

# Samewerkende regering en munisipale dienslewering: Realiteite en uitdagings

*Co-operative government and municipal service delivery: Realities and challenges*

GERRIT VAN DER WALDT

Departement Regeerkunde,  
Noordwes-Universiteit, Potchefstroom  
E-pos: Gerrit.vanderwaldt@nwu.ac.za



Gerrit van der Waldt

**GERRIT VAN DER WALDT** verwerf in 1997 'n PhD-graad aan die Universiteit van Stellenbosch. Hy was voorheen verbonde aan die Buro vir Inligting en het tydens KODESA in die Parlement diens gedoen. Hy was ook nege jaar lank in diens van UNISA. Hy is outeur en mede-outeur van 23 handboeke vir openbare bestuur asook 30 artikels in geakkrediteerde joernale. Hy dien op verskeie redaksionele komitees en adviespanele. Hy is tans navorsingsprofessor in Regeerkunde aan die Noordwes-Universiteit, Potchefstroomkampus.

**GERRIT VAN DER WALDT** obtained a PhD from the University of Stellenbosch in 1997. He was formerly attached to the Bureau of Information and served in Parliament during CODESA. He lectured at UNISA for nine years. He is author and co-author of 23 text books on the subject of public management; he also published 30 articles in accredited journals and serves on various editorial panels and advisory boards. He is currently research professor in Governance at the North-West University, Potchefstroom Campus.

## ABSTRACT

### *Co-operative government and municipal service delivery: Realities and challenges*

*In the contemporary international discourse about the role of Government in society general consensus prevails that the state's role should primarily focus on facilitating the "common good". Within a particular ideological framework a government designs systems and instruments of governance providing essential services to society.*

*South Africa can be characterised as a multi-party democracy displaying characteristics of both unitary and federal systems. The state has relatively autonomous provinces and municipalities, a relatively independent judiciary, and a governing framework in which the supremacy of the Constitution is recognised. In a heterogeneous and diverse society such as South Africa, with features of a complex system, it is to be preferred that decentralisation, devolution and delegation of power and authority to lower spheres of government take place. Decentralisation involves the transfer of fiscal, political and administrative responsibilities from higher levels to lower levels of government. The typical political argument for decentralisation revolves around power sharing, improved participation in political processes and increased levels of accountability and responsiveness to local issues.*

*South Africa's political and economic reflection on the role of government in society and the degree of decentralisation resulted in a system of co-operative government. The principles of co-operative government and intergovernmental relations are entrenched in the Constitution of the Republic of South Africa Act 108 of 1996 (Chapter 3, Article 40 (1)). These principles are based on the application of authority and powers. It should be done in such a manner that the geographical, functional and institutional integrity of other spheres of government are not affected. The three spheres of government, namely local, provincial and national, are distinctive, interdependent and interrelated. The Constitution (Article 41 (1)) requires that the three spheres co-operate in mutual trust and in good faith. They should practise this co-operation through good mutual relations to assist and support each other.*

*The unified nature of the state is clearly entrenched in the Constitution as the supreme authority of the country. However, with regard to additional provisions in the Constitution, it is clear that other factors may interfere with the distinctiveness of the spheres. This obviously hampers the respective spheres' ability to meet their constitutional obligations.*

*Intergovernmental relations not only refer to all the complex and interdependent bilateral and multilateral relations between the different spheres of government, but also include the fiscal and administrative processes through which resources are allocated between the respective spheres of government. Through the allocation of resources Government is able to prioritise needs, formulate policy, and render services to promote the general welfare of society. The success of such a system is largely dependent on the clear division of responsibilities and accountability between all three spheres of government.*

*In this article the system of co-operative governance in South Africa is analysed, with specific reference to the degree of support rendered to municipalities in order to improve service delivery. The local sphere of government is currently suffering from unprecedented levels of service delivery failures and the question is rightly asked as to how collaborative government acts in support of municipal service delivery. When should provinces, for example, intervene in the affairs of municipalities and what mechanisms are in place to foster co-operation? In terms of the Constitution, the provincial and national spheres should be supportive to municipalities, the latter being the level of government that people experience directly. However, current realities place serious question marks behind the level of support that municipalities receive. There seems to be a growing divide between the developmental mandate of municipalities provided by the Constitution and the realities of service delivery.*

*The article also examines the underlying challenges in the system of co-operative government and explores socio-political and economic variables that could influence the future of local government. The article expounds the inherent tension between the relative autonomy of municipalities on the one hand, and the principles of co-operative governance, on the other.*

**KEY WORDS:** co-operative government, intergovernmental relations, local government, municipalities, system of government, service-delivery, municipal service-delivery, provincial government

**TREFWOORDE:** samewerkende regering, interowerheidsverhoudinge, plaaslike regering, munisipaliteit, stelsel van regering, dienslewering, munisipale dienslewering, provinsiale regering

## OPSOMMING

Hierdie artikel ontleed die stelsel van samewerkende regering in Suid-Afrika met spesifieke verwysing na die mate van ondersteuning aan munisipaliteite om dienslewering te verbeter. Die plaaslike sfeer van regering gaan tans gebuk onder ongekende vlakke van mislukte dienslewering. Die vraag kan tereg gevra word hoe “samewerkend” die regering op alle sferes is om munisipaliteite in hulle diensleweringstaak te ondersteun. In terme van die Grondwet behoort die nasionale en provinsiale sferes van regering munisipaliteite te ondersteun as dié vlak van regering wat mense meer direk beleef. Die artikel stel voorts die onderliggende kwessies wat aandag verdien in die stelsel van samewerkende regering aan die orde en identifiseer veranderlikes wat die toekoms van plaaslike regering wesenlik kan beïnvloed. Die artikel lê enersyds die inherente spanning tussen die relatiewe outonomieit van munisipaliteite bloot en andersyds word die beginsels van samewerkende regering belig. Daar blyk ’n groeiende gaping te wees tussen die ontwikkelings-mandaat wat die Grondwet aan munisipaliteite toeken en hoe dienslewering daadwerklik geskied.

## 1. INLEIDING

Ná die veelbesproke nasionale verkiesing van 1994 het die Suid-Afrikaanse Regering grondwetlike meganismes ontwerp om ’n demokratiese bestel in werking te stel. Hierdie bestel het volledig beslag gekry met die promulgering van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, Wet 108 van 1996 (soos gewysig deur Wet 5 van 2005). Die Grondwet (Artikel 41) maak voorsiening vir ’n stelsel van samewerkende (“co-operative”) regering.

Die Grondwet voorsien ook die basis vir die vestiging van drie sferes van regering, naamlik nasionaal, provinsiaal en plaaslik. Daar word na “sferes” eerder as “vlakke” verwys, aangesien vlakke ’n hiërargiese orde veronderstel en sferes eerder dui op ’n onderlinge verhouding wat op gelyke vennootskap gebaseer is. Hierdie sferes van regering is onderskeidend, interafhanklik en onderling aan mekaar verbonde. Die drie sferes behoort onderskeie grondwetlike bevoegdhede en funksies op so ’n manier uit te oefen dat openbare beleid, beplanning en uitvoerende optrede voldoende gekoördineer word. Sodoende word doeltreffende dienslewering gefasiliteer. Oor die afgelope dekade het die politieke, administratiewe en bestuursimplikasies van die huidige stelsel egter getoon dat die onderlinge verhouding tussen die sferes dringende aandag verdien sodat dienslewering verbeter kan word.

