956.04.23.
146. *Ibid.*, 1956.04.26.
147. INEG, PV 448, 1/3/3/2, vol. 2: [J.G.N. Strauss, Aantekeninge vir 'n toespraak], p. 3.
148. *Cape Times*, 1956.03.30.

149. UP, Merensky-biblioteek, M.D.C. de Wet Nel-versameling, 56: Statement by the S.A. Institute of Race Relations on the Tomlinson Report.
150. *The Star*, 1956.04.19, wat na 'n berig in die Londense *The Times* verwys.
151. Onderhoud met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17; onderhoud met prof. N.J.J. Olivier, Kaapstad, 1986.03.10.
152. Kyk byvoorbeeld L.H. Samuels se ontleding in die *Cape Times*, 1956.04.30, 1956.05.01 en 1956.05.02.
153. INEG, PV 442, 3/2/1: Tomlinson-onderhoud met INEG (notas deur F.R. Tomlinson opgestel), pp. 14-15.
154. W.P. ESTERHUYSE, *Anton Rupert: pleitbesorger vir hoop*, pp. 38-44, 108.
155. INEG, PV 442, 2/4/1: F.R. Tomlinson - SABRA, Junie 1956 (telegram). Kyk ook *ibid.*: [Nota deur F.R. Tomlinson].
156. Kyk die referate soos gepubliseer in *Volkskongres oor die toekoms van die Bantoe. Referate en besluite: Volkskongres, Bloemfontein 28-30 Junie 1956, passim.*
157. Onderhoud met prof. C.H. Badenhorst, Springs, 1986.02.11.
158. *Volkskongres* ... pp: 136-137. Wat die kongres se verrigtinge betref, kyk ook *Die Burger*, 1956.06.29, 1956.07.03; *Cape Times*, 1956.07.02, 1956.07.05.
159. INEG, PV58, 2/20/1/1/1: African leaders draft a unanimous resolution; Kongres oor die Tomlinsonverslag gehou onder beskerming van die Interdominational African Ministers Federation in Paradise Hall, Bochabela Lokasie, Bloemfontein, 4 tot 6 Oktober 1956, *Cape Times*, 1956.10.08; *Die Transvaler*, 1956.10.05, 1956.10.08; *Pretoria News*, 1956.10.08; *The Star*, 1956, 11.01; *Rand Daily Mail*, 1956.10.08.
160. Onderhoud met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17; TOMLINSON, "Ontwikkelingsbank-referaat", pp. 21, 23.

161. Onderhoud met mnr. F.H. Botha, Thornton, 1986.03.19; onderhoud met prof. C.H. Badenhorst, Springs, 1986.02.11; onderhoud met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17; U.P., Merensky-biblioteek, M.D.C. de Wet Nel-versameling, 50: Voorgestelde opsommingswerksverdeling.
162. UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Memorandum: besluite deur die regering oor aanbevelings van die Kommissie vir die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika* (W.P. F-'56), p. 3.
163. *Ibid.*, pp. 4-7, 10-13.
164. *Ibid.*, p. 13.
165. *Ibid.*, p. 14.
166. *Ibid.*, pp. 7-9.
167. UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Debatte van die Volksraad: vierde sitting, elfde parlement, 13 Januarie tot 14 Junie 1956*, 91, kolomme 5 569-5 570.
168. *Ibid.*, kolomme 5 573-5 578.
169. *Ibid.*, kolomme 5 580-5 582.
170. *Cape Times*, 1956.08.07.
171. UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Debatte van die Volksraad: vierde sitting, elfde parlement, 13 Januarie tot 14 Junie 1956*, 91, kolomme 5 588-5 608.
172. *Ibid.*, kolomme 5 608-5 626.
173. *Cape Times*, 1956.05.17.
174. Persoonlike dokumente van prof. F.R. Tomlinson: "Dagboek tydens besoek aan Nederland, 19 Augustus tot 2 Oktober 1956"; diverse korrespondensie.

175. *Ibid.*: F.R. Tomlinson - Die sekretaris van Onderwys, Kuns en Wetenskap, 1957.01.12 (brief).
176. *Ibid.* Afrikaanse Afdeling, Radio Nederland Wêreldomroep, transkripsies van N.P. van Wyk Louw se praatjies, 1956.10.03 en 1956.10.17.
177. UNIE VAN SUID-AFRIKA, *Debatte van die Volksraad: vyfde sitting, elfde parlement, 18 Januarie tot 22 Junie 1957*, 94, kolomme 3 875-3 878.
178. REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, *Debatte van die Volksraad: tweede sitting, tweede parlement, 18 Januarie tot 28 Junie 1963*, 5, kolomme 385-386.
179. J.W. PATTEN, *Separate development: a look at the facts*, *Optima*, Mrt. 1963, p. 20.
180. C.P. ROBINSON, *How the Orange River Project will work*, *ibid.*, p. 38.
181. J.P. NIEUWENHUYSEN, *Economic policy in the reserves since the Tomlinson Report*. *The South African Journal of Economics* 32(1), Maart 1964, pp. 3-25.
182. J.P. NIEUWENHUYSEN, *Prospects and issues in the development of the reserves*, *ibid.* 32(2), Junie 1964, pp. 128-147.
183. J.P. NIEUWENHUYSEN, *Some aspects of "reserve border" development*, *ibid.* 30(1), Maart 1962, pp. 73-78.
184. Kyk J. Lewin se artikel "Tomlinson after ten years" in die *Cape Times*, 1966.03.28.
185. Onderhoud met prof. J.L. Sadie, Stellenbosch, 1986.02.20.
186. REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Departement van Statistiek, *Suid-Afrikaanse statistieke 1978*, tabel 1.7; REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Sentrale Statistiekdiens, *Suid-Afrikaanse statistieke 1982*, tabelle 1.7 en 1.9; REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Sentrale Statistiekdiens, *Suid-Afrikaanse statistieke 1986*, tabel 1.6.

187. Kyk ook hoofstuk VII.
188. U.G. 32-1946, pp. 69-74.
189. S.A.B., A1, 123: Union of South Africa, Report of committee appointed to enquire into and report upon the question of residence of Natives in urban areas and certain proposed amendments of the Native Urban Areas Act No. 21 of 1923, p. 24. Kyk ook onderafdeling 3.4 van hoofstuk 3.
190. TOMLINSON, *Acta Academica*, p. 6.
191. Onderhoud met prof. F.R. Tomlinson, Swellendam, 1986.02.17; onderhoud met prof. C.H. Badenhorst, Springs, 1986.02.11; onderhoud met prof. N.J.J. Olivier, Kaapstad, 1986.02.10. Mnr. F.H. Botha (onderhoud, Thornton, 1986.03.19) is egter van mening dat die voorstelle steeds suksesvol geïmplementeer kan word.
192. Onderhoud met prof. C.H. Badenhorst, Springs, 1986.02.11; INEG, PV 442, 3/2/1: Tomlinson-onderhoud met INEG (Notas deur F.R. Tomlinson opgestel), p. 18.
193. UNIE VAN SUID-AFRIKA, Departement van Naturellesake, *Verslag van die Naturelletekommissie 1946-48* (U.G. 28-1948), p. 13.
194. Kyk onderafdeling 4.2.1 van hoofstuk 4.
195. Onderhoud met prof. N.J.J. Olivier, Kaapstad, 1986.03.10; onderhoud met prof. J.L. Sadie, Stellenbosch, 1987.02.20; onderhoud met prof. S.P. Cilliers, Stellenbosch, 1987.03.12.
196. L. PRETORIUS, *Suid-Afrikaanse kommissies van ondersoek - 'n sosiologiese studie*, pp. 247-248.
197. *Ibid.*, pp. 248-249.
198. Persoonlike dokumente van prof. F.R. Tomlinson: Curriculum vitae, p. 3.

HOOFSTUK 7

SLOT

In die halfeeue na Uniewording het talle kommissieverslae die lig gesien waarin swart verstedeliking in Suid-Afrika en die gevolge daarvan direk of indirek aangespreek is. In hierdie jare was daar egter geen sprake van 'n verstedelikingstrategie nie en min is gedoen om 'n ordelike verstedelikingsbeleid in werking te stel of om die nuwe stedelinge menswaardig in 'n nuwe, permanente omgewing te akkommodeer. Weliswaar het die Naturellen Grond Wet (Wet 27 van 1913) reeds bepaalde gebiede (die sogenoemde reservate) aan swartmense toegesê en dié grondgebied op grond van die Naturelletrust en -grond Wet (Wet 18 van 1936) verder uitgebrei. Dekades lank is egter weinig gedoen om hierdie "tuislande" betekenisvol te ontwikkel ten einde verstedeliking na "blanke" metropolitaanse gebiede enigsins te beperk.

Die Asiër-, bruin en blanke bevolkingsgroepe in Suid-Afrika het vroeër as swart Suid-Afrikaners verstedelik. In 1911 was byvoorbeeld reeds 66 000 van die 152 000 (oftewel 43 %) van die Asiërs verstedelik, 246 000 van die 525 000 bruinmense (47 %) en 658 000 van die 1 276 000 blankes (52 %), teenoor slegs 508 000 van die 4 019 000 swartmense (13 %).¹ Wat blankes betref, was slegs 29 % van alle stedelinge in 1911 Afrikaanssprekend. Teen 1926 het die Afrikaners steeds slegs sowat 'n derde van alle blanke stedelinge uitgemaak, maar tien jaar later was die helfte van alle blanke stadsbewoners Afrikaners.² Die groot depressie van 1929 tot 1933 het dus 'n belangrike rol in die blanke Afrikaner se verstedelikingsproses gespeel.

