

**FINANSIËLE BEHEER EN  
VERANTWOORDING BY PLAASLIKE  
OWERHEDE IN  
SUID-AFRIKA**

**LAETITIA HENDRINA LAUBSCHER**

Proefskrif voorgelê om te voldoen aan die vereistes vir die graad Ph.D. in

Openbare Bestuur

in die

Fakulteit Ekonomiese- en Bestuurswetenskappe

(Departement Openbare Bestuur)

aan die

Universiteit van die Vrystaat

Promotor (Ekstern)      Prof. F.P. van Straaten

Mede-Promotor (Intern)      Prof. H.J. Kroukamp

November 2007

**Datum: 30 November 2007**

Ek, die ondergetekende, verklaar dat die proefskrif wat hierby vir die graad Ph.D. in Openbare Bestuur aan die Universiteit van die Vrystaat deur my ingedien word, my selfstandige werk is en nie voorheen deur my vir 'n graad by 'n ander universiteit/fakulteit ingedien is nie. Ek doen voorts afstand van die outeursreg in die proefskrif ten gunste van die Universiteit van die Vrystaat.

.....  
**LAETITIA HENDRINA LAUBSCHER**  
**STUDENTENOMMER: 1988392120**

## DANKBETUIGINGS

Aan my Hemelse Vader aan wie al die lof en eer toekom vir die krag, insig en deursettingsvermoë wat Hy aan my gegee het om hierdie studie te kon onderneem en te voltooi.

Graag wil ek ook my opregte dank en hoë waardering betuig teenoor:

- my promotor, prof. F.P. van Straaten, onder wie se bekwame leiding ek hierdie studie kon voltooi. Gedurende die 19 jaar wat ek vir prof. van Straaten ken, het ek waardevolle lewenslesse van onskatbare waarde, by hom geleer. Sy volgehoue werkywer, entoesiasme, kennis en insig was nog altyd vir my 'n bron van inspirasie;
- my mede-promotor, prof. H.J. Kroukamp vir sy gewaardeerde bydraes;
- my man, Kobus en kinders, Laentia en Jannco, vir hulle voortdurende liefde, begrip, hulp, verdraagsaamheid en ondersteuning met my studie. Hulle aanmoediging te midde van vele opofferings was vir my van onskatbare waarde;
- my ouers, familie, vriende en kollegas vir hulle bystand, belangstelling en aanmoediging;
- individue werksaam in die onderskeie owerheidsinstellings se welwillendheid om inligting tot my beskikking te stel; en
- verskeie ander persone wie se name nie genoem word nie, maar wat op een of ander wyse tot hierdie navorsing bygedra het.

Geldelike bystand gelever deur die “National Research Foundation” (NRF) vir hierdie navorsing word hiermee erken. Menings uitgespreek en gevolgtrekkings wat gemaak is, is die van die outeur, en impliseer nie noodwendig die siening van die “National Research Foundation” nie.

---

# INHOUDSOPGAWE

---

## HOOFSTUK 1: INLEIDING

1.1	INLEIDING	1
1.2	DOELSTELLINGS	6
1.3	NAVORSINGSMETODOLOGIE	9
1.4	VRAAGSTUKKE	10
1.5	BESTEK	10

---

## HOOFSTUK 2: TEORETIESE VERKLARING VAN FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE

---

2.1	INLEIDING	15
2.2	VERKLARING VAN FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE	17
2.2.1	Eksterne finansiële beheer	19
2.2.2	Interne finansiële beheer	21
2.2.3	Verantwoordingdoening	23
2.2.4	Aanspreeklikheid	27
2.3	SAMEVATTING	31

---

## **HOOFSTUK 3:      BETEKENIS      VAN      FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE**

---

3.1	INLEIDING	34
3.2	BETEKENIS VAN FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING IN DIE PRAKTYK	35
3.2.1	Om verantwoording te doen hoe gemeenskapsnorme en –waardes in ‘n gemeenskap gehandhaaf word	41
3.2.2	Verantwoording vir die eerbiediging van die demokratiese vereistes van ‘n gemeenskap	42
3.2.3	Verantwoording oor die doeltreffendheid van goedgekeurde programme	43
3.2.4	Verantwoording om redelikheid en billikheid van munisipale programme te bepaal en te handhaaf	45
3.3	DOEL VAN FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE	46
3.3.1	Om verantwoording te doen oor die invordering, bewaring en besteding van geld	46
3.3.2	Om aan reëlmatigheidsvereistes te voldoen	47
3.3.3	Om die rekeningkundige korrektheid en die doeltreffendheid van finansiële transaksies te verseker	49
3.3.4	Om die oppergesag van ‘n munisipale raad af te dwing	51
3.3.5	Om ongemagtigde uitgawes te besnoei en te voorkom	52
3.3.6	Om rekenskapgewing aan die kiesers te bewerkstellig	54
3.3.7	Om ‘n munisipale raad in staat te stel om te bepaal of raadsbeleid nog die algemene welsyn van ingesetenes nastreef	56

3.3.8	Om aan statutêre vereistes te voldoen	56
3.3.9	Om finansiële programme te orden en te koördineer	58
3.3.10	Om bestaande organisatoriese reëlins vir doelwit- bereiking te evalueer	60
3.4	FAKTORE WAT DIE UITOEFENING VAN EFFEK- TIEWE EN DOELTREFFENDE FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE BELEMMER	61
3.5	FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING IN DIE PRAKTYK IN DIE REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA	63
3.5.1	Finansiële beheerfunksie van 'n munisipale raad	64
3.5.2	Finansiële beheerfunksie van 'n uitvoerende- of burgemeesterskomitee	71
3.5.3	Finansiële beheerfunksie van 'n uitvoerende burgemeester	77
3.5.4	Finansiële beheerfunksie van 'n munisipale bestuurder	81
3.5.5	Finansiële beheerfunksie van 'n hooffinansiële beampte	90
3.5.6	Finansiële beheerfunksie van hoofde van departemente/afdelings van 'n munisipaliteit	98
3.5.7	Finansiële beheerfunksie van departementele finansiële beamptes	101
3.6	SAMEVATTING	101

---

## **HOOFSTUK 4: INTERNE FINANSIËLE KONTROLEMAATREËLS VIR BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE**

---

4.1	INLEIDING	105
4.2	KONTROLEMAATREËLS VIR INTERNE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE	106
4.2.1	Beheer deur die finansiële departement/afdeling	109
4.2.2	Beheer deur middel van die munisipale begroting	111
4.2.3	Finansiële verslaggewing	115
4.2.4	Inspeksies	117
4.2.5	Finansiële regulasies en prosedurehandleidings	118
4.2.6	Interne ouditering	119
4.2.7	Voorskriftelike bepalings by die aankoop en hantering van voorrade en materiaal	130
4.2.8	Kosteberekeninge en –vergelykings	137
4.2.9	Etiese gedragskodes	139
4.3	SAMEVATTING	145

---

## **HOOFSTUK 5: EKSTERNE FINANSIËLE KONTROLEMAATREËLS VIR BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE**

---

5.1	INLEIDING	148
5.2	KONTROLEMAATREËLS VIR EKSTERNE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE	149
5.2.1	Vorbereiding en goedkeuring van die munisipale begroting	150
5.2.2	Verpligte boekhouding	156
5.2.3	Beheer oor lenings	157
5.2.4	Beheer oor besteding	161
5.2.5	Beheer oor inkomste	162
5.2.6	Beheer oor kontrakte en aankope van voorrade	164
5.2.7	Beheer oor onroerende eiendom	168
5.2.8	Verpligte eksterne ouditering	171
5.2.9	Ondersoeke deur die hoër owerhede (kontrolerende owerhede)	180
5.2.10	Beheer deur die Nasionale Tesourie	186
5.2.11	Beheer deur die Openbare Beskermer	189
5.2.12	Beheer deur die Provinsiale Komitee oor Openbare Rekeninge (PROKOR)	193
5.2.13	Beheer deur middel van verklikking ("whistleblowing")	197
5.3	SAMEVATTING	199



---

## **HOOFSTUK 6: VRAAGSTUKKE BY FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE**

---

6.1	INLEIDING	202
6.2	HUIDIGE FINANSIËLE STAND VAN SAKE BY MUNISIPALITEITE IN DIE REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA	204
6.3	VRAAGSTUKKE BY FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE	216
6.3.1	Gebrek aan kundigheid in plaaslike regering	216
6.3.2	Finansiële wanbestuur	222
6.3.3	Onvermoë om agterstallige skulde in te vorder	230
6.3.4	Buitensporige salarisse en voordele	245
6.3.5	Devolusie van gesag	252
6.3.6	Afbakening van munisipaliteite in 2000	257
6.3.7	Afwesigheid van 'n politieke wil	259
6.3.8	Lae rekeningkundige standarde	260
6.3.9	Omvangryke korrupsie	266
6.3.10	Finansiële beperkings	278
6.4	SAMEVATTING	280

---

**HOOFSTUK 7: AANBEVELINGS VIR DIE  
UITOEFENING VAN EFFEKTIEWE  
EN DOELTREFFENDE FINANSIËLE  
BEHEER EN VERANTWOORDING  
BY MUNISIPALITEITE**

---

7.1	INLEIDING	284
7.2	AANBEVELINGS VIR DIE UITOEFENING VAN EFFEKTIEWE EN DOELTREFFENDE FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE	286
7.2.1	Bevordering van gemeenskapsbetrokkenheid in munisipale finansiële bestuur	286
7.2.2	Relevante opleidingsprogramme om munisipale raadslede en amptenare vaardig te maak in die teorie en praktyk van munisipale finansiële bestuur	307
7.2.3	Daarstelling van behoorlike rekeningkundige standaarde en –stelsels vir die meting van uitvoeringsprogramme	318
7.2.4	Omvattender verslagdoening aan die ingesetenes oor finansiële ongerymdhede en –aangeleenthede	324
7.2.5	Afdwing van finansiële dissipline	330
7.2.6	Definitiewe skeiding tussen politieke- en administratiewe leierskap in plaaslike regering	335
7.2.7	Aanstelling van finansiële- en ander kundiges by munisipaliteite	343
7.2.8	Aanstelling van Munisipale Openbare Rekeninge Komitees (MORK) by munisipaliteite	351

7.2.9	Bewerkstelling van groter vertroue in 'n munisipale raad	355
7.3	SAMEVATTING	363

---

## **HOOFSTUK 8: SLOTBESKOUIING**

---

8.1	SLOTBESKOUIING	369
-----	----------------	-----

---

<b>BIBLIOGRAFIE</b>	<b>374</b>
---------------------	------------

---

<b>OPSOMMING</b>	<b>417</b>
------------------	------------

---

<b>ABSTRACT</b>	<b>420</b>
-----------------	------------

---

# HOOFSTUK 1: INLEIDING

## 1.1 INLEIDING

Soos 'n individu geld benodig om aan die lewe te bly, is 'n munisipaliteit ook van geld afhanklik om sy werksaamhede voort te sit. 'n Munisipaliteit benodig geld om goedere en dienste aan sy ingesetenes te kan lewer, sy personeellede te kan vergoed vir hulle dienste en om materiaal/toerusting aan te koop wat benodig word om goedere en dienste aan die ingesetenes te kan lewer.

Voordat uitgawes egter aangegaan kan word, moet inkomste verkry word. Die verkryging en die besteding van geld deur munisipaliteite maak 'n enorme en komplekse deel van hulle werksaamhede uit. Van elke transaksie waarby geld betrokke is, moet steeds in die openbaar verantwoording gedoen kan word. Daarom is dit onontbeerlik dat die finansies van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika volgens streng voorskrifte behartig moet word. Derhalwe moet effektiewe en doeltreffende finansiële kontrolemaatreëls deur die hoër owerhede, te wete die nasionale- en provinsiale owerhede, asook deur munisipaliteite self geïmplementeer en toegepas word om die invordering, bewaring en besteding van openbare fondse te kan verantwoord. Verantwoording verwys na 'n persoonlike verpligting of verantwoordbaarheid van munisipale raadslede en amptenare om verslag te kan doen oor die kwantiteit en kwaliteit van hulle handeling, asook van besluite in die uitvoering van hulle werksaamhede. Openbare verantwoording sou derhalwe impliseer dat die wetgewende instelling rekenskap eis van die uitvoerende instellings oor die doeltreffende en effektiewe aanwending van openbare fondse ten einde voorafbepaalde doelwitte te kan bereik. Ingevolge artikel 195 van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996)** word openbare verantwoording as een van die demokratiese beginsels wat deur die regering nagestreef moet word, beklemtoon. Openbare verantwoording bemagtig die ingesetenes om verantwoordbare en

voortreflike munisipale regering van hulle munisipale rade te eis. Openbare verantwoording kan as 'n voorvereiste vir die effektiewe en doeltreffende lewering van munisipale goedere en dienste beskou word.

Munisipale raadslede is as individue en gesamentlik as lede van die wetgewende gesag (munisipale raad) op plaaslike regeringsvlak regstreeks verantwoording aan die ingesetenes verskuldig en word deur die ingesetenes aanspreeklik gehou vir die invordering, bewaring en veral die effektiewe en doeltreffende besteding van openbare geld. Die wetgewende gesag is derhalwe direk vir die beheer oor die invordering, bewaring en besteding van openbare geld aan die ingesetenes verantwoordelik en bly in die finale instansie vir enige finansiële wanadministrasie aanspreeklik, selfs wanneer die uitvoerende gesag moontlik die oorsaak van hierdie wanadministrasie blyk te wees. Die uitdaging is derhalwe daarin geleë dat die wetgewende gesag op so 'n wyse beheer oor die uitvoerende gesag sal uitoefen dat hy te alle tye in staat sal wees om in die openbaar verantwoording te kan doen van die menigvuldige handeling van die uitvoerende gesag.

Voortreflike finansiële bestuur berus volkome op voortreflike kontrolemaatreëls en derhalwe word daar op plaaslike regeringsvlak gebruik gemaak van interne- en eksterne kontrolemaatreëls om verantwoording af te dwing. In die Republiek van Suid-Afrika is finansiële beheer by munisipaliteite daarop gemik om:

- (i) eksterne finansiële kontrole uit te oefen wat neerkom op die uitvoering van die voorskrifte wat deur die nasionale- en provinsiale owerhede (hoër owerhede) bepaal is en ten doel het om verantwoording te bewerkstellig; en
- (ii) interne finansiële kontrole wat deur die leidinggewende funksionaris(se) uitgeoefen word om onder meer die leidinggewende funksionaris(se) in staat te stel om verantwoording aan 'n munisipale raad te kan doen.

Eksterne finansiële kontrolemaatreëls wat deur die hoër owerhede benut kan word om verantwoordbare munisipale regering in die Republiek van Suid-Afrika af te dwing en te bevorder is onder meer, beheer deur die Nasionale Tesourie, die Ouditeur-generaal, die Staande Komitee oor Openbare Rekeninge (SKOOR), Provinsiale Komitees oor Openbare Rekeninge (PROKOR), die Openbare Beskermer en Spesiale Ondersoekeenhede.

Interne finansiële kontrolemaatreëls wat deur munisipaliteite benut kan word om aanspreeklikheid en verantwoording af te dwing, is onder meer interne ouditering, die munisipale begroting, finansiële regulasies en prosedurehandleidings, finansiële verslaggewing, inspeksies en instruksies en –regulasies uitgevaardig deur die hooffinansiële beampte. Die ingesetenes van munisipaliteite kan byvoorbeeld deur middel van die Openbare Beskermer, munisipale raadslede en amptenare aan ondersoek laat onderwerp indien finansiële wanbestuur vermoed word.

Verskeie vraagstukke bemoeilik egter tans die effektiewe en doeltreffende toepassing van finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika. Hierdie vraagstukke sluit onder meer 'n gebrek aan kundigheid, finansiële wanbestuur, onvermoë om agterstallige skulde in te vorder, omvangryke korrupsie en buitensporige salarisse en bonusse van munisipale raadslede en amptenare in. Om hierdie vraagstukke te kan oorbrug, is dit noodsaaklik om as basiese vertrekpunt bepaalde etiese norme en waardes daar te stel. Etiek hou verband met die beoordeling van bepaalde vorme van menslike gedrag of besluite om te bepaal of dit wat onderneem word of wil word, reg of verkeerd, goed of sleg, aanvaarbaar of onaanvaarbaar vir die ingesetenes sal wees. Etiese gedrag en die vasklewing aan waardes kan munisipale raadslede en amptenare ontmoedig om by korrupte aktiwiteite by munisipaliteite betrokke te raak en om skuldiges te ontbloot.

Die effektiewe en doeltreffende toepassing van finansiële kontrolemaatreëls en die afdwinging van openbare verantwoording kan egter die voorvalle van korrupsie en finansiële wanbestuur by munisipaliteite aansienlik verminder.

Dit dien derhalwe as 'n waarborg vir voortreflike finansiële bestuur en kan sodoende bydra om die openbare belang te bevorder – die fundamentele doelwit van 'n demokratiese regering.

Ingevolge die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996)** word bepaal dat daar drie verskillende soorte munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika ingestel sal word, te wete:

- **Kategorie A (Metropolitaanse munisipaliteite)**

'n Metropolitaanse munisipaliteit dui op 'n munisipaliteit wat eksklusiewe munisipale uitvoerende- en wetgewende gesag in sy gebied het. Metropolitaanse munisipaliteite word aangetref in die ses grootste stede in die Republiek van Suid-Afrika, te wete Johannesburg, Pretoria, Ekurhuleni (Oos-Rand), Kaapstad, Ethekwini (Durban) en Nelson Mandela (Port Elizabeth). Hierdie munisipaliteite moet in wyke verdeel word. Metropolitaanse munisipaliteite moet oor meer as 500 000 kiesers beskik en die munisipaliteit is verantwoordelik vir die koördinerende en die lewering van dienste aan die ingesetenes in die totale area. Die helfte van die munisipale raadslede van 'n metropolitaanse munisipaliteit word verkies volgens 'n stelsel van proporsionele verteenwoordiging. Die ander helfte word as wyksraadslede deur die ingesetenes in die afgebakende wyk, verkies.

- **Kategorie B (Plaaslike munisipaliteite)**

'n Plaaslike munisipaliteit dui op 'n munisipaliteit wat munisipale uitvoerende- en wetgewende gesag in sy gebied deel met 'n kategorie C-munisipaliteit binne wie se gebied hy val. Die areas wat buite die ses metropolitaanse munisipale areas val, word in plaaslike munisipaliteite verdeel. Daar is 'n totaal van 231 plaaslike munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika en elke munisipaliteit

word in wyke verdeel. Die ingesetenes in elke wyk word deur 'n wyksraadslid verteenwoordig. (Slegs persone wat in yl bevolkte areas woon, soos byvoorbeeld in natuurreserve, val nie onder plaaslike munisipaliteite nie. Hierdie areas word distriksbestuurareas genoem en val direk onder die distriksmunisipaliteit).

Die helfte van die munisipale raadslede van 'n plaaslike munisipaliteit word volgens 'n stelsel van proporsionele verteenwoordiging verkies. Die ander helfte word as wyksraadslede deur die ingesetenes in die afgebakende wyk verkies.

- **Kategorie C (Distriksmunisipaliteite)**

Distriksmunisipaliteite is daardie munisipaliteite wat oor munisipale uitvoerende- en wetgewende gesag beskik in 'n gebied wat meer as een munisipaliteit insluit. Distriksmunisipaliteite word gevorm deur 'n aantal plaaslike munisipaliteite wat binne een distrik val. Daar is gewoonlik tussen vier tot ses plaaslike munisipaliteite in 'n distriksmunisipaliteit. Sommige distriksmunisipaliteite sluit onder meer natuurreserve en ander yl bevolkte areas in en word 'n distriksbestuurarea genoem. Hierdie areas val direk onder die distriksraad en beskik nie oor 'n munisipale raad nie. Die distriksmunisipaliteit moet die ontwikkeling en lewering van dienste in die hele distrik koördineer en beskik oor sy eie administratiewe personeel.

'n Distriksraad bestaan uit twee soorte raadslede:

- **Verkose raadslede:** Hulle word tot die distriksraad volgens 'n stelsel van proporsionele verteenwoordiging verkies en verteenwoordig 40% van die distriksraadslede.
- **Raadslede wat plaaslike munisipaliteite in die area verteenwoordig:** Hier word verwys na munisipale raadslede van plaaslike munisipaliteite wat deur hulle munisipale raad



afgevaardig word om die raad op die distriksraad te verteenwoordig en verteenwoordig 60% van die distriksraadslede.

Metropolitaanse munisipaliteite is verantwoordelik vir die lewering van goedere en dienste aan die ingesetenes, sowel as die ontwikkeling van die betrokke metropolitaanse area. Plaaslike munisipaliteite deel egter hierdie verantwoordelikheid met distriksmunisipaliteite. Dit is veral die geval in verskeie plattelandse areas, waar distriksmunisipaliteite meer verantwoordelikhede moet aanvaar vir die lewering van goedere en dienste aan die ingesetenes en die ontwikkeling van die area.

Vir doeleindes van hierdie geskrif sal daar veral gefokus word op die rol van plaaslike munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika en hulle bydrae tot die bewerkstelling van effektiewe en doeltreffende finansiële beheer en verantwoording. Die verwysing na plaaslike owerhede in die titel van hierdie geskrif, sluit derhalwe plaaslike munisipaliteite in. Die verwysing na die Republiek van Suid-Afrika impliseer dat daar na Suid-Afrika in totaliteit verwys word.

In hierdie geskrif sou die verwysing na die manlike geslag dieselfde gewig dra as 'n vroulike persoon. Verwysing na slegs die manlike geslag word slegs gebruik om die lees van die geskrif te vergemaklik.

## **1.2 DOELSTELLINGS**

Dit is noodsaaklik om die aard en omvang van finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite ten einde effektiewe en doeltreffende munisipale regering en administrasie in die Republiek van Suid-Afrika te bewerkstellig, te ondersoek.

Koerantberigte wat bykans daagliks oor voorvalle van korrupsie by munisipaliteite verslag doen, toon onomwonde dat korrupsie en finansiële wanbestuur by munisipaliteite aan die toeneem is en beslis een van die

knellendste vraagstukke op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika verteenwoordig. Korrupsie kan as 'n kanker beskou word wat die (morele) kern van die land wegvreet. Ongelukkig is daar tans ook 'n nuwe tendens onder munisipale raadslede en amptenare te bespeur wat die "plundering" van die munisipale beursie as 'n byvoordeel beskou en nie as 'n misdaad nie.

Die dilemma is dat korrupsie se ontstaan nie noodwendig gevind word in die strewe na selfverryking nie, en ook nie noodwendig net vloei uit morele verval nie. Dit kan ook die dieper gevolg wees waar munisipale raadslede en amptenare onder "kruisdruk" verkeer. "Kruisdruk" impliseer enersyds dat lojaliteit vereis word teenoor die munisipaliteit waar hulle werksaam is en dat beleid volgens amptelike en wetlike voorskrifte uitgevoer moet word. Andersyds mag munisipale amptenare onder druk verkeer uit die geledere van die gemeenskappe waarvan hulle deel is om besondere voordele af te wentel na hulleself en/of familielede en vriende. Wanneer laasgenoemde plaasvind, en in die proses amptelike bepalings vebreek word, vind korrupsie plaas. Die algemene aanbeveling is dat sodanige "kruisdruk" en die meegaande versoeking vir korrupsie, teengewerk word deur spelreëls wat die "hande" van munisipaliteite versterk in die bekamping van korrupsie, soos byvoorbeeld, onder meer, die instelling van Munisipale Openbare Rekening Komitees (MORK's) wat aanspreeklikheidskwessies op plaaslike regeringsvlak daadwerklik kan aanspreek. Hoewel daar al baanbrekerswerk gedoen is in die bekamping van korrupsie by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika, moet daar nog heelwat gedoen word om die strewe na 'n korrupsievrye plaaslike regeringsvlak 'n realiteit te maak.

Die doelstellings van hierdie geskrif kan saaklik soos volg opgesom word, te wete:

- om finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite teoreties te verklaar;

- om die aard, omvang en betekenis van finansiële beheer en verantwoordings in die praktyk te ondersoek en te verklaar;
- om interne finansiële kontrolemaatreëls vir die bevordering van effektiewe en doeltreffende finansiële beheer en verantwoordings by munisipaliteite te identifiseer en te evalueer;
- om eksterne finansiële kontrolemaatreëls vir die bevordering van effektiewe en doeltreffende finansiële beheer en verantwoordings by munisipaliteite te identifiseer en te evalueer;
- om bepaalde vraagstukke wat tans die toepassing van effektiewe en doeltreffende finansiële beheer en verantwoordings by munisipaliteite kortwiek, te identifiseer en te ondersoek; en
- om moontlike aanbevelings te maak vir die toepassing van voortrefliker finansiële beheer en verantwoordings by munisipaliteite en om bepaalde vraagstukke uit die weg te probeer ruim.

Die ernstige finansiële vraagstukke waarmee munisipaliteite te kampe het en die gebrek aan finansiële dissipline lê die grondslag dat die primêre doel van hierdie navorsing is om 'n kritiese ondersoek na die toepassing van finansiële beheer en verantwoordings by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika te loods. Navorsing is derhalwe noodsaaklik om die vraagstuk van omvangryke korrupsie wat tans by munisipaliteite plaasvind ten spyte van finansiële kontrolemaatreëls wat deur hoër owerhede en munisipaliteite toegepas word, te probeer hokslaan. Die doelwit met die keuse van die onderwerp is om 'n bydrae te lewer tot groter bewusmaking van die noodsaaklikheid vir die toepassing van voortreflike finansiële beheer en verantwoordings ten einde effektiewe en doeltreffende goedere- en dienslewering by munisipaliteite te bewerkstellig en finansiële lewensvatbare en volhoubare munisipaliteite vir die toekoms daar te stel. Deeglike kennis van die rol en betekenis van finansiële beheer en verantwoordings, die maatreëls vir die bevordering van finansiële beheer en verantwoordings en die instansies/persone verantwoordelik vir die toepassing van finansiële beheer en verantwoordings by munisipaliteite word vereis.

### 1.3 NAVORSINGSMETODOLOGIE

Met die bestudering van die beskikbare literatuur oor die onderhawige onderwerp, is daar tot die gevolgtrekking gekom dat die praktiese inslag van die geskrif moontlik verhoog sou kon word indien die literatuur met die standpunte van praktisyns uit verskeie openbare instellings op nasionale-, provinsiale-, en munisipale owerheidsvlakke aangevul word. Hierdie standpunt is ingeneem omdat finansiële beheer en verantwoordings in die meeste geskrifte teoreties verklaar word en dat die geldigheid en toepaslikheid van hierdie teorieë in sommige gevalle nie te alle tye aan die vereistes van die praktyk getoets word nie. Die geskikste metode waarvolgens aanvullende inligting ingesamel kon word, was om geselekteerde openbare instellings en –amptenare vir die navorsing te betrek.

Tydens hierdie besoeke en telefoniese navrae is daar indringende samesprekings met openbare funksionariese, soos byvoorbeeld die Ouditeur-generaal in die Vrystaat, die voorsitter van die Provinsiale Openbare Rekening Komitee in die Vrystaat en die hoof van die handelsmisdaadeenheid in die Vrystaat gevoer. Op hierdie wyse kon die teoretiese beskouings en die praktiese situasies oor finansiële beheer en verantwoordings sinvol met mekaar in verband gebring word.

Geen spesifieke hoofstuk is oor die praktiese implikasies van finansiële beheer en verantwoordings geskryf nie. Daar is egter deurgaans gepoog om die teorie en praktyk van finansiële beheer en verantwoordings in die geskrif met mekaar te versoen. Voorbeelde is voorgehou waar moontlik en bestaande reëlins wat getref word om finansiële beheer en verantwoordings toe te pas en af te dwing, is geëvalueer. Verskeie onderhoude is met praktisyns gevoer om die praktiese waarde van die geskrif te verhoog.

Die teoretiese fundering van hierdie geskrif is gebaseer op inligting verkry uit boeke, tydskrifartikels, wette, referate, Staatskoerante, Dag- en Sondagkoerante, verslae en die Internet.

Vir die doeleindes van hierdie geskrif is daar hoofsaaklik op plaaslike munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika gefokus.

#### **1.4 VRAAGSTUKKE**

As gevolg van die ingewikkelde aard van finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite en die verskeidenheid faktore wat 'n invloed op hierdie bedrywigheid uitoefen, is dit verstaanbaar dat navorsing van hierdie aard nie sonder wesenlike vraagstukke gepaard gegaan het nie.

Die skryf van hierdie geskrif is in 'n mate bemoeilik omdat sommige openbare amptenare hulle nie vir onderhoude beskikbaar wou stel nie of as gevolg van werkdruk nie inligting beskikbaar kon stel nie. Antwoorde op e-posnavrae is nie te alle tye ontvang nie. Die uiteindelige reaksie van die onderskeie individue en instellings was egter bevredigend om genoegsame inligting te bekom en diegene wat nie op versoeke vir onderhoude of inligting gereageer het nie, het die eindresultaat van hierdie geskrif weinig beïnvloed.

#### **1.5 BESTEK**

Finansiële beheer en verantwoording is beslis een van die belangrikste faktore wat die sukses of mislukking van plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika kan bepaal. Wanneer nagelaat word om finansiële beheer en verantwoording op 'n geordende en doelgerigte grondslag by munisipaliteite te onderneem, kan dit lei tot grootskaalse finansiële wanbestuur en omvangryke korrupsie (soos dit blyk uit die navorsing wat vir hierdie geskrif onderneem is) wat weer negatiewe gevolge vir goedere- en dienslewering en die ontwikkeling van infrastruktuur kan inhou. Swak goedere- en dienslewering kan weer 'n negatiewe impak hê op die lewenskwaliteit van die ingesetenes van munisipaliteite.

Betekenisvolle veranderinge en verbeteringe is alreeds oor die afgelope 5 jaar in munisipale finansiële bestuur geïmplementeer om munisipaliteite in staat te stel om hulle administratiewe en finansiële vermoëns te versterk. Tog is

daar nog heelwat werk wat gedoen sal moet word om die lewensbelangrike aangeleentheid, te wete, finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite op 'n voortreflike grondslag te plaas.

Hoofstuk 1 dien as 'n inleidingshoofstuk waarin 'n mileusketsing van die onderwerp gegee, die doelstellings verklaar, vraagstukke met die studie geïdentifiseer en die bestek verklaar is.

In hoofstuk 2 word die teoretiese fundering van finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite verklaar, deur onder meer te let op die verskil tussen eksterne- en interne finansiële beheer en wat dit behels. Met die ontleding van die literatuur is voorts gepoog om bepaalde kernbegrippe, soos openbare verantwoordingdoening en aanspreeklikheid, in konteks met finansiële beheer, te verklaar.

Politiese (munisipale raadslede, uitvoerende burgemeesters en lede van die uitvoerende- of burgemeesterskomitees) en administratiewe funksionariese (munisipale bestuurders, hooffinansiële beamptes, departments-/afdelingshoofde en amptenare van munisipaliteite) is uit die aard van hulle bedrywighede voortdurend besig om funksies uit te voer wat 'n direkte invloed op die lewensgehalte van die inwoners van dorpe en stede uitoefen. Hierdie invloed is vir die inwoners van dorpe en stede van besondere belang aangesien hulle daaruit kan bepaal of die beleidrigtings van munisipale rade aan hul verwagtinge, al dan nie, voldoen. Wanneer die beleidrigtings van 'n munisipale raad egter nie vir die inwoners van dorpe en stede aanvaarbaar is nie, of wanneer daar in die oë van die publiek onreëlmatighede betreffende die bestuur van 'n dorp of stad bestaan, tree aangeleenthede soos beheer, verantwoording en aanspreeklikheid prominent na vore.

Die uitoefening van finansiële beheer by munisipaliteite het ten doel om te verseker dat die doelwitte van 'n munisipaliteit verwesenlik sal word en om deur middel van rigtinggewende handeling, regstellende maatreëls te tref om te verseker dat die resultaat wat in die vooruitsig gestel is, wel bereik sal word. Verantwoording dui weer daarop dat politieke ampsbekleërs

(munisipale raadslede) oor hulle eie besluite en die werksaamhede wat deur hulle instellings (munisipaliteite) uitgevoer word aan die publiek verantwoording moet doen. Voorts moet munisipale amptenare ook verantwoording aan hulle hoofde oor hul werksaamhede en die geld wat hul bestee het, doen. Op hierdie wyse word verantwoordelike besluitneming en die afhandeling van munisipale werksaamhede bewerkstellig en bevorder. Aanspreeklikheid in 'n demokratiese regering impliseer dat die politieke ampsbekleërs aan die belastingbetalers verantwoording moet doen vir die invordering en die besteding van belasting en ander openbare geld.

Die primêre meganisme om beheer oor die werksaamhede van munisipaliteite uit te oefen, is die bewerkstelling van openbare verantwoordingdoening by wyse van aanspreeklikheid deur die munisipale raad. Openbare verantwoording is 'n belangrike dimensie van voortreflike munisipale regering en administrasie, aangesien die belastingbetaler daarop geregtig is om te weet hoe openbare geld ingevorder en bestee word. Derhalwe is elke funksionaris in 'n munisipaliteit verantwoordelik vir die effektiewe, doeltreffende en ekonomiese gebruik van finansiële en ander hulpbronne binne sy verantwoordelikhedsfeer om die funksie van aanspreeklikheid tot sy volle reg te laat kom. In hoofstuk 3 is gepoog om die finansiële beheerfunksie van sleutelrolspelers by munisipaliteite uit te lig en indringend te verklaar. Daar is byvoorbeeld gefokus op die beheerfunksie van 'n uitvoerende burgemeester, uitvoerende- of burgemeesterskomitee, 'n munisipale bestuurder, 'n hooffinansiële beampte en departments/afdelingshoofde van munisipaliteite. Faktore wat die uitoefening van finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite kan belemmer, is ook onder die loep geneem.

In hoofstuk 4 word die interne kontrolemaatreëls vir die afdwinging van beheer en verantwoording by munisipaliteite geïdentifiseer en ondersoek. Sonder toepassing van hierdie maatreëls is 'n munisipale raad nie instaat om effektiewe en doeltreffende beheer en verantwoording by munisipaliteite te bewerkstellig nie. Die volgende interne kontrolemaatreëls vir finansiële beheer en verantwoording is onder meer aangespreek, te wete instruksies en

–regulasies wat deur die hooffinansiële beampte uitgevaardig word, die munisipale begrotings as beheerinstrument, finansiële regulasies en prosedurehandleidings, interne ouditering, kosteberekeninge en – vergelykings, finansiële verslaggewing en inspeksies en etiese gedragskodes. Daar is gepoog om hierdie maatreëls, sover moontlik, met voorbeelde toe te lig.

In hoofstuk 5 is gepoog om die eksterne kontrolemaatreëls vir die afdwinging van beheer en verantwoording by munisipaliteite te identifiseer en te verklaar. By wyse van eksterne finansiële kontrolemaatreëls word die hoër owerhede, te wete die nasionale- en provinsiale regerings in staat gestel om effektiewe en doeltreffende beheer oor die werksaamhede van munisipaliteite uit te oefen. Daar is onder meer gefokus op eksterne kontrolemaatreëls soos byvoorbeeld beheer oor munisipale begrotings, besteding, lenings, inkomste, kontrakte, onroerende eiendom, eksterne ouditering, ondersoek deur die hoër owerhede, beheer deur die Openbare Beskermer, die Nasionale Tesourie en die Provinsiale Komitees oor Openbare Rekeninge (PROKOR). Daar is gepoog om sover moontlik, praktiese voorbeelde te verskaf.

Daar is egter verskeie vraagstukke wat tans die uitoefening van effektiewe en doeltreffende finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite bemoeilik. In hoofstuk 6 is gepoog om 'n oorsig te gee oor die huidige finansiële stand van sake by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika. Dit is sover moontlik toegelig met stawende bewyse van die omvangryke korrupsie op plaaslike regeringsvlak. Dit is egter nie moontlik om alle moontlike vraagstukke in 'n geskrif van hierdie aard aan te spreek nie. Daar is volstaan met van die vraagstukke soos byvoorbeeld die gebrek aan kundigheid, finansiële wanbestuur, lae rekeningkundige- en finansiële standaarde, afwesigheid van 'n politieke wil, devolusie van gesag, omvangryke korrupsie en vraagstukke wat uit die integrering van munisipaliteite wat in 2000 plaasgevind het, voortspruit.

In hoofstuk 7 word enkele aanbevelings gemaak wat moontlik kan bydra om groter effektiwiteit en doeltreffendheid te bewerkstellig by die toepassing van



finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika.

Die geskrif word afgesluit met hoofstuk 8 wat as slotbeskouing dien.

## **HOOFSTUK 2:      TEORETIESE   VERKLARING   VAN                           FINANSIËLE    BEHEER        EN                           VERANTWOORDING            BY                           MUNISIPALITEITE**

### **2.1    INLEIDING**

Politiese en administratiewe funksionaris van munisipaliteite is uit die aard van hulle bedrywighede voortdurend besig om funksies uit te voer wat 'n direkte invloed op die lewensgehalte van die inwoners van dorpe en stede uitoefen. Hierdie invloed is vir die inwoners van dorpe en stede van besondere belang aangesien hulle daaruit kan vasstel of die beleidrigtings van plaaslike rade aan hul verwagtinge, al dan nie, voldoen. Wanneer die beleidrigtings van 'n plaaslike raad egter nie vir die inwoners van dorpe en stede aanvaarbaar is nie, of wanneer daar in die oë van die publiek onreëlmatighede betreffende die bestuur van 'n dorp of stad bestaan, tree aangeleenthede soos beheer en verantwoording prominent na vore.

Die doelstellings met beheer in die openbare sektor is om verantwoording te bewerkstellig sodat rekenskap gegee kan word van die talle openbare handeling van die politieke en uitvoerende funksionaris wat uitvoering aan goedgekeurde owerheidsbeleid gee.

Openbare verantwoording dien as 'n wesenlike deel van die teorie en praktyk van demokratiese regering en bestuur. Die konsep, openbare verantwoording, staan in noue verband met konsepte soos demokratiese vereistes en demokratiese beheer. Demokratiese vereistes en openbare verantwoording wat met mekaar verweef is, is van die belangrikste rigsgnoere van openbare bestuur. Openbare verantwoording behels verantwoordelikheid wat deeglik omskryf moet word.

Dit behels wel meer as blote verantwoordelikheid omdat vereis word dat verantwoordelikheid teenoor die publiek verskuldig is en omdat aanvaar word dat daar in die openbaar verantwoording gedoen moet word oor owerheidsoptrede wat met openbare geld gefinansier word. Daar is derhalwe spesifieke vereistes gekoppel aan die handhawing van openbare verantwoording en daarom moet daar ook besondere institusionele reëlings getref word vir die handhawing daarvan.

Beheer by munisipaliteite word egter nie net ter wille van openbare verantwoordingdoening uitgeoefen nie, maar ook om die reëlmatigheid van finansiële transaksies te verseker. Onreëlmatigheid in hierdie verband kan onder meer dui op die kwessie van vrugtelose uitgawes, oneerlike handelinge, gebrekkige rekeningkundige praktyke, besteding van geld sonder die nodige magtiging en transaksies wat nie ooreenkomstig die wil en wense van 'n munisipale raad plaasvind nie.

Beheer by munisipaliteite kan ook uitgeoefen word om doelmatigheid te bevorder. Dit sal byvoorbeeld beteken dat beheer uitgeoefen moet word ten einde te verseker dat geld nie slegs ooreenkomstig goedgekeurde voorskrifte en begroting bestee word nie, maar ook dat die besteding effektief plaasvind.

In die Republiek van Suid-Afrika is finansiële beheer by munisipaliteite daarop gemik om:

- (i) eksterne finansiële beheer uit te oefen wat neerkom op die uitvoering van die voorskrifte wat deur die nasionale en provinsiale owerhede bepaal is en ten doel het om verantwoording te bewerkstellig; en
- (ii) interne finansiële beheer wat deur die leidinggewende funksionaris(se) uitgeoefen word om onder meer die leidinggewende funksionaris(se) in staat te stel om verantwoording aan 'n raad te doen.

Dit is vervolgens noodsaaklik om in die volgende paragrawe die kernbestanddele van finansiële beheer onder die loep te neem.

## **2.2 VERKLARING VAN FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE**

Beheer in die openbare sektor kan omskryf word as 'n gevestigde proses wat bestuur in staat stel om hulle aktiwiteite te rig en te monitor met insluiting van die raamwerk vir beheer, doelwitte, planne en standaarde; die delegasie van gesag om op te tree; die deurlopende kontrolering en evaluasie om afwykings vanaf die raamwerk te identifiseer; en korrektiewe aksie om werkverrigting te korrigeer tot die voorgeskrewe raamwerk wanneer nodig (Vrystaatse Provinsiale Administrasie: Direktoraat Finansies: 1989:2).

Owerheidsinstellings, hetsy nasionaal, regionaal of plaaslik, word voortdurend gekritiseer vir oorspandering, verkwisting van skaars hulpbronne en in sommige gevalle, die versuim om bedrieglike of ongemagtigde transaksies te verhoed (Departement van Staatsbesteding 1997:1). Hierdie kritiek is hoofsaaklik afkomstig vanaf politici (veral opposiepartye), die media, ondersoekspanne soos byvoorbeeld die Spesiale Ondersoekeenheid na die finansies van plaaslike regering, asook die Ouditeur-generaal (Volksblad 24 Augustus 2004). Dit kan soms ongegronde kritiek wees vanaf oningelikes, maar in die meeste gevalle is daar tog bewyse vir hierdie beskuldigings "... and the finger points not only to the government departments concerned, but to all officials within those departments who fail to ensure that steps are taken to prevent, or at least expose, any form of mismanagement" (Department of State Expenditure 1997:1)

Voortreflike staatsbestuur berus volkome op voortreflike kontrolemaatreëls, maar beheer word deur amptenare in die verskillende staatsektore geïmplementeer en gemonitor wat meebring dat beheer nie te alle tye effektief toegepas word nie. Daar sou beweer kon word dat ekonomiese misdaad in die Republiek van Suid-Afrika in 'n oorborrelende fase is en net bekamp kan word deur stappe te onderneem om dit te probeer voorkom. Bloot die

oplegging van swaarder strawwe deur howe blyk nie voldoende stappe te wees nie, daar sal veel eerder 'n opregte ingesteldheid by amptenare gekweek moet word om self eerlike en effektiewe bestuur te bewerkstellig (Loots 1997:14). Cloete (1993:19) verklaar dat "... (w)aar openbare verantwoordelikheid gehandhaaf kan word deur by die openbare ampsbekleërs en amptenare die regte gesindheid tot goedere- en dienslewering en dus verantwoordelikheid aan te kweek, daar steeds skerms teen moontlike misstappe en swakhede van individue gebou moet word."

In die Republiek van Suid-Afrika is openbare finansiële beheer en die uitoefening daarvan, hiërargies van aard. Die nasionale regering oefen byvoorbeeld beheer oor provinsiale-, sowel as munisipale werksaamhede uit. Munisipaliteite verteenwoordig die derde regeringsvlak wat impliseer dat hulle verantwoording verskuldig is aan die provinsiale, sowel as die nasionale owerhede vir wyse(s) waarop hulle die funksies wat aan hul toevertrou is, uitgevoer het.

Statutêre beheer op plaaslike regeringsvlak bestaan uit twee komponente, te wete 'n eksterne komponent (voorbereiding van begrotings; beheer oor lenings, besteding, inkomste, kontrakte en aankope; ouditering van rekeninge) en 'n interne komponent waardeur bepaal kan word of geld vir goedgekeurde programme doeltreffend en effektief gespandeer word en of die plaaslike gemeenskap waarde-vir-geld met bydraes deur belasting ontvang (Kroukamp 1996:205). Die interne voorskrifte vul die eksterne voorskrifte aan, maar is ondergeskik aan laasgenoemde. Hierbenewens word met interne voorskrifte op bepaalde besonderhede gekonsentreer, terwyl met eksterne voorskrifte breë riglyne vir finansiële beheer bepaal word. Deur die gebruikmaking van die bogenoemde meganismes word verseker dat 'n plaaslike wetgewende gesag ('n raad) met hulle openbare werksaamhede kwalitatief en kwantitatief verantwoordbaar teenoor die ingesetenes van 'n stad of dorp is en tot die uitbreiding van die algemene welsyn van die ingesetenes bydra.

In Rapport (6 Augustus 2000) verklaar die Redakteur dat “(p)olitici dit eens is dat die finansiële posisie van sommige van die land se munisipaliteite ‘n bron van kommer is. Dit is onaanvaarbaar dat een uit elke ses munisipaliteite tegnies bankrot is en een uit elke vier hul oortrokke geriewe by banke moet verhoog om kop bo water te kan hou.”

Provinsiale regerings sal derhalwe moet ingryp om die chaos in munisipale geldsake reg te ruk. So, byvoorbeeld, het die plaaslike raad van die Quakeni-munisipaliteit, wat die gebiede van Flagstaff en Lusikisiki insluit, R33 miljoen bestee sonder enige ondersteunende dokumente. Die Spesiale Ondersoekeenheid na plaaslike regerings se finansies was die Oos-Kaapse regering behulpsaam om die chaos te herstel, maar kon tot dusver net R1 miljoen van die verlore R33 miljoen terugvind (Volksblad: 24 Augustus 2004).

Uit die voorafgaande blyk dit dat daar ‘n besondere behoefte bestaan vir die toepassing van effektiewe en doeltreffende interne- en eksterne finansiële beheer by munisipaliteite en is dit derhalwe nodig om hierdie begrippe in meer besonderhede te verklaar.

### **2.2.1 Eksterne finansiële beheer**

Ingevolge artikel 40(1) van die **Wet 108 van 1996** word bepaal dat “(i)n die Republiek, die regering sal bestaan uit nasionale-, provinsiale- en plaaslike sfere van regering wat onderskeidend, onderling afhanklik en onderling verbonde is.” Plaaslike regering kan derhalwe nie totaal onafhanklik van ander regeringssfere funksioneer nie en funksioneer binne die raamwerk van nasionale- en/of provinsiale wette. Daarom is en sal plaaslike regering binne die Suid-Afrikaanse staatsbestel steeds onderhewig aan ‘n vorm van eksterne beheer wees.

Eksterne finansiële beheer word in die Republiek van Suid-Afrika deur die nasionale- en provinsiale owerhede oor munisipaliteite uitgeoefen, ten einde te verseker dat verantwoording gedoen kan word oor die verkryging, bewaring en besteding van openbare fondse.

Artikel 139(1) van **Wet 108 van 1996** bepaal dat "... (w)anneer 'n munisipaliteit 'n uitvoerende verpligting ingevolge wetgewing nie kan nakom nie of dit nie nakom nie, kan die betrokke provinsiale uitvoerende gesag ingryp deur enige gepaste stappe te doen om te verseker dat daardie verpligting nagekom word ...". Artikel 155(7) van **Wet 108 van 1996** verklaar verder dat "... die nasionale- en provinsiale regerings het die wetgewende- en uitvoerende gesag om toe te sien dat munisipaliteite hulle funksies doeltreffend verrig ... deur die uitoefening van munisipaliteite se uitvoerende gesag te reguleer ...". Bogenoemde dien as bevestiging van die feit dat daar 'n besondere "grondwetlike" verpligting op nasionale- en provinsiale owerhede rus om effektiewe beheer oor munisipaliteite uit te oefen.

Alhoewel dit uit die voornoemde afgelei kan word dat eksterne beheer deur die nasionale- en provinsiale owerhede oor munisipaliteite onvermydelik is, bepaal artikel 151(4) van **Wet 108 van 1996** verder dat "... die nasionale- of 'n provinsiale regering nie 'n munisipaliteit se vermoë of reg om sy bevoegdhede uit te oefen of sy funksies te verrig, mag kompromitteer of belemmer nie." Dit bevestig dat eksterne beheer wat deur die hoër owerhede oor munisipaliteite uitgeoefen word, positief en ondersteunend van aard moet wees en nie 'n negatiewe uitwerking op munisipale werksaamhede moet uitoefen nie (Gildenhuys 1997:200).

Eksterne beheer oor 'n bepaalde owerheidsdiens is 'n gegewe, aangesien die wetgewende gesag, soos byvoorbeeld die Parlement, voorskrifte statutêr vir die lewering van dienste bepaal (Bronn 1995:40). Eksterne beheer kan byvoorbeeld uitgeoefen word by wyse van geskrewe verslae wat in die Parlement ter tafel gelê word, soos byvoorbeeld die ouditverslag van die Ouditeur-generaal, Tesouriebeheer, die Openbare Beskermer en die afdwing van verantwoordingdoening deur die Staande Komitee oor Openbare Rekeninge (SKOOR).

Eksterne finansiële beheer wat deur die hoër owerhede uitgeoefen word, is formeel van aard en word hoofsaaklik deur parlaments- en provinsiale wette

bewerkstellig. Ingevolge artikel 4(1)(d) van die **Wet op Openbare Oudit, 2004 (Wet 25 van 2004)** word die Ouditeur-generaal verplig om alle munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika te ouditeer.

Die **Plaaslike Regering: Wet op Munisipale Stelsels, 2000 (Wet 32 van 2000)**, bevat voorskriftelike bepalings oor algemene finansiële bestuursaspekte soos byvoorbeeld begrotings, leningsbevoegdheide en Tesouriebeheer. Die **Plaaslike Regering: Wet op Munisipale Finansiële Bestuur, 2003 (Wet 56 van 2003)**, wat in werking getree het op 9 Februarie 2004 word beskou as die “primêre wet oor munisipale finansies in die Republiek van Suid-Afrika” en herroep artikel 10G van die **Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1993 (Wet 209 van 1993)** (Mededeling: Mnr. M. van Jaarsveld: Direkteur: Regsdienste, Mangaung Plaaslike Munisipaliteit: Bloemfontein: 13 September 2007).

**Wet 56 van 2003** reël op plaaslike regeringsvlak dieselfde aangeleenthede as wat deur die **Wet op Openbare Finansiële Bestuur, 1999 (Wet 1 van 1999)** op nasionale- en provinsiale vlakke gereël word (Mededeling: Mnr. M. van Jaarsveld: Direkteur: Regsdienste, Mangaung Plaaslike Munisipaliteit: Bloemfontein: 13 September 2007). Hierdie wet hou verreikende gevolge vir munisipale finansiële bestuur in en daar sal deurlopend in die geskrif daarna verwys word.

Dit blyk dat eksterne finansiële beheer wat deur die hoër owerhede uitgeoefen word deur middel van voorskriftelike bepalings in parlaments- en provinsiale wette ‘n belangrike rol in die munisipale finansiële proses speel om te verseker dat die verkryging, bewaring en besteding van finansies effektief uitgevoer word. Vervolgens sal interne finansiële beheer by munisipaliteite breedvoerig verklaar word.

### **2.2.2 Interne finansiële beheer**

Plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika geskied, soos alreeds verklaar (kyk p. 19) binne die perke van die bepalings van parlaments- en/of



provinsiale wette. Munisipaliteite is nie slegs verantwoordig aan die hoër owerhede nie, maar ook aan die gemeenskap verskuldig. Daarom behoort 'n gemeenskap krities te staan teenoor openbare handeling en behoort nie geskroom te word om die optredes van amptenare deur 'n munisipale raad tot verantwoordig te roep in gevalle van onregmatige optrede nie. Om effektief in die openbaar verantwoordig te kan doen, impliseer dat munisipaliteite effektiewe interne finansiële beheer moet toepas om hulle in staat te stel om verantwoordig aan die publiek te kan doen. Gildenhuys (1997:50) verklaar in die verband dat "... ongeag die stelsel van plaaslike regering wat toegepas word en ongeag die aard en vorm van eksterne beheer wat deur die hoër owerhede toegepas word, die werklike finansiële beheer steeds op plaaslike regeringsvlak plaasvind."

Dit is derhalwe die taak van die departement van die hoof finansiële beampte om leiding te gee en beheer uit te oefen oor ordelike finansiële bestuur ten einde doeltreffendheid en effektiwiteit in die aanwending van openbare fondse te verseker. Ingevolge hoofstuk 9 van **Wet 56 van 2003** word daar voorsiening gemaak vir die funksies en bevoegdhede van die departement van die hoof finansiële beampte. Die pligte en bevoegdhede van die hoof finansiële beampte van 'n munisipaliteit word ook ingevolge hoofstuk 9 van hierdie wet voorgeskryf. So 'n beampte is verantwoordig verskuldig aan die munisipale bestuurder vir die uitoefening van die funksies en bevoegdhede soos aan hom toegeken (Reddy 2003:14).

Munisipaliteite word ingevolge wetgewing, soos byvoorbeeld **Wet 108 van 1996** en **Wet 56 van 2003** verplig om jaarliks 'n begroting van inkomste en uitgawe vir 'n betrokke finansiële jaar (1 Julie van elke jaar tot 30 Junie van die volgende jaar) op te stel. Reddy (2003:67) verklaar voorts dat "... the budget must state the source of funding as well as the costs of sustaining the initiative and its impact on the ability of citizens to pay levies, rates and service charges."