Na die herafbakening van munisipale grense tydens die 2011-verkiesing, bestaan die plaaslike sfeer van regering tans uit 278 metropolitaanse, distriks- en plaaslike munisipaliteite. Plaaslike regering beleef ’n ongekende hoeveelheid probleme op die vlak van dienslewering. Die vraag kan tereg gevra word hoe “samewerkend” die regering in der waarheid is. In watter mate behoort die provinsiale en nasionale sferes munisipaliteite te ondersteun as dié vlak van regering wat mense direk beleef? Watter onderliggende kwessies in die stelsel van samewerkende regering verdien aandag om diensleweringvlakke te verbeter? Watter veranderlikes kan die toekoms van plaaslike bestel beïnvloed? Dit is van die kernvrae wat in hierdie artikel aan die orde gestel en bespreek word.

Die algemene oogmerk van die artikel is om die argitektuur van die stelsel van samewerkende regering te ontleed en om die plek toe te lig wat munisipaliteite in hierdie samewerkende verhouding behoort te speel. Die spesifieke doelwitte van die artikel is verder om die onderliggende problematiek verbonde aan munisipale dienslewering onder die vergrootglas te plaas. Daardeur word gepoog om bepaalde sleutelvraagstukke aan die orde te stel, wat in die nabye toekoms wesenlik op die huidige bestel van samewerkende regering kan inwerk. Die artikel wil ook toon

dat daar inherente spanning is tussen die relatiewe outonomieit van munisipaliteite aan die een, en die beginsels van samewerkende regering aan die ander kant. Daar is klaarblyklik 'n groeiende gaping tussen die mandaat wat die Grondwet aan munisipaliteite toeken om te ontwikkel en die werklikheid van dienslewering.

## 2. SAMEWERKENDE REGERING: KONTEKS EN KONSEP

In die hedendaagse internasionale diskoers bestaan daar algemene eenstemmigheid oor die rol wat die staat in die samelewing behoort te speel. Die konsensus is dat die staat se rol hoofsaaklik gerig is op die fasilitering van die “common good” (Skinner 1989; Vincent 1992; Faulks 2000; Jessop 2009). Aristoteles (384–322 v.C.) verklaar hieroor dat “the state (polis) exists, not merely to make life possible, but to make life good”. Binne hierdie begrip van “goedheid” as gemeenskaplike belang word gewoonlik sekondêre funksies onderskei, naamlik om orde, voorspoed (welvaart) en welsyn in 'n samelewing te stuur. Die siening oor die rol van die staat hang net af van die bepaalde invalshoek wat gekies word, soos Marxisme, neoliberalisme, en postmodernisme (Hall 1994:34). Binne hierdie raamwerk bepaal elke staat, asook die regering wat staatsapparaat aanwend om te regeer, die ontwerp van stelsels, sisteme en regeringsinstrumente om aan die spesifieke funksies uiting te gee. Hierdie staatsontwerp word voorts bepaal deur onder meer die volgende faktore: die dominante politieke ideologie, die mate van aanwesigheid van federale magte en funksies (desentralisering van gesag), en unitêre elemente (gewoonlik die sentralisering van mag en gesag) asook die vlak van sosio-politieke en ekonomiese ontwikkeling. Verder het meer perifere aspekte ook 'n invloed op die argitektuur van die stelsel van regering. Dit behels sake soos die mate van oppergesag van die reg, sosiale tradisies en tegnologiese innoovering.

Suid-Afrika kan getipeer word as 'n veelparty-demokrasie met kenmerke van beide unitêre en federale stelsels. Die staat beskik oor relatief outonome provinsies en munisipaliteite, 'n relatief onafhanklike regbank, terwyl die oppergesag van die Grondwet erken word. In 'n heterogene en diverse samelewing soos Suid-Afrika met kenmerke van 'n komplekse stelsel, is dit wenslik dat daar politieke desentralisering, devolusie en delegering van gesag aan laer vlakke van die regering plaasvind. Daarmee saam moet die federale kenmerke in ag geneem word soos dit in die Grondwet verskans is. Desentralisering behels die verskuiwing van fiskale, politieke en administratiewe verantwoordelikhede van hoër na laer vlakke van regering (Ahmed & Mbwambo 2004:2). Hierteenoor behels devolusie die afwenteling van politieke besluitnemingsbevoegdheid.

Die tipiese politieke argument vir meer desentralisering wentel om magsdeling, verbeterde deelname in politieke prosesse en verhoogde vlakke van aanspreeklikheid en verantwoordbaarheid om op plaaslike kwessies te reageer. Die ekonomiese beweegredes vir desentralisering sentreer weer om effektiwiteit en doeltreffendheid in die aanwending van hulpbronne vir dienslewering sowel as verbeterde toegang tot dienste (Agrawal & Ribot 1999:475). Litvack, Ahmad en Bird (1998) en Ahmad, Devarajan, Khemani en Shah (2005) het namens die Wêreldbank 'n ontleding van desentralisering en devolusie in Derde Wêreldlande gemaak. Hulle ontleding toon egter dat desentralisering gemengde suksesse behaal. Dit is ook grootliks afhanklik van hoeveel nasionale en regionale ondersteuning gebied word aan plaaslike regerings aan wie magte toegedeel is om sekere dienste te lewer. Politieke onstabieleit in state lei dikwels tot verhoogte vlakke van sentralisering.

In die geval van Suid-Afrika het politieke en ekonomiese denke oor die rol van die staat in die samelewing en die mate van desentralisering, daartoe gelei dat 'n stelsel van samewerkende regering daargestel is. Die beginsels van samewerkende regering en interowerheidsverhoudinge

word verskans in die Grondwet (Hoofstuk 3, Artikel 40(1)) en is gebaseer op 'n siening in verband met die uitvoering van magte en bevoegdhede. Dit moet op só 'n manier geskied dat dit nie die geografiese, funksionele en institusionele integriteit van die ander sfere van regering aantast nie. Die drie sfere van regering is onderskeidend, onderling afhanklik en onderling verbonde. Die betrokke Grondwethoofstuk (artikel 41 (1)) vereis ook dat die drie sfere in wedersydse vertroue en goeie trou saamwerk. Hulle moet dit doen deur onder meer goeie onderlinge verhoudinge te vestig en mekaar by te staan en te ondersteun. Daarby moet die onderskeie sfere hulle aksies en wetgewing koördineer, aan ooreengekome prosedurele reëlings voldoen en enige regstappe teenoor mekaar vermy. Die verenigde karakter van die staat is dus duidelik verskans in die Grondwet as die hoogste gesag van die land. Maar, met inagneming van ander bepalinge in die Grondwet, is dit tans duidelik dat ander faktore kan inbreuk maak op die eiesoortigheid van die sfere. Dit belemmer uiteraard hierdie onderskeie sfere se vermoëns om hulle grondwetlike verpligtings na te kom.

Interowerheidsverhoudinge, soos vervat in die Wet op Interowerheidsverhoudinge (Wet 13 van 2005), omvat al die komplekse en interafhanklike bilaterale en multilaterale verhoudings tussen die verskillende sfere van regering. Dit sluit ook die volgende aspekte in: die koördinering van openbare beleid, vereistes waarvolgens verslag gedoen word, toelaes, die beplannings- en begrotingsproses en formele kommunikasie onder amptenare (Fox & Meyer 1995:66). Interowerheidsverhoudinge verwys ook na die fiskale en administratiewe prosesse waardeur die onderskeie sfere van regering inkomste- en ander hulpbrontoedelings ontvang.