Die Afrikaners wat na die stede getrek het, het oor die algemeen nie oor die vaardighede en opleiding beskik wat in die stedelike milieu nodig is nie. Baie van hierdie nuwe stedelinge was genoodsaak om ongeskoolde werk te verrig en moes dus op arbeidsgebied met swartmense meeding. Dr. D.F. Malan het so vroeg as 1917 beweer dat die "Naturelle-kwessie" die armbankevraagstuk ten grondslag lê.³ Die vrees het ook ontstaan dat, sodra swartmense permanente verblyfplekke in stede bekom het, hulle op politieke regte sou aanspraak maak. Dit was deels as gevolg van die vrees vir hierdie gevolge van swart verstedeliking dat

mense soos dr. Malan 'n beleid van segregasie gepropageer het ten einde te verseker dat die blanke nie polities verswelg word nie en dat Suid-Afrika ten minste gedeeltelik 'n "blankmansland" sou bly.⁴

Gedurende die tweede helfte van die negentiende eeu het Suid-Afrika van 'n landbouland na 'n landbou-mynbouland ontwikkel, met die gepaardgaande instroming van swartes en blankes na die delwerye. Hierdie verstedelikingsproses het verder momentum gekry toe Suid-Afrika in die loop van die twintigste eeu van 'n landbou-mynbou- tot 'n landbou-mynbou-nywerheidsland ontwikkel het.

Blanke verstedeliking het van meet af aan 'n permanente karakter gedra. Die owerheid het die verhuising van blankes na die stede as onvermydelik en permanent aanvaar, en die nuwe aankomelinge kon dadelik begin om vir hulle 'n tuiste te skep. Blanke stedelike bevolkingsontwikkeling kon dus sonder enige politieke beperkinge plaasvind. In teenstelling hiermee, was verstedeliking van swartmense onderworpe aan talle beperkende faktore, soos statutêre beperking op die toegang tot en vestiging in stede, onvoldoende voorsiening van infrastruktuur en fisiese geriewe, beperking op die uitbreiding van woonbuurtes en swak vervoerfasiliteite na stadskerne en werkplekke.

Hoewel beperkings op geografiese mobiliteit en beheer oor die vestiging van swartmense 'n baie ou beleidsrigting in Suid-Afrika is en selfs tot in die agtiende eeu teruggevoer kan word,⁵ het die ontdekking van diamante en goud en die gevolglike mynbou-ontwikkelinge nuwe betekenis aan die paswette gegee. Die hoofdoel van dié wette was om arbeid te reguleer en die voorwaardes te bepaal waarvolgens arbeiders kon beweeg. Hierdie wette het na Uniewording van krag gebly en het 'n standhoudende en beheerde arbeidsmag verseker, en die trekarbeidstelsel - wat 'n eeu lank die migrasiepatrone van swartmense in Suid-Afrika beïnvloed het - het daaruit voortgevloei.

Die haglike omstandighede waaronder duisende swartmense in baie van die lokasies gewoon het, is van tyd tot tyd in 'n meerdere of mindere mate sowel direk as indirek deur talle kommissies en komitees van ondersoek aangespreek. Eerder as om na die sosiaal-ekonomiese lot van duisende van sy swart "burgers" om te sien, het die regering van die dag blanke

ekonomiese en ander belange voorop gestel, en het die doel van wette en regulasies wat die beweging en vestiging van swartmense moes beheer, vanaf die jare twintig geword om swartmense uit blanke gebiede te verwyder en uit te hou, tensy hul arbeid daar nodig was. Hierdie nuwe beginsel is beliggaam in die Naturellen Stadsgebieden Wet (Wet 21 van 1923), 'n wet wat talle van die Stallard-kommissie se aanbevelings beliggaam het en bestem was om dekades lank in die lewensomstandighede en verstedelikingspatroon van swartmense 'n rol te speel.

Die wyse waarop die mobiliteit van swartmense aan bande gelê is en die regulering van swart arbeid, het nie slegs tot maatskaplike euwels en burgerlike ongehoorsaamheid aanleiding gegee nie, maar het ook daartoe gelei dat swart bevolkingsontwikkeling gestrem is. Daar was geen sprake van 'n verstedelikingsbeleid wat die praktiese werklikhede in ag geneem het nie, en gevolglik ook geen positiewe verstedelikingsstrategie nie.

Sekere van die werksaamhede, bevindinge en aanbevelings van die Kommissie insake Ekonomiese en Maatskaplike Toestande van Naturelle (ook genoem die Ekonomiese Naturellekommissie of Holloway-kommissie, 1930-1932), herinner sterk aan dié van die Tomlinson-kommissie van twee dekades later. Hoewel die reservate met verloop van tyd vergroot is, is hul nie juis in die jare dertig en veertig ontwikkel nie. Die reservate se "surplus-bevolking" - dit wil sê diegene vir wie daar nie voldoende werkseleenthede en 'n sinvolle lewensbestaan was nie - kon nie op natuurlike wyse elders 'n heenkome gaan soek nie. Oorbevolking het toenemend voorgekom en die reservate het in vele opsigte agteruitgegaan.

Die beperkende maatreëls wat verhoed het dat swart verstedeliking normaal kon verloop, die gepaardgaande trekarbeidstelsel, die ontwrigting van die swart gesinslewe en die dikwels haglike omstandighede waaronder swartmense wat hul wel in die stede bevind het, moes probeer leef, het ernstige implikasies vir die ontwikkeling van die swart bevolking ingehou wat betref onderwys en opleiding, gesondheidsorg, ekonomiese en politieke ontwikkeling. Gedurende die Tweede Wêreldoorlog het toestande dramaties versleg, want die sterk nywerheids groei het 'n toenemende behoefte aan arbeid geskep, maar daar was geen

ooreenstemmende verskaffing van behuising of selfs die elementêre infrastruktuur vir akkommodering van die duisende mense wat na die stede gestroom het nie. Rondom die metropolitaanse gebiede het plakkersdorpe onbehoorsd gegroei. Gedurende die Tweede Wêreldoorlog het swart verstedeliking so vinnig toegeneem dat die getal swartmense in "blanke" stedelike gebiede teen die einde van die oorlog die getal blankes in dié gebiede verbygesteek het.

Die destydse eerste minister, genl. J.C. Smuts, het die swart verstedelikingsvraagstuk realisties benader en dit as 'n onomkeerbare proses beskou. Die feit dat sy regering egter nie die nodige aandag kon gee aan die verslegtende toestande in sowel die reservate as die swart stedelike gebiede nie en dat dit boonop gelyk het asof die blankes in "hul eie" stede deur swartmense verswelg sou word, het uiteraard in die hande van sy politieke opponente gespeel. Die HNP het juis gedurende die jare veertig die sogenaamde kleurkwessie meer as ooit tevore die blanke politieke arena ingedra en hul Kleurvraagstuk-kommissie (1947-1948) onder voorsitterksap van mnr. P.O. Sauer is dan ook aangestel om op die grondslag van afsonderlikheid 'n omvattende kleurbeleid op te stel.

Intussen het Smuts die sogenaamde Naturelletette-kommissie (1946-1948) onder voorsitterskap van regter H.A. Fagan aangestel om direk of indirek feitlik alle fasette van swart verstedeliking te ondersoek. Die Kommissie het die mees diepgaande ondersoek na die swart verstedelikingsvraagstuk ingestel wat tot in daardie stadium gedoen was en met 'n nuwe en pragmatiese benadering ten opsigte van die probleem vorendag gekom. Dit het van die standpunt uitgegaan dat die permanentheid van 'n swart stedelike bevolking in die gemeenskaplike gebied en die onontkombaarheid aan die proses van verstedeliking op grond van ekonomiese realiteite aanvaar moet word. Tydens die 1948-verkiesing het die beginsels van apartheid soos in die meer ideologies-gemotiveerde Sauer-verslag vervat, egter by baie kiesers swaarder geweeg as die meer wetenskaplike Fagan-verslag, en dit, tesame met die feit dat die Smuts-regering die verkiesing verloor het, het daartoe gelei dat laasgenoemde verslag vergete geraak het. Bykans veertig jaar sou verloop alvorens verskeie van dié aanbevelings opnuut in die praktiese politiek ter sprake gekom het, 'n tydsverlies wat diepgaande gevolge sou hê.

Die nuwe Nasionale Party-regering moes uiteraard so gou as moontlik die praktiese implikasies van sy beleid - wat tot in daardie stadium nog slegs teoreties geformuleer was - ondersoek. Dit het direk aanleiding gegee tot die aanstelling van die Kommissie vir die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika in 1950, onder voorsitterskap van prof. F.R. Tomlinson. Hierdie Kommissie se deurtastande wetenskaplike ondersoek na en verslag oor 'n omvattende skema vir die rehabilitasie van die swart gebiede, sou verreikende gevolge vir die reservate en hul inwoners gehad het, indien dit ten volle geïmplementeer is. Al het die Kommissie - foutiewelik - nie die trek van swartmense in Suid-Afrika na die stede as 'n natuurlike ekonomiese verskynsel vergelykbaar met die verstedeliking van blankes hier ter plaatse of elders gesien nie, het dit ten minste die probleem van die reservate onder die oë gesien. Daarom het die Kommissie in sy aanbevelings die grootskaalse ekonomiese ontwikkeling van die swart gebiede in die vooruitsig gestel, en ook 'n omvattende bevolkingsontwikkelingsprogram uiteengesit.

Dr. H.F. Verwoerd, destyds nog minister van Naturellesake, was nie baie ingenome met sommige van die Kommissie se aanbevelings nie en die verslag is gevolglik gestroop van die belangrikste meganismes om ontwikkeling in die swart gebiede te bewerkstellig. Daar is wel besluit om die ideologiese pad van apartheid te loop, maar die ekonomiese prys was te hoog en die partypolitieke risiko's te groot om die aanbevelings kragdadig uit te voer. Dit is ook te betwyfel of dit in elk geval ooit die gewenste resultate sou gehad het, omdat verstedeliking wêreldwyd 'n byna natuurlike - en om veral ekonomiese redes - 'n onstuitbare verskynsel was.