Ten einde effektiewe interne finansiële beheer by munisipaliteite toe te pas, sal die volgende aangeleenthede noodwendig verreken moet word:

- dat daar 'n interne kontrolestelsel toegepas word;
- dat die kontrolestelsel moet bydra dat die werksaamhede wat onderneem word, steeds op die goedgekeurde beleidsdoelwit(te) gemik sal bly en dat enige afwykings gerapporteer word voordat daar byvoorbeeld wesenlike skade gedoen word. Beheer moet derhalwe toekomstgerig wees en sover moontlik nie **ex post facto** toegepas word nie; en
- die verantwoordingsaspek daarvan voortdurend voorop gehou word ten einde te verseker dat dit toekomstgerig sal bly (Cloete 1996:105).

Bogenoemde is maar slegs enkele voorbeelde van interne finansiële kontrolemaatreëls wat deur munisipaliteite getref kan word ten einde verantwoordingdoening in die hand te kan werk.

### 2.2.3 Verantwoordingdoening

Openbare verantwoording is van besondere betekenis vir munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika, waar rekenskap oor die besteding van geld in die openbaar aan die munisipale raad, sowel as aan die kieserspubliek gedoen moet word. In Suid-Afrikaanse terme bestaan daar reeds vir dekades verskillende beskouings oor die begrippe “verantwoording” en “aanspreeklikheid”, nieteenstaande die feit dat verklarende woordeboeke hierdie twee begrippe as sinonieme begrippe verklaar (Labuschagne & Eksteen 1993). “Accountability” en “responsibility” word byvoorbeeld ook in Australiese literatuur as sinoniem beskou (Thynne & Goldring 1987:3-5). Vir doeleindes van hierdie geskrif gaan daar 'n onderskeid tussen die twee begrippe getref word.

Openbare verantwoording kan met reg as 'n kernbestanddeel van 'n demokratiese regeringsvorm beskou word (Ellis 1984:101). Dit is inderdaad 'n verantwoordelikheid wat deur almal wat gesag uitoefen, aanvaar moet word. Dit impliseer dat rekenskap gegee moet word vir die wyse waarop die verantwoordelikheid wat opgelê is, aan uitvoering gegee is. “Political office-

bearers should be accountable to and removable by the people, either directly or through their representatives” (Roberts & Edwards 1991:82).

Verantwoordelikheid word beskou as ‘n eienskap wat by elke individu of ‘n groep individue inherent gesetel is. Vanuit ‘n Christelike perspektief beoordeel, is verantwoordelikheid in werklikheid ‘n ondersteunende element van gesag en is dit as sodanig ook in die openbare sektor gevestig (Spier 1972:25-32). Hiervolgens moet ‘n gesagdraer ook oor die betrokke gesag verantwoording doen. Die toekenning van gesag aan ‘n individu bewerkstellig of aktiveer in werklikheid verantwoordelikheid by die persoon. Indien hy derhalwe vir ‘n bepaalde taak aanspreeklik gehou word, beteken dit dat die verantwoordelikheid daarvoor aanvaar moet word.

Volgens Cloeck (1996:7) neem die konsep van openbare rekenpligtigheid veral in ontwikkelende lande ‘n besondere betekenis aan, omdat openbare rekenpligtigheid dikwels as voorwaarde vir voortgesette ontwikkelingshulp aan die lande gestel word. Bayat en Meyer (1994:37) verklaar dat openbare ampsbekleërs verantwoordelik is vir die administrasie en toepassing van landsbeleide, maar terselfdertyd ook verantwoordelik is vir die aktiwiteite en handeling van alle openbare amptenare onder hulle beheer.

Gildenhuys (1997:13) verklaar dat verantwoordelikheid nie noodwendig openbare verantwoordelikheid impliseer nie. Openbare verantwoordelikheid is gekoppel aan ‘n verteenwoordigende demokrasie met gepaardgaande regte van burgers en verpligtinge van politieke verteenwoordigers en openbare amptenare. Verantwoordelikheid as sodanig beteken nie noodwendig dat verantwoordelikheid teenoor die burgers van die staat aanvaar word nie. Spiro (1969:81) verklaar in hierdie verband dat “... bureaucrats found themselves in relatively favourable situations of responsibility long before postulate about the connection between constitutional democracy and political responsibility of individual citizens could have been raised. Sometimes they are in equally sound situations today even under governments that are neither constitutional nor democratic.”

Positiewe antwoorde op die volgende vrae kan van nut wees om openbare verantwoording in Westerse demokrasieë te toets:

- Hoe gereeld en doeltreffend word die sienswyses/standpunte van die publiek deur die besluitnemers van 'n regering (“government in power”) in ag geneem?
- Hoe maklik is dit vir 'n ingesetene om aan die besluitnemingsproses op plaaslike regeringsvlak deel te neem, indien hy dit sou verkies?
- Hoe gereeld word verkiesings gehou sodat dié wat aan bewind is hulleself verantwoordbaar aan die kieserskorps kan maak asook die beginsel dat die party wat aan bewind is, vervang kan word indien die kieserspubliek ontevrede met die prestasie/optrede van die wetgewer is (Hanekom **et al.** 1995:178)?

In 'n verteenwoordigende demokrasie word die klem op openbare verantwoordelikheid van politieke verteenwoordigers en openbare funksionariese geplaas. Hierdie verantwoordelikheid impliseer dat daar in die finale instansie aan die belastingbetalers verantwoording gedoen moet word en dat hierdie verantwoordingdoening in die openbaar moet geskied. Hierdie vereiste plaas 'n plig op die skouers van elke openbare amptenaar om met verantwoordelikheid op te tree sodat hy in die openbaar oor sy handeling verantwoordlik kan doen. Dit beteken dat die openbare amptenaar daarna moet streef om die belange van elke individu in die gemeenskap eerder as sy eie belange na te streef (Gildenhuys 1997:13)

Volgens Phiffner & Presthus (1960:551) bevat verantwoordelikheid 'n hoë mate van persoonlike, morele kwaliteit en hou dit nie noodwendig verband met formele status of mag nie, alhoewel dit so is dat meer gesag groter verantwoordelikheid meebring. Verantwoordelikheid in die praktyk behoort daarom gedeel te word. Felton (1992:40) ondersteun hierdie benadering en bepleit 'n leierskapstyl wat sal bydra om te verseker dat:

- “Control ... be shared.
- Accountability ... be shared (co-accountability).
- Co-responsibility.
- Believes people can be creative and inventive ...”

Marshall (1989:25) onderskei drie gebruike by verantwoordelikheid waar dit van toepassing is vir politieke besluite en optredes, te wete:

- dat besluitnemers onderworpe is aan openbare mening vir alle openbare besluite wat hulle neem en daarvoor verantwoording moet doen;
- dat alle besluite wat in die openbaar geneem word, met verantwoordelikheid geneem moet word ten einde aan die vereistes van verstandigheid en konsekwentheid te voldoen; en
- dat die besluitnemers aan ‘n hoër instansie, byvoorbeeld die Parlement, aanspreeklik bly vir die besluite wat hulle neem.

Beheer by munisipaliteite is gerig op verantwoording wat impliseer dat amptenare verantwoording moet kan doen oor die wyse waarop geld ingevorder, bewaar en bestee word. Dimock & Dimock (1983:123) verklaar byvoorbeeld dat verantwoordingdoening impliseer dat daar verantwoordelik, ooreenkomstig voorafbepaalde standaarde van korrektheid, opgetree moet word.

Munisipale amptenare moet in die reël aan die munisipale raad verantwoording oor munisipale werksaamhede doen. Met die eis van sodanige verantwoording wat as ‘n interne aangeleentheid hanteer kan word, kan onder meer vasgestel word waarom daar op ‘n bepaalde wyse opgetree is. In die geval van ongerymdhede kan daar selfs vir die voorkoming van soortgelyke ongerymdhede in die toekoms aanvaarbare oplossings gevind word. Indien daar geen ongerymdhede voorkom nie, bied die eis van sodanige verantwoording ‘n geleentheid om die betrokke munisipale amptenare selfs tot groter hoogtes aan te spoor (Gildenhuys 1997: 23–27).

Verantwoordingdoening by munisipaliteite moet derhalwe nie te alle tye in 'n negatiewe lig beskou word wat slegs met ongerymdhede verband hou nie.

Uit die voornoemde kan afgelei word dat openbare verantwoording by munisipaliteite onder meer beteken dat:

- verpligte verantwoording vir openbare fondse en uitvoerende werksaamhede in 'n enkele funksionaris, te wete die rekenpligtige beampete gesetel word wat verantwoording aan die munisipale raad moet doen;
- verantwoording aan die munisipale raad gedoen moet word oor die invordering, bewaring en besteding van openbare fondse wat aan die uitvoerende instellings (departemente/afdelings van 'n munisipaliteit) beskikbaar gestel is om bepaalde goedgekeurde programme te finansier;
- redes en verduidelikings vir optredes te verstrek, asook regverdiging van optredes om verantwoordelikhede na te kom ten einde die doelwitte van die munisipale raad te bereik; en
- daar verantwoordelik deur leidinggewende funksionaris se opgetree word om volgens vasgestelde standaarde, wette, goedgekeurde programme, asook pligsbesef en eerlikheid uitvoering aan goedgekeurde beleid(e) te gee.

#### **2.2.4 Aanspreeklikheid**

Aanspreeklikheid is in die verlede beskou as 'n aktiwiteit wat uitgevoer moes word om op 'n formele wyse verslag oor transaksies waarby geld betrokke is, te gee (Normanton 1966:1). In die verlede is aanspreeklikheid ook bloot tot rekeninghouding beperk, maar namate owerheidsbedrywighe in omvang en ingewikkeldheid toegeneem het, is daar afgesien van hierdie enge gebruik. Ter bevestiging van voormelde standpunt voer Simon (1954:513) aan dat aanspreeklikheid beskou kan word as daardie metodes, prosedures en bevoegdhede wat bepaal watter waardes in administratiewe besluite

gereflekteer behoort te word. Aanspreeklikheid dui derhalwe op die afdwing van verantwoordelikheid.

Aanspreeklikheid as 'n begrip verwys na een belangrike aspek, te wete dat 'n bepaalde persoon aanspreeklik gehou word vir bepaalde verpligtinge en die wyse waarvolgens dit ten uitvoer of selfs nie ten uitvoer gebring is nie. 'n Praktiese voorbeeld in hierdie verband is dat openbare verteenwoordigers vir hulle handeling aanspreeklik is teenoor die kieserskorps. Hierdie aanspreeklikheid kan dikwels getoets word deur die openbare mening (Venter 2001:209). In hierdie geval is die finale toets van aanspreeklikheid dat verkose verteenwoordigers moontlik nie weer herkies sal word by 'n volgende munisipale verkiesing nie.

Volgens Fox & Meyer (1995:105) dui aanspreeklikheid op "... the obligation resting on each public functionary to act in the public interest and in accordance with his conscience, with solutions for every matter based on professionalism and participation, and divulgement as a safety measure." Veral van belang hier is om klem op aanspreeklikheid as 'n veiligheidsmeganisme te plaas om magsmisbruik te verhoed en daarmee te verseker dat aan die vereistes van 'n demokratiese regering voldoen word.

Venter (2001:185) verklaar voorts dat aanspreeklikheid verwys na die verpligting wat lede van die uitvoerende gesag het teenoor die wetgewende gesag om hulle handeling en die lewering van dienste binne hulle bevoegdheidsfeer te verduidelik. Aanspreeklikheid word ook beskou as 'n toestand waarin individue wat gesag uitoefen beperk word deur eksterne wyses en deur interne norme. Aanspreeklikheid verwys derhalwe na die instelling van wigte en teenwigte in 'n administratiewe stelsel. Die mees basiese betekenis van aanspreeklikheid is om aanspreeklik gehou te word vir rentmeesterskap van gesag en hulpbronne (Chandler & Plano 1982:107).

Vanuit hierdie definisie is dit duidelik dat gesagsmisbruik in die openbare sektor voorkom moet word. Onder gesagsmisbruik word alle gebrekkige aksies en handeling van 'n owerheid ingesluit en daarom handel dit nie slegs oor sogenaamde onregmatige of onwettige aanwending van gesag nie. Dit

verwys ook spesifiek na die mislukking of bloot die nalating van die owerheid om goedere en dienste wat reeds goedgekeur en befonds is, te lewer.

Algemene sfere van aanspreeklikheid sluit die volgende in, te wete fiskale aanspreeklikheid wat na verantwoordelikheid oor openbare fondse verwys; geregtelike aanspreeklikheid wat verantwoordelikheid om wette te eerbiedig vestig; doelwitaanspreeklikheid wat op die lewering van goedere en dienste dui en die verantwoordelikheid om dit dienooreenkomstig uit te voer; prosesse en die bepaalde aanspreeklikheid en om verantwoordelikheid vir die behoorlike uitvoering daarvan te aanvaar; en laastens 'n tipe aanspreeklikheid wat nie genoegsaam beklemtoon kan word nie is om resultate te verseker en verantwoordelikheid vir die resultate te aanvaar (Mulgan 2000:87).

Dit is voorts van kardinale belang om te verstaan dat daar ook bepaalde interne norme aan aanspreeklikheid in 'n demokratiese bestel, soos die in die Republiek van Suid-Afrika, gekoppel word. Dit verwys na professionele, etiese en pragmatiese riglyne wat vir verantwoordelikheid in 'n demokrasie aangedui word. Hiervolgens moet die optrede van openbare amptenare gerig word om aan die standaarde van 'n bepaalde professie te voldoen. Dan behoort 'n aanspreeklike openbare funksionaris persoonlike gewin in die uitvoering van take nie eers te oorweeg nie (Mulgan 2000:90).

By ontleding van die algemene begrip van aanspreeklikheid is twee bestanddele onderskeibaar, te wete "aanspreeklik vir" en "afdwingbaarheid." In breë terme verwys aanspreeklikheid vir, na die verpligting van openbare amptenare om alle betrokkenes deeglik in te lig, maar ook om te verduidelik wat gedoen moet word. Afdwingbaarheid beteken weer dat 'n individu of instansie oor die vermoë en gesag moet beskik om gesagsdraers wat nie toegekende openbare verpligtinge nakom nie, op paslike wyse te rig (Sewall & Palmer 1999:3)

Die vernaamste kenmerk van aanspreeklikheid op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika is dat 'n enkele beampte, in hierdie geval, die



munisipale bestuurder, persoonlik vir alle finansiële transaksies van al die departemente/afdelings van 'n munisipale raad verantwoordelik gehou kan word. Ingevolge hoofstuk 5 van **Wet 56 van 2003** is die munisipale bestuurder die rekenpligtige beampte van 'n munisipaliteit en word sy funksies en verantwoordelikhede in hierdie verband duidelik uiteengesit.

'n Verdere belangrike aspek wat as die senustelsel van aanspreeklikheid beskou kan word, is die beskikbaarheid en toeganklikheid van inligting. Die wye milieu waarin aanspreeklikheid beoefen word bring mee dat alle kanale deeglik verreken moet word vir die vloei en beskikbaarstelling van inligting (Gregory & Hicks 1999:3). As voorbeeld kan verwys word na 'n ingesetene wat beswaar het teen 'n besluit wat deur die munisipale raad geneem is en dan die wyksvertegenwoordiger nader vir relevante inligting en daarna kan voortgaan om besware te opper en aksies te inisieer indien nodig.

Verder kan 'n belangegroep wat 'n besluit van die regering teenstaan byvoorbeeld toegang tot agtergrondinligting bekom wat tot die besluit van 'n minister aanleiding gegee het. Met die beskikbare inligting kan die belangegroep deur die politieke proses gaan om byvoorbeeld steun vir hulle standpunt by ministers te verkry, ander opposisie partye vir moontlike steun daarby te betrek en ook daardeur die media te aktiveer om sodoende 'n bepaalde besluit te laat verander (Geldenhuys 2003:13). Die voornoemde is 'n sprekende voorbeeld van beskikbare kanale wat benut kan word om aanspreeklikheid as 'n realiteit te bewys. Vervolgens kan ook verwys word na die **Wet op Bevordering van Toegang tot Inligting, 2000 (Wet 2 van 2000)** wat spesifieke voorskrifte in hierdie verband bevat. Die doel met hierdie wet is om deur middel van die reg op toegang tot inligting 'n kultuur van deursigtigheid en aanspreeklikheid in openbare- en privaatliggame te skep. Dit is in ooreenstemming met artikel 195 van **Wet 108 van 1996** waar deursigtigheid en aanspreeklikheid, oftewel verantwoordingspligtigheid, as basiese waardes en beginsels van openbare bestuur vermeld word. Maatreëls om toegang tot inligting moontlik te maak, is in ooreenstemming met 'n breë tendens van toenemende demokratisering van state en met die bemagtiging van persone. Dit gaan saam met die idee dat dit nie net hoogs

wenslik in 'n moderne staat is om ingeligte ingesetenes te hê nie, maar dat vrye inligtingsvloei ook vir individue belangrik is. Die reg op toegang tot inligting is ook van toepassing op die verhouding tussen persone onderling in soverre persone inligting nodig het om enige van hulle regte ten volle te kan uitoefen en te beskerm.

Primstone (1998:148) verklaar verder dat "(i)n South Africa, good local government is accountable government; and is answerable to, and recallable by the people." Dit is van grondliggende belang dat alle betrokkenes in die handhawing van openbare aanspreeklikheid, soos byvoorbeeld ministers, lede van die uitvoerende rade en munisipale raadslede geheel en al met die wesenlike aard en omvang van aanspreeklikheid vertrouwd moet wees. Inderdaad word die Parlement, as wetgewende instelling, as die bastion vir die handhawing van openbare aanspreeklikheid beskou. Gevolglik kan openbare aanspreeklikheid nooit losgemaak word van die dag-tot-dag bedrywighede van die Parlement en alle ander owerheidsinstellings nie. Die vereiste roete wat openbare aanspreeklikheid moet volg, is breedweg dié van ministers aan die publiek maar deur middel van die Parlement. Aanspreeklikheid in hierdie verband handel oor hulle eie besluite, handeling en werksaamhede, maar ook oor die werksaamhede van hul departemente. Vervolgens is openbare amptenare weer intern aan die politieke struktuur met verwysing na politieke hoofde aanspreeklik, en verder af ook in die totale hiërargiese struktuur van alle owerheidsinstellings, hetsy provinsiaal of munisipaal (Jennings 1966:149).

Die totale parlementêre proses, owerheidsaksies, handeling en strukture moet derhalwe deurlopend onder 'n vergrootglas geplaas word om openbare aanspreeklikheid te eerbiedig.

### **2.3 SAMEVATTING**

Finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite het as vername doelstelling rekenskapgewing oor die besteding van geld in die openbaar. Die belastingbetaler moet byvoorbeeld in staat gestel word om te kan bepaal of

die geld wat by wyse van die begroting beskikbaar gestel is vir daardie doeleindes aangewend is en of die voortsetting van bepaalde goedere- en dienslewering in die lig van die skaarsheid van geld en die kompleksiteit van die behoeftes wat daarmee gepaard gaan, nog geregverdig is. Verder moet die kiesers ook in staat gestel word om die doeltreffendheid en effektiwiteit waarmee openbare geld deur die amptenare bestee word, te kan beoordeel. Die voornoemde impliseer dat finansiële beheer uitgeoefen sal moet word ten einde openbare verantwoording te kan bewerkstellig.

Finansiële beheer wat by munisipaliteite uitgeoefen word, het hoofsaaklik openbare verantwoordingdoening ten doel. Dit impliseer dat 'n munisipale raad uiteindelik beheer oor alle bedrywighede van die uitvoerende funksionaris moet uitoefen en aan die kiesers daarvoor verantwoording moet doen. Om die munisipale raad in staat te stel om aan die kiesers verantwoording te doen, is dit noodsaaklik dat die amptenare op hulle beurt weer tot verantwoording geroep word.

In die Republiek van Suid-Afrika is openbare finansiële beheer en die uitoefening daarvan, hiërargies van aard. Die nasionale regering oefen byvoorbeeld beheer oor provinsiale-, sowel as munisipale werksaamhede uit. Munisipaliteite verteenwoordig die derde regeringsfeer wat impliseer dat hulle verantwoording verskuldig is aan die provinsiale-, sowel as die nasionale regering vir die wyse waarop hulle die funksies wat aan hul toevertrou is, uitgevoer het.

Statutêre beheer op plaaslike regeringsvlak bestaan uit twee komponente, te wete 'n eksterne komponent (voorbereiding van begrotings, beheer oor lenings, besteding, inkomste, kontrakte en aankope asook ouditering van rekeninge) en 'n interne komponent (inspeksies, finansiële verslaggewing en interne ouditering) waardeur bepaal kan word of geld vir goedgekeurde programme doeltreffend en effektief gespandeer word en of die plaaslike gemeenskap waarde-vir- geld met bydraes deur belasting ontvang.

Om te verseker dat finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite effektief en doeltreffend uitgeoefen word, sal in toenemende mate klem gelê moet word op die regte gesindheid tot goedere- en dienslewering en aspekte soos morele waardes, selfbeheer, selftug en verantwoordelikheid sal derhalwe onder die amptenarekorps ingeskerp moet word. Die wetgewende instellings sowel as die politieke ampsbekteërs sal hulle leiersrol sodanig moet vertolk dat hul daardeur openbare verantwoording in die hand kan werk.

## **HOOFSTUK 3:        BETEKENIS VAN FINANSIËLE                              BEHEER EN VERANTWOORDING                              BY MUNISIPALITEITE**

### **3.1 INLEIDING**

Finansiële beheer en verantwoording is van besondere betekenis in die openbare sektor waar rekenskap oor die besteding van geld in die openbaar aan die wetgewers, sowel as aan die kieserspubliek gedoen moet word. Die doelstellings met finansiële beheer op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika is om verantwoordingdoening te verseker, sodat rekenskap gegee kan word van die talle openbare handeling van die politieke- en uitvoerende funksionariese wat uitvoering aan munisipale owerheidshandeling moet gee.

Die ingesetenes van 'n bepaalde munisipale gebied moet ook in staat wees om te kan vasstel of die voortsetting van die goedere en dienste, in die lig van die skaarsheid van die hulpbronne, geregverdig is. Daarom kan daar van 'n munisipale raad verwag word om die resultate wat met die besteding van geld behaal word, op so 'n wyse uiteen te sit dat die ingesetenes kan bepaal of die gestelde doelwit(te) bereik is. Dit beteken dat 'n munisipale beampte aan 'n raad verantwoording moet doen oor munisipale werksaamhede ten einde die raad in staat te stel om op sy beurt weer aan die ingesetenes verantwoording te doen en daardeur sy verantwoordingsfunksie aan die ingesetenes na te kom.

Die vereiste dat alle bedrywighede waaruit openbare bestuur bestaan op beleidsdoelwitte gerig moet word, maak dit gebiedend dat finansiële beheer op daardie bedrywighede ingeënt moet word. Die vereiste is dan ook dat alle vorme van beheer te alle tye en sover moontlik, toekomsgerig moet wees; dit wil sê met hierdie beheer moet voorkom word dat bedrywighede wat onderneem word nie van gestelde doelwitte afwyk nie.

Finansiële beheer impliseer dat 'n wakende oog gehou moet word oor die wyse waarop geld bestee gaan word, bestee word en bestee is, met die oog op verslaggewing deur die wetgewende gesag aan die publiek. Derhalwe is die toepassing van effektiewe en doeltreffende finansiële beheer en verantwoording deur munisipaliteite 'n vereiste vir voortreflike plaaslike regering en –bestuur. Meer nog is finansiële beheer een van die belangrikste aktiwiteite wat deur 'n munisipale raad uitgeoefen moet word, want sonder geld is 'n raad nie in staat om uitvoering aan goedgekeurde doelwitte te gee nie.

In hierdie hoofstuk sal daar gepoog word om die betekenis van finansiële beheer en verantwoording onder die loep te neem. Die redes waarom finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite uitgeoefen moet word, sal ook uitgelig word. Faktore wat die uitoefening van finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite kan kortwiek, sal ook verklaar word.

### **3.2 BETEKENIS VAN FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING IN DIE PRAKTYK**

Volgens Labuschagne & Eksteen (1993:35) is die betekenis van beheer "... bestuur, versorging, kontrole, die bevoegdheid om iets in besit te hê en taamlik vry daarvoor te beskik ..."

Die beheerfunksie in die openbare sektor is een van die ses generiese administratiewe prosesse, te wete beleidbepaling, organisering, finansiering, menslike hulpbronne, werksmetodes en beheer. Robbins (1980:376) verklaar beheer "... as the process of monitoring activities to determine whether individual units and the organization itself are obtaining and utilizing their resources effectively and efficiently as to accomplish their objectives, and where this is not being achieved, implementing corrective action." Voornoemde impliseer dat die uitoefening van beheer enersyds ten doel het om te verseker dat die doelwitte van 'n instelling verwesenlik word en dat beheer nie as 'n doel opsigself uitgeoefen behoort te word nie, maar eerder as een van die generiese administratiewe prosesse. Andersyds het beheer ten

doel om deur middel van rigtinggewende handelinge, regstellende maatreëls te tref om te verseker dat die resultaat wat in die vooruitsig gestel is, wel bereik sal word (Hanekom & Thornhill 1983:187).

Die uitoefening van beheer is enersyds gerig op kontrole "... met ander woorde die vergelyking van 'n produk of handeling met 'n model" (Cloete 1983:308). Voornoemde dimensie van beheer kan byvoorbeeld op nasionale regeringsvlak in verband gebring word met die spesifieke bedrae wat in die jaarlikse begroting van uitgawes, soos wat dit deur die Parlement goedgekeur is, aangetoon word. Die uitvoerende owerheidsinstellings moet sorg dra dat die besteding van openbare fondse aan goedgekeurde doelwitte binne die perke van die begrote bedrae bly.

Beheer beteken onder meer die uitoefening van "... power of directing" (Anderson 1977:24). Dit is noodsaaklik vir die verwesenliking van goedgekeurde owerheidsdoelwitte sodat die gedrag van lede van die organisasie gerig en, indien nodig, beperk kan word (Dunbar 1971:88). Landsberg (1990:245) verklaar dat "... (c)ontrol in the ordinary sense is the function of power of directing and regulating and embraces, restraints and checks."

Beheer kan 'n positiewe of negatiewe uitwerking op owerheidswerksaamhede uitoefen. Enersyds is dit positief van aard as dit gesien word as 'n metode om vas te stel of verwagte resultate wel bereik is en om korrektiewe stappe te neem indien afwykings geïdentifiseer word (Hanekom 1987:178). In 'n negatiewe sin kan beheer beskou word as 'n eksterne metode wat gebruik word om amptenare teen hulle sin tot bepaalde optrede te dwing en derhalwe as 'n veroordeling beskou word. Indien ouditeure byvoorbeeld bloot daarop ingestel is om foute en bedrog op te spoor, gaan die doelwit om voortreflike finansiële bestuur te bewerkstellig, daardeur totaal verlore. Openbare amptenare is geneig om beheer as 'n eksterne mag wat teen hulle sin op hul afdwinging word, te beskou. "Control should not be conceived as a set of dictatorial devices to manage employees, but as an approach that helps those

responsible for implementation of a plan to stay on the right track” (Dimock & Dimock 1983:229).

Dunsire (1978:59-61) beskou die volgende drie vereistes as van besondere belang om beheer in die openbare sektor te bewerkstellig, te wete:

- die bepaling van 'n standaardoptrede om te bepaal wat daar behoort plaas te vind by 'n instelling om die voorafbepaalde doelwitte te bereik;
- te bepaal wat uiteindelik in die praktyk gerealiseer het en die omvang van afwykings teenoor gestelde standaarde te bereken; en
- te verseker dat afwykings sover moontlik voorkom, tot die minimum beperk, of uitgeskakel word om die gestelde doelwitte effektief en doeltreffend na te streef.

Om effektiewe en doeltreffende beheer deur munisipaliteite te kan bewerkstellig behoort al drie genoemde aspekte deeglik in die proses van beheer verreken te word. In die Republiek van Suid-Afrika bepaal die Parlement, op nasionale vlak, beleid deur wette te maak en oefen dan beheer oor die administratiewe handeling van die uitvoerende gesag uit om te bepaal of daar uitvoering aan die wil en wense van die wetgewende gesag gegee is (Booyesen & Van Wyk 1984:103). Wetgewing dien as die oorhoofse politieke beleid waarop die politieke ampsbekleërs en amptenare uitvoeringsprogramme moet baseer om die gestelde doelwit(te) na te streef. Die uitvoering van goedgekeurde beleid impliseer dat die wetgewers opdrag aan die uitvoerende gesag gee om, onder meer, gedetailleerde voorskrifte, werkwyses en kontrolemaatreëls daar te stel wat sal bydra tot die praktiese uitvoering van die goedgekeurde beleid. Hier kan byvoorbeeld verwys word na die belangrike rol van rekenpligtige beamptes en die Tesourie in die voorbereiding van konsepbegrotings. Die Tesourie oefen byvoorbeeld beheer uit by die konsepbegroting sowel as by die uitvoering van die goedgekeurde begroting met die beskikbaarstelling van geld (Hauptfleisch 1991:9).



Om aan die tweede vereiste wat Dunshire (1978:60) na verwys, uitvoering te gee, word die Ouditeur-generaal in die Republiek van Suid-Afrika aangestel om feitelike inligting oor die werklike optrede van die uitvoerende gesag en afwykings van beleid en voorskrifte aan die wetgewende gesag bekend te maak (Thornhill 1984:139). Die Openbare Beskermer vervul 'n soortgelyke funksie waar lede van die publiek wanbesteding van fondse aanhangig kan maak. Hierdie aangeleentheid sal in 'n latere rubriek (kyk Hoofstuk 5) meer volledig verklaar word.

Om aan die derde vereiste van Dunshire (1978:60) gehoor te gee, oorweeg die Provinsiale Komitee oor Openbare Rekeninge (PROKOR) in die Republiek van Suid-Afrika die Ouditeur-generaal se verslag en indien nodig word die betrokke rekenpligtige beampte tot verantwoording geroep. PROKOR spreek hom uit oor elke gerapporteerde ongerymdheid en kan dan by die betrokke provinsiale wetgewer aanbeveel dat regstellings gedoen moet word.

Volgens Cronje **et al.** (1989:126-128) bestaan die beheerproses op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika uit die stel van prestasiestandaarde, waarneming van die werklike prestasie(s), evaluering van afwykings en korrektiewe optrede. Na aanleiding hiervan kan beheer op plaaslike regeringsvlak beskryf word as die bepaling van omvattende maatreëls wat daarop gemik is om eerstens te bepaal of 'n gestelde doelwit(te) in 'n goedgekeurde begroting deur 'n uitvoerende gesag in die betrokke finansiële jaar nagestreef word. Tweedens word deur middel van voorafbepaalde maatstawwe bepaal of die resultate wat behaal is gunstig met die bepaalde standaard vergelyk. Derdens word bepaal watter korrektiewe stappe onderneem moet word om die gestelde oogmerke en die resultate wat beoog is, te behaal. Vierdens om te verseker dat die beskikbare hulpbronne so effektief en doeltreffend moontlik aangewend word om owerheidsdoelwitte effektief en doeltreffend te bereik en om aan die vereistes van openbare verantwoording te kan voldoen.

Beheer is derhalwe 'n omvangryke en ingewikkelde aktiwiteit wat met deeglike beplanning en sorg uitgeoefen moet word om by te dra tot die verwesenliking van ('n) gemeenskapsdoelwit(te). Kontrolemaatreëls behoort op 'n volgehoue wyse geëvalueer te word om by veranderende omstandighede en nuwe ontwikkelinge aan te pas. Die eindresultaat van handeling(e) en optrede(s) wat geïmplementeer word in die beheerproses moet derhalwe bydra om doeltreffende en effektiewe doelwitverwesenliking met die spaarsamige aanwending en benutting van hulpbronne te bewerkstellig vir die bevrediging van die behoeftes van die ingesetenes van dorpe en stede in die Republiek van Suid-Afrika (Hauptfleisch 1991:7).

Finansiële beheer in die openbare sektor kan derhalwe omskryf word as 'n gevestigde proses wat 'n bestuur in staat stel om hulle aktiwiteite te rig en te monitor binne die raamwerk vir beheer, gestelde doelwit(te), beplanning en bepaalde standaarde; delegasie van gesag aan funksionaris se om te kan optree; deurlopende kontrolering en evaluering van resultate om afwykings te identifiseer; en korrektiewe aksie(s) te bewerkstellig wat tot doelwitbereiking sal bydra (Vrystaatse Provinsiale Administrasie: Direkoraat Finansies: 1989:2).

Finansiële beheer kom derhalwe daarop neer dat 'n wakende oog gehou word oor die wyse waarop geld bestee gaan word, bestee word en bestee is, met die doel om verslaggewing deur 'n wetgewende gesag aan die ingesetenes van 'n plaaslike gemeenskap moontlik te maak (Tempelhoff 1991:5).

Volgens Cloete (1983:188) het Aristoteles (384 - 322vC) reeds verklaar dat maatreëls gemanipuleer moet word om die misbruik van openbare fondse teen te werk. Afskrifte van openbare rekeninge moet in die verskillende stadswyke aan die publiek beskikbaar gestel word, sodat die ingesetenes kan bepaal hoe hulle geld bestee is om sodoende daarvoor te kan beheer uitoefen.

In 'n demokratiese staat, soos die Republiek van Suid-Afrika, is die wetgewende gesag (munisipale raad) regstreeks aan die kiesers

(belastingbetalers) vir die oplegging, invordering, bewaring en toedeling van openbare geld aanspreeklik en moet daarvoor in die openbaar aan die kiesers verantwoording gedoen kan word. Dit spreek vanself dat een of ander vorm van beheer derhalwe uitgeoefen moet word ten einde aan hierdie vereiste te kan voldoen (Hauptfleisch 1991:7). Dit impliseer dat hier verwys kan word na 'n trapvormige hiërargie van finansiële beheer. 'n Wetgewende gesag moet aan die ingesetenes verantwoording doen, 'n uitvoerende gesag aan 'n wetgewende gesag en 'n administratiewe gesag (amptenare) aan 'n uitvoerende gesag. Ten einde in staat te wees om verantwoordelikheid vir alle geldelike handeling van 'n uitvoerende gesag te kan aanvaar en sy verpligtinge in hierdie opsig na te kan kom, bepaal 'n wetgewende gesag 'n finansieringsbeleid; gelas 'n uitvoerende gesag om byvoorbeeld organisatoriese reëlings te tref vir die behartiging van die finansieringsfunksies waarvoor werksmetodes en –prosedures bepaal moet word vir die reëling van formele kontrolemaatreëls (Hauptfleisch 1991:7).

Uit die voornoemde blyk dit dat finansiële beheer, sonder enige twyfel, ten doel het om verantwoordingdoening in die openbaar te bewerkstellig, sodat die ingesetenes kan bepaal hoe belastinggeld vir goedgekeurde doelwit(te) aangewend word. Die oorhoofse doelstelling met enige vorm van beheer by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika is openbare verantwoordingdoening, sodat ingesetenes kan bepaal hoe daar by die bepaalde munisipaliteit opgetree word om sy belange as enkeling of as lid van 'n groep te bevorder. Derhalwe is die doel van beheer in die openbare sektor om die kiesers in staat te stel om te bepaal watter aksies/handeling onderneem word om hulle belange te bevorder. Die voornoemde impliseer dat "... local government needs strong financial management systems that include modern accounting practices, pro-active budgeting processes, and periodic management reports if local governments are to meet the service needs of their citizenry" (Department of Finance 1999:1).

Finansiële beheer by munisipaliteite het, afgesien van openbare verantwoordingdoening, ook ten doel om doeltreffendheid en effektiwiteit in die hand te werk. Die volgende aspekte kan as redes vir die uitoefening van

beheer vir verantwoordingdoening by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika aangevoer word te wete:

### **3.2.1 Om verantwoording te doen hoe gemeenskapsnorme en –waardes in ‘n gemeenskap gehandhaaf word**

Die erkenning van waardes en norme is een van die fundamentele beginsels waarop openbare bestuur in ‘n demokratiese staat gegrond is. Die gewoontes en gebruike in ‘n bepaalde gemeenskap dien as waardenorme van wat reg en/of verkeerd vir die betrokke gemeenskap is (Hanekom 1977:13).

Etiek in die openbare sektor hou verband met wat is reg en wat is verkeerd by menslike gedrag. Beach (1985:24) verklaar dat “... it is normative and prescriptive, not neutral and is primarily religious and political.” Beleidsbesluite in die openbare sektor berus op (feite en) waardes, te wete polities, godsdienstig, kultureel, ekonomies, histories of ander waardes.

Barton & Chappel (1985:336) bevestig dat waardes van besondere betekenis in openbare bestuur is en identifiseer dieselfde waardes soos hierbo vermeld. Derhalwe kan hieruit afgelei word dat waardes ‘n betekenisvolle plek in openbare bestuur het en gevolglik ook in munisipale finansiële bestuur, omdat “(v)alues provide the standards by which he lives, are the basis of his preferences and decisions, and may even give direction and meaning to everything the official does” (Hanekom 1977:13).

Die erkenning en die handhawing van gemeenskapswaardes en –norme in munisipale finansies moet weerspieël word in die funksionele bedrywighede van die munisipale funksionaris, deur:

- eerlikheid en onkreukbaarheid;
- billikheid en redelikheid teenoor alle ingesetenes van die stad of dorp;
- die godsdienstige waardes en –norme van alle bevolkingsgroepe te respekteer; en

- doeltreffendheid en spaarsaamheid na te streef sodat die gemeenskapsbehoefte kwalitatief en kwantitatief bevredig sal kan word.

### **3.2.2 Verantwoording vir die eerbiediging van die demokratiese vereistes van 'n gemeenskap**

In 'n demokrasie is dit 'n vereiste dat die verkose verteenwoordigers aan die stemgeregtigde ingesetenes van die stad of dorp in die openbaar verantwoording van hulle handeling moet kan doen. 'n Munisipale raad moet gevolglik paslike maatreëls tref ingevolge waarvan munisipale werksaamhede aan noukeurige ondersoek onderwerp kan word om vas te stel of die ingesetenes nie moontlik deur die handeling van 'n plaaslike owerheid benadeel word nie. Munisipale werksaamhede moet sover moontlik in die openbaar geskied en nie agter 'n gordyn van geheimhouding nie, want dit is immers die belange van die ingesetenes wat nagestreef word en die geld van die belastingbetalers wat aangewend word om munisipale werksaamhede mee te finansier (Van Straaten 1978:16). 'n Munisipale raad moet derhalwe daarna streef om die demokratiese vereistes van vryheid van spraak en beweging te beoefen. Munisipale raadslede moet oor vryheid van spraak beskik om hulle menings oor owerheidsbedrywighede te lug deur byvoorbeeld begrotingsaanvrae onder die soeklig te plaas of van politieke ampsbekleërs en amptenare verantwoording te eis oor finansiële ongerymdhede wat 'n ouditeur in sy verslag oor die betrokke munisipaliteit vermeld het.

'n Demokrasie vereis ook dat 'n individu oor vryheid van beweging moet beskik. Deur hulle vryheid van spraak en beweging kollektief uit te oefen, verkry individue die vryheid om vergaderings te hou waar politici tot verantwoording geroep kan word en hul onder meer verslag aan die ingesetenes oor finansiële aangeleenthede moet doen. Die vryheid van beweging en spraak stel individue ook in staat om verenigings en politieke partye te stig wat met mekaar kan meeding om die regering te vorm en

sodoende die landsadministrasie volgens eie opvatting te behartig (Cloete 1983:26).

### **3.2.3 Verantwoording oor die doeltreffendheid van goedgekeurde programme**

Die omskrywing en bepaling van doeltreffendheid in die privaatsektor is relatief eenvoudig omdat doeltreffendheid aan die hand van ekonomiese maatstawwe gemeet kan word, te wete deur bloot die opbrengste van 'n onderneming teen die insette, op te weeg. Daarteenoor is doeltreffendheid in die openbare sektor meer kompleks van aard, aangesien openbare instellings, afgesien van die doelwitte wat hulle individueel ingevolge wetlike bepalings van die wetgewende gesag moet nastreef, gesamentlik verantwoordelik is vir die nastrewing van die nasionale doelwit vir die bevordering van die geluk en die geestelike en stoflike welvaart van die ingesetenes van dorpe en stede in die Republiek van Suid-Afrika (Badenhorst 1988:27).

Benewens die feit dat voormelde openbare doelwit(te) dikwels ontasbaar is, is die aandrang op die lewering van goedere en dienste aan die gemeenskap onbeperk, terwyl die finansiële vermoë van munisipaliteite om die goedere en dienste te bekostig, beperk is. Verder kan doeltreffendheid van goedere en dienste wat deur 'n munisipaliteit gelewer word, soos byvoorbeeld gesondheidsdienste, dikwels nie gemeet word aan die hand van insette teenoor uitsette nie. In die lig hiervan is ander maatstawwe vir die omskrywing of bepaling van doeltreffendheid op plaaslike regeringsvlak van wesenlike belang. Derhalwe moet doeltreffendheid by munisipaliteite beskryf word as die grootste moontlike kwantitatiewe en kwalitatiewe bevrediging van die noodsaaklike gemeenskapsbehoefte deur die spaarsamige besteding van openbare fondse (Cloete 1983:33). Doeltreffendheid by munisipaliteite moet egter steeds gepaard gaan met die handhawing van ander waardes soos openbare verantwoordelikheid, redelikheid en billikheid en die erkenning van die soewereiniteit van die wetgewende gesag (munisipale raad).

Aan die hand van die voornoemde verklaring van doeltreffendheid, kan die afleiding gemaak word dat doeltreffendheid op plaaslike regeringsvlak op tweërlei wyse deur munisipale funksionarisse nagestreef moet word. Eerstens is doeltreffendheid by munisipaliteite te alle tye die deurslaggewende faktor te wete "... die mate waarin 'n behoefte (die doelwit) bevredig moet word na aanleiding van die aanvanklike program(me) van munisipale optrede waar prioriteite gestel en keuses tussen alternatiewes uitgeoefen moet word" (Van Straaten 1978:17).

Tweedens word in die voornoemde beskrywing van die term doeltreffendheid by munisipaliteite verwys na die spaarsamige besteding van openbare fondse "... in meeting the objective at the lowest cost" (Lyden & Miller 1969:371).

By munisipale finansies kan die doeltreffendheidsmaatstaf eerstens toegepas word by die opstel van 'n jaarlikse konsepbegroting ten opsigte van elke doelwit wat nagestreef moet word. Deur gebruik te maak van tegnologiese hulpmiddels soos byvoorbeeld die rekenaar, kan bedrae vir elke doelwit relatief korrek beraam word in plaas daarvan dat die onderskeie bedrae op lukrake berekeninge berus (Van Straaten 1978:18).

Die begrotings wat uiteindelik deur 'n munisipale raad goedgekeur word, dien tweedens as finansiële maatstaf vir die effektiewe en doeltreffende verdeling van die beperkte openbare geld om 'n omvangryke verskeidenheid van munisipale goedere en dienste aan die ingesetenes te lewer. Die onderskeie bedrae waarvoor in die begroting begroot is, het derhalwe ten doel om die behoeftes van die ingesetenes op 'n kwalitatiewe en kwantitatiewe wyse te bevredig.

Aangesien die toegewese bedrae in die begroting aangetoon, egter deur rekenpligtige beamptes van munisipaliteite ingevorder, bewaar en bestee word, moet 'n munisipale raad reëlings tref om, met die oog op openbare verantwoording, te verseker dat die behoeftes van die ingesetenes wel optimaal met die spaarsamige benutting van openbare fondse bevredig word. Van hierdie reëlings wat byvoorbeeld deur 'n munisipale raad getref word om

te bepaal of die besteding van openbare fondse inderdaad effektief en spaarsaam aangewend is, is die aanstelling van byvoorbeeld die Ouditeur-generaal noodsaaklik. Die Ouditeur-generaal kan byvoorbeeld deur die toepassing van doeltreffendheids- en prestasie-ouditering, bepaal of aan voormelde oogmerke voldoen word (Van Straaten 1978:18).

### **3.2.4 Verantwoording om redelikheid en billikheid van munisipale programme te bepaal en te handhaaf**

Die toepassing van billikheid en redelikheid kan teruggevoer word na die demokratiese en Christelike leerstellings. Hierdie leerstellings kom daarop neer dat politieke ampsbekleërs en munisipale amptenare billik en redelik teenoor elke ingesetene, afgesien van ras of kleur, by die begroting van geld en die uitoefening van beheer daarvoor moet optree,, sodat hulle optrede aan bepaalde kenmerke sal voldoen, te wete dat:

- alle munisipale handeling in openbare belang moet wees;
- die vryhede en regte van die individu te alle tye erken en eerbiedig sal word;
- geen individu deur munisipale optrede onregmatig bevoordeel of benadeel sal word nie;
- eie belang nie voor openbare belang gestel sal word nie;
- eerlikheid en onkreukbaarheid in munisipale finansiële bestuur te alle tye gehandhaaf sal word; en
- diskresionêre bevoegdhede so toegepas sal word dat die voordeel van die twyfel die individu of groep toekom, maar nie ten koste van die openbare belang nie (Andrews 1982:38).

Indien in ag geneem word dat elke owerheidsinstelling in die demokratiese staat en binne 'n gemeenskap vir die bevordering van die algemene welsyn van die ingesetenes bestaan, is dit die verantwoordelikheid van die lede van 'n munisipale raad om hulle van die volgende te vergewis:



- dat die kenmerke van billikheid en redelikheid soos uiteengesit in die beleidsdoelwitte wat vir uitvoering aan munisipaliteite opgedra word, verreken is; en
- dat alle moontlike voorsorg getref sal word dat munisipale funksionaris by die invordering, bewaring en besteding van openbare geld ingevolge magtigende begrotingswette om owerheidsdoelwitte te verwesenlik, voormelde kenmerke van openbare optrede sal handhaaf sodat dit in die openbaar verantwoordbaar sal wees (Van Straaten 1978:19).

### **3.3 DOEL VAN FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE**

Die uitoefening van finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite is noodsaaklik om die volgende doelwitte te bewerkstellig, te wete:

#### **3.3.1 Om verantwoording te doen oor die invordering, bewaring en besteding van geld**

Finansiële beheer om verantwoording te kan doen oor die invordering, bewaring en besteding van geld word hoofsaaklik op die operasionele vlak uitgeoefen waar amptenare vir die uitvoering van goedgekeurde doelwit(te) en die verrigting van bepaalde handeling aanspreeklik gehou word (Gloeck 1996:10).

Dit beteken dat op operasionele vlak toesighouers beheer moet uitoefen oor die werksaamhede wat daar in die instelling of afdeling onderneem word, ten einde rekenskap te kan gee oor byvoorbeeld aangeleenthede soos hoeveelhede (in die geval van byvoorbeeld gesondheidsdienste oor die hoeveelheid voorrade wat aan hulle beskikbaar gestel is) en van die standaarde en gehalte van die bepaalde diens wat ter sprake is. Dit beteken dat leidinggewende amptenare in hulle onderskeie departemente of afdelings aan departementshoofde verantwoording moet doen oor die nakoming van

finansiële voorskrifte en in hoe 'n mate die gestelde doelwit(te) met die besteding van die bewilligde geld bereik is. Die hooffinansiële beampte sal byvoorbeeld moet toesien dat die insameling, bewaring en besteding van geld binne die raamwerk van tersaaklike wetgewing en die goedgekeurde munisipale begroting plaasvind (Gloeck 1996:10).

Dimock & Dimock (1983:11) verklaar dat ontduiking van die beheerfunksie en aanspreeklikheid kan plaasvind wanneer amptenare op operasionele vlak dit na bestuursvlak afwentel. Om so 'n toedrag van sake te voorkom moet daar sprake wees van beheer, leidinggewing en motivering deur leidinggewende beamptes en toesighouers aan ondergeskikte amptenare om hulle in staat te stel om op hul bepaalde vlak selfstandig op te tree, selfstandige besluite te neem en aanspreeklikheid vir hul optredes te aanvaar. Dit kan bewerkstellig word deur deelnemende bestuur om meer verantwoordelike take aan amptenare te deleger en deur deeglike kontrole en aanmoediging amptenare se selfvertroue te ontwikkel, sodat hierdie funksionariese groter aanspreeklikheid vir gedelegeerde werksaamhede kan aanvaar. Miller (2003:1) verklaar tereg dat "... (it) is necessary to look critically at ways of making local authorities more accountable without making the system unworkable." Die bepalings van **Wet 56 van 2003** bevat in hierdie verband spesifieke voorskrifte oor die funksies van munisipale bestuurders as rekenpligtige beamptes asook dat hulle verantwoording moet doen aan 'n munisipale raad aangaande hierdie funksies. Dit impliseer dat 'n munisipale bestuurder terselfdertyd weer rekenskap van sy ondergeskiktes kan eis oor hoe hulle uitvoering aan werksaamhede gegee het.

### **3.3.2 Om aan reëlmatigheidsvereistes te voldoen**

Gloeck (1996:16) verklaar dat die begrip "reëlmatigheid" betrekking het op die tradisionele wyse van finansiële beheer soos byvoorbeeld die magtiging van uitgawes, rekeningkundige akkuraatheid van finansiële transaksies en die eerbiediging van tersaaklike wette, regulasies en verwante administratiewe reëlings.

Normanton (1966:114) verklaar dat daar gewaak moet word teen oormatige reëlmatigheidsondersoeke, omdat dit volgens hom 'n negatiewe proses is, omdat daar oormatige aandag op onreëlmatighede gevestig word. Hy skryf: "It is the absence of technical irregularity. A form of control which considers only strict regularity is therefore negative."

Nakoming van reëls, regulasies en ander statutêre beheermaatreëls is nie voldoende om voortreflike finansiële bestuur te verseker nie. Beheer oor die inkomste van munisipaliteite kan derhalwe nie slegs getoets word aan die reëlmatigheidsbeginsel nie. Met sodanige toets kan slegs bepaal word of die inkomste byvoorbeeld in ooreenstemming met die voorskriftelike regulasies of goedgekeurde tariëwe van die munisipale raad gevorder is. Normanton (1966:80) verklaar trouens dat daar deurgaans vasgestel moet word of elke handeling uitgevoer is in ooreenstemming met die wet en deur 'n persoon wat gemagtig is om dit te doen. Dit mag wees dat, alhoewel 'n transaksie dikwels reëlmatig mag wees, dit egter geen versekering bied dat dit 'n bydrae gelewer het tot effektiewe en doeltreffende goedere- en dienslewering nie.

Munisipale rade moet daarom toesien dat hooffinansiële beamptes van munisipaliteite, in samewerking met departementele leidinggewende amptenare, bepaalde informele voorskrifte ontwerp wat sal bydra om die reëlmatigheid van geldtransaksies te verseker. Bepalende voorskrifte om operasionele finansiële handeling te reël en wat onderneem moet word, kan van toepassing gemaak word by die uitreiking van kwitansies, die bank van geld en die voorlegging van fakture vir goedere en dienste wat aan 'n munisipaliteit gelewer word (Hauptfleisch 1991:7).

Die waarde van reëlmatigheidsondersoeke by munisipaliteite is daarin geleë om te verseker dat finansiële transaksies korrek te boek gestel word om onder meer te verseker dat die finansiële state 'n getroue weergawe van rekeningkundige werksaamhede sal bied.

### **3.3.3 Om die rekeningkundige korrektheid en die doeltreffendheid van finansiële transaksies te verseker**

Met doeltreffendheid word verstaan die lewering van 'n sekere hoeveelheid goedere en dienste van 'n bepaalde gehalte teen die laagste moontlike koste (Conradie 1985:24). Cloete (1983:33) verklaar dat doeltreffendheid "... in die openbare sektor beteken die grootste moontlike kwantitatiewe en kwalitatiewe bevrediging van noodsaaklike behoeftes met die beperkte beskikbare hulpbronne en vereis ook die handhawing van openbare verantwoordelikheid, die demokratiese vereistes, billikheid en redelikheid asook die oppergesag van die wetgewende gesag."

Wronsley (1986:20) beskou die doeltreffendheid van 'n program as die verhouding van uitset-eenhede van 'n gegewe kwaliteit tot inset-eenhede maar dit verseker nie noodwendig kwaliteit en effektiwiteit nie. Doeltreffendheid in die openbare sektor kan na aanleiding van voorgaande moontlik saamgevat word deur te verklaar dat dit die optimale kombinerings van die beskikbare middele beteken om voldoende voordele en goedere en dienste van 'n voortreflike gehalte teen die laagste moontlike koste aan die gemeenskap te lewer of vir die grootste moontlike behoeftebevrediging beskikbaar te stel. Faktore wat die beheer en evaluering van doeltreffendheid in die openbare sektor kan bemoeilik is byvoorbeeld die omvang van openbare werksaamhede, geheimhouding, politieke invloede en beheermaatreëls wat nie ten volle benut word nie (Hauptfleisch 1991:24).