Volgens Malan (2005:30) lê die verskil tussen samewerkende regering en interowerheidsverhoudinge daarin dat samewerkende regering op 'n bepaalde filosofie van regering en grondwetlike waardes dui. Dit kan die volgende aspekte veronderstel: desentralisering, afwenteling van gesag en fiskale reëlins tussen die verskillende sfere. Daarteenoor kan interowerheidsverhoudinge beskou word as die middel waardeur samewerkende regering gefasiliteer word. Hierdie fasilitering sluit die institusionele en politieke koördineringsmeganismes om samewerking tussen die onderskeie sfere te bestuur in. Samewerkende regering kan dus beskou word as 'n oorkoepelende, konseptuele raamwerk vir doeltreffende regeringsbestuur.

Hieruit volg dat samewerkende regering 'n vennootskapsverhouding tussen die drie sfere van regering behels, waarbinne elke sfeer 'n spesifieke rol vervul. Hierdie vennootskapsverhouding misken nie die verskille in omstandighede, benaderings, en geografiese realiteite nie, maar moedig gesonde debat aan. De Villiers (1994:430) en Fox en Meyer (1995:28) beaam 'n belangrike argument wat op die strekking van hierdie artikel betrekking het. Dit behels dat geen sfeer van regering effektief kan funksioneer sonder die samewerking met die ander nie. Die rede is die interafhanklikheid en wisselwerking tussen sommige regeringsfunksies, dienste wat oorspoel, skaars hulpbronne, swak ekonomiese toestande, politieke aanspreeklikheid sowel as druk op voetsoolvlak (Mentzel & Fick 1996:101). Dit is duidelik dat regeringsinstellings vir hulle hulpbronne van ander sfere afhanklik is. Dié hulpbronne stel sfere in staat om beleid te formuleer, dienste te lewer, die algemene welsyn te bevorder en volhoubare ontwikkeling te fasiliteer. Die sukses van hierdie stelsel is dus grootliks afhanklik van die duidelike verdeling van verantwoordelikhede en aanspreeklikheid tussen die sfere van regering.

'n Beoordeling van die stelsel van samewerkende regering en interowerheidsverhoudinge as middel tot so 'n stelsel, kan van verskeie invalshoeke of benaderings bestudeer word. Roux et al. (1997:171-172) en Hattingh (1998:10) onderskei in dié geval tussen die volgende benaderings:

- demokratiese benadering: outonomie van munisipaliteite, hulle rol binne die staatsbestel, die mate van desentralisering;
- grondwetlike en wetlike benadering: wetgewing rig verhoudinge tussen sfere van regering;

- finansiële benadering: fiskale reëlings tussen sfere, toedeling van fondse vanaf die nasionale begroting; en
- normatief-operasionele benadering: ontleed etiese kwessie van goeie regering, en organisatoriese en sistemiese realiteite om die mandaat van plaaslike regering uit te voer.

Enige ontleding en beoordeling van die stelsel van samewerkende regering behoort dus hierdie benaderings in aanmerking te neem.

### 3. MEGANISMES OM INTEROWERHEIDSVERHOUDINGE TE FASILITEER

Om aan die uitdagings van samewerkende regering te voldoen, is verskeie meganismes ingestel, soos die Nasionale Raad van Provinsies, om koördinerings tussen die drie sfere te fasiliteer. Interowerheidsforums is primêr daargestel vir die koördinerings van beleid, beplanning, begroting, implementering en om verslag te doen. Munisipaliteite is oor die algemeen op nasionale regeringstrukture verteenwoordig deur georganiseerde plaaslike regeringsinstellings soos die Suid-Afrikaanse Vereniging vir Plaaslike Regering (SALGA). Van die meganismes wat geskep is, sluit onder meer die volgende in:

- *MinMECs* (Ministers en lede van die Uitvoerende Komitees van Provinsies – oftewel provinsiale ministers): Dit is hoofsaaklik oorsigtelike en raadgevende forums om funksies van veral die nasionale en provinsiale regering te koördineer. SALGA verteenwoordig die plaaslike regering op 'n aantal van hierdie forums.
- *Uitgebreide kabinetsvergaderings*: Sulke vergaderings is saamgestel uit die nasionale kabinet, premiers van provinsies en die voorsitter van SALGA. Dit is veral daarop gemik om as raadgevende liggaam vir die kabinet te dien om die toedeling van fondse in lyn met die mediumtermynraamwerk vir spandering te bestuur.
- *Presidensiële Koördineringsraad*: Die Raad bestaan uit die provinsiale premiers onder voorsitterskap van die president. Daaronder ressorteer ook die voorsitter van SALGA, die burgemeesters van die metro's en die nasionale ministers wat verantwoordelik is vir kruissektorale funksies en kwessies. Die Koördineringsraad is 'n raadplegende liggaam wat provinsies die geleentheid bied om insette tot nasionale beleid te lewer. Daardeur help die provinsies om die gekoördineerde en geïntegreerde implementering van nasionale beleid en programme te fasiliteer.
- *Die Finansiële en Fiskale Kommissie*: Dit is 'n onafhanklike grondwetlike instelling wat voorsiening maak vir aanbevelings aan die Parlement en die provinsiale wetgewers. Die aanbevelings hanteer die verdeling van die nasionale inkomste tussen die drie sfere van regering.
- *Die Advies- en Begrotingsforum*: Dit bestaan uit die Minister van Finansies en die lede van die Uitvoerende Raad (LUR) wat verantwoordelik is vir finansies in elke provinsie. Die nasionale en provinsiale sfere vergader oor enige fiskale-, begrotings- of finansiële aangeleentheid rakende die provinsies, sowel as enige wetgewing wat finansiële implikasies vir provinsies inhou.
- *Tegniese forums*: Dit bestaan uit senior amptenare wat tegniese ondersteuning aan politieke forums bied. Daar is verskeie forums wat onder meer die Forum van die Suid-Afrikaanse Direkteurs-Generaal (FOSAD) en stadbegrotingsforums insluit. Hierdie forums vorm deel van 'n netwerk van informele taakspanne, werkwinkels, konferensies, en interpersoonlike kommunikasie om samewerkende regering te ondersteun.



- *Provinsiale Interowerheidsforums*: Die doel hiervan is om provinsiale regering asook munisipale rade en georganiseerde plaaslike regering met mekaar ooreen te bring. Hoewel tans maar min van hierdie forums doeltreffend funksioneer, lewer dit 'n bydrae om te verseker dat daar horisontale en vertikale sinergie is oor beleid tussen provinsiale en plaaslike sfere. Sodanige forums bestaan gebruiklik uit twee komponente, naamlik 'n politieke komponent (wat kwartaalliks vergader) en 'n tegniese komponent (wat op 'n maandelikse basis byeenkom). Die forums verteenwoordig gewoonlik die volgende rolspelers:
  - o Die premier van die betrokke provinsie as voorsitter, en ander senior politici;
  - o SALGA se verteenwoordiger in die provinsie;
  - o verteenwoordigers van die Provinsiale Huis van Tradisionele Leiers;
  - o groot diensverskaffers in die provinsie;
  - o senior provinsiale regeringsamptenare (Thornhill 2011).