Gedurende die Uniejare (1910-1961) is 'n hele aantal basiese foute in die benadering van swart verstedeliking begaan. Aanvanklik is die swart verstedelikingsproses grootliks geïgnoreer, behalwe in soverre politieke munt daaruit geslaan kon word. Voorts is daar nie voorsien in die behoeftes van of diegene wat in die swart gebiede gebly het of diegene wat noodgedwonge 'n heenkome in die "blanke" stede gaan soek het nie. Daar is in meer as een oord geredeneer dat swart verstedeliking onnatuurlik was en dat diegene wat nie as werkers in die "blanke" ekonomie opgetree het nie, uit die gemeenskaplike gebied geweier moes

word; dat ideologiese beginsels deur middel van politieke dwangmaatreëls die druk van ekonomiese en maatskaplike verstedelikingsfaktore kon weerstaan. Gevolglik is baie van die konstruktiewe aanbevelings wat deur die jare heen deur regeringskommissies gemaak is, in 'n meerdere of mindere mate geïgnoreer.

Teen 1960 was 2 582 000 van die 3 088 000 blankes (oftewel 84 %) verstedelik, 1 031 000 van die 1 509 000 bruinmense (68 %) en 397 000 van die 477 000 Asiërs (83 %); sedert 1911 dus 'n persentasietoename van onderskeidelik 32 %, 21 % en 40 % stedelinge. Die swart bevolking was teen 1960 32 % verstedelik (3 471 000 uit 10 928 000), 'n toename van 19 %⁶ sedert 1911. Sosiaal-ekonomiese faktore en nie regeringskommissies nie, het migrasiepatrone beïnvloed.

Tot aan die einde van die jare sewentig wil dit voorkom of regeringskommissies ook weinig invloed op regeringsbeleid gehad het. Selfs ná Republiekwording is vir etlike jare lank nie veel gedoen om swart verstedeliking op 'n realistiese, wetenskaplike en strategiese wyse te hanteer nie, en van streekontwikkeling het ook aanvanklik nie veel tereg gekom nie.

Ofskoon ekonomiese faktore die belangrikste stukrag in die proses van verstedeliking in Suid-Afrika is, was dit hoofsaaklik verwickelings in die blanke politieke arena wat die regeringsbeleid ten opsigte van verstedeliking bepaal het. Die nywerheidsdesentralisasiebeleid van die regering wat in die jare sestig geïmplementeer is, het gevolglik naas 'n ekonomiese motief ook 'n ideologiese motief gehad, naamlik om te probeer verseker dat die land se swartmense hoofsaaklik in die tuislande gehuisves word, waar hulle dan uiteindelik ook hul politieke regte kan uitoefen. Groot formele en informele stedelike gebiede is binne die tuislande ontwikkel van waar pendelaars daagliks na nywerhede en ander werkplekke kon reis.⁷ Intussen het grootskaalse gedwonge bevolkingsverskuiwings ook plaasgevind.⁸

Swart verstedeliking het onverpoosd voortgeduur en natuurlike aanwas het in toenemende mate tot die groei van die stedelike swart bevolking bygedra.⁹ Paswette was nog steeds 'n middel om instromingsbeheer te probeer toepas, maar indien in gedagte gehou word dat in die jare 1916

tot 1981 na raming 17 500 000 swart Suid-Afrikaners weens paswetoortredings vervolg is, en dat so laat as 1983 nog 262 904 swartmense ingevolge dié wette gearresteer is,¹⁰ word dit duidelik dat hierdie wette op die lange duur geen blywende invloed gehad het nie. Die swart stroom na die stede het nie, soos voorspel is, in 1978 na die tuislande begin terugvloei nie. Jare lank was die mite van die 1978-draaipunt egter 'n belangrike politieke faktor in die formulering van die Suid-Afrikaanse verstedelikingsbeleid.

Die permanentheid van swart stedelinge in die gemeenskaplike gebied is in 1978 deur die regering erken en eiendomsreg is in die vorm van 99-jaar huurpag vir swart stedelinge moontlik gemaak.¹¹ Op 26 Maart 1985 het die staatspresident, mnr. P.W. Botha, die Presidentsraad se Komitee vir Staatkundige Aangeleenthede versoek om hom te adviseer oor strategieë waarvolgens die verstedelikingsproses in die RSA sodanig georden kan word dat die maatskaplike, ekonomiese en fisiese vraagstukke wat deur snelle verstedeliking veroorsaak word, ten beste die hoof gebied kan word.¹²

In sy belangwekkende verslag het die Komitee onder meer riglyne vir 'n verstedelikingstrategie uitgespel, dit as sy uitgangspunt geneem dat verstedeliking nie as 'n euwel beskou moes word nie, maar eerder as 'n geleentheid, en dus voorgestel dat instromingsbeheer - soos wat dit in daardie stadium deur die Naturelle (Stadsgebiede) Konsolidasiewet (Wet 25 van 1945) toegepas is - afgeskaf moet word, en so ook die bewysboekstelsel as instromingsbeheermaatreël.¹³ Op 1 Julie 1986 is instromingsbeheer afgeskaf en is 'n nuwe fase in die verstedelikingsproses van swartmense in die RSA ingelui.

* * *

Swart verstedeliking is dekades lank as ongewens beskou, 'n proses wat gestuit en so gou doenlik omgekeer moes word. Politieke beloftes dat die stroom swart stedelinge ná 1978 sou afneem en dat 'n terugvloei na tradisionele gebiede sou toeneem, het die grootste getal blanke kiesers gerus gehou en die verbeeldingryke beplanning en formulering van 'n verstedelikingstrategie vertraag.

Jare lank was dit hoofsaaklik faktore in die blanke politiek, en veral ook die blanke se ekonomiese belange, wat die onderskeie regerings se verstedelikingsbeleid bepaal het. Met verloop van tyd het ekonomiese realiteite en die groeiende verset weens die opkoms van swart nasionalisme, 'n meer realistiese benadering tot gevolg gehad. Die erkenning dat 'n groot deel van die RSA se swart bevolking in die "blanke" stede was om te bly, het ook meegebring dat aandag geskenk is aan hul politieke aspirasies.

Dekades lank het die idee om blanke beheer in Suid-Afrika ten alle koste te verseker die blanke politieke toneel oorheers, en het al die regerende partye die uitgangspunte van blanke beheer deur een of ander vorm van segregasie probeer deurvoer. Blanke selfbeskikking, blanke beheer oor ten minste die grootste deel van die land of die idee van "baasskap" as politieke faktore, het uiteraard invloed uitgeoefen op die verstedelikingsbeleid soos dit deur die jare heen ontwikkel en toegepas is. Intussen moes honderde duisende swartmense soms onder baie swak toestande in die "blanke stedelike gebiede" bly, is die swart bevolkingsdeel as gevolg van die gebrek aan 'n positiewe verstedelikingsbeleid vir swartmense ontstig, is tradisionele gesagstrukture ondermyn, en het veral die swart jeug die prooi van militante politieke denkrigtings geword. Die bevindinge en waarskuwings wat in meer as een kommissieverslag vervat is, is veral weens politieke oorwegings in die blanke politieke arena geïgnoreer.

Baie van die Tomlinson-ideale is nie in die jare vyftig en sestig verwesenlik nie. Teen die einde van die jare sewentig was dit egter duidelik dat dié verslag se voorstelle in die meeste gevalle nie meer haalbaar en selfs nie eens meer wenslik was nie. Danksy die nuwe realisme van die jare tagtig en die feit dat politieke oorwegings tans 'n minder prominente rol in die formulering van die Suid-Afrikaanse

verstedelikingsbeleid speel, kon die Presidentsraadsverslag 'n nuwe era inlui gebaseer op nugter insigte ten opsigte van verskeie aspekte van die dinamiek van swart verstedeliking - insigte wat die Fagan-verslag reeds in 1948 aan die dag gelê het.

VOETNOTE (SLOT)

1. REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Sentrale Statistiekdiens, *Suid-Afrikaanse statistieke 1982*, tabel 1.7.
2. F.A. VAN JAARSVELD, *Die Afrikaners se Groot Trek na die stede en ander opstelle*, p. 174.
3. D.F. MALAN, *De achteruitgang van ons volk: de oorzaken daarvan en de redmiddelen* (pamflet), p. 26.
4. D.F. MALAN, *Die groot vlug: 'n nabetraging van die Arm-blankongres, 1923, en van die offisiële sensusopname* (pamflet), p. 19.
5. E. KAHN, *The pass laws*, E. Hellman (red.) *Handbook of race relations in South Africa*, pp. 276.
6. *Suid-Afrikaanse statistieke 1982*, tabel 1.7.
7. Kyk byvoorbeeld P. SMIT en J.J. BOOYSEN, *Swart verstedeliking: proses, patroon en strategie*, pp. 27-28, 87.
8. Volgens L. PLATZKY en C. WALKER, *The surplus people: forced removals in South Africa*, p. 9 is ten minste 3 500 000 swart Suid-Afrikaners in die jare 1960 tot die middel van 1983 verskuif, maar dit sluit nie al die mense in wat in die stedelike gebiede deur instromingsbeheer geraak of binne die tuislande verskuif is nie.
9. REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Presidentsraad, *Verslag van die Komitee vir Staatkundige Aangeleenthede van die Presidentsraad oor 'n verstedelikingstrategie vir die Republiek van Suid-Afrika* (PR 3/1985), p. 34.

10. H. GILIOMEE en L. SCHLEMMER (reds.), *Up against the fences: poverty, passes and privilege in South Africa*, pl.
11. PR 3/1985, p. 139.
12. *Ibid.*, p. 1.
13. *Ibid.*, pp. 26, 178, 199-220.

