OWERHEIDSBEHEER EN -WETGEWING RAKENDE STEDELIKE SWART BEHUISING VOOR EN GEDURENDE DIE TWEEDE WÊRELDOORLOG[1]

K. Sevenhuysen
Departement Geskiedenis en Kultuurgeskiedenis
Universiteit van Pretoria
0002 Pretoria

Government control and legislation regarding urban black housing before and during the Second World War

In the years before and during the Second World War the tempo of black urbanisation increased tremendously. This rapid urbanisation caused the demand for urban black housing to sky-rocket. The urban local authorities were compelled by legislation to provide the urban blacks under their jurisdiction with accommodation since the 1920's. Legislation enabled the urban local authorities to create, finance and maintain black housing. Legislation also provided for influx control. As a result of the economic demands of the Second World War and the increasing permanent nature of black urbanisation, the urban local authorities were not able (or willing) to enforce these legislative stipulations strictly. The consequences were uncontrolled black urbanisation and a housing need and crisis that laid the foundation for the present-day problems regarding black housing.

In die jare voor en gedurende die Tweede Wêreldoorlog het die tempo van swart verstedeliking geweldig toegeneem. Hierdie snelle verstedeliking het die vraag na stedelike swart huisvesting die hoogte laat inskiet. Die stedelike plaaslike owerhede is vanaf die 1920's deur wetgewing verplig om huisvesting aan die stedelike swartes binne hul gebiede te voorsien. Wetgewing het dit vir die stedelike plaaslike owerhede moontlik gemaak om swart behuising daar te stel, te finansier en in stand te hou. Wetgewing het voorts ook vir instromingsbeheer voorsiening gemaak. Weens die ekonomiese eise van die Tweede Wêreldoorlog en die toenemende permanente aard van swart verstedeliking was die stedelike plaaslike owerhede nie by magte (en gewillig), om genoemde wetbepalings nougeset toe te pas nie. Die gevolge

Historia 40(1), Mei 1995

Opregte dank word hiermee teenoor die SWO uitgespreek vir finansiële ondersteuning vir 'n M.A.-verhandeling oor swart behuising in Pretoria (meer spesifiek Atteridgeville), gedurende 1939-1948. Hierdie artikel sal deel wees van 'n hoofstuk oor owerheidsbeheer en -wetgewing wat in dié verhandeling opgeneem sal word. Dit word beklemtoon dat die menings in hierdie artikel dié van die skrywer is en geensins van die SWO nie.

Hierdie artikel berus hoofsaaklik op navorsing uit sekondêre bronne met enkele verwysings na primêre bronne wat spesifiek oor Pretoria handel. Die vernaamste bronne wat hier gebruik is, is dié van E. Hellmann (ed.), *Handbook on race relations in South Africa* (Cape Town, 1949); J.P.C. Mostert, Behuisingsprobleme van die verstedelikte swarte in Suid-Afrika, 1939-1948, *Joernaal vir Eietydse Geskiedenis* 12(3), Desember 1987; A. Wessels en M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling* (Pretoria, 1989); en P. Smit en J.J. Booysen, *Swart verstedeliking. Proses, patroon en strategie* (Pretoria, 1981). Die boek van Hellmann bied die omvattendste oorsig van die relevante wetgewing en die behuisingsituasie. 'n Ander bron wat gebruik is, is dié van N.J.J. Olivier, *Ons stedelike naturellebevolking* (Johannesburg, 1959), waarin 'n knap oorsig van die verstedeliking- en behuisingsituasie verskaf word en die vernaamste tendense en probleme uitgelig word.

hiervan was onbeheersde swart verstedeliking en 'n behuisingsnood en - krisis wat die grondslag gelê het vir die hedendaagse probleme rakende swart behuising.

Inleiding

Die beleid teenoor die stedelike swarte en die voorsiening van behuising aan die verstedelikte swarte deur die sentrale, provinsiale en plaaslike owerhede is vanaf die 1920's deur wetgewing bepaal en omskryf. Hierdie wetgewing het in wetsbepalings hoofsaaklik twee aspekte aangespreek, naamlik (i) die voorsiening van swart behuising, en (ii) die beperking van die aantal swartmense in stedelike gebiede vir wie voorsiening gemaak moes word. Die uitgangspunt was dat indien hierdie bepalings nougeset en konsekwent toegepas sou word, dit die druk op die stedelike plaaslike owerhede om genoegsame behuising en behuising van 'n redelike standaard te voorsien, sou verlig. Die probleem was egter dat veral die bepalings rakende beheermaatreëls nie nougeset toegepas is nie. Die ekonomiese eise van die Tweede Wêreldoorlog het naamlik tot 'n groot aanvraag na goedkoop swart arbeid gelei. Dit was verder vir veral stedelike plaaslike owerhede ekonomies baie voordelig om 'n oormaat goedkoop arbeid tot hul beskikking te hê vir gebruik deur nyweraars. Dié wetgewing is gevolglik in 'n groot mate geïgnoreer. Die uitwerking hiervan in samehang met die toenemende permanente aard van swart verstedeliking waarvoor nie voorsiening gemaak is nie, was dat die grondslag vir die hedendaagse probleme rondom stedelike swart woonbuurtes en behuising in 'n groot mate in dié tydperk gelê is.

Die invloed en impak van die Tweede Wêreldoorlog op stedelike swart behuising

In 1959 het N.J.J. Olivier, akademikus van Stellenbosch, tereg opgemerk dat onbeheerde en snelle swart verstedeliking voor en gedurende die Tweede Wêreldoorlog omvangryke probleme en vraagstukke geskep het. Die behuisingsprobleem was die omvangrykste en dringendste van hierdie vraagstukke. Gedurende 1921 tot 1936 het die stedelike swart bevolking met 554 000 (94%), toegeneem - ongeveer 37 000 per jaar. Gedurende 1936 tot 1951, wat die Tweede Wêreldoorlogtydperk en sy invloed en uitwerking op swart verstedeliking insluit, was die toename in die swart stedelike bevolking van nog groter omvang - ongeveer 1 188 000 (104%), of 79 000 per jaar. Wat die hele aspek van swart verstedeliking nog meer betekenisvol gemaak het, was die feit dat die aard van swart verstedeliking in hierdie jare ook verander het. Waar dit voorheen swart mans was wat verstedelik het, het swart vroue ook nou begin verstedelik. By implikasie het swart gesinne nou begin verstedelik en die stad hul permanente tuiste gemaak. Dit het aan swart verstedeliking 'n permanente karakter verleen - 'n feit wat grootliks (en doelbewus), deur die regering en beleidmakers geïgnoreer is.[2]

Snelle verstedeliking, wat duidelik in hierdie jare plaasgevind het, het 'n vanselfsprekende behoefte aan behuising laat ontstaan; 'n behoefte aan skuiling, beskerming en 'n tuiste. Reeds voor hierdie snelle swart verstedeliking was die behuisingsomstandighede van die stedelike swart bevolking onbevredigend. Met die snelle swart verstedeliking wat sou volg, is 'n onversadigbare behoefte aan behuising geskep - in

2. N.J.J. Olivier, *Ons stedelike naturellebevolking*, p. 5; W. Bührmann, Behuising van die stedelike naturel, *Tydskrif vir Rasse-Aangeleenthede* 8(4), Julie 1957, p. 195; P. Smit & J.J. Booysen, *Swart verstedeliking. Proses, patroon en strategie*, p. 39.

so 'n mate dat dit die aansien van 'n onoplosbare probleem aangeneem het.[3]

Benewens die snelle swart verstedeliking in die jare voor die Tweede Wêreldoorlog het die ekonomiese- en arbeidseise wat die oorlogspoging vereis het, ook bygedra tot 'n nog sneller swart verstedelikingsproses. Die behoefte aan oorlogs- en verbruikersgoedere het tot 'n toename in produksie op veral die sekondêre nywerheidsgebied gelei. Dit het op sy beurt weer die vraag na al hoe meer ongeskoolde swart arbeiders die hoogte laat inskiet en swart toestroming na die stede aangemoedig en in die hand gewerk. Stedelike plaaslike besture is deur wetgewing gemagtig, eintlik verplig om oortollige swartes uit die stedelike gebiede te verwyder. Hulle het egter in die begeerte om nie die voordele van die snelle industrialisasie en toename in produksie mis te loop nie, nyweraars na hul gebiede gelok met goedkoop en volop swart arbeid. Oor waar die snelle instromende swart massas gehuisves moes word, het nòg die stedelike plaaslike besture nòg die werkgewers hul bekommer. Waar hulle wel iets omtrent die behuisingsituasie kon doen, het hulle net totale magteloosheid ervaar voor die omvang van die probleem.[4] Olivier som dié situasie korrek op: "Die [T]weede [W]êreldoorlog het ons gelaat met 'n erfenis op hierdie gebied [behuising] wat selfs die stoutmoedigste met 'n gevoel van wanhoop en hulpeloosheid gelaat het. Die oorlogspoging, onversadigbaar in sy eise, het nóg kapitaal nóg mannekrag te spare gehad om aan binnelandse maatskaplike vraagstukke te wy".[5]

Die vraag wat nou gestel kan word, is of die wetgewing en beleid rakende die stedelike swarte en die voorsiening van behuising aan die verstedelikte swarte wat gedurende die Tweede Wêreldoorlog in gebruik was en aangeneem is, van so 'n aard was dat dit die versnelde swart verstedeliking sou kon hanteer indien dit konsekwent en nougeset toegepas sou gewees het? Sou en kon doeltreffende beheermaatreëls die snelle instroming van swartes aan bande gelê het wat die stedelike plaaslike owerheid dan in staat sou stel om aan die beperkte en beheerde swart stedelike bevolking binne sy jurisduksie voldoende en gehalte behuising te verskaf?