Munisipaliteite neem toenemend hulle regmatige plek binne provinsiale forums vir interowerheidsverhoudinge in. Hierdie funksie word direk vervul deur byvoorbeeld burgemeesters; of indirek deur lede van georganiseerde plaaslike regering (SALGA). Ondanks die werksaamhede van die Nasionale Raad van Provinsies is daar tans 'n persepsie dat die stem van munisipaliteite in die nasionale sfeer van regering vervaag (De Villiers 2008:79; McKenzie 2010:15). 'n Verdere leemte in die huidige bestel is dat munisipale bestuurders, as administratiewe hoofde van munisipaliteite, tans geen forum het waarop hulle sake van gemeenskaplike belang kan opper nie. Hierdie kwessie verdien dringend aandag veral in die lig van die noodsaaklikheid om, veral in die geval van distriksmunisipaliteite, kwessies oor dienslewering en munisipaliteite se uitvoerende aangeleenthede te koördineer.

#### **4. DIE PLEK EN ROL VAN MUNISIPALITEITE BINNE DIE STELSEL VAN SAMEWERKENDE REGERING**

Munisipaliteite se bevoegdhede, regte en status word gewaarborg deur die Grondwet (Artikels 41(1) en 151(4)). Ook in terme van Artikels 214(1-2) en 227(1-2) het munisipaliteite die reg om befondsing (“grants”) en algemene ondersteuning van die provinsiale regering te ontvang. Dit geld wanneer daar omstandighede opduik wat buite die munisipaliteite se beheer is en daardie munisipaliteite in 'n posisie plaas waar hulle nie al hul statutêre verpligtings kan nakom nie. Die Grondwet (Artikel 154) stipuleer dat nasionale en provinsiale regering die sfeer van plaaslike regering deur wetgewende en ander middele moet ondersteun en die kapasiteit daarvan uitbou en versterk. Die doel is dat munisipaliteite in staat gestel word om hulle eie aangeleenthede te bestuur, aan hulle magte en bevoegdhede uiting te gee en hulle funksies doeltreffend uit voer. Nasionale en provinsiale regering moet voorts 'n moniterings- en oorsigrol in munisipaliteite speel.

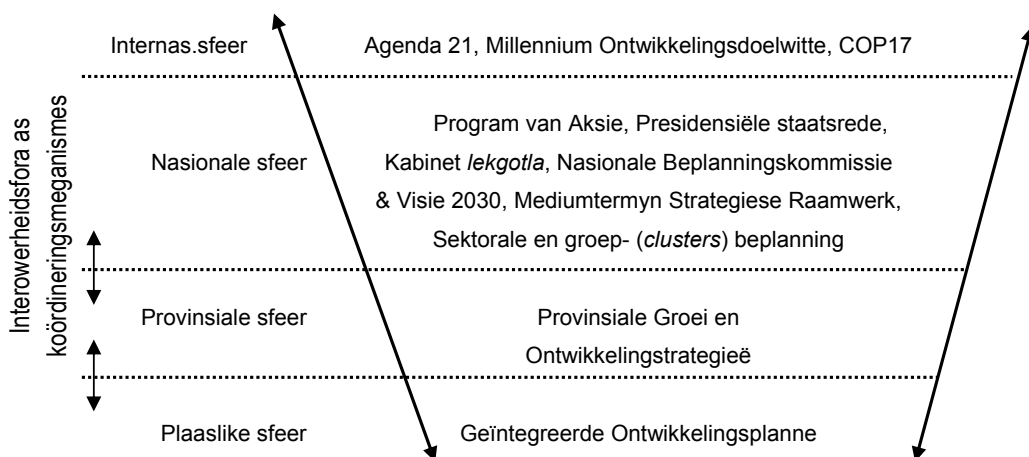
Die vernaamste lokus (konteks vir aktiwiteite) van interowerheidsverhoudinge in Suid-Afrika is die Departement van Samewerkende Regering en Tradisionele Aangeleenthede (DSRTA) in samewerking met die Kabinet se Governance and Administration Cluster. DSRTA is verantwoordelik vir beleidsintervensies om stelsels daar te stel en om stabiliteit in interowerheidsverhoudinge te fasiliteer.

Suid-Afrika word gekenmerk deur 'n deeglik gevestigde statutêre en regulatoriese raamwerk vir munisipale funksionering. Hoewel hierdie aspek as positief beskou kan word, waarsku Goldsmith (1997:27) teen die sogenaamde “thousand pinpricks of regulation”. Dit verwys na die

nadelige gevolge van ooregulering wat tot burokratiese rompslomp kan lei en bestuurders se inisiatiewe en innovering kan onderdruk. Die “Intergovernmental Relations Framework Act” (Wet 13 van 2005) is spesifiek gepromulgeer om uitvoering te gee aan Artikel 41(2) van die Grondwet. Die doel daarvan is om die volgende fasette te bevorder: samewerkende regering, doeltreffende verskaffing van dienste, monitoring en implementering van beleid en wetgewing asook die verwesenliking van nasionale prioriteite. Hoewel die Wet ’n wesenlike bydrae lewer om samewerkende regering te fasiliteer, maak dit nie uitdruklik voorsiening vir die integrasie en koördinerende van die dienste wat hierdie drie sfere van regering moet lewer nie. Thornhill (2011) bevestig dat die Wet in gebreke bly om operasionele definisies vir die huidige verdeling van magte en funksies tussen die drie sfere af te lei. Daar is ook ’n onvermoë om die vordering met dienslewering onder die drie sfere te monitor.

Die vernaamste impuls vir bepaalde diensleweringdoelwitte is afkomstig van die Millennium Ontwikkelingsdoelwitte en Agenda 21. Dit word van elke land verwag om nasionale strategiese doelwitte en prioriteite só te rig dat daar aan die doelwitte en uitkomst van die Millennium Ontwikkelingsdoelwitte voldoen word. In Suid-Afrika word die Regering se Program van Aksie sowel as die President se jaarlikse staatsrede aangewend as makro-argitektuur wat regeringsprioriteite uitspel en die toedeling van hulpbronne uiteensit. Deur die Kabinet se lekgotla (strategiese beplanningssessie) word ’n aantal sektorale departemente gegroepeer om spesifieke uitkomst te bereik. Hierdie prioriteite word verder in regeringsfere na die provinsiale sfeer afgewentel deur die provinsiale Groei en Ontwikkelingsstrategieë asook die State of the Province Address deur die premiers. Op die sfeer van plaaslike regering moet munisipale Geïntegreerde Ontwikkelingsplanne (GOP’s) met die provinsiale Groei en Ontwikkelingsstrategieë belyn word. Die GOP’s word verder uitgewerk deur planne vir dienslewering en die implementering van begroting sowel as in operasionele programme en projekte vir dienslewering.

Die belyning tussen die sfere van regering kan grafies soos volg voorgestel word.



**Figuur 1:** *Beplanningbelyning tussen die sfere van regering*  
Bron: Van der Waldt (2012).



Die Regeringswye Moniterings- en Evalueringstelsel wat in die Presidensie tans (2012) onder die leierskap van Minister Collins Chabane ressorteer, word aangewend om te moniteer en te evalueer of teikens van dienslewering bereik is. Hierdie stelsel word gerugsteun deur onder meer die Nasionale Beplanningskommissie (o.l.v. Min. Trevor Manuel), Statistiek Suid-Afrika, Nasionale Tesourie en die Departement vir Staatsdiens en Administrasie. In munisipaliteite moet omvattende prestasiebestuurstelsels die raad in staat stel om die implementering van GOP-projekte te moniteer en te evalueer. Sodanige bestuursinligting word uiteindelik in die Moniterings- en Evalueringstelsel opgeneem om 'n nasionale beeld van dienslewering te kry. Oudits van die Ouditour-generaal, die jaarlikse “State of the Cities Report”, sowel as kommentaar vanaf opposisie politieke partye, toon egter dat die akkuraatheid van sodanige prestasiebestuursinligting bevraagteken word.