BRONNE

I ARGIVALE BRONNE

*Instituut vir Eietydse Geskiedenis, Universiteit van die Oranje-Vrystaat,
Bloemfontein (INEG)*

Marais Viljoen-versameling (PV14)

2/1/1/2 Korrespondensie: Algemeen, 1954.11.01 - 1955.03.31
I.M1/1 Apartheid, 1968-1975
I.M2/1 Apartheid: Algemeen, 1959-1975
I.M6/1 Apartheid: Naturelle in Suid-Afrika, 1952-1972

C.R. Swart-versameling (PV18)

7/1/4 Verslae en memoranda: Algemeen, 1931-1936
7/1/7 Verslae en memoranda: Algemeen, 1943
7/1/12 Verslae en memoranda: Algemeen, 1955-1960

M.C.G.J. van Rensburg-versameling (PV28)

299 Arbeid en grensnywerhede (1957.05.09 - 1963.03.20); ...
351 Desentralisasie van nywerhede, 1966.02.21 - 1967.11.09
380 Sir de Villiers Graaff (1961.04.13 - 1963.03.04); grensnywerhede
 (1962.09.21 - Mei 1965)
381 Grensnywerhede (1968.07.28 - 1970.02.05); ...
449 Nywerheidsdesentralisasie, Januarie 1954 - Mei 1957
450 Nywerheidsdesentralisasie, 1957.09.18 - 1962.12.21
451 Nywerheidshof, 1956.02.02 - 1959.04.20
452 Nywerheidsontwikkeling, 1965.06.28 - 1967.06.27
453 Nywerheidsontwikkelingskorporasie (1966.04.17 - 1966.10.16); ...

J.H.O du Plessis-versameling (PV38)

40 Memoranda en verslae

Dr. A.H. Jonker-versameling (PV42)

86 Grensnywerhede en groepsgebiede

J.D. du P. Basson-versameling (PV58)

2/20/1/1/1 Rasseaangeleenthede: Algemeen, Februarie 1949 - 1966.07.12
2/20/1/1/2 Rasseaangeleenthede: Korrespondensie, 1966.08.19 - 1969.03.24
2/20/1/1/3 Rasseaangeleenthede: Korrespondensie, 1969.04.03 - 1973.03.02
2/20/1/2/1 Bantoesake, 1951.05.01 - 1969.08.13
2/20/1/2/2 Bantoesake: Korrespondensie, 1970.02.05 - 1973.04.21
2/21/1/1/1 SABRA: Korrespondensie, 1955.01.13 - 1960.11.28
3/8/1/1/1 Toesprake: Rasseaangeleenthede, 1945 - 1958.06.19
3/8/1/1/4 Toesprake: Rasseaangeleenthede, 1964.04.14 - 1965.05.18
4/2/1/1/1 Artikels m.b.t. rasse, 1955.05.12 - 1970.02.28
6/3/2/1/1 Rasseaangeleenthede: Memoranda, 1963.02.08 - 1964.02.24
10/6/1/3/1 Aantekeninge, inligting en navorsing: Bantoesake, 1961.08.21 -
1970.12.01

C.D. Taylor-versameling (PV71)

1/14/2/1, vol. 1 Migratory labour, 1963.10.02 - 1967.08.18
1/14/2/2, vol. 1 Migratory labour, September 1972-1973.01.31
1/14/2/2, vol. 1 Migratory labour, 1962.08.09 - 1967.12.09
1/14/3/1, vol. 1 Removal of Bantu labour, 1955.02.23 - 1956.01.18
1/14/3/1, vol. 2 Removal of Bantu labour, 1956.02.12 - 1956.08.29
1/16/3/2/1, vol. 4 Progressive Party: Molteno Commission's Report, November
1960 - 1962.07.10
1/16/3/2/1, vol. 5 Progressive Party: Molteno Commission's Report, 1960.01.18
- 1961.08.22
1/20/1/1, vol. 1 Race relations: General, December 1955 - September 1957

1/20/1/1, vol. 2 Race relations: General, 1956
 1/20/1/2, vol. 1 Race relations: General, 1960.03.03 - June 1960
 1/20/1/2, vol. 2 Race relations: General, October 1953 - July 1956
 1/20/1/2, vol. 3 Race relations: General, August 1956 - March 1957
 1/20/1/2, vol. 4 Race relations: General, April 1957 - February 1960
 1/20/1/2, vol. 5 Race relations: General, March 1960 - June 1960
 1/20/1/2, vol. 6 Race relations: General, June 1960 - March 1961
 1/20/1/2, vol. 7 Race relations: General, March 1961 - July 1962
 1/20/1/2, vol. 8 Race relations: General, August 1962 - December 1962
 1/20/1/3, vol. 1 Race relations: General, June 1968 - February 1970
 1/20/1/3, vol. 2 Race relations: General, July 1951 - August 1956
 1/20/1/3, vol. 3 Race relations: General, August 1956 - June 1958
 1/20/1/3, vol. 4 Race relations: General, June 1958 - October 1963
 1/20/1/3, vol. 5 Race relations: General, October 1963 - October 1968
 1/20/1/3, vol. 6 Race relations: General, October 1968 - May 1969
 1/20/1/3, vol. 7 Race relations: General, May 1969 - January 1971
 1/20/1/4, vol. 1 Race relations: General, 1968 - November 1971
 1/20/1/4, vol. 2 Race relations: General, n.d.
 1/20/1/5, vol. 1 Race relations: General, n.d.
 1/20/1/5, vol. 2 Race relations: General, 1968.04.25 - 1972.07.11
 1/20/1/6, vol. 1 Race relations: General, 1973.08.05 - 1973.08.09
 1/20/1/6, vol. 2 Race relations: General, n.d.
 1/20/4/2/1, vol. 1 Race relations: Blacks (Homelands), 1959.02.06 - 1959.10.01
 1/20/4/2/1, vol. 2 Race relations: Blacks (Homelands), 1964 and 1972.02.17 -
 1972.07.19
 1/20/4/2/1, vol. 3 Race relations: Blacks (Homelands), n.d.
 1/20/4/2/2 Race relations: Blacks (Homelands), June 1962 - 1963.10.25
 1/20/4/2/3, vol. 1 Race relations: Blacks (Homelands), 1963.05.13 - 1967.02.28
 1/20/4/2/3, vol. 2 Race relations: Blacks (Homelands), 1962.11.06 - 1966.03.09
 1/20/4/2/4, vol. 1 Race relations: Blacks (Homelands), 1970.12.29 - 1971.04.12
 1/20/4/2/4, vol. 2 Race relations: Blacks (Homelands), 1965.08.09 - January
 1971
 1/20/4/2/5, vol. 1 Race relations: Blacks (Homelands), 1971.09.28 - 1973.06.12
 1/20/4/2/5, vol. 2 Race relations: Blacks (Homelands), 1968.12.02 - 1973.03.25
 1/20/4/2/5, vol. 3 Race relations: Blacks (Homelands), 1973.03.29 - 1973.08.19
 1/20/4/2/6, vol. 1 Race relations: Blacks (Homelands), November 1973 - 1974

J.J. Oberholster-versameling (PV75)

3/3/1/1/1 SABRA: Referate, 1952 - 1959.10.30

H.F. Verwoerd-versameling (PV93)

1/2/1 Algemene, provinsiale en tussenverkiesings, 1948-1955
1/24/1 Koerantknipsels: VP-aanvalle op apartheid ...
1/24/4 Pleidooie vir integrasiebeleid ...
1/24/8 Koerantknipsels: Apartheid (Standpunte en kritiek)
1/25/1 Koerantknipsels: Kleurbeleid (Kleurlinge)
1/31/1/2 Naturellesake: Diverse inligtingstukke
1/31/1/4 Koerantknipsels: Ekonomiese sake t.o.v. Naturelle
1/31/1/8 Verhouding tussen Blankes en Naturelle
1/31/1/13 Aanvalle op Minister van Naturellesake ...
1/31/1/14 Koerantknipsels: VP se algemene Naturellebeleid
1/31/1/18 Minister van Naturellesake: 1953.06.08 - 1953.09.22
1/31/1/20 Diverse koerantknipsels en dokumente
1/31/1/25 Koerantknipsels: Nywerhede in Naturellegebiede
1/31/1/28 Ontwikkeling van Naturellegebiede, 1956-1959
1/31/1/29 Koerantknipsels: South African Institute of Race Relations
1/31/1/31 Departement van Naturellesake: memo's oor beleid, 1957
1/31/1/33 Koerantknipsels: SABRA
1/31/1/37 Diverse dokumente
4/1/1 Toesprake, 1919-1962
7/1/1 Verslae, 1932-1961

E.G. Jansen-versameling (PV94)

89 Naturellesake-kommissie, 1920
127 Naturellesake: Korrespondensie, 1929.06.27 - 1947.07.18
128 Naturellesake: Korrespondensie, 1948.01.21 - 1949.01.27
129 Naturellesake: Korrespondensie, 1949.01.03 - 1949.09.23
130 Naturellesake: Korrespondensie, 1950.01.16 - 1950.06.30
131 Naturellesake: Toesprake, 1948-1949
132 Naturellesake: Memorandums, c.1948-1949

- 134 Naturellesake: Memoranda en verslae, 1948.07.16 - 1950.07.05
- 137 Naturellesake: Aantekeninge, s.j.
- 188 HNP Kleurvraagstuk-komitee, 1946.12.31 - 1947.11.17 (1)
- 189 HNP Kleurvraagstuk-komitee, 1946.12.31 - 1947.11.17 (2)
- 191 SABRA, 1947.12.12 - 1955.01.14
- 198 Memorandum on Native housing, 1948.12.08 - 1949.02.08
- 216 Urban areas branch status, 1950.09.21 - 1950.09.26
- 227 Memoranda en verslae, 1947.10.18 - 1949
- 228 Memoranda en verslae, 1949.01.04 - 1949.04.14
- 229 Memoranda en verslae, 1949.05.17 - 1949.09.19
- 235 Memoranda en verslae, s.j.
- 420 Kongres oor rassebeleid, 1944.03.03 - 1944.10.02
- 483 Stadsgebiede-afdeling, 1948.06.09 - 1948.10.12
- 484 Stadsgebiede-afdeling, 1948.10.14 - 1949.07.13
- 485 Stedelike gebiede (Kaap), 1949.07.04 - 1950.09.19
- 516 Korrespondensie, notas en inligtingstukke, 1948.06.06 - 1950.03.20
- 518 Diverse korrespondensie, 1948.06.11 - 1950.09.15
- 521 Suggesties insake apartheid: Korrespondensie, 1948.05.01 -
1948.11.09
- 522 Suggesties insake apartheid: Verslae, 1949.01.12 - 1950.08.28
- 526 Memoranda en notas, s.j.
- 527 Memoranda en notas, s.j.
- 529 Inligtingstukke, s.j.
- 531 Korrespondensie en inligtingstukke, 1949.06.01 - 1950.08.14
- 532 Konferensie oor Naturellebehuising, 1949.04.20 - 1950.02.18
- 535 Kleurvraagstuk-groep: Notas en inligtingstukke, 1949.01.06 -
1950.09.15
- 556 South African Institute of Race Relations