Wetgewing en beheermaatreëls rakende stedelike swart behuising

Verskeie wette (behuisingswette en wette rakende stedelike gebiede), is in die jare voor en gedurende die Tweede Wêreldoorlog aangeneem wat die beleid teenoor die stedelike swarte, die daarstelling en instandhouding van genoegsame swart behuising en die beheer oor die instroming van swartes na stedelike gebiede bepaal en vasgestel het.

Soos reeds gemeld, kan die bepalings van hierdie wetgewing in twee kategorieë ingedeel word, naamlik (i) bepalings rakende die daarstelling, finansiering en instandhouding van swart behuising, en (ii) bepalings wat vir die beheer en regulering van instromende swartes na stedelike gebiede voorsiening gemaak het.

Die gebruik van instromingsbeheer om die instroming van swartes na blanke stadsgebiede te bekamp, is 'n universele tendens by stadsontwikkeling. Dit word toegepas om onder andere grootskaalse menslike leed, armoede en ellende te voorkom wat voortspruit uit onvoldoende swart behuising en die wantoestande wat volg op swak beplanning en krotbuurtes.[6]

'n Verdere aspek wat nie uit die oog verloor moet word nie, is die feit dat die

---

3. J. de Klerk, Swart behuisingstekort, *Volkshandel* 45(1), Maart 1984, pp. 42, 43; N.J.J. Olivier, *Ons stedelike naturellebevolking*, p. 5.
4. N.J.J. Olivier, *Ons stedelike naturellebevolking*, pp. 5-6.
5. N.J.J. Olivier, *Ons stedelike naturellebevolking*, p. 5.
6. B.S. van As, Die posisie van die swartman in blanke stadsgebiede, *Tydskrif vir Rasse-Aangeleenthede* 29(1), Januarie 1978, p. 10.

wetsbepalings rakende instromingsbeheer deel uitgemaak het van die amptelike beleid van segregasie. Die bedoeling was om swart en blank in die stedelike gebied van mekaar te skei en die blanke in die stedelike gebied teen swart toestroming te beskerm. Die stad is as die uitsluitlike domein van die blanke beskou waar die swarte slegs welkom was solank hy/sy vir die blanke van diens kon wees.[7]

Die belangrikheid van nougesette instromingsbeheer binne die raamwerk van behuisingsvoorsiening en die denkklimaat van daardie tyd kan nie onderskat word nie. Vanuit hierdie uitgangspunt is tot die slotsom gekom dat indien onbeheerde instroming plaasvind, daar geen manier is waarop die stedelike plaaslike owerhede ooit hul verpligtinge rakende die verskaffing van swart behuising aan stedelike swartes binne hul gebiede sou kon nakom nie. Die toepassing van die bepalings rakende instromingsbeheer was bepalend vir die vermoë waartoe die stedelike plaaslike owerhede in staat sou wees om aan die bepalings rakende die daarstelling, finansiering en instandhouding van stedelike swart behuising te voldoen.

Bepalings rakende die daarstelling, finansiering en instandhousing van swart behuising

Gedurende die jare voor Uniewording en in die eerste twee dekades daarna is 'n laat-maar-loop-beleid ten opsigte van stedelike swart behuising gevolg. Die probleem was dat niemand werklik geweet het wie vir die behuising van stedelike swartes verantwoordelik was nie. Vroeër is mynswartes in kampongs gehuisves en huisbediendes deur hul werkgewers. Die nuwe aanvraag deur sekondêre nywerhede en handel na swart arbeid het nuwe en groot huisvestingsprobleme veroorsaak - die werkgewers was òf té arm òf nie in die posisie om hul werknemers op hul persele te huisves nie. Die haglike en ontoereikende omstandighede is amptelik deur die regering geïgnoreer. Desnieteenstaande het talle kommissies waaronder die Suid-Afrikaanse Naturellesakekommissie (1903-1905), en die Tuberkulose-kommissie (1914), hul skok uitgespreek oor die onmenslike en onhigiëniese toestande in stedelike swart woonbuurtes. Die griepepidemie van 1918 het die ellendige toestande in swart woonbuurtes en die bedreiging wat dit vir sowel blanke as swart gesondheid ingehou het, weer eens ontbloot en beklemtoon. Ten einde dié haglike stand van sake te beredder, is die *Gesondheidswet* in 1919 deurgevoer. Die Wet het onder andere vir die beheer oor gesondheidstoestande in stedelike gebiede voorsiening gemaak. Die funksie van toesig en beheer oor die gesondheidstoestande in die woonbuurtes, is aan die stedelike plaaslike owerhede oorgedra. Die fondament van die eerste positiewe behuisingsbeleid is hierdeur gelê. 'n Spesiale behuisingskomitee is onder hierdie wet aangestel om behuisingstoestande te ondersoek. Na aanleiding van dié komitee se aanbevelings is die *Behuisingswet (Wet 35 van 1920)*, deurgevoer.[8]

Die *Behuisingswet van 1920* was die eerste daadwerklike poging vanaf regeringskant om die swart behuisingsvraagstuk te probeer beredder. Dié wet het hoofsaaklik vir die volgende voorsiening gemaak: (i) enige stedelike plaaslike bestuur kon 'n lening uit die staatskis bekom vir die oprigting van goedgekeurde behuising vir stedelike swartes (voor 1920 was daar geen finansiële hulp vanaf owerheidsweë nie); en (ii) stedelike plaaslike

A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, pp. 20-21.

8. E. Hellmann (ed.), *Handbook on race relations in South Africa*, p. 242; J.P.C. Mostert, Behuisingsprobleme van die verstedelikte swarte in Suid-Afrika, 1939-1948, *Joernaal vir Eietydse Geskiedenis* 12(3), Desember 1987, pp. 23, 25-26; D. Page, *Die verstedeliking van die bantoegebiede van Transvaal* (Ongepubliseerde D.Phil.-proefskrif, Unisa), p.71; D.M. Calderwood, *Native housing in South Africa* (Published D.Arch. thesis, Wits), p. 3.

besture was verantwoordelik vir die deurvoering van goedgekeurde behuisingskemas en vir die finansiering van die oprigting van swartes se huise. Die bepalings van hierdie wet het stedelike plaaslike owerhede egter **nie verplig** om verantwoordelikheid vir swart behuising te aanvaar nie. Finansiële ondersteuning is slegs vanaf regeringskant beskikbaar gestel. Die gevolg van die wye en vae omskrywing van die Wet was dat die onderskeie stedelike plaaslike owerhede elkeen sy eie beleid, wat betref huisvestingvoorsiening aan stedelike swartes, gevolg het. Daar was dus geen eenvormige beleid vir die hele Suid-Afrika nie. Twee behuisingskemas, bekend as die Bloemfonteinskema en die Johannesburgskema, het ontstaan. In Bloemfontein kon 'n stedelike swarte self sy huis (volgens munisipale voorskrifte), bou. In Johannesburg is die huise vir die swartes gebou en teen 'n vasgestelde tarief aan hulle verhuur.[9]

Die *Naturellen (Stadsgebieden) Wet (Wet 21 van 1923)*, was die eerste beheerde poging deur die regering om deur middel van 'n eenvormige beleid na die lewenstoestande en -omstandighede van stedelike swartes om te sien. Dit was 'n omvangryke wet wat onder andere vir die volgende voorsiening gemaak het: territoriale en residensiële segregasie tussen blank en swart; verbeterde woontoestande en beter administrasie vir stedelike swartes in en om die stede; eenvormige wetgewing en 'n mate van toesig oor die munisipale beheer van stedelike swartes; en 'n meer presiese omskrywing van die verantwoordelikhede van die stedelike plaaslike owerhede. Elke munisipaliteit was verantwoordelik vir die swartes in sy gebied en deur dié wet **verplig** om aan swartes in hul gebiede akkommodasie te verskaf.[10]

Die Wet het by implikasie ook die tydelikheidsbeginsel van stedelike swartes onderskryf. Dít was 'n onrealistiese en onpraktiese beginsel wat die verstedelikingsbeleid tot in die sewentigerjare sou bepaal. Die stedelike swarte was net welkom in die stad (en geregtig op huisvesting), solank hy diensbaar vir die blanke kon wees en indien hy nie meer 'n diens kon lewer nie, moes hy na sy oorspronklike tuiste terugkeer.[11]

Die 1923-wet het bepalings bevat wat dit vir die stedelike plaaslike owerhede moontlik gemaak het om swart stedelike behuising daar te stel, te finansier en in stand te hou. Die volgende aspekte is in die Wet omskryf en gemagtig: die ligging van akkommodasie (swart dorpe, kampongs en hostelle); aankoop van grond vir akkommodasie; die leen van geld vir die oprigting van behuising en lewering van noodsaaklike dienste; die daarstelling van 'n Swart Inkomsterekening waarin alle geld afkomstig uit die swart woongebiede betaal moes word en weer op swart woongebiede gespandeer moes word deur die voorsiening van akkommodasie en ander sosiale dienste; die vasstelling van bekostigbare behuisings- en dienstariewe; die instelling van 'n Swart Advieskomitee wat in 'n raadgewende hoedanigheid onder andere aspekte en besluite rakende swart behuising kon bespreek; en die aanstelling en keuring van amptenare wat onder andere swart akkommodasie geïnspekteer het en ongewenste huisvesting uitgewys het.[12]

J.P.C. Mostert, Behuisingsprobleme van die verstedelikte swarte in Suid-Afrika, 1939-1948, *Joernaal vir Eietydse Gekiedenis* 12(3), Desember 1987, pp. 27-28; P.H. Güenault & R.J. Randall, Urban native housing in South Africa, *Race Relations* 7(4), November 1940, p. 79.