Beheer om doeltreffendheid te bevorder, is noodsaaklik omdat alle handelinge asook die aanwending en benutting van hulpbronne gepaard moet gaan met openbare verantwoording. Om behoorlik beheer uit te oefen moet standarde bepaal word waarteen prestasie gemeet kan word en tegnieke deur werkstudiebeamptes ontwerp, geïmplementeer en benut te word om werkmetering te bewerkstellig (Hauptfleisch 1991:24).

Volgens Botes (1984:7) is doeltreffendheidsontleding by munisipaliteite noodsaaklik om werksprosedures en prosedures, werksplekuitleg, beter

werksomgewing, beter benutting van produksiemiddele en meer ekonomiese optrede te bevorder. Doeltreffendheid by munisipaliteite dui derhalwe op die grootste moontlike kwantitatiewe en kwalitatiewe bevrediging van noodsaaklike behoeftes van die ingesetenes wat met die beperkte hulpbronne waaroor munisipaliteite oor beskik, te bewerkstellig. Dit vereis ook die handhawing van openbare verantwoordingdoening, die nakoming van die geldende demokratiese vereistes, die toepassing deurgaans van billikheid en redelikheid asook die erkenning van die oppergesag van 'n munisipale raad (Cloete 1993:33).

Om die skaars hulpbronne van munisipaliteite op die voordeligste wyse te benut, kan daar ook byvoorbeeld van administratiewe hulpmiddels soos koste-voordeleontledings gebruik gemaak word. Met behulp van koste-voordeleontledings kan 'n rekenpligtige beampte ramings maak van die relevante koste van beoogde programme en die voordele wat die aangaan van uitgawes vir hierdie programme tot gevolg sal hê (Van Straaten 1984:139). Op hierdie wyse kan verskillende oplossingsmetodes om die gestelde doelwit(te) te bereik, teen mekaar opgeweeg word. Met 'n koste-voordeleontleding word die uitgawes en voordele omvattend geprogrammeer en gekwantifiseer. Dit bied veel vollediger oplossingsmetodes aan besluitnemers waarop hulle hul resultate kan beheer en waarop beheer in die uitvoering van die program(me) uitgeoefen kan word.

Ten einde die rekeningkundige korrektheid en die doeltreffendheid van finansiële transaksies by 'n munisipaliteit te verseker, is 'n behoorlike rekeningkundige stelsel vanselfsprekend 'n voorvereiste om voortreflike finansiële bestuur in die hand te werk. In hierdie verband kan verwys word na die verantwoordelikheid van 'n munisipale bestuurder, om as rekenpligtige beampte van 'n munisipaliteit toe te sien dat 'n behoorlike en moderne rekeningkundige stelsel by sodanige munisipaliteit in gebruik is (kyk p. 86).

Beheer om die rekeningkundige korrektheid en doeltreffendheid van finansiële transaksies te verseker is noodsaaklik, omdat alle handelinge asook die aanwending en benutting van hulpbronne gepaard met openbare

verantwoording moet gaan. Norme en standaard is van deurslaggewende belang vir die meting van doeltreffendheid. Kontrolemaatreëls soos byvoorbeeld ouditering kan by munisipaliteite effektief benut word om die behoorlike aanwending van geld te verseker en te evalueer (Reddy 2003:91). Ouditering is trouens waarskynlik een van die mees beproefde en effektiefste hulpmiddels wat beskikbaar is vir die bepaling van die mate waarin resultate suksesvol afgehandel is. Die sukses wat met ouditering as 'n omvattende kontrolemaatreël behaal word, sal egter in 'n belangrike mate bepaal word deur die aard van die ouditering wat onderneem word (Reddy 2003:91).

### **3.3.4 Om die oppergesag van 'n munisipale raad af te dwing**

'n Munisipale raad word as die politieke oppergesag op plaaslike regeringsvlak beskou. Om die voornoemde te bevestig verklaar Gildenhuys (1997:22) dat "... municipal councils are without doubt the ultimate authority on local government finance at the local sphere, although within the limits of national and provincial legislation."

Dit impliseer dat 'n munisipale raad as die hoogste wetgewende gesag op plaaslike regeringsvlak beskou word en derhalwe verantwoordelikheid moet aanvaar vir die uitvoering van goedgekeurde program(me) om aan die vereistes van effektiewe en doeltreffende bestuur van fondse te voldoen en daarvoor verantwoording aan die publiek moet kan doen.

Munisipale rade moet so spoedig moontlik na algemene munisipale verkiesings oor die toekoms van hulle munisipaliteite besin en doelwitte bepaal wat hul gaan nastreef om die welvaart van hul gemeenskappe te bevorder. Finansiële beheer sal daartoe moet bydra dat daar beplan moet word hoe aan goedgekeurde beleid by wyse van uitvoeringsprogramme uitvoering gegee gaan word (Myburgh 1984:30). Uit hierdie beheer kan bepaal word waar en hoe beplanningsaksies aangepas moet word. Dit sal voorkom dat skaars geld nie aan vrugtelose uitgawes vermors word nie. Dit

sal ook bydra dat goedgekeurde program(me) betyds en na wense afgehandel word.

Hoewel amptenare voorstelle vir besteding van geld kan maak wat deur die uitvoerende- of burgemeesterskomitee oorweeg en moontlik aanvaar word, word 'n konsepbegroting deur die uitvoerende burgemeester opgestel en aan 'n munisipale raad vir goedkeuring voorgelê (Gildenhuys 1997:22).

Die goedgekeurde begroting dien as 'n belangrike hulpmiddel vir 'n raad om hulle oppergesag oor finansies uit te oefen, nie slegs in die bepaling van watter doelwitte nagestreef moet word nie, maar ook om verantwoordingdoening oor besteding van die geld aan goedgekeurde programme te bewerkstellig (Gildenhuys 1997:26). Dit dien voorts ook as 'n beheermaatreël om te verseker dat doelwit(te) op 'n geordende en beplande wyse nagestreef word. Afwyking van die goedgekeurde begroting moet geïdentifiseer kan word en waar nodig, betyds aanpassings gemaak word om by die veranderende eise van tyd en omstandighede aan te pas.

### **3.3.5 Om ongemagtigde uitgawes te besnoei en te voorkom**

In die boekjaar 2004/2005 het ongemagtigde, onreëlmatige en vrugtelose besteding deur die nasionale regering R84 miljoen beloop (Vrouekeur 23 Junie 2006). Dit gebeur soms dat amptenare deur onvoorsiene omstandighede, soos byvoorbeeld natuurrampe, gedwing kan word om begrotingsposte te oorskry om noodsaaklike behoeftes te bevredig (Noordman 1994:102). Die aangaan van sodanige noodsaaklike uitgawes kan dikwels nie in twyfel getrek word nie, maar die vraag kan wel gevra word hoekom daar nie by die voorbereiding van die begroting vir sodanige uitgawes voorsiening gemaak is nie. Alvorens enige uitgawes aangeaan mag word, moet dit deur 'n munisipale raad bekragtig word aangesien slegs 'n raad, as politieke oppergesag op plaaslike regeringsvlak, geldvoorstelle mag bekragtig.

“Unauthorised expenditure can be defined as an expenditure that was not properly authorised, overspending or spending of money on things that the money was not intended for” (National Treasury 2002:1). Ongemagtigde uitgawes kan ook beskou word as ‘n aanduiding dat alles nie wel is met die beheer van die begrotingsproses nie. Dit impliseer dat ‘n munisipale raad vir bepaalde doelwitte begroot het, maar dat die fondse nie spandeer is in ooreenstemming met die “... purpose of a vote and in the case of a main division, not in accordance with the purpose of that division” (Schimper 2005:222).

Vanweë veranderende omstandighede en onvoorsiene situasies, soos byvoorbeeld ‘n natuurramp gedurende die finansiële jaar, mag amptenare dit wel nodig vind om uitgawes aan te gaan waarvoor daar nie goedkeuring deur ‘n munisipale raad verleen is nie. Sodanige uitgawes word dan deur die Ouditeur-generaal gerapporteer as ongemagtigde uitgawes en deur die verskillende Provinsiale Komitees oor Openbare Rekening (PROKOR) ondersoek (Mededeling: Mnr. A. Oosthuizen: Voorsitter van die Vrystaatse Provinsiale Komitee oor Openbare Rekening (PROKOR). Bloemfontein: 18 September 2007). Hierdie komitees moet dan besluit of daar voldoende redes bestaan vir die optrede en dan **ex post facto**-goedkeuring aanbeveel vir die uitgawes. As staande komitees het hulle die verantwoordelikheid om finansiële- en auditverslae wat deur die wetgewers, afkomstig vanaf die Ouditeur-generaal, na hulle verwys word, te oorweeg en aanbevelings aan die betrokke wetgewer te maak. ‘n Komitee moet hom derhalwe daarvan vergewis dat die uitgawes nie bloot gemaak is om raadsbeheer te omseil wat derhalwe op moontlike misdrywe dui nie (Hauptfleisch 1991:111).

Die bydrae van die komitees in die uitoefening van beheer en verantwoording oor munisipale finansies blyk uit die deurlopende beheer wat die komitees uitoefen om statutêre beheer oor uitgawes te behou, met inagneming daarvan dat die stelsel tog ‘n mate van buigsaamheid openbaar om by veranderende omstandighede aan te pas. Alhoewel elke ongemagtigde uitgawe gerapporteer word en deur die betrokke provinsiale komitee oor openbare rekening (PROKOR) ondersoek kan word, bestaan daar nogtans



die reëling dat 'n **ex post facto**-magtiging vir die uitgawes verleen kan word. In hulle verslae spreek die onderskeie komitees hul dikwels uit oor swak interne kontrolemaatreëls wat by munisipaliteite bestaan en wat tot ongemagtigde uitgawes aanleiding gee. Sodanige verslaggewing deur die betrokke komitees stel die betrokke munisipale raad in staat om stappe te neem sodat verantwoording en beheer bevorder kan word (Van Straaten 1978:93). Beheer word aan die hand van vaste kriteria uitgeoefen om die korrektheid van amptenare se optredes te bepaal.

Die Ouditeur-generaal het byvoorbeeld in die boekjaar 2004 vasgestel dat die munisipale bestuurder en burgemeester van die Bitou Munisipaliteit (Plettenbergbaai) ongemagtigde kredietkaartuitgawes aangegaan het ten bedrae van R104 307 op 'n besoek aan Parys in Frankryk. "This trip was claimed for twice" (Five case studies of cronyism, corruption and ineptitude, 2006).

Deur verskerpte beheer oor ongemagtigde uitgawes uit te oefen en ook om vas te stel in hoe 'n mate bepaalde persone vir hierdie praktyke verantwoordelik gehou kan word, sal 'n raad hierdie euwels deur ferme optrede en streng beheermaatreëls tot enkele uitsonderings kan beperk. 'n Munisipale raad se optrede is derhalwe hier van deurslaggewende belang en die strewe tot tydige optrede by wyse van die implementering van effektiewe interne beheermaatreëls moet beklemtoon word.

### **3.3.6 Om rekenskapgewing aan die kiesers te bewerkstellig**

Volgens demokratiese vereistes moet 'n munisipale raad oor die regering en bestuur van 'n munisipaliteit aan die ingesetenes verantwoording doen. Dit behels dat 'n raad aanspreeklik gehou word vir die openbare fondse wat aan hulle toevertrou is. Openbare aanspreeklikheid word hoofsaaklik geassosieer met Westerse demokratiese state en vereis dat feite openbaar gemaak moet word, sodat openbare debat daaroor gevoer kan word, 'n debat waaraan almal, burgers sowel as politieke verteenwoordigers kan deelneem (Gildenhuys 1993:57).

Om in staat te wees om rekenskap aan die kiesers te gee oor die handelinge van munisipale funksionarisse, is dit van kardinale belang dat 'n munisipale raad voortreflike beheer oor die werksaamhede van die amptenare moet uitoefen. Voortreflike finansiële beheer sal 'n positiewe gees van vertroue by die belastingbetaler tot gevolg hê. “The formal accountability procedures establish the rules of the game within which the struggle of administrative units for continuing existence take place. These procedures do not isolate administration from the process of politics” (Simon 1954:540).

Die werksaamhede wat aan die amptenare gedelegeer word, word in die jaarlikse munisipale begroting gemanifesteer. Aan die hand van die goedgekeurde munisipale begroting word hierdie amptenare tot verantwoording geroep oor hoe hulle aan die wil en wense van 'n munisipale raad uitvoering gegee het. Die begroting kan derhalwe hier as 'n maatreël benut word om aanspreeklikheid te bevorder sodat daar uiteindelik openbare verantwoording oor die finansiële bestuur aan die kiesers gedoen kan word (Tempelhoff 1991:11).

Finansiële beheer oor die besteding van fondse verplig amptenare om in die lig van hulle aanspreeklikheid voortdurend suiwer en korrek op te tree waar dit munisipale finansies raak. Dit beteken verder dat 'n munisipale beampte, as rekenpligtige beampte van sy munisipaliteit, benewens die begroting ook ander hulpmiddels soos byvoorbeeld finansiële regulasies, interne ouditering en kosteberekenings moet implementeer ten einde beheer oor die finansies van sy munisipaliteit te bewerkstellig. Deur te verseker dat die uitvoerende instellings tot verantwoording geroep kan word, verseker die wetgewende instellings dat hulle aan die kiesers verantwoording kan doen (Cloete 1983:188). Deur effektiewe beheer oor die werksaamhede van munisipale amptenare uit te oefen, kan raadslede gesamentlik en afsonderlik in staat gestel word om die ware toedrag van sake oor die vordering met programme en die moontlike knelpunte wat daarmee ondervind word, te bepaal en indien nodig die publiek daaroor in te lig (Evans 1989:19).

### **3.3.7 Om 'n munisipale raad in staat te stel om te bepaal of raadsbeleid nog die algemene welsyn van ingesetenes nastreef**

Die bedrywighede van 'n munisipaliteit moet deurgaans op die bevordering van die algemene welsyn van die ingesetenes toegespits word. Ten einde so 'n benadering te kan handhaaf, is deurlopende beheer oor uitvoeringsprogramme van kardinale belang ten einde te bepaal of die resultate wat behaal word enersyds die besteding van geld op sodanige programme regverdig en andersyds die effektiewe bereiking van raadsdoelwitte tot gevolg het (Kotzé 1985:136).

'n Munisipale bestuurder kan hier 'n belangrike rol vervul deur stappe te onderneem om te verseker dat daar effektiewe en doeltreffende reëlings bestaan waardeur:

- (i) die ingesetenes op die hoogte van die bedrywighede van 'n munisipaliteit gehou kan word; en
- (ii) 'n munisipaliteit op die hoogte van die behoeftes en die opvattinge van die ingesetenes in die lewering van goedere en dienste gehou word.

Indien so 'n wederkerige verhouding tussen die ingesetenes en 'n munisipaliteit bestaan, sal raadsbeleid realisties van aard moet wees. Afwykings, veranderende omstandighede of uitgediende raadsbeleid sal betyds geïdentifiseer kan word sodat aanpassings betyds gemaak kan word om die werklike behoeftes van ingesetenes te bevredig (Kotzé 1985:137).

### **3.3.8 Om aan statutêre vereistes te voldoen**

Plaaslike regering is 'n statutêre instelling. Die handeling en werksaamhede van 'n munisipaliteit word ingevolge die wette van die Parlement en relevante provinsiale wette gereguleer en gestimuleer. Die verpligtinge en bevoegdhede van munisipaliteite word ingevolge wetgewing, soos byvoorbeeld **Wet 108 van 1996** en die **Plaaslike Regering: Wet op**

**Munisipale Strukture, 1998 (Wet 117 van 1998)** bepaal wat beteken dat alle administratiewe handeling binne die raamwerk wat deur wetgewing geskep word, onderneem moet word.

Munisipaliteite moet sodoende op 'n volgehoue wyse kennis neem van wetswysiging om hulle werksaamhede daarby aan te pas. 'n Munisipale bestuurder as rekenpligtige beampte van 'n munisipaliteit, kan hom nie losmaak van die verantwoordelikheid om toe te sien dat die bedrywighede van die betrokke munisipaliteit binne die perke van wetgewing plaasvind nie. Ingevolge **Wet 32 van 2000** is 'n munisipale bestuurder verantwoordelik vir die behoorlike toepassing en voldoening aan toepaslike munisipale wetgewing.

Ingevolge artikel 155(7) van **Wet 108 van 1996** word bepaal dat "... die nasionale- en provinsiale regerings (oor) die wetgewende en uitvoerende gesag ... (beskik) ... om toe te sien dat munisipaliteite hulle funksies doeltreffend verrig ... deur die uitoefening van munisipaliteite se uitvoerende gesag te reguleer ... In artikel 5(2)(e) van **Wet 56 van 2003** word bepaal dat die "... National Treasury may monitor, investigate and eventually also take steps (including the withholding of funds if **Act 56 of 2003** is not complied with and after serious and persistent breach of measures instituted under section 216(2) of **Act 108 of 1996**)." Voornoemde dien as bevestiging van die feit dat daar 'n besondere grondwetlike verpligting op nasionale- en provinsiale owerhede rus om effektiewe beheer oor munisipaliteite uit te oefen.

Alhoewel dit uit die voornoemde afgelei kan word dat eksterne beheer deur die nasionale- en provinsiale owerhede oor munisipaliteite onvermydelik is, bepaal artikel 151(4) van **Wet 108 van 1996** verder dat "... die nasionale- of 'n provinsiale regering nie 'n munisipaliteit se vermoë of reg om sy bevoegdhede uit te oefen of sy funksies te verrig, mag kompromitteer of belemmer nie." Dit impliseer dat die hoër owerhede ook pogings moet aanwend om aan elke munisipaliteit leiding en bystand te verleen om te verseker dat munisipale bedrywighede op 'n bevredigende peil gehou word.

Die hoër owerhede oefen sodoende beheer oor die werksaamhede van munisipaliteite uit deur middel van parlementêre- en provinsiale wette om plaaslike ingesetenes te beskerm teen willekeurige optrede van munisipale rade (Evans 1989:13). As voorbeeld kan hier verwys word na die beperkings op belastingheffings asook water- en elektrisiteitstariewe. Die bevoegdheid om byvoorbeeld eiendomsbelasting te hef, is by alle munisipaliteite tot 'n plafonkoers beperk (Smith 1992:97). Ingevolge die **Wet op Munisipale Eiendomsbelasting, 2004 (Wet 6 van 2004)** asook die **Wet op Munisipale Fiskale Magte en Funksies, 2007 (Wet 12 van 2007)** word daar ook voorsiening gemaak vir die regulering van die voornoemde aangeleenthede.

Die voornoemde beklemtoon die noodsaaklikheid dat beheer daagliks deur munisipaliteite uitgeoefen moet word om te verseker dat daar aan die talle bepalinge van alle tersaaklike wetgewing voldoen sal word.

### **3.3.9 Om finansiële programme te orden en te koördineer**

Koördinerings kan beskou word as doelbewuste pogings van 'n bestuur om die werksaamhede wat deur individue en afdelings verrig word, te harmoniseer sodat hulle volle samewerking van alle betrokkenes verkry ten einde die gestelde doelwit(te) van 'n instelling te bereik (Tempelhoff 1991:50). Craythorne (2003:91) bevestig die voornoemde wanneer hy verklaar dat koördinerings daarop dui dat alle bedrywighede wat op 'n bepaalde doelwit gemik is, onderling met mekaar in verband gebring moet word.

Die regering onderneem grootskaalse bedrywighede om die behoeftes van die ingesetenes te bevredig. Hierdie bedrywighede word deur die verskillende openbare instellings onderneem. Elke owerheidsinstelling begroot jaarliks geld waarmee goedere en dienste wat deur die instelling gelewer moet word, gefinansier word.

Die totstandkoming van talryke organisatoriese eenhede wat elkeen uiteenlopende doelwitte nastreef, vereis dat reëlins getref moet word om eenheid van optrede te verkry. Deur werkprogramme op te stel word al die

werksaamhede van owerheidsopptrede vir 'n betrokke jaar daarin saamgevat. Daar kan ook aangedui word watter rol en bydraes elke betrokke instelling(s)/afdeling(s) moet lewer om die oorhoofse doelwit(te) van die wetgewers te bereik (Johnson & Melicher 1982:25). Indien daar nie koördinasie tussen die werksaamhede van die verskillende instellings/afdelings bewerkstellig word nie, kan 'n situasie ontstaan dat 'n instelling/afdeling se werksaamhede 'n geïsoleerde doel op sigself word en nie meer die oorhoofse doelwit, te wete die bevordering van die algemene welsyn van die ingesetenes, nastreef nie.

Munisipale amptenare is verantwoordelik daarvoor om die begrotingsvoorstelle wat daarop gemik is om owerheidsdoelwitte te bereik vir voorlegging aan 'n munisipale raad, te formuleer (voorbereiding van die munisipale begroting), en om daarna die goedgekeurde programme, soos in die goedgekeurde begroting uiteengesit is, uit te voer. Die munisipale begroting is een van die belangrikste administratiewe hulpmiddels wat amptenare tot hulle beskikking het om die munisipale finansiële bestuursproses te orden. Indien die begrotingsvoorstelle rasioneel geprogrammeer is en die begrotingsprosesse na wense verloop, kan amptenare in 'n belangrike mate verseker dat die finansiële bestuursproses, asook al die ander administratiewe prosesse, effektief verloop (Van Straaten 1984:29).

Hedendaags word daar ook van amptenare verwag om oor die doelmatigheid, dit wil sê die effektiewe en doeltreffende besteding van geld, rekenskap te gee. Met effektief word hier bedoel die graad van sukses wat 'n instelling met die besteding van geld behaal om 'n bepaalde mikpunt doeltreffend te bereik. "The efficiency of an organisation may be defined in terms of its capacity to achieve results with a given expenditure of resources – in short, the ratio between organisational inputs and outputs" (Cutt 1972:1).

Deur effektiewe beheer op plaaslike regeringsvlak uit te oefen, kan daar verseker word dat inligting saamgevoeg en selfs uitgeruil word sodat alle betrokkenes ingelig kan word oor die werksaamhede van die betrokke

owerheid – op hierdie wyse kan daar koördinerings van owerheidsbedrywighede plaasvind.

### **3.3.10 Om bestaande organisatoriese reëlings vir doelwitbereiking te evalueer**

Om te verseker dat owerheidshandelinge nie doelloos en ongekoördineerd plaasvind nie, moet daar spesifieke doelwitte bepaal word sodat alle optredes van die belanghebbendes op die bereiking van daardie doelwitte gerig sal wees (Van Straaten 1984:8). Om hierdie doelwitte effektief en op 'n sinvolle wyse teen die laagste koste maar met die grootste behoeftebevrediging te kan bereik, is dit van kardinale belang dat uitvoeringsprogramme voorberei moet word waarin daar voldoende voorsiening gemaak word vir werkwyses waarvolgens die gestelde doelwitte op die effektiefste wyse bereik kan word (Van Straaten 1984:16). Daar moet byvoorbeeld beheer uitgeoefen word om toe te sien dat programme so ontwerp word dat beleidbepalers en besluitnemers die gestelde doelwitte op 'n gereelde grondslag kan evalueer om te bepaal of aanpassings, veranderings en selfs algehele vernuwing moontlik, gemaak moet word.

Koste-voordeleontledings kan byvoorbeeld hier met sukses benut word deur uitvoeringsprogramme in geld te kwantifiseer. Wanneer die verskillende alternatiewe moontlikhede hoe die doelwit bereik kan word met die koste daarvoor ter hand is, kan die politieke besluitnemers (munisipale raadslede) bepaal watter moontlikheid die grootste oënskynlike voordele bied vir die koste wat aangegaan moet word. Aan die hand van koste-voordeleontledings kan besluitnemers bepaal watter verskillende alternatiewe moontlikhede geïdentifiseer kan word om die gestelde doelwit te bereik en tweedens wat die koste vir elkeen van die moontlikhede sal wees om bepaalde voordele te verkry (Prest & Turvey 1965:683). Deur die benutting van koste-voordeleontledings is dit derhalwe moontlik om die bestaande uitvoeringsprogramme weer in oënskou te neem om te bepaal of die uitvoering van die goedgekeurde program(me) nog op die effektiefste wyse geskied.

Beheer vorm derhalwe 'n integrale deel van die interne organisatoriese reëlins by 'n munisipaliteit om by te dra dat funksionariesse op elke trap van die hiërargiese struktuur bepaalde beleidsdoelwitte nastreef en deur die funksionariesse in die hiërargie aanspreeklik gehou kan word om aan hulle verantwoording te doen (Robbins 1980:29). Deur effektiewe en doeltreffende beheer toe te pas oor die organisatoriese reëlins van 'n munisipaliteit, kan daar byvoorbeeld deurlopend bepaal word watter funksionaris(se) vir 'n bepaalde handeling verantwoordelik is. Indien daar vraagstukke en leemtes in die organisatoriese bedrywighede bestaan, kan dit tydig opgespoor word sodat regstellende maatreëls getref kan word om sodanige vraagstukke op te los.

### **3.4 FAKTORE WAT DIE UITOEFENING VAN EFFEKTIEWE EN DOELTREFFENDE FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE BELEMMER**

Finansiële beheer en verantwoording is 'n aangeleentheid wat met omsigtigheid benader moet word, aangesien dit van besondere betekenis vir 'n munisipale raad is. Hiermee word bedoel dat dit 'n vereiste van die demokrasie is dat daar oor openbare handeling in die openbaar verantwoording gedoen moet word. Dit bring mee dat effektiewe en doeltreffende beheer op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika afgedwing moet word ten einde hierdie vereiste van die demokrasie na te kan kom. Daar bestaan egter 'n verskeidenheid faktore wat verklaar sal word, wat meebring dat finansiële beheer en verantwoording nie effektief en doeltreffend by munisipaliteite uitgeoefen word nie.

Eerstens het die aard en omvang van munisipale werksaamhede oor die afgelope aantal jare sodanig toegeneem dat dit vir 'n aansienlike persentasie van die ingesetenes skynbaar te ingewikkeld en kompleks geraak het om dit na behore te kan vertolk. In hierdie verband kan byvoorbeeld verwys word na 'n stortvloed van nuwe wetgewing wat drastiese veranderinge in 'n poging om te transformeer op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika meebring het. Die noodsaaklikheid van nuwe wetgewing word nie hier



bevraagteken nie, maar die intelligentsia wat die proses dryf, het skynbaar nie in gedagte gehou dat die ingesetenes en so ook die merendeel van munisipaliteite eenvoudig net nie hiermee kon tred hou nie (Zybrands 1998:2). Gevolglik kan die doeltreffendheid en effektiwiteit van die betrokke bedrywighede ook nie te alle tye na wense deur die ingesetenes geëvalueer en beoordeel word nie en bring dit mee dat daar dikwels eenvoudig aanvaar word dat aangeleenthede op plaaslike regeringsvlak bevredigend behartig word. (Cloete 1993:110). Hierdie blote aanvaarding van wat ook al op plaaslike regeringsvlak gebeur, bevredigend geskied, kan meebring dat daar 'n gaping ontstaan waar finansiële beheer en verantwoording nie te alle tye na behore uitgeoefen word nie.

'n Verdere belemmerende faktor is dat die ingesetenes nie te alle tye presies weet op watter goedere en dienste hulle geregtig is nie, asook waar hul moontlik met die voorsiening van bepaalde goedere en dienste nie na wense behandel word nie (Cloete 1993:112). 'n Gebrek aan tersaaklike, tydige en juiste inligting en kennis oor wat in die spesifieke omstandighede behoort te gebeur, kan moontlik die rede wees waarom 'n beroep tot die uitoefening van beheer in voor genoemde gevalle nie gedoen word nie. Hier kan byvoorbeeld verwys word na die lewering van onbevredigende gesondheidsdienste deur munisipale klinieke wat nie op standaard funksioneer nie. Omdat die ingesetenes nie ten volle ingelig is oor die omvang van hierdie diens nie, kan dit gebeur dat hulle maar genoeg neem met die swak goedere- en dienslewering.

Daar is 'n verskeidenheid politieke en administratiewe funksies wat verrig moet word wanneer openbare goedere en dienste voorsien word. Dit kan meebring dat foute onbewus en selfs doelbewus gemaak kan word en wel in so 'n mate en deur soveel funksionaris se dat dit soms bykans onmoontlik raak om bo alle twyfel vas te stel of 'n oortreding of fout werklik plaasgevind het. Dit sou byvoorbeeld haas onmoontlik wees om te bepaal of bewys te lewer dat die ingesetenes as geheel of 'n bepaalde gedeelte van die ingesetenes te nagekom is deurdat daar 'n foutiewe beslissing gemaak is tydens die

uitvoering van die funksionele aktiwiteite of die generiese funksies, weens 'n gebrek aan inligting of selfs oneerlikheid (Ellis 1984:104).

Vierdens is daar ook die vraagstuk wat geskep word deurdat dit moeilik is om 'n onderskeid te tref tussen politieke en administratiewe bedrywighede op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika. Trouens, hierdie bedrywighede is so inmekaar verweef dat verantwoordelikheid moeilik bepaal kan word. Plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika is gebaseer op die besluite van die politieke funksionaris (munisipale rade) wat die breë beleidrigtings aanstip en daarna van die administratiewe funksionaris of rekenpligtige beamptes (munisipale bestuurders) verantwoording eis. Dit wil derhalwe voorkom dat, indien die ingesetenes te alle tye waaksaam en oplettend optree, hulle politici kan dwing om aan hul verwagtinge oor openbare verantwoording te voldoen (Cloete 1993:110).

### **3.5 FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING IN DIE PRAKTYK IN DIE REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA**

Die oorhoofse doelstelling met enige vorm van beheer by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika is verantwoordingdoening in die openbaar, sodat elke ingesetene kan bepaal hoe opgetree word om sy belange as enkeling of as lid van 'n groep, te bevorder. Ströh (1989:37) verklaar in hierdie verband dat "... (i)n the public sector, the object of control is to enable voters to determine what action is being taken to promote their interests."

Finansiële beheer en verantwoording en die effektiewe en doeltreffende toepassing daarvan op plaaslike regeringsvlak noodsaak dat dit vervolgens in die volgende paragrawe onder die soeklig geplaas moet word, aangesien dit die enigste wyse is om onder meer resultate met goedgekeurde program(me) te verseker. Gevolglik sal alle betrokkenes soos byvoorbeeld 'n munisipale raad, 'n uitvoerende- of burgemeesterskomitee, 'n uitvoerende burgemeester, 'n munisipale bestuurder en 'n hooffinansiële beampte moet saamwerk ten einde effektiewe en doeltreffende finansiële beheer en verantwoording op plaaslike regeringsvlak af te dwing. Dit sal vervolgens

nuttig wees om die finansiële beheerfunksies van voornoemde partye in die volgende paragrawe onder die loep te neem.

### **3.5.1 Finansiële beheerfunksie van 'n munisipale raad**

Ingevolge artikel 151(1) van **Wet 108 van 1996** word voorsiening gemaak vir die totstandkoming van munisipaliteite vir die hele Republiek van Suid-Afrika. Artikel 157 van **Wet 108 van 1996** maak ook verder voorsiening vir die verkiesing van munisipale rade. Ingevolge artikel 151(2) van **Wet 108 van 1996** word bepaal dat die wetgewende- sowel as die uitvoerende gesag op plaaslike regeringsvlak in 'n munisipale raad gesetel is wat dan ook gevolglik verantwoordelikheid aanvaar vir die regeer- en bestuursfunksies van 'n munisipaliteit. Die funksies wat aan munisipale rade toegeken word, word in Deel B van Bylaes 4 en 5 van **Wet 108 van 1996** uiteengesit. "This means that local government has constitutionally guaranteed functions, and although it may be regulated by national and provincial government this must be done in a way that does not compromise its ability or right to govern" (Cameron 1999:227). Tans is daar ongeveer 11 300 munisipale raadslede in die Republiek van Suid-Afrika. Die merendeel van munisipaliteite het meer raadslede as wat nodig is of wat hulle kan bekostig (Five case studies of cronyism, corruption and ineptitude, 2006).

Ingevolge **Wet 108 van 1996**, **Wet 56 van 2003** en **Wet 32 van 2000** is munisipale rade verantwoordelik om toesig te hou oor die werkverrigting van hulle onderskeie munisipaliteite. "Act 56 of 2003 gives effect to financial management reforms that place greater service delivery responsibilities on managers and makes them more accountable for performance" (National Treasury MFMA Circular Number 32 2006:1). Dit is die funksie van 'n burgemeester of 'n uitvoerende- of burgemeesterskomitee om enige foute met betrekking tot werkverrigting binne 'n munisipaliteit (die administrasie) uit te klaar, terwyl 'n munisipale raad in die finale instansie oor die bevoegdheid en verantwoordelikheid beskik om toesig te hou oor beide die uitvoerende- of die burgemeesterskomitee, sowel as die administrasie van 'n munisipaliteit.

**Wet 117 van 1998** bepaal dat alle munisipale rade die volgende strukture moet hê:

- (i) 'n burgemeester wat as die hoof van 'n raad dien;
- (ii) 'n uitvoerende- of burgemeesterskomitee wat gereeld vergader om die werksaamhede van 'n raad te koördineer en aanbevelings te maak;
- (iii) 'n speaker (behalwe in die geval van relatief klein rade) wat as die voorsitter van die raadsvergaderings optree;
- (iv) raadsvergaderings, waar 'n volle munisipale raad vergader om besluite te kan neem; en
- (v) komitees, waar 'n paar raadslede vergader om bepaalde aangeleenthede te bespreek.

'n Munisipale raad oefen sy wetgewende gesag uit deur munisipale verordeninge of –regulasies, soos byvoorbeeld die **Vrystaatse Ordonnansie op Plaaslike Bestuur, 1962 (Ordonnansie 8 van 1962)** te maak vir die effektiewe en doeltreffende bestuur van die funksies soos uiteengesit in Deel B van Skedules 4 en 5 van **Wet 108 van 1996** of enige ander funksie(s) soos bepaal in nasionale- of provinsiale wetgewing. 'n Munisipale raad beskik oor uitvoerende gesag aangaande dieselfde aangeleenthede soos hierbo verklaar.

Ingevolge **Wet 117 van 1998**, asook artikel 160(2) van **Wet 108 van 1996**, word spesifiek bepaal watter aangeleenthede slegs deur 'n volle raad gedebatteer en besluite oor geneem mag word en watter aangeleenthede na 'n komitee van 'n raad gedelegeer mag word. Die volgende funksies mag nie deur 'n munisipale raad gedelegeer word nie, te wete:

- (i) die aanname van verordeninge/regulasies;
- (ii) die goedkeuring van begrotings;
- (iii) die oplegging van eiendomsbelasting en ander belastings, heffings en regte;
- (iv) die verkryging van lenings; en
- (v) die goedkeuring of uitbreiding van geïntegreerde ontwikkelingsplanne.

In die praktyk beteken dit dat munisipale rade onder geen omstandighede hulle wetgewende bevoegdheid, bevoegdheid aangaande die oplegging van belastinge en die bevoegdheid om fondse toe te ken by wyse van die begrotingsproses mag delegeer na 'n uitvoerende- of burgemeesterskomitee nie. 'n Munisipale raad word as die politieke oppergesag beskou en is derhalwe die "supreme taxing authority" op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika (Gildenhuys 1997:25). Munisipale raadslede wat oor die bevoegdheid beskik om munisipale amptenare aan te stel, belastinge en tariewe te bepaal, die finale seggenskap het in begrotings, beleide formuleer en die implementering daarvan dikteer, is derhalwe sleutelrolspelers in die effektiewe en doeltreffende funksionering van munisipaliteite (Botha 2001:17). Die voornoemde stelling bevestig die belangrike rol van 'n munisipale raad as politieke oppergesag op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika.

Uit die voornoemde blyk dit dat 'n munisipale raad die enigste liggaam op plaaslike regeringsvlak is wat finansiële regulasies mag uitvaardig, fondse mag toeken deur die goedkeuring van die jaarlikse bedryfs- en kapitaalbegrotings, eiendomsbelasting kan opleë, verbruikerstariewe en ander heffings kan bepaal en lenings mag aangaan. Volgens Swanevelder (2000:7) rus daar 'n besondere verantwoordelikheid op 'n munisipale raad "... to ascertain that the rates and tariffs are affordable and in line with the expectations of the council and that the interests of the municipality are at all times put first." Die effek van verhogings in dienstegelde en verbruikerstariewe op die gemiddelde huishouding moet deur 'n munisipale raad verreken word ten einde te verseker dat nuwe voorgestelde tariewe bekostigbaar vir huishoudings is.

Tariewe en dienstegelde moet minstens een keer per jaar deur 'n munisipale raad hersien word. Dit sal skielike en buitensporige verhogings in dienstegelde en tariewe voorkom, sowel as om vir inflasie en/of die lewering van goedere en dienste onder kosprys, voorsiening te maak (Swanevelder 2000:7). Artikel 74(2)(d) van **Wet 32 van 2000** bepaal in hierdie verband dat: "(t)ariffs must reflect the costs reasonably associated with rendering the

service, including capital, operating, maintenance, administration and replacement costs, and interest charges.”

Daar word van munisipale rade verwag om byvoorbeeld beleid(e) te bepaal vir die volgende aangeleenthede:

- die stadium waarop amptenare goedere- en dienslewering moet staak aan debiteure met agterstallige rekeninge;
- die stadium waarop ooreenkomste vir die verhaling van agterstallige rekeninge gesluit moet word; en
- die stadium waarop onbetaalde rekeninge aan regsfirmas oorhandig moet word (Swanevelder 2000:7).

Wanneer beleide vir voornoemde aangeleenthede deur munisipale rade geformuleer en goedgekeur is, moet hulle effektiewe en doeltreffende beheer uitoefen oor die amptenare ten einde te verseker dat hul hierdie beleide noukeurig in die praktyk uitvoer.

Die verkryging van lenings deur munisipale rade is onderhewig aan sekere bepalinge en voorwaardes soos uiteengesit in artikel 230 van **Wet 108 van 1996** wat bepaal dat “... ‘n munisipaliteit lenings vir kapitaaluitgawes of lopende uitgawes (kan) aangaan ooreenkomstig redelike voorwaardes wat deur nasionale wetgewing bepaal word, maar lenings vir lopende uitgawes –

- (a) kan aangegaan word slegs wanneer dit gedurende ‘n belastingjaar vir oorbruggingsdoeleindes nodig is; en
- (b) moet binne twaalf maande terugbetaal word.”

Vornoemde bepaling dien om die plaaslike belastingbetalers te beskerm teen die onverantwoordelike aangaan van lenings deur hulle rade. Dit is belangrik om te beklemtoon dat dit die plaaslike belastingbetalers is wat lenings wat deur hulle rade aangegaan is, sal moet terugbetaal by wyse van hoër belasting- en verbruikerstariewe. Swanevelder (2000:7) verklaar in

hierdie verband dat “... loan agreements must be kept. The repayment of loans (partial or in full, as well as interest on such loans) on maturity is vitally important. If loan commitments are not kept, the creditworthiness of the municipality will be affected adversely and the municipality may be faced with severe difficulties when trying to obtaining new loans.”

Die algehele bevoegdheid om fondse toe te ken by wyse van die begrotingsproses berus by 'n munisipale raad. Wetgewing oor munisipale finansies bepaal onomwonde dat die goedkeuring van munisipale begrotings, die oplegging van belastings, die bepaling van verbruikerstariewe en finansiële besluitneming die uitsluitlike funksie van 'n munisipale raad is en dat dit nie na die uitvoerende- of burgemeesterskomitee of enige ander individu gedelegeer mag word nie (kyk p. 65-66).

Gildenhuis (1997:25) verklaar dat “... the allocation of public funds actually amounts to the distribution of values between different individuals and different groups of individuals” (Gildenhuis 1997:25). In die praktyk beteken dit dat wanneer openbare fondse toegeken word, waardes van een persoon/groep weggeneem en aan 'n ander persoon/groep toegeken word. Politiek is die gesaghebbende toekenning van waardes en derhalwe is die toekenning van openbare fondse 'n politieke aangeleentheid. Munisipale raadslede, as verkose politieke verteenwoordigers, is die gevolmagtigde ampsbekleërs en is derhalwe verplig om verantwoording aan die kiesers oor die toekenning van fondse te doen.

Die toekenning van fondse en die herverdeling van welvaart kan vir munisipale raadslede 'n dilemma wees. Die herverdeling van welvaart beteken dat meer belasting van een belastingpligtige en minder van 'n ander minder gegoede belastingpligtige gevorder word, maar albei dieselfde waarde aan dienste gelyk aan die **per capita**-koste vir die lewering van die diens ontvang (Gildenhuis 1993:268). Die oogmerk is om minder geld na belasting vir besteding in die welvarende persoon se sak te laat en meer in die geval van die minder welvarende persoon. Ongeag hoe die toekenning van geld en die herverdeling van welvaart plaasvind, gaan sommige individue/groepe

bevoordeel word en ander individue/groepe nie. Die veronderstelling hier is dat fondse beperk is en dat slegs 'n beperkte hoeveelheid geld toegeken kan word. Hierdie toedrag van sake noodsaak 'n raad om 'n prioriteitskriteria te bepaal waardeur voorkeur aan sekere openbare dienste verleen word. Dit kan meebring dat sekere openbare dienste beskikbaar gestel word vir sekere individue/groepe, maar dat ander individue/groepe geen toegang het tot hierdie dienste nie. Hierdie tendense veroorsaak beide positiewe en negatiewe reaksies en skep 'n dilemma vir 'n munisipale raad wat genoodsaak is om te alle tye ewewigtige finansiële besluite te neem. Hierdie argumente bevestig die feit dat die toekenning van geld 'n ingewikkelde aangeleentheid is en slegs deur 'n munisipale raad gehanteer kan word. Finansiële beheer en verantwoording is derhalwe hier van kardinale belang om te verseker dat 'n raad in die beste belang van al die ingesetenes optree.

Sommige munisipaliteite kan nie bekostig om al die dienste te lewer wat munisipale raadslede wil lewer nie. Wanneer die munisipale begroting saamgestel word, moet raadslede die bekostigbaarheid van goedere en dienste verreken. Bekostigbaarheid kan op twee wyses beskou word: "Wat die munisipaliteit kan bekostig en wat die gemeenskap kan bekostig." Slegs daardie goedere en dienste wat 'n munisipale raad kan bekostig om te lewer, moet in die begroting ingesluit word. Swanevelder (2000:6) verklaar dat aan die ander kant dit amper seker is dat die gemeenskap alle moontlike goedere en dienste sal wil ontvang, maar in die merendeel van gevalle hulle slegs vir sekere noodsaaklike goedere en dienste kan betaal. Indien goedere en dienste nie noodsaaklik is nie, of as die gemeenskap nie kan bekostig om vir sodanige goedere en dienste te betaal nie, moet sodanige goedere en dienste nie deur die betrokke munisipaliteit gelewer word nie.

Ingevolge artikel 51 van **Wet 32 van 2000** word bepaal dat munisipale rade te alle tye deursigtig moet wees. Derhalwe is kommunikasie met die gemeenskap van kardinale belang. "The approved budget is a promise by a council to provide the agreed services and goods to the community at the charges or levies paid or required to paid" (Swanevelder 2000:6). Munisipale rade sal gevolglik effektiewe finansiële beheer moet uitoefen in hierdie



verband om te verseker dat die goedgekeurde begroting uitgevoer word en daar geen afwykings voorkom nie.

Kontantvloei binne die munisipaliteit is van kardinale belang vir munisipale raadslede. Daar word van 'n hooffinansiële beampte verwag om oor kontantvloei aan 'n munisipale raad verslag te doen en om enige vraagstukke met kontantvloei onmiddellik onder die aandag van 'n raad te bring. Die kontantvloei van 'n munisipaliteit behoort gedurende elke raadsvergadering geëvalueer te word (Swanevelde 2000:6).

Ingevolge artikel 13(2) van **Wet 56 van 2003** word bepaal dat “(e)ach municipal council shall adopt by resolution an investment policy regarding the investment of its money not immediately required.” 'n Munisipale raad sal derhalwe 'n beleid moet formuleer ten einde voorsiening te maak vir die voornoemde aangeleentheid.

Een van die vernaamste funksies van 'n munisipale raad is om finansiële beheer oor sy uitvoerende- of burgemeesterskomitee uit te oefen. 'n Munisipale raad beskik oor politieke oppergesag (kyk p.66) en is derhalwe verantwoordelik vir die oplegging van belastings, die insameling, veilige bewaring en toekenning van openbare geld. Dit bring mee dat 'n raad in geheel, maar ook individuele raadslede, verantwoording aan die belastingbetalers verskuldig is. Op sy beurt moet 'n raad weer finansiële beheer uitoefen oor die uitvoerende- of burgemeesterskomitee, ten einde openbare aanspreeklikheid te bewerkstellig en te handhaaf.

Ten einde 'n munisipale raad in staat te stel om verantwoordelikheid te aanvaar vir alle finansiële transaksies wat deur 'n uitvoerende- of burgemeesterskomitee aangegaan word, moet 'n raad 'n duidelike finansiële beleid bepaal, instruksies gee vir bepaalde organisatoriese aangeleenthede en reëls en prosedures vir die implementering van finansiële funksies daarstel (Gildenhuys 1997:28). 'n Raad moet ook voorsiening maak vir die daarstelling van formele beheermaatreëls ten einde sy finansiële beheerfunksie te kan uitoefen.

‘n Munisipale raad maak gebruik van eksterne ouditering deur die Ouditeur-generaal om finansiële beheer oor die uitvoerende- of burgemeesterskomitee uit te oefen. Die doel met hierdie vorm van beheer oor ‘n uitvoerende- of burgemeesterskomitee is om openbare aanspreeklikheid af te dwing sodat rekenskap aan die belastingbetalers oor die besteding van openbare fondse gegee kan word.

Alle munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika word ingevolge wetgewing, soos byvoorbeeld **Wet 56 van 2003**, verplig om rekords te hou van alle finansiële transaksies en om hierdie rekords jaarliks vir ouditering aan die Ouditeur-generaal voor te lê. Die Ouditeur-generaal moet weer na afhandeling van sy audit, aan ‘n munisipale raad verslag doen oor “... whether the financial statements of departments fairly represent their financial position and whether their transactions comply with the law” (Association of Public Accounts Committees 2003:44). Hierdie aangeleentheid sal later (kyk hoofstuk 5) meer breedvoerig toegelig word.

Uit die voornoemde blyk dit dat ‘n munisipale raad sy oppergesag en soewereiniteit ten opsigte van ‘n uitvoerende- of burgemeesterskomitee handhaaf en dat sodanige komitee(s) direk verantwoording aan ‘n raad verskuldig is. Ten einde aan ‘n munisipale raad verantwoording te kan doen, moet ‘n uitvoerende- of burgemeesterskomitee weer op sy beurt, finansiële beheer uitoefen oor die verskillende administratiewe afdelings van die munisipaliteit.

### **3.5.2 Finansiële beheerfunksie van ‘n uitvoerende- of burgemeesterskomitee**

Ingevolge artikel 160(1)(c) van **Wet 108 van 1996**, kan ‘n munisipale raad ‘n uitvoerende komitee en ander komitees verkies. **Wet 32 van 2000** maak voorsiening daarvoor dat die LUR vir Plaaslike Regering in elke provinsie kan besluit watter soorte strukture deur die verskillende munisipale rade gebruik sal word (Joseph 2002:20). Ingevolge artikel 60 van **Wet 117 van 1998**

word bepaal dat 'n munisipale raad een van die volgende soorte stelsels moet toepas, te wete:

- die kollektiewe uitvoerende stelsel; of
- die uitvoerende burgemeesterstelsel.

Die kollektiewe uitvoerende stelsel behels dat 'n munisipale raad 'n uitvoerende komitee **verkies** wat uitvoerende bevoegdheids en funksies uitoefen soos deur 'n raad aan hulle gedelegeer.

Die uitvoerende burgemeesterstelsel behels dat 'n munisipale raad een van sy lede as uitvoerende burgemeester verkies, uitvoerende bevoegdheids en funksies aan hom deleger. Die uitvoerende burgemeester moet dan self die lede van die burgemeesterskomitee **aanwys**. Die voornoemde stelsel word veral by groter munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika toegepas (Mededeling: 2007. Dr. Koos Smith: Besturende Direkteur: Friday Management Solutions, Bestuurskonsultante vir Plaaslike Regering. Bloemfontein: 19 September 2007).

Die uitvoerende burgemeesterstelsel verskil van die kollektiewe uitvoerende stelsel soos volg:

- (i) By die uitvoerende burgemeesterstelsel, deleger 'n munisipale raad uitvoerende bevoegdheids en funksies aan 'n individuele raadslid, te wete die uitvoerende burgemeester. Dit verskil derhalwe van die kollektiewe uitvoerende stelsel, waar 'n munisipale raad uitvoerende bevoegdheids en funksies aan 'n hele uitvoerende komitee deleger. By die toepassing van die uitvoerende burgemeesterstelsel is 'n uitvoerende burgemeester derhalwe aanspreeklik aan 'n munisipale raad vir al die funksies en bevoegdheids wat aan hom toegeken of gedelegeer is.

- (ii) By die uitvoerende burgemeesterstelsel word die lede van 'n burgemeesterskomitee deur 'n uitvoerende burgemeester **aangestel**. By die kollektiewe uitvoerende stelsel word die lede van die uitvoerende komitee op 'n proporsionele grondslag deur die munisipale raad **verkies**.

Indien 'n munisipale raad uit meer as nege lede bestaan, moet die uitvoerende burgemeester 'n burgemeesterskomitee aanstel. Ingevolge artikel 60(2) van **Wet 117 van 1998** word riglyne verskaf oor die grootte van 'n burgemeesterskomitee. Die aanwysing van 'n burgemeesterskomitee vind plaas na 'n algemene munisipale verkiesing en die aantal lede word bepaal op 'n grondslag van 20% van die totale aantal raadslede of 10, wat ook al die minste is. As daar byvoorbeeld 90 raadslede is, sal die burgemeesterskomitee uit nege lede bestaan. 'n Burgemeesterskomitee kan derhalwe uit minstens drie en hoogstens tien lede bestaan, afhangende van die grootte van 'n munisipale raad. Die samestelling van die komitee moet 'n proporsionele verteenwoordiging van die partye en belange van die munisipale raad wees. "The executive or mayoral committee is made up of councillors with specific portfolios which match the departments within the municipal administration, for example health" (Joseph 2002:21).

'n Burgemeesterskomitee en 'n uitvoerende burgemeester moet toesig hou oor die werksaamhede van 'n munisipale bestuurder en departementshoofde van 'n munisipaliteit. Lede van 'n burgemeesterskomitee word vir dieselfde termyn as munisipale raadslede verkies. Die funksies en bevoegdhede van 'n burgemeesterskomitee is soos volg:

- (i) om die behoeftes van die munisipaliteit te bepaal;
- (ii) om voornoemde behoeftes te hersien en te evalueer in terme van prioriteitsbepaling;
- (iii) om aanbevelings aan 'n munisipale raad te maak oor strategieë, programme en dienste om prioriteitsbehoefte aan te spreek by wyse van 'n geïntegreerde ontwikkelingsplan, met inagneming van enige toepaslike nasionale- en provinsiale ontwikkelingsplanne; en

- (iv) om aanbevelings te maak oor die beste metodes (insluitende vennootskappe met die private sektor) om hierdie strategieë, programme en dienste te lewer ten einde die maksimum voordeel(e) vir die betrokke gemeenskap te verseker (Craythorne 2003:117).

'n Burgemeesterskomitee moet ook die werkverrigting van 'n munisipaliteit hersien ten einde die:

- doeltreffendheid en effektiwiteit van 'n munisipaliteit te verhoog;
- doeltreffendheid van kredietbeheer en inkomste, asook skuldinvorderingstelsels te verbeter; en
- die effektiewe implementering van munisipale regulasies te verseker.

Munisipale rade maak al meer gebruik van komitees ten einde die werkzaamhede van 'n raad te fasiliteer. "Another important reason for the existence of committees is that they provide a means whereby a council can relieve itself of some of its workload by way of delegation, so that committees can do the preliminary screening of matters to be considered by the council" (Gildenhuys 1997:34). Alhoewel komitees aanbevelings aan 'n munisipale raad maak en derhalwe tyd spaar vir 'n raad, is dit belangrik om te beklemtoon dat slegs 'n munisipale raad finale besluite kan neem (Mededeling: Dr. Koos Smith: Besturende Direkteur: Friday Management Solutions, Bestuurskonsultante vir Plaaslike Regering. Bloemfontein: 19 September 2007).

Die behoefte aan komitees op plaaslike regeringsvlak is gebaseer op die behoefte van munisipaliteite aan 'n relatief klein groepie van kundige raadslede ten einde:

- (i) die finansiële aangeleenthede van 'n raad as geheel te hanteer;
- (ii) die meriete van een projek teenoor 'n ander in terme van hulle finansiële implikasies te oorweeg;

- (iii) finansiële prioriteite te bepaal; en
- (iv) aanbevelings aan 'n raad te doen oor die oplegging van belastings, heffings en ander tariewe (Gildenhuys 1997:37).