Munisipaliteite moet voorts sorg dat hulle multi-sektorale belange in hulle beplanning van geïntegreerde ontwikkeling verreken. Dit moet in ooreenstemming wees met siklusse van nasionale en provinsiale regeringsbeplanning. In daardie sin moet dit dus voldoen aan die fokusse en vereistes van die verskillende sektorale staatsdepartemente. Hieronder ressorteer die Departement van Waterwese en Bosbou, die Departement van Vervoer, die Departement van Behuising en die Departement van Omgewingsake en Toerisme. Sodoende word munisipale beplanning belyd met die Kabinet se lekgotla (Januarie), die staatsrede (Februarie), die begrotingsrede (Februarie), die Mediumtermyn Strategiese Raamwerk, die Mediumtermyn Bestedingsraamwerk (MTBR) sowel as die Mediumtermyn Beplanningsraamwerk (MTBR). Voorts het die Departement van Samewerkende Regering en Tradisionele Aangeleenthede 'n GOP Nerve Centre gevestig om beplanningsaksies te koördineer. In die geval van Noordwes-provinsie is daar ook 'n Project Register in die kantoor van die Premier. Die doel daarvan is om alle GOP en plaaslike ekonomiese ontwikkelingsinisiatiewe van provinsiale departemente en munisipaliteite te koördineer.

Hiermee word die bondige oorsig oor die huidige stand van samewerkende regering en die rol en plek van munisipaliteite daarbinne afgesluit. In die volgende afdeling verskuif die fokus na uitdagings wat vir die samewerkende aard van die onderskeie sfere van regering voorlê en word die problematiek van munisipale dienslewering toegelig.

## 5. DIE SOSIALE KONTRAK EN MUNISIPALE DIENSLEWERING

Die gedagte van 'n “sosiale kontrak” het na vore getree deur die denke van die Griekse filosowe Plato en Aristoteles, en in die Romeinse kultuur deur die werk van Cicero. Hulle filosofie is later verder uiteengesit deur sosiale teoretici soos Thomas Hobbes (1651), John Locke (1689) en Jean-Jacques Rousseau (1762). Hierdie teoretici redeneer dat burgers van 'n land vrywillig hulle vryheid prysgee ter wille van die voordele van politieke orde en stabiliteit. Sosiale kontraktheorie hanteer die kwessie van 'n legitieme politieke gesag. Hierdie teorie kan ook in historiese sin gelees word wanneer 'n staat se politieke pligte (orde, welvaart en welsyn) as 'n kontraktuele verpligting oorweeg word (Whittle 1995:24).

Die sosiale kontraktheorie is toepasbaar in moderne munisipale-verwante studie. Dit lê in die feit dat so 'n teorie bepaal dat die politieke owerheid (d.w.s. rade van munisipaliteite) gebaseer is op die volgende ooreenkoms: die lede van die samelewing se toestemming en vrywillige handeling om hulle te onderwerp, in ruil vir die voordele wat die politieke owerheid aan die samelewing moet bring. Indien so 'n owerheid nie aan die vereistes en verpligtinge in die “kontrak” voldoen nie, kan die gemeenskap daardie owerheid as illegitiem ervaar. Die gemeenskap kan gevolglik tot protesaksies oorgaan om die politieke gesaghebbers te dwing om aan hulle legitieme vereistes te voldoen. Die gemeenskap kan politieke gesaghebbers ook by die stembus met ander politieke verteenwoordigers vervang. Daar behoort dus 'n simbiotiese verhouding tussen die

regering en die burgery te bestaan. Met hierdie perspektief as agtergrond, kan die vraag gevra word in watter mate munisipaliteite in Suid-Afrika tans hulle sosiale kontrak nakom, veral sover dit omgewingskwessies en dienslewering aangaan.

Dienslewering kan as die *raison d'être* van munisipaliteite beskou word. Burgers van 'n staat ervaar regering meer direk op plaaslike sfeer, vanweë die fisiese nabyheid daarvan aan hulle daaglikse bestaan. Interaksie geskied deur die dienste wat gelewer en benut word. Burgers se persepsies oor die feit of munisipaliteite die “algemene belang” dien, word gewoonlik beïnvloed deur hoe hulle die kwaliteit en kwantiteit van sodanige dienste waarneem, soos water- en elektrisiteitsvoorsiening, vullisverwydering, en riolering. Hierdie dienste het 'n direkte en onmiddellike uitwerking op die burgers se lewensgehalte.

Munisipaliteite funksioneer as regering naaste aan die mense. Gevolglik is dit noodsaaklik dat hierdie sfeer van regering nougeset aan hulle grondwetlike en statutêre mandate voldoen om sodoende die verwagte hoeveelheid en gehalte dienste te lewer. Die vermoëns van die meeste munisipaliteite word egter tans ernstig ingeperk. Hierdie beperkings kom in die volgende afdeling kortliks aan die orde.

### **5.1 Diensleweringsvraagstukke binne die stelsel van samewerkende regering: Die sosiale kontrak verbreek?**

Die media rapporteer toenemend oor die groeiende gaping tussen vraag en aanbod wat munisipale dienslewering betref. Die gevolg is dat burgers toenemend vertrouwe verloor in munisipaliteite as instellings wat sosiale kontrakverpligtings kan nakom. Volgens IDASA se Eenheid vir Plaaslike Regering, verteenwoordig hierdie vervreemding 'n draaipunt vanaf selfstandige burgers na “afhanklike kliënte” van dienste. Dit kan lei tot 'n kultuur van “diensreg” (entitlement). IDASA stel voor dat burgers deur goeie regering toegerus behoort te word om selfstandig hulle eie sosio-ekonomiese omstandighede te mag verbeter.

Onlangs het Suid-Afrika 'n vlaag protesoptrede beleef. Dié optredes raak toenemend gewelddadig met die gepaardgaande skade aan eiendom en selfs lewensverlies. Die Suid-Afrikaanse Instituut vir Rasseverhoudinge het sedert 2002 tot soveel as 6 000 proteste van algemene aard aangeteken. Die jongste data van Municipal IQ “Performance Hotspot Monitor” (2 Maart 2011) dui aan dat daar in 2010 alleen 111 munisipale diensleweringprotesaksies was. Om eiendom te beskerm, maak die Regering van staatsmasjinerie gebruik – veral die Polisiediens. Dit gebeur egter soms dat die veiligheidsmagte hulle wetlike mandaat oorskry en buitensporige geweld gebruik. Dit vervreem burgers op grondvlak nog verder van die Regering.

Volgens adjunkminister Carrim, in 'n toespraak aan die Nasionale Raad van Provinsies (2010), is die woede, geweld en vernietiging 'n simptoom van 'n dieperliggende vervreemding van die mense in die Suid-Afrikaanse demokrasie en is die aksies 'n “akute uitdrukking van sosiale marginalisering”. Maré (2010) stem saam met hierdie mening en verwys na munisipale protes as die “principal axis” van ontevredenheid. Sodanige ontevredenheid kan lei tot die toestand waarna Bull (1981:257) verwys as 'n “regeringstelsel sonder gemeenskap”. Dit kan uiteindelik ontaard in 'n anargistiese samelewing – omstandighede wat sterk herinner aan die omstandighede wat tot die “Arabiese lente” (2011) gelei het.