10. E. Hellmann (ed.), *Handbook on race relations in South Africa*, p. 229; A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, p. 26; P. Smit & J.J. Booysen, *Swart verstedeliking. Proses, patroon en strategie*, p. 23; P.H. Güenault & R.J. Randall, Urban native housing in South Africa, *Race Relations* 7(4), November 1940,.p. 79.

11. A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, pp. 20-21; P. Smit & J.J. Booysen, *Swart verstedeliking. Proses, patroon en strategie*, p. 23.

12. J.S. Allison, Urban native legislation, *Race Relations* 7(4), November 1940, pp. 58-60.

Benewens bogenoemde bepalings wat die verantwoordelikhede van die stedelike plaaslike owerhede rakende die verskaffing van swart behuising duidelik omskryf het, het die Wet ook die Minister van Naturellesake gemagtig om toe te sien dat stedelike plaaslike owerhede wel hierdie statutêre verpligtinge nakom. Indien hulle hul pligte versuim het, kon hy hulle daartoe verplig het.[13]

Die 1923-wet het die nodige masjinerie in werking gestel wat vir goeie en voldoende swart stedelike behuising voorsiening sou gemaak het. Alle betrokke partye het egter nie hul pligte nagekom nie en daarom het hierdie effektiewe wetgewing nie die nodige en gewenste uitwerking gehad nie. Die stedelike plaaslike owerhede was baie traag om die verantwoordelikhede aan hulle opgedra te aanvaar en deur te voer. Die Minister van Naturellesake het ook nooit die magte tot sy beskikking om stedelike plaaslike owerhede te dwing om die wet deur te voer, toegepas nie. Redes vir die traagheid van die stedelike plaaslike owerhede was onder andere onvoldoende finansiële bronne; die vrees dat hulle hulself met talle verpligtinge sou oorlaai en die feit dat swartes as "tydelike" stedelinge beskou is. Waar stedelike plaaslike owerhede wel hul verantwoordelikhede nagekom het, was verbeterings in die swart behuisingstoestand wel sigbaar. Die huishuur gevra deur die stedelike plaaslike owerhede was egter 'n swaar las op die swartes. Om die huur te kon bybring, is subhuurders ingeneem en spoedig was oorvol huise en krotbuurtes weer eens die reël en nie die uitsondering nie.[14]

Die 1923-wet is, soos wat omstandighede verander het en swart verstedeliking toegeneem het, telkens gewysig in 'n poging om die steeds benarde swart behuisingsituasie te beredder.[15] Die meeste wysigings het met instromingsbeheer te doen gehad waaraan later meer uitvoerig aandag gegee sal word. Sekere aspekte rakende die finansiering, daarstelling en instandhouding van stedelike swart behuising is wel ook in die wysigingswette aangespreek.

Artikel 18 van die 1930-wysigingswet [*Die Naturelle (Stadsgebied) Wet, 1923, Wysigingswet, 1930 (Wet 25 van 1930)*], was daarop gemik om die toestande in swart stedelike gebiede te verbeter. Stedelike plaaslike besture is gemagtig om wonings af te keur weens swak gesondheidstoestande, te ontruim en af te breek. Dat die bepalings rakende die verskaffing van behuising in die 1923- en 1930-wette inderdaad van so 'n aard was dat bevredigende behuising aan swartes verskaf kon word, is in 1930 deur die Ekonomiese Naturellekommissie onder voorsitterskap van dr. J.E. Holloway bevestig. 'n Belangrike voorwaarde was egter dat die owerhede hul pligte en verantwoordelikhede nougeset moes deurvoer (ook wat instromingsbeheer betref).[16]

Wetgewing het stedelike plaaslike owerhede met genoeg pligte en verantwoordelikhede gelaat om stedelike swart behuising daar te stel. Dit was egter allermins 'n eenvoudige saak. Stedelike plaaslike owerhede is sedert die 1930's oorweldig deur instromende swart massas wat 'n geweldige druk en finansiële las op die stedelike plaaslike owerhede geplaas het om in die behuisingsbehoeftes te voorsien. Die stedelike plaaslike owerhede se onmag om die druk te hanteer, het in haglike woontoestande tot uiting gekom. In 1935 is die

13. J.S. Allison, Urban native legislation, *Race Relations* 7(4), November 1940, p. 58.

14. E Hellmann (ed.), *Handbook on race relations in South Africa*, pp. 233, 242; J.D.R. Jones & A.L. Saffery, Social and economic conditions of native life in the Union of South Africa, *Bantu Studies* 8(1), March 1934, p. 93.

15. A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, p. 27.

16. Unie van Suid-Afrika, *Wet 25 van 1930*, p. 197; A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, pp. 29, 32-33.

Young-Barrett-komitee aangestel om onder andere die verblyf van swartes in stedelike gebiede te ondersoek. Die hoofoorsaak vir die haglike woontoestande was volgens die Komitee die lae lone van swartes. Hulle kon dit nie bekostig om higiëniese akkommodasie te huur nie. Dit het weer die stedelike plaaslike owerhede finansieel belas wat sub-ekonomiese behuising aan die swartes moes verskaf. Die Komitee het strenger instromingsbeheermaatreëls aanbeveel om die probleem te beredder.[17]

Die aanbevelings van die Komitee het in 'n verdere wysiging van die Stadsgebiedewet tot uiting gekom - die *Wet tot Wysiging van die Wette op Naturelle, 1937 (Wet 46 van 1937)*. Daar is veral deur dié wysigings gepoog om die finansiële las van swart behuising te verlig. Volgens die 1937-wet kon die brou en verkoop van sorghumbier onder sekere omstandighede slegs deur die munisipaliteit self onderneem word. Hierdie stelsel het as die munisipale monopoliestelsel bekend gestaan. Dit het tot 'n toename in munisipale biersale gelei. Die geld hieruit afkomstig is gebruik om die Swart Inkomsterekening aan te vul wat die finansiële las op die plaaslike owerhede in 'n geringe mate verlig het. Ernstige wanpraktyke het egter as gevolg van hierdie bepaling kop uitgesteek. Sommige plaaslike owerhede het die prys van bier geweldig verhoog ten einde fondse vir die Swart Inkomsterekening te bekom om dan die finansiële las van swart behuising te probeer beredder. In 1944 het die regering dié bepaling gewysig en bepaal dat die geld afkomstig van bierverkope apart van die Swart Inkomsterekening bestuur en aangewend moes word. Bierverkopegeld kon slegs vir die maak en verkoop van bier en die verbetering van sosiale en ontspanningsgeriewe vir swartes aangewend word. Kostes ten opsigte van sub-ekonomiese behuisingskemas kon nie van biersaalverkope verhaal word nie. Ander bepalings van die 1937-wet het ook gepoog om die finansiële las op die stedelike plaaslike owerhede te verlig. Die wet het voorsiening gemaak dat werkgewers hul werknemers se huur van hul lone kon aftrek. Swartes wat in gebreke gebly het om huur of ander gelde te betaal, se eiendom kon van die persele verwyder en verkoop word om onkostes en skulde te delg.[18]

Ten spyte van bogenoemde bepalings om die druk op stedelike plaaslike owerhede te verlig, kon die stedelike plaaslike owerhede in 'n toenemende mate nie aan die behuisingsbehoeftes van swartes in hul gebiede voldoen nie. Voldoende wetgewing rakende die daarstelling en finansiering van swart behuising was wel op die wetboek. Die geweldige toestroming van swartes waarvoor glad nie beplan is nie en in wie se behuisingsbehoeftes geensins voorsien kon word nie, het die stedelike plaaslike owerhede egter oorweldig. Die realiteit van geweldige swart verstedeliking, die finansiële eise van die oorlogspoging wat bykans geen geld te spaar gelaat het vir binnelandse en behuisingsbehoeftes nie, asook die tekort aan bykans alle tipes boumateriaal vanweë die Oorlog self en die oorskakeling na oorlogsproduksie,[19] het die stedelike plaaslike owerhede totaal onverhoeds betrap en magteloos en moedeloos gelaat voor die omvangrykheid van die probleem. Die behuisingstoestande was onbeskryflik haglik: watervoorsiening en sanitêre dienste het

17. A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, pp. 36, 38-39.

18. T.R.H. Davenport, The triumph of colonel Stallard: the transformation of the Natives (Urban Areas) Act between 1923 and 1937, *South African Historical Journal* 2, November 1970, p. 89; E. Hellmann (ed.), *Handbook on race relations in South Africa*, pp. 260-261; Unie van Suid-Afrika, *Wet 46 van 1937*, pp. 687, 689, 711, 713, 715, 717.