R.K. Rudman-versameling (PV160)

1/85/2/1 Apartheid: Knipsels, 1946-1978

G.F. van L. Froneman-versameling (PV173)

1/2/1/2, vol. 1 Bantoesake: Algemeen (Toesprake, ens.), 1964.09.16 -
1964.10.20
1/2/1/2, vol. 2 Bantoesake: Algemeen (Toesprake), 1964.12.02 - 1965.10.06
1/2/1/2, vol. 3 Bantoesake: Algemeen (Toesprake), 1965.10.23 - 1966.10.01
1/2/1/2, vol. 4 Bantoesake: Algemeen (Toesprake), 1967.04.04 - 1967.06.27
1/2/3/1/8, vol. 1 Bantoesake: Bantoesakekommissie (Toesprake, ens.),
1967.05.05 - 1967.10.07
1/2/3/1/8, vol. 2 Bantoesake: Bantoesakekommissie (Toesprake), 1967.10.20 -
1968.05.30
1/2/8/2/1 Bantoesake: Tuislande (Grensnwywerhede), Desember 1965 -
1966.01.25
1/3/3/6/1 Beplanning: Streeksontwikkeling (Memoranda), 1968.04.17 -
Julie 1968
B6 Aanhangsel I: Bantoesakekommissie (Vergaderings),
1962.09.27 - 1968.08.22

Wennie du Plessis-versameling (PV188)

10 Korrespondensie: SABRA, 1954.12.23 - 1966.09.09
48 Artikels en geskrifte: Rasseaangeleenthede, 1955 - 1966
81 Knipsels: Rasseaangeleenthede, 1952.09.29 - 1968.08.11

INEG-klankargief (PV193)

K54 Personderhoude met minister E.H. Louw: Londen, 1960.05.04 -
1960.05.07
K55 Toespraak van minister A.H. Louw: Washingtonklub, 1960.10.24
K215 Onderhoud met dr. E.H. Holloway: Pretoria, 1977.10.14
K342 Referaat gelewer deur mnr. M.C. Botha: Bloemfontein, 1979.10.31

F.R. Tomlinson-versameling (PV442)

- 1/2/1 Agendas, Notules en besluite: Kommissie insake die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede (Agenda), 1950.11.28
- 1/2/2 Agendas, notules en besluite: Kommissie insake die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede (Notules), 1950.11.28
- 1/2/3 Agendas, notules en besluite: Kommissie insake die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede (Besluite), s.j.
- 2/2/1 Korrespondensie: Kommissie insake die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede, 1954.12.24 - 1956.06.29
- 2/4/1 Korrespondensie: Volkskongres oor die toekoms van die Bantoe in Suid-Afrika, Junie 1956 - 1956.07.11
- 3/2/1 Toesprake, onderhoude en referate: Kommissie insake die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede (Onderhoud), 1976.10.05
- 3/2/2 Toesprake, onderhoude en referate: Kommissie insake die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede (Notas vir lesing aan UOVS-dosente), 1976.10.19
- 5/2/1 Verslae: Kommissie insake die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede, 1951.01.31 - 1951.11.30

J.G.N. Strauss-versameling (PV448)

- 1/3/3/1, vol. 1 Commissions and committees: Tomlinson Report (Correspondence, notes, speeches, etc.), 1955.03.03 - 1956.04.24
- 1/3/3/1, vol. 2 Commissions and committees: Tomlinson Report (Correspondence and notes), 1955.04.25 - 1956.06.27
- 1/3/3/2, vol. 1 Commissions and committees: Tomlinson Commission (Notes, speeches, etc.), 1956.03.09 - 1956.07.21
- 1/3/3/2, vol. 2 Commissions and committees: Tomlinson Commission (Notes, memorandum, etc.), 1956
- 1/21/2/1 Apartheid: Correspondence, speeches and clippings, 1951.04.16 - 1953.11.17
- 1/21/4/1/1, vol. 1 Blacks: General (Correspondence), 1952.06.05 - 1954.04.08
- 1/21/4/1/1, vol. 2 Blacks: General (Correspondence, notes, etc.), 1954.04.14 - 1955.03.31
- 1/21/4/1/2 Blacks: Correspondence, notes, etc., July 1953 - April 1954

- 1/21/4/1/4, vol. 4 Blacks: General (Correspondence, notes, etc.), 1954.10.28
- November 1954
- 1/21/4/2/1, vol. 1 Blacks: Western Areas Removal Scheme (Correspondence,
notes, etc.), 1953.09.08 - 1954.02.15
- 1/21/4/2/1, vol. 2 Blacks: Western Areas Removal Scheme (Correspondence,
notes, reports, etc.), 1954.02.18 - 1955.03.06
- 1/21/4/2/1, vol. 3 Blacks: Western Areas Removal Scheme (Correspondence,
reports, etc.), n.d.
- 2/2/1 Korrespondensie: Kommissie insake die Sosio-ekonomiese
Ontwikkeling van die Bantoegebiede, 1954.12.24 - 1956.06.29

J.A.M. Hertzog-versameling (PV451)

- 1/25/6/1 Amerika: Apartheid (Inligtingstukke), s.j.
- 1/28/1/1 Apartheid: Korrespondensie en inligtingstukke, ens., 1954-1980
- 1/28/1/2 Apartheid, 1948-1955
- 1/28/1/4 Apartheid, 1957
- 1/28/1/5 Apartheid, 1958
- 1/28/1/6 Apartheid, 1959
- 1/28/1/7 Apartheid, 1960
- 1/127/27/2 Gesondheid: Naturelle, 1956-1981
- 1/276/14/1 Naturelle: Beleid (Inligtingstukke, pamflette, notas, ens.),
1945-1959
- 1/276/14/2 Naturelle: Beleid, 1937-1949
- 1/276/23/1 Naturelle: Departement van Naturellesake (Korrespondensie ...),
1948-1953
- 1/276/51/1 Inligtingstukke, aantekeninge en notas, 1948-1950
- 1/276/53/1 Naturelle: Stede, 1954-1955 en 1970-1981
- 1/276/53/2 Toesprake insake stedelike naturelle, 1930
- 1/276/53/3 Naturelle: Stede, 1939 en 1973-1980
- 1/276/57/2 Naturelle: Toestroming, 1947-1982
- 1/286/1/1 Inligtingstukke, notas en aantekeninge, 1952-1957
- 1/286/1/2 Nywerhede en industrieë, 1928-1980
- 1/286/3/1 Grensnywerhede, 1959-1969
- 1/287/1/1 Nywerheidsontwikkelingskorporasie van Suid-Afrika Beperk,
1947-1948
- 1/287/1/2 Nywerheidsontwikkelingskorporasie, 1948 en 1954-1957

- 1/319/43/1 Korrespondensie, inligtingstukke en knipsels, 1959-1966
- 1/320/100/1 Persone: H.F. Verwoerd (Toesprake, notas, ens.), 1959-1981
- 1/330/4/80 Pretoria: Stadsraad (Memoranda, inligtingstukke, ens. insake naturelle), s.j.
- 1/330/4/81 Pretoria: Stadsraad (Inligtingstukke, aantekeninge, ens. insake naturelle), s.j.
- 1/330/4/82 Pretoria: Stadsraad (Verslae, inligtingstukke, aantekeninge, ens. insake naturelle), 1941-1945
- 1/330/4/83 Pretoria: Stadsraad (Agendas, inligtingstukke, aantekeninge, ens. insake naturelle), 1946
- 1/330/4/84 Pretoria: Stadsraad (Verslae, inligtingstukke, aantekeninge, ens. insake naturelle), 1947-1948
- 1/330/4/85 Pretoria: Stadsraad (Korrespondensie, verslae, aantekeninge, ens. insake naturelle), 1949-1952
- 1/330/4/86 Pretoria: Stadsraad (Knipsels insake naturelle), 1942-1943
- 1/330/4/87 Pretoria: Stadsraad (Knipsels insake naturelle), 1944
- 1/330/4/88 Pretoria: Stadsraad (Knipsels insake naturelle), 1945
- 1/330/4/89 Pretoria: Stadsraad (Knipsels insake naturelle), 1946-1947
- 1/330/4/90 Pretoria: Stadsraad (Knipsels insake naturelle), 1948-1950 en 1954
- 1/512/1/1 SABRA: Algemeen (Korrespondensie, notule, inligtingstukke, ens.), 1950-1956 en 1973
- 1/512/1/2 SABRA: Algemeen (Nuusbriewe en knipsels), 1954-1981
- 1/514/1/1 Suid-Afrikaanse Instituut vir Rasseverhoudinge: Algemeen (Korrespondensie ...), 1974
- 1/540/1/1 Tomlinson-verslag: Inligtingstukke, verslae ..., 1955-1957
- 1/540/1/2 Tomlinson-verslag: Algemeen, 1956-1957
- I/6/1/2 Nasionale Party: Algemeen (Korrespondensie, verslae, ens.), 1956-1960
- I/8/1/1 Natuurlike hulpbronne: Grensgebiede, streeksontwikkeling, ens. (Korrespondensie, verslae, ens.), 1961-1966

W.G. Ballinger-versameling (BC347)