Daar is ook ander bestaansredes vir uitvoerende- of burgemeesterskomitees op plaaslike regeringsvlak, te wete:

- om toesig te hou oor finansiële aangeleenthede voortspruitend uit onder meer, die aangaan van lenings, die insameling van inkomste en die bestuur van reserwefondse. Voornoemde aangeleenthede noodsaak die aanstelling van 'n gespesialiseerde komitee; en
- om deurgaans toesig te verseker oor munisipale finansies en finansiële aktiwiteite soos om byvoorbeeld die finansiële posisie van 'n raad te evalueer; die vergelyking van finansiële werkverrigting met die begroting; asook reëlins te tref vir die ontvangs en betaling van openbare fondse.

Dit is belangrik om te beklemtoon dat 'n uitvoerende- of burgemeesterskomitee nie 'n munisipale raad se verantwoordelikheid ten opsigte van finansiële aangeleenthede kan absorbeer nie. Dit is die funksie van 'n uitvoerende- of burgemeesterskomitee om 'n munisipale raad te adviseer oor die meriete en finansiële implikasies van projekte wat onderneem of oorweeg word op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika.

In die finale instansie is dit die taak van 'n munisipale raad om rekenskap aan sy ingesetenes te gee oor die effektiewe en doeltreffende finansiële bestuur van 'n munisipaliteit. Dit behels dat 'n raad beheer moet uitoefen oor die werksaamhede van sy uitvoerende- of burgemeesterskomitee ten einde hom in staat te stel om weer aan die ingesetenes verantwoording te kan doen. Derhalwe moet 'n uitvoerende- of burgemeesterskomitee periodiek aan 'n munisipale raad verantwoording doen oor die behoorlike implementering van die goedgekeurde begroting van 'n raad, asook oor alle ander finansiële

aangeleentheid wat deur 'n raad aan 'n komitee gedelegeer of toegeken is. Die finansiële beheerfunksie van 'n uitvoerende- of burgemeesterskomitee kan soos volg opgesom word:

- (i) Die voorbereiding van die jaarlikse begroting van inkomste en uitgawe vir goedkeuring deur 'n munisipale raad. Dit sluit die opstel van volledige programme vir munisipale goedere- en dienslewering, asook vir kapitaalontwikkelingsprogramme in.
- (ii) Aanbevelings aan 'n munisipale raad doen oor die aangaan van lenings, die oplegging van belastings, heffings en ander tariewe.
- (iii) Aanbevelings aan 'n munisipale raad doen oor die toekenning van skaars hulpbronne soos byvoorbeeld beperkte finansiële hulpbronne.
- (iv) Toesig hou oor die uitvoering van begrotingsprogramme en kontantvloei van 'n raad.
- (v) Doeltreffendheid en effektiwiteit binne die aktiwiteite van 'n munisipaliteit te bevorder.
- (vi) Op 'n gereelde grondslag aan 'n munisipale raad oor die werksaamhede van 'n komitee rapporteer.
- (vii) 'n Munisipale raad oor sy langtermyn doelwitte adviseer en 'n raad in die bereiking van hierdie doelwitte bystaan.
- (viii) Verseker dat die beleide en besluite van 'n munisipale raad na behore uitgevoer word.
- (ix) Die werkverrigting van 'n munisipale bestuurder in die implementering van raadsbesluite en –beleide monitor.

- (x) Raadsbeleide, -besluite en munisipale verordeninge hersien en evalueer ten einde die doeltreffendheid van kredietbeheer en skuldinvorderingsprosedures, meganismes en prosesse op te knap (Kapp 2002:16).

### 3.5.3 Finansiële beheerfunksie van 'n uitvoerende burgemeester

Sedert Desember 2000 het die rol en funksies van 'n burgemeester op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika dramaties verander. Botha (2001:17) verklaar dat "... (t)he appointment of executive mayors has totally reformed the traditional representative role of the councillor and has placed the mayor squarely in the executive arena where policies and resolutions are not only made, but also implemented." In die verlede het 'n burgemeester oor slegs enkele statutêre bevoegdhede en funksies beskik. Burgemeesters was as seremoniële figure beskou met byvoorbeeld die volgende funksies:

- die opening van nuwe geboue en projekte;
- die verteenwoordiging van 'n munisipale raad by openbare geleenthede of optredes tydens rampe; en
- is beskou as die "eerste burger" van 'n stad of dorp.

Met die instelling van die nuwe wetgewende raamwerk op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika, het die rol van 'n burgemeester grootliks verander tot dié van 'n uitvoerende burgemeester. Ingevolge artikel 49 van **Wet 117 van 1998** word bepaal dat 'n munisipale raad een van sy lede as uitvoerende burgemeester moet verkies en uitvoerende bevoegdhede en funksies aan hom delegeer. 'n Uitvoerende burgemeester dien dan ook as politieke hoof van 'n munisipaliteit. Ingevolge artikel 52 van **Wet 56 van 2003** word hierdie standpunt bevestig in soverre 'n burgemeester in die algemeen, politieke leiding oor die fiskale en finansiële aangeleenthede van 'n munisipaliteit moet gee.



Ingevolge artikel 21(2) van **Wet 56 van 2003** is 'n uitvoerende burgemeester daardie raadslid wat verantwoordelik is vir die finansiële aangeleenthede van 'n munisipaliteit. As sodanig is 'n uitvoerende burgemeester verantwoordelik vir die volgende funksies, te wete:

- (i) om 'n voorlopige jaarlikse begroting voor te berei ten minste vier maande voor die aanvang van 'n finansiële jaar;
- (ii) om voorsiening vir openbare insae in die begroting moontlik te maak deur dit beskikbaar te stel aan die publiek, sodat die publiek geskrewe kommentaar en besware daaroor kan lewer, indien hulle dit nodig ag;
- (iii) om die voorlopige begroting ter tafel te lê by 'n bepaalde raadsvergadering vir bespreking en openbare verhoë;
- (iv) om 'n kopie van 'n munisipaliteit se voorlopige begroting by die nasionale- of provinsiale tesourie, asook die distriksmunisipaliteit in wie se area dit val, in te dien;
- (v) om die finale begroting vir die finansiële jaar voor te berei (met inagneming van raadsbesprekings en openbare verhoë) en dit aan die raad vir finale goedkeuring voor te lê;
- (vi) om die begrotingsproses sodanig te bestuur dat die finale begroting ten minste dertig dae voor die aanvang van die bepaalde finansiële jaar deur 'n munisipale raad goedgekeur kan word; en
- (vii) enige finansiële state en verslae onmiddellik aan 'n raad voor te lê wat van 'n munisipale bestuurder ontvang is.

Volgens Smith (2001:2) kan 'n munisipale raad ook die volgende bevoegdhede en funksies aan sy uitvoerende burgemeester deleger, te wete:

- die bevordering van die beeld van die munisipaliteit;
- toesighouding oor die werksaamhede van 'n uitvoerende- of burgemeesterskomitee;

- bevordering van sosiale en ekonomiese ontwikkeling binne die munisipaliteit;
- optrede as voorsittende beampte tydens openbare vergaderings wat deur 'n uitvoerende- of burgemeesterskomitee gereël word;
- bevordering van interowerheids- en interinstitusionele verhoudinge;
- rapportering aan 'n munisipale raad oor alle besluite wat deur hom geneem is;
- aanstelling en ontslag van lede van die burgemeesterskomitee;
- uitoefening van alle ander bevoegdhede, pligte en funksies soos deur 'n munisipale raad bepaal;
- bestuur van die proses vir die opstelling van 'n voorlopige geïntegreerde ontwikkelingsplan vir die munisipaliteit en dit aan die raad voor te lê;
- bestuur van die proses vir die ontwikkeling van die munisipaliteit se prestasie-beoordelingstelsel en om die voorgestelde stelsel aan 'n raad voor te lê;
- toesighouding, monitering, implementering en afdwing van die munisipaliteit se kredietbeheer- en skuldinvorderingsbeleid;
- toesighouding oor die werkverrigting van die munisipale bestuurder in die implementering van die munisipaliteit se kredietbeheer- en skuldinvorderingsbeleid;
- evaluering en hersiening van die munisipaliteit se kredietbeheer- en skuldinvorderingsbeleide en verordeninge en indien nodig, die aanpassing van bestaande beleid vir kredietbeheer en skuldinvordering ten einde die doeltreffendheid daarvan te verhoog; en
- rapportering aan 'n raad oor die munisipaliteit se kredietbeheer- en skuldinvorderingsbeleide, asook die implementering daarvan.

Ingevolge artikel 56 van **Wet 117 van 1998**, word bepaal dat 'n uitvoerende burgermeester die volgende funksies moet verrig, te wete:

- identifisering van die behoeftes van 'n munisipaliteit;

- hersiening en evaluering van sodanige behoeftes in terme van prioriteit;
- aanbevelings aan 'n raad rakende strategieë, programme en dienste om prioriteitsbehoefte aan te spreek by wyse van 'n geïntegreerde ontwikkelingsplan en 'n beraming van inkomste en uitgawe, asook met inagneming van enige toepaslike nasionale- en provinsiale ontwikkelingsplanne; en
- identifisering en ontwikkeling van kriteria, insluitende sleutelprestasie-aanwysers vir die meting en evaluering van die vordering wat gemaak is met die implementering van strategieë, programme en dienste.

In die uitvoering van die voornoemde funksies, moet 'n uitvoerende burgemeester die volgende stappe onderneem, te wete:

- identifisering en ontwikkeling van kriteria waarteen vordering met die implementering van strategieë, programme en dienste geëvalueer kan word, insluitende sleutelprestasie-aanwysers wat spesifiek op 'n munisipaliteit en plaaslike regering in die algemeen gerig is;
- evaluering van vordering teenoor die sleutelprestasie-aanwysers;
- hersiening van 'n munisipaliteit se prestasie ten einde die volgende funksies te verbeter: effektiwiteit en doeltreffendheid van 'n munisipaliteit; die effektiwiteit en doeltreffendheid van kredietbeheer en skuldinvordering en die implementering van verordeninge/regulasies van 'n munisipaliteit;
- monitering van die bestuur van die administrasie van 'n munisipaliteit in ooreenstemming met raadsinstruksies; en
- jaarlikse rapportering van die betrokkenheid van die gemeenskap en organisasies in munisipale aangeleenthede.

'n Uitvoerende burgemeester moet ook verslae vanaf komitees van 'n raad in ontvangs neem. Joseph (2002:26) verklaar dat "... when delegated powers do not allow the mayor to dispose of a matter, the executive mayor must forward those reports and a recommendation to the council." Ten einde aan

‘n raad verantwoordings te kan doen, is dit van deurslaggewende belang dat ‘n uitvoerende burgemeester effektiewe en doeltreffende beheer oor die werksaamhede van die burgemeesterskomitee uitoefen. ‘n Uitvoerende burgemeester vervul ‘n belangrike finansiële funksie soos uit die voornoemde blyk, en is derhalwe onlosmaaklik deel van die finansiële beheerproses op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika.

### **3.5.4 Finansiële beheerfunksie van ‘n munisipale bestuurder**

Ingevolge artikel 82 van **Wet 117 van 1998** moet ‘n munisipale raad ‘n munisipale bestuurder vir elke munisipaliteit aanstel. ‘n Munisipale bestuurder tree op as die administratiewe hoof van ‘n munisipaliteit en dien terselfdertyd as die rekenpligtige beampte van ‘n munisipaliteit (De Visser 2001:1). Die primêre funksie van ‘n munisipale bestuurder is om toe te sien dat die munisipaliteit in terme van die beleidsrigtings van ‘n raad funksioneer. Hy is verantwoordelik vir die totale funksionering van die administrasie van ‘n munisipaliteit, vir die bestuur van die finansies van ‘n munisipaliteit asook vir die aanstelling en dissiplinering van personeel (Paralegal Manual: Chapter 6 – Local Government, 2006).

Ingevolge artikel 82(a) van **Wet 117 van 1998** en ingevolge artikel 55 van **Wet 32 van 2000** word belangrike voorskrifte met betrekking tot die wetlike bevoegdhede, funksies en verpligtinge van ‘n munisipale bestuurder gestipuleer. Daar word byvoorbeeld ingevolge artikel 25(3) van **Wet 117 van 1998** bepaal dat slegs ‘n munisipale bestuurder ‘n tussenverkiesing wanneer nodig, mag uitroep. Hierdie bevoegdheid berus by ‘n munisipale bestuurder en kan slegs deur hom uitgeoefen word. ‘n Raad mag nie hierdie bevoegdheid uitoefen of dit na ander funksionariesse of ampsdraers deleger nie.

In die uitvoering van sy take, moet die munisipale bestuurder leiding en advies aan sy ondergeskikte amptenare, insluitende die hooffinansiële beampte en ander senior amptenare, verskaf (Ferreira 2000:148). Derhalwe sal ‘n

munisipale bestuurder oor bepaalde persoonlike eienskappe moet beskik vir die beoefening van konstruktiewe munisipale leierskap, te wete:

- geroepenheid en toegewydheid;
- entoesiasme;
- selfversekerdheid, selfvertroue en nederigheid;
- wilskrag, doelgerigtheid en moed;
- skeppende verbeelding en visioenêre inisiatief;
- gebalanseerde oordeel;
- begrip en beslistheid;
- objektiwiteit en individualiteit; en
- selfontwikkeling (Viljoen 1991:219).

Ingevolge artikel 51(i) van **Wet 32 van 2000** moet 'n munisipaliteit sy administratiewe werksaamhede sodanig hanteer dat 'n munisipale bestuurder aanspreeklik gehou kan word vir die algehele werkverrigting van 'n munisipaliteit. Hierdie bepaling het twee belangrike gevolge, te wete:

- (i) “the council must have the tools to hold the municipal manager accountable, in other words to demand explanation and to review his performance; and
- (ii) the municipal manager must have the tools to answer to that accountability, in other words the administration must be managed in such a way that it enables the municipal manager to account for the performance of the entire administration” (De Visser 2001:2).

Dit impliseer dat beide 'n munisipale raad en 'n munisipale bestuurder 'n belangrike aanspreeklikheidsfunksie in hierdie verband vervul. 'n Raad moet beheermeganismes in plek hê om aanspreeklikheid vanaf 'n munisipale bestuurder af te dwing. 'n Munisipale bestuurder moet op sy beurt weer sy werksaamhede sodanig verrig dat hy te alle tye rekenskap aan 'n raad oor die werkverrigting van die hele munisipaliteit kan gee.

‘n Munisipale bestuurder is die rekenpligtige beampte van ‘n munisipaliteit. Derhalwe dien hy ook as hoof oor die administrasie van alle departemente/afdelings van ‘n munisipaliteit wat aan hom moet rapporteer. ‘n Munisipale bestuurder moet aan ‘n uitvoerende burgemeester, sowel as aan ‘n munisipale raad oor administratiewe aangeleenthede rapporteer.

Ingevolge artikel 55(2) van **Wet 32 van 2000** is ‘n munisipale bestuurder as rekenpligtige beampte verantwoordelik vir die volgende:

- (i) alle inkomstes en uitgawes van ‘n munisipaliteit;
- (ii) alle bates en die delging van alle laste van ‘n munisipaliteit; en
- (iii) die toepassing en nakoming van toepaslike munisipale finansiële wetgewing.

Die administrasie van ‘n munisipaliteit word beheer volgens die beginsels van artikel 195(1) van **Wet 108 van 1996**. Ingevolge artikel 6(2) van **Wet 32 van 2000** word verklaar dat “... (it) instructs the administration to take measures to prevent corruption and to give members of the community full and accurate information about the level and standard of services they are entitled to receive and about the persons in charge of municipal management.” ‘n Munisipale bestuurder is verantwoordelik vir die effektiewe implementering van hierdie beginsels binne sy munisipaliteit.

As hoof van die administrasie is ‘n munisipale bestuurder verantwoordelik vir die vorming en ontwikkeling van ‘n ekonomiese, effektiewe, doeltreffende en verantwoordbare administrasie “... which is equipped to implement the Integrated Development Plan (IDP), operates within the municipality’s performance management system, and is responsive to the needs of the local community to participate in municipal affairs” (Artikel 55(1) van **Wet 117 van 1998**). Dit impliseer dat ‘n munisipale bestuurder verplig is om toe te sien dat die administrasie van ‘n munisipaliteit oop en deursigtig is en om die betrokkenheid van plaaslike gemeenskappe en inwoners in munisipale aangeleenthede te fasiliteer.

Daar word ook van 'n munisipale bestuurder verwag om die politieke ampsbekleërs van 'n munisipaliteit te adviseer oor die volgende, te wete:

- (i) finansiële aangeleenthede;
- (ii) aangeleenthede wat verband hou met die interne administrasie van 'n munisipaliteit, soos byvoorbeeld personeelbestuur;
- (iii) beleidaangeleenthede; en
- (iv) wetlike en tegniese aangeleenthede (De Visser 2001:4).

As rekenpligtige beampte van 'n munisipaliteit moet 'n munisipale bestuurder toesien dat al die nodige beleide soos bepaal in **Wet 56 van 2003**, **Wet 117 van 1998** en **Wet 32 van 2000** geformuleer en geïmplementeer word. Dit sluit onder meer in:

- 'n kredietbeheerbeleid;
- 'n skuldinvorderingsbeleid;
- 'n beleid vir die bestuur van behoeftige verbruikers;
- 'n tariefbeleid; en
- 'n inligtingstelselsbeleid (De Wet 2004:9).

'n Munisipale bestuurder moet derhalwe ook betrokke wees by die volgende aangeleenthede, te wete:

- (i) beraming van die verwagte en geprojekteerde fisiese en finansiële groeikoers van 'n munisipaliteit;
- (ii) beraming van die nodige hulpbronne vir die finansiering van goedgekeurde programme van 'n munisipaliteit; en
- (iii) optimale funksionering van die beheerstelsels vir effektiewe en doeltreffende besteding van geld (Gildenhuys 1997:61).

'n Munisipale bestuurder is aanspreeklik aan "die munisipaliteit" (artikel 51(i) van **Wet 32 van 2000**), wat bestaan uit die politieke strukture, die administrasie en die gemeenskap. Hierdie bepaling van **Wet 32 van 2000**

impliseer derhalwe dat die gemeenskap en die administrasie van 'n munisipaliteit 'n belangrike rol vervul ten einde 'n munisipale bestuurder aanspreeklik te hou vir die werkverrigting van 'n munisipaliteit. Die voorafgaande moet egter nie geïnterpreteer word as die reg van die gemeenskap en die administrasie "... to interfere with the municipal manager's functioning or to call the municipal manager to book. However, it does entitle the community and the administration to a municipal manager's office that is transparent, answers queries and engages with the municipal administration and the larger local community" (De Visser 2001:6). Die vereiste vir deursigtigheid kan byvoorbeeld bevestig word by wyse van artikel 58 van **Wet 32 van 2000** wat 'n munisipale bestuurder verplig om die salarisskale en voordele van 'n munisipale bestuurder bekend te maak.

'n Munisipale bestuurder is, as rekenpligtige beampte, verplig om rekenskap te gee oor die effektiwiteit en doeltreffendheid van munisipale finansiële bestuur, met ander woorde, oor die wyse waarop die inkomste van 'n munisipaliteit gegenereer en hoe dit spandeer is om goedere en dienste te lewer. Derhalwe kan dit beskou word as die rede waarom die Ouditeur-generaal sy navrae oor finansiële wanbestuur aan 'n munisipale bestuurder rig en nie aan 'n hooffinansiële beampte nie (Gildenhuys 1997:60). 'n Munisipale bestuurder sal byvoorbeeld rekenskap moet gee van die handeling van enige munisipale amptenaar wat versuim om te voldoen aan behoorlike rekeningkundige prosedures (Ababio & Makgoba 2002:19).

Voorts moet 'n munisipale bestuurder ook 'n hooffinansiële beampte bystaan in die uitvoering van sy werksaamhede en toesien dat finansiële resultate wat met programme behaal word voortdurend geëvalueer word in elke besluit wat geneem word wat bepaalde beleid mag beïnvloed. Volgens Ferreira (2000:148) moet 'n munisipale bestuurder "... inform the council about the impact of their decisions and the progress or lack thereof."

'n Munisipale bestuurder het 'n omvattende verantwoordelikheid om toe te sien dat die departement van 'n hooffinansiële beampte behoorlik bestuur word. In hierdie opsig moet hy verseker dat:



- (i) 'n moderne rekeningkundige stelsel by die munisipaliteit in gebruik is;
- (ii) effektiewe en doeltreffende rekeningkundige dienste aan alle departemente van 'n munisipaliteit gelewer word; en
- (iii) effektiewe en doeltreffende rekenaardienste aan alle departemente van 'n munisipaliteit gelewer word vir die insameling en verwerking van finansiële data.

Die finansiële funksies van 'n munisipale bestuurder behels verder ook:

- (i) die implementering van 'n kredietbeheer- en skuldinvorderingsbeleid van 'n munisipale raad;
- (ii) die uitstuur van rekeninge aan verbruikers van munisipale dienste;
- (iii) die aanskrif van betaling(s) op vasgestelde datums;
- (iv) die insameling van boetegeld waar wanbetalings voorkom;
- (v) die aanwending van inkomste aan goedgekeurde program(me) van 'n munisipaliteit;
- (vi) die insameling van uitstaande skulde;
- (vii) die bepaling en toepassing van kredietbeheermaatreëls;
- (viii) die vasstelling van prestasiemikpunte van personeel;
- (ix) die bepaling van finansiële beheermaatreëls wat by die munisipaliteit geïmplementeer moet word;
- (x) periodieke rapportering aan 'n uitvoerende- of burgemeesterskomitee, sowel as aan die uitvoerende burgemeester;
- (xi) die delegering van bepaalde funksies aan hoofde van departemente binne die munisipaliteit; en
- (xii) die bepaling van werksprosedures vir die bevordering van openbare verhoudinge, die ontkoppeling van dienste van wanbetalers; dagvaardigings, beslaglegging op bates, verkope in eksekusie, afskrif van uitstaande skulde; diverse debiteure en die toepassing van wetlike prosesse, indien nodig (Kapp 2002:16).

'n Verdere belangrike funksie van 'n munisipale bestuur word vervat in artikel 64(2)(h) van **Wet 56 van 2003** wat bepaal dat "... it is the accounting officer's responsibility to ensure that all revenue received by the municipality, including revenue received by any collecting agent on its behalf, is reconciled at least on a weekly basis." Dit sluit kontant- en tjekbetalings, direkte deposito's, direkte oordragte en betalings gemaak by die agente van die munisipaliteit in. De Wet (2004:9) verduidelik dat "... if the payments made by the consumers are not accounted for regularly, the municipality could be placed in an awkward position by issuing a demand for payment where the payment was already made." Dit is derhalwe die verantwoordelikheid van 'n munisipale bestuurder om toe te sien dat die rekords van 'n munisipaliteit korrek en op datum is.

Ingevolge artikel 62 van **Wet 56 van 2003** word die finansiële verantwoordelikhede en funksies van 'n munisipale bestuurder uiteengesit. 'n Munisipale bestuurder is derhalwe verantwoordelik vir die volgende aangeleenthede, te wete:

- (i) die implementering en instandhouding van 'n effektiewe, doeltreffende en deursigtige stelsel vir finansiële- en risikobestuur, asook vir interne beheer;
- (ii) die implementering en instandhouding van 'n stelsel vir interne ouditering;
- (iii) die implementering en instandhouding van 'n toepaslike stelsel vir die verkryging en voorsiening van goedere en dienste wat billik, deursigtig, kompetend en koste-effektief is;
- (iv) die implementering en instandhouding van 'n stelsel vir die behoorlike evaluering van alle omvangryke kapitaalprojekte voordat 'n finale besluit oor die projek geneem word;
- (v) die toepassing van effektiewe en doeltreffende maatreëls vir die insameling van alle geld wat aan 'n munisipaliteit verskuldig is; en
- (vi) die onderneming van stappe wat sal verseker dat ongemagtigde, onreëlmatige en vrugteloze uitgawes en verliese voortspruitend uit kriminele gedrag, sover moontlik voorkom sal word.

Ongemagtigde uitgawes verteenwoordig bedrae geld wat oorspandeer of bestee is wat nie by wyse van 'n wet gemagtig is of geld wat vir 'n ander doel as waarvoor dit begroot was, aangewend is (Mededeling: Mnr. A. Oosthuizen: Voorsitter van die Vrystaatse Provinsiale Komitee oor Openbare Rekening (PROKOR). Bloemfontein: 18 September 2007).

'n Onreëlmatige uitgawe kan gedefinieer word as “(e)xpenditure that contravenes or goes against the stipulations of **Act 1 of 1999** or **Act 56 of 2003**. Fruitless and wasteful expenditure can be seen as expenditure that could have been avoided if reasonable care had been exercised” (National Treasury 2002:2). Vrugtelose uitgawes dui op uitgawes waar die instelling nie waarde-vir-geld ontvang het nie. Sonder beperking van aanspreeklikheid ingevolge die gemenereg of ander wetgewing is 'n politieke ampsbeker of 'n rekenpligtige beampte wat opsetlik of nalatig 'n ongemagtigde uitgawe aangegaan of gemagtig het of opsetlik of nalatig 'n vrugtelose uitgawe aangegaan of gemagtig het, vir daardie uitgawe aanspreeklik en is dit van hom verhaalbaar. Strafregtelike en dissiplinêre verrigtinge kan teen sodanige persoon ingestel word (Mededeling: Mnr. A. Oosthuizen: Voorsitter van die Vrystaatse Provinsiale Komitee oor Openbare Rekening (PROKOR). Bloemfontein: 18 September 2007).

In gevalle van ongemagtigde, onreëlmatige en vrugtelose uitgawes moet 'n munisipale bestuurder die volgende stappe onderneem, te wete:

- (i) 'n skriftelike verslag opstel met besonderhede oor die uitgawe en dit onmiddellik aan die munisipale raad voorlê; en
- (ii) effektiewe en paslike dissiplinêre stappe neem teen enige beampte in diens van die munisipaliteit wat nie voldoen het aan die bepalings van **Wet 56 van 2003** nie of wat die finansiële bestuur- en interne beheerstelsel van die munisipaliteit ondermyn.

As rekenpligtige beampte is 'n munisipale bestuurder vervolgens verplig om toe te sien dat:

- (i) die uitgawes van die munisipaliteit in ooreenstemming met die goedgekeurde begroting van die munisipaliteit is;
- (ii) effektiewe en behoorlike stappe onderneem word om oorbesteding van die begroting en ongemagtigde uitgawes te voorkom; en
- (iii) alle geld wat aan die munisipaliteit verskuldig is, ingesamel word (Reddy 2003:13).

Munisipale bestuurders moet, ten einde begrotingsbeheer te kan uitoefen, aan die munisipale raad rapporteer, en waar nodig, ook aan die Nasionale Tesourie en die betrokke provinsiale tesourie.

Daar word van 'n munisipale bestuurder verwag om:

- (i) volledige en behoorlike rekords van die finansiële transaksies van die munisipaliteit by te hou in ooreenstemming met die voorgeskrewe norme en standaarde;
- (ii) finansiële state vir elke finansiële jaar voor te berei in ooreenstemming met algemeen erkende rekeningkundige praktyke (GRAP) (Artikel 216 van **Wet 108 van 1996**);
- (iii) voornoemde finansiële state binne twee maande nadat die finansiële jaar verstryk het, aan die Ouditeur-generaal vir ouditering voor te lê (Artikel 126 van **Wet 56 van 2003**); en
- (iv) binne 'n maand, nadat die ouditverslag vanaf die Ouditeur-generaal ontvang is, 'n kopie van die finansiële state en die ouditverslag aan 'n munisipale raad voor te lê, asook kopieë van die jaarverslag van die munisipaliteit, finansiële state en die ouditverslag aan die Nasionale Tesourie en die betrokke provinsiale tesourie voor te lê (Reddy 2003:13).

Die voornoemde impliseer dat 'n munisipale bestuurder 'n belangrike skakel in die finansiële beheerproses op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika vorm en dat sy finansiële funksie as rekenpligtige beampte van 'n munisipaliteit nie oorbeklemtoon kan word nie. Munisipaliteite moet derhalwe verseker dat munisipale bestuurders oor die nodige toepaslike kwalifikasies,

ervaring, kundigheid en bestuurskwaliteite beskik alvorens hulle aangestel word, aangesien munisipale bestuurders as een van die belangrikste rolspelers in finansiële bestuur op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika beskou kan word.

### **3.5.5 Finansiële beheerfunksie van 'n hooffinansiële beampte**

Ingevolge artikel 80 van **Wet 56 van 2003** word bepaal dat elke munisipaliteit in die Republiek van Suid-Afrika oor 'n begrotings- en tesouriekantoor moet beskik. 'n Begrotings- en tesouriekantoor moet oor die volgende personeel beskik, te wete:

- (i) 'n hooffinansiële beampte wat deur die rekenpligtige beampte (munisipale bestuurder) aangewys word;
- (ii) beamptes van die munisipaliteit wat deur die rekenpligtige beampte toegewys word aan die hooffinansiële beampte; en
- (iii) enige ander persone wat deur die munisipaliteit gekontrakteer word om die werk van hierdie kantoor te verrig.

Die funksie van 'n begrotings- en tesouriekantoor moet nie sonder meer onderskat word nie, ten spyte daarvan dat die fokus voortdurend geplaas word op die rol van 'n munisipale bestuurder as rekenpligtige beampte van 'n munisipaliteit. Die onderskeie fasette van finansiële bestuur en die geldende administratiewe prosesse op plaaslike regeringsvlak het sodanig in omvang en kompleksiteit toegeneem dat die hulp van kundiges soos byvoorbeeld finansiële- en kosterekenmeesters, rekenaarprogrammeerders, ekonome asook ander finansiële vakkundiges onontbeerlik geword het om 'n hooffinansiële beampte in sy omvangryke en ingewikkelde taak by te staan.

Die uniekheid van hierdie professie is geleë in die omvattende spektrum van verantwoordelikhede wat die hooffinansiële beampte moet onderneem. Die noodsaaklikheid om 'n begroting voor te berei en te bestuur wat uit beide kapitaal- en bedryfsuitgawes bestaan "... and the generation of both capital

and operating revenues sufficient to sustain the expenditure side of these budgets, is in itself unique in the public sector” (Opperman 2000:11).

Van Pittius (2006:19) verklaar dat die rol van ‘n hooffinansiële beampte in die afgelope dekade dramaties verander het. Hy skryf dat die rol van die hooffinansiële beampte verander het met toenemende klem op openbare verantwoordelikheid en ‘n belangrike vennootskap met die munisipaliteit. Die munisipale bestuurder verwag tans van ‘n hooffinansiële beampte om ‘n betroubare finansiële adviseur te wees en om werklik waarde aan die dag-tot-dag munisipale funksies toe te voeg.

Die pligte en bevoegdhede van ‘n hooffinansiële beampte van ‘n munisipaliteit word ingevolge artikel 81 van **Wet 56 van 2003** voorgeskryf. Motake (2005:19) verklaar dat hooffinansiële beamptes beleide moet ontwikkel en standaarde moet voorhou wat in lyn is met dié van nasionale- en provinsiale tesouriers. Volgens Tesourie Regulasie 2.1.2 is die hooffinansiële beampte direk aanspreeklik aan die rekenpligtige beampte van ‘n munisipaliteit, te wete die munisipale bestuurder (Nasionale Tesourie 2002:8). Reddy (2003:14) bevestig hierdie standpunt deur te verklaar dat ‘n hooffinansiële beampte verantwoording verskuldig is aan ‘n munisipale bestuurder vir die uitoefening van die funksies en bevoegdhede soos aan hom gedelegeer.

Scott (2001:8) vestig die aandag daarop dat die finansiële departement van ‘n munisipaliteit volgens erkende bestuursbeginsels georganiseer en bestuur moet word. Slegs dan sal ‘n hooffinansiële beampte in staat wees om sy funksies effektief uit te voer. ‘n Hooffinansiële beampte kan nie sy funksies behoorlik uitvoer sonder die ondersteuning van ‘n finansiële departement wat voortreflik georganiseer en behoorlik bestuur word nie. Die stigting en instandhouding van sodanige finansiële departement is ook die verantwoordelikheid van die hooffinansiële beampte en voortreflike bestuursbeginsels en –vaardighede sal derhalwe toegepas moet word. Die algemene bestuursfunksies wat deur ‘n hooffinansiële beampte uitgeoefen moet word, is die volgende:

- **Beplanning:** Beplanning moet deurlopend plaasvind ten einde die doelwitte van 'n finansiële departement te identifiseer.
- **Organisering:** Organisering moet onderneem word ten einde die aktiwiteite wat deur 'n finansiële departement uitgevoer moet word, op 'n effektiewe en doeltreffende wyse te organiseer.
- **Personeelvoorsiening en -benutting:** Voldoende personeel moet aangestel en opgelei word, sodat hulle hul take en funksies binne 'n finansiële departement effektief en doeltreffend kan verrig.
- **Koördinerings:** Aktiwiteite moet binne 'n finansiële departement gekoördineer en geharmonieer word met die aktiwiteite van ander departemente/afdelings van 'n munisipaliteit.
- **Motivering:** Ondergeskikte personeellede moet by wyse van leidinggewing en rigtinggewing gemotiveer word om hulle werksaamhede doelgerig uit te voer.
- **Kontrole:** Aktiwiteite van 'n finansiële departement moet aan die hand van hulle prestasies en resultate gemeet en beoordeel word om te bepaal of hulle aan die vereistes van effektiwiteit en doeltreffendheid voldoen (Scott 2001:8).

Algemene praktyk op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika is dat die hooffinansiële beampte tegniese opgelei en geskool moet wees in die volgende:

- strategiese bestuur;
- besigheidsbeplanning en –ontwerp;
- prestasiebeoordeling;
- finansiële rekeningkunde (insluitende die beginsels van algemeen erkende rekeningkundige praktyke);
- bestuursrekeningkunde;
- interne beheermaatreëls;
- interne- en eksterne oudits;
- inligtingstelsels;
- ekonomiese aangeleenthede;

- onderhandelingsvaardighede;
- kommunikasievaardighede; en
- analitiese vaardighede (Nasionale Tesourie 2002:8).

Die taak van 'n hooffinansiële beampte is immers nie 'n aangeleentheid wat ligtelik geag moet word nie. Opperman (2000:11) bevestig voormelde wanneer hy verklaar dat bo en behalwe die behoefte aan gevorderde tegniese vaardighede, en in merkbare teenstelling met dié van 'n finansiële praktisyn in die private sektor, 'n hooffinansiële beampte ook oor 'n basiese begrip van alle ander funksies wat by sy munisipaliteit onderneem word, moet beskik. Dit sluit kennis oor gesondheid, verkeersaangeleenthede, elektrisiteits- en watervoorsiening, sanitasie, vullisopruiming, parke- en ontspanningsareas, paaie, biblioteke en vervoer in, sowel as die vermoë om die regsdepartement en die munisipale bestuurder by te staan.

Ingevolge artikel 81(1) van **Wet 56 van 2003** is 'n hooffinansiële beampte van 'n munisipaliteit verantwoordelik vir die volgende funksies, te wete:

- (i) Administratiewe verantwoordelikheid vir die begrotings- en tesouriekantoor.
- (ii) Verlening van bystand aan 'n munisipale bestuurder, as rekenpligtige beampte, met die administrasie van die bankrekenings van 'n munisipaliteit, asook in die voorbereiding en implementering van die jaarlikse munisipale begroting.
- (iii) Uitvoering van begrotings- en rekeningkundige funksies, koste-ontledings, finansiële verslagdoening, kontantbestuur, skuldinvordering, die bestuur van voorrade, finansiële bestuur en ander funksies soos wat aan hom deur 'n munisipale bestuurder in terme van artikel 79 van voornoemde wet gedelegeer is.

As hooffinansiële beampte van 'n munisipaliteit moet hy aan 'n munisipale bestuurder (rekenpligtige beampte) verantwoording doen oor die voornoemde funksies. "The chief financial officer neither operates



on his own nor is he divorced from management” (National Treasury 2002:8). Voortreflike finansiële bestuur by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika is inderdaad die resultaat van ‘n kollektiewe en bewuste poging van elke individu binne die finansiële departement onder leiding van ‘n tegnies opgeleide en gekwalifiseerde hooffinansiële beampte wat objektief en op ‘n professionele wyse sy funksies met sorg uitvoer. In hierdie verband moet ‘n hooffinansiële beampte voortreflike verhoudings met sy kliënte handhaaf, met die oog op goedere- en dienslewering, wat getuig van integriteit, betroubaarheid, objektiwiteit en gebruiklikheid. Hierdie kernwaardes moet ‘n integrale deel vorm van sy verbintenis met die volgende kliënte:

- die rekenpligtige beampte (munisipale bestuurder);
- programbestuurders;
- interne ouditkomitee;
- die begrotingskomitee;
- die Ouditeur-generaal;
- portfolio-komitee(s);
- die Staande Komitee oor Openbare Rekeninge (SKOOR); en
- die betrokke Provinsiale Komitee oor Openbare Rekeninge (PROKOR).

“Achieving these core values requires adequate education and training and maintaining the highest possible degree of professionalism in the delivery of financial services” (National Treasury 2002:8). ‘n Hooffinansiële beampte moet ook ‘n goeie begrip aan die dag lê van die politieke strukture wat binne ‘n munisipaliteit geld, asook van die agendas en optredes van die verskillende politieke groeperinge wat binne ‘n munisipaliteit in aksie is. Opperman (2000:11) beklemtoon die belangrikheid van ‘n tesourieprofessie in die Republiek van Suid-Afrika wanneer hy verklaar dat, ten spyte daarvan dat die munisipale bestuurder die rekenpligtige beampte in die toekoms sal bly, die alledaagse finansiële bestuur van munisipaliteite steeds grootliks deur hooffinansiële beamptes onderneem sal word. Dit impliseer dat

hooffinansiële beamptes steeds verantwoordelik sal wees vir die vestiging van voortrefflike verhoudings met belastingbetalers, verbruikers en ingesetenes in die algemeen, met verkose politici, hoofde van departemente/afdelings, die pers, provinsiale komitee(s) oor openbare rekeninge, provinsiale departemente van plaaslike regering en finansies, die nasionale departement van finansies, die plaaslike kamers van handel en nywerheid en ander finansiële instellings.

Daar word van 'n hooffinansiële beampte verwag om onder meer voortrefflike en oordeelkundige finansiële advies aan 'n uitvoerende- of burgemeesterskomitee, 'n munisipale bestuurder asook die hoofde van die onderskeie departemente/afdelings te verskaf. Hy moet onder andere advies verleen oor finansiële beleide, hoe surplus fondse belê behoort te word, asook hoe kapitaalreserwes opgebou kan word. Hy behoort ook 'n adviserende rol te vertolk by die bepaling van belastingtariewe, verbruikerstariewe, dienstegelde en ander heffings. "The chief financial officer will see to it that expenditure and income from rates and tariffs is matched to such an extent that it stays within parameters set by the council and higher authorities" (Swanevelder 2000:7). Indien nodig, moet 'n hooffinansiële beampte ook finansiële advies verleen aan hoofde van bedryfsdepartemente oor hulle boekhouding- en rekeningkundige stelsels (Gildenhuis 1997:63). Du Plessis (2005:12) verklaar immers dat "... it is important for every chief financial officer to understand that an underprojection of sales, land values or usage will result in a cash shortfall."

'n Hooffinansiële beampte is die "hoofontvanger van inkomste" van 'n munisipaliteit en is verantwoordelik vir die insameling van belastings, verbruikerstariewe, dienstegelde en alle ander inkomste by 'n munisipaliteit. Hy is ook verantwoordelik vir alle betalings uit die onderskeie fondse en rekeninge en is persoonlik aanspreeklik indien betalings verkeerdlik en ongerymd gedoen word. 'n Hooffinansiële beampte tree as die boekhouer van 'n munisipaliteit op en is derhalwe verplig om toe te sien dat behoorlike rekords gehou word van elke finansiële transaksie. Aan die einde van elke finansiële jaar moet 'n hooffinansiële beampte toesien dat die finansiële state

vir die finansiële jaar opgestel word wat aan die Ouditeur-generaal vir eksterne ouditering beskikbaar gestel word (Gildenhuys 1997:65). 'n Munisipale bestuurder is as rekenpligtige beampte verantwoordelik vir die doeltreffende en effektiewe spandering van fondse, terwyl 'n hooffinansiële beampte as boekhouer vir die akkurate en korrekte boekhouding van 'n munisipaliteit se finansiële transaksies verantwoordelik is.

Scott (2001:9) som die algemene pligte en funksies van 'n hooffinansiële beampte soos volg op:

- ontwikkeling en instandhouding van finansiële- en rekeningkundige stelsels aan departemente en komitees van 'n munisipaliteit oor onder meer die insameling van inkomste, bestuur van fondse, betalings, interne ouditering en voorsieningskettingbestuur;
- beplanning en monitering van die begrotingsproses(se), met spesifieke verantwoordelikheid vir advies oor die toekenning van hulpbronne;
- koördinering en kontrolering van finansiële beplanning by wyse van die jaarlikse kapitaal- en bedryfsbegroting(s);
- opleiding van finansiële amptenare en advisering oor hoe hulle effektief en doeltreffend aangewend kan word; en
- bestuur en beheer van die finansiële departement van die munisipaliteit.

Een van die vernaamste beheerfunksies van 'n hooffinansiële beampte is om toe te sien dat voldoende en effektiewe beheermaatreëls by die munisipaliteit geïmplementeer word om te verseker dat rekenskap gegee kan word van alle uitgawes en inkomstes van die munisipaliteit. Stappe moet ook onderneem word om rekenskap te gee van die aankoop van voorrade, materiale en toerusting, sowel as die veilige bewaring daarvan, soos bepaal deur toepaslike finansiële regulasies. Dit is die taak van 'n hooffinansiële beampte om voorts ook toe te sien dat prosedures, soos voorgeskryf deur finansiële regulasies, behoorlik en korrek toegepas word.

Dit aksentueer die belangrike beheerfunksie wat die hooffinansiële beampte moet uitoefen by die opstelling en uitvoering van die begroting van 'n munisipaliteit. Beide 'n munisipale bestuurder sowel as die hooffinansiële beampte is betrokke by die toepassing van begrotingsbeheer. 'n Munisipale bestuurder is hoofsaaklik verantwoordelik vir die effektiewe en doeltreffende besteding van geld, terwyl die begrotingsbeheerfunksie van 'n hooffinansiële beampte hoofsaaklik neerkom op die korrekte en noukeurige besteding van geld ooreenkomstig die goedgekeurde begroting asook die regulering en voorkoming van oorspandering. Die funksie van 'n hooffinansiële beampte is derhalwe gefokus op korrekte boekhoudingsprosedures en die reëlmatigheid van uitgawe(s), terwyl 'n munisipale bestuurder die resultate van uitgawe(s) sal evalueer vir doeleindes van effektiwiteit en doeltreffendheid.

Die afleiding kan derhalwe gemaak word dat 'n munisipale bestuurder en 'n hooffinansiële beampte nou moet saamwerk om effektiewe en doeltreffende finansiële beheer by 'n munisipaliteit te bewerkstellig. Ferreira (2000:177) bevestig hierdie standpunt soos volg: "... the chief financial officer works hand in hand with the municipal manager and has overall responsibility for the final compilation of the budget as a working document." 'n Hooffinansiële beampte het 'n formidabele taak in hierdie verband en moet oor 'n omvangryke kennis beskik van die ekonomiese-, boekhoudings- en bestuursaspekte van munisipale finansies (Gildenhuys 1997:66). "Councils should appoint appropriately qualified, properly trained, experienced chief financial officers" (Swanevelder 2000:7). Dit impliseer dat 'n hooffinansiële beampte oor besondere kwaliteite moet beskik om hierdie formidabele taak binne 'n munisipaliteit effektief en doeltreffend te kan verrig. Scott (2001:10) bevestig hierdie standpunt wanneer hy verklaar dat 'n hooffinansiële beampte 'n bekwame administrateur moet wees en minstens oor die volgende kwaliteite moet beskik, te wete:

- integriteit en kreatiwiteit;
- finansiële- en ekonomiese kennis;
- 'n voortreflike akademiese agtergrond;

- voortreflike bestuursvaardighede; en
- uitstekende menseverhoudinge kan handhaaf.

### **3.5.6 Finansiële beheerfunksie van hoofde van departemente/afdelings van 'n munisipaliteit**

Ingevolge artikel 77(1) van **Wet 56 van 2003** bestaan die topbestuur van 'n munisipaliteit uit die volgende persone, te wete:

- (i) die rekenpligtige beampte (munisipale bestuurder);
- (ii) die hooffinansiële beampte;
- (iii) alle senior bestuurders wat verantwoordelik is vir die bestuur van die onderskeie begrotingsposte van die munisipaliteit en aan wie bevoegdhede en funksies vir hierdie doel gedelegeer is ingevolge artikel 79 van **Wet 56 van 2003** (hoofde van departemente/afdelings van 'n munisipaliteit); en
- (iv) enige ander senior beampte soos deur die rekenpligtige beampte bepaal.

Daar word ook onomwonde in artikel 77(2) van **Wet 56 van 2003** bepaal dat die topbestuur van 'n munisipaliteit bystand moet verleen aan 'n rekenpligtige beampte ten einde die finansiële administrasie van 'n munisipaliteit effektief en doeltreffend te kan bestuur en te koördineer. "It is recognised that the quality of financial management in departments are directly related to the ability of accounting officers to recruit and retain adequately qualified chief financial officers, financial and management accountants, supply chain management practitioners and programme managers" (National Treasury 2002:8).

Voornoemde dien derhalwe dat hoofde van die onderskeie departemente/afdelings van 'n munisipaliteit beskou kan word as bestuurders van hulle departemente/afdelings en sodoende deel vorm van die topbestuurspan van 'n munisipaliteit wat 'n belangrike finansiële

beheerfunksie op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika vervul.

Met die instelling van die nuwe korporatiewe bestuurstelsel in plaaslike regering waar 'n munisipale bestuurder as die rekenpligtige beampte van 'n munisipaliteit dien, het die rol van hoofde van departemente/afdelings in finansiële bestuur ook dramaties verander. Ingevolge hierdie nuwe bestuurstelsel is hoofde van departemente/afdelings nou verplig om 'n veel meer prominente rol in finansiële bestuur te vervul.

Die hoof van 'n departement/afdeling moet aanspreeklikheid aanvaar vir die finansiële bestuur van sodanige departement/afdeling. Hy is die rekenpligtige beampte van sy departement/afdeling en moet rekenskap aan die munisipale bestuurder oor die finansiële aktiwiteite van sy departement/afdeling gee (Ababio & Makgoba 2002:22). Dit is van kardinale belang dat daar 'n voortreflike verhouding tussen hoofde van departemente/afdelings van 'n munisipaliteit en 'n munisipale bestuurder moet bestaan. "To keep in constant touch with how the organisation is functioning, the municipal manager needs to keep in constant touch with the chief officials, including departmental heads" (Craythorne 2003:439). 'n Munisipale bestuurder en hoofde van departemente/afdelings moet derhalwe op 'n deurlopende grondslag skakel en as 'n span funksioneer. Dit sal 'n munisipale bestuurder in staat stel om goedere en dienste wat deur 'n munisipaliteit gelewer word, te monitor en betyds regstellende stappe, indien nodig, te implementeer.

Daar word ook van hoofde van departemente/afdelings verwag om hulle eie voorlopige begrotings op te stel. Uit die aard van die saak sal departements-/afdelingshoofde hier bygestaan word deur die hoof finansiële beampte met finansiële berekeninge en inligting oor die beskikbaarheid van fondse. Departements-/afdelingshoofde bly egter steeds verantwoordelik vir die opstel van die voorlopige begroting vir sy departement/afdeling (Ferreira 2000:140).

'n Goedgekeurde begroting dien as werkprogram vir 'n departement/afdeling. Dit is voor-die-hand-liggend dat departements-/afdelingshoofde direk

aanspreeklik is vir die effektiewe en doeltreffende uitvoering van hulle departemente/afdelings se begroting. Die hoof van 'n departement/afdeling, moet in samewerking met 'n hoof finansiële beampte, 'n begrotingsbeheerstelsel ontwikkel wat hom in staat kan stel om persoonlik die administrasie van daardie departement/afdeling te beheer, sodat aan 'n munisipale bestuurder verantwoording gedoen kan word oor die aktiwiteite wat by sy departement/afdeling onderneem word (Gildenhuys 1997:69). Volgens Ababio & Makgoba (2002:23) moet hoofde van departemente/afdelings "... inform the chief financial officer about matters likely to have financial consequences on the municipal council."

Die hoof van 'n departement/afdeling moet ook toesien dat resultate wat met programme deur sy departement/afdeling behaal word aan voorgeskrewe koste-standaarde voldoen en dat reëlins vir behoorlike rekordhouding van finansiële transaksies binne sy departement/afdeling getref word. Daar word derhalwe van hoofde van departemente/afdelings verwag om persoonlik verantwoordelikheid te aanvaar vir die finansiële bestuur van sy departement/afdeling sodat daar verantwoording aan 'n munisipale bestuurder gedoen kan word (Gildenhuys 1997:69).

Uit die voornoemde blyk dit derhalwe dat hoofde van departemente/afdelings nou met 'n hoof finansiële beampte moet saamwerk en dat 'n hoof finansiële beampte op 'n deurlopende grondslag finansiële bestuursinligting aan hoofde van departemente/afdelings moet voorsien.

Die hoof van 'n departement/afdeling verrig uiteraard 'n belangrike en noodsaaklike finansiële beheerfunksie, aangesien hy persoonlik verantwoordelik is vir die finansiële bestuur van sy departement/afdeling. Gevolglik moet streng beheer uitgeoefen word oor die finansiële aspekte binne sy departement/afdeling ten einde hom in staat te kan stel om weer op sy beurt aan die munisipale bestuurder verslag te kan doen oor hoe doeltreffend en effektief sy departement/afdeling se finansiële werkverrigting geskied.

### **3.5.7 Finansiële beheerfunksie van departementele finansiële beamptes**

By groter munisipaliteite word daar dikwels gebruik gemaak van departementele finansiële beamptes om die finansies van bedryfsdepartemente te behartig. Op departementele vlak verrig hierdie beamptes min of meer dieselfde funksie as die van 'n hooffinansiële beampte, maar met die verskil dat dit op 'n veel kleiner skaal is en slegs binne sy eie departement/afdeling plaasvind.

Daar word van sodanige beamptes verwag om betrokke te wees by koste-voordeelontledings, asook ander koste- en finansiële ramings wat binne sy departement/afdeling onderneem moet word. Die funksies van departementele finansiële beamptes kan soos volg opgesom word:

- om as finansiële adviseur in sy departement/afdeling op te tree;
- om alle finansiële aktiwiteite in sy departement/afdeling te koördineer;
- om die tesouriefunksie vir die insameling van inkomste in sy departement/afdeling te verrig;
- om as boekhouer in sy departement/afdeling op te tree; en
- om die finansiële beheerfunksie in sy departement/afdeling te verrig.

Hierdie beamptes verrig 'n belangrike en noodsaaklike finansiële funksie in hulle eie departemente/afdelings. Hulle moet aan die hoof van die betrokke departement/afdeling verslag doen hoe hulle aan die voornoemde uitvoering gegee het.

### **3.6 SAMEVATTING**

Die hedendaagse samelewing word gekenmerk deur omvangryke en 'n verskeidenheid openbare instellings. Vir die ingesetenes en hulle verkose verteenwoordigers word dit 'n steeds moeiliker taak om te bepaal of goedgekeurde owerheidsdoelwitte nagestreef word en of openbare instellings voortdurend die hoogste mate van doeltreffendheid en spaarsaamheid in hul



werkverrigting handhaaf. Vir 'n regering om aan bewind te bly, moet hy na doeltreffende, effektiewe en ekonomiese goedere- en dienslewering strew. Die behoefte aan doeltreffende, effektiewe en ekonomiese goedere- en dienslewering word ingevolge artikel 195(1)(b) van **Wet 108 van 1996** beklemtoon.

Ten einde doeltreffende, effektiewe en ekonomiese goedere- en dienslewering en tesame daarmee, ook openbare verantwoording, te kan bewerkstellig moet voortreflike beheer uitgeoefen word. Beheer wat by munisipaliteite uitgeoefen word, het hoofsaaklik openbare verantwoordingdoening ten doel. Dit impliseer dat 'n munisipale raad uiteindelik beheer oor alle bedrywighede van die uitvoerende funksionaris moet uitoefen en aan die ingesetenes daarvoor verantwoording moet doen. Om 'n munisipale raad in staat te stel om aan die ingesetenes verantwoording te doen, is dit noodsaaklik dat die amptenare op hulle beurt weer tot verantwoording geroep word.