19. Die Pretoriase Stadsraad het in hierdie verband 'n skrywe, gedateer 21 Augustus 1942, van die Sekretaris van die Sentrale Behuisingsraad ontvang waarin vermeld is dat die gebruik van ingevoerde boumateriaal vir die oprig van alle tipes huise (blank en swart), onmiddellik gestaak moes word en plaaslike plaasvervangende materiaal gebruik moes word - Transvaal Archives Depot (TAD), Pretoria: MPA 1/1/1/79, Minutes of the City Council, 31-8-1942, par.8, pp. 9-10.

bykans nie bestaan nie. Die gesondheid van die inwoners is deur die onhigiëniese toestande bedreig en tuberkulose en ander aansteeklike siektes het gereeld voorgekom.[20]

Die ernstige en haglike sosio-ekonomiese en huisvestingsituasie van die stedelike swarte het generaal Smuts in Augustus 1941 genoodsaak om 'n interdepartementele komitee onder voorsitterskap van mnr. D.L. Smit aan te stel. Hierdie komitee moes die maatskaplike, ekonomiese en gesondheidstoestande van die stedelike swarte ondersoek. Die Komitee was diep geraak deur die haglike, ontoereikende en onhigiëniese behuisingtoestande van die stedelike swarte. Dié toestande is deur die Komitee toegeskryf aan lae lone en hoë huurgelde wat nie betaal kon word nie. Die bou van huise deur swart bouers is aanbeveel ten einde die finansiële las op sowel die stedelike swarte as die stedelike plaaslike owerheid te verlig.[21]

Dit was dan veral die finansiële las van swart behuisingsvoorsiening wat die stedelike plaaslike owerhede gedurende die Tweede Wêreldoorlog besonder swaar getref het. Die regering moes vanweë die oorlogspoging en verskerpte industrialisasie minder geld as wat nodig was op swart behuisingskemas spandeer. Nogtans is groot bedrae geld in die vorm van subsidies en lenings aan die stedelike plaaslike owerhede beskikbaar gestel vir gebruik in hul behuisingskemas. Die verskaffing van subsidies en lenings vir swart behuising het tot gevolg gehad dat sowel die regering as die stedelike plaaslike owerhede groot kapitaalverliese gely het. Die toenemende behuisingsnood het die regering in 1944 en 1945 genoodsaak om wysigings rakende die Behuisingswet aan te neem. In 1944 is die finansiële las van swart behuising aangespreek en is die verliese in sekere verhoudinge tussen die regering en die stedelike plaaslike owerhede verdeel. In 1945 het die *Behuising (Noodmagte) Wet* die regering gemagtig om grond en boumateriaal vir swart behuising teen lae koste te bekom en die winste gemaak op swart behuising tot 6% te beperk. Ten einde koste verder te probeer besnoei en die behuisingsnood te verlig, is in 1945 na aanleiding van die aanbeveling van die Smit-komitee aangekondig dat swartes opgelei sou word om hul eie huise in swart woonbuurtes te bou. Deurdat swartes minder as blankes betaal is, is daar gehoop om op so 'n wyse die boukoste te verlaag. Die boubedryfvakbonde het die selfbouprojek - "natives to built for natives" - sterk teengestaan. Die rede hiervoor was die bedreiging wat die opleiding van swartes na hulle mening vir blankes in die bedryf ingehou het. Die hoop wat die regering vir hierdie projek gekoester het, is egter gou verydel. Dié projek het nie die vraag na swart behuising laat afneem nie (swartes het steeds in groot getalle na die stede gestroom). Die besnoeiing in boukoste het ook nie 'n werklikheid geword nie - alhoewel swart bouers minder betaal is, is slegs 250 opgelei en hulle gebrek aan kundigheid en geskooldheid het veroorsaak dat hulle langer as die blankes aan huise gebou het wat die boukoste dieselfde laat bly het.[22]

As gevolg van die haglike behuisingsituasie en die skynbare onmag van bestaande wetgewing om die situasie te beredder, het die regering in 1945 die *Naturelle (Stadsgebiede)-Konsolidasiewet* aangeneem. Hierdie wet het vir verbeterde verblyftoestande en doelmatiger administrasie rakende die stedelike swarte voorsiening gemaak. Veral

---

20. J.P.C. Mostert, Behuisingsprobleme van die verstedelikte swarte in Suid-Afrika, 1939-1948, *Joernaal vir Eietydse Geskiedenis* 12(3), Desember 1987, p. 30; J.S. Rousseau, *Die politieke implikasies van swart verstedeliking in Suid-Afrika, 1939-1946* (Ongepubliseerde M.A.-verhandeling, UOVS), p. 16.
21. A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, pp. 57-60.
22. J.P.C. Mostert, Behuisingsprobleme van die verstedelikte swarte in Suid-Afrika, 1939-1948, *Joernaal vir Eietydse Geskiedenis* 12(3), Desember 1987, pp. 38-44; E. Hellmann (ed.), *Handbook on race relations in South Africa*, pp. 244-245.

instromingsbeheer het die meeste aandag geniet. 'n Enkele bepaling het egter gepoog om die finansiële las van die stedelike plaaslike owerhede te verlig. Volgens artikel 19 kon stedelike munisipale owerhede weer (nadat dit in 1944 verbied/gewysig is), die winste gemaak uit die verkoop van sorghumbier in die Swart Inkomsterekening stort en gebruik ten opsigte van die behuising van swartes onder hul beheer.[23]

Ten spyte van die deurvoering van die 1945-wet was die regering en stedelike plaaslike owerhede steeds nie in staat om die behuisingsvraagstuk enigsins aan te spreek nie. Die massas instromende swartes het bestaande behuisingstrukture en -fasiliteite totaal oorweldig. Die bestaande wetgewing betreffende die daarstelling, finansiering en instandhouding van swart behuising sou sekerlik in 'n mate aan die behoefte kon voldoen het. Die ekonomiese realiteite van die Tweede Wêreldoorlog wat weinig geld én boumateriaal vir swart behuising te spaar gelaat het, het egter hierdie effektiewe wetgewing totaal nutteloos en futloos laat voorkom. Selfs al was daar voldoende finansiële ondersteuning, sou die stedelike plaaslike owerhede alleen die mas kon opkom indien die stroom verstedelikte swartes streng en konsekwent beheer en gerig kon word. Hiervoor is inderdaad in wetgewing voorsiening gemaak.

Bepalings wat vir die beheer en regulering van instromende swartes na stedelike gebiede voorsiening gemaak het

Die grootste kenmerk van die probleem rakende die verskaffing van stedelike swart behuising gedurende die Tweede Wêreldoorlog was nie soseer die tekort aan finansiering of boumateriaal nie, maar die groot massa swartes wat binne 'n kort tyd na die stedelike gebiede gestroom het en vir wie nie voorsiening gemaak kon word nie. Daar was skynbaar geen kans om te beplan en te bepaal hoeveel swart verblyfstrukture deur die stedelike plaaslike owerhede opgerig moes word nie. Hoe het dít dan gebeur? Was daar dan geen instromingsbeheermaatreëls nie en indien wel, waarom is dit nie toegepas nie? Waarom het dit dan so klaaglik misluk en die stedelike plaaslike owerhede in 'n behuisingskrisis gedompel met geen oplossing in sig nie? 'n Eenvoudige antwoord op hierdie vrae kan wees dat daar wel effektiewe wetgewing was, maar dat dit passief en laks toegepas en uitgevoer is. Die saak is egter nie só eenvoudig nie...

Reeds met die eerste daadwerklike en beheerde poging om die lewensomstandighede van die stedelike swarte te verbeter - die *Naturellen (Stadsgebieden) Wet van 1923 (Wet 21 van 1923)* - is daar vir 'n mate van instromingsbeheer voorsiening gemaak. Verskeie wysigings van hierdie wet het bowenal gepoog om die toegang van swartes na stedelike gebiede te beperk en het die klem sterk geplaas op beheer en kontrole van stedelike swartes.[24]

Volgens artikels 12, 13, 14, 16, 17 en 18 van die 1923-wet kon 'n mate van instromingsbeheer toegepas word. Artikels 12, 13 en 14 het die vraag na swart arbeiders en die aanbod van swart arbeiders deur 'n stelsel van werkspermitte en dienskontrakregistrasies gereguleer. Die passtelsel is dus by implikasie gebruik om oortollige swart arbeiders te reguleer. Artikels 16, 17 en 18 het verder aspekte rakende beperkte instromingsbeheer beliggaam. Artikel 16 het daarvoor voorsiening gemaak dat

---

23. A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, p. 64; J.P.C. Mostert, *Die politieke, maatskaplike en ekonomiese implikasies van die swart verstedeliking in Suid-Afrika, 1939-1948* (Ongepubliseerde D.Phil.-proefskrif, UOVS), p. 275; E. Hellmann (ed.), *Handbook on race relations in South Africa*, p. 261.
24. E. Hellmann (ed.), *Handbook on race relations in South Africa*, p. 229.