Dit blyk dat waarnemers (Cloete 2008:101; Thornhill 2011) dit eens is dat plaaslike regering in 'n staat van krisis verkeer. Gemeenskappe se geduld is aan die opraak met leë verkiesingsbeloftes, nieresponderende of argelose raadslede, korrupsie, tenderbedrog en wanbestuur. Die Ryhove-verslae (2011) oor die onlangse TNS-Navorsingsresultate (jaarlikse opnames van TNS Research Surveys (Pty) Ltd – 'n sosiale tendense maatskappy) dui die volgende aan: die aantal mense in

Suid-Afrika wat ontevrede is met die dienslewering wat hulle ontvang, het aansienlik tot 58% ontevrede inwoners toegeneem. Verdere vergelykings met 2010 se data toon dat persepsies veral versleg het onder swartes (54% tot 61%) en blankes (44% tot 52%). Inwoners is gevra om die drie mees dringende kwessies te identifiseer waaraan hulle munisipaliteit aandag moet skenk. Die hoofkwessies wat uitgewys is, sluit in werkskepping (66%), die voorkoming van misdaad (60%), behuising (44%), opleiding (29%), instandhouding van paaie (23%) en meer akkurate diensrekenings (20%).

Veral vir die doel van hierdie artikel, is die uitspraak van adjunkminister Carrim van belang. Hy het dit in 'n toespraak op 6 Oktober 2010 duidelik gestel dat gemeenskapsprotes teen swak dienslewering “reflect the failures of co-operative governance as a whole”. Hierdie uitspraak is beaam deur Dr Sebego, Hoof Uitvoerende Beampte in COGTA. Hy het dit gestel dat “failures in local government can be associated with failures in the intergovernmental system” (Delivery, Aug 2011, p. 21).

Mhone en Edigheji (2003:215) beskou dié enkele grootste uitdaging wat munisipaliteite in die gesig staar, as die gebrek aan kapasiteit om dienste te lewer. Veral plaaslike en distriksmunisipaliteite gaan gebuk onder 'n gebrek aan gespesialiseerde vaardighede in areas soos siviele ingenieurswese, stads- en streeksbeplanning asook watersuiweringsdienste. Twee faktore vererger die probleem verder: die hoë personeelomsetkoers en die praktyk van “kaderontplooiing”, waarby hooggeplaaste politieke figure vir hulle lojaliteit beloon word deur hulle in die belangrikste politieke en bestuursposte in munisipaliteite aan te stel (Davis 2010). Die gebrek aan ervaring onder munisipale bestuurders word vererger deur die hoë personeelomset in munisipaliteite se senior geledere. Ongeveer 32% van alle munisipale bestuurders beskik oor minder as vyf jaar ervaring in plaaslike regering (MDB, 2008:48).

Die *State of the Cities*-Verslag (SA Cities Network 2009), die 2009 Plaaslike Regering Omkeerstrategie (Turnaround Strategy) vir munisipaliteite (COGTA 2009), die staat van Plaaslike Regering in Suid-Afrika (COGTA 2009) sowel as die algemene verslag van die ouditeur-generaal oor die oudituitkomste van plaaslike regering, illustreer dat munisipaliteite al minder in staat is om dienste volgens verwagte standaarde te lewer. Hoë verwagtings is aan COGTA se Omkeerstrategie gestel om beduidende veranderinge en verbeterings tot dienslewering te maak. Nogtans is dit volgens 'n verslag deur die Nasionale Tesourie 'n “mislukking” wanneer aspekte van wanbestuur uitgewys word. Die verslag toon 'n groeiende tendens waar finansiële regulasies en die Wet op Munisipale Finansiële Bestuur (Wet 56 van 2003) nie nagekom word nie. “Wydverspreide onreëlmatighede bestaan in tenderprosesse, en ongemagtigde uitgawes is aangegaan van tot R9 miljard” (Beeld 10 Mei 2011). Die hoë persentasie gekwalifiseerde oudits van die ouditeur-generaal onder munisipaliteite wek ook ernstige kommer.

'n Verdere groot bron van kommer is die lae inkomstebasis van munisipaliteite en die algemene gebrek aan munisipale inkomste. Volgens Schutte (In Lubbe & Rossouw, 2008:24) is daar steeds ernstige finansiële uitdagings, ten spyte van die gekonsolideerde wetlike raamwerk vir munisipale inkomste soos dit uit die volgende wette voortspruit: die Grondwet (Hoofstuk 7), die Interregerings-Fiskale Verhoudingswet (Wet 97 van 1997), die Voorkeur Verkryingsbeleid Raamwerk (Wet 5 van 2000), die Wet op Munisipale Finansiële Bestuur (Wet 56 van 2003; Hoofstuk 13), die Wet op Munisipale Eiendomsbelasting (Wet 6 van 2004) en verskeie ander vorms van wetgewing wat op plaaslike regering van toepassing is. Die onaanvaarbaar hoë voorkoms van munisipaliteite se uitstaande debiteure lê waarskynlik ten grondslag aan die meeste van die munisipale uitdagings en probleme wat hierbo geskets is.

Daar heers onder inwoners 'n voortgesette kultuur van niebetaling vir dienste. Munisipale skuld is in 2011 op sowat R30 miljard geraam. Ten spyte van die Masakhane-veldtog wat in 1997

van stapel gestuur is om 'n kultuur van betaling te vestig, betaal miljoene inwoners steeds nie vir enige dienste nie. Parnell et al. (2002:105) stel dit dat veral twee verdere faktore tot 'n gebrek aan betaling bydra. Dit is veral die hoë vlak van werkloosheid en die feit dat armoede sistemies geraak het (ongeveer 14 miljoen mense leef tans op minder as R2 000 per maand). Die “Quarterly Labour Force Survey”, wat in Augustus 2011 deur Statistieke Suid-Afrika vrygestel is, dui aan dat die Noordwesprovinsie Suid-Afrika se swakste presterende provinsie is met die grootste toename in werkloosheid (27,3%). Maqhina (2005:3) waarsku dat die regering se beleid om sekere basiese dienste gratis te verskaf, ook tot korrupsie en ander praktiese probleme lei wat die betaling van dienste betref.

In die volgende afdeling word aspekte van die kernproblematiek rakende munisipale dienslewering en interowerheidsamewerking en -ondersteuning (of die gebrek daaraan) onder die soeklig geplaas.

## **6. SAMEWERKENDE REGERING EN MUNISIPALE ONDERSTEUNING VIR DIE VERBETERING VAN DIENSLEWERING**

Met die mikpunt om ondersteuning aan munisipaliteite te verbeter, het die Suid-Afrikaanse Vereniging vir Plaaslike Regering (SALGA) in Mei 2010 begin aandring op 'n duideliker afbakening van funksies en bevoegdhede tussen die onderskeie sferes van regering. Hierdie vereniging vat die problematiese rakende die huidige situasie soos volg saam: “... everyone is responsible for everything and no one is accountable for anything” (Delivery, Mei 2010, p.10). Prestasietaakoooreenkomste tussen die minister van Samewerkende Regering, die provinsiale ministers en uitvoerende burgemeesters kan daadwerklik bydra om verantwoordelikhede en aanspreeklikhede duidelik uit te klaar.