Die enigste wyse waarop die amptenare van 'n munisipaliteit tot verantwoording geroep kan word, is by wyse van 'n munisipale bestuurder wat as hoof van die administrasie van 'n munisipaliteit dien. 'n Munisipale bestuurder is as die rekenpligtige beampte van 'n munisipaliteit verantwoordelik om rekenskap aan die raad te gee oor die werksaamhede van alle departemente/afdelings van 'n munisipaliteit. Derhalwe moet hy effektiewe en doeltreffende beheer uitoefen oor alle departemente/afdelings van 'n munisipaliteit wat aan hom rapporteer. 'n Munisipale bestuurder moet weer aan 'n uitvoerende burgemeester en 'n munisipale raad rapporteer oor die wyse waarop hy sy werksaamhede uitgevoer het.

'n Hooffinansiële beampte van 'n munisipaliteit is verantwoordelik vir die insameling van alle belastings, verbruikerstariese, dienstegelde en alle ander inkomste van 'n munisipaliteit. Hy moet aan 'n munisipale bestuurder (rekenpligtige beampte) verantwoording doen oor die wyse waarop hy sy werksaamhede uitvoer.

Derhalwe sal 'n munisipale bestuurder en 'n hooffinansiële beampte nou moet saamwerk ten einde effektiewe en doeltreffende finansiële beheer by 'n munisipaliteit toe te pas. 'n Munisipale bestuurder is gemagtig om van 'n departements-/afdelingshoof verantwoording vir die behoorlike bestuur van sy departement/afdeling te eis en kan sodoende ander amptenare tot verantwoording roep deur middel van 'n departements-/afdelingshoof.

Die bewerkstelling van openbare verantwoording is egter nie moontlik, indien bepaalde persone en instellings nie verantwoordelikheid daarvoor aanvaar nie. Die wetgewende- en die uitvoerende gesag van 'n munisipaliteit is van kardinale belang in die afdwing van verantwoordbare plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika. Ander rolspelers behels die uitvoerende- of burgemeesterskomitee, die uitvoerende burgemeester, departements-/afdelingshoofde en departementele finansiële beamptes van munisipaliteite wat elkeen 'n belangrike bydrae lewer tot verantwoordbare munisipale finansiële bestuur. Die waarde van openbare verantwoordingsdoening is daarin geleë dat munisipale raadslede en amptenare vir hulle handeling en besluite en die gevolglike resultate verantwoording moet doen. Munisipale raadslede en amptenare word derhalwe verplig om in die openbaar antwoorde oor hulle werksaamhede en verduidelikings oor die aannames waarop hul optrede(s) gebaseer is, te verskaf.

Dit is egter noodsaaklik dat die ingesetenes hulle "burgerlike verpligtinge" nakom wat primêr neerkom op die afdwinging van verantwoording deur munisipale raadslede en amptenare. Hier kan byvoorbeeld verwys word na die stelling dat die ingesetenes die regering verdien waarmee hulle genoë neem. Indien die ingesetenes traak-my-nieagtig en onkundig oor die regering en munisipale bestuur in die algemeen optree, moet hulle tevrede wees met die gehalte van goedere en dienste wat gelewer word en genoë neem met die optredes van munisipale raadslede en amptenare. Indien munisipaliteite ernstig en gemotiveerd is om 'n betekenisvolle bydrae tot die algemene welsyn van die ingesetenes te lewer, sal hulle amptenare aanstel wat kundiges is op die terrein van munisipale bestuur en moet ook paslik

gekwalifiseerd en ervare wees om effektiewe en doeltreffende goedere en dienste aan die ingesetenes te kan lewer.

## **HOOFSTUK 4: INTERNE FINANSIËLE KONTROLE- MAATREËLS VIR BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE**

### **4.1 INLEIDING**

Beheer in die openbare sektor is noodsaaklik om te verseker dat openbare instellings effektief en doeltreffend in die behoeftes van die ingesetenes voorsien deur die goedere en dienste wat die openbare sektor aan die individu en die gemeenskap lewer. Die uitoefening van beheer is een van die administratiewe funksies wat deurloop moet word om 'n gemeenskaplike doelwit te wete, die bevordering van die algemene welsyn van die ingesetenes te bewerkstellig. Die gemeenskap het sekere behoeftes wat 'n munisipaliteit moet bevredig. Die behoeftes van die gemeenskap is haas onbeperk terwyl die hulpbronne wat benodig word om die behoeftes te bevredig, beperk is. Daarom is dit van kardinale belang dat kontrole by munisipaliteite uitgeoefen moet word ten einde te verseker dat die beperkte hulpbronne doeltreffend en effektief aangewend word.

Die omvangryke werksaamhede van munisipaliteite vereis gekoördineerde optrede wat onontbeerlik is om gesamentlike owerheidsdoelwitte na te streef asook om openbare verantwoordingdoening te verseker. Daarom is dit noodsaaklik dat interne finansiële kontrolemaatreëls vir openbare verantwoording by munisipaliteite bepaal en in werking gestel moet word. Dit kan dan as moontlike waarborg dien dat werksaamhede op plaaslike regeringsvlak reëlmatig en doelgerig sal plaasvind. Interne kontrolemaatreëls om beheer by munisipaliteite uit te oefen, bestaan byvoorbeeld uit geskrewe verslae, inspeksies, interne ouditering en so meer.

Om effektief in die openbaar verantwoording te kan doen, impliseer dat munisipaliteite effektiewe interne kontrolemaatreëls sal moet toepas om hulle

in staat te stel om hierdie verantwoordingspligtigheid te kan nakom. Swak of 'n gebrek aan behoorlike interne beheer word algemeen beskou as die mees belangrike faktor wat 'n instelling vatbaar maak vir korrupsie, bedrog en wanadministrasie. Munisipaliteite sal derhalwe daadwerklike pogings in die toekoms moet aanwend om effektiewe en doeltreffende interne kontrolemaatreëls te ontwikkel en te implementeer wat ongerymdhede tot die minimum sal beperk. 'n Effektiewe en doeltreffende interne kontrolestelsel sal verseker dat munisipale werksaamhede verantwoordbaar is, tydige en verantwoordelike optrede gestimuleer word, betroubare inligting vir besluitneming beskikbaar gestel word en vasgestelde doelwitte effektief en doeltreffend bereik word. Interne kontrole is 'n funksie wat hoofsaaklik deur toesighouers uitgeoefen word om onder meer die produktiwiteit van munisipale amptenare te verhoog.

In hierdie hoofstuk sal die onderskeie interne finansiële kontrolemaatreëls wat tans by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika toegepas word, onder die loep geneem en geëvalueer word. Die maatreëls sal sover moontlik, met voorbeelde toegelig word.

#### **4.2 KONTROLEMAATREËLS VIR INTERNE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE**

Interne kontrole moet oor die bedrywighede van die politieke ampsbekleërs sowel as oor die van die aangestelde funksionaris van munisipaliteite uitgeoefen word. Interne kontrole verwys na die mate van invloed wat bestuur het om rigting te gee aan die gedrag van lede van die instelling en hulle verwante aktiwiteite (Fox & Meyer 1995:23). Dit behels onder meer, periodieke inspeksies, toesighouding en interne ouditering deur die interne ouditeure.

Interne kontrole behels 'n hele stelsel van beheer, finansiël en andersins wat ingestel word om die juistheid van 'n instelling se transaksies, akkuraatheid en betroubaarheid van sy rekords te verseker en ook om sy eiendom te beskerm. Hierdie stelling word soos volg bevestig: "... internal

control covers not only the internal check and internal audit, but the whole system of controls, financial and otherwise, established by management, in order to carry out the activities of a public institution in an orderly manner, safeguard its assets, and secure as far as possible the accuracy and reliability of its records” (Directorate Financial Management Education and Training 1997:17). Dit sluit maatreëls soos **a priori**-goedkeuring (voorafgoedkeuring), bekragtiging van die handeling (ratifikasie), direkte toesighouding, verslaggewing asook handleidings, inspeksies en interne ouditering in. Kroon (1990:481) verklaar dat interne kontrole beskou kan word as ‘n bestuursfunksie wat die koördinerende en effektiewe funksionering van alle institusionele aktiwiteite verseker ten einde die institusionele doelwitte te bereik.

‘n Interne kontrole stelsel kan derhalwe beskou word as “... all the policies and procedures adopted by the management of an institution to achieve their objectives of ensuring, as far as practicable, the orderly and efficient conduct of business, including adherence to management policies, the safeguarding of assets, the prevention and detection of fraud and errors, the accuracy and completion of the accounting records and the timely preparation of reliable financial information” (Directorate Financial Management Education and Training 1997:17). ‘n Doeltreffende en effektiewe interne kontrolestelsel kan verseker dat die instelling se werksaamhede verantwoordbaar is, tydig en verantwoordelike optrede gestimuleer, betroubare inligting vir besluitneming beskikbaar gestel en verseker dat vasgestelde doelwitte bereik word (Hauptfleisch 1991:11). Interne kontrole is ‘n funksie wat hoofsaaklik deur toesighouers uitgeoefen word om onder meer die produktiwiteit van funksionaries te verhoog. Volgens Ababio & Makgoba (2002:21) is ‘n effektiewe interne finansiële kontrolestelsel noodsaaklik om die bates van ‘n munisipaliteit te beveilig, betroubaarheid van rekords te verseker, operasionele rekords te verskaf, die nakoming van beleide aan te moedig en om die risiko van bedrog te verminder.

Interne kontrole by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika behels finansiële kontrole wat deur die leidinggewende funksionaris(se) toegepas

moet word om onder meer die leidinggewende funksionaris(se) in staat te stel om verantwoording aan 'n munisipale raad te kan doen. Dit impliseer dat interne kontrole by munisipaliteite 'n interne aangeleentheid is en derhalwe waar moontlik, deur interne finansiële regulasies en prosedurehandleidings voorgeskryf moet word. Die volgende finansiële aspekte en aktiwiteite behoort in finansiële regulasies en prosedurehandleidings vervat te word, te wete:

- voorbereiding van begroting(s);
- beheer oor uitgawes, insluitende oorbesteding, kapitaaluitgawes en die sluiting van begrotingsposte;
- insameling en beheer van inkomste;
- tenders en kontrakte;
- store en voorrade (materiale);
- metodes van betaling, insluitende die betaling van salarisse, lone en toelaes;
- kosteberekening(e);
- bates;
- versekering;
- investering van surplus fondse;
- interne ouditering; en
- bewaring van finansiële dokumente en rekords.

Interne finansiële kontrole vul die eksterne statutêre kontrolemaatreëls aan (Gildenhuys 1997:52). Waar die eksterne kontrolemaatreëls meer gefokus is op die breë riglyne vir finansiële kontrole, word die interne kontrolemaatreëls op die detail van finansiële kontrole en die toepassing daarvan op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika gefokus.

Die volgende is enkele voorbeelde van interne kontrolemaatreëls wat deur munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika oorweeg en toegepas behoort te word:

#### **4.2.1 Beheer deur die finansiële departement/afdeling**

Die finansiële beheerfunksie van die finansiële departement/afdeling onder leiding van 'n hooffinansiële beampte is alreeds breedvoerig in 'n vorige rubriek (kyk pp. 90 – 98) verklaar. Hierdie departement/afdeling vervul egter 'n sleutelposisie met betrekking tot interne finansiële kontrole en die toepassing daarvan by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika. Gevolglik is dit noodsaaklik om weer kortliks die rol van die voornoemde departement/afdeling te bespreek.

Dit is die taak van hierdie departement/afdeling (voorheen bekend as die tesouriedepartement) om leiding te gee en beheer uit te oefen oor ordelike finansiële bestuur ten einde effektiwiteit en doeltreffendheid in die aanwending van openbare fondse te verseker (Burton 1987:41). Deur sorg te dra dat die voorskrifte van prosedurehandleidings nagekom word, verleen hierdie departement/afdeling beskerming aan 'n munisipale bestuurder. 'n Munisipale bestuurder moet, as rekenpligtige beampte van sy munisipaliteit, swaar steun op sy hooffinansiële beampte en ander topbestuurlede (soos byvoorbeeld hoofde van departemente/afdelings) vir die uitoefening van sy rekenpligtige funksie om hom met inligting en advies te dien.

Die funksie van die finansiële departement/afdeling is "... to control, authorize and to advise, apart from its duty of having to secure that the money required is available" (Durell 1917:242). Kontrolemaatreëls moet deur die finansiële departement/afdeling onder leiding van 'n hooffinansiële beampte ontwikkel en geïmplementeer word om by die eiesoortige omstandighede van die betrokke munisipaliteit te pas ten einde te verseker dat die bedrywighede van 'n munisipaliteit effektief en doeltreffend sal verloop en dat die beoogde resultate behaal sal word. Hierdie beheermaatreëls moet van so 'n aard wees dat diefstal, bedrog en korrupsie geëlimineer en tot die minimum beperk word (Gildenhuys 1997:66).

Alle verslae wat moontlik 'n finansiële implikasie vir 'n munisipaliteit inhou, moet ten minste aan die finansiële departement/afdeling voorgelê word vir



kommentaar/aanbevelings deur die hoofinansiële beampte. Swanevelder (2000:7) verklaar dat finansiële verslae te alle tye deeglik deur die personeel van die finansiële departement/afdeling hersien moet word.

Die finansiële departement/afdeling van 'n munisipaliteit lewer minstens een keer per maand 'n uitdruk aan elke departements-/afdelingshoof oor die finansiële stand van hulle betrokke begrotingspos(te). Met hierdie reëling word verseker dat 'n departements-/afdelingshoof op hoogte bly met die stand van die finansies van sy begrotingspos en sodoende nie sy rekenpligtige funksie kan ontduik nie. Ismail **et al.** (1997:87) bevestig die voormelde standpunt deur te verklaar dat "... the chief financial officer must provide departmental heads with timeous and accurate records of expenditure incurred and income accrued so as to be clearly aware of the financial implication of the likely projects. This means that he takes into account all funding requests made by different departments within the municipality and determines the overall implications of these requests."

Uit die voornoemde blyk dit dat die finansiële departement/afdeling hoofsaaklik 'n finansiële diens aan 'n munisipale raad en ander departemente/afdelings van 'n munisipaliteit lewer. Hierdie departement/afdeling moet sover moontlik, kan bepaal of dit in openbare belang is om geld aan die programme te bestee waarvoor geld aangevra word (Van Straaten 1978:74). Sodanige reëling verseker dat openbare verantwoording reeds 'n aanvang neem met die reëlings wat 'n hoofinansiële beampte tref om openbare geld beskikbaar te stel.

Die finansiële departement/afdeling moet ook 'n geïntegreerde finansiële stelsel vir 'n munisipaliteit ontwikkel wat deur 'n munisipale bestuurder goedgekeur moet word. Hierdie stelsel moet alle departemente/afdelings binne 'n munisipaliteit in staat stel om, sonder stoornisse, die beleide en werkprogramme van 'n munisipaliteit uit te voer (Gildenhuys 1997:62). Die lewensvatbaarheid van 'n effektiewe en doeltreffende finansiële departement/afdeling van 'n munisipaliteit is van kardinale belang in die ontwikkeling en instandhouding van 'n voortreflike rekeningkundige stelsel en

sal derhalwe die risiko vir finansiële wanbestuur en korrupsie aansienlik verminder (Ababio & Makgoba 2002:20).

#### **4.2.2 Beheer deur middel van die munisipale begroting**

'n Munisipale begroting is 'n finansiële werkprogram van 'n munisipaliteit vir 'n bepaalde periode, gewoonlik een finansiële jaar, wat bestaan uit twee belangrike dele:

- (i) die uitgawe-plan van die munisipaliteit; en
- (ii) die plan vir die befondsing van die uitgawes van die munisipaliteit - die inkomste-plan (Pauw **et al.** 2002:312).

Volgens Thornhill (1984:12) is 'n begroting die eindproduk van 'n reeks handeling en besluite wat op die bereiking van 'n voorafgestelde doelwit(te) gerig is. As sulks is die begroting inderwaarheid 'n uitdrukking, in geldterme, van die handeling (programme) wat aangepak moet word om die beleid(e) van 'n raad te verwesenlik. Derhalwe kan daar aanvaar word dat 'n begroting voorsiening sal maak vir die volgende aangeleenthede, te wete:

- die identifisering van die onderskeie organisatoriese eenhede soos byvoorbeeld departemente/afdelings wat met die besteding van geld waarvoor in die begroting voorsiening gemaak word, belas is;
- die verklaring van die doelwitte wat met uitvoeringsprogramme nagestreef sal word in die begroting;
- om as kontrolemaatreël(s) te dien sodat vasgestel kan word of die gestelde doelwit(te) verwesenlik is en of die besteding ooreenkomstig die goedgekeurde begroting plaasgevind het; en
- die bepaling of uitgawes aangegaan is vir kapitale- of lopende uitgawes (Van Straaten 1984:80).

Die begroting is 'n versameling dokumente wat inligting voorsien oor die finansies van 'n instelling, insluitende die bronne waaruit inkomste verkry

word, uitgawes en die doel waarvoor die geld aangewend gaan word (Dimock & Dimock 1983:359). 'n Begroting kan derhalwe gesien word as 'n veeldoelige dokument wat inligting reflekteer en verskaf aan al die deelnemers in die begrotingsproses (Kramer 1975:279). Die begroting kan ook beskou word as 'n geheelbeeld van die owerheidswerksaamhede vir 'n bepaalde periode. Volgens Wildavsky (1961:184) is 'n begroting die lewensaar van 'n regering, 'n finansiële refleksie van wat die regering doen of van voorneme is om te doen.

Die bepaling van die vereistes waaraan 'n begroting moet voldoen, is onder andere geleë in die sinvolle rangskikking van doelwitte, prioriteite en alternatiewe oplossingsmoontlikhede wat vir effektiewe besluitneming noodsaaklik is. "The classifications employed, therefore, must facilitate formulation of the budget what the government proposes to do with available resources; and provide an administrative control structure that will permit determining what has been done in relation to the budget approved" (United Nations 1965:5). Die klassifikasie-struktuur behoort derhalwe gebruik te kan word vir die formulering, aanbieding en uitvoering van die begroting.

Premchand (1983:60) verklaar dat die primêre funksie van 'n begroting is om die belastingkoers vas te stel en die sekondêre funksie van 'n begroting is om streng beheer oor die finansies van die instelling uit te oefen. Dit impliseer dat daar met 'n munisipale begroting grondliggend beoog word om byvoorbeeld die eiendomsbelastingkoers vas te stel en om 'n instrument vir finansiële beheer oor munisipale werksaamhede te skep ten einde verantwoordingdoening in die hand te werk. Volgens Craythorne (2003:224) het 'n munisipaliteit twee begrotings, te wete:

- 'n bedryfsbegroting wat voorsiening maak vir bedryfskoste, insluitende personeelvergoeding en die terugbetaling van lenings; en
- 'n kapitaalbegroting, wat die ontwikkelingsprioriteite vir die volgende finansiële jaar reflekteer.

'n Munisipale begroting moet die produk wees van weldeurdagte rasionele beleidsbesluite wat op so 'n wyse aangebied word dat dit op 'n sinvolle wyse deur 'n munisipale raad, die amptenare en veral deur die belastingbetalers geïnterpreteer kan word. Uit die aard van die saak sal die oogmerke wat 'n munisipale raad met die begroting wil bereik, meebring dat die begroting 'n uitgebreide dokument sal wees waarvan die effektiwiteit en doeltreffendheid nie gemeet kan word aan die hand van die aantal bladsye wat dit beslaan of die omvang van die bedrae wat dit bevat nie. Hofstra (1965:6) verklaar dat "... (t)he quality of this document depends upon the accuracy and integrity of supporting data and the methods, skills, and care used in preparing, analyzing, and integrating estimates and in conducting studies and budget research."

'n Munisipale begroting dien as 'n belangrike beheerwerktuig om beheer, bestuur en beplanning by munisipaliteite te bewerkstellig. Die begroting as beheermaatreël moet derhalwe op so 'n wyse saamgestel en aangebied word dat die werkverrigting van die amptenaarskorps deur raadslede geëvalueer en die nasionaliteit van raadsbesluite deur belastingbetalers beoordeel kan word (Tempelhoff 1991:13).

Die jaarlikse munisipale begroting verskaf 'n waardevolle geleentheid vir effektiewe en doeltreffende finansiële beheer oor munisipale werksaamhede. Die gedetailleerde beramings van inkomste en uitgawe vorm die grondslag waarop 'n hooffinansiële beampte sy rekeningkundige stelsel baseer ten einde beheer gedurende die finansiële jaar uit te oefen oor inkomstes en uitgawes en ook om te verseker dat die finansiële beleid wat neergelê is in die goedgekeurde begroting, nagekom word. Nadat die finansiële beleid bepaal is, moet dit afgedwing word en dit vind plaas by wyse van begrotingsbestuur waarmee drie belangrike doelwitte nagestreef word, te wete:

- om te verseker dat die beramings van inkomste realiseer;

- om te verseker dat die uitgawes plaasvind ooreenkomstig die goedgekeurde beramings; en
- om te verseker dat die publiek waarde vir hulle geld ontvang (Gildenhuys 1997:52).

Die goedgekeurde begroting dien sodoende as 'n effektiewe beheerinstrument vir 'n munisipale raad om te verseker dat munisipale finansies op 'n formele en 'n voortrefflike grondslag bestuur word. 'n Uitvoerende- of burgemeesterskomitee moet op 'n gereelde grondslag ondersoek instel of die insameling van inkomste en die besteding van openbare fondse plaasvind ooreenkomstig die goedgekeurde begroting ten einde daarvoor verantwoording aan 'n raad te kan doen. Ingevolge artikel 15 van **Wet 56 van 2003** word daar byvoorbeeld bepaal dat 'n munisipaliteit slegs uitgawes mag aangaan in ooreenstemming met sy goedgekeurde begroting. Indien daar afwykings van die goedgekeurde begroting voorkom, moet dit deur die betrokke amptenare verklaar en redes met bewysplasing vir kennisname aan die raad verskaf kan word. Indien bevredigende verduidelikings nie verskaf kan word nie, kan 'n uitvoerende- of burgemeesterskomitee dissiplinêre stappe by 'n munisipale raad oor die betrokke amptenaar aanbeveel. 'n Raad handel slegs op aanbeveling van 'n uitvoerende- of burgemeesterskomitee (Craythorne 2003:224).

Ingevolge artikel 28 van **Wet 56 van 2003** kan 'n munisipale raad die jaarlikse goedgekeurde begroting hersien of wysig by wyse van 'n aansuiweringsbegroting deur:

- inkomste- en bestedingsprojeksies te gebruik vir die op- of afwaartse aanpassing van die begroting;
- onvoorsiene en onvermydelike besteding te magtig;
- besparing onder een begrotingspos vir besteding onder 'n ander begrotingspos te magtig; en
- vir onder- of verwagte oorspandering voorsiening te maak.

Slegs die burgemeester kan 'n aansuiweringsbegroting in die munisipale raad ter tafel lê. Die burgemeester kan tydens nood- of buitengewone omstandighede besteding magtig waarvoor daar nie in die goedgekeurde begroting voorsiening gemaak is nie. Enige sodanige besteding:

- moet in ooreenstemming wees met enige raamwerk wat voorgeskryf is;
- mag nie 'n sekere persentasie van die jaarlikse begroting oorskry nie;
- moet deur die burgemeester by die eersvolgende raadsvergadering gerapporteer word; en
- moet daar vir die bedrag in die aansuiweringsbegroting voorsiening gemaak word (Artikel 29(2) van **Wet 56 van 2003**).

Indien sodanige aansuiweringsbegroting nie binne 60 dae na die besteding goedgekeur word nie, word dit as 'n ongemagtigde uitgawe beskou. Munisipale finansiële bestuur vind plaas in 'n politieke milieu. Daarom sal daar enersyds verantwoording deur die belastingbetalers van die raad oor die besteding van openbare geld geeis kan word; en andersyds kan politieke ampsbekleërs (raadslede) van rekenpligtige beamptes (munisipale bestuurders) verantwoording eis oor hoe hulle aan goedgekeurde programme uitvoering gegee het sodat daar aan die munisipale raad en die ingesetenes verantwoording gedoen kan word (Marais 1990:220).

Die werksaamhede van die administratiewe funksionaris word derhalwe deur 'n begroting beheer deurdat toesighouers en die wetgewende gesag (munisipale raad) hulle werkverrigting kan evalueer om te verseker dat daar uitvoering aan die goedgekeurde beleid(e) van 'n munisipale raad gegee word.

### **4.2.3 Finansiële verslaggewing**

Finansiële verslaggewing en fiskale welstand is twee aspekte van munisipale finansiële bestuur wat wedersyds 'n noodsaaklike rol in die versekering van beheer en verantwoording in die bestuur van openbare fondse vertolk (Visser

& Eramsus 2002:341). Ingevolge hoofstuk 12 van **Wet 56 van 2003** word die noodsaaklikheid van finansiële verslaggewing as deel van voortreflike munisipale finansiële bestuur beklemtoon.

Finansiële verslaggewing vorm 'n integrale deel van die begrotingsbeheerproses en is 'n algemeen aanvaarde instrument vir deurlopende interne finansiële beheer. 'n Begroting is inderdaad 'n werkprogram vir 'n bepaalde finansiële jaar waaroor daar na afloop van die finansiële jaar verslag gedoen moet word. 'n Uitvoerende- of burgemeesterskomitee is verplig om aan 'n munisipale raad te rapporteer oor die vordering van goedgekeurde werkprogram(me). Daarvoor is 'n omvattende vorderingsverslag vanaf die betrokke amptenare by 'n bepaalde werkprogram nodig. Sodanige verslag behoort nie net die werklike uitgawes met die beraamde uitgawes te vergelyk nie, maar moet ook die fisiese resultate wat behaal is met die begrotingsdoelwit(te) vergelyk. "This means a complete report which compares the cost standards, time standards, quality standards and the public acceptability of the results with the objectives and expectations contained in the budget documents" (Gildenhuys 1997:53). Volgens die Nasionale Tesourie (2006:5) moet finansiële bestuursinligting op 'n gereelde grondslag aan die bestuur verskaf word om objektiewe en korrekte besluite te fasiliteer waar aktiwiteite nie in ooreenstemming met die begroting van die departement/afdeling plaasgevind het nie.

Volgens Cloete (1993:183) is 'n geskrewe verslag as 'n tasbare bewysstuk, een van die bekendste tradisionele kontrolemaatreëls. Slegs die wete dat 'n verslag oor werkverrigting ingedien moet word is soms 'n aansporing vir amptenare tot noukeurigheid. Verslae moet, om werklik van waarde te wees, 'n eerlike weergawe bied van die verloop van sake en kan soms deur ondersoek geverifieer word om te bepaal of die verslag aan die voorafbepaalde vereistes voldoen het (Hauptfleisch 1991:14).

Om verslaggewing doeltreffend as kontrolemaatreël by munisipaliteite toe te kan pas, is dit noodsaaklik dat riglyne vooraf bepaal moet word waaraan geskrewe vorderingsverslae moet voldoen. Finansiële verslae moet voldoen

aan die riglyne of standaard wat in toepaslike wetgewing vir verslaggewing uiteengesit word (Nasionale Tesourie 2006:5). Indien daar nie riglyne neergelê word waaraan sodanige verslae moet voldoen nie, is funksionaris(se) dikwels geneig om slegs oor gunstige aspekte verslag te doen terwyl noodsaaklike ongunstige aspekte eenvoudig verswyg of agterweë gelaat word wat die uiteindelijke resultate wat met program(me) behaal word, nadelig kan beïnvloed (Bronn 1995:52).

‘n Verslag behoort nie net die afwykings en ongerymdhede te identifiseer nie, maar ook die redes daarvoor en dat funksionaris se daarin aanbevelings maak oor watter regstellende aksies onderneem behoort te word. Daar moet daarteen gewaak word dat irrelevante inligting nie gevra of verstrekkend word nie. Verslae moet periodiek aangevra word om effektiewe beheer en kontrole te bewerkstellig. (Van Hoeylandt 2003:150). ‘n Nadeel van verslaggewing is dat verslag gedoen word nadat die handeling reeds plaasgevind het.

#### **4.2.4 Inspeksies**

Uit die aard en inhoud van finansiële verslae kan ‘n munisipale bestuurder of ‘n uitvoerende- of burgemeesterskomitee besluit om op grond van die inligting daarin vervat, inspeksies uit te voer ten einde verdere inligting te bekom om oplossings te formuleer vir die vraagstukke wat in die verslae geïdentifiseer is (Botha 1991:35). Die doel met inspeksies is inderdaad om die fisiese omstandighede van die werkverrigting in ‘n spesifieke departement/afdeling te ondersoek ten einde te kan bepaal of die gewenste resultate bereik word (Andrews 1982:159). By inspeksies kan onder meer bepaal word of:

- die betrokke funksionaris se belas met die pligte, opgelei is om dit te kan doen;
- daar voldoende personeel in elke departement/afdeling aangestel is om die werksaamhede uit te voer; en
- al die funksionaris se in die betrokke departement of afdeling of onderafdeling saamwerk om die gemeenskaplike doelwit(te) wat voor



oë gestel word, gekoördineer na te streef. Indien dit blyk dat dit nie na behore geskied nie, moet stappe onderneem word om die oorsaak(e) na te speur en remediërende stappe onderneem word (Myburgh 1984:43).

Inspeksies word inderdaad van tyd tot tyd by munisipaliteite onderneem om die werksaamhede van ondergeskiktes te kontroleer. Die effektiwiteit van inspeksie as kontrolemaatreël is daarin geleë dat dit gereeld sonder vooraf kennisgewing moet plaasvind.

Indien dit oorweeg word om inspeksie vir interne kontroledoeleindes toe te pas, behoort dit programmaties aangepak en enersyds aan opgeleide funksionaris se opgedra word, of andersyds oorgelaat word aan toesighouers wat nie slegs foute wil blootlê nie, maar ook om remediërende stappe voor te stel wat tot heil van die instelling sal dien. Indien inspeksies enersyds ontaard in 'n sosiale besoek of andersyds 'n geleentheid om reeds oorwerkte personeel te agiteer deur kleinlike foutvindery, kan dit nie langer as 'n kontrolemaatreël beskou word nie (Andrews 1982:159).

#### **4.2.5 Finansiële regulasies en prosedurehandleidings**

Finansiële regulasies en prosedurehandleidings kan, naas die begroting wat as 'n nuttige beheerinstrument aangewend kan word, ook gebruik word om voortreflike finansiële beheer by munisipaliteite te verseker. Met prosedurehandleidings word bepaal watter prosedures by die uitvoering van werksaamhede by munisipaliteite gevolg moet word. As voorbeeld kan verwys word na die prosedures en voorskrifte wat nagevolg moet word vir die aanvraag van geld vanaf die Tesourie. Hierdie voorskriftelike bepalings dra by tot eenvormige optrede by funksionaris se by alle departemente/afdelings en verseker dat effektiewe interne kontrole uiteindelik uitgeoefen kan word. Prosedures word vooraf stap-vir-stap bepaal by wyse van metodes of instruksies wat aandui hoe 'n spesifieke taak van begin tot einde, op die bes moontlike wyse uitgevoer moet word (Departement van Staatsbesteding 1997:9). Hier kan byvoorbeeld verwys word na geskrewe prosedures vir die

bank van geld, die uitreik van kwitansies en die plaas van bestellings van voorrade by munisipaliteite.

In prosedurehandleidings word riglyne gegee op watter wyse uitvoering aan bepaalde funksionele werksaamhede, soos byvoorbeeld die aankoop van skryfbehoeftes, gegee moet word. Daar moet onder meer aangedui word presies wanneer bepaalde werksaamhede onderneem moet word, watter vlakke van die hiërargie die werksaamhede moet onderneem en watter prosedure(s) gevolg moet word. Met hierdie kontrolemaatreël word gepoog om te verseker dat gedelegeerde werksaamhede binne 'n munisipaliteit op 'n vooraf neergelegde wyse onderneem word (Van Straaten 1992:135).

Namate, en indien finansiële bedrywighede in omvang en kompleksiteit toeneem, word die behoefte aan voorgeskrewe prosedurele voorskrifte waarvolgens finansiële handeling verrig moet word, noodsaakliker (Cloete 1993:197). Derhalwe is dit gebruiklik om by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika voorgeskrewe prosedure(s), waar nodig, in prosedurehandleidings op skrif te stel.

By munisipaliteite sal daar in die reël twee of meer funksionaris se moet saamwerk om 'n bepaalde diens te lewer. Daarom is dit volgens Cloete (1993:197) noodsaaklik dat die wyse waarop hulle te werk gaan (werksprosedure wat hulle moet volg), georden word om te verseker dat elke betrokke funksionaris weet hoe hy moet bydra tot die bereiking van die oorkoepelende doelstelling(s) van die munisipaliteit, te wete, die bevordering van die algemene welsyn van die betrokke ingesetenes.

#### **4.2.6 Interne ouditering**

Alle munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika is verplig om 'n interne kontrolestelsel asook 'n interne ouditstelsel te ontwikkel en te implementeer (Craythorne 2003:373). Artikel 165(1) van **Wet 56 van 2003** maak voorsiening vir die instelling van 'n interne ouditafdeling by elke munisipaliteit.

Daar word tans druk uitgeoefen op plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika om effektiewe en doeltreffende goedere en dienste te lewer. Hollyman & Machaba (2006:24) verklaar dat om oor 'n effektiewe interne ouditfunksie te beskik, dit van kardinale belang is om die toenemende ongeduld en onverdraagsaamheid van die ingesetenes, swak goedere- en dienslewering en korrupsie by munisipaliteite hok te slaan. Navorsingsbevindinge het bevestig dat interne beheer en interne audit van die belangrikste hulpmiddels is om bedrog by munisipaliteite nie slegs te identifiseer nie, maar dit te beperk (South African Institute of Government Auditors, 2003:2).

Volgens Geyer (1985:154) is interne ouditering beslis een van die dienlikste kontrolemaatreëls om beheer en verantwoording mee af te dwing. Volgens Thai (1997:691) is interne ouditering 'n onafhanklike waardeskatting van funksies binne die instelling vir die hersiening en evaluering van aktiwiteite en dit word as 'n diens aan bestuur onderneem. "Internal auditing therefore furnishes management with analyses, recommendations, counsel and information concerning activities reviewed" (Reddy 2003:92). Dit kan ook beskou word as 'n kontrole- en moniteringsproses waarmee die effektiwiteit van interne finansiële kontrole bepaal word, dien om resultate wat met programme behaal is te evalueer en verslag daaroor te doen ten einde by te dra tot die effektiewe en doeltreffende benutting van hulpbronne binne die instelling (Murphy 1996:160). Volgens Hollyman & Machaba (2006:24) is interne ouditering 'n onafhanklike en objektiewe versekering, asook 'n raadgewende funksie om waarde toe te voeg aan die werksaamhede van 'n munisipaliteit en sodoende die funksies van 'n munisipaliteit te verbeter. Dit stel 'n instelling in staat om sy gestelde doelwit(te) te bereik deur 'n sistematiese, gedissiplineerde benadering om die effektiwiteit van risikobestuur-, beheer- en regeringsprosesse te evalueer en waar nodig, op te knap.

Interne ouditering kan die bates en belange van 'n instelling teen bedrog beskerm, bedrog identifiseer en dit ook ondersoek. Interne ouditering dien as 'n sistematiese, objektiewe evaluering deur interne ouditeure van diverse

handelinge/aktiwiteite en kontrolemaatreëls binne 'n instelling om te bepaal of finansiële- en bedryfsinligting aan hulle verskaf, akkuraat en betroubaar is. Interne oudits word binne 'n instelling onderneem met die doel om die bestaande interne kontrolemaatreëls te evalueer, indien nodig op te knap en bestuursvlakke in staat te stel om voortreflike besluitneming moontlik te maak (McKinney 1995:405). Die interne ouditfunksie dien voorts binne 'n instelling om die effektiwiteit van interne kontroleprosedures op 'n gereelde grondslag te monitor en waar nodig, aan te pas (Departement van Staatsbesteding 1997:23).

Volgens Mockler (1983:113) is die voorkoming en opsporing van bedrog en foute 'n belangrike aangeleentheid, omdat dit die vermorsing van skaars hulpbronne beperk. Met interne ouditering behoort daarna gestreef te word om bedrog en foute so spoedig moontlik op te vlek. Om bedrog te voorkom, moet die interne ouditeur toesien dat prosedurevoorskrifte stiptelik nagekom word, instruksies wat deur die hoof finansiële beampte uitgevaardig word, nie verontagsaam word nie, geld byvoorbeeld gereeld gebank word en toegesien word dat ongemagtigde persone nie amptelike dokumente onderteken nie (Loots 1991:202). Die funksie van 'n interne ouditeur is om te bepaal of gemagtigde betalings gedoen is, of dit aan die regte persoon gedoen is en die belangrikste, of ontvangs van die betaling erken is. Verder moet hy bepaal of die betaling behoorlik gemagtig was deur die verantwoordelike persoon en of daarvoor begroot was. Rekeninge en ander finansiële bedrywighede sal derhalwe selektief ondersoek moet word om veral te let op die doeltreffendheid van die stelsel(s) wat vir verantwoording by die munisipaliteit gebruik word (Mededeling: Mnr. J. Grobbelaar, Direkteur: Interne Oudit - Mangaung Plaaslike Munisipaliteit. Bloemfontein: 10 Oktober 2006).

Dit blyk derhalwe dat 'n munisipale raad verplig is om 'n stelsel van daaglikse kontrole te ontwikkel en te implementeer om finansiële kontrole uit te oefen. Ten einde te verseker dat daar behoorlik verantwoording gedoen word oor alle openbare geld, is dit noodsaaklik om, sover moontlik, daaglikse kontrole of oudit van transaksies by 'n munisipaliteit te onderneem.

Interne ouditering word in die reël by groter munisipaliteite deur ouditeure of rekenmeesters onderneem wat voltyds in diens van 'n betrokke munisipaliteit is. Transaksies moet sover moontlik daaglik geouditeer word wat sal verseker dat die interne ouditeure op 'n deurlopende grondslag aan die munisipale bestuurder verslag kan doen oor die effektiwiteit en doeltreffendheid van besteding van geld, wanbesteding en ondoeltreffende finansiële praktyke wat na ouditering geïdentifiseer word. Die hoof van 'n interne ouditafdeling by groter munisipaliteite is in die merendeel van gevalle 'n geoktrooieerde rekenmeester wat die interne ouditfunksie van 'n munisipaliteit op 'n professionele wyse behartig (Mededeling: Mnr. J. Grobbelaar, Direkteur: Interne Oudit, Mangaung Plaaslike Munisipaliteit. Bloemfontein: 10 Oktober 2006).

Volgens Craythorne (2003:247) is 'n verdere belangrike funksie van 'n interne ouditeur "... to examine that the municipality's statements, books and accounts are kept in connection with the receipt, custody, securities or other property of the municipality. In doing so, he has to determine that proper provision has been made for the redemption of any money and loans borrowed by the municipality." Die belangrikste taak van 'n interne ouditeur is egter om die inkomstes van 'n raad te beveilig en omdat hierdie taak ook een van die belangrikste funksies van 'n hooffinansiële beampte is, word die interne ouditeur onder die beheer van 'n hooffinansiële beampte aangestel (Morris 1978:264). Dit dui onomwonde daarop dat 'n interne ouditafdeling by 'n munisipaliteit onder beheer van 'n hooffinansiële beampte funksioneer.

Oneerlikheid en korrupsie is algemene knelpunte in die Republiek van Suid-Afrika. Interne ouditeure moet sodoende op 'n volgehoue grondslag stelsels ontwerp wat verklikkers ("whistle-blowers") in staat sal stel om korrupte aktiwiteite van sowel raadslede as amptenare aan die lig te bring. Finansiële belonings sou as aansporingsmaatreeël kan dien om inligting te bekom wat tot 'n kriminele skuldigbevinding, of byvoorbeeld die terugwinning van gesteelde eiendom, en so meer kan bydra. 'n Interne ouditafdeling moet goed georganiseer wees met afdelings vir finansiële ouditering, die identifisering van korrupsie en oneerlikheid en die deeglike ondersoek van voornoemde

aangeleenthede. Interne ouditering bied 'n onafhanklike, objektiewe versekering dat die interne kontrolestelsel funksioneer vir die doeleindes waarvoor dit ontwerp is.

Die rol van die interne ouditfunksie kan soos volg saamgevat word, te wete:

- (a) om te verseker dat die omgewing waarbinne beheer uitgeoefen word voldoende is om risiko's binne aanvaarbare limiete en teen 'n redelike koste te bestuur; en
- (b) om te verseker dat bestaande risikolakke, prosesse, resultate en/of beheermaatreëls deeglik in oënskou geneem en geëvalueer is sodat aanbevelings in verslae gemaak kan word deur direkte fasilitering in 'n raadgewende kapasiteit (Mededeling: Mnr. J. Grobbelaar, Direkteur: Interne Oudit - Mangaung Plaaslike Munisipaliteit. Bloemfontein: 10 Oktober 2006).

Die pligte en verantwoordelikhede van 'n interne ouditfunksie kan soos volg opgesom word, te wete:

- om die ouditeringsbeleid van die bepaalde owerheid te hersien om dit relevant vir die bepaalde tyd te maak;
- om jaarliks 'n risiko-gebaseerde ouditplan voor te berei vir goedkeuring deur die ouditkomitee;
- om begrip te help ontwikkel vir die doelstellings van die bepaalde instelling en sy programme, die gepaardgaande risiko's en die toepaslike wetgewing, regulasies en reëls waarbinne die instelling funksioneer;
- die identifisering van die relevante beheerprosesse wat in plek moet wees om die risiko's waaraan die instelling blootgestel is, te bestuur;
- evaluering van die geskiktheid en doeltreffendheid van hierdie beheerprosesse; en

- om aktiwiteite met integriteit en op 'n professionele wyse uit te voer, ooreenkomstig die voorgeskrewe standarde van die Instituut vir Interne Ouditeure (Pauw 2002:164).

By veral kleiner munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika kan die interne ouditfunksie uitgekonnekteer word op voorwaarde dat dit uitvoerbaar en koste-effektief is. 'n Doeltreffende interne ouditeenheid kan vir die munisipaliteit kostebesparend wees (Mededeling: : Mnr. J. Grobbelaar, Direkteur: Interne Oudit - Mangaung Plaaslike Munisipaliteit. Bloemfontein: 10 Oktober 2006).

'n Interne ouditeur moet onafhanklik funksioneer ten einde vry te wees om alle aktiwiteite van alle departemente/afdelings van 'n munisipaliteit te ouditeer en direk aan 'n munisipale raad te rapporteer. 'n Interne ouditeur behoort nou saam te werk met die munisipale bestuurder en beide van hulle moet oor 'n deeglike kennis en ervaring beskik van bestaande ouditstelsels. Slegs met deeglike kennis en ervaring van bestaande ouditstelsels, kan 'n keuse gemaak word oor watter stelsel die effektiwiteite vir die bepaalde munisipaliteit sal lewer (Mededeling: Mnr. J. Grobbelaar, Direkteur: Interne Oudit - Mangaung Plaaslike Munisipaliteit. Bloemfontein: 10 Oktober 2006).

Craythorne (2003:247) verklaar dat die bestaan van 'n daaglikse stelsel van interne ouditinspeksie neig om 'n voortreflike morele effek te hê op die voorkoming van ongerymdhede, asook om die werk van amptenare wat belas is met finansiële aangeleenthede, op 'n hoë standaard van effektiwiteit en doeltreffendheid te rig.

Om te verseker dat professionele ouditdienste aan munisipaliteite voorsien word, is dit noodsaaklik dat interne ouditfunksies gereeld geassesseer moet word. "Quality Assurance Review (QAR) on the internal audit function of a municipality needs to be done (at least every three years) to ensure compliance with the Institute for Internal Auditors (IIA) Standards" (Hollyman & Machaba 2006:24).

Ingevolge artikel 166 van **Wet 56 van 2003** word voorsiening gemaak vir die stigting van ouditkomitees. In terme van hierdie wet word alle munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika verplig om ouditkomitees te stig en om die vereistes, pligte en samestelling van hierdie komitees te bepaal en te reguleer.

'n Ouditkomitee is 'n onafhanklike, raadgevende liggaam wat deur 'n munisipale raad aangestel word en bepaalde verantwoordelikhede opgelê word soos gestipuleer in die grondwet ("charter") van die ouditkomitee en deur 'n munisipale raad goedgekeur. Die volgende aangeleenthede moet in die grondwet van 'n ouditkomitee vervat word, te wete:

- doelwitte van die ouditkomitee;
- funksies en verantwoordelikhede van die ouditkomitee;
- bevoegdhede van die ouditkomitee;
- organisatoriese vereistes waaraan hulle moet voldoen;
- vereistes vir effektiewe en doeltreffende verslaggewing; en
- verhoudinge met 'n munisipale raad, munisipale bestuur en interne- en eksterne ouditeure (Fourie 2004:22).

'n Ouditkomitee is onder meer verantwoordelik vir die volgende funksies, te wete:

- (i) om 'n munisipale raad, politieke ampsbekleërs, die rekenpligtige beampte (munisipale bestuurder) en die bestuur en amptenare van 'n munisipaliteit te adviseer oor die volgende aangeleenthede:
  - interne finansiële beheer en interne oudits;
  - risikobestuur;
  - rekeningkundige beleide, -prosedures en -praktyke;
  - die betroubaarheid en akkuraatheid van finansiële verslaggewing en -inligting;
  - prestasiebestuur en -beoordeling;



- effektiewe en doeltreffende regering en administrasie;
  - nakoming van toepaslike wetgewing; en
  - enige ander aangeleentheid wat deur 'n munisipale raad na die komitee verwys word.
- (ii) hersiening van die jaarlikse finansiële state om sodoende aan die munisipale raad 'n gesaghebbende en geloofwaardige oorsig van die finansiële posisie van die munisipaliteit te verskaf;
- (iii) om te reageer op enige aangeleenthede wat deur die Ouditeur-generaal in sy ouditverslag opgehaal word; en
- (iv) die uitvoering van sodanige ondersoeke na die finansiële sake van 'n munisipaliteit soos deur 'n munisipale raad versoek (**Wet 56 van 2003**).

Fourie (2004:24) verklaar dat 'n ouditkomitee uit genoeg lede moet bestaan om 'n balans van menings en ervaring te verteenwoordig, maar tog ook klein genoeg wees om effektief en doeltreffend te kan funksioneer. Ouditkomitees kan uit 3 tot 6 lede bestaan, afhangende van die grootte van 'n munisipaliteit. Ingevolge artikel 166(4)(a) van **Wet 56 van 2003** word bepaal dat 'n ouditkomitee uit ten minste 3 persone moet bestaan. Geen raadslid mag op die ouditkomitee dien nie (Artikel 166(5) van **Wet 56 van 2003**).

'n Munisipale raad moet die lede van die ouditkomitee aanwys met inagneming van die volgende vereistes, te wete:

- die meerderheid van lede mag nie in diens van die betrokke munisipaliteit wees nie; en
- een lid, wat nie in diens van die betrokke munisipaliteit is nie, moet as voorsitter van die komitee aangewys word.

Craythorne (2003:247) verklaar dat munisipale funksionaris se verkieslik die minderheid van lede van hierdie komitee moet uitmaak om aan die vereistes

van integriteit en geloofwaardigheid te voldoen. Kwaliteite waaroor lede van uitkomitees behoort te beskik, sluit onder meer die volgende in:

- integriteit;
- onafhanklikheid;
- toegewydheid in terme van tyd en energie;
- begrip vir plaaslike regering, risiko's en beheerstelsels;
- vertroudheid met finansiële aangeleenthede;
- voortreflike kommunikasievaardighede;
- weetgierigheid; en
- onafhanklike oordeel (Fourie 2004:24).

Dit is belangrik dat alle lede van 'n ouditkomitee oor die vermoë moet beskik om basiese finansiële state, soos byvoorbeeld balansstate, inkomste- en uitgawestate en kontantvloestate, te kan vertolk en met begrip te interpreteer. Fourie (2004:25) verklaar dat dit noodsaaklik is dat die voorsitter van so 'n ouditkomitee oor voortreflike leierskapkwaliteite, asook oor die vermoë beskik om effektiewe werksverhoudinge binne 'n munisipaliteit te handhaaf en te bevorder.

Die basiese doel van 'n ouditkomitee is saaklik die volgende:

- om 'n munisipale raad by te staan met sy finansiële oorsig-verantwoordelikhede;
- om toesig te hou oor die volgende aangeleenthede:
  - finansiële verslaggewingsproses;
  - interne beheerstelsel en die bestuur van finansiële risiko's;
  - die ouditproses;
  - nakoming van wette, regulasies, beleide en sy eie besigheidsgedragskode; en
  - om voortreflike werksverhoudinge met die munisipale raad, munisipale bestuur en interne- sowel as eksterne ouditeure te vestig (Fourie 2004:25).

'n Ouditkomitee moet bydra tot die akkuraatheid, betroubaarheid en geloofwaardigheid van finansiële verslaggewing aan en deur 'n munisipale raad. Ababio & Makgoba (2002:15) verklaar in hierdie verband dat 'n ouditkomitee moet toesien dat voortreflike rekeningkundige- en interne kontrolemaatreëls geformuleer en geïmplementeer word vir die veilige bewaring en beskerming van die hulpbronne van 'n munisipaliteit. Die ouditkomitee lewer ook 'n belangrike bydrae om kommunikasie tussen die komitee, die munisipale bestuurder, die interne ouditeur en die Ouditeur-generaal te fasiliteer (Mededeling: Mnr. J. Grobbelaar, Direkteur: Interne Oudit - Mangaung Plaaslike Munisipaliteit. Bloemfontein: 10 Oktober 2006).

Die ouditkomitee moet, tesame met die munisipale bestuurder, die eksterne ouditeure en ander werknemers van die raad, die beplanning en omvang van gewigtige transaksies wat nie binne die normale aktiwiteite van die munisipaliteit val nie, evalueer. In hierdie verband moet 'n ouditkomitee verseker dat voldoende verslaggewing, aanbieding en publisering van inligting in die jaarlikse finansiële state gedoen word. 'n Ouditkomitee moet verder ook toesien dat die rekeningkundige beleide wat deur 'n munisipaliteit toegepas word, in ooreenstemming is met die voorgeskrewe formaat vir die opstelling van die jaarlikse finansiële state. Ababio & Makgoba (2002:15) verklaar dat finansiële state van munisipaliteite aan algemeen erkende rekeningkundige praktyke (GRAP), asook wetgewing wat van toepassing is op munisipale finansiële bestuur soos byvoorbeeld **Wet 56 van 2003**, **Wet 32 van 2000** en **Wet 117 van 1998** moet voldoen.

'n Ouditkomitee moet ook die effektiwiteit en doeltreffendheid van rekeningkundige beleide en beheerstelsels bevraagteken, ten einde te bepaal of daar afwykings voorkom en indien wel, toesien dat effektiewe en doeltreffende maatreëls geïmplementeer word om hierdie afwykings reg te stel. Hierdie komitee kan dan ook as 'n forum vir direkte rapportering van die bevindinge van 'n interne ouditeur dien. Wanneer 'n prestasie-udit onderneem word, moet die komitee die bevindinge evalueer om te bepaal of munisipale hulpbronne effektief en doeltreffend benut word, waarna hulle bevindinge van die ouditkomitee aan die munisipale raad vir oorweging

voorgelê word (**Vrystaatse Provinsiale Koerant 140A**, gedateer 1 Desember 2000:65).

Ouditkomitees het gedelegeerde oorsig/toesig-verantwoordelikhede en moet derhalwe aan 'n munisipale raad verslag doen oor die uitvoering van hulle werksaamhede. Sodanige verslag behoort 'n algehele oorsig van die aktiwiteite van die komitee vir die bepaalde periode, asook relevante aanbevelings in hierdie verband te bevat. 'n Belangrike vereiste vir verslaggewing is om 'n munisipale raad in te lig oor enige aangeleentheid wat moontlik 'n beduidende invloed op die finansiële aangeleenthede van 'n munisipaliteit kan uitoefen.

Die primêre funksie van 'n ouditkomitee is derhalwe om te verseker dat die hulpbronne van 'n munisipaliteit effektief benut word. Ingevolge artikel 166 (3)(a) van **Wet 56 van 2003** word bepaal dat 'n ouditkomitee toegang het tot enige rekord, dokument en/of inligting van 'n munisipaliteit of 'n werknemer van die munisipaliteit en dat hulle sodanige rekords, dokumente en/of inligting mag inspekteer indien hul dit nodig ag. Die komitee kan ook enige perseel van 'n munisipaliteit inspekteer; onderhoude voer met die munisipale raad of enige komitee van die raad en enige werknemer van die munisipaliteit dagvaar om voor hom te verskyn, maar met die voorafbepaling dat die munisipale bestuurder vooraf daarvoor ingelig moet word.

Die uitvoerende- of burgemeesterskomitee kan derhalwe van interne ouditering as hulpmiddel gebruik maak om beheer uit te oefen oor die aktiwiteite van die finansiële departement van 'n munisipaliteit. Om die uitvoerende- of burgemeesterskomitee in staat te stel om effektiewe en doeltreffende beheer oor die aktiwiteite van die finansiële departement uit te oefen, is dit noodsaaklik dat die interne ouditeur direk aan die rekenpligtige beampte (die munisipale bestuurder) moet rapporteer. Die Departement van Staatsbesteding se finansiële opleidingsgids (1997:23) bevestig dit soos volg: "... for the internal audit function to be effective, the staff should be independent of the department which is being monitored. The functionary

should report directly to a higher management level and not to the management of the department being monitored.”