stedelike plaaslike besture van tyd tot tyd 'n sensusopname moes maak van swartes woonagtig in hul gebiede. Die verwydering van oortollige (volgens artikel 12), lui, losbandige of wanordelike swartes uit stedelike gebiede is deur artikel 17 gemagtig. Sulke swartes kon òf na arbeidskolonies òf na hul tuistes teruggestuur word. Artikel 18 het 'n beperking gehef ten opsigte van die indiensneming van swartes wat nie woonagtig in 'n kampong of in huisvesting verskaf deur die plaaslike owerheid, was nie.[25]

Alhoewel hierdie wet uitgebreide magte aan stedelike plaaslike owerhede rakende die toepassing van instromingsbeheer verleen het, was hulle baie stadig om die verantwoordelikhede aan hulle opgedra te aanvaar en deur te voer. Hierdie stand van sake het nie die druk op stedelike plaaslike owerhede rakende die verskaffing van behuising verlig nie. Die steeds toenemende getal stedelike swartes sou ook verder daartoe bydra dat die toestande in swart stedelike gebiede nie juis verbeter het nie.[26]

Dat die 1923-wet wel gebruik is om swart verstedeliking (en instroming), aan bande te lê, blyk duidelik uit die feit dat die wet, soos wat toestande verander het, telkens gewysig is. Die toestroming van swartes na die stede en die gebrek aan fondse en administratiewe masjinerie aan die kant van die stedelike plaaslike owerhede om die bepalings ten opsigte van woonbuurtskeiding en instromingsbeheer deur te voer, het die swakhede van die 1923-wet ontbloot. Dit het die regering oorgehaal om in 1930 wysigings deur te voer - die *Naturelle (Stadsgebied) Wet, 1923, Wysigingswet, 1930 (Wet 25 van 1930)*.[27]

Die vernaamste kenmerke van die 1930-wet was die wysigings van artikels 1, 12 en 17. Artikel 1 is sodanig gewysig dat mag aan die stedelike plaaslike owerhede verleen is om regulasies uit te vaardig waarvolgens swartes wat in die stedelike gebiede gewoon, maar nie gewerk het, uit dié gebiede verwyder kon word. Geen sodanige regulasies is egter uitgevaardig nie![28]

Artikel 12, soos gewysig, was daarop gemik om beter beheer oor swart vrouens uit te oefen wat onbeheersd na die stede gestroom het. Beheer is uitgeoefen deur die uitreiking (of die weiering tot uitreiking), van 'n goedkeuringsertifikaat wat ook op aanvraag getoon moes word.[29]

Artikel 17 is gewysig in 'n poging om swart verstedeliking (en instroming), daadwerklik te probeer verhoed. Wanneer 'n polisiebeampte of aangestelde amptenaar vermoed het dat 'n swarte binne 'n stedelike gebied werkloos is en dus nie in die stadsgebied was om die blanke diensbaar te wees nie, kon dié swarte voor 'n magistraat verskyn om rekenskap van sy doen en late te gee.[30]

Ten spyte van hierdie wysigings, is die instroming van swartes na stedelike gebiede nie gestuit nie. Die plaaslike owerhede was traag om hul magte om instromingsbeheer toe te pas, te gebruik. Teen 1937 was daar slegs elf dorpe wat sistematiese beheermaatreëls

---

25. A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, p. 27; H. Rogers, *Native administration in the Union of South Africa*, pp. 191-192; Unie Van Suid-Afrika, *Wet 21 van 1923*, pp. 165, 167, 169.
26. E. Hellmamm (ed.), *Handbook on race relations in South Africa*, p. 233.
27. A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, p. 27; P. Smit & J.J. Booysen, *Swart verstedeliking. Proses, patroon en strategie*, p. 23.
28. J.S. Allison, Urban native legislation, *Race Relations* 7(4), November 1940, p. 58.
29. J.P.C. Mostert, *Die politieke, maatskaplike en ekonomiese implikasies van die swart verstedeliking in Suid-Afrika, 1939-1948* (Ongepubliseerde D.Phil.-proefskrif, UOVS), p. 52.
30. J.P.C. Mostert, *Die politieke, maatskaplike en ekonomiese implikasies van die swart verstedeliking in Suid-Afrika, 1939-1948* (Ongepubliseerde D. Phil.-proefskrif, UOVS), p. 53.

toegepas het. Sommige politici het ook gevoel dat instromingsbeheer tog nie die swart toestroming sou keer nie. Hierdie stand van sake het toestande in swart stedelike gebiede en wat swart stedelike behuising aanbetref, net nog verder laat versleg.[31]

In 1930 het die Ekonomiese Naturellekommissie bevestig dat die wetgewing daargestel om huisvesting aan stedelike swartes te verskaf en die toestroming van swartes na die stede te bekamp, inderdaad voldoende was om die probleem aan te spreek. Hierdie wetgewing moes egter nougeset en konsekwent deur alle stedelike plaaslike besture toegepas word. Die Kommissie het bevind dat 'n groot aantal stedelike owerhede volgens die 1930-wet bevredigende behuising aan swartes verskaf het en dat dié wet in die toekoms ook met vrug gebruik sou kon word. Weens die lakse uitvoering van die wet was toestande in die swart woonbuurtes egter nog nie na wense nie.[32]

Gedurende die vroeë 1930's het die stroom swartes na die stede steeds toegeneem. Die stedelike swart bevolking het ook verder deur 'n natuurlike aanwas toegeneem. Baie swart kinders is in "blanke" stede gebore. Behuisingskrisisse was in die swart woonbuurtes aan die orde van die dag en plakkerskampe het soos paddastoele opgeskiet. Blankes het toenemend begin aandring op die beperking van swart toegang tot die "blanke" stede. Om hierdie rede is die Young-Barrett-komitee in 1935 aangestel om die verblyf van swartes in stedelike gebiede te ondersoek. Dié 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 arbeidsbehoeftes van die gebied beperk bly; (ii) voorsiening te maak vir die beheer oor die toegang van swartmense tot stedelike gebiede; en (iii) voorsiening te maak vir die onttrekking van oortollige swartmense uit stedelike gebiede".[33]

Die hoofoorsaak vir die haglike woontoestande was volgens die Komitee die finansiële las op sowel die stedelike swarte as die stedelike plaaslike owerhede. Die Komitee was voorts van mening dat daar besef moes word dat die verskynsel van swart verstedeliking nie buitengewoon was nie. Dit was slegs die resultaat van ekonomiese kragte en van die aanvraag na arbeid. Die realiteit van permanente swart stedelinge moes erken word. Verstedeliking kan dus nie gekeer of omgekeer word nie, maar die arbeidsvloei na die stede sou egter beheer en gerig móés word. Dit sou armoede verminder en die druk op stedelike plaaslike owerhede vir die verskaffing van behuising aan die steeds toenemende getal stedelike swartes, verlig.[34]

Die Komitee het 'n wysigingswet aanbeveel wat daarop gemik was om die toegang van swartmense tot stedelike gebiede te beperk. Hierdie wysigingswet - die *Wet tot Wysiging van die Wette op Naturelle (Wet 46 van 1937)* - het groter magte aan die owerheid verleen. Slegs elf munisipaliteite het teen 1937 beperkingsmaatreëls op die binnekoms van swartes toegepas. Ten einde die versuim en traagheid van stedelike plaaslike owerhede om swart verstedeliking teen te werk, uit te skakel, het die 1937-wet die regering gemagtig om in te gryp en om "oorbodige" en "oortollige" swartes uit die stede te verwyder.[35]

---

31. A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, p. 28; P. Smit & J.J. Booysen, *Swart verstedeliking. Proses, patroon en strategie*, p. 23.
32. A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, pp. 29, 32-33.
33. A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, p. 36.
34. A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, pp. 36-39.
35. A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, pp. 28, 40.

Die Wet het stedelike plaaslike owerhede voorts verplig om 'n tweejaarlikse sensusopname te doen wat daarop gemik was om presies te bepaal hoeveel swartes in die stedelike gebied aanwesig was en vir presies hoeveel swartes daar inderdaad werk was. Oortollige swartes kon en moes dan uit die stadsgebied verwyder word. Waar die bevolking meer as 15 000 was, moes maandeliks verslag gelewer word oor die arbeidsaanvraag en -aanbod (artikels 19 en 20).[36]

Die 1937-wet het ook vir baie strenger beheer oor die instroming van swartes na stede voorsiening gemaak. Die goewerneur-generaal kon op versoek van 'n plaaslike owerheid die toegang van swartes om in die betrokke gebied werk te soek of te woon, verbied (artikel 6). Die inbring van "vreemde swartes" in 'n stedelike gebied is ook (met enkele uitsonderings), verbied (artikel 8). Swartes wat 'n geproklameerde gebied betree het, moes skriftelike toestemming verkry het om in die gebied te kon wees. Toegang tot só 'n gebied kon onder andere geweier word indien daar 'n arbeidsurplus was. 'n Swarte wat werk gesoek het, het slegs 14 dae tot sy/haar beskikking gehad, voordat hy/sy die gebied moes verlaat het of spesiale toestemming moes kry om langer in die stad te kon bly (artikel 18). 'n Stelsel van arbeidsburo's is ook in die vooruitsig gestel ten einde die korrekte verhouding tussen arbeidsaanvraag en -aanbod te verseker (artikel 23).[37]

Swartes kon volgens die 1937-wet onder verskeie omstandighede uit stedelike gebiede verwyder word: onder andere alle "oortollige" swartes indien die Minister tevrede was dat daar genoeg swartes was om in die arbeidsbehoeftes te voorsien. In sulke gevalle is 'n lys van name van "oortollige" swartes voorsien wat dan uit die stadsgebied verwyder is en na swart gebiede volgens die 1936 Naturelletrust en -Grond Wet geneem is (artikel 21).[38]

Volgens artikel 29 kon die Minister enige munisipale owerheid wat nalaat om bepalings van die 1937-wet deur te voer, verplig om dit te doen.[39] Hierdie mag is egter selde, indien ooit deur die betrokke Minister toegepas.