- A3.VII.2 Native industrial movements in SA, 1939
B3.I.5 Must we follow the Nationalist road to disaster
C5.III.5 The African in urban areas ...
E1.5 A labour policy for the state
E2.4 Memorandum on economic and social policy in SA
E2.8 Introduction to Bantu economics
E2.8 Introduction to Bantu economics
E2.9 Essay on the utilization of labour in SA during World War II
E2.10 Essay on the problem of post-war employment in SA
F2.III.6 Apartheid: a political deception
F2.IV.2 Apartheid and the African worker
G1.9 Migrant labour: historical background
K3.37 N.J.J. Olivier, Ons Bantoegebiede

Leo Marquard-versameling (BC598)

- C99.1-C99.7 Letters: Luthuli
C122.1-C122.13 Various letters
E7.1-E7.20 Bantustans
E22.1-E22.23 Various documents

Kaapse Argiefbewaarplek, Kaapstad (KAB)

Senator D.H. van Zyl-versameling (A1793)

Verskeie dokumente

M.D.C. de Wet Nel-versameling

- 1 Naturellesake
- 3 Naturellesake: Algemeen
- 4 Naturellesake: Algemeen
- 5 HNP
- 6 Gekose komitees
- 7 Gekose komitees
- 32 Verslag van die Kleurvraagstuk-kommissie van die Herenigde Nasionale Party
- 43 Sosio-ekonomiese Kommissie: Voorlopige hoofstukke tot die verslag
- 44 Sosio-ekonomiese Kommissie: Stukke 80-125
- 45 Sosio-ekonomiese Kommissie: Stukke 40-79
- 46 Sosio-ekonomiese Kommissie: Stukke 126-181
- 47 Sosio-ekonomiese Kommissie: Stukke 215-228, 230-242, 244
- 48 Sosio-ekonomiese Kommissie: Stukke 182-214
- 40 Sosio-ekonomiese Kommissie: Allerlei
- 51 Sosio-ekonomiese Kommissie: Agendas en notules
- 56 SABRA
- 57 SABRA
- 109 Sosio-ekonomiese Kommissie: Stukke 1-21, 24, 27, 29-30, 32-39

Persoonlike dokumente: prof. F.R. Tomlinson

Afrikaanse Afdeling, Radio Nederland Wereldomroep: N.P. van Wyk Louw, "'n Teleurstelling", 3 Oktober 1956

Bevolkingsverspreiding wat tot stand sou kom indien die ontwikkelingstempo sou voortduur tot die einde van die eeu (grafiek met bygaande kommentaar)

Dagboek tydens besoek aan Nederland, 19 Augustus 1956 tot 2 Oktober 1956

Korrespondensie

Telegramme

RGN, Instituut vir Geskiedenisnavorsing

Leërs van die Afdeling Biografiese en Genealogiese Navorsing

Sentrale Argiefbewaarplek, Pretoria (SAB)

J.C. Smuts-versameling (A1)

123, lêer 3: Union of South Africa, Department of Native Affairs, Report of departmental committee appointed to enquire into and report upon the question of residence of Natives in urban areas and certain proposed amendments of the Native Urban Areas Act No. 21 of 1923

Archives of the South African Native Affairs Commission (C17)

- 1 Diverse korrespondensie, 1904-1905
- 2-6 Verslag

Staatsbiblioteek, Pretoria

Verslag van die Kommissie vir die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika 1-17

Suid-Afrikaanse Biblioteek, Kaapstad

Merriman-versameling (MSC.15)

Verskeie dokumente en uitgaande en inkomende briewe

Inligtingstukke

Bantu development - a reporter investigates. Fact paper 2, Januarie 1956.

Bantu labour in industry. Fact paper 12, Junie 1956.

The protectorate issue. Fact paper 13, Junie 1956.

Is separation the answer to S.A. race problem? Fact paper 16, Augustus 1956.

Development of South Africa's vast natural resources. Fact paper 20, September 1956.

Apartheid - a slogan or a solution? Fact paper 30, Maart 1957.

Regional development in the Union. Fact paper 32, Maart 1957.

The industrial potential of South Africa. Fact paper 35, Mei 1956.

Economic trends in South Africa 1945-56 and 1957-67. Fact paper 36, Junie 1957.

The impact of White on Black in Southern Africa - a symposium. Fact Paper 46, November 1957.

The sequel to the Tomlinson Commission Report. Supplementary fact paper 506, Januarie 1957.

Verslae

- U.G.39-1913 UNIE VAN ZUID-AFRIKA. *Verslag van die kommissie aangestel om ondersoek te doen aangaande aanrandingen op vrouwe. Kaapstad, 1913.*
- U.G.34-1914 UNIE VAN ZUID-AFRIKA. *Rapport van die Tuberculosis Kommissie. Kaapstad, 1914.*
- U.G.7-1919 UNIE VAN ZUID-AFRIKA. Departement van Naturellezaken. *Rapport van het Departement van Naturellezaken voor het jaren 1913 tot 1918. Kaapstad, 1919.*
- T.P.1-1922 PROVINSIE TRANSVAAL. *Rapport van die Plaselik Bestuur Kommissie (1921). Pretoria, 1922.*
- U.G.22-1932 UNIE VAN SUID-AFRIKA. *Verslag van die Ekonomiese Naturellekommissie 1930-1932. Pretoria, 1932.*
- U.G.56-1937 UNION OF SOUTH AFRICA. *Notes on conference between municipalities and Native Affairs Department held at Pretoria on 28th and 29th September, 1937, to discuss the provisions of the Native Laws Amendment Act (No. 46 of 1937). Kaapstad, 1937.*
- UNION OF SOUTH AFRICA. Department of Public Health. *Report of the Committee to consider the administration of areas which are becoming urbanised but which are not under local government control 1938-39. Pretoria, 1939.*
- An47-1943 UNIE VAN SUID-AFRIKA. Departement van Naturellesake. *Verslag van die interdepartementele komitee in sake die maatskaplike, ekonomiese en gesondheidstoestande van Naturelle in stedelike gebiede. Pretoria, 1942.*
- U.G.21-1944 UNIE VAN SUID-AFRIKA. *Verslag van die Kommissie insake die Lone van Naturellemynwerkers op die Witwatersrand en Besoldiging en Diensvoorwaardes van Naturelle by Transvaalse Ondernemings van*

die Victoria Falls en Transvaal Power Company, Limited, 1943.
Pretoria, 1944.

U.G.32-1946 UNIE VAN SUID-AFRIKA. *Sosiale en Ekonomiese Planneraad, verslag no. 9: die Naturelleserwes en hul plek in die volkshuishouding van die Unie van Suid-Afrika.* Pretoria, 1947.

U.G.44-1946 UNION OF SOUTH AFRICA. Department of Native Affairs. *Report of the Department of Native Affairs for the year 1944-45.* S.p., 1946.

U.G.28-1948 UNIE VAN SUID-AFRIKA. Departement van Naturellesake. *Verslag van die Naturellesake-kommissie, 1946-48.* Pretoria, 1948.

U.G.61-1955 UNIE VAN SUID-AFRIKA. Departement van Naturellesake. *Samevatting van die verslag van die Kommissie vir die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika.* Pretoria, 1955.

U.G.36-1958 UNION OF SOUTH AFRICA. *Report of the commission of enquiry into policy relating to the protection of industries.* Pretoria, 1958.

P.R.3-1985 REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA. Presidentsraad. *Verslag van die Komitee vir Staatkundige Aangeleenthede van die Presidentsraad oor 'n verstedelikingstrategie vir die Republiek van Suid-Afrika.* Kaapstad, 1985.

Wette

UNIE VAN SUID-AFRIKA. *Hersiene wette van die Unie van Suid-Afrika II: 1913-1916.* Pretoria, 1935.

UNIE VAN SUID-AFRIKA. *Hersiene wette van die Unie van Suid-Afrika IV: 1921-1924.* Pretoria, 1933.

UNIE VAN SUID-AFRIKA. Wette van die Unie van Suid-Afrika 1930, 1936, 1937. Kaapstad, 1930, 1936, 1937.

UNIE VAN SUID-AFRIKA. Wette van die Unie van Suid-Afrika 1945. Kaapstad, 1945.

Witskrifte

W.P. F-'56 UNIE VAN SUID-AFRIKA. Memorandum. Besluite deur die regering oor aanbevelings van die Kommissie vir die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika.

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA. Witskrif oor die verslag van die interdepartementale komitee insake die desentralisasie van nywerhede. S.p., 1974.

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA. Witskrif oor verstedeliking. Pretoria, 1986.

Volksraadsdebatte

UNIE VAN SUID-AFRIKA. Debatte van die Volksraad: derde sitting, agste parlement, 2 September tot 5 September 1939, 36. Kaapstad, s.j.

UNIE VAN SUID-AFRIKA. Debatte van die Volksraad: derde sitting, negende parlement, 18 Januarie tot 19 Junie 1946, 55. Kaapstad, s.j.

UNIE VAN SUID-AFRIKA. Debatte van die Volksraad: vyfde sitting, negende parlement, 16 Januarie tot 24 Maart 1948, 62-63. Kaapstad, s.j.

UNIE VAN SUID-AFRIKA. Debatte van die Volksraad: derde sitting, tiende parlement, 20 Januarie tot 24 Junie 1950, 71. Kaapstad, s.j.

UNIE VAN SUID-AFRIKA. Debatte van die Volksraad: vierde sitting, elfde parlement, 13 Januarie tot 14 Junie 1956, 90-92. Kaapstad, s.j.

UNIE VAN SUID-AFRIKA. Debatte van die Volksraad: vyfde sitting, elfde parlement, 18 Januarie tot 22 Junie 1957, 94. Kaapstad, s.j.