In terme van Artikels 154 (1) en 155 (6 & 7) van die Grondwet is provinsiale toesig, monitering en ondersteuning van plaaslike regering 'n grondwetlike verpligting. Verder, as laaste uitweg, kan provinsies ingryp by 'n munisipaliteit binne hulle jurisdiksie (Artikel 139 van die Grondwet). Die mees algemene redes vir Artikel 139-intervensies val in drie breë kategorieë uiteen: (a) swak regering, wat politieke binnegevegte, konflik en swak menslike hulpbronbestuur kan insluit; (b) finansiële kwessies, wat onvoldoende invordering van inkomste, oneffektiewe finansiële stelsels, bedrog en misbruik van munisipale bates kan insluit en (c) kwessies oor dienslewering en veral dié wat betrekking het op die oortreding van Artikels 152 en 153 van die Grondwet wat verpligtings van munisipaliteite oor dienslewering uiteensit. Met meer as 30 munisipaliteite wat reeds 'n provinsiale intervensie ervaar het, is dit egter duidelik dat hierdie meganisme nie voldoende is om dienslewering te verbeter nie. Die kritieke kwessie is hoe die nodige ondersteuning aan munisipaliteite gebied kan word voordat dit noodsaaklik word om in te gryp. Provinsies behoort vroeë waarskuwingstelsels te ontwikkel om hulle moniteringsrol te versterk. Daar behoort ook 'n voldoende nasorgfase ná 'n provinsiale intervensie te wees om seker te maak dat munisipaliteite wel hulle kapasiteit van dienslewering verbeter het. Die Monitering, Ondersteuning en Intervensie Wetsontwerp wat later in die parlement ter tafel gelê word, behoort 'n wesenlike bydrae te lewer om munisipale dienslewering te versnel. Die Wetsontwerp spreek veral Afdeling 139 van die Grondwet aan om 'n eenvormige raamwerk daar te stel wat provinsiale ingryping in munisipaliteite kan rig. Tans wag provinsies meestal totdat munisipaliteite op die rand van ineenstorting is voordat daar ingegryp word.

'n Verdere aspek verdien aandag in die stelsel van samewerkende regering om munisipale dienslewering te fasiliteer. Dit is die vraag in watter mate plaaslike regering aan interowerheidsverhoudinge deelneem. Tans word deelname van plaaslike regering in die nasionale en provinsiale

intersfeermeganismes eerder as ad hoc in plaas van sistematies getipeer. Plaaslike regering word al minder in beplanning- en belyningsprosesse verteenwoordig. Deelname behoort dus geïnstitusioneel te word om belyning tussen nasionale prioriteite, provinsiale groei-strategieë en munisipale geïntegreerde planne makliker te kan fasiliteer (COGTA 2008:122).

Veral provinsiale sektordepartemente sal meer nougeset met munisipaliteite moet saamwerk om die toedeling van hulpbronne volgens kernprogramme te rig. 'n Meer geïntegreerde model vir dienslewering is nodig om die fragmentering wat tans die stelsel kenmerk te oorkom. Provinsiale departemente ontwerp te dikwels programme wat nie die eiesoortigheid van omstandighede in verskillende munisipaliteite in ag neem nie. 'n "One-size-fits-all"-benadering is nie haalbaar in Suid-Afrika wat deur hoogs heterogene omstandighede gekenmerk word nie. Dit gebeur ook te dikwels dat nasionale en provinsiale departemente diensleweringprojekte, wat reeds as prioriteite in hulle geïntegreerde ontwikkelingsplanne opgeneem is, in munisipaliteite loods (Cloete 2008:100-101). Dit lei tot duplisering, vermorsing van hulpbronne en veroorsaak dat burgers verder vertroue in die regering verloor. In die geval van die Capricorn Distriksmunisipaliteit byvoorbeeld, het sowel die provinsiale Departement van Plaaslike Regering en Behuising as die munisipaliteit gelyktydig 'n sanitasieprojek van stapel gestuur. Dit het meegebring dat twee toilette in een huishouding opgerig is (COGTA 2008:123).

Daarby moet in gedagte gehou word dat die Mediumtermyn Spanderingsraamwerk se doel onder andere is om begrotingsiklusse tussen die onderskeie sfere te belyn. Tog wys die praktyk dat daar nie voldoende sinchronisering tussen veral munisipale begrotingsprosesse en provinsiale en nasionale beplanningsiklusse geskied nie (COGTA 2008:130).

## **7. SAMEWERKENDE REGERINGSVERANDERLIKES WAT OP DIE TOEKOMS VAN MUNISIPALE DIENSLEWERING KAN INSPEEL**

Daar is heel waarskynlik 'n veelheid veranderlikes wat daardwerklik op die toekoms van munisipaliteite kan inspeel. 'n Volledige uiteensetting van hierdie veranderlikes is uiteraard nie moontlik binne die bestek van hierdie artikel nie. Daarom word slegs kortliks oor enkele aspekte hiervan besin.

### **7.1 Enkele nasionale verkiesing**

President Zuma het in sy staatsrede van Junie 2011 die moontlikheid van 'n enkele nasionale verkiesing geopper. Hy het as redes vir die ondersoek na 'n enkele verkiesing aangevoer dat dit –

- een finansiële jaar en 'n belynde begrotingsraamwerk sal meebring;
- 'n enkele staatsdiens sal bevorder;
- 'n gemeenskaplike vyf-jaar-beplanning op mediumtermyn sal fasiliteer;
- belynde menslike hulpbronbestuur (diensvoorwaardes, salarisskale, ens.) sal help teweegbring.

Die vraag kan egter gevra word: Hoe indringend kan 'n enkele verkiesing munisipale outonomie, beplanning, begroting en aanspreeklikheid nadelig beïnvloed? Die verdieping van plaaslike demokrasie kan nadelig geraak word. Dit is só aangesien munisipale verkiesings se sentrale fokus behoort te wees om plaaslike politieke verteenwoordigers te verkies en om hulle verantwoordelik te hou vir sekere prestasies wat met dienslewering gepaardgaan. Sikhakhane (2011:11) betoog oortuigend in dié verband dat 'n nasionale verkiesing met die demokrasie se plaaslike aard

verstrengel kan raak. Dit kan veroorsaak dat nasionale partypolitieke kwessies hoogty vier en plaaslike demokrasie sodoende afgewater word. Só 'n situasie sal ook meebring dat die Munisipale Strukture Wet (Wet 117 van 1998), die Munisipale Stelselwet (Wet 32 van 2000), en die Munisipale Verkiesingswet (Wet 27 van 2000) aangepas moet word.

## 7.2 'n Enkele Staatsdiens

Die oogmerke van die “Public Administration Management”-Wetsontwerp, 2008, is om 'n enkele staatsdiens te vestig. Die doel daarvan sou wees om voorsiening te maak vir die organisasie, bestuur, funksionering en hantering van personeelverwante sake in die drie sferes van regering as eenheid. Sodoende behoort doeltreffende samewerkende regering gefasiliteer te kan word. Die feit dat munisipale amptenare se diensvoorwaardes en salarisskale nasionaal onder die Staatsdienswet gerig sal word, kan verreikende gevolge vir die outonomie van munisipaliteite inhou.

## 7.3 Hoofstroom politieke denke

Tydens die African National Congress (ANC) se Provinsiale en Plaaslike Regering Indaba, wat op 2–4 Desember 2010 gehou is, is die toekoms van provinsiale en plaaslike regering op die agenda geplaas. 'n Aantal opsies is geïdentifiseer wat die toekoms van die munisipaliteite ingrypend kan verander.

Uit die Indaba se verrigtings (ANC 2011) blyk dit dat die afskaffing van provinsies en distriksmunisipaliteite voor die deur lê. Dit kan lei tot wysigings aan die Grondwet, nuwe afbakenings van munisipale grense en nuwe funksies en rolle vir munisipaliteite. Daarby kan dit ook belangrike politieke gevolge inhou. Dit sou byvoorbeeld kon meebring dat die Demokratiese Alliansie in die Wes-Kaap hulle meerderheidstem verloor sou die grense verander word.