Alhoewel hierdie wetgewing die begin was van daadwerklike instromingsbeheer en die regulering van arbeidsaanvraag en -aanbod, was dit weer eens 'n geval van effektiewe beleidmaking, maar passiewe en trae uitvoering van die wet. In 1938 is wel arbeidsensusse gehou, maar munisipale owerhede was huiwerig om aan te dui dat daar wel oortollige swartes was. Daardeur het hulle bloot die druk op hulself verder verhoog - finansiële druk en die aandrang op meer en meer swart huisvesting waaraan hulle gehoor moes gee. Die rede was dat hulle nie die ontwikkeling van industrieë in hulle gebiede wou ontmoedig nie. In hierdie tydperk veral was daar toenemende industriële ontwikkelinge. Die tydperk van die Tweede Wêreldoorlog sou hierdie stand van sake net nog verder vererger.[40]

Ten spyte van die 1937-wysigingswet het die stedelike swartes steeds toegeneem. Die woonomstandighede van hierdie swartes in sowel die stedelike gebiede as in

---

36. T.R.H. Davenport, The triumph of colonel Stallard: the transformation of the Natives (Urban Areas) Act between 1923 and 1937, *South African Historical Journal* 2, November 1970, pp. 89-90; Unie Van Suid-Afrika, *Wet 46 van 1937*, pp. 699, 701, 703.

37. T.R.H. Davenport, The triumph of colonel Stallard: the transformation of the Natives (Urban Areas) Act between 1923 and 1937, *South African Historical Journal* 2, November 1970, p. 90; Unie van Suid-Afrika, *Wet 46 van 1937*, pp. 675, 677, 679, 691, 693, 695, 697, 719; J.D.R. Rheinallt Jones & H.S. Bloom, Natives in urban areas. The Natives (Urban Areas) Act, 1923 as amended by Acts 25 of 1930 and 46 of 1937 paraphrased and analysed with comments, *Race Relations* 4(4), November 1937, p. 80.

38. T.R.H. Davenport, The triumph of colonel Stallard: the transformation of the Natives (Urban Areas) Act between 1923 and 1937, *South African Historical Journal* 2, November 1970, p. 90; Unie van Suid-Afrika, *Wet 46 van 1937*, pp. 679, 681, 703, 705, 707, 709, 711.

39. Unie van Suid-Afrika, *Wet 46 van 1937*, pp. 721, 723.

40. T.R.H. Davenport, *South Africa. A modern history*, p. 338.

plakkersgebiede wat rondom die stede opgespring het, was uiters swak. In Oktober 1938 is die Thornton-komitee aangestel om die verslegtende swart stedelike behuisingsituasie te ondersoek. Die Komitee het bevind dat 'n gebrek aan behuising in stedelike gebiede (weens 'n gebrek aan die toepassing van instromingsbeheer), tot die wan- en krotbuurttoestande aanleiding gegee het. Hierdie toestande het 'n ernstige bedreiging vir die gesondheid van alle stedelike inwoners ingehou. Die stedelike plaaslike owerhede was baie traag en versigtig om streng instromingsbeheer toe te pas. Teen 1939 het slegs 205 van die 455 stadsrade instromingsbeheermaatreëls toegepas.[41]

Dit is duidelik dat die stedelike swart behuisingsituasie op die vooraand van die Tweede Wêreldoorlog uiters benard was. Hierdie situasie sou in die oorlogsjare met rasse skrede versleg. In reaksie op die industrialisasie-eise van die Tweede Wêreldoorlog het swartmense op groot skaal na die stede gestroom. In 1936 was daar 1 142 000 stedelike swartes wat tot 1 794 000 in 1946 gestyg het. Hierdie toestroming het groot bekommernis onder politici en stedelike plaaslike owerhede veroorsaak.[42]

Verskeie oorlogsnoodmaatreëls is daarom aangeneem om die snelle en geweldige instroming te probeer temper. Finansiële verpligtinge is op die instromende swartes gehef. Swart mans moes belastings op hul vroue en heffings op hul vee betaal. Treinvervoerbeperkinge is ook op instromende swartes gehef. Die vervoer van oorlogsmateriaal het voorkeur gekry bo passasiers of goedere. Slegs indien 'n swarte in besit was van 'n werkspermit vir die betrokke stedelike gebied kon hy per spoor vervoer word. 'n Verbod op onbeheerde plakkery rondom stedelike gebiede is volgens *Wet 41 van 1944* uitgevaardig. Die regulering van instromende swartes deur 'n stelsel van ontvangsdepots en arbeidsburo's is ingestel. Hierdie stelsel het die staat finansieel egter baie gekos, aangesien die swartes by die ontvangsdepots in die onderskeie stede waar die stelsel in werking was, van slaap-, kook-, was-, en sanitêre geriewe voorsien moes word. Die meeste instromende swartes het hulle egter nie veel aan hierdie stelsel gesteur nie en so het die stelsel dan as sodanig misluk. Geeneen van hierdie oorlogmaatreëls het werklik die situasie beredder nie. Indien die stroom swartes na die stede reeds by die reservate deur middel van 'n permitstelsel gereguleer kon word, sou dit dalk vrugte kon afwerp. Die regering het egter gevoel dat dit die vryheid van swartes se beweging aan bande sou lê en dat dit onwenslik was.[43]

Benewens bogenoemde wetsbepalings en noodmaatreëls was daar ook nog ander beheermaatreëls in 'n meerdere of mindere mate in gebruik. Hier kan byvoorbeeld aan die paswette gedink word. 'n Pas was 'n dokument wat die vryheid van swartes se beweging beheer het. Een van die redes vir die toepassing van die passtelsel was dat dit 'n mate van beheer oor die instroming van swartes na die stede gebied het, deurdat swartes nie sonder 'n pas die stadsgebied mag betree het nie.[44] Die streng toepassing van die passtelsel is en kon dus as 'n instromingsbeheermaatreël aangewend word. Van die vroegste tye af het swartes hulle egter teen die dra van passe verset en gedurende die Tweede Wêreldoorlog

41. A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, pp. 41-42; J.S. Rousseau, *Die politieke implikasies van swart verstedeliking in Suid-Afrika, 1939-1946* (Ongepubliseerde M.A.-verhandeling, UOVS), p. 15.

42. E. Hellmann (ed.), *Handbook on race relations in South Africa*, p. 239.

43. J.P.C. Mostert, *Die politieke, maatskaplike en ekonomiese implikasies van die swart verstedeliking in Suid-Afrika, 1939-1948* (Ongepubliseerde D.Phil.-proefskrif, UOVS), pp. 235-243; P. Smit & J.J. Booysen, *Swart verstedeliking. Proses, patroon en strategie*, p. 21.

44. E. Hellmann (ed.), *Handbook on race relations in South Africa*, p. 275; J.D.R. Jones & A.L. Saffery, Social and economic conditions of native life in the Union of South Africa, *Bantu Studies* 8(1), March 1934, p. 82.

was hierdie verset geensins afwesig nie. Die toepassing van die passtelsel (administrasie, arrestasies en boetes), het ook groot verliese en uitgawes vir die land beteken. As gevolg van die koste-implikasies en ontevredenheid is in 1940 'n begin gemaak met die vrystelling van sekere stedelike swartes van die paswetverpligtinge. In Mei 1942 is spesifieke verslappingsmaatreëls vir alle swartes aangekondig. Hiervolgens is die polisie beveel om swartes nie te arresteer indien hulle nie hulle passe by hulle dra nie, behalwe as die polisie sou vermoed dat so 'n swarte by kriminele aktiwiteite betrokke was.[45] 'n Groot daling in arrestasies ingevolge die paswette het gevolg. Die verslapping in pasmaatreëls het egter 'n grootskaalse nie-registrasie by arbeidskantore van swartes wat die stede binnegestroom het, tot gevolg gehad. Dit het die toepassing van instromingsbeheermaatreëls bemoeilik. Strenger optrede deur die polisie het gevolg. Dit het baie swartes ontevrede gelaat wat in goed georganiseerde anti-pasveldtogte tot uiting gekom het.[46] Hierdie beheermaatreël kon dus ook nie konsekwent en sonder probleme toegepas word nie.