Volgens Coupland (1993:4) is interne ouditering by munisipaliteite daarop gemik om:

- ‘n onafhanklike skatting van die finansiële transaksies van ‘n instelling te maak;
- as hersieningsfasiliteit of -norm te dien om te bepaal of bestaande finansiële reëlins nog aan die vereistes van effektiwiteit en doeltreffendheid voldoen;
- te bepaal in watter mate effektiewe en doeltreffende kontrole oor finansiële stelsels uitgeoefen word; en
- as verslag vir die rekenpligtige beampte te dien oor hulle bevindinge sodat regstellende optrede, indien nodig, onverwyld gedoen kan word om die rekenpligtige beampte in staat te stel om verantwoording aan ‘n munisipale raad te kan doen.

#### **4.2.7 Voorskriftelike bepalings by die aankoop en hantering van voorrade en materiaal**

Munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika moet op ‘n gereelde grondslag voorraad van die een of ander aard aankoop vir die effektiewe en doeltreffende lewering van goedere en dienste aan die ingesetenes van die betrokke stad of dorp. Staats (1971:81) verklaar die aankoop van voorrade as “... the science or perhaps the art, of getting the most for the taxpayer’s money in a whole spectrum of buying, leasing or otherwise acquiring goods and services ...”

Ingevolge artikel 111 van **Wet 56 van 2003** word voorsiening gemaak vir die formulering en implementering van ‘n voorsieningsketteringbestuursbeleid vir elke munisipaliteit in die Republiek van Suid-Afrika. **Wet 56 van 2003** beklemtoon ook die noodsaaklikheid vir effektiewe, doeltreffende en

ekonomiese benutting van munisipale hulpbronne. Ingevolge artikel 217(1) van **Wet 108 van 1996** word bepaal dat 'n voorsieningskettingbestuursbeleid regverdig, billik, deursigtig, mededingend en kostedoeltreffend moet wees.

Volgens die Nasionale Tesourie (2006:99) verwys voorsieningskettingbestuur na die verkryging en instandhouding van 'n batestelsel van 'n munisipaliteit. Voorsieningskettingbestuur vorm 'n integrale deel van die finansiële bestuurstelsel van elke munisipaliteit en is daarop gemik om materiale, voorrade en toerusting wat benodig word vir die voortgesette funksionering van 'n munisipaliteit, te bekom. "Supply chain management will continue to address an effective, efficient and innovative process for demand planning, procurement (including strategic sourcing), contract management, inventory/asset control and obsolescence/disposal planning" (National Treasury 2006:1).

Master (2006:25) verklaar heel tereg dat voordat munisipaliteite selfs net daaraan kan dink om met 'n voorsieningskettingbestuursbeleid 'n aanvang te neem, hulle eers 'n goeie begrip moet hê van die noodsaaklikheid van 'n voortreflike regering vir die Republiek van Suid-Afrika, wat 'n vername beleidsrigting van die regering is en wat reeds in 2005 formeel goedgekeur is.

Ingevolge hoofstuk 11 van **Wet 56 van 2003** word voorsieningskettingbestuur as 'n belangrike komponent van munisipale finansiële bestuur beskou. Die doeltreffende en effektiewe verkryging van voorrade kan 'n deurslaggewende impak hê op die lewering van goedere en dienste deur 'n munisipaliteit. Indien goedere en dienste van 'n swak kwaliteit, oorgeprys of nie beskikbaar is wanneer dit benodig word nie, sal dit 'n negatiewe impak op munisipale goedere- en dienslewering in die praktyk hê (Nasionale Tesourie 2006:99).

Daar moet gepoog word om 'n voorsieningskettingbestuursbeleid in plek te hê wat sal fokus op integriteit, doeltreffendheid en om die beste waarde vir die belastingbetalersgeld te verkry. Dit sal openbare vertroue in 'n munisipale raad bewerkstellig en bydra om te verseker dat openbare fondse

oordeelkundig en nie vir persoonlike gewin van politieke ampsbekleërs, amptenare of hulle vriende gespandeer word nie (Nasionale Tesourie 2006:99).

Ingevolge die voorskriftelike bepalinge van **Wet 56 van 2003** word elke munisipaliteit verplig om 'n voorsieningskettingbestuursbeleid te aanvaar wat van toepassing sal wees op:

- die verkryging van goedere en dienste;
- die aanstelling van kontrakteurs en die toepassing van ander eksterne meganismes om bystand te verleen in die lewering van munisipale goedere en dienste; en
- die vervreemding van bates, insluitende goedere wat nie langer deur 'n munisipaliteit benodig word nie (Nasionale Tesourie 2006:99).

Master (2006:25) verklaar dat die grondslag van voorsieningskettingbestuur die volgende stappe behels, te wete:

- om te verseker dat 'n effektiewe en doeltreffende voorsieningskettingbestuursbeleid in plek is;
- finalisering van toepaslike delegasies;
- vestiging van 'n voorsieningskettingbestuurseenheid;
- benoeming van 'n tenderkomitee;
- samestelling van 'n databasis van alle verskaffers;
- versekering dat etiese gedragskodes en –praktyke in plek is; en
- versekering van deurlopende en voortreflike verslagdoening.

'n Munisipale bestuurder is verantwoordelik vir die implementering van 'n voorsieningskettingbestuursbeleid by 'n munisipaliteit en moet op 'n gereelde grondslag aan 'n munisipale raad inligting oor die implementering van hierdie beleid verskaf. Volgens die Nasionale Tesourie (2006:100) moet 'n munisipale bestuurder sover moontlik alle moontlike stappe onderneem om te verseker dat voortreflike prosedures en skeiding/verdeling van funksies in die

voorsieningskettingbestuurstelsel in plek is om die moontlikheid van bedrog, korrupsie, begunstiging, onredelike en onbillike praktyke tot die minimum te beperk.

Die voorsieningskettingbestuursafdeling van 'n munisipaliteit moet as deel van die departement van 'n hooffinansiële beamppte funksioneer, aangesien voorrade en materiaal geld impliseer. Omvattende verliese kan gely word indien voorrade by ontvangs swak nagesien, swak opgeberg en by uitreiking en gebruik swak beheer word (Cloete 1993:134). Munisipaliteite moet sorg dra dat hulle voorraadvlak nie te hoog of te laag is nie. Indien voorraadvlakke te hoog is, word kapitaal beset wat andersins voordelig belê kon gewees het in die bevrediging van ander noodsaaklike behoeftes. Jeoffreys (1978:242) verklaar dat "... (o)ther factors which make over-stocking expensive, are obsolescence due to new and better products and the cost of storage space." 'n Voorraadvlak wat te laag is, kan weer aanleiding gee tot vertraging in die uitvoering van kontrakte of aan die lewering van goedere en dienste. Die tydige verkryging van voldoende hoeveelheid voorrade kan in 'n belangrike mate beïnvloed word deur die deeglikheid waarmee beplan en geprogrammeer word om die doelwitte wat in die begroting gestel is, te bewerkstellig.

Munisipaliteite kan beheer uitoefen by wyse van voorskriftelike bepalings wat by die aankoop en hantering van voorrade en materiaal geld. Die volgende bepaling dien as voorbeeld: "Wanneer nuwe skryfbehoeftes aangekoop word, moet dit in 'n register aangeteken word wat duidelik die tipe skryfbehoeftes en die bepaalde besendingnommer aandui. 'n Onafhanklike amptenaar moet gereeld voorraadopnames onderneem en gebruikte skryfbehoeftes moet met die register gerekonsilieer word" (Departement van Staatsbesteding 1997:37).

Ingevolge wetgewing (soos byvoorbeeld artikel 112 van **Wet 56 van 2003**) word munisipaliteite verplig om tenders vir die aankoop van goedere en dienste aan te vra. 'n Tender kan omskryf word as 'n "... (a)anbod (per geslote brief) om, teen 'n bepaalde prys, iets, byvoorbeeld (goedere en



dienste) te verskaf, (te) lewer, of 'n bepaalde werk, byvoorbeeld die oprigting van 'n gebou (of) die bou van 'n pad te verrig" (Odendaal 1984:1140). Die oogmerke van tendervoorskrifte is eerstens, om onreëlmatighede in die aankoop van munisipale goedere en dienste uit te skakel en tweedens, om die voordele van mededinging tussen kontrakteurs te benut. Kompetisie tussen kontrakteurs verseker hoë kwaliteit goedere en dienste teen billike en aanvaarbare pryse (Joubert 1991:5). 'n Munisipaliteit behoort nie tot sy nadeel die tender van 'n kontrakteur met 'n voortreflike diensleweringrekord ten gunste van 'n goedkoper aanbod van 'n onbekende kontrakteur te verwerp nie, met ander woorde, die goedkoopste tender behoort nie noodwendig aanvaar te word nie (Gildenhuys 1993:680).

Die Minister van Finansies het op 31 Mei 2005 nuwe regulasies oor voorsieningskettingbestuursprosesse en tenderprosedures vir alle munisipaliteite in die Parlement ter tafel gelê (South African Government Information: New tender procedures for municipalities, 2005). Die "Municipal Supply Chain Management Regulations" het betekenisvolle hervorminge vir die verkryging van goedere en dienste deur munisipaliteite meegebring. Die oogmerk met hierdie regulasies is om munisipale finansiële bestuur te moderniseer en om aanspreeklikheid en deursigtigheid in die toekenning van tenders te bevorder.

Die voorsieningskettingbestuursbeleid van 'n munisipaliteit moet voorsiening maak vir die prosesse wat gevolg moet word vir tenders, kwotasies, veilings en ander tipes van kompeterende aanbiedinge of toewysingsopsies (Nasionale Tesourie 2006:100). Die voorsieningskettingbestuursproses by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika word deur die volgende wetgewing/regulasies gerugsteun, te wete:

- **Wet op Munisipale Finansiële Bestuur, 2003 (Wet 56 van 2003);**
- **Regulasies vir Munisipale Voorsieningskettingbestuur (Mei 2005);**

- **Wet op Voorkeurverkrygingsbeleidsraamwerk, 2000 (Wet 5 van 2000);**
- **Regulasies op Voorkeurverkrygingsbeleidsraamwerk (10 Augustus 2001);**
- **Wysigingswet op Nasionale Kleinsake, 2003 (Wet 26 van 2003);**  
en
- **Wet op Breë Gebaseerde Swart Ekonomiese Bemagtiging, 2003 (Wet 53 van 2003).**

Tendervereistes moet in die reël aan 'n munisipale raad vir goedkeuring voorgelê word. Nadat goedkeuring vir die tendervereistes verkry is, word die kennisgewing waarin tenders aangevra word, in die pers gepubliseer. In die kennisgewing word onder andere die sluitingsdatum en sluitingsuur vir die indiening van tenders asook die datum, tyd en plek wanneer die tenders oopgemaak sal word, vermeld. Slegs daardie tenders wat voor of op die sluitingsdatum en –uur ontvang word, sal oorweeg word. Tenders word in die openbaar en in die teenwoordigheid van die mededingende tenderaars oopgemaak en voorgelees. Nadat die tenders gelees is, word die besonderhede daarvan in 'n tenderregister aangeteken. Tenders wat aan al die tendervereistes voldoen, sal in die reël hoë prioriteit in die tenderregister geniet, terwyl tenderaars wat aandui dat hulle van een of meer tendervereiste(s) uitgesluit wil wees, laer op die prioriteitslys van tenderaars verskyn (Ströh 1992:234). Nadat 'n munisipale raad oor die toekenning van 'n tender besluit het, word 'n skriftelike kontrak met die suksesvolle tenderaar gesluit. Die tenderdokument en die brief van aanvaarding dien as die geskrewe kontrak, aangesien al die voorwaardes in die tenderdokument vervat is (Gildenhuis 1993:681-682).

Dit is ook noodsaaklik om hier te verwys na regstellende verkryging van voorrade (“affirmative procurement”) en inwin van tenders. Die doel met regstellende verkryging van voorrade (“affirmative procurement”) en inwin van tenders is om te verseker dat openbare fondse en tenders op so 'n wyse toegeken word dat alle segmente van die Suid-Afrikaanse bevolking voordeel

sal trek uit byvoorbeeld werkskepping en kommersiële aktiwiteite (Reddy 2003:166). Die **Wet op Voorkeurverkrygingsbeleidsraamwerk, 2000 (Wet 5 van 2000)** kan as 'n raamwerk beskou word vir die implementering van die voorsieningskettingbestuursbeleid soos vervat in artikel 217(2) van **Wet 108 van 1996**. “In essence, the policy provides for preference to be given to targeted categories of people, without the exclusion of anyone from the opportunity to tender” (Affirmative Procurement Plan 1997:1). Op dieselfde wyse maak die **Wet op Breë Gebaseerde Swart Ekonomiese Bemagtiging, 2003 (Wet 53 van 2003)** ook voorsiening vir die bemagtiging van voorheen benadeelde swart Suid-Afrikaners deur voorkeur te verleen aan hierdie persone tydens die toekenning van munisipale kontrakte of -tenders.

Ingevolge artikel 112 van **Wet 56 van 2003** word bepaal dat die voorsieningskettingbestuursbeleid van 'n munisipaliteit ten minste die volgende aangeleenthede moet dek, te wete:

- verpligte openbaarmaking van botsende belange wat voorgenome kontrakteurs met betrekking tot bepaalde tenders mag hê, en die uitsluiting van sodanige voorgenome kontrakteurs van daardie tenders of aanbiedinge;
- die uitsluiting van persone van deelname aan tender- of ander tipes van aanbiedingsprosesse, met inbegrip van persone wat skuldig bevind is aan bedrog of korrupsie gedurende die voorafgaande vyf jaar;
- maatreëls vir die:
  - bekamping van bedrog, korrupsie, begunstiging en onbillike en onreëlmatige praktyke in munisipale voorsieningskettingbestuur; en
  - bevordering van etiese optrede deur amptenare en ander rolspelers betrokke by munisipale voorsieningskettingbestuur; en
- die ongeldigverklaring van aanbevelings of besluite wat onwettig of onbehoorlik gemaak, geneem of beïnvloed is, met inbegrip van

aanbevelings of besluite wat gemaak, geneem of op enige wyse beïnvloed is deur munisipale raadslede of amptenare.

Ingevolge artikel 115 van **Wet 56 van 2003** word 'n verpligting op die rekenpligtige beampte (munisipale bestuurder) geplaas om sover moontlik alle redelike stappe te onderneem om te verseker dat behoorlike meganismes, asook skeiding/verdeling van pligte in die voorsieningskettingbestuurstelsel ingebou word om die waarskynlikheid van bedrog, korrupsie, begunstiging en onbillike en onreëlmatige praktyke tot die minimum te beperk. By die toepassing van tendervoorskrifte behoort die gesindheid waarmee sodanige voorskrifte uitgevoer word van die integriteit van die betrokke munisipale raadslede en amptenare te getuig. Raadslede en amptenare behoort hulle nie skuldig te maak aan nepotisme of onregmatige en onwettige bevoordeling wanneer tenders aangevra, oorweeg en toegeken word nie (Ströh 1992:235).

Gebrekkige en ondoeltreffende voorsieningskettingbestuur kan omvangryke wanbestuur, korrupsie en onreëlmatigheid by 'n munisipaliteit tot gevolg hê. 'n Stelsel van gereelde inspeksies en verslagdoening kan daartoe bydra dat korrupsie, bedrog, diefstal, veroudering en swak hantering van voorrade en materiaal tot 'n minimum beperk word.

#### **4.2.8 Kosteberekeninge en –vergelykings**

Die skaars finansiële hulpbronne wat munisipaliteite in die reël tot hulle beskikking het, noodsaak munisipale raadslede en amptenare om in die uitvoering van hul werksaamhede, deurgaans daarna te streef om die grootste moontlike voordele aan die meeste ingesetenes te bied vir die geld wat bestee word. Munisipale raadslede en amptenare sal derhalwe daarop ingestel moet wees om by die uitoefening van 'n keuse, daardie alternatiewe oplossingsmetode te kies wat die voordeligste en effektiëste resultate tot gevolg sal hê. Kosteberekeninge en –vergelykings is een van die nuttige hulpmiddels wat gebruik kan word om te bepaal of 'n bepaalde oplossingsmetode waarde-vir-geld sal bied.

Kosteberekening kan kortliks omskryf word as die totale bronne wat “verbruik” word om bepaalde doelwitte te bereik en behels die versameling en verwerking van data vir eksterne verslaggewing sowel as interne beplanning en beheer van deurlopende aktiwiteite en spesiale besluite (Faul 1988:3). Kosteberekeninge en –vergelykings is noodsaaklik vir kostebepaling van projekte om akkurate bestedingsvoorstelle voor te lê, meer effektiewe begrotingsbeplanning te bewerkstellig, doeltreffende spaarsame aanwending van beskikbare bronne en derhalwe meer effektiewe finansiële beheer by munisipaliteite in die hand te werk (Hauptfleisch 1991:15).

Die basiese doel met kosteberekeninge by munisipaliteite is om die finansiële berekenings aan te vul deur die meting van die ekonomiese en waar moontlik ook die sosiale voordele wat die program(me) vir die betrokkenes en vir die gemeenskap as geheel mag inhou (Van Straaten 1984:140). In die praktyk dien kosteberekeninge en –vergelykings om ‘n raming van die relevante koste van beoogde programme en projekte te maak. Dit impliseer dat daar op ‘n doelgerigte en sistematiese wyse alternatiewe oplossingsmetodes geïdentifiseer word om die gestelde doelwit(te) te bereik. Alternatiewe oplossingsmetodes word deeglik ontleed en op so ‘n wyse aan die besluitnemers (munisipale raadslede) aangebied, dat dit die relatiewe waarde van elke alternatiewe oplossingsmetode vir die spesifieke doelwit in geld uitdruk. “It is a method for rigorous and systematic examination of alternative courses of action and for presenting the relative worth of each alternative in terms of specific objectives” (Cirrito 1970:5).

Statistiese opgawes kan vir doeleindes van werkmetering saam met kosteberekening as interne kontrolemaatreël by munisipaliteite benut word, aangesien objektiewe maatstawwe vir evaluering van resultate asook die voorbereiding van werkprogramme daardeur bewerkstellig kan word. Statistieke dien ook as terugvoering- of terugkoppelingsmaatreël (sibernetika) aan ‘n munisipale raad of doelwitte wel effektief en doeltreffend bereik is en om die nodige aanpassings, waar nodig, te doen (Cloete 1988:185).

Om die berekening van die voordele wat uit munisipale projekte verkry sal word in geldwaardes om te skakel, is 'n moeilike taak. Dit is so, omdat die sosiale waardes wat by munisipale projekte betrokke is nie almal in geldwaarde gekwantifiseer kan word nie. Goedere en dienste wat deur munisipaliteite gelewer word, word gelewer om die algemene welsyn van die ingesetenes te bevorder. In die private sektor word goedere en dienste gelewer met 'n winsmotief. Pryse van goedere en dienste word deur vraag en aanbod op die ope mark bepaal. Sodoende kan die ondernemer in die private sektor kosteberekeninge en –vergelykings benut om alle relevante koste en voordele op die ope mark te bereken om by 'n eenheidsprys uit te kom waarvoor die goedere en dienste bemark kan word (Van Straaten 1984:140). Volgens Kotzé (1979:262) is die afwesigheid van die winsmotief, diversiteit van aktiwiteite en die feit dat openbare dienste, soos byvoorbeeld onderwys, nie werklik aan kwantifiseerbare standarde meetbaar is nie moontlike redes waarom kosteberekeninge nie meer intensief in die openbare sektor en veral by munisipaliteite toegepas kan word nie.

Kosteberekeninge en –vergelykings kan egter steeds as 'n interne kontrole-maatreël deur munisipaliteite benut word. Namate daar met die uitvoeringsprogramme gevorder word, kan vasgestel word watter gedeelte van die werksaamhede reeds afgehandel is, hoe die uiteindelijke bedrag wat bestee is om uitvoering aan die geprogrammeerde handeling te gee met die geraamde koste vergelyk, en watter aanpassing gemaak moes word namate daar met die projek gevorder word.

#### **4.2.9 Etiese gedragskodes**

Munisipale raadslede, as demokraties verkose verteenwoordigers van die ingesetenes van 'n bepaalde area, word van verwag om op 'n eerlike en deursigtige wyse op te tree en te alle tye aanspreeklik teenoor die ingesetenes te wees. Daar is 'n aantal wette en prosedures in plek om te verhoed dat munisipale raadslede en amptenare nie betrokke raak by korrupte aktiwiteite of "... not (to) become self-serving" (Accountability and Community Participation, undated).

Ingevolge artikel 41(1)(c) van **Wet 108 van 1996** moet alle owerheidsinstellings doeltreffend en effektief funksioneer wat impliseer dat bepaalde etiese gedragskodes nagekom moet word in die bereiking daarvan (Raga & Taylor 2005:1). Dit dien as 'n waarborg vir die ingesetenes dat munisipale raadslede en amptenare aan die hoogste professionele standaarde sal voldoen en dat hulle verbind is om die ingesetenes na die beste van hul vermoë te dien (Sentrum vir Besigheids- en Professionele Etiek 2004:16).

Hanekom (1984:58) verklaar dat etiek na aanvaarbare of onaanvaarbare en/of regte of verkeerde gedrag verwys. Die gedrag van munisipale raadslede en amptenare word aan bepaalde kriteria gemeet ten einde te bepaal of dit negatief of positief in terme van etiese waardes/beginsels is. Etiese waardes, integriteit en die "rule of law" is noodsaaklike elemente binne 'n demokratiese bestel. Etiek behels nie slegs die bewerkstelling van 'n stel reëls of gedragskodes nie, maar 'n voortdurende bestuursproses wat onderliggend aan owerheidswerksaamhede is (Pretorius 2006:174). 'n Gedragskode is nutteloos as dit nie die waardes reflekteer wat aan professionele amptenare rigting verskaf of as dit nie praktiese vraagstukke binne werksverband aanspreek nie (Sentrum vir Besigheids- en Professionele Etiek 2004:16).

In die Verenigde State van Amerika het die Nolan Komitee die "Sewe beginsels van Openbare Lewe" in werking gestel om as 'n raamwerk vir openbare amptenare in die (etiese) uitvoering van hulle werksaamhede te dien. Hierdie beginsels behels die volgende, te wete:

- **Onselfsugtigheid** (Selflessness): Openbare amptenare moet besluite slegs in terme van openbare belang neem en nie om finansiële- of ander materiële voordele vir hulleself, familie of vriende te verkry nie.
- **Integriteit**: Openbare amptenare moet nie hulleself onder enige finansiële- of ander verpligtinge vir ingesetenes of organisasies plaas

wat hul in die uitvoering van hul amptelike werksaamhede mag beïnvloed nie.

- **Objektiwiteit:** In die uitvoering van owerheidswerksaamhede, insluitende openbare aanstellings, die toekenning van kontrakte of om amptenare vir meriete-toekennings aan te beveel, moet besluite van hierdie aard op grond van meriete geneem word.
- **Verantwoording:** Openbare amptenare moet verantwoording oor hulle besluite en handelingte kan lewer en hulself, indien nodig, aan openbare ondersoek onderwerp.
- **Openheid:** Besluite en handelingte van openbare amptenare moet so ver as moontlik aan die beginsels van deursigtigheid voldoen. Redes vir hul besluite moet verskaf en inligting behoort slegs beperk te word, indien dit in openbare belang is.
- **Eerlikheid:** Openbare amptenare het 'n plig om enige privaat belange wat met openbare pligte verband hou, te verklaar en stappe te onderneem om konflik van belange te voorkom.
- **Leierskap:** Openbare amptenare moet voornoemde beginsels bevorder en nastreef by wyse van leierskap en die stel van voorbeelde (Chapman 2000:230-231).

Voornoemde beginsels is universeel van aard en word in die Republiek van Suid-Afrika as grondslag vir die bevordering van etiese gedrag by munisipaliteite sover moontlik nagestreef. 'n Gedragskode verskaf derhalwe 'n klimaat vir die bevordering van 'n etiese kultuur en bevorder 'n professionele etos onder openbare amptenare op alle owerheidsvlakke. Hierdie kodes is slegs van waarde indien daar maatreëls bestaan om dit af te dwing en bydra dat strafmaatreëls en dissiplinêre stappe teenoor oortreders daarvan, toegepas word (Raga & Taylor 2005:19-20).



'n Munisipale raad sal slegs in staat wees om beheer en verantwoording af te dwing, indien die gedrag van die lede van 'n raad van onberispelikheid en integriteit getuig. Ingevolge die bepalinge van artikel 54 van **Wet 32 van 2000** word voorsiening gemaak vir 'n afdwingbare gedragskode vir raadslede en amptenare van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika. Die LUR vir Plaaslike Regering in Gauteng, me. Mahlangu, het in 2006 in haar gelukwense aan nuwe munisipale raadslede 'n voortreflike boodskap gebring deur te verklaar dat nuwe raadslede "... must be guided by the Code of Conduct" (Go Gauteng: Local Government, 2006).

Die aanwesigheid van 'n afdwingbare etiese gedragskode vir munisipale rade beklemtoon die belangrikheid daarvan dat daar van rade verwag word om hoë etiese standaarde in hulle werkverrigting te handhaaf. Pauw (2002:345) verklaar in hierdie verband dat 'n gedragskode nie alleen daartoe bydra dat amptenare deugsam sal optree nie, maar dat dit tog 'n bydrae lewer om morele gedrag te bevorder. Daar is verskeie gedragskodes wat professionalisme en etiese gedrag in munisipale finansiële bestuur reguleer. Voorbeelde is:

- die Gedragskode van "IMFO" ("Institute of Municipal Finance Officers");
- die Gedragskode vir munisipale raadslede wat ingesluit is in skedule 5 van **Wet 117 van 1998**;
- die Gedragskode vir munisipale amptenare wat ingesluit is in artikel 69 van **Wet 32 van 2000**; en
- die Gedragskode vir munisipale raadslede wat ingesluit is in artikel 54 van **Wet 32 van 2000** en aanvullend is tot die Gedragskode van **Wet 117 van 1998**.

Ingevolge skedule 5 van **Wet 117 van 1998** word byvoorbeeld bepaal dat munisipale raadslede alle vergaderings wat hulle veronderstel is om by te woon, moet bywoon, tensy hulle toestemming het om afwesig te wees. Munisipale raadslede kan ingevolge die voornoemde wet beboet word indien hulle nie raadsvergaderings bywoon nie. Indien hulle van drie of meer

agtereenvolgende vergaderings, sonder behoorlike verskonings afwesig is, kan hul uit hul ampte as raadslede ontslaan word (Accountability and Community Participation, undated).

Munisipale raadslede mag ook nie hulle invloed gebruik om enige voordeel te trek uit munisipale werk of munisipale kontrakte nie. Hulle mag ook nie vra vir enige geskenke, belonings of gunste vir dienste wat hul lewer nie en mag ook nie belonings aanvaar in ruil vir hul invloed in die raad nie. 'n Munisipale raadslid mag geen vertroulike inligting bekend maak nie. Raadslede mag ook nie munisipale eiendom of bates gebruik, neem of enige voordeel daaruit trek nie, tensy hulle deur die raad daartoe gemagtig is. Indien munisipale raadslede nie voldoen aan die bepalings van voorgeskrewe gedragskodes nie, moet 'n ondersoek na sodanige ongerymdhede onderneem word deur die voorsitter van die munisipale raad. Die bevindinge van die ondersoek moet aan die betrokke LUR vir plaaslike regering gerapporteer word. Munisipale raadslede wat aan onetiese gedrag skuldig bevind word, kan gewaarsku, tereggewys, beboet, geskors of uit hulle ampte ontslaan word.

Die Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering in die Republiek van Suid-Afrika het 'n Teen-Korrupsie Strategie vir Plaaslike Regering ("Local Government Anti-Corruption Strategy" - LGACS) van stapel gestuur wat gerig is op die voorkoming, naspeuring en ondersoeking van korrupsie by munisipaliteite (Go Gauteng: Local Government, 2006).

Dit vorm deel van die nasionale regering se teen-korrupsie veldtog wat op plaaslike regeringsvlak geloods word. Met hierdie strategie word die noodsaaklikheid vir die effektiewe implementering van die Gedragskode vir munisipale raadslede en amptenare van munisipaliteite beklemtoon.

In ooreenstemming met regulasie 46(4) en 46(5) van **Wet 56 van 2003: Regulasies vir Munisipale Voorsieningsketteringbestuur**, moet die voorsieningsketteringbestuursbeleid van 'n munisipaliteit opgestel word volgens die Gedragskode vir praktisyns en ander rolspelers in voorsieningsketteringbestuur wat deur die Nasionale Tesourie voorgehou word

(Nasionale Tesourie: Gedragskode vir praktisyns en ander rolspelers in voorsieningskettingbestuur 2005:1) By die aanvaarding van sodanige gedragskode, is dit bindend van aard op alle amptenare en ander rolspelers wat betrokke is by die implementering van die voorsieningskettingbestuursbeleid van munisipaliteite. Die doel van hierdie gedragskode is om wedersydse vertrouwe en respek te bevorder tussen alle rolspelers in voorsieningskettingbestuur asook om 'n omgewing te skep waarbinne munisipale aangeleenthede met integriteit en op 'n redelike en billike grondslag kan plaasvind (Gedragskode vir praktisyns en ander rolspelers in voorsieningskettingbestuur 2005:1). 'n Universele gedragskode vir munisipale raadslede en amptenare blyk derhalwe noodsaaklik te wees om te verseker dat werksaamhede op 'n etiese wyse afgehandel kan word.

**Waardes** soos byvoorbeeld:

- integriteit;
- deursigtigheid;
- verantwoording;
- professionalisme; en

**houdings** soos byvoorbeeld:

- verantwoordelikheid;
- aanpasbaarheid;
- betrokkenheid;
- doeltreffendheid;
- bewustheid van kwaliteit;

**kwaliteite** soos byvoorbeeld:

- kennis;
- kommunikasievaardighede;

- leierseienskappe; en
- onafhanklikheid

word as belangrike kriteria vooropgestel vir die implementering en instandhouding van aanvaarbare, effektiewe en doeltreffende goedere- en dienslewering aan die ingesetenes van munisipaliteite (Raga & Taylor 2005:16-17).

Uit die voornoemde blyk die noodsaaklikheid van afdwingbare gedragskodes vir munisipale raadslede en amptenare van munisipaliteite en dit dien ook as bevestiging van die doelgerigte pogings van die nasionale regering om korrupsie, onetiese gedrag, bedrog en wanbestuur op plaaslike regeringsvlak te probeer bekamp.

### **4.3 SAMEVATTING**

Munisipale finansiële bestuur in die Republiek van Suid-Afrika geskied binne die perke van die bepalings van Parlements- en provinsiale wette, asook munisipale regulasies. Soos die Parlement op nasionale vlak en provinsiale wetgewers op provinsiale vlak die toonaangewende politieke instellings is, is munisipale rade op plaaslike regeringsvlak daardie instansies wat moet toesien dat die funksies wat aan hulle toevertrou is, effektief en doeltreffend behartig word.

Die lede van 'n munisipale raad is die verteenwoordigers van die ingesetenes en met inagneming van die demokratiese grondslae wat geldend is, sou van 'n raad verwag kon word om op 'n deurlopende grondslag verantwoording aan die ingesetenes te doen oor die verloop van die uitvoerende bedrywigheede van 'n munisipale raad. Aan hierdie vername grondslag van openbare bestuur word hoegenaamd nie na wense uitvoering gegee nie. Dit moet nie noodwendig as 'n swakheid van die stelsel beskou word nie, maar eerder die onverskilligheid van die kiesers wat onwillig is om raadslede en amptenare tot verantwoording te roep.

Een van die uitstaande kenmerke van openbare verantwoordings wat uit die aard van die saak ook by munisipaliteite voorkom, is die rekenpligtige funksie. Die vernaamste kenmerk van rekenpligtigheid by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika is dat 'n enkele beampte, te wete 'n munisipale bestuurder, persoonlik vir al die uitgawes van al die departemente/afdelings van 'n munisipaliteit verantwoordelik gehou word. 'n Munisipale bestuurder moet derhalwe gebruik maak van interne kontrolemaatreëls wat hom in staat stel om beheer oor al die werksaamhede van departemente/afdelings van die munisipaliteit te kan uitoefen, sodat hy aan die munisipale raad verantwoording kan doen oor die werksaamhede van al die departemente/afdelings van die raad.

Munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika moes derhalwe interne finansiële kontrolemaatreëls ontwerp en implementeer wat daartoe kan bydra om voortreflike finansiële beheer vir verantwoordingdoening te bewerkstellig. Die toepassing van sodanige kontrolemaatreëls stel 'n munisipale bestuurder as rekenpligtige beampte van 'n raad nie slegs in staat om verantwoording te kan doen aan die raad nie, maar dra ook by om te verseker dat gemeenskapsdoelwitte doeltreffend en effektief nagestreef word.

Interne kontrole is 'n funksie wat hoofsaaklik deur toesighouers uitgeoefen word om byvoorbeeld die produktiwiteit van funksionaries te verhoog. 'n Effektiewe interne kontrolestelsel is derhalwe noodsaaklik om die bates van 'n munisipaliteit te beveilig, betroubaarheid van rekords te verseker, operasionele rekords te verskaf, die nakoming van beleide aan te moedig en om die risiko van bedrog by munisipaliteite aansienlik te verminder. Interne kontrole moet op 'n deurlopende grondslag by munisipaliteite toegepas word om ongerymdhede te kan opspoor sodat tydigte aanpassings en regstellings gedoen kan word.

Interne kontrole by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika behels finansiële kontrole wat deur die leidinggewende funksionaris(se) uitgeoefen word om onder meer die leidinggewende funksionaris(se) in staat te stel om verantwoording aan 'n munisipale raad te doen. Dit impliseer dat interne

kontrole by munisipaliteite 'n interne aangeleentheid is en derhalwe, sover moontlik, deur interne finansiële regulasies en prosedurehandleidings voorgeskryf moet word. Interne kontrolemaatreëls wat by munisipaliteite toegepas moet word, moet gerugsteun word deur instruksies en regulasies uitgevaardig deur die hooffinansiële beampte, finansiële regulasies en prosedurehandleidings, interne ouditering, kosteberekeninge en – vergelykings, verslaggewing, inspeksies en die afdwing van etiese gedragskodes.

Interne kontrole sal inderdaad ook by munisipaliteite verstewig kan word deur die inskerping van pligsbesef, werkywer, integriteit, arbeidsaamheid, selfontwikkeling en 'n groter beroepstrots by die amptenary. Voortreflike beheerresultate sal inderdaad verkry word indien munisipale raadslede en amptenare besiel kan word om selfbeheer en selftug toe te pas.

Die interne kontrolemaatreëls wat by 'n munisipaliteit geïmplementeer word, moet op 'n volgehoue wyse geëvalueer word om te bepaal of dit nog aan die vereistes van effektiwiteit en doeltreffendheid voldoen. Dit is egter noodsaaklik dat voortdurend daarna gestreef sal word om die bestaande interne kontrolemaatreëls by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika effektief en doeltreffend toe te pas en tydigte aanpassings te maak, sodat daar nie eers reageer word nadat 'n krisis ontstaan het nie.

## **HOOFSTUK 5: EKSTERNE FINANSIËLE KONTROLEMAATREËLS VIR BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE**

### **5.1 INLEIDING**

Die omvangryke werksaamhede van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika vereis gekoördineerde optrede wat onontbeerlik is om gesamentlike owerheidsdoelwitte na te streef, asook om omvattende beheer uit te oefen om sodoende openbare verantwoordingdoening te kan bewerkstellig. Derhalwe is dit noodsaaklik dat omvangryke kontrolemaatreëls vir die uitoefening van beheer by munisipaliteite ontwikkel en toegepas moet word om as moontlike waarborg te dien dat munisipale werksaamhede reëlmatig en doelgerig sal verloop.

Interne kontrolemaatreëls wat by munisipaliteite toegepas word, is egter onvoldoende om te verseker dat verantwoordingdoening gekoördineerd sal plaasvind. Derhalwe moes die Parlement byvoorbeeld deur wetgewing maatreëls tref wat daartoe sal bydra dat eksterne beheer oor munisipale bedrywighede afgedwing kan word. Eksterne kontrolemaatreëls is daardie kontrolemaatreëls wat van buite die instelling (munisipaliteit) toegepas word om beheer oor munisipale werksaamhede uit te oefen sodat verantwoording in die openbaar kan plaasvind om die ingesetenes bewus te maak oor pogings van owerhede om gemeenskappe se belange ten alle koste te bevorder.

Verantwoording in die openbare sektor kan op 'n interne en eksterne wyse plaasvind. Eksterne verantwoording word gedoen deur die uitvoeringsprogramme periodiek na te gaan ten einde te bepaal of die goedgekeurde beleid van die wetgewer uitgevoer word.

Kontrolemaatreëls wat byvoorbeeld deur die Parlement, sowel as die Vrystaatse Provinsiale Wetgewer getref word om in die openbaar rekenskap van munisipale werksaamhede te gee, word onderskeidelik in **Wet 56 van 2003** en die **Vrystaatse Provinsiale Skatkiswet Herroepingswet, 2003 (Wet 4 van 2003)** uiteengesit. Eksterne maatreëls om verantwoording te bewerkstellig behels onder meer beheer deur die Nasionale Tesourie, die Openbare Beskermer, die Ouditeur-generaal, die Provinsiale Komitee oor Openbare Rekening (PROKOR), ondersoek wat deur die hoër owerhede (nasionale- en provinsiale owerhede) gedoen kan word en verskeie ander wyses waarop eksterne finansiële kontrole oor munisipale werksaamhede in die Republiek van Suid-Afrika uitgeoefen kan word. In die volgende paragrawe sal hierdie aangeleenthede bespreek word.

## **5.2 KONTROLEMAATREËLS VIR EKSTERNE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE**

Craythorne (2003:44) verklaar dat dit noodsaaklik is dat 'n nasionale regering met 'n nasionale mandaat effektiewe en doeltreffende beheer moet uitoefen oor die aktiwiteite van alle regeringssfere in die Republiek van Suid-Afrika, ten einde te verseker dat die beleid(e) en verkiesingsbeloftes waarvoor hulle verkies is, in die praktyk tot uitvoer gebring sal word. Ingevolge artikel 40(1) van **Wet 108 van 1996** word bepaal dat daar 3 sferes van regering in die Republiek van Suid-Afrika sal funksioneer, te wete nasionale-, provinsiale- en plaaslike sferes. Die Departement van Justisie en Grondwetlike Ontwikkeling verduidelik die betekenis van regeringssferes soos volg: "... the word 'sphere' suggest that the three levels of government have equal status, even though each operates in a different area" (Input to the South African Local Government Summit: 22 - 23 October 2003). Die voornoemde definisie van die woord "sfeer" kan die indruk skep dat plaaslike regering outonome instellings is, maar dit word onmiddellik weerlê deur die woorde "onderling afhanklik en onderling verbind" soos vervat in artikel 40(1) van **Wet 108 van 1996**. Dit impliseer dat munisipale regering nie totaal onafhanklik van ander regeringssferes kan funksioneer nie en binne die raamwerk van nasionale- en/of provinsiale doelwitte funksioneer. Daarom is en sal plaaslike



regering binne die Suid-Afrikaanse staatsbestel te alle tye onderhewig aan 'n vorm van eksterne beheer wees.

Eksterne finansiële kontrole word in die Republiek van Suid-Afrika deur die nasionale- en provinsiale owerhede oor munisipaliteite uitgeoefen, ten einde te verseker dat verantwoording gedoen kan word oor die verkryging, bewaring en besteding van openbare geld. Eksterne kontrole oor 'n bepaalde owerheidsdiens is onvermydelik aangesien 'n wetgewende gesag, soos byvoorbeeld die Parlement verantwoordelik is vir die lewering van goedere en dienste en by wyse van statutêre voorskrifte bepaal hoe die gedelegeerde goedere en dienste gelewer moet word (Bronn 1995:40). Eksterne beheer kan byvoorbeeld uitgeoefen word by wyse van geskrewe verslae wat aan die Parlement voorgelê moet word, soos byvoorbeeld die ouditverslag van die Ouditeur-generaal, goedkeuringsbeheer deur die Nasionale Tesourie oor munisipale finansies of selfs beheer wat deur die Openbare Beskermer by munisipaliteite (kyk p. 193) uitgeoefen kan word.

Eksterne finansiële kontrole word gemanifesteer deur maatreëls wat van buite die munisipaliteit deur die nasionale- en provinsiale owerhede toegepas word om beheer oor munisipale werksaamhede uit te oefen en daardeur openbare verantwoordingdoening in die hand te werk (Burton 1987:38). Die onderskeie eksterne finansiële kontrolemaatreëls wat deur die hoër owerhede oor munisipaliteite uitgeoefen behoort te word, word vervolgens in die volgende paragrawe verklaar.

### **5.2.1 Voorbereiding en goedkeuring van die munisipale begroting**

Dit is vanselfsprekend dat met geen bedrywighede voortgegaan of begin kan word alvorens daar nie sekerheid bestaan of geld vir die finansiering van so 'n projek beskikbaar is nie. Derhalwe is dit noodsaaklik dat daar vroegtydig 'n aanvang geneem word met die stappe om te bepaal waar die nodige geld vir die bepaalde projek verkry sal word. Die gebruikelike is om 'n berekening te maak van die verwagte inkomste van die munisipaliteit asook die omvang te bepaal van die beoogde bedrywighede uitgedruk in geldterme. Aangesien die

vraag na goedere en dienste te alle tye veel groter sal wees as die beskikbare geld, sal dit nodig wees om prioriteite vir al die bedrywighede te bepaal en die prioriteite in prioriteitsorde te lys. Keuses moet dan uitgeoefen word watter goedere en dienste die hoogste prioriteit geniet waarna 'n program (begroting) van die beoogde handeling opgestel word wat by die verwagte inkomste van die munisipaliteit kan inpas. Die inhoud van die begroting behoort dan in 'n belangrike mate die waardeopvatting(s) van die individuele lede van die raad, asook die resultate van navorsing en die opvatting(s) van die amptenare te weerspieël (Kotzé 1985:435).

Voormelde prosesse is 'n beknopte samevatting van al die handeling wat noodsaaklik is om 'n voortreflike begroting vir goedkeuring deur 'n munisipale raad voor te berei. Om al hierdie stappe ordelik en doelgerig te laat verloop, moet daar deur die hoër owerhede stappe gedoen word om kontrole-maatreëls te formuleer en voor te skryf wat as waarborg sal dien dat die voornoemde handeling nie oppervlakkig en lukraak sal plaasvind nie. Daar word byvoorbeeld in artikel 17 van **Wet 56 van 2003** bepaal wat die voorgeskrewe formaat van 'n munisipale begroting moet wees.

Ingevolge artikel 215 van **Wet 108 van 1996** word die noodsaaklikheid van 'n begroting en begrotingsproses in al drie regeringsfere beklemtoon om "... deursigtigheid, verantwoordingspligtigheid en die doeltreffende finansiële bestuur van die ekonomie, skuld en die openbare sektor (te) bevorder."

In nasionale wetgewing sal daar derhalwe vir die volgende aangeleenthede voorsiening gemaak moet word, te wete:

- (a) wat die formaat van nasionale-, provinsiale- en munisipale begrotings moet wees;
- (b) wanneer nasionale- en provinsiale begrotings ter tafel gelê moet word; en
- (c) dat begrotings in elke regeringsfeer die inkomstebronne en die wyse waarop die voorgestelde uitgawes aan nasionale wetgewing sal voldoen, moet aantoon (Artikel 215(2) van **Wet 108 van 1996**).

Volgens Stedry (1968:6) is 'n begroting 'n finansiële plan wat dien as 'n patroon waarvolgens beheer oor toekomstige aktiwiteite uitgevoer moet word. Dit is derhalwe 'n sistematiese plan vir die benutting van mannekrag, materiale en ander hulpbronne.

'n Munisipale begroting is:

- 'n beplanningsdokument waarin 'n munisipaliteit besin oor sy doelwitte en die beraamde koste daarvan;
- 'n besluitnemingsinstrument waarin 'n beperkte bedrag geld toegeken word tussen kompeterende programme wat meer kos as die beskikbare hulpbronne;
- “a value indicator as the programme approved and their comparative costs indicate their level of priorities and therefore the relative importance assigned to the competing claims for funds” (Richardson & Baldwin 1976:290);
- gebaseer op die geïntegreerde ontwikkelingsplan (GOP) van 'n munisipaliteit (Artikel 21(2)(a) van **Wet 56 van 2003**). Munisipaliteite moet 'n medium-termyn finansiële plan hê wat aandui hoe uitgawes oor 'n periode van ongeveer vyf jaar gekoppel word aan die programme wat in die geïntegreerde ontwikkelingsplan geskeduleer en geprioritiseer is; en
- 'n beleidsverklaring wat die rigting aandui wat munisipale owerheidsplanne aanneem en hoe dit bereik gaan word. 'n Begroting is ook 'n inligtingsbron, 'n werkprogram en 'n instrument vir monitering en beheeruitoefening (Botes **et al.** 1992:202).

Reddy (2003:71) verklaar verder dat 'n begroting 'n finansiële opsomming is van die beplande aktiwiteite vir die volgende finansiële jaar en dit verskaf 'n uiteensetting van die uitgawes wat aangegaan moet word om die beplande aktiwiteite uit te voer, sowel as die inkomste en geld wat benodig word om dit te finansier. Die finansiële jaar vir munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika strek vanaf 1 Julie tot 30 Junie van die volgende jaar. Munisipaliteite

word, ingevolge wetgewing, soos byvoorbeeld **Wet 108 van 1996**, verplig om begrotings vir elke finansiële jaar op te stel. 'n Munisipale raad moet die begroting goedkeur voor die aanvang van die nuwe finansiële jaar (artikel 16(1) van **Wet 56 van 2003**). So byvoorbeeld moet die begroting vir die finansiële jaar wat op 1 Julie 2008 'n aanvang neem, goedgekeur wees voor die einde van Junie 2008.

Ingevolge artikel 17(2) van **Wet 56 van 2003** bestaan 'n munisipale begroting uit 'n bedryfs- en 'n kapitaalbegroting. Die bedryfsbegroting maak voorsiening vir bedryfskoste of -uitgawes soos byvoorbeeld:

- die tariewe vir eiendoms- en ander belastings wat gedurende die finansiële jaar sal geld;
- tariewe wat vir dienste sal geld vir die betrokke finansiële jaar;
- salarisse, lone, toelaes (salarisse en voordele wat betaalbaar is aan werknemers);
- algemene uitgawes (byvoorbeeld telefoonkoste, brandstof, olie en huur);
- herstelwerk en instandhouding (herstelwerk aan byvoorbeeld toerusting, asook aan die infrastruktuur);
- kapitale heffings (terugbetaling van finansiële heffings en lenings wat aangegaan is); en
- enige ander inligting soos ingevolge artikel 17 van **Wet 56 van 2003** vereis word.

Bedryfsinkomste is daardie bedrae wat ontvang word vir dienste gelewer vir 'n korttermyn periode, soos byvoorbeeld dienstegelde, boetes, belastings en rente op beleggings. Die kapitaalbegroting maak voorsiening vir items wat 'n ekonomiese leeftyd van meer as een jaar het soos byvoorbeeld ontwikkelingsprioriteite vir die volgende finansiële jaar. Reddy (2003:73) verklaar kapitaaluitgawes as "... any expenditure incurred or incidental to the acquisition or improvement of land, buildings, engineering structures and machinery and equipment. This expenditure normally confers a lasting benefit

and results in the acquisition of, or extends the life of, a fixed asset or long-term work.” Kapitaaluitgawes kan byvoorbeeld die volgende insluit, te wete:

- masjinerie, toerusting, voertuie, rekenaars en kantoortoerusting; en
- geboue, ontspanningsfasiliteite en infrastruktuur.

Craythorne (2003:225) verklaar dat ‘n munisipaliteit nie mag begroot vir ‘n tekort op sy bedryfsrekening aan die einde van ‘n finansiële jaar nie en moet verseker dat die begroting in ooreenstemming met sy geïntegreerde ontwikkelingsplan (GOP) opgestel is. Ingevolge artikel 21(1)(a) van **Wet 56 van 2003** word bepaal dat ‘n burgemeester van ‘n munisipaliteit die proses vir die voorbereiding van die jaarlikse begroting moet koördineer, asook die hersiening van die GOP en begrotingsverwante beleide om te verseker dat die begroting konsekwent en geloofwaardig is.

Die goedkeuring van die munisipale begroting is een van die belangrikste take van ‘n munisipale raad. Die begroting en die implikasies daarvan word geanaliseer in terme van die volgende:

- die visie van ‘n munisipale raad wat die doelwitte van die GOP moet reflekteer deur die toekenning van geld vir die onderskeie departemente/afdelings van die munisipaliteit;
- belastings, dienstegelde en ander tariewe wat gehef gaan word van belastingbetalers om die uitgawes mee te betaal; en
- delegering van gesag aan bepaalde amptenare om uitgawes te kan aangaan soos in die begroting goedgekeur (Reddy 2003:71).

‘n Munisipale bestuurder van ‘n munisipaliteit moet, ingevolge artikel 22(b) van **Wet 56 van 2003**, die goedgekeurde jaarlikse begroting aan die Nasionale Tesourie en die betrokke Provinsiale Tesourie vir doeleindes van beheeruitoefening voorlê. Die betrokke Provinsiale Tesourie moet onder meer ook die volgende aangeleenthede monitor:

- die opstel van die jaarlikse munisipale begroting;
- die maandelikse resultaat van die jaarlikse begroting; en
- die nakoming van die bepalings van **Wet 56 van 2003** deur die onderskeie munisipaliteite (Mededeling: Mnr. G. de Wee: Senior Bestuurder: MFMA, Norme & Standaarde. Vrystaatse Provinsiale Tesourie. Bloemfontein: 17 September 2007).

‘n Munisipale begroting dui derhalwe die uitvoeringsprogramme aan wat in die betrokke finansiële jaar onderneem gaan word waaruit die ingesetenes kan bepaal of daar in ‘n meerdere of mindere mate aan die verkiesingsbeloftes uitvoering gegee gaan word al dan nie (Kendall 1991:146). ‘n Munisipale begroting stel die ingesetenes ook in staat om beheer uit te kan oefen en te bepaal of daar uitvoering gegee word aan hulle behoeftes wat hul geïdentifiseer het. Op dieselfde wyse kan die hoër owerhede (nasionale- en provinsiale owerhede) ook die munisipale begroting as finansiële beheermaatreël benut om openbare verantwoording af te dwing.

Slegs die rekenpligtige beampte (munisipale bestuurder) van ‘n munisipaliteit of die hooffinansiële beampte of enige ander senior beampte van ‘n munisipaliteit wat met die skriftelike magtiging van die rekenpligtige beampte optree, mag geld onttrek uit enige van die munisipaliteit se bankrekenings, of die onttrekking daarvan magtig, en kan dit slegs doen om bestedings te doen wat ingevolge ‘n goedgekeurde begroting bewillig is (Artikel 11 van **Wet 56 van 2003**).

Beheer wat deur die hoër owerhede oor munisipale begrotings uitgeoefen word, verseker dat finansiële aktiwiteite van munisipaliteite op geordende wyse uitgevoer word (Noordman 1994:102). Provinsiale owerhede hoef nie munisipale begrotings goed te keur nie, maar die betrokke premier moet ‘n hoër belastingtarief wat vir die betrokke finansiële jaar gehef sal word, goedkeur (Smith 1992:97). Voornoemde beheer deur die premier namens die provinsiale owerheid oor die goedkeuring van die belastingtariewe van munisipaliteite, is daarop gerig om die ingesetenes te vrywaar en te beskerm

teen buitensporige hoë tariewe (Mededeling: Mnr. G. de Wee: Senior Bestuurder: MFMA, Norme & Standaard. Vrystaatse Provinsiale Tesourie. Bloemfontein: 17 September 2007).

Die voornoemde bevestig dit dat die hoër owerhede eksterne finansiële beheer tydens die voorbereiding en goedkeuring van die munisipale begroting kan uitoefen deur voorskriftelike bepalings wat in wetgewing vervat is.

### **5.2.2 Verpligte boekhouding**

Die vereiste dat van elke handeling in die openbare sektor verantwoording gedoen moet kan word, bring mee dat daar noukeurig van elke geldelike transaksie, hoe gering ook al, rekord gehou moet word. Daarenteen is die invordering, bewaring en besteding van openbare geld van soveel belang dat munisipale rade direkte beheer daarvoor moet uitoefen. Rekenpligtigheid sou derhalwe eerder dui op rekenskapgewing of verantwoordingdoening en boekhouding as die byhou van geskikte rekeningkundige rekords van alle finansiële transaksies (Kotzé 1985:434).