UNIE VAN SUID-AFRIKA. *Debatte van die Volksraad: tweede sitting, twaalfde parlement, 23 Januarie tot 1 Julie 1959, 99. Kaapstad, s.j.*

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA. *Debatte van die Volksraad: tweede sitting, tweede parlement, 18 Januarie tot 28 Junie 1963, 5. Kaapstad, s.j.*

Ander

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA. Departement van Statistiek. *Suid-Afrikaanse statistieke 1978. Pretoria, 1978.*

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA. Departement van Statistiek. *Suid-Afrikaanse statistieke 1980. Pretoria, s.j.*

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA. Sentrale Statistiekdiens. *Suid-Afrikaanse statistieke 1982. Pretoria, s.j.*

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA. Sentrale Statistiekdiens. *Suid-Afrikaanse statistieke 1986. Pretoria, 1986.*

Suid-Afrikaanse Instituut vir Rasseverhoudinge

A survey of race relations 1947-1948 (being the nineteenth annual report of the South African Institute of Race Relations). Johannesburg, s.j.

A survey of race relations 1948-1949 (being the twentieth annual report of the South African Institute of Race Relations). Johannesburg, s.j.

A survey of race relations 1949-1950 (being the twenty-first annual report of the South African Institute of Race Relations). Johannesburg, s.j.

A survey of race relations in South Africa October 1950 - September 1951. Johannesburg, s.j.

HORRELL, M. (samesteller). *A survey of race relations in South Africa 1951-1952. Johannesburg, s.j.*

HORRELL, M. (samesteller). *A survey of race relations in South Africa 1952-1953. Johannesburg, s.j.*

HORRELL, M. (samesteller). *A survey of race relations in South Africa 1953-1954. Johannesburg, 1954.*

HORRELL, M. (samesteller). *A survey of race relations in South Africa 1954-1955. Johannesburg, 1955.*

HORRELL, M. (samesteller). *A survey of race relations in South Africa 1955-1956. Johannesburg, s.j.*

HORRELL, M. (samesteller). *A survey of race relations in South Africa 1956-1957. Johannesburg, s.j.*

HORRELL, M. (samesteller). *A survey of race relations in South Africa 1957-1958. Johannesburg, s.j.*

HORRELL, M. (samesteller). *A survey of race relations in South Africa 1958-1959*. Johannesburg, 1960.

HORRELL, M. (samesteller). *A survey of race relations in South Africa 1959-1960*. Johannesburg, 1961.

Koerante

Die Burger, Maart-Mei 1948, 1948.06.11, 1956.04.10, 1986.03.19.

Cape Times, 1923.02.08, Maart-Mei 1956, 1956.08.07, 1956.10.08, 1966.03.28.

Pretoria News, 1948.07.02, 1956.10.08.

Rand Daily Mail, 1948.07.09, 1948.07.14, 1951.12.15, 1956.10.08.

Die Beeld, 1966.04.17.

The Cape Argus, 1956.04.23, 1956.04.26, 1966.07.01.

The Star, Maart-Mei 1948; 1954.08.06, 1956.04.19, 1956.11.01.

Die Transvaler, Maart-Mei 1948, November 1950, Oktober 1954, Mei 1956, 1956.10.05, 1956.10.08

Die Vaderland, 1948.05.15, 1948.05.19, 1948.06.09.

IV LITERATUUR

BARNARD, J.F. *13 jaar in die skadu van dr. H.F. Verwoerd*. Johannesburg, 1967.

BARNARD, S.L. *Interne wrywing in die Verenigde Party in die jare vyftig*. M.A., Universiteit van die Oranje-Vrystaat, 1976.

BASSON, J.L. *J.G. Strijdom: sy politieke loopbaan van 1929 tot 1948*. Pretoria, 1980.

BELL, R.T. *Government policy and industrial location in South Africa*. D.Phil., Rhodes-Universiteit, 1968.

BELL, T. *Industrial decentralisation in South Africa*. Kaapstad, 1973.

BÖHNING, W.R. (red.). *Black migration to South Africa: a selection of policy-orientated research*. Genève, 1981.

DAVENPORT, T.R.H. *South Africa: a modern history*. Johannesburg, 1977.

DE KIEWIET, C.W. *A history of South Africa: social and economic*. Londen, 1966.

ELPHICK, R. en H. GILIOMEE (reds.). *The shaping of South African society, 1652-1820*. Kaapstad, 1986.

ESTERHUYSE, W.P. *Anton Rupert: pleitbesorger vir hoop*. Kaapstad, 1986.

GILIOMEE, H. en L. SCHLEMMER (reds.). *Up against the fences: poverty, passes and privilege in South Africa*. Kaapstad, 1985.

HANCOCK, W.K. *Smuts 2: the fields of force 1919-1950*. Cambridge, 1968.

HORRELL, M. (samesteller). *Laws effecting race relations in South Africa (to the end of 1976)*. Johannesburg, 1978.

HOUGHTON, D.H. en WALTON, E.M. *The economy of a native reserve (Keiskammahoek Rural Survey II)*. Pietermaritzburg, 1952.

HUTT, W.H. *The economics of the colour bar: a study of the economic origins and consequences of racial segregation in South Africa*. Londen, 1964.

KARIS, T. en G.M. CARTER (reds.). *From protest to challenge. A documentary history of African politics in South Africa 1882-1964, 1: protest and hope 1882-1935*. Stanford, 1972.

- KARIS, T. en G.M. CARTER (reds.). *From protest to challenge. A documentary history of African politics in South Africa 1882-1964, 2: hope and challenge 1935-1952.* Stanford, 1973.
- KARIS, T. en G.M. CARTER (reds.). *From protest to challenge. A documentary history of African politics in South Africa 1882-1964, 3: challenge and violence 1953-1964.* Stanford, 1973.
- KOK, P.C. *Bevolkingsverspreiding: 'n oorsig en evaluasie van teoretiese bydraes, strategieë en beleidsinstrumente (RGN-verslag S-131).* Pretoria, 1985.
- KOORNHOF, P.G.J. *The drift from the reserves among the South African Bantu.* D.Phil., Universiteit van Oxford, 1953.
- LACEY, M. *Working for boroko: the origins of a coercive labour system in South Africa.* Johannesburg, 1981.
- LEKHELA, S.M.M. *A histocal survey of Native land settlement in South Africa from 1902 to the passing of the Natives' Trust and Land Act of 1936.* M.A., Universiteit van Suid-Afrika, 1955.
- LE ROUX, J.H. en P.W. COETZER. *Die Nasionale Party 2.* Bloemfontein, 1980.
- LODGE, T. *Black politics in South Africa since 1945.* Johannesburg, 1983.
- MACSHANE, D. e.a. *Power! Black workers, their unions and the struggle for freedom in South Africa.* Nottingham, 1984.
- MARTIN, H.J. en N.D. ORPEN. *South Africa at war: military and industrial organization and operations in connection with the conduct of the war, 1939-1945.* Kaapstad, 1979.
- MOSTERT, J.P.C. *Die politieke, maatskaplike en ekonomiese implikasies van die swart verstedeliking in Suid-Afrika, 1939-1948.* D.Phil., Universiteit van die Oranje-Vrystaat, 1985.
- MOSTERT, W.P. e.a. *Demografiese implikasies van alternatiewe migrasiescenario's met betrekking tot die Suid-Afrikaanse swart bevolking (RGN-verslag S-133).* Pretoria, 1985.

- NCUBE, D. *The influence of apartheid and capitalism on the development of black trade unions in South Africa*. Johannesburg, 1985.
- PELZER, A.N. (red.). *Verwoerd aan die woord: toesprake 1948-1962*. Johannesburg, 1963.
- PELZER, A.N. (red.). *Verwoerd speaks: speeches 1948-1966*. Johannesburg, 1966.
- PLATZKY, L. en C. WALKER. *The surplus people: forced removals in South Africa*. Johannesburg, 1985.
- PRETORIUS, L. *Suid-Afrikaanse kommissies van ondersoek - 'n sosiologiese studie*. D.Phil., Universiteit van Stellenbosch, 1985.
- REYNDERS, H.J.J. *Nywerheidsontwikkeling in die Bantoegebiede van Suid-Afrika*. D.Com., Universiteit van Pretoria, 1955.
- RHOODIE, N.J. en H.G. VENTER. *Die apartheidsgedagte: 'n sosio-historiese uiteensetting van sy ontstaan en ontwikkeling*. Kaapstad, s.j.
- SANDBROOK, R. *The politics of basic needs: urban aspects of assualting poverty in Africa*. Toronto, 1982.
- SCHOLTZ, G.D. *Dr. Hendrik Frensch Verwoerd 1901-1966, I*. Johannesburg, 1974.
- SIMKINS, C. *Four essays on the past, present and possible future of the distribution of the black population of South Africa*. Kaapstad, 1983.
- SMIT, P. en J.J. BOOYSEN. *Swart verstedeliking: proses, patroon en strategie*. Kaapstad, 1981.
- Standard Encyclopaedia of Southern Africa* 4,11. Kaapstad, 1971, 1975.
- Suid-Afrikaanse Biografiese Woordeboek I-V*. Kaapstad en Durban, 1968-1987.
- VAN JAARSVELD, F.A. *Die Afrikaners se groot trek na die stede en ander opstelle*. Johannesburg, 1982.
- VAN JAARSVELD, F.A. *Stedelike geskiedenis as navorsingsveld vir die Suid-Afrikaanse historikus*. Johannesburg, 1973.

VAN JAARSVELD, F.A. *Van Van Riebeeck tot P.W. Botha: 'n inleiding tot die geskiedenis van die Republiek van Suid-Afrika*. Johannesburg, 1982.

VAN JAARSVELD, F.A. *Verstedeliking in Suid-Afrika*. Pretoria, 1985.

WILSON, F. *Migrant labour*. Johannesburg, 1972.

WILSON, M. en L. THOMPSON (reds). *A history of South Africa to 1870*. Kaapstad, 1986.

V ARTIKELS IN BOEKE

JUNOD, H.P. "The Bantu population of Pretoria" in S.P. ENGELBRECHT e.a. (reds.), *Pretoria 1855-1955* (Pretoria, 1955), *Standard Encyclopedia of Southern Africa* 4,11. Kaapstad, 1971, 1975 pp. 61-85.

KAHN, E. "The pass laws" in E. HELLMAN (red.), *Handbook of race relations in South Africa* (Kaapstad, 1949), pp. 275-291.