Bestaande wetgewing, beheermaatreëls en die genoemde oorlogsmaatreëls is gebruik om die netelige en steeds verslegtende toestand te beredder. Teen die oormag instromende swartes kon hierdie wetgewing en maatreëls nie die mas opkom nie. Daarom is die *Naturelle (Stadsgebiede)-Konsolidasiewet (Wet 25 van 1945)*, aangeneem.[47]

Hierdie wet het in terme van instromingsbeheer vir die volgende voorsiening gemaak: (i) die reëling van die toegang van swartes tot stedelike gebiede en hul verblyf aldaar; en (ii) die wyse waarvolgens ledige of ongewenste swartes uit die stedelike gebied verwyder moes word. Stedelike plaaslike owerhede was steeds verantwoordelik vir die swartes binne hul gebiede. Die sentrale regering het egter ingegryp om eenvormige wetgewing te bewerkstellig en het 'n sekere mate van toesig oor die munisipale beheer van stedelike swartes behou.[48]

Artikels 9, 10, 11, 12, 15 en 23 van hierdie wet was daarop gemik om die instroming van swartes na stedelike gebiede teen te werk. Artikel 9 was belangrik in dié sin dat daar nou vir die eerste keer teen persone (ook en veral blankes), opgetree kon word wat sonder die nodige toestemming akkommodasie aan 'n swart persoon binne die stadsgebied verskaf het.[49]

Die belangrikste instromingsbeheermaatreëls van die 1945-wet is vervat in artikel 10. Artikel 10 het onder andere bepaal dat die goewerneur-generaal deur 'n plaaslike bestuur versoek kon word om deur proklamasie in die Staatskoerant te verklaar dat vanaf en na 'n daarin vasgestelde datum geen swarte 'n stedelike gebied onder gesag van 'n stedelike plaaslike bestuur mag binnekom met die doel om daarin werk te soek of te aanvaar, of om

---

45. Vir inligting rakende die toepassing van hierdie verslappingsmaatreëls en die reaksie van die Pretoriase stedelike owerheid in hierdie verband, kan die volgende dokument geraadpleeg word: Transvaal Archives Depot (TAD), Pretoria: MPA 1/1/1/86, Minutes of the City Council, 21-12-1945, Notice of Motion, pp. 495-497.

46. A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, p. 61; T.R.H. Davenport, *South Africa. A modern history*, pp. 554-555; M. Savage, The imposition of pass laws on the African population in South Africa, 1916-1984, *African Affairs* 85(339), April 1986, p. 194.

47. A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, p. 64; J.P.C. Mostert, *Die politieke, maatskaplike en ekonomiese implikasies van die swart verstedeliking in Suid-Afrika, 1939-1948* (Ongepubliseerde D.Phil.-proefskrif, UOVS), p. 275.

48. P. Smit & J.J. Booysen, *Swart verstedeliking. Proses, patroon en strategie*, p. 24.

49. J.P.C. Mostert, *Die politieke, maatskaplike en ekonomiese implikasies van die swart verstedeliking in Suid-Afrika* (Ongepubliseerde D.Phil.-proefskrif, UOVS), p. 278; Unie van Suid-Afrika, *Wet 25 van 1945*, pp. 123, 125, 127, 129, 131.

sy verblyf daarin te hou nie. Die goewerneur-generaal kon ook uit eie beweging na oorlegpleging met die betrokke stedelike plaaslike bestuur so 'n proklamasie uitgevaardig het. Sekere swartes is egter van die voorwaardes van artikel 10 uitgesluit. Swartes wat van die voorwaardes van artikel 10 uitgesluit is en toegelaat is om die stedelike gebied binne te kom of te besoek, moes deur die plaaslike owerheid van 'n permit voorsien word. Hierdie permit het aangetoon hoe lank die betrokke swarte in die stedelike gebied mag vertoef het en moes van tyd tot tyd hernu word.[50]

Volgens artikel 11 kon geen persoon 'n swarte 'n stadsgebied laat betree sonder die toestemming van die stedelike plaaslike owerheid nie. Hierdie toestemming is slegs verleen indien die persoon wat die swarte die stadsgebied binnegebring het, onderneem het om die swarte na sy vorige woonplek terug te neem indien die swarte in gebreke bly om in die stadsgebied werk te vind.[51]

Artikel 12 het beheer uitgeoefen oor die koms van vreemde (buitelandse), swartes na die stede.[52]

Artikel 15 het die probleem van plakkery rondom stedelike gebiede aangespreek. Swartes het rondom die stede geplak en dan vandaar na die stede gestroom. Artikel 15 het plakkery binne agt kilometer van die stadgrens verbied.[53]

Spesiale voorsiening is in artikel 23 gemaak vir 'n omvattende stelsel van beheer oor swartes en hul werkgewers. Hierdie stelsel is reeds in die 1923-wet vermeld, maar is skynbaar nie daadwerklik toegepas nie. Beheer is uitgeoefen deur middel van die registrasie van dienskontrakte. Elke swart man moes òf 'n permit om werk te kon soek òf 'n geregistreerde dienskontrak by hom gedra het en op versoek kon toon ten einde sy reg om in die stedelike gebied te kan wees, te regverdig. Wanneer 'n dienskontrak verstryk het of 'n swarte die diens van sy werkgewer verlaat het, moes dit aan die stedelike plaaslike owerheid gerapporteer word. Dit moes verhoed dat daar oorbodige swartes sonder werk in die stedelike gebied aanwesig was. Oorbodige en onnodige swartes is volgens die bepalings van die 1937-wet verwyder. Die registrasies is aanvanklik deur die regering gedoen. Vanaf 1946 het sekere stedelike plaaslike owerhede[54] egter die registrasie van hul stedelike swartes op hul self geneem, asook die daarstelling van ontvangsdepots en arbeidsburo's vir swartes wat in hul stedelike gebiede werk kom soek het.[55]

Ten spyte van die deurvoering van die 1945-wet het die onmag van die regering om die instromende swart massas te beheer en van redelike huisvesting te voorsien, duideliker

---

50. C.H. Serfontein, *Instromingsbeheer in stedelike bantoe-administrasie* (Ongepubliseerde M.A.-verhandeling, PU vir CHO), p. 55; Unie Van Suid-Afrika, *Wet 25 van 1945*, pp. 131, 133; Central Archives Depot (CAD), Pretoria: NTS 4480, 513/313, Restriction of influx of natives into urban areas, section 10, Act 25/1945.

51. E. Hellmann (ed.), *Handbook on race relations in South Africa*, p. 237; P.A. Linington, *Native administration in the Union of South Africa*, p. 171.

52. A. Wessels & M.E. Wentzel, *Die invloed van relevante kommissieverslae sedert Uniewording op regeringsbeleid ten opsigte van swart verstedeliking en streekontwikkeling*, p. 64.

53. J.P.C. Mostert, *Die politieke, maatskaplike en ekonomiese implikasies van die swart verstedeliking in Suid-Afrika, 1939-1948* (Ongepubliseerde D.Phil.-proefskrif, UOVS), p. 282; Unie van Suid-Afrika, *Wet 25 van 1945*, pp. 135, 137.

54. Die oordrag van beheer rakende dienskontrakregistrasies vanaf die regering na die Pretoriase plaaslike owerheid het op 1 April 1946 geskied. Die presiese aard en omvang van die stedelike plaaslike owerheid se taak en pligte in hierdie verband, kan in die volgende dokument gevind word - Transvaal Archive Depot (TAD), Pretoria: MPA 1/1/1/86, Minutes of the City Council, 26-10-1945, par. 4, pp. 184-187.

55. E. Hellmann (ed.), *Handbook on race relations in South Africa*, pp. 237-238; P.A. Linington, *Native administration in the Union of South Africa*, pp. 174-176.

as ooit geblyk. Sommige ("liberale") stedelike plaaslike owerhede, byvoorbeeld Kaapstad en Johannesburg, het ter wille van nywerheidsontwikkeling geweier om instromingsbeheer toe te pas en oortollige swartes te laat verwyder.[56]

Die gevolge van die onbeheerde swart verstedeliking en die gebrek aan voldoende stedelike swart behuising was uiters onrusbarend en verreikend. 'n Steeds groter wordende agterstand in swart behuisingsvoorsiening is ervaar. 'n Geweldige behuisingsnood was aanwesig. In 1947 is bevind dat huisvesting aan 154 000 gesinne en 106 000 alleenlopers in die stedelike en omstedelike gebiede van die Unie verskaf moes word. Oorbewoning van bestaande swart woonbuurtes het voorgekom. Die verdringing van blankes en kleurlinge uit hul woonbuurte was veral in Johannesburg, Kaapstad en Port Elizabeth aan die orde van die dag. Alhoewel die meeste munisipaliteite ten gunste van woonbuurtskeiding was, het enkele groot stede ter wille van die voordele van nywerheidsontwikkeling en die massas beskikbare goedkoop swart arbeid wat dit vereis het, die vestiging van swartes in ander rasse se woonbuurtes oogluikend toegelaat. Onbeskryflike agter- en krotbuurtes het ontstaan. Plakkerdorpe het ook rondom feitlik al die groot stede en dorpe opgeskiet. Onbeheerde woonstreke het voorgekom waar die verskillende bevolkingsgroepe saamgedrom het. Waar daar wel pogings aangewend is om huise vir swartes te bou, is die huise betrek voor dit klaar was. Swartes gewapen met knopkieries en messe het dan die inwoners teen die polisie beskerm.[57]