Die hoër owerhede (nasionale- en provinsiale owerhede) verplig munisipaliteite ingevolge wetgewing, om behoorlike rekords te hou van alle finansiële transaksies. Ingevolge artikel 122(3) van **Wet 56 van 2003** word byvoorbeeld bepaal dat elke munisipaliteit finansiële state vir elke finansiële jaar moet voorberei wat in ooreenstemming is met algemeen erkende rekeningkundige praktyke soos bepaal in artikel 91(1)(b) van **Wet 1 van 1999**.

Ingevolge artikel 62(1)(b) van **Wet 56 van 2003** word byvoorbeeld bepaal dat 'n munisipale bestuurder as rekenpligtige beampte van 'n munisipaliteit, verantwoordelik is om toe te sien dat volledige en behoorlike rekords van finansiële transaksies van 'n munisipaliteit gehou word in ooreenstemming met voorgeskrewe norme en standaarde.

Effektiewe munisipale finansiële bestuur is slegs haalbaar indien die rekeningkundige raamwerk by munisipaliteite in plek is. Pauw (2002:184) verklaar in hierdie verband dat die rekeningkundige raamwerk as 'n instrument vir besluitneming kan dien en dat alle transaksies wat 'n munisipaliteit mag aangaan, gereflekteer word. Die rekeningkundige raamwerk wat tans by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika gebruik word, is die algemeen erkende rekeningkundige praktyke (GRAP). Volgens Pauw (2002:185) is GRAP "... a set of standards according to which municipalities practice accounting." Nie-toepassing van hierdie voorgeskrewe raamwerk kan tot 'n chaotiese toestand bydra veral in die finansiële verslaggewingsproses, indien elke munisipaliteit toegelaat word om 'n eie rekeningkundige praktyk en -reëls toe te pas en rekeningkundige teorieë volgens eie werkswyse te interpreteer.

Die Minister van Finansies het aanvanklik GAMAP ("Generally Accepted Municipal Accounting Practice") vir gebruik deur munisipaliteite in terme van die bepaling van artikel 216 van **Wet 108 van 1996** voorgeskryf. Dit verteenwoordig die mees uitgebreide vorm van direkte beheer oor munisipale finansies wat tans in wetgewing in die Republiek van Suid-Afrika vervat word (Pauw 2002:186). GAMAP is onlangs vervang deur GRAP ("Generally Recognised Accounting Practice") en is reeds by die merendeel van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika in gebruik (Mededeling: Mnr. G. de Wee: Senior Bestuurder: MFMA, Norme & Standaard. Vrystaatse Provinsiale Tesourie. Bloemfontein: 17 September 2007).

Uit die voornoemde blyk dit dat effektiewe en doeltreffende beheer deur die hoër owerhede slegs uitgeoefen kan word, indien daar omvattende voorskriftelike bepalinge in wetgewing oor byvoorbeeld rekeningkundige rekords van finansiële transaksies wat bygehou moet word, asook die voorgeskrewe stelsel wat in werking gestel moet word, bestaan.



### 5.2.3 Beheer oor lenings

Ten einde die goedere en dienste te kan lewer wat aan hulle toevertrou is, moet munisipaliteite oor byvoorbeeld bates soos geboue beskik, somtyds grootskaalse konstruksiewerke onderneem (byvoorbeeld met die aanbou van teerpaaië en brûe), en duur toerusting aankoop (byvoorbeeld vir die aanbou en onderhoud van strate en vir die lewering van 'n passasiersbusdiens). Dit is verstaanbaar dat in sodanige gevalle die lopende inkomste van munisipaliteite in die merendeel van die gevalle onvoldoende sal wees om sodanige aankope of werke te finansier. Derhalwe sal lenings aangegaan moet word om byvoorbeeld hierdie bateskeppings te finansier.

Munisipaliteite kan kapitaal verkry of aanvul by wyse van lenings wat hulle kan aangaan. In sommige gevalle word die lenings by die hoër owerhede aangegaan, terwyl in ander gevalle munisipaliteite lenings in die Republiek van Suid-Afrika op die kapitaalmark of selfs in die buiteland kan bekom (Miller 1977:94).

Statutêre beheer oor die aangaan van lenings vir kapitaalvorming op plaaslike regeringsvlak is 'n algemeen aanvaarde praktyk in meeste lande. Die redes waarom die hoër owerhede beheer wil uitoefen oor die aangaan van lenings vir kapitaalvorming, is eerstens hoofsaaklik bedoel om die gemeenskap teen moontlike uitbuiting te beskerm; en tweedens om oormatige kapitaalvorming vir konjunkturredes aan bande te lê (Kotzé 1985:438). Leningsfinansiering is inderwaarheid niks anders as om toekomstige inkomste nou te spandeer nie.

Ingevolge artikel 230(1) van **Wet 108 van 1996** word bepaal dat 'n munisipaliteit lenings mag aangaan vir kapitaaluitgawes of huidige uitgawes in ooreenstemming en met redelike voorwaardes soos in nasionale wetgewing vervat. Derhalwe het die Nasionale Departement van Finansies op 27 Maart 1998 regulasies uitgevaardig wat hierdie voorwaardes en kriteria uiteensit. In terme van regulasie 2(1) van die **Beleidsraamwerk vir die aangaan van**

**Munisipale Lenings en Finansiële Noodtoestande** moet 'n resoluëie van 'n munisipale raad om 'n lening te bekom die volgende spesifiseer, te wete:

- die bedrag van die lening;
- die doel van die lening;
- die afbetalingsvoorwaardes van die lening;
- of 'n afslag of premie van toepassing is op die lening;
- die rentekoers wat die munisipaliteit sal betaal;
- die oorsprong van die lening; en
- enige ander spesiale voorwaardes wat van toepassing mag wees by die lening.

Regulasie 2(3) van die **Beleidsraamwerk vir die aangaan van Munisipale Lenings en Finansiële Noodtoestande** bepaal verder dat 'n munisipaliteit 'n lening mag aangaan slegs met die doel om kapitaaluitgawes waarvoor begroot en wat deur die munisipale raad goedgekeur is, te finansier. Die beleidsdokument, getiteld "**Beleidsraamwerk vir die aangaan van Munisipale Lenings en Finansiële Noodtoestande**" kan beskou word as 'n poging van die nasionale regering om sy huidige beleidsposisie oor die aangaan van lenings deur munisipaliteite duidelik te maak.

Pauw (2002:291) verklaar verder dat 'n munisipale raad nie lenings in 'n buitelandse geldeenheid mag aangaan nie, tensy hulle voorafgoedkeuring van die Minister van Finansies het om dit te mag doen. Hy verklaar verder dat 'n munisipaliteit gedurende 'n finansiële jaar lenings mag aangaan vir oorbruggingsfinansiering wat oortrokke bankrekenings kan insluit, om huidige uitgawes gebaseer op die verwagte ontvangs van inkomste vir daardie bepaalde finansiële jaar, te finansier. Dit mag egter nie hanteer word as deurlopende en onbepaalde wentelkrediet nie.

Uit die voornoemde blyk dit dat leningsbevoegdheids- en leningsfinansiering 'n belangrike komponent van munisipale finansiële bestuur geword het. 'n Hoë standaard van finansiële dissipline en -beheer is derhalwe nodig en

munisipaliteite sal die volgende beginsels in die toekoms nougeset moet toepas, te wete:

- dat die inkomsterekening van 'n munisipaliteit apart gehou moet word van die leningsrekening;
- leningsgeld slegs gebruik moet word vir kapitaaluitgawes, soos byvoorbeeld om 'n infrastruktuur te skep. Bedryfsuitgawes moet nie met geleende geld gefinansier word nie;
- “where possible, borrowed money should be used only for the development of productive assets, in other words, assets generating income to repay the debt” (Gildenhuys 1997:169); en
- bestaande lenings moet nie met die aangaan van nuwe lenings terugbetaal word nie wat impliseer dat die “roll-over”-tegniek van skuldbestuur afgeskaf moet word.

Beheer deur die hoër owerhede dek nie die kontrole oor die algemene negatiewe effek wat lenings op die lopende inkomste van munisipaliteite kan uitoefen nie, soos byvoorbeeld die hoë rentekoerse wat op lenings betaalbaar is. Beheer word op die beraamde leeftyd van elke projek in verhouding tot die termyn van die lening toegespits.

Die invloed van kapitaalvorming deur munisipaliteite op die monetêre- en fiskale beleide van die nasionale regering is 'n aangeleentheid wat deur die Nasionale Departement van Finansies bepaal word. Dit is ook in belang van die publiek dat kapitaalvorming op munisipale vlak beheer moet word. In hierdie verband word beheer oor die volgende aangeleenthede uitgeoefen, te wete:

- wanneer kapitaalgeld bo die voorgeskrewe limiet spandeer word;
- wanneer munisipaliteite geld leen vir doeleindes van kapitaalvorming; en
- wanneer munisipaliteite geld in die buiteland leen.

#### 5.2.4 Beheer oor besteding

Dit is nie algemene praktyk in die Republiek van Suid-Afrika dat hoër owerhede statutêre beperkings plaas op die bestedings van munisipaliteite nie. Daar bestaan ook geen statutêre bepalings dat munisipale begrotings vir goedkeuring aan die hoër owerhede voorgelê moet word nie (Gildenhuys 1997:46). Pauw (2002:293) verklaar in hierdie verband dat die totale vlak van uitgawes van 'n munisipaliteit geaffekteer word deur die bevoegdheid van plaaslike regerings om die nodige inkomste in te samel. Dit is egter slegs wanneer lopende inkomste nie voldoende is om in al die bestedingsbehoefte te voldoen nie, dat voorskrifte en beperkings intree, wanneer lenings byvoorbeeld aangegaan word. Hierdie aangeleentheid is reeds breedvoerig in die vorige rubriek (kyk pp. 158 – 160) verklaar.

'n Belangrike aspek waaroor daar wel deur die hoër owerhede beheer uitgeoefen word, is die aangaan van uitgawes deur munisipaliteite waarvoor daar nie in die jaarlikse begroting voorsiening gemaak is nie. Beperkings deur die hoër owerhede in die voornoemde verband kom eintlik daarop neer dat geen uitgawes toegelaat sal word waarvoor daar nie in die goedgekeurde begroting voorsiening gemaak is nie. Indien bykomende geld vir uitgawes benodig word, moet dit eers deur 'n munisipale raad goedgekeur word. Die voorafgaande impliseer dat 'n munisipale raad sy beramings moet nagaan wanneer dit duidelik word dat 'n bepaalde begrotingspos of subpos oorspandering gaan meebring. Statutêre vereistes in hierdie verband beteken dat 'n munisipale raad ook die oorplasing van enige surplus fondse van een begrotingspos na 'n ander moet goedkeur (Kotzé 1979:176).

Die hoër owerhede is veral besorgd oor die kumulatiewe effek wat oorskrydings op die goedgekeurde begroting in die uiteindelijke finale rekeninge van munisipaliteite mag hê, en of daar 'n tekort aan inkomste vir die finansiering daarvan mag ontstaan. Indien die praktyk om oorskrydings te bekamp nie nougeset nagekom word nie, kan dit nadelige gevolge vir munisipale finansiële bestuur inhou. Indien oorskrydings vryelik toegelaat word, mag dit by munisipaliteite daartoe aanleiding gee dat begrotings minder

akkuraat opgestel word sodat lopende tekorte wat gevolglik mag ontstaan, dan as normale oorskrydings van die begroting beskou word.

Uit die voornoemde blyk dit dat beheer deur die hoër owerhede oor die besteding van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika van kardinale belang is om te verseker dat bestedings tot die finansiële vermoë van munisipaliteite beperk sal word. Voornoemde beheer deur die hoër owerhede is veral daarop gemik om die ingesetenes byvoorbeeld te beskerm teen buitensporige hoë verhogings in munisipale tariewe ten einde vir die tekorte of oorskryding voorsiening te maak.

### **5.2.5 Beheer oor inkomste**

Een van die vernaamste beheermaatreëls van die hoër owerhede is die bepaling in wetgewing oor die belastingbevoegdheid van munisipaliteite. Munisipaliteite word toegelaat om in terme van wetgewing, soos byvoorbeeld die **Wet op Munisipale Eiendomsbelasting, 2004 (Wet 6 van 2004)** belasting te hef, aangesien dit hulle enigste hoofbron van inkomste is. Die belastingbevoegdheid van munisipaliteite word gewoonlik bepaal deur die grondwet van 'n land of ander wetgewing wat die finansiële verhoudinge tussen regeringsfere reël. Eksterne statutêre beheer word as 'n reël uitgeoefen oor:

- die soorte belasting;
- die wyse waarop die belasting gehef word;
- die maksimum belastingtarief;
- hoe die belasting bepaal word; en
- die stappe wat geneem moet word vir die insameling van agterstallige belasting (Gildenhuys 1997:45).

Die belastingbevoegdheid van munisipaliteite word in wetgewing deur die hoër owerhede bepaal. Ingevolge artikel 229 van **Wet 108 van 1996** word bepaal dat:

- (1) 'n Munisipaliteit kan:
- (a) eiendomsbelasting en bobelasting op gelde vir dienste deur of namens die munisipaliteit gelewer, hef, en
  - (b) indien deur nasionale wetgewing daartoe gemagtig, ander belastings, heffings en regte oplê wat gepas is vir plaaslike regering of vir die kategorie plaaslike regering waarin daardie munisipaliteit val, maar geen munisipaliteit mag inkomstebelasting, belasting op toegevoegde waarde, algemene verkoopbelasting of doeaneregte hef nie.

Craythorne (2003:74) verklaar dat plaaslike regering die bevoegdheid het om belastings te hef, verbruikerstariewe, dienstegelde en ander soorte heffings vanaf grondeienaars en verbruikers te verhaal.

Ingevolge **Wet 6 van 2004** word eiendomsbelasting op plaaslike regeringsvlak gereguleer. Hierdie wet bepaal byvoorbeeld ingevolge artikel 8 dat 'n munisipaliteit "... may levy a rate on all or any specific category or categories of property in its municipal area; the rate may differ for different categories of property." Ingevolge artikel 8(1) van **Wet 6 van 2004** word die kategorieë van eiendomme bepaal volgens die:

- nut van die eiendom; of
- status van die eiendom; of
- area waarin die eiendom geleë is.

Munisipaliteite mag ook van verbruikerstariewe, dienstegelde en ander heffings as inkomstebronne gebruik maak. 'n Algemene kontrolemaatreël wat deur provinsiale owerhede toegepas word, is die bepaling dat verhogings in belastingkoerse, wanneer die maksimumkoerse oorskry word, deur die betrokke premier goedgekeur moet word. Provinsiale owerhede hoef nie munisipale begrotings goed te keur nie, maar die premier moet 'n hoër belastingtarief wat vir die betrokke finansiële jaar sal geld, goedkeur (Smith 1992:97). Voornoemde beheer deur die premier namens die provinsiale

owerheid oor die goedkeuring van die belastingtariewe van munisipaliteite, is daarop gerig om die ingesetenes te vrywaar en te beskerm teen buitensporige hoë tariewe.

Ingevolge artikel 96 van **Wet 32 van 2000** word bepaal dat munisipaliteite alle gelde moet insamel wat aan hulle verskuldig is. In hierdie verband moet 'n raad munisipale regulasies uitvaardig ten einde voorsiening te maak vir 'n kredietbeheer- en skuldinvorderingsbeleid. 'n Raad moet ook verseker dat hierdie beleide geïmplementeer en afgedwing word. Ingevolge artikel 64 van **Wet 56 van 2003** word die verantwoordelikhede van 'n munisipale bestuurder, as rekenpligtige beampte van 'n munisipaliteit, met betrekking tot die bestuur en insameling van inkomste, uiteengesit.

Dit is derhalwe duidelik dat die hoër owerhede omvattende beheervoorskrifte kan uitvaardig ten einde beheer uit te oefen oor die inkomste van munisipaliteite en sodoende te verseker dat dit in belang van goedere en dienste vir die ingesetenes aangewend sal word.

### **5.2.6 Beheer oor kontrakte en aankope van voorrade**

Munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika moet voorraad van die een of ander aard aankoop vir die lewering van goedere en dienste wat nodig is om in die menigvuldige daaglikse behoeftes van die ingesetenes te voorsien. Voorsieningskettingbestuur wat die aankoop, opberg en uitreiking van en die beheer oor alle goedere behels, is 'n omvattende proses wat in kompleksiteit toeneem na gelang munisipale bedrywighede vir die lewering van goedere en dienste omvangryk van aard is. Westing & Fine (1966:2) verklaar dat voorsieningskettingbestuur 'n besigheidsfunksie is en daarop gemik is om materiale, voorrade en toerusting wat benodig word vir die voortgesette funksionering van 'n instelling, te bekom.

Onoordeelkundige of ongekoördineerde aankope, slordige opberging, gebrekkige beheer oor uitreiking van voorrade en ondoeltreffende voorsieningskettingbestuurspraktyke kan omvangryke finansiële implikasies

inhou wat nie te alle tye so ooglopend mag blyk te wees nie (Kotzé 1979:176). Cowden (1969:351) verklaar in hierdie verband dat “... (d)eficiencies in annual stocktaking were formally reported and written off, but did not cause as much concern as the theft of cash; fortunately there is today a more widespread realization of the fact that the loss of a screwdriver is the same as the loss of one or more rand in cash.”

Voorsieningsketteringbestuur by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika moet aan die volgende vereistes voldoen, te wete:

- in ooreenstemming wees met die bepalings van **Wet 108 van 1996**;
- dit moet makro-ekonomiese beleide ondersteun;
- dit moet belastingmoraliteite bevorder; en
- arbeidstandaarde bevorder (Reddy 2003:150).

Ingevolge artikel 217 van **Wet 108 van 1996** word bepaal dat:

- (1) wanneer ‘n staatsorgaan in die nasionale-, provinsiale- of plaaslike regeringsfeer, of enige ander instelling in nasionale wetgewing geïdentifiseer, vir goedere of dienste kontrakkeer, moet hy dit doen ooreenkomstig ‘n stelsel wat regverdig, billik, deursigtig, mededingend en kostedoeltreffend is.
- (2) Subartikel (1) belet nie die staatsorgane of instellings in daardie subartikel genoem om ‘n verkrygingsbeleid toe te pas wat voorsiening maak vir:
  - (a) voorkeurkategorieë by die toekenning van kontrakte nie; en
  - (b) die beskerming of vooruitgang van persone, of kategorieë persone, wat deur onbillike diskriminasie benadeel is nie.
- (3) Nasionale wetgewing moet ‘n raamwerk voorskryf waarbinne die beleid genoem in subartikel (2) toegepas kan word.



Voorsieningskettingbestuur het in totaliteit 'n impak op die ekonomie van die land en ingevolge **Wet 108 van 1996** word die noodsaaklikheid vir 'n eenvormige openbare voorsieningskettingbestuurstelsel wat billikheid, gelykheid, deursigtigheid, mededingendheid en koste-effektiwiteit sal verseker, nagestreef. In hierdie verband moet daar verwys word na die **Wet op Voorkeurverkrygingsbeleidsraamwerk, 2000 (Wet 5 van 2000)** wat as 'n raamwerk beskou kan word vir die implementering van die voorsieningskettingbestuursbeleid soos vervat in artikel 217(2) van **Wet 108 van 1996**. "In essence, the policy provides for preference to be given to targeted categories of people, without exclusion of anyone from the opportunity to tender" (Affirmative Procurement Plan 1997:1).

Reddy (2003:166) verklaar dat die doel met regstellende verkryging van voorrade ("affirmative procurement") is om te verseker dat openbare geld op so 'n wyse toegeken word dat alle segmente van die Suid-Afrikaanse bevolking voordeel daaruit sal trek, soos byvoorbeeld werkskepping en kommersiële aktiwiteite. Openbare goedere en dienste word met openbare geld aangekoop en die hoër owerhede behoort vanselfsprekend besorg te wees om eerstens toe te sien dat die artikel wat aangekoop word aan behoorlike spesifikasies beantwoord en tweedens dat die prys wat daarvoor betaal word, billik en redelik is. Met die voornoemde doelwitte voor oë, oefen die hoër owerhede streng beheer uit oor munisipale finansiële aangeleenthede by wyse van voorskriftelike bepalings in wetgewing wat geldend is vir die aangaan van kontrakte en die aanvra van tenders om goedere en dienste te lewer.

Die rede waarom die hoër owerhede besorg is oor die aankoop van voorrade en kontrakte is om te verseker dat munisipaliteite slegs die beste waarde-vir-geld van die belastingbetalersgeld sal verkry. Beheer in hierdie verband is veral gemik op die beskerming van munisipaliteite teen onredelike en onbillike kritiek wanneer kontrakte aan tenderaars toegeken word.

Eksterne statutêre beheer oor kontrakte en aankope is verder noodsaaklik om korrupsie te voorkom en waarde-vir-geld te verseker. Vereistes in hierdie verband kan soos volg saamgevat word, te wete:

- voordat enige kontrakte vir die lewering van goedere en dienste aangegaan kan word, moet tenders aangevra word, indien die kontantprys 'n voorgeskrewe bedrag oorskry;
- om elke moontlike verskaffer 'n billike kans te bied om te tender, daar 'n datum en tyd bepaal moet word vir wanneer die tenders sal sluit, in die publiek oopgemaak sal word en wanneer die tenders toegeken sal word;
- streng toepassing van voorgeskrewe prosedures by die oopmaak van tenders, die rapportering en aanbevelings aan die uitvoerende- of burgemeesterskomitee oor die uitslag daarvan. Hierdie prosedures word in wetgewing, soos byvoorbeeld **Wet 56 van 2003**, en munisipale finansiële regulasies bepaal en van toepassing gemaak;
- die laagste tender te oorweeg en indien die laagste tender nie aanvaar word nie, behoorlike en verklaarbare redes daarvoor gegee word; en
- toesien dat wetgewing wat raadslede verbied om besigheid met hulle munisipaliteit te doen, streng nagevolg word. Indien raadslede enige direkte of selfs indirekte belange in 'n bepaalde tender het, moet hulle eerstens toestemming van die raad verkry om besigheid met die munisipaliteit te doen; en tweedens moet sodanige raadslid hom onttrek by die vergadering waar die bepaalde tender(s) bespreek word (Accountability and Community Participation, undated).

Ingevolge artikel 116 van **Wet 56 van 2003** word byvoorbeeld bepaal dat 'n kontrak of ooreenkoms wat aangegaan is in terme van die voorsieningskettingbestuurstelsel van 'n munisipaliteit op skrif gestel moet word en dat die terme en voorwaardes van die kontrak duidelik uiteengesit word.

Die voornoemde eksterne statutêre kontrolemaatreëls oor kontrakte, tenders en aankope deur munisipaliteite behoort daartoe by te dra om doeltreffende, effektiewe en eerlike finansiële bestuur te verseker wat te alle tye verantwoordbaar sal wees.

### 5.2.7 Beheer oor onroerende eiendom

Enige onroerende eiendom van 'n munisipaliteit het 'n monetêre waarde en is inderdaad die eiendom van die plaaslike gemeenskap wat in trust gehou word deur die munisipale raad. Effektiewe en doeltreffende beheer, bestuur en bewaring van onroerende eiendom is noodsaaklik om die grootste voordeel daarvan aan die gemeenskap te bied. Gildenhuys (1997:48) verklaar dat "... (i)t is therefore not strange to find external statutory provisions for the protection of public property against arbitrary disposal by a local government."

Die besorgdheid van die hoër owerhede oor hierdie aangeleentheid is geleë in die feit dat dit noodsaaklik is om die bates van die gemeenskap te beskerm teen moontlike korrupsie en die willekeurige optredes van munisipale raadslede wat slegs vir kort termyne verkies word. Die bepalings van wetgewing is byvoorbeeld daarop ingestel om te voorkom dat munisipale rade van vaste eiendomme teen swak pryse ontslae kan raak (kyk p.192) (Kotzé **et al.** 1985:440).

Ingevolge artikel 63 van **Wet 56 van 2003** word bepaal dat:

- (1) Die munisipale bestuurder, as rekenpligtige beampte, verantwoordelik is vir die bestuur van:
  - (a) die bates van die munisipaliteit, met inbegrip van die beveiliging en instandhouding van daardie bates; en
  - (b) die laste van die munisipaliteit.

- (2) Die rekenpligtige beampte moet vir doeleindes van subartikel (1) alle redelike stappe doen om te verseker:
- (a) dat die munisipaliteit 'n bestuurs-, rekeningkundige- en inligtingstelsel het wat rekenskap gee van die bates en laste van die munisipaliteit, en dit in stand hou;
  - (b) dat die bates en laste van die munisipaliteit gewaardeer word ooreenkomstig standarde van algemeen erkende rekeningkundige praktyke; en
  - (c) dat die munisipaliteit beskik oor en die instandhouding behartig van 'n stelsel van interne beheer oor bates en laste, met inbegrip van 'n register van bates en laste, soos wat voorgeskryf word.

Die topbestuur van die munisipaliteit moet die munisipale bestuurder bystaan met die batebestuur van die munisipaliteit soos in artikel 77(2) van **Wet 56 van 2003** bepaal word. Elke senior bestuurder van die munisipaliteit en elke beampte van die munisipaliteit wat finansiële bestuursverantwoordelikhede uitoefen moet binne hul onderskeie verantwoordelikhedsgebiede alle redelike stappe onderneem om te verseker dat die bates van die munisipaliteit effektief bestuur, beveilig en in stand gehou word, soos in artikel 78(1)(e) van **Wet 56 van 2003** bepaal word.

'n Vaste bateregister moet derhalwe instand gehou word deur rekord te hou van alle Kategorieë Eiendom, Aanlegte en Toerusting (EAT-items) geklassifiseer onder 'n kategorie van infrastruktuur, gemeenskapseiendom, erfenis- kulturele bates, beleggingseiendom en ander bates. Die volgende besonderhede moet onder meer in die vaste bateregister van 'n munisipaliteit verskyn:

- datum van aanskaffing;
- waar bate geleë is;
- bate identifikaasienommer;

- aankoopprys;
- bron van befondsing;
- herevaluering;
- vervreemding;
- verkoopprijs; en
- waardevermindering

(Weskus distriksmunisipaliteit 2004:9).

Die bates van 'n munisipaliteit is in die merendeel van gevalle in geldwaarde baie meer as die begroting van die munisipaliteit. Talle munisipaliteite beskik glad nie oor 'n bategister of 'n volledige bategister nie (Mededeling: Mnr. A. Oosthuizen: Voorsitter van die Vrystaatse Provinsiale Komitee oor Openbare Rekeninge (PROKOR). Bloemfontein: 18 September 2007).

Die munisipale bestuurder moet jaarliks 'n sertifikaat uitreik wat aandui dat oor alle bates verslag gedoen is en dat dit gekontroleer is teenoor die bategister.

Ingevolge artikel 14 van **Wet 56 van 2003** word voorsiening gemaak vir die verkoop van kapitale bates van munisipaliteite. Die prosedure om vaste eiendom van die hand te sit, is in bykans alle gevalle per openbare veiling of tender (Mededeling: Dr. W.F. Buys: Batebestuurspesialis: Vrystaatse Provinsiale Tesourie. Bloemfontein: 22 Augustus 2007).

Die munisipale raad kan 'n bate afskryf, nadat daar oorweging geskenk is aan 'n verslag van die munisipale bestuurder waarin die volgende aspekte aangedui word, te wete:

- dat die nutstydperk van die bate uitgedien is;
- dat die bate vernietig is;
- dat die bate verouderd is; en
- redes wat aangevoer word en wat aanleiding gegee het tot die omstandighede soos in die voornoemde vermeld, aanvaarbaar is.

Wanneer 'n bate deur omstandighede buite beheer van die munisipale raad beskadig of vernietig is, moet die munisipale bestuurder vasstel of daar derde partye of munisipale amptenare by die aangeleenthede betrokke was en of die munisipaliteit enige reg tot verhaling ten opsigte van sodanige partye of amptenare het.

Alle bates wat vir afskrywing geormerk is, moet per openbare veiling of tender van die hand gesit word, nadat die volgende stappe onderneem is, te wete:

- 'n kennisgewing van die voorneme van die munisipaliteit om die bates van die hand te sit, in die plaaslike koerant verskyn het;
- die munisipaliteit 'n onafhanklike waardeerder aangestel het om 'n minimum verkoopswaarde te bepaal;
- in die geval van 'n openbare veiling of die munisipaliteit 'n onafhanklike afslaer aangestel het om die veiling te behartig; en
- in die geval van 'n tender, die nodige tenderprosedures van die munisipaliteit nagekom is (Mededeling: Dr. W.F. Buys: Batebestuurspesialis: Vrystaatse Provinsiale Tesourie. Bloemfontein: 22 Augustus 2007).

### **5.2.8 Verpligte eksterne ouditering**

Ingevolge artikel 188(1)(b) en (3) van **Wet 108 van 1996** word bepaal dat die Ouditeur-generaal die rekenings, finansiële state en finansiële bestuur van alle munisipaliteite moet ouditeer en daaroor verslag moet doen. Die Ouditeur-generaal moet ouditverslae voorlê aan enige wetgewer wat 'n regstreekse belang in die oudit het, en aan enige ander gesag wat deur nasionale wetgewing voorgeskryf word (Artikel 3 van **Wet 108 van 1996**). Alle verslae moet openbaar gemaak word.

Soortgelyke bepalings word ook ingevolge **Wet 56 van 2003** bepaal. Artikel 181(4) van **Wet 108 van 1996** bepaal ook verder dat geen persoon,

staatsorgaan of selfs die regering op die funksionering van die Ouditeur-generaal inbreuk mag maak nie. Ingevolge artikel 4(1)(d) van die **Wet op Openbare Oudit, 2004 (Wet 25 van 2004)** word die Ouditeur-generaal verplig om alle finansiële state van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika aan 'n audit te onderwerp. **Wet 25 van 2004** het die **Wet op die Ouditeur-generaal, 1995 (Wet 12 van 1995)**, die **Wet op Ouditreëlings, 1992 (Wet 122 van 1992)** en artikels 58, 59, 60 en 61 van die **Wet op Openbare Finansiële Bestuur, 1999 (Wet 1 van 1999)** herroep (Fakie 2005:25). Hoofstuk 2 van **Wet 25 van 2004** bevat voorskriftelike bepalings oor die funksies en bevoegdhede van die Ouditeur-generaal in die Republiek van Suid-Afrika.

Konsepsueel kan die Ouditeur-generaal beskou word as die onafhanklike ouditeur wat vir die Parlement en die ander wetgewende instellings in die Republiek van Suid-Afrika optree deur die uitvoering van owerheidsouditerings en om tydlig oor die resultate aan die wetgewende instellings verslag te doen, sodat rekenpligtigheid daardeur bevorder kan word (Loots 1997:6). Die Ouditeur-generaal dwing verantwoording op die onderskeie staatsdepartemente, provinsiale departemente en munisipaliteite deur middel van ouditering af.

Verskeie soorte audits kan deur die kantoor van die Ouditeur-generaal uitgevoer word, soos onder meer reëlmatigheidsouditering, prestasie-ouditering, rekenaarouditering, forensiese ouditering en volhoubare ontwikkelingsouditering. Bepaalde aangeleenthede kan vir verdere ondersoek aan die kantore van die Openbare Beskermer en die Direkteur: Spesiale Operasies (Skerpioene) vir ondersoek oorhandig word. Indien openbare geld van persone en/of instellings verhaal moet word, maak die Ouditeur-generaal van die Spesiale Ondersoekeenheid (Kobras) se Batebeslagleggingseenheid gebruik (Mededeling: Mnr. B. van Niekerk: Besigheidseenheidsbestuurder: Vrystaat Provinsie. Kantoor van die Ouditeur-generaal. Bloemfontein: 30 Maart 2006).

Gedurende die afgelope 15 jaar is die openbare sektor grootliks gerekenariseer. Die meeste rekeningkundige- en administratiewe stelsels in die openbare sektor is ook reeds gerekenariseer. Om hierdie stelsels te ouditeer het dit noodsaaklik geword om 'n spesialiskomponent in te stel wat op dieselfde beginsels as reëlmatigheids- en prestasieouditering funksioneer, maar wat aan die vereiste rekenaarvaardigheid en kennis voldoen (Oosthuizen 1998:6). Forensiese ouditering is 'n relatief nuwe vorm van ouditering in die openbare sektor. Die doel van forensiese ouditering is om ernstige onreëlmatighede soos diefstal en bedrog in diepte te ondersoek. By forensiese ouditering word daar gepoog om bo alle redelike twyfel te bewys dat ernstige onreëlmatighede soos diefstal en bedrog plaasgevind het en die skuldiges te ontbloot. Reëlmatigheidsouditering sal waarskynlik nie in 'n geregshof kan stand hou nie, maar forensiese ouditering moet so noukeurig en deeglik wees dat dit bo alle twyfel in 'n geregshof getoets kan word. Die verslag wat na afhandeling van 'n forensiese audit saamgestel word moet deur stawende dokumente gerugsteun word. Die verslae en dokumente moet gesertifiseer wees en gereed wees vir gebruik in 'n geregshof (Mededeling: Mnr. A. Oosthuizen: Voorsitter van die Vrystaatse Provinsiale Komitee oor Openbare Rekeninge (PROKOR). Bloemfontein: 18 September 2007).

Owerheidsouditering bestaan hoofsaaklik uit twee dimensies, te wete reëlmatigheidsouditering en prestasie-ouditering. Reëlmatigheidsouditering is die meer tradisionele wyse van ouditering waar daar op rekeningkundige akkuraatheid en die nakoming van wette, regulasies en verwante finansiële reëlmatigheidsaspekte gekonsentreer word (Mededeling: Mnr. B. van Niekerk: Besigheidseenheidsbestuurder: Vrystaat Provinsie. Kantoor van die Ouditeur-generaal. Bloemfontein: 30 Maart 2006). Reëlmatigheidsouditering is hoofsaaklik gefokus op die behoorlik byhou van rekeningboeke, invordering van inkomste, gemagtigde gebruik van hulpbronne wat deur toepaslike bewyse ondersteun word, effektiewe stelsels vir nasiening en kontrole asook die nakoming van wette en regulasies (Pauw 2002:167). Reëlmatigheidsouditering sluit finansiële- en



nakomingsouditering in. Met reëlmatigheidsouditering word op die volgende aspekte gefokus om te bepaal:

- of voorgeskrewe stelsels en metodes in plek is en korrek gebruik word;
- of rekeningkundige teboekstelling van invorderings en bestedings gemaak is en om rekeningkundige foute en onreëlmatighede op te spoor, reg te stel en te voorkom;
- of inkomstes, uitgawes, bates en laste op die korrekte rekeningkundige wyse te boek gestel is en die nodige beheer daarvoor uitgeoefen word;
- of daar enige bedrog of diefstal plaasgevind het;
- of uitgawes aangegaan wel by wyse van 'n begrotingswet van die betrokke wetgewer gemagtig is;
- of betalings met voldoende bewysstukke gestaaf is;
- of alles gedoen was om doeltreffendheid en reëlmatigheid te verseker;
- of daar enige vrugtelose uitgawes was;
- of daar enige oorskryding van toekennings was en of geld vir ander doeleindes as waarvoor dit begroot was, aangewend is;
- of daar enige kwytskeldings was vir gelde wat ingevorder moes word;
- of daar enige ongemagtigde uitgawes aangegaan is; en
- of daar enige ander onreëlmatigheid plaasgevind het waarvan kennis geneem behoort te word (Oosthuizen 1998:4).

Prestasie-ouditering kan beskryf word as 'n onafhanklike proses wat uitgevoer word om die maatreëls wat deur rekenpligtige beamptes ingestel word om te verseker dat die toegekende openbare hulpbronne ekonomies, doeltreffend en effektief benut word, te evalueer en om, waar nodig, daarvoor aan die betrokke wetgewende instelling oor hulle bevindinge verslag te doen. Met prestasie-ouditering word bepaal of fondse doelmatig aangewend is en hoe ekonomies en doeltreffend die departement of instelling bestuur is. Daar is twee begrippe van belang, te wete ekonomiese aanwending en doeltreffende aanwending. Ekonomiese aanwending van hulpbronne verwys na die verkryging en benutting van hulpbronne van die regte gehalte in die regte hoeveelhede op die regte tyd en plek teen die laags moontlike koste.

Doeltreffende aanwending van hulpbronne verwys na die verhouding tussen insette en uitsette en of gestelde doelwitte bereik is (Oosthuizen 1998:4). 'n Prestasie-oudit kan ook beskou word as 'n waarde-vir-geld oudit. Dit moet beklemtoon word dat 'n reëlmatigheidsouditering ten volle bevredigend kan wees, terwyl 'n prestasie-ouditering oor dieselfde aangeleentheid onbevredigend van aard kan wees (Loots 1997:10).

Die verpligte ouditering van munisipale rekeninge is een van die hoekstene van eksterne beheer oor munisipale werksaamhede. Ouditering dra by tot die bevordering van openbare aanspreeklikheid by munisipaliteite, omdat dit 'n onafhanklike assessering, evaluering en verslag oor onwettighede, ongerymdhede, onbehoorlikhede, verkwisting en oneffektiwiteit in uitgawes, verskaf (Thavaraj 1983:951). 'n Eksterne oudit is derhalwe 'n formele, onafhanklike oorsig van die finansiële state, rekords, transaksies en aktiwiteite van 'n instelling wat deur professionele ouditeure onderneem word (Association of Public Accounts Committees 2003:43).

Die doel met 'n eksterne oudit is om die geloofwaardigheid van finansiële state en ander bestuursverslae te bepaal ten einde aanspreeklikheid vir openbare fondse te verseker en om tekortkominge en leemtes in interne kontrolestelsels te identifiseer (Mededeling: Mnr. B. van Niekerk: Besigheidseenheidsbestuurder: Vrystaat Provinsie. Kantoor van die Ouditeur-generaal, Bloemfontein: 30 Maart 2006). "The objective of an audit of financial statements is to enable the auditor to express an opinion on the fair presentation in the financial statements of an institution's financial position on a specific date and the results of its operations and related cash flows for the period ended on that date" (Public Accounts Committee Orientation Workshop: 21 June 2004).

Eksterne oudit is 'n belangrike ondersoek en evaluering van die finansiële aktiwiteite van 'n munisipaliteit en het as doelwit die voorkoming van wanbestuur van openbare fondse. Daar word onder andere van die Ouditeur-generaal verwag om die belange van die belastingbetaler te beskerm en te bepaal in hoe 'n mate 'n munisipaliteit hulle verpligtinge teenoor sy

belastingbetalers nagekom het. 'n Ernstige knelpunt van ouditering as beheermaatreël by munisipaliteite, is dat dit onderneem word nadat die transaksies reeds plaasgevind het (*a posteriori*), terwyl oudit ook op effektiwiteit toegespits behoort te wees (*a priori*), met ander woorde, deurlopend van aard moet wees terwyl die beleid uitgevoer word (Kotzé *et al.* 1985:441).

Die Ouditeur-generaal kan na goeë dunde die aard en omvang van die ouditering wat uitgevoer moet word, bepaal en besonderhede en rekeningstate wat hy nodig mag ag, kan aanvra. Hy mag ook die formaat waarin sowel as die datum waarop sodanige besonderhede, rekeningstate en finansiële state voorgelê moet word, bepaal. Die Ouditeur-generaal moet homself redelikerwys oortuig dat:

- redelike voorsorg deur rekenpligtige beamptes getref is om die behoorlike invordering van geld te beveilig en dat die wette en instruksies wat daarop van toepassing is, behoorlik nagekom word;
- redelike voorsorg in verband met die ontvangs, bewaring, uitreiking en verantwoording van eiendom, geld, seëls, sekuriteite, toerusting, voorrade, trustgeld, trusteiendom en ander bates, nagekom word;
- ontvangste, betalings en ander transaksies ooreenkomstig die toepaslike wette en voorskrifte geskied en met voldoende bewysstukke gestaaf word; en
- voldoende beheermaatreëls getref word om te verseker dat munisipale hulpbronne ekonomies verkry en doeltreffend en effektief aangewend word (Craythorne 2003:241).

Eksterne ouditering verseker dat alle statutêre vereistes nagekom word. Gildenhuis (1997:46) verklaar in hierdie verband dat "... the form of accounts, the financial statements and the statutory audit requirements have been designed primarily for checking the correctness of the accounts and statements and not for evaluating the efficiency and effectiveness of the expenditure."

Derhalwe moet beklemtoon word dat die onafhanklike (**ex post**) eksterne oudits wat deur wetgewing vereis word, finansiële oudits is en nie doeltreffendheids- of waarde-vir-geld oudits is nie. Die doel van 'n finansiële audit is om te verseker dat daar behoorlik verantwoording oor die besteding van openbare fondse gedoen moet word.

Die algemene aanvaarde statutêre vereistes vir 'n eksterne ouditering van rekeninge en finansiële state van plaaslike regering kan soos volg saamgevat word, te wete:

- die rekeninge en finansiële state van munisipaliteite moet deur die Ouditeur-generaal, of ouditeure wat deur hom aangestel is, geouditeer word;
- die munisipale bestuurder moet alle relevante dokumente en inligting soos deur die Ouditeur-generaal benodig word, aan hom beskikbaar stel;
- die Ouditeur-generaal moet, na afhandeling van sy audit, 'n formele auditverslag en auditsertifikaat aan die betrokke munisipale raad uitreik met al die besonderhede soos deur toepaslike wetgewing bepaal;
- die gesertifiseerde finansiële state, tesame met die auditverslag, moet by ontvangs deur die raad openbaar gemaak word; en
- die Ouditeur-generaal beskik oor die bevoegdheid om by enige onreëlmatige uitgawe wat hy identifiseer, aan te beveel dat die betrokke amptenaar wat verantwoordelik is vir sodanige onreëlmatige betaling(s), die geld aan die raad moet terugbetaal (Gildenhuys 1997:47).

Wanneer die Ouditeur-generaal oor rekeninge verslag doen, vestig hy ook die aandag op aangeleenthede soos:

- waar 'n toekenning na sy oordeel oorskry of aangewend is vir 'n ander doeleinde of diens as waarvoor dit bestem was;

- waar die aanwending van hulpbronne vir 'n diens na sy oordeel onekonomies, ondoeltreffend of oneffektief aangewend was of nie tot die beste voordeel van die staat of die betrokke statutêre liggaam gestrek het nie;
- waar die gebruik of bewaring van eiendom, geld, seëls, sekuriteite, toerusting, voorrade, trustgeld, trusteiendom of ander bates plaasgevind het op 'n wyse wat tot nadeel van die staat of die betrokke statutêre liggaam was of kon wees;
- waar ongemagtigde uitgawes tydens die uitoefening van die bevoegdhede of die verrigting van pligte onder sy aandag gekom het, alle ongemagtigde uitgawes wat aldus onder aandag gekom het, sal lys;
- waar interne kontrole- en bestuursmaatreëls na sy oordeel ondoeltreffend of oneffektief was, te identifiseer; en
- enige ander aangeleentheid wat na sy oordeel in openbare belang is, onder die aandag van die Parlement, of die betrokke provinsiale wetgewer, of onder die aandag van 'n munisipale raad na gelang van die omstandighede, te bring (Craythorne 2003:242).

Ingevolge die bepalinge van artikels 20 en 28 van **Wet 25 van 2004** moet die Ouditeur-generaal sy auditverslag aan die voorsitter van die munisipale raad oorhandig en 'n kopie daarvan aan die munisipale bestuurder stuur. By ontvangs van die auditverslag, moet die voorsitter dit aan die munisipale raad nie later as die volgende raadsvergadering nie oorhandig vir bespreking sodat regstellende stappe, so gou moontlik geneem kan word. Die raadsvergadering mag nie agter geslote deure plaasvind nie en die Ouditeur-generaal of sy verteenwoordiger kan, indien nodig, die inhoud van die verslag aan die raad verduidelik. Craythorne (2003:243) verklaar dat: "... within thirty days of the council meeting, the Speaker must submit to the Auditor-General and to the Director-General of the province concerned, a copy of the minutes containing the comments of the council and indicating what steps were or are to be taken in connection with any matter 'revealed' by the report." Indien die Ouditeur-generaal dit in belang van die gemeenskap

ag, kan hy die ouditverslag met kommentaar aan die betrokke provinsiale wetgewer of die Parlement voorlê (Mededeling: Mnr. B. van Niekerk: Besigheidseenheidsbestuurder: Vrystaat Provinsie. Kantoor van die Ouditeur-generaal. Bloemfontein: 30 Maart 2006).

‘n Ouditverslag blyk ‘n nuttige instrument te wees om administratiewe onbevoegdheid en oneerlikheid op te spoor. Die gerapporteerde gevalle van administratiewe onbevoegdheid, ongerymdhede en oneerlikheid wat in die ouditverslag openbaar gemaak word, moet daadwerklik deur ‘n munisipale raad aangespreek word. Die primêre verantwoordelikheid berus derhalwe by ‘n munisipale raad om te verseker dat administratiewe gapings gevul word met meer effektiewe en doeltreffende kontrolemaatreëls en deur die dissiplinerende of afdanking van amptenare wat skuldig bevind word aan ongerymdhede. Dit kan egter gebeur dat ‘n munisipale raad nalaat om die voornoemde knelpunte daadwerklik aan te spreek of dit kan ook gebeur dat hulle met oneerlike amptenare saamwerk. Reddy (2003:15) verklaar by versuim om regstellings te maak “... within a period dermined by the National Treasury, to take adequate steps to rectify any adverse findings of the Auditor-General in a report, the Minister may withhold the transfer of funds from the National Revenue Fund to the municipality.”

Ingevolge artikel 131(1) van **Wet 56 van 2003** word bepaal dat ‘n munisipaliteit enige aangeleentheid wat deur die Ouditeur-generaal in sy ouditverslag opgehaal word, moet aanspreek. Dit is die verantwoordelikheid van die uitvoerende burgemeester om toe te sien dat daar deeglik aan hierdie artikel van die wet uitvoering gegee word. Artikel 131(2) van **Wet 56 van 2003** bepaal verder dat die LUR vir Plaaslike Regering in die bepaalde provinsie:

- alle finansiële state van munisipaliteite in ‘n bepaalde provinsie jaarliks moet ontleed, die ouditverslae van sodanige state en enige reaksie van munisipaliteite op sodanige ouditverslae oorweeg om te bepaal of munisipaliteite enige aangeleenthede wat deur die Ouditeur-generaal in sy ouditverslae opgehaal is, voldoende aangespreek het; en

- indien daar versuim is om die voornoemde aangeleentheid binne 60 dae voldoende aan te spreek, so aan die betrokke provinsiale wetgewer te rapporteer.

Ingevolge artikel 133(2) van **Wet 56 van 2003** word ook voorsiening gemaak dat die Ouditeur-generaal nie later as 31 Oktober van elke jaar die name van munisipaliteite wat nie hulle finansiële state aan die Ouditeur-generaal voorgelê het vir ouditering nie, die Parlement en die betrokke provinsiale wetgewers daarvan moet verwittig. Daar word ook in Hoofstuk 13, Deel 4 van **Wet 56 van 2003** voorsiening gemaak vir die verhaling van verliese of skade en in die finale instansie is daar te alle tye die moontlikheid om 'n hofbevel te verkry om verliese of skade van die betrokke funksionaris te verhaal.

Politieke inmenging in die werksaamhede van die kantoor van die Ouditeur-generaal is ongetwyfeld die ondergang van 'n demokratiese bestel. Die Ouditeur-generaal is nie die buikspreker van ministers en/of hulle instellings nie, maar kan byvoorbeeld as skeidsregter tussen 'n munisipale raad en die betrokke provinsiale owerheid optree. Derhalwe moet die onafhanklikheid van die Ouditeur-generaal gewaarborg en sy integriteit te alle tye beskerm en gewaarborg word om te bepaal of openbare geld wel vir goedgekeurde doeleindes aangewend is (Esterhuyse 1997:22).

### **5.2.9 Ondersoeke deur die hoër owerhede (kontrollerende owerhede)**

Ingevolge artikel 155 (6)(a) van **Wet 108 van 1996** word bepaal dat provinsiale owerhede voorsiening moet maak vir die monitering en ondersteuning van plaaslike regering in die betrokke provinsie. Ingevolge artikel 155(7) van **Wet 108 van 1996** word ook bepaal dat nasionale- en provinsiale regerings moet toesien dat munisipaliteite hulle funksies doeltreffend verrig. Die nasionale- en provinsiale regerings is derhalwe sonder twyfel die kontrollerende- of toesighoudende owerhede oor plaaslike regering en administrasie.

In die meeste gevalle het die hoër owerhede, as kontrolerende owerhede oor plaaslike regering, die gesag om ondersoek te gelas na die finansiële sake van munisipaliteite (Gildenhuis 1997:50). Ingevolge artikel 154(1) van **Wet 108 van 1996** word bepaal dat nasionale- en provinsiale owerhede munisipaliteite moet ondersteun en bystaan eerder as om doelbewus in munisipale sake in te meng. In gevalle waar die finansies van 'n munisipaliteit wanbestuur word, kan die hoër owerhede opdrag gee dat die betrokke munisipaliteit regstellende stappe moet onderneem. Indien die munisipaliteit nalaat om dit te doen, kan die kontrolerende owerheid, te wete die provinsiale owerheid, selfs so ver gaan om sekere raadslede uit hulle ampte te ontslaan, of selfs om die raad te ontbind en dan die munisipaliteit by 'n ander munisipaliteit te inkorporeer (Gildenhuis 1997:50).

Ingevolge Hoofstuk 13 (Deel 2) van **Wet 56 van 2003** word voorsiening gemaak vir provinsiale ingryping in munisipale finansies. Artikel 139(1) van **Wet 56 van 2003** bepaal in hierdie verband dat "... indien 'n munisipaliteit, as gevolg van 'n finansiële krisis, nie in staat is om basiese dienste te kan lewer of nie sy finansiële verpligtinge kan nakom nie, of 'n bekentenis maak dat hy nie in staat is om sy finansiële- of ander verpligtinge te kan nakom nie, die betrokke provinsiale owerheid die volgende stappe moet onderneem, te wete:

- (a) Die Munisipale Finansiële Hersteldiens versoek:
  - (i) om die redes vir die krisis in die finansiële sake van die betrokke munisipaliteit te bepaal;
  - (ii) om die finansiële posisie van die betrokke munisipaliteit te evalueer;
  - (iii) om 'n geskikte herstelplan vir die betrokke munisipaliteit voor te berei; en
  - (iv) om geskikte veranderinge voor te stel vir die begroting en inkomste-invorderingsmaatreëls wat effek aan die herstelplan van die betrokke munisipaliteit sal verleen.



- (b) Met die burgemeester van die munisipaliteit konsulteer ten einde die samewerking van die betrokke munisipaliteit te verkry vir die implementering van die herstelplan, insluitende die goedkeuring van 'n begroting en wetgewende maatreëls wat effek aan die herstelplan sal verleen.

Ingevolge artikel 150 van **Wet 56 van 2003** word selfs voorsiening gemaak vir nasionale ingryping in munisipale finansies, indien nodig. Die hoër owerhede kan ook, in sommige gevalle, 'n kommissie aanstel om ondersoek in te stel na wanbestuur en amptenare wat skuldig bevind word, afdank.

Kommissies van ondersoek kan enige aangeleentheid van openbare belang of van belang vir 'n regering ondersoek. Derhalwe kan kommissies van ondersoek aangestel word om munisipale aangeleenthede te ondersoek, indien:

- 'n oorweldigende angstigheid onder ingesetenes oor 'n bepaalde aangeleentheid bestaan;
- omvangryke gebreke in die uitkomste/resultate van 'n munisipale raad blyk betrokke te wees;
- omstandighede wat tot die ondersoek aanleiding gee, uniek van aard is, met die voorwaarde dat slegs 'n beperkte aantal presedente toegelaat sal word;
- die aangeleentheid nie deur die benutting van byvoorbeeld geregshoue of deur die Openbare Beskermer opgelos kan word nie; en
- 'n aangeleentheid relatief nuut is binne 'n bepaalde area, kompleks of kontroversieël is sodat beleidsbesluite daarvoor geneem kan word (The Department of Internal Affairs, New Zealand 2005).

In die Republiek van Suid-Afrika word kommissies van ondersoek ook benut om soortgelyke aangeleenthede soos hierbo vermeld, te ondersoek. Die Spesiale Ondersoekeenheid is in die Republiek van Suid-Afrika gestig

ingevolge die **Wet op Spesiale Ondersekeenhede en Spesiale Tribunale, 1996 (Wet 74 van 1996)**. Hierdie eenheid was voorheen bekend as die Heath Spesiale Ondersekeenhede. Die hoof van die eenheid, mnr. Willie Hofmeyer, wat vir Regter Willem Heath as voorsitter opgevolg het, is direk aan die President aanspreeklik. Hierdie eenheid het 'n unieke rol te vervul in die bekamping van korrupsie. Die effektiwiteit van hierdie eenheid is geleë in sy bevoegdheid om snel te kan optree, openbare bates deur siviele regsprosedure te verhaal en te litigeer deur die Spesiale Tribunaal (Public Service Commissions Review of South Africa's National Anti-Corruption Agencies: August 2001). Die effektiwiteit en doeltreffendheid van die optrede van hierdie eenheid is verder daarin geleë dat hulle in hul ondersoek slegs op 'n bepaalde aangeleentheid kan fokus en soveel navrae as wat hul nodig ag, rig om die saak tot op die spreekwoordelike been oop te vlek. Hierdie eenheid was byvoorbeeld betrokke op nasionale owerheidsvlak by die ondersoek na die Regering se omstrede wapentransaksie van R30 miljard saam met die Openbare Beskermer, Ouditeur-generaal en die Nasionale Vervolgingsgesag (Die Volksblad: 24 Augustus 2004).