## 7.4 Verbruikersbeskermingswet 68 van 2008

Die Verbruikersbeskermingswet is in 2009 gepromulgeer. Hierdie Wet kan beduidende implikasies vir munisipale dienslewering inhou. Ingevolge die Wet kan sogenaamde “high-capacity” munisipaliteite deur hulle “kliënte” by die Verbruikersraad aangekla word in die geval van swak dienslewering. Munisipaliteite kan dus blootgestel word aan wesenlike risiko's van regspraak, indien daar nie voldoende kapasiteit vir dienste geskep word nie. Dit versterk die noodsaaklikheid vir sterk samewerkende regering om hierdie kapasiteit in munisipaliteite te vestig.

## 8. SAMEVATTING

Hierdie artikel het die fokus geplaas op die problematiek van munisipale dienslewering binne die konteks van samewerkende regering. Die algemene oogmerk van die artikel was om 'n ontleding te doen van die argitektuur van die stelsel van samewerkende regering. Daardeur is gepoog om die posisie toe te lig wat munisipaliteite in hierdie samewerkende verhouding behoort te vervul. Daar is bevind dat bepaalde kwessies die provinsiale en nasionale regering se ondersteuning aan munisipaliteite nadelig raak. Daar is verder betoog dat munisipaliteite in 'n sosiale kontrakverhouding met gemeenskappe staan en dat dit die vlak van regering is wat burgers direk beleef. Daarom behoort daadwerklike pogings aangewend te word om belynings- en ondersteuningsfunksies binne 'n stelsel van samewerkende regering aan te spreek. Verder is kortliks bepaalde veranderlikes geopper wat die toekoms van munisipaliteite kan beïnvloed.



## BIBLIOGRAFIE

- Agrawal, A. & Ribot, J.C. 1999. Accountability in decentralization: A framework with South Asian and African cases. *Journal of Developing Areas*, 35(1):473-522.
- Ahmed, A.E. & Mbwambo, J.S. 2004. *Does decentralization have a positive impact on the use of natural resources?* University of Bonn: Center for Development Research.
- Ahmad, J., Devarajan, S., Khemani, S. & Shah, S. 2005. Decentralization and Service Delivery. Policy research working paper No. WPS 3603. Vol. 1. World Bank.
- Bull, H. 1981. *The Anarchical Society*. Hong Kong: Macmillan.
- Carrim, Y. 2011. Does Local Government have the capacity to meet its objects as outlined by the Constitution? Deputy Minister of Local Government briefing on Local Government. Briefing held on 16 May 2011, Pretoria.
- Cloete, F. 2008. Service delivery: Conceptual and practical issues and challenges. In De Villiers, B. (red.) 2008. *Review of Provinces and Local Governments in South Africa: Constitutional Foundations and Practice*. Occasional Papers: Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung, pp.93-106.
- Department of Cooperative Government and Traditional Affairs (COGTA). 2008. IGR working together for development: An intergovernmental perspective. A series of six case studies. Pretoria: GTZ.
- De Ryhove, S. 2011. 58% of metropolitan residents unhappy with service delivery. *Service Delivery*. 12 May.
- De Villiers, B. 1994. Intergovernmental relations: The duty to co-operate: A German perspective. *South African Public Law*, 9(1):430.
- De Villiers, B. (red.) 2008. *Review of Provinces and Local Governments in South Africa: Constitutional Foundations and Practice*. Occasional Papers. Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Faulks, K. 2000. Classical Theories of the State and Civil Society. *Political Sociology: A Critical Introduction*. New York: NYU Press.
- Fox, W. & Meyer, I.H. 1995. *Public Administration Dictionary*. Kenwyn: Juta.
- Goldsmith, S. 1997. *The Twenty-first Century City: Resurrecting Urban America*. Washington DC: Regnery Publishing.
- Hall, J.A. 1994. *The State: Critical Concepts*. London: Taylor & Francis.
- Hattingh, J.J. 1998. *Governmental Relations: A South African Perspective*. Pretoria: University of South Africa Press.
- Jessop, B. 2009. Redesigning the State, reorienting State power, and rethinking the State. In Leicht, Kevin T. & Jenkins, J. Craig. *Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective*. London: Springer, pp. 41-62.
- Litvack, J., Ahmad, J. & Bird, R. 1998. *Rethinking decentralization in developing countries. The International Bank for Reconstruction and Development*. Sector Studies Series. Washington, DC: The World Bank.
- Lubbe, D. & Rossouw, C. 2008. Debt of local authorities in South Africa: Accounting realities leading to ethical, social and political predicaments. *African Journal of Business Ethics*, 3(1):19-27.
- Malan, L. 2005. Intergovernmental relations and co-operative government in South Africa: The ten-year review. *Politeia*, 24(2):226-243.
- Maqhina, M. 2005. Ratepayers owe close to R1 bn to four councils. *Daily Dispatch*, 22 February 2005. p. 3.
- Maré, A. 2010. Municipal protests: Service delivery as the principal axis of discontent? *Foundation for Contemporary Research*. [Online]. Available from: <http://www.fcr.org.za/contemporaryissues/Municipal%20service%20related%20protests.doc/view> [Accessed: 10 Aug 2011].
- McKenzie, K. 2010. Talking to Sicelo Shiceka. *Delivery: The Magazine for Local Government*. March-May 2010:12-15.
- Mentzel, C. & Fick, J. 1996. Transformation perspectives on policy management: Dynamics of intergovernmental relations with specific reference to the Eastern Cape. *Africanus*, 26(2).
- Mhone, G. & Edigheji, O. 2003. *Governance in the New South Africa: The Challenges of Globalisation*. Cape Town: UCT Press.
- Parnell, S., Pieterse, E., Swilling, M. & Wooldridge, D. (eds). 2002. *Democratising Local Government: The South African Experiment*. Cape Town: UCT Press.
- Roux, N.L., Brynard, P.A., Botes, P.S. & Fourie, D.J. 1997. *Critical Issues in Public Management and Administration in South Africa*. Pretoria: Kagiso Tertiary.
- Sikhakhane, J. 2011. 'Single election' talk shot down. *Cape Times*. 8 Sept 2011, p. 11.

- Skinner, Q. 1989. The State. In Ball, T., Farr, J. & Hanson, R.L. *Political Innovation and Conceptual Change*. London: Cambridge University Press, pp. 90-131.
- South Africa (Republic). The Constitution of the Republic of South Africa Act 108 of 1996. Pretoria: Government Printer.
- South Africa (Republic). Local Government: Municipal Structures Act 117 of 1998. Pretoria: Government Printer.
- South Africa (Republic). Local Government: Municipal Systems Act 32 of 2000. Pretoria: Government Printer.
- Thornhill, C. 2011. Intergovernmental relations: Promoting co-operative governance. Paper presented at the 4th International Conference on Leadership, Governance and Policy in the Public Sector held on 17-18 February 2011, Pretoria.
- Vincent, A. 1992. Conceptions of the State. In Paynter, J. (ed.) *Encyclopedia of Government and Politics*. London: Psychology Press, pp. 43-55.
- Whittle, C. 1995. The development of the underlying tenets of the social contract theory – from the ancient world to the Counter-Reformation. *Politeia. Journal for the Political Sciences*, 14(1):5-26.