VI TYDSKRIFARTIKELS

BELL, R.T. Migrant labour: theory and policy. *The South African Journal of Economics* 40(4), Desember 1972, pp. 337-360.

BÜHRMANN, W. Behuising van die stedelike Naturel. *Tydskrif vir Rasse-aangeleenthede* 8(4), Julie 1957, pp. 195-204.

BUNDY, C. The emergence and decline of a South African peasantry. *African Affairs: journal of the Royal African Society* 71(285), Okt. 1972, pp. 369-388.

BURTON, D. The South African Native Affairs Commission 1903-1905. *Lantern* 36(2), Mei 1987, pp. 22-28.

CILLIÉ, P. Die bestek van apartheid: wat is (was?) apartheid. *Die Suid-Afrikaan* 5, 1985, pp. 16-20.

DAVENPORT, T.R.H. African townsmen? South African Natives (urban areas) legislation through the years. *African Affairs: journal of the Royal African Society* 68(271), April 1969, pp. 95-109.

DAVENPORT, T.R.H. The triumph of Colonel Stallard: the transformation of the Natives (Urban Areas) Act between 1923 and 1937. *Suid-Afrikaanse Historiese Joernaal* 2, November 1970, pp. 70-96.

FEIT, E. Conflict and cohesion in South Africa: a theoretical analysis of the policy of 'separate development' and its implications. *Economic Development and Cultural Change* 15(4), Julie 1966, pp. 484-496.

HOUGHTON, D.H. Land reform in Bantu areas and its effects upon the urban labour market. *The South African Journal of Economics* 29(3), September 1961, pp. 165-175.

HOUGHTON, D.H. Men of two worlds: Some aspects of migratory labour in South Africa. *The South African Journal of Economics* 28(3), September 1960, pp. 177-190.

LEGASSICK, M. Legislation, ideology and economy in post-1948 South Africa. *Journal of Southern African Studies* 1(1), Oktober 1974, pp. 5-35.

NIEUWENHUYSEN, J.P. Economic policy in the reserves since the Tomlinson Report. *The South African Journal of Economics* 32(1), Maart 1964, pp. 3-25.

NIEUWENHUYSEN, J.P. Prospects and issues in the development of the reserves. *The South African Journal of Economics* 32(2), Junic 1964, pp. 128-147.

NIEUWENHUYSEN, J.P. Some aspects of 'reserve border' development. *The South African Journal of Economics* 30(1), Maart 1962, pp. 73-78.

OLIVIER, N.J.J. The presence and employment of blacks in urban areas of South Africa: a historical survey of legislation. *Acta Juridica* 1984, pp. 1-16.

PATTEN, J.W. Separate development: a look at the facts. *Optima*, Maart 1963, pp. 17-23.

ROBINSON, C.P. How the Orange River Project will work. *Optima*, Maart 1963, pp. 30-39.

SAVAGE, M. The imposition of pass laws on the African population in South Africa, 1916-1984. *African Affairs: journal of the Royal African Society* 85(339), April 1986, pp. 181-205.

SHARP, J.S. The roots and development of *Volkekunde* in South Africa. *Journal of Southern African Studies* 8(1), Oktober 1981, pp. 16-36.

SIMKINS, C. Agricultural production in the African reserves of South Africa, 1918-1969. *Journal of Southern African Studies* 7(2), April 1981, pp. 256-283.

STACEY, R.D. Some observations on the economic implications of territorial segregation in South Africa. *The South African Journal of Economics* 34(1), Maart 1966, pp. 50-63.

STATE INFORMATION BUREAU. The pattern of race policy in South Africa. *Fortnightly digest* 3(8), p. 2.

STENT, G.E. Migrancy and urbanization in the Union of South Africa. *Africa: journal of the International African Institute* 18(3), Julie 1948, pp. 161-183.

TOMLINSON, F.R. Die denke agter die verslag van die Tomlinsonkommissie. *Acta Academica* 12, 1979, pp. 5-13.

TURRELL, R. Diamonds and migrant workers in South Africa, 1869-1910. *History Today* 36, Mei 1986, pp. 45-49.

VAN DER HORST, S.T. A plan for the Union's backward areas: some aspects of the Tomlinson Commission's report. *The South African Journal of Economics* 24(2), Junie 1956, pp. 89-112.

VAN EEDEN, B.I.C. en N.J.J. OLIVIER. Die "Fagan-verslag". *Inspan*, Augustus 1948, pp. 8-9, 24-25.

WHITTLE, E.P. Research priorities in the human sciences: results of the 1982 survey. *Navorsingsbulletin* 13(4), 1983, pp. 1-9.

YUDELMAN, D. Industrialization, race relations and change in South Africa: an ideological and academic debate. *African Affairs: journal of the Royal African Society* 7(294), Jan. 1975, pp. 82-96.

Het arme blanken vraagstuk: verslag van het kerkelik kongres, gehouden te Cradock, op 22 en 23 November, 1916. Kaapstad, 1917.

Gesamentlike kongres oor die arme blanke vraagstuk in die raadsaal te Bloemfontein, op 4 en 5 Julie 1923. Bloemfontein, s.j.

HORRELL, M. *Legislation and race relations: a summary of the main South African laws which effect race relations. Johannesburg, 1963.*

HORRELL, M. en M. DRAPER (samestellers). *The new look in the African reserves. Johannesburg, s.j.*

JONES, J.D.R. en R.F.A. HOERNLÉ. *The Union's burden of poverty. Johannesburg, 1942.*

MALAN, D.F. *De achteruitgang van ons volk: de oorzaken daarvan en de redmiddelen. Kaapstad, 1917.*

MALAN, D.F. *Die groot vlug: 'n nabetragting van die Arm-Blanke-kongres, 1923, en van die offisiële sensusopname. S.p., s.j.*

MALAN, D.F. *Die nuwe Groot Trek: Suid-Afrika se noodroep. Kaapstad, s.j. (Voordrag by Bloedrivier, 16.12.1938.)*

MALAN, M.P.A. *Apartheid. Is beloftes uitgevoer? Ja. Ja. Ja. S.p., s.j.*

Die Naturellebeleid van die Verenigde Party soos goedgekeur deur die Uniale Kongres van die Party, Bloemfontein, 16, 17, 18 November 1954. Johannesburg, s.j.

OPPENHEIMER, H. *Apartheid under pressure: an address to the governors of the Foreign Policy Association, New York, October 11, 1964. S.p., s.j.*

SAMUELS, L.H. e.a. *South Africa's changing economy. Johannesburg, 1955.*

SCHOLTZ, G.D. *Die Naturelle-beleid van die Nasionale Party onder Hertzog, Malan, Strijdom en Verwoerd.* S.p., 1959.

SCHUMANN, T.E.W. *Nywerhede en nywerheidsbeleid in Suid-Afrika.* Johannesburg, 1943.

SMUTS, J.C. *The basis of trusteeship in African Native policy.* *The South African Institute of Race Relations. New Africa pamphlet 2,* 1942.

SOUTH AFRICAN LABOUR PARTY. *Non-European policy.* Johannesburg, 1946.

STEYN, S.J.M. *Wat u behoort te weet. "Apartheid" en die Naturelle-vraagstuk.* Pretoria, s.j.

SUZMAN, H. *A digest of the Fagan Report.* Johannesburg, s.j.

SUZMAN, H. en E. KAHN. *New lines in Native policy.* Johannesburg, 1947.

SWANEPOEL, H.J. *Die stedelike swartman in Suid-Afrika: die politiek-administratiewe aspek.* Potchefstroom, 1978. (Instituut vir Suid-Afrikaanse Politiek.)

VERENIGDE PARTY. *The apartheid fallacy: what the old Nationalist government said and did on the question of Native representation.* S.p., s.j.

VERENIGDE PARTY. *Die Verenigde Party, die Naturelle en die Kleurlinge.* Pretoria, s.j.

WEBB, M. *Samevatting van die Broome-kommissie-verslag (1947-48).* Johannesburg, s.j.

VIII REFERATE

BADENHORST, C.H. *Die huidige rasse-situasie getoets aan die Skrif.* Referaat gelewer tydens 'n teologiese dag, Stellenbosch, 1961.02.16.

TOMLINSON F.R. *Die Kommissie vir die Sosio-ekonomiese Ontwikkeling van die Bantoegebiede binne die Unie van Suid-Afrika: my kontak met die Kommissie.* Referaat gelewer by die Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika, Midrand, 1985.06.19.

TOMLINSON, F.R. *Die Tomlinson-verslag: ideale en hantering.* Referaat gelewer by geleentheid van 'n RGN Forum-byeenkoms, Pretoria, 1986.10.30.

Volkskongres oor die toekoms van die Bantoe. Referate en besluite: Volkskongres, Bloemfontein 28-30 Junie 1956. S.p., s.d.

IX MEDEDELING

VENTER, mnr. J.F.: Pretoria, 1987.10.01

X ONDERHOUDE

BADENHORST, prof. C.H.: Springs, 1986.02.11

BARNARD, dr. L.S.: Bloemfontein, 1986.02.24

BOTHA, mnr. F.H.: Thornton, 1986.03.19 en 1987.02.02

CILLIERS, prof. S.P.: Stellenbosch, 1986.03.12

GERMISHUYS, mnr. J.W.: Stellenbosch, 1986.03.12

GILIOMEE, prof. H.B.: Kaapstad, 1986.03.18

GRAAFF, sir De V.: Kaapstad, 1986.02.20

KOORNHOF, dr. P.G.J.: Kaapstad, 1986.02.19

OLIVIER, prof. N.J.J.: Kaapstad, 1986.03.10, 1987.01.29, 1987.02.03.

SADIE, prof. J.L.: Stellenbosch, 1986.02.20

SMITH, prof. D.J.G.: Bloemfontein, 1987.03.06

TOMLINSON, prof. F.R.: Swellendam, 1986.02.17

Doc no 223105
Copy no 226865



R 26,54