Uit radeloosheid het die regering in 1946 'n kommissie aangestel om die wette rakende stedelike swartes te ondersoek en 'n toekomsbeleid te formuleer. Hierdie kommissie (die Naturellewettekommissie of die Fagan-kommissie), het in 1948 sy verslag uitgebring waarin die realiteite onomwonde gestel is. Swart verstedeliking kan nie gekeer word nie. Dit is 'n permanente, onomkeerbare verskynsel en daarom het instromingsbeheer misluk. Die regering en stedelike plaaslike owerhede is nie alleen vir die huisvesting van stedelike swartes verantwoordelik nie - werkgewers moet ook 'n bydrae lewer. Die realistiese erkenning en identifisering van die verstedelikingsituasie en die voortspruitende aanbevelings deur dié kommissie is egter weens die regeringsverandering na die algemene verkiesing van 1948 nooit geïmplementeer nie.[58]

Gevolgtrekking

Al die wetgewing en beheermaatreëls hierbo genoem, het aan stedelike plaaslike owerhede die mag verleen om (i) segregasie tussen blankes en swartes in stedelike gebiede toe te pas; (ii) redelik voldoende akkommodasie aan swartes te voorsien; (iii) krotbuurtes te elimineer; en (iv) die toegang van swartes tot stedelike gebiede te beperk.[59]

Wanneer na al die stadsgebiedewette en oorlogsnoodmaatreëls gekyk word, was daar 'n magdom van beheermaatreëls wat deur die stedelike plaaslike owerhede toegepas kon word ten einde die toegang van swartes tot stedelike gebiede te beperk, naamlik inspeksies deur gemagtigde amptenare van behuisingsfasiliteite waar ongemagtigde swartes

---

56. J.S. Rousseau, *Die politieke implikasies van swart verstedeliking in Suid-Afrika, 1939-1946* (Ongepubliseerde M.A.-verhandeling, UOVS), p. 14.
57. W. Bührmann, Behuising van die stedelike naturel, *Tydskrif vir Rasse-Aangeleenthede* 8(4) Julie 1957, p. 195; J.S. Rousseau, *Die politieke implikasies van swart verstedeliking in Suid-Afrika, 1939-1946* (Ongepubliseerde M.A.-verhandeling, UOVS), pp. 21, 26; N.J.J. Olivier, *Ons stedelike naturellebevolking*, p.7; P. Smit & J.J. Booysen, *Swart verstedeliking. Proses, patroon en strategie*, p.24.
58. P. Smit & J.J. Booysen, *Swart verstedeliking. Proses, patroon en strategie*, p. 24.
59. E. Hellmann (ed.), *Handbook on race relations in South Africa*, p. 239.

geïdentifiseer is; die passtelsel; registrasie van dienskontrakte; registrasie van werklose swartes;[60] sensusopnames; uitreiking van goedkeuringsertifikate en permitte; uitvaardiging van regulasies om ongewenste en onnodige swartes uit die stadsgebied te verwyder; ontvangsdepots en arbeidsburo's; finansiële en vervoerbeperkinge; en 'n verbod op plakkery.

Dit wil dus blyk dat daar inderdaad genoegsame wetgewing en beheermaatreëls voor en gedurende die Tweede Wêreldoorlog tot die beskikking van die stedelike plaaslike owerhede was om streng instromingsbeheer toe te pas. Op daardie wyse kon hulle die druk op hulself om genoegsame behuising aan die stedelike swartes in hul gebied te verskaf, verlig. Oppervlakkig beskou, lyk dit op papier dus na 'n uitgemaakte saak dat die stedelike plaaslike owerhede bloot net laks en traag was om die administratiewe en beheerverpligtinge wat wetgewing van hulle vereis het, na te kom.

Die saak is egter nie so eenvoudig nie en alle skuld kan nie maar net op 'n lukrake wyse voor die deure van die lakse en onverantwoordelike stedelike plaaslike owerhede geplaas word nie. Dit is 'n voldonge feit dat hierdie wetgewing en beheermaatreëls - selfs indien dit nougeset en volgens die letter van die wet toegepas is - grootliks ontoereikend en onuitvoerbaar blyk te gewees het. Dit het misluk om die stadswaartse vloei van swartes te keer en te voldoen aan die akkommodasiebehoeftes van die stygende swart bevolking in die stede. Verskeie redes vir die ontoereikendheid van die wetgewing en beheermaatreëls is deur die jare aangevoer, naamlik (i) die wetgewing was só omslagtig en só 'n ontkenning van elementêre menseregte dat dit nie toegepas kon word nie; ook sou só 'n groot personeel benodig word vir die deurvoering daarvan dat dit totaal onekonomies sou wees om toe te pas; (ii) geen sistematiese poging is aangewend om die wetgewing deur te voer nie - hier was dit veral die trae en passiewe optrede van stedelike plaaslike owerhede om instromingsmaatreëls toe te pas en hul onwilligheid (en die problematiek daar rondom), om swartes "oortollig" te verklaar, wat die skuld moes dra; (iii) wetgewing het nie rekening gehou met die ekonomiese realiteite van sowel die stede as die reservate nie - toenemenede industrialisasie het swartes soos 'n magneet na die stede getrek, terwyl die onlewensvatbaarheid van die reservate die swartes ook na die stede "gestoot" het; om swartes wat na die stede met 'n onweerstaanbare krag aangetrek is, deur wetgewing terug te dwing of af te keer na die reservate waar hul geen bestaan kon maak nie, was onlogies en die miskenning van ekonomiese realiteite;[61]en (iv) segregasionistiese wetgewing het die "permanentheid" van swart verstedeliking en daarmee saam die realiteit van swart verstedeliking, ontken en dit was dus nutteloos om hierdie wetgewing toe te pas. In hierdie verband moet daarop gelet word dat Smuts sedert die 1940's gaandeweg weg van segregasie begin beweeg het en selfs in 1942 verklaar het dat segregasie besig was om agteruit te gaan. Hierdie standpunt is ook deur ander politici en deur van die meer "liberale" stedelike plaaslike owerhede gedeel.[62] Laastens moet dit ook in gedagte gehou word dat verstedeliking wêreldwyd 'n "natuurlike" verskynsel is en dat met die beste wil in die wêreld dit in elk geval nie gestuit sou kon word nie.

Benewens die bogenoemde faktore, was 'n verdere probleem ook verantwoordelik vir die haglike situasie. Daar was 'n totale gebrek aan beplanning vir swart woningvoorsiening

---

60. Union of South Africa, *Act 34 of 1945*, pp. 316, 318. Volgens *Wet 34 van 1945 - Wet op Registrasie vir Werk* - moes werklose swartes in die gebied waar hierdie wet gegeld het, geregistreer word indien hulle vir sewe dae sonder werk was. Op hierdie wyse kon vasgestel word hoeveel swartes volgens die arbeidsbehoeftes van die betrokke gebied oortollig was en uit die gebied verwyder kon word.
61. E. Hellmann (ed.), *Handbook on race relations in South Africa*, pp. 157, 234, 240-241.
62. P. Smit & J.J. Booysen, *Swart verstedeliking. Proses, patroon en strategie*, pp. 23, 24.

en veral vir 'n permanente swart stedelike bevolking wat gehuisves moes word. Wetgewing en regeringsbeleid het die permanente aard van swart verstedeliking wat inderdaad 'n klinkklare realiteit was, geïgnoreer. Daar is dus nie daarvoor beplan nie. Hierdie beplanning was egter nie 'n eenvoudige saak nie. Dit was bitter moeilik om te bepaal en vas te stel in watter mate die stedelike swart bevolking sou toeneem. Daar kon nie bepaal word hoeveel swartes na die stede gestroom het of hoeveel in die stede gebore is nie (geen betroubare statistiek is bygehou nie en geboortes is doodeenvoudig nie aangemeld nie). Ook het die verbeterde behuisingstoestande (waar behuisingstekorte oorkom is), swartes van buite die stede aangespoor om na die dorpe en stede te trek. 'n Bose kringloop het ontstaan: verbeterde behuisingstoestande het tot toenemende swart instroming gelei en die aanvraag nogeens vergroot. Die geweldige toename in swart verstedeliking vanweë die Tweede Wêreldoorlog - die stedelike swart bevolking het in tien jaar (1936-1946), met ongeveer 650 000 toegeneem - het die bestaande beleid van "tydelikheid", bestaande wetgewing en stedelike plaaslike owerhede totaal onverhoeds betrap.[63]

Wetgewing en beheermaatreëls ten einde die stroom swartes na die stedelike gebiede te beheer en die druk en finansiële las op die stedelike plaaslike owerhede vir die verskaffing van behuising te verlig, was op die wetboek. Die praktiese realiteit van ekonomiese eise, industriële ontwikkeling, die toenemende, permanente en onomkeerbare aard van swart verstedeliking, die gebrek aan beplanning, en die tekort aan finansies en boumateriaal was egter ligjare verwyder van die teorie van tydelike swart stedelinge, die verwydering van alle oortollige swartes en die huisvesting van "wettige" en "nodige" stedelike swartes. Voor die geweldige tempo van swart verstedeliking en die ekonomiese eise en realiteite van die Tweede Wêreldoorlog is die onrealistiese teoretiese en wetlike aspekte eenvoudig meegesleur en is die land gelaat met 'n behuisingsnood en -krisis wat moeilik (indien ooit), ten volle begryp en opgelos sal word.

---

63. J.P.C. Mostert, Behuisingsprobleme van die verstedelikte swarte in Suid-Afrika, 1939-1948, *Joernaal vir Eietydse Geskiedenis* 12(3), Desember 1987, pp. 32-34; P. Smit & J.J. Booysen, *Swart verstedeliking. Proses, patroon en strategie*, p. 21.