Die Spesiale Ondersekeenhede is 'n onafhanklike statutêre liggaam wat direk aan die President en die Parlement verslag doen. Hierdie eenheid funksioneer op bykans dieselfde wyse as 'n kommissie van ondersoek waar die President sake na hulle verwys deur die uitvaardiging van 'n proklamasie. Hierdie eenheid beskik nie oor die bevoegdheid om persone te arresteer of te vervolg nie, maar werk nou saam met ander wetstoepassers soos byvoorbeeld die Suid-Afrikaanse Polisie diens of die Skerpioene wat hierdie taak moet verrig (Legalbrief Forensic: 8 February 2007).

Die hoof funksie van die Spesiale Ondersekeenhede is om korrupsie en wanbestuur te ondersoek en om dan siviele regstappe te neem om enige vorm van korrupsie en wanbestuur uit te roei. "South Africa's Special Investigating Unit, also known as the Cobras, is working in the shadow of the headline-grabbing Scorpions – but it is proving to be just as effective in clamping down on criminals" (Legalbrief Forensic: 8 February 2007). Gedurende 2006 het hierdie eenheid 'n besparing van meer as R3,6 miljard

vir die belastingbetalers bewerkstellig hoofsaaklik deur die sluiting en voorkoming van verdere onwettige welsynstoelaes en mediese fondseise (Legalbrief Forensic: 8 February 2007). Die eenheid funksioneer op 'n relatief klein begroting van die Nasionale Tesourie van R50 miljoen per jaar. Tans is die eenheid betrokke by ondersoek na bedrog, korrupsie en wanbestuur in die departemente van Maatskaplike Ontwikkeling, Korrektiewe Dienste en Vervoer asook op provinsiale- en munisipale regeringsvlakke in die Oos-Kaap, Gauteng, die Wes-Kaap en KwaZulu-Natal (Legalbrief Forensic: 8 February 2007). Die Batebeslagleggingseenheid wat ook onder leiding van mnr. Hofmeyer funksioneer, is bevoeg om siviele aksies teen beskuldigdes te onderneem ten einde gesteelde- of geld wat verkeerdelik bekom is, te verhaal (Financial Mail: 2 February 2007). Mnr. Hofmeyer is van voorneme om staatsinstellings en veral munisipaliteite te oorreed om meer dikwels van die Spesiale Ondersoekeenheid gebruik te maak om korrupsie te takel in plaas daarvan om die dienste van private ouditfirmas vir hierdie doeleindes te bekom. Die Spesiale Ondersoekeenheid lewer 'n "goeie waarde-vir-geld" diens en kan die werksaamhede vir ongeveer die helfte van die koste van privaat firmas verrig (Financial Mail: 2 February 2007).

Ingevolge artikel 179(1) van **Wet 108 van 1996** word voorsiening gemaak vir die stigting van 'n enkele Nasionale Vervolgingsgesag in die Republiek van Suid-Afrika. Die Nasionale Vervolgingsgesag bestaan uit die Nasionale Vervolgingsdiens, die Direkoraat: Spesiale Operasies, die Getuie-Beskermingsprogram, die Batebeslagleggingseenheid en gespesialiseerde eenhede soos die Eenheid vir Seksuele Misdrywe en Gemeenskapsaangeleenthede, die Gespesialiseerde Handelsmisdadeenheid en die Integriteitbestuurseenheid (South African Government Information: National Prosecuting Authority of South Africa, undated). Vir doeleindes van hierdie geskrif sal daar in hierdie rubriek veral gefokus word op die Direkoraat: Spesiale Operasies (DSO) of te wel die Skerpioene. Die breë wetgewende mandaat van die DSO is verminder na vier misdad-fokusareas ten einde hulle in staat te stel om hul mandaat suksesvol oor die volgende te kan uitvoer, te wete:

- georganiseerde misdaad;
- georganiseerde korrupsie;
- ernstige en komplekse finansiële misdaad; en
- afpersing en geldwassery.

Die verskil tussen die Skerpioene en die Spesiale Ondersoekeenheid (Die Kobras) word deur die Redakteur van “Financial Mail” soos volg verklaar: “... (t)he Scorpions, for instance, are geared to capturing big fish, while the Special Investigating Unit (Cobras) of Mr. Willie Hofmeyer is like a trawler that must try to net the tens of thousands of small fish whose underhanded activities would otherwise never be discovered” (Financial Mail: 2 February 2007). Die Skerpioene kan beskou word as gespesialiseerde agente wat veral op georganiseerde misdaad fokus (Crime Prevention and Integrated Justice Sector: Media briefing, 12 February 2001).

Die Skerpioene word ook toenemend ingespan om korrupsie en bedrog op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika te ondersoek. Die Skerpioene het ook al heelwat sukses behaal met ondersoeke na bedrog by munisipaliteite. Hier kan byvoorbeeld verwys word na die betrokkenheid van die Skerpioene in Junie 2005 toe tenderbedrog van meer as R150 miljoen by die Mangaung plaaslike munisipaliteit in Bloemfontein blootgelê is. Die Redakteur van die Volksblad het op 24 Junie 2005 soos volg hieroor berig: “(D)ie Skerpioene se ondersoek hou verband met bedrog en korrupsie betreffende tenders, waarby glo meer as twintig hooggeplaastes en amptenare in die munisipaliteit, onder andere die burgemeesterspaar, die munisipale bestuurder, die Speaker, die bedryfshoof, asook die politieke raadgewer van die burgemeester betrokke is.”

Senior Superintendent van Jaarsveld (mededeling: Bloemfontein: 27 September 2007) is die hoof van die Handelstak van die Suid-Afrikaanse Polisie in die Vrystaat en hy bevestig dat daar tans verskeie bedrogsake in Vrystaatse munisipaliteite is wat deur hierdie eenheid ondersoek word. Dit hou verband met onder meer tenderbedrog, bedrog met

petrolkaarte, diefstal van openbare geld en gevalle waar munisipaliteite nie aan die vereistes van **Wet 56 van 2003** voldoen nie. Die publiek of werknemers van 'n munisipaliteit kan 'n klag direk by die Handelstak lê of omvangryke korrupsie- en bedrogsake kan ook deur ander eenhede binne die Suid-Afrikaanse Polisiediens na hulle verwys word. Die saak word dan deur lede van die Handelstak ondersoek en daar word teruggerapporteer aan die klaer sowel as aan die betrokke munisipale bestuurder oor hulle bevindinge (Mededeling: Senior Superintendent Buks van Jaarsveld: Suid-Afrikaanse Polisiediens. Hoof van die Handelstak in die Vrystaat. Bloemfontein: 27 September 2007).

Gildenhuys (1997:50) verklaar dat "... this type of external control is the ultimate power reserved for the controlling authority to save a local government from bankruptcy and to ensure that the common property of the community does not become attached." Hierdie bevoegdhede word net in uiterste gevalle gebruik, aangesien daar ander maatreëls bestaan en die Ouditeur-generaal ook alreeds die nodige waarskuwingstekens, indien nodig, sou uitgewys het.

### **5.2.10 Beheer deur die Nasionale Tesourie**

Die Nasionale Tesourie word ingevolge artikel 5 van **Wet 1 van 1999** aangestel. Artikel 216 van **Wet 108 van 1996** maak ook voorsiening vir die instelling van 'n Nasionale Tesourie en om maatreëls voor te skryf ten einde sowel deursigtigheid as beheer oor uitgawes in elke regeringsfeer te verseker deur die instelling van:

- algemeen erkende rekeningkundige praktyke ("generally recognised accounting practice");
- eenvormige uitgaweklassifikasies; en
- eenvormige tesourienorme en –standaarde.

Die Minister van Finansies is die politieke hoof van die Nasionale Tesourie en is vir die doeltreffende en effektiewe bestuur van staatsfinansies aan die Parlement verantwoording verskuldig. Tesourie-instruksies afkomstig vanaf die Nasionale Tesourie, is van deurslaggewende belang vir munisipaliteite en beklemtoon die volgende aangeleenthede, te wete:

- effektiewe interne beheer wat risikobestuur insluit (fokus byvoorbeeld op areas soos bedrog en die hantering daarvan);
- finansiële beplanning;
- deurlopende finansiële bestuur en monitering; en
- verslaggewing en aanspreeklikheid.

In Hoofstuk 2 van **Wet 56 van 2003** word gefokus op die funksies en bevoegdhede van die Nasionale Tesourie met betrekking tot toesighouding oor munisipale finansies. Sommige van hierdie funksies sluit onder meer die volgende in, te wete:

- die bevordering en afdwing van deursigtigheid en effektiewe bestuur van inkomstes en uitgawes, bates en laste van munisipaliteite; en
- die uitvoering van ander funksies soos aan die Nasionale Tesourie in terme van hierdie wet toegeken is.

Ten einde voornoemde funksies te kan verrig, moet die Nasionale Tesourie die volgende stappe onderneem, te wete:

- die monitering van munisipale begrotings om te bepaal of dit in ooreenstemming is met die fiskale beleidsraamwerk en makro-ekonomiese beleid van die nasionale regering;
- monitering van munisipale uitgawes;
- bepaling van eenvormige tesouriestandaarde en -norme vir alle munisipaliteite, insluitende 'n raamwerk vir 'n geskikte stelsel vir die verkryging en voorsiening van goedere en dienste (voorsieningskettingbestuurstelsel);

- verlening van bystand aan munisipaliteite vir die bou van kapasiteit/vermoë vir doeltreffende, effektiewe en deursigtige finansiële bestuur; en
- evaluering van enige stelsel van finansiële bestuur en interne kontrole by munisipaliteite (Reddy 2003:8).

Die Nasionale Tesourie mag bank-, kontantbestuur- en investeringsraamwerke voorskryf waarbinne munisipale rade hulle kontantbestuur- en beleggingsaktiwiteite mag onderneem, om te verseker dat:

- munisipale rade byvoorbeeld nie 'n oorsese- of 'n buitelandse bankrekening mag open nie; en
- investering van enige surplusfondse in ooreenstemming met die voorgeskrewe beleggingsraamwerk onderneem word (Nasionale Tesourie 2006:51).

Munisipale rade moet derhalwe 'n geskikte en effektiewe kontantbestuur- en investeringsbeleid implementeer wat in ooreenstemming is met enige raamwerk wat deur die Nasionale Tesourie voorgeskryf mag word. In hierdie verband kan daar ook verwys word na die Munisipale Beleggingsregulasies van 2005 wat uitgereik is in terme van **Wet 56 van 2003** en wat bepaalde voorskrifte bevat oor die ontwikkeling van 'n investeringsbeleid.

Ingevolge Hoofstuk 14 van **Wet 56 van 2003** word daar op die Tesourie-instruksies, -regulasies en -riglyne gefokus. Die Nasionale Tesourie mag regulasies, riglyne of instruksies uitvaardig wat van toepassing is by munisipaliteite oor die volgende aangeleenthede, te wete:

- enige aangeleentheid wat vir munisipaliteite voorgeskryf word in terme van **Wet 56 van 2003**;
- finansiële bestuur en interne beheer;

- 'n raamwerk vir 'n geskikte stelsel vir die verkryging en voorsiening van goedere en dienste (voorsieningskettingbestuur) wat sal bydra tot billikheid en deursigtigheid, maar ook kompetierend en koste-effektief is;
- 'n raamwerk vir interne kontrole deur die Tesourie;
- die aanstelling en funksionering van ouditkomitees;
- interne ouditeenhede en hulle funksionering;
- 'n kosteraamwerk vir munisipale aktiwiteite;
- die administrasie van **Wet 56 van 2003**; en
- enige ander aangeleentheid wat verband hou met die toepassing van **Wet 56 van 2003**.

Ingevolge artikel 215(2) van **Wet 108 van 1996** het die Nasionale Tesourie 'n mandaat om die formaat van munisipale begrotings voor te skryf, asook die inligting wat by munisipale begrotings en –begrotingsprosesse ingesluit moet word. Die Nasionale Tesourie mag die oorplasing van fondse na 'n munisipaliteit staak. Dit kan egter slegs gebeur met die goedkeuring van die Minister van Finansies "... after serious or persistent breach of the measures introduced by the National Treasury" (Pauw 2002:258). In so 'n geval mag die oorplasing van fondse teruggehou word vir 'n periode van 120 dae.

Uit die voornoemde blyk dit dat die nasionale regering daadwerklike pogings en stappe kan implementeer om beheer deur middel van die Nasionale Tesourie uit te oefen oor finansiële aangeleenthede van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika.

### **5.2.11 Beheer deur die Openbare Beskermer**

Ingevolge **Wet 108 van 1996** is 'n aantal meganismes geskep in die strewende om die Handves van Menseregte vir ingesetenes 'n werklikheid te maak. Die Openbare Beskermer is een van die waardevolle en noodsaaklike meganismes wat in werking gestel is om 'n regverdig en stabiele konstitusionele regering te verseker. Om legitieme regering te bevorder en te



beskerm, is verskillende vorme van toesig en beheer oor die uitvoering van goedgekeurde openbare programme noodsaaklik (Pienaar 2000:3).

Ingevolge artikel 181(1)(a) van **Wet 108 van 1996** word voorsiening gemaak vir die aanstelling van 'n Openbare Beskermer vir die Republiek van Suid-Afrika. Die **Wet op die Openbare Beskermer, 1994 (Wet 23 van 1994)** soos gewysig deur die **Wysigingswet op die Openbare Beskermer, 1998 (Wet 113 van 1998)** bevat ook voorskriftelike bepalings oor die bevoegdhede van die Openbare Beskermer. Die Openbare Beskermer word deur die President, op aanbeveling van die Nasionale Vergadering, vir 'n nie-hernubare periode van sewe jaar aangestel (Artikel 193(4) van **Wet 108 van 1996**). "The Public Protector is subject only to the Constitution and the law and is independent of government and any political party" (Public Protector: Mediareleases, 24 November 2003).

Die Openbare Beskermer kan die bedrywighede van die volgende instansies of persone ondersoek, te wete:

- Openbare instellings op enige regeringsfeer. Dit sluit nasionale- en provinsiale regerings, staatsdepartemente en munisipaliteite in.
- Enige persoon wat 'n openbare funksie verrig. Dit sluit enige persoon wat 'n amptelike taak verrig wat die hele bevolking van die Republiek van Suid-Afrika of 'n deel daarvan affekteer, soos byvoorbeeld staatsamptenare, polisiebeamptes of selfs 'n verkiesingsbeampte, in.
- Openbare korporasies of maatskappye waarby die staat betrokke is, soos byvoorbeeld ESKOM en TELKOM.
- Statutêre rade, soos byvoorbeeld die Raad vir Wetenskaplike en Industriële Navorsing (Public Protector: Frequently asked questions, undated).

Gegewe die demokratiese beginsels van openbare verantwoording, openheid en gelykheid soos in **Wet 108 van 1996** vervat, is dit voor-die-hand-liggend dat die kantoor van die Openbare Beskermer tot stand gebring is om onder meer:

- te verseker dat openbare instellings nie in die uitvoering van hulle werksaamhede hul gesag misbruik nie;
- te waarborg dat openbare amptenare die grondwetlike (demokratiese) beginsels sal nakom; en
- in die openbare sektor 'n sin vir en kultuur van goedere- en dienslewering, verantwoordelikheid, dissipline en eerlikheid tot stand te bring en by te hou (Pienaar 2000:6).

Die Openbare Beskermer beskik oor die gesag om enige gedrag in owerheidsaangeleenthede of in openbare administrasie in enige regeringsfeer, wat vermoed word onbehoorlik van aard te wees of tot enige skade/benadeling kan lei, te ondersoek. Na afloop van die ondersoek moet hy verslag lewer en gepaste regstellende stappe aanbeveel. Ingevolge **Wet 23 van 1994** soos gewysig deur **Wet 113 van 1998** mag die Openbare Beskermer ook wanadministrasie in openbare werksaamhede, onbehoorlike of oneerlike gedrag deur 'n openbare amptenaar en die misbruik/wanaanwending van openbare fondse ondersoek. Die kantoor van die Openbare Beskermer is uitsluitlik gestig met die doel om klagtes vanaf die publiek teen staatsinstellings en amptenare te hanteer en te ondersoek.

Die Openbare Beskermer beskik oor geen gesag om enige aangeleentheid wat met die regsfunksies van die geregshowe verband hou, te ondersoek nie. Hy is ook verplig om jaarliks 'n geskrewe verslag oor sy werksaamhede by die Parlement in te dien.

Die Openbare Beskermer beskik oor die gesag om Provinsiale Verteenwoordigers van die Openbare Beskermer vir elke provinsie aan te stel ten einde die dienste wat deur die Openbare Beskermer gebied word, meer

toeganklik vir die publiek te maak (Mededeling: Me. S. Griesel: Vrystaatse Provinsiale Verteenwoordiger van die Openbare Beskermer: Bloemfontein: 12 November 2007). As voorbeeld kan hier verwys word na die Demokratiese Alliansie (DA) wat die Verteenwoordiger van die Openbare Beskermer in die Vrystaat versoek het om 'n ondersoek te loods by die Dihlabeng munisipaliteit waar bykans R70 000 van belastingbetalersgeld vir 'n begrafnis van 'n munisipale raadslid betaal is. Die DA het die Provinsiale Verteenwoordiger van die Openbare Beskermer en LUR vir Plaaslike Regering en Behuising in die Vrystaat versoek om die geld wat onregmatig ingevolge **Wet 56 van 2003** bestee is, van raadslede wat vir die besteding verantwoordelik was, te verhaal. Die stadsraad het op 'n spesiale raadsvergadering op 25 Mei 2005, R50 0000 vir 'n burgerlike begrafnis vir mnr. Thusi, raadslid van die dorp wat op 20 Mei 2005 in 'n motorbotsing oorlede is, goedgekeur. Oorbesteding van R18 578,44 vir die begrafnis is na indiening van 'n staat deur die familie, ook deur die munisipale raad goedgekeur. Ingevolge wetgewing oor munisipale finansies en die vergoeding van openbare ampsdraers was hierdie uitgawes onwettig (Die Volksblad: 8 Junie 2005).

Uit die voornoemde blyk dit dat die Openbare Beskermer 'n belangrike rol kan speel in die bekamping van bedrog, korrupsie en wanbestuur in staatsinstellings in die Republiek van Suid-Afrika. Omdat hierdie amptenaar onafhanklik van die regering en enige politieke party funksioneer, is dit 'n effektiewe meganisme vir die rapportering en ondersoek van korrupsie in al drie regeringsfere. Ter bevestiging van die voornoemde kan daar in hierdie verband na 'n verdere voorbeeld verwys word. Die Vrystaatse Provinsiale Verteenwoordiger van die Openbare Beskermer het 'n ondersoek geloods na beweringe van korrupsie in verband met die verkoop van 'n eiendom van die Mangaung plaaslike munisipaliteit aan 'n werknemer van dié munisipaliteit. "The investigation followed complaints received regarding the sale, at a substantial discount, of an immovable property of the Mangaung Local Municipality to an employee" (Public Protector: Mediareleases, 24 November 2003). Verskeie aansoeke, insluitende dié van mnr. Silwana, 'n werknemer van die Mangaung plaaslike munisipaliteit, is vir die koop van die

eiendom ontvang. Mnr. Silwana se aansoek het voorkeur geniet in terme van die beginsel van “first come, first served” wat deur die Mangaung plaaslike munisipaliteit toegepas is. Alhoewel die Uitvoerende Direkteur van Finansies van die Mangaung plaaslike munisipaliteit aanbeveel het dat die eiendom op ‘n openbare veiling verkoop moes word, is mnr. Silwana se aansoek steeds vir goedkeuring aanbeveel. ‘n Een derde afslag op die koopprys van die eiendom is ook aan mnr. Silwana toegestaan. Die Vrystaatse Provinsiale Verteenwoordiger van die Openbare Beskermer het hierdie aangeleentheid breedvoerig ondersoek en onder meer aanbeveel dat die uitvoerende burgemeester, in samewerking met die munisipale bestuurder, die verkoopprys van die eiendom weer met mnr. Silwana moes onderhandel ten einde die persepsies van “onbehoorlikheid” wat met die toestaan van die afslag geskep is, reg te stel en daardeur te verseker dat die geloofwaardigheid en integriteit van die Mangaung plaaslike munisipaliteit volhou word (Public Protector: Mediareleases, 24 November 2003).

Uit die voornoemde blyk dit dat hierdie instelling ‘n betekenisvolle bydrae kan lewer in die beskerming van individue teen onetiese en/of onwettige gedrag en besluite van ‘n regering. Sodoende kan die vertroue van ingesetenes in voortrefflike goedere- en dienslewering herstel en gehandhaaf word. Ingesetenes voel dikwels magteloos in die aangesig van ‘n regering wat nie op hulle behoeftes reageer nie; in hierdie opsig is die Openbare Beskermer met gesag beklee om te alle tye na ingesetenes se klagtes te luister en hul klagtes met die nodige erns te bejeën.

#### **5.2.12 Beheer deur die Provinsiale Komitee oor Openbare Rekening (PROKOR)**

Openbare rekeninge komitee(s) word in die Nasionale Vergadering aangestel, bekend as die Staande Komitee oor Openbare Rekening (SKOOR) en by elkeen van die provinsiale wetgewers waar hulle bekend staan as Provinsiale Komitees oor Openbare Rekening (PROKOR). As staande komitees het hulle die verantwoordelikheid om finansiële- en ouditverslae wat deur die

wetgewers, afkomstig vanaf die Ouditeur-gerneeraal, te oorweeg en na ondersoek daarvan, aanbevelings aan die betrokke wetgewer te maak.

Vir doeleindes van hierdie geskrif sal daar gefokus word op die rol van die Provinsiale Komitee oor Openbare Rekening (PROKOR) wat 'n deurslaggewende rol speel in die uitoefening van beheer oor munisipale finansies. Ingevolge artikel 114(2) van **Wet 108 van 1996** word bepaal dat 'n provinsiale wetgewer voorsiening moet maak vir meganismes om te verseker dat alle provinsiale uitvoerende staatsorgane in die provinsie aan hom verantwoording doen en toesig hou oor die bedrywigheide van 'n provinsiale uitvoerende gesag in die provinsie. Openbare rekeninge komitees word derhalwe aangewys deur die onderskeie wetgewers en beskik oor 'n mandaat aan hom toegeken deur die betrokke wetgewer oor openbare geld. Lede van die wetgewer word op 'n proporsionele basis deur die verteenwoordigende politieke partye aangewys om op die komitee oor openbare rekeninge te dien (Mededeling: Mnr. A. Oosthuizen: Voorsitter van die Vrystaatse Provinsiale Komitee oor Openbare Rekening (PROKOR). Bloemfontein: 18 September 2007). Hierdie komitees is verplig om wetgewers by te staan ten einde te verseker dat openbare instellings byvoorbeeld binne hulle begrotings funksioneer en geld volgens die doelwitte wat deur die wetgewers bepaal is, bestee word. Openbare rekeninge komitees kan ook benut word om beheer oor die finansiële bestuur van die uitvoerende gesag uit te oefen.

Ingevolge artikel 116(1) van **Wet 108 van 1996** kan 'n provinsiale wetgewer sy interne reëlings, verrigtinge en prosedures bepaal en beheer en reëls en orders betreffende sy werksaamhede bepaal, met behoorlike inagneming van verteenwoordigende en deelnemende demokrasie, verantwoordingspligtigheid, deursigtigheid en openbare betrokkenheid. Ingevolge artikel 116(2) van **Wet 108 van 1996** word bepaal dat die reëls en orders van 'n provinsiale wetgewer voorsiening moet maak vir die instelling, samestelling, bevoegdhede, funksies, prosedures en duur van sy komitees. So bepaal Reël 193 van die "... **Free State Legislature Standing Rules and**

**Orders** ... that there shall be a portfolio committee designated to be the Provincial Public Accounts Committee.”

Ingevolge artikel 115 van **Wet 108 van 1996** kan ‘n provinsiale wetgewer of enige van sy komitees:

- (a) enige persoon dagvaar om voor hom te verskyn om onder eed of plegtige verklaring getuienis af te lê, of om dokumente voor te lê;
- (b) van enige persoon of provinsiale instelling vereis om aan hom verslag te doen;
- (c) ingevolge provinsiale wetgewing of die reëls en orders enige persoon of instelling verplig om aan ‘n dagvaarding of vereiste te voldoen; en
- (d) van enige belanghebbende persone of instellings petisies, verhoë of voorleggings ontvang.

Provinsiale wetgewers het deesdae ‘n enorme werkslading as gevolg van die grootte, omvang en diversiteit van die owerheidsektor. Dit is derhalwe noodsaaklik vir ‘n wetgewer om komitees te stig en die werksaamhede tussen die verskillende komitees te verdeel. Die Provinsiale Komitee oor Openbare Rekening (PROKOR) is een van hierdie komitees en is onder meer getaak met die hersiening van die finansiële state van munisipaliteite.

Die funksies en bevoegdhede van PROKOR in die Vrystaat word uiteengesit in Reëls 194 en 195 van die “**Vrystaatse Wetgewer: Staande Reëls en Orders.**” Dit sluit onder meer die bevoegdheid in om enige persoon te dagvaar om voor hom te verskyn om onder eed of plegtige verklaring getuienis af te lê, of om dokumente wat die komitee nodig mag ag, aan hulle voor te lê.

PROKOR moet op ‘n onpartydige en apolitiese wyse indringende ondersoekes loods ten opsigte van finansiële administrasie en bydra dat die uitvoerende gesag tot verantwoording vir die besteding van openbare geld geroep kan word en sy rentmeesterskap oor staatsbates om ordelike, ekonomiese en doeltreffende staatsbesteding te verseker. Die onpartydige en apolitiese

funksionering van hierdie komitee word ook geïllustreer deur die feit dat die voorsitterskap van dié komitee in die Vrystaat aan een van die opposisiepartye in die wetgewer toegeken is.

Die hoof funksie van PROKOR is om ondersoek in te stel na die rekeningkundige en finansiële aangeleenthede wat deur die Ouditeur-generaal in sy verslag geopper word. PROKOR kan aanbevelings maak met die doel om openbare fondse meer oordeelkundig te spandeer. Inisiatiewe om finansiële bestuur, strukture en prosesse vir beheeruitoefening in provinsiale- en plaaslike regerings te hervorm, moet deeglik ondersoek word om te verseker dat die nodige aandag gegee word om wetgewende aanspreeklikheid te handhaaf en te bevorder (Vrystaatse Provinsiale Openbare Rekening Komitee 2005:3).

Hierdie komitee en die Ouditeur-generaal moet byvoorbeeld nou saamwerk om maksimum aanspreeklikheid aan die betrokke wetgewer te verseker. “The Auditor-General supports the Committee in their endeavours by detecting the points in question, presenting them with such information concerning them as he has obtained, and leaving the Committee to pursue them further, to consider them and to report on them” (Free State Provincial Public Accounts Committee 2005:4).

Wanneer PROKOR ‘n verslag van die Ouditeur-generaal ontvang oor moontlike fiskale ongerymdhede, moet hulle sodanige aangeleenthede ondersoek. Hierdie komitee(s) beskik oor die gesag om die betrokke partye soos byvoorbeeld ‘n rekenpligtige beampte tot verantwoording te roep om ‘n gerapporteerde ongerymdheid aan die komitee te verduidelik. Nadat die ondersoek afgehandel is, berei hierdie komitee ‘n verslag voor van hulle bevindinge waarin hul aan die wetgewer verslag doen van hul bevindinge en voorstelle maak vir oorweging deur die betrokke wetgewer. Partye wat deur die aangeleentheid geaffekteer word, kry 60 dae om op die bevindinge soos in die verslag vervat, te reageer en die betrokke aangeleentheid aan te spreek.

PROKOR lê na ondersoek van gerapporteerde ongerymdhede hulle besluite/aanbevelings aan die betrokke provinsiale wetgewer voor en indien dit aanvaar word, is hierdie aanbevelings afdwingbaar. Die Tesourie is verantwoordelik vir die monitering van hierdie aanbevelings.

Ten einde hulle oorsig-/toesigrol effektief en doeltreffend te kan uitvoer, moet hierdie komitees poog om hulle verhoudings met spesifiek die Ouditeur-generaal en die Nasionale Tesourie, asook die media op 'n voortreflike wyse te handhaaf en op te knap. Die media speel uiteraard 'n belangrike rol in die uitoefening van openbare verantwoording om te verseker dat die ingesetenes ingelig bly oor die werksaamhede en bevindinge van PROKOR by hulle ondersoeke, aangesien die publiek nie op 'n daaglikse grondslag die verhore kan volg nie. Die media verteenwoordig in hierdie verband hulle belange deur middel van verslaggewing. Hierdie komitees vervul 'n deurslaggewende rol in die bekamping van korrupsie en wanbestuur op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika om openbare verantwoording op munisipale regeringsvlak af te dwing.

### **5.2.13 Beheer deur middel van verklikking (“whistleblowing”)**

In 'n munisipale omgewing verwys verklikking na die proses waardeur munisipale raadslede, amptenare of ander persone ernstige wanpraktyke wat by 'n munisipaliteit mag voorkom, uitwys. Dit kan verseker dat 'n vroeë bespeuring van wanpraktyke plaasvind, sodat ondersoek ingestel en remediërende stappe onderneem kan word voordat daar te veel skade aangerig word (Beaufort-Wes Munisipaliteit: Teen-korrupsiebeleid, ongedateerd).

Voor Februarie 2000 het daar in die Republiek van Suid-Afrika geen wetgewing oor verklikking bestaan nie. Die **Wet op Beskernde Bekendmakings, 2000 (Wet 26 van 2000)** maak tans voorsiening vir prosedures wat deur werknemers in die private- en openbare sektore benut kan word om van benadeling in hulle beroepe (soos byvoorbeeld viktimisasie



of intimidasie) beskerm te word indien hul enige onwettige of korrupte werksaamhede van hul werkgewers of kollegas wil aanmeld.

Onthullers of verklikkers (whistleblowers) speel 'n belangrike rol om instansies en organisasies by te staan met die ontdekking van bedrog (South African Institute of Government Auditors: News releases and communication, 2002).

Verklikking kan ook as 'n wyse van beheeruitoefening beskou word, aangesien dit dui op die openbaarmaking van aangeleenthede in 'n instelling wat 'n individu tot kommer kan stem. 'n Verklikker moet 'n "gewone" getuie wees wat binne 'n instelling of organisasie na vore tree, 'n aangeleentheid/vraagstuk in voortreflike vertroue voorlê en na hulle gewone werksaamhede en/of lewens kan terugkeer. Ongelukkig het verklikkers die negatiewe reputasie van moeilikheidsmakers en dislojale werknemers in 'n instelling verwerf aangesien verwarring oor die betekenis van die begrip "verklikkers" bestaan (Camerer 2001:1).

Verklikking dien as 'n hulpmiddel om individuele verantwoordelikheid en organisatoriese verantwoordiging te bevorder en moet nie in 'n negatiewe lig beskou word nie. **Wet 26 van 2000** is van kardinale belang in die stryd teen korrupsie aangesien dit eerlike werknemers aanmoedig om enige wanpraktyke waarvan hulle kennis dra, aan te meld. Inligting van hierdie aard is dikwels kritiek van aard vir die bevordering van rekenpligtige en responsiewe werksomgewings in beide die privaat- en openbare sektore (Camerer 2001:2).

Die voornoemde beklemtoon die erns van 'n nasionale regering oor sy voorneme om korrupsie te bestry en **Wet 26 van 2000** dien as 'n sprekende bewys van die pogings wat deur die nasionale regering in die Republiek van Suid-Afrika onderneem word om geleenthede te skep vir individue om ongerymdhede op 'n anonieme wyse onder die aandag van die regering te bring.

### 5.3 SAMEVATTING

Regerings wêreldwyd, soos byvoorbeeld in die Republiek van Suid-Afrika, die Verenigde State van Amerika en Australië, is verantwoordelik en beskik oor die bevoegdheid om die lewens en omstandighede van die ingesetenes te orden en daarna te streef om dit te verbeter. Die primêre meganisme om beheer oor die werksaamhede van regerings uit te oefen, is die bewerkstelling van openbare verantwoordingdoening by wyse van verantwoordingspligtigheid deur die wetgewende gesag.

In die Republiek van Suid-Afrika word die verteenwoordigers van die ingesetenes op 'n proporsionele grondslag in die nasionale wetgewende gesag, te wete die Parlement, aangewys. 'n Demokrasie vereis dat die nasionale wetgewende gesag bepaalde rigsgoere moet nastreef sodat in die openbaar oor die werksaamhede van die regering en administrasie van owerheidsinstellings verantwoording gedoen kan word. Dit is veral nodig dat die Parlement met wetgewing reëlings moet tref dat daar deur die uitvoerende instellings in die openbaar van hulle finansiële handelinge verantwoording gedoen kan word.

Munisipaliteite kan egter nie totaal onafhanklik van die ander twee regerings-sfere, te wete, die nasionale- en provinsiale regerings funksioneer nie. Hulle funksioneer derhalwe binne die raamwerk van nasionale- en/of provinsiale doelwitte. Daarom is en sal plaaslike regering binne die Suid-Afrikaanse staatsbestel te alle tye aan 'n vorm van eksterne beheer onderworpe wees.

Eksterne finansiële kontrole word in die Republiek van Suid-Afrika deur die nasionale- en provinsiale owerhede oor munisipaliteite uitgeoefen, ten einde te verseker dat verantwoording gedoen kan word oor die verkryging, bewaring en besteding van openbare geld. Derhalwe is dit gebruikelik dat die hoër owerhede (nasionale- en provinsiale owerhede) in die Republiek van Suid-Afrika met wetgewing eksterne finansiële kontrole oor die werksaamhede van munisipaliteite sal uitoefen. Eksterne finansiële kontrolemaatreëls is

kontrolemaatreëls wat van buite die instelling toegepas word om beheer oor die owerheidsbedrywigheede te verseker en verantwoording in die openbaar te laat geskied sodat die ingesetenes bewus is van die pogings van owerhede om die gemeenskap se belange te bevorder. Eksterne kontrole oor die finansiële handeling van munisipaliteite is in hoofsaak op die reëlmatigheid van finansiële handeling toegespits, in plaas van op die doelmatigheid waarmee besteding plaasgevind het. Daar word derhalwe hoofsaaklik met ouditering en ander eksterne kontrolemaatreëls gelet of die besteding op 'n program, ooreenkomstig die bewilliging wat deur 'n munisipale raad gedoen is, vir daardie program aangewend is. Voornoemde beheer om doelmatigheid vas te stel, kan slegs 'n werklikheid word indien daar 'n stelsel van finansiële bestuur by munisipaliteite ingestel word waar elke finansiële handeling aan streng toetse onderwerp kan word. Eksterne maatreëls om verantwoording te verseker, sluit onder meer beheer deur die Openbare Beskermer, die Nasionale Tesourie, spesiale ondersoekenhede, soos byvoorbeeld die Skerpioene en die Kobras asook die Ouditeur-generaal in.

Daar moet egter daarteen gewaak word dat die beheeraspek nie ten koste van ander belangrike oorwegings oorbeklemtoon word nie. Dit bly egter noodsaaklik dat daar van die hoër owerhede duidelike en omvattende formele kontrolemaatreëls ingestel moet word wat munisipaliteite in staat kan stel om beheer oor hulle finansiële handeling by hulle gewone werksaamhede op 'n deurlopende grondslag te integreer.

Daar moet ook op gewys word dat die beheerfunksie by munisipaliteite nie slegs op die effektiewe besteding van skaars hulpmiddele gefokus is nie, maar ook die reëlmatigheid van besteding sal bevorder. Dit behoort moontlik te wees om effektiwiteit en doeltreffendheid te bevorder indien beheer sover moontlik deurlopend uitgeoefen word op alle finansiële transaksies en nie slegs nadat die uitvoerende handeling reeds plaasgevind het nie om te verseker dat die geld vir goedgekeurde programme aangewend word.

Uit die navorsing wat vir die geskrif onderneem is, blyk dit dat daar verskeie wyses is soos byvoorbeeld deur middel van eksterne ouditering waarop die

hoër owerhede beheer oor die finansies van munisipaliteite kan uitoefen. Sorg moet egter gedra word dat munisipaliteite nie verswelg word deur 'n menigte en oorweldigende detailvoorskrifte wat 'n negatiewe uitwerking op hulle werksaamhede kan uitoefen nie, maar dat hierdie reëlins eerder 'n positiewe bydrae tot effektiewe en doeltreffende plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika sal maak.

## **HOOFSTUK 6: VRAAGSTUKKE BY FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE**

### **6.1 INLEIDING**

Finansiële beheer en verantwoording is beslis een van die belangrikste faktore wat die sukses of mislukking van plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika kan bepaal. Finansiële beheer en verantwoording dien as belangrike boustene vir 'n demokrasie wat op effektiewe en doeltreffende munisipale regering en administrasie aanspraak wil maak. Effektiewe en doeltreffende finansiële bestuur kan munisipale rade in staat stel om hulle munisipaliteite te omskep in dorpe en stede waar ingesetenes 'n beter lewenskwaliteit kan ervaar. Voortreflike finansiële bestuur is inderdaad die sleutel tot voortreflike goedere- en dienslewering aan die ingesetenes.

Daar bestaan geen twyfel dat finansiële bestuur, as 'n plaaslike owerheidsfunksie, omvattend en gekompliseerd van aard is nie. Daar kan met reg aanvaar word dat die bestuur van die finansiële proses oor die potensiaal beskik om velerlei vraagstukke soos byvoorbeeld 'n gebrek aan kundigheid, finansiële wanbestuur, lae rekeningkundige standaarde, onvoldoende finansiële verslaggewing en so meer, op te lewer. Hierdie vraagstukke kan egter bydra tot oneffektiwiteit en ondoeltreffendheid by die uitvoering van munisipale werksaamhede in die Republiek van Suid-Afrika. Indien daar gepoog wil word om die bestuur van munisipale finansies op 'n voortreflike grondslag te plaas, sal die identifisering en verrekening van hierdie vraagstukke deur munisipale raadslede en amptenare van die allergrootste belang wees.

Daar word inderdaad van munisipale raadslede en amptenare verwag om munisipale werksaamhede op 'n voortreflike wyse te administreer, wat impliseer dat vraagstukke by finansiële beheer en verantwoording tot 'n minimum beperk behoort te word, ten einde die doelwitte van 'n munisipale

raad optimaal te kan bereik. Munisipale raadslede en amptenare behoort bedag en ook ingestel te wees op vraagstukke wat die funksionering van munisipaliteite kan kortwiek. Vraagstukke behoort derhalwe doelbewus deur munisipale raadslede en amptenare geïdentifiseer en verreken te word, ten einde voortreflike finansiële bestuur en administrasie vir die optimale bereiking van doelwitte te bewerkstellig.

Die aard en omvang van finansiële beheer en verantwoording, as 'n plaaslike owerheidsfunksie, hou egter verband met die vraagstukke wat by die praktiese uitvoering daarvan ondervind mag word. Dit kom derhalwe daarop neer dat die administrasie wat onderneem moet word om finansiële beheer en verantwoording in die praktyk tot uitvoer te bring, oor die potensiaal beskik om bepaalde vraagstukke na vore te bring.

Die finansiële bestuur en dissipline wat noodsaaklik is vir effektiewe en doeltreffende plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika het skynbaar in so 'n mate agteruitgegaan dat sommige munisipaliteite nie net vir alle praktiese doeleindes insolvent is nie, maar ook moontlik te laat die ernstige implikasies van finansiële wanbestuur en korrupsie sal begryp.

Uit die voornoemde blyk dit dat daar tans ernstige knelpunte binne plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika bestaan. Munisipaliteite sal derhalwe op 'n pro-aktiewe wyse, hierdie knelpunte moet identifiseer en strategiese beplanning moet onderneem om te verseker dat hierdie vraagstukke aangespreek en die oplossing daarvan tot hulle eie voordeel aangewend kan word.

In die volgende paragrawe sal daar gepoog word om enkele van die vernaamste vraagstukke wat tans met finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika ondervind word, te identifiseer en breedvoerig te verklaar. Relevante voorbeelde uit die praktyk sal ook sover moontlik verskaf word. Die doel daarvan is nie om die beleid(e) van die regering te kritiseer nie, maar om vraagstukke/leemtes te identifiseer wat indringende aandag behoort te geniet. Enkele voorstelle vir die

bekamping van hierdie vraagstukke/leemtes sal ook sover moontlik, gedoen word.

## **6.2 HUIDIGE FINANSIËLE STAND VAN SAKE BY MUNISIPALITEITE IN DIE REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA**

“Imagine living where less than half of municipal services are provided – where less than 60% of homes have their own toilet or piped water, or have refuse removed” (Paton 2005:6). Die voornoemde weerspieël tans die situasie van plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika. Van die 284 munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika is:

- 203 munisipaliteite nie in staat om 60% van die inwoners met sanitasie te voorsien nie;
- 155 munisipaliteite nie in staat om inwoners met water in hulle huise of erwe te voorsien nie; en
- 182 munisipaliteite nie in staat om vullis te verwyder van 60% van huishoudings nie (Paton 2005:6).

Die voornoemde illustreer die onvermoë van plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika om selfs die mees basiese behoeftes van die ingesetenes effektief en doeltreffend aan te spreek. Dr. Pieter Mulder, Leier van die Vryheidsfront Plus, bevestig die voornoemde wanneer hy verklaar dat “... Johannesburg in 2005 meer as 850 kragonderbrekings gehad het. Ons sien op TV hoe riool in strate afloop en in die Vaalrivier inloop. As Parlements lid is ek bewus van die aantal foutiewe rekeninge wat deur munisipaliteite uitgestuur word. Ons sien die verval in infrastruktuur. Gate in die pad; stukkende verkeersligte wat die dood van mense veroorsaak; donker straatligte; korrupsie met tenderprosedures en die aanstel van onbevoegde amptenare, omdat hulle familiebande met munisipale raadslede en amptenare het. Die merendeel van munisipaliteite het duur finansiële departemente/afdelings, maar feitlik almal maak gebruik van eksterne konsultante of ouditeursmaatskappye om hulle maandrekeninge en -state

voor te berei” (Dr. Pieter Mulder, Leier van die Vryheidsfront Plus, debat: President Mbeki se staatsrede: 8 Februarie 2006).

Dit blyk dat daar omvangryke vraagstukke in die openbare sektor bestaan wat onverwyld die indringende aandag van al drie regeringsfere vereis. Ongeag die oorsake van hierdie vraagstukke, verhinder dit die effektiewe en doeltreffende uitvoering van goedgekeurde openbare programme en benadeel dit gevolglik die lewenskwaliteit van ingesetenes op verskeie wyses.

Korrupsie is aan die orde van die dag, infrastruktuur is besig om agteruit te gaan, die merendeel van dorpe en stede is onnet en verval, staatsdepartemente is in ‘n warboel, onderwysstandaarde is laag, munisipaliteite word op enkele uitsonderings na ernstig wanbestuur en misdaad teister die ganse samelewing. Meer as R45 miljoen se belastingbetalersgeld het in ‘n boekjaar verlore gegaan weens korrupsie, diefstal en nalatigheid in nasionale- en provinsiale departemente. Die verlamme en afbrekende gevolge van onbeholpe finansiële bestuur en beheer slaan nou soos melaatsheid oral uit (Volksblad: 15 Augustus 2007).

Uit die voornoemde blyk dit dat gebrekkige finansiële beheer, -bestuur en verantwoording beslis van die vernaamste redes kan wees vir verskeie vraagstukke wat in die openbare sektor ondervind word. Die lewensvatbaarheid van plaaslike regering word hoofsaaklik bepaal deur die finansiële hulpbronne wat beskikbaar is om goedere en dienste aan die ingesetenes te kan lewer. Indien daar nie voldoende finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite plaasvind nie, kan dit aanleiding gee tot verskeie vraagstukke soos uit die voornoemde blyk.

Die lys van vraagstukke wat verskeie Suid-Afrikaners tot sinisme en selfs wanhoop dryf, is volgens mnr. F.W. de Klerk, voormalige president van die Republiek van Suid-Afrika, die volgende: Misdaad en geweld; korrupsie; werkloosheid; krisis in munisipaliteite; ‘n oënskynlike verloorstryd teen vigs, malaria en tuberkulose; swak goedere- en dienslewering, stygende getalle



van onwettige immigrante; nuwe vorms van diskriminasie en rassisme waaronder dikwels onbillike regstellende aksie; dalende standaarde en heel moontlik ook 'n oorkonsentrasie van mag in die hande van een party (Toespraak gelewer deur F.W. de Klerk aan die Beeld Forum: 1 Februarie 2000).

Die voornoemde bevestig die bestaan van omvangryke vraagstukke binne die Suid-Afrikaanse openbare sektor. Alhoewel nie al die voornoemde aangeleenthede op plaaslike regeringsvlak ressorteer nie, is daar tog genoeg bewyse dat munisipaliteite nie van die huidige krisissituasie in die land uitgesluit kan word nie.

Die nasionale regering het in 'n amptelike verklaring bevestig dat 136 van die 284 munisipaliteite in die land nie in staat is om basiese dienste waarvoor hulle verantwoordelik is, te kan lewer nie (Five case studies of cronyism, corruption and ineptitude, 2006). Om 'n moontlike ramp af te weer, het die Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering in 2005 aangekondig dat hy in die munisipale aangeleenthede van 136 munisipaliteite gaan ingryp in 'n program genaamd Projek Konsolideer ("Project Consolidate") (Paton 2005:6).

Bykans die helfte van die munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika is tegnies bankrot (Rapport: 6 Augustus 2000). Die verslag van die Ouditeur-generaal vir die finansiële jaar geëindig op 30 Junie 2003 dui aan dat die totale munisipale skuld in die Republiek van Suid-Afrika opgehoop het tot R40 miljard (Verslag van die Ouditeur-generaal vir die finansiële jaar geëindig op 30 Junie 2003). Die kringloop van stygende skuld op plaaslike regeringsvlak is kenmerkend van 'n ongedissiplineerde nasionale regering. Dit is in belang van die nasionale regering om sy strukture op laer vlakke van regering ook in stand te hou (Rapport: 6 Augustus 2000). Ingevolge artikel 154 (1) van **Wet 108 van 1996** moet die nasionale- en provinsiale regerings, deur wetgewende en ander maatreëls, die vermoë van munisipaliteite om hulle eie aangeleenthede te bestuur, hul bevoegdheids uit te oefen en hul funksies te verrig, steun en versterk. Die nasionale- en provinsiale regerings het derhalwe

'n verantwoordelikheid teenoor munisipaliteite om toe te sien dat munisipale werksaamhede effektief en doeltreffend uitgevoer sal word.

Ongeag die oorsake van die huidige krisissituasie by die merendeel van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika, knel dit die effektiewe en doeltreffende uitvoering van goedgekeurde munisipale programme en verlaag dit gevolglik die lewenstandaard van ingesetenes op verskeie wyses. Die noodsaaklikste aspek in die benadering tot die bekamping van finansiële wanbestuur op plaaslike regeringsvlak is die politieke wil van die nasionale- en provinsiale regeringleiers, asook munisipale raadslede om byvoorbeeld korrupsie te beperk en voortreflike regering en deursigtige administrasie te bevorder. Dit skyn of sommige munisipale raadslede eerder hulle eie belang in plaas van die belang van die gemeenskap nastreef en ook nie oor die politieke wil beskik om sake op plaaslike regeringsvlak te beredder nie. President Thabo Mbeki, President van die Republiek van Suid-Afrika, verklaar in hierdie verband dat "... some of the people who are competing to win nomination as our candidate local government councillors are obviously seeking support on the basis that once they are elected to positions of power, they will have access to material resources and the possibility to plunder the people's resources for their own personal benefit" (Mbeki, 2005).

Dorpe en stede in Gauteng, die Wes-Kaap, die Vrystaat, die Oos-Kaap en KwaZulu-Natal is in die swakste finansiële posisie. Hierdie standpunt word bevestig deur OFM Nuus op 31 Januarie 2006: "Die situasie van munisipaliteite in die Vrystaat is kommerwekkend, ten spyte van kundigheid wat in die provinsie beskikbaar is." Die provinsiale Ouditeur-generaal van Gauteng, mnr. Ratha Nayager, bevestig ook die voornoemde wanneer hy verklaar dat "... verskeie Gautengse munisipaliteite is in so 'n benarde finansiële posisie dat dit hulle vermoë om basiese dienste te lewer, bedreig. Hulle vermoë om as openbare instellings te funksioneer kan hoofsaaklik toegeskryf word aan interowerheidstoekennings, oortrokke bankrekenings, benutting van beleggings en lenings vanaf finansiële instellings" (Bernstein, 8 June 2001). Die volgende faktore kan moontlik as die vernaamste oorsake

van die swak finansiële posisie van die meeste munisipaliteite in Gauteng beskou word, te wete:

- verlies aan bestuurskundiges;
- oneffektiewe en ondoeltreffende beheer; en
- ondoeltreffende kredietbeheer- en skuldinvorderingspraktyke (Bernstein, 8 June 2001).

Voortreflike finansiële bestuur behels bepaalde fundamentele aspekte, te wete munisipale finansies wat op 'n voortreflike grondslag gefundeer is, die aanstelling van kundiges, beheer oor die skuldlas van 'n munisipaliteit en doeltreffende beleide oor onder meer belastingtariewe. Voortreflike finansiële bestuur vereis onder meer voldoende beheermaatreëls, stelsels vir die insameling en benutting van finansiële- en bedryfsinligting ter wille van verantwoording en voortreflike strategiese beplanning wat aandui watter hulpbronne benodig word vir die bereiking van medium- en langtermyn doelwitte.

Die toestand in van die munisipaliteite in landelike gebiede beweeg ook alreeds so vinnig agteruit dat aftrekkings van salarisse vir oorbetalings aan pensioenfondse en geld wat wel vir dienste soos elektrisiteit betaal word, gebruik word om salarisse te betaal (Rapport 6 Augustus 2000). Dit is onaanvaarbaar dat een uit elke ses munisipaliteite tegnies bankrot is en een uit elke vier munisipaliteite hulle oortrokke geriewe by banke moet verhoog om kop bo water te kan hou.

Die onvermoë van verskeie munisipaliteite om basiese dienste te lewer, het nou krisisafmetings aangeneem. Daar word na die Emfuleni munisipaliteit (Vanderbijlpark, Sharpeville en Sebokeng) as een van vyf munisipaliteite wat "die mees korrupte, ondoeltreffendste en finansiële mees wanbestuurde" in die land is, verwys (Vrouekeur: 23 Junie 2006). Meer as 'n kwart van die huishoudings het geen toegang tot vars water of beskik oor geen sanitasie nie, terwyl die behuisingsagterstand 65 688 huise beloop. Die ergste geval

van korrupsie was die gunsloon van R1 miljoen wat beamptes van hierdie munisipaliteit in 2004 ontvang het omdat hulle bates van die munisipale raad teen vêr minder as die markprys verkoop het (Vrouekeur: 23 Junie 2006).

Die volgende is enkele voorbeelde van korrupsie wat algemeen by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika voorkom:

- onwettige voorkeurbehandeling tydens die toekenning van tenders;
- manipulasie van die voorsieningsketteringbestuur- of toekenningsproses;
- openbaarmaking van vertroulike inligting;
- verkoop van bates teen minder as die markprys;
- manipulering van die waarde van munisipale bates;
- beïnvloeding tydens die toekenning van openbare fondse; en
- bewys van gunste aan vriende en familielede (Powell 2003:17).

Die voornoemde voorvalle van korrupsie by munisipaliteite skaad ingesetenes se vertroue in 'n demokratiese bestel om voortreflike goedere- en dienslewering te kan bewerkstellig. Die gevolge van korrupsie, wanbestuur en bedrog vir 'n land se ekonomie kan onder meer die volgende insluit, te wete:

- bedreigde ekonomiese groei, sosiale ontwikkeling en 'n verlaagde nasionale moraal;
- belemmering van ekonomiese effektiwiteit en doeltreffendheid;
- verwronge toedeling van openbare hulpbronne met die gevolg dat die kostes van goedere en dienste skerp styg;
- ontmoediging van buitelandse beleggers om in 'n land te belê;
- herkanalisering van skaars hulpbronne na lae-prioriteit owerheidsprogramme wat daartoe lei dat fundamentele behoeftes van die ingesetenes soos byvoorbeeld voedsel, gesondheid en opvoeding, nie voldoende aangespreek kan word nie; en

- 'n verhoogde waarskynlikheid dat ander wandade gepleeg kan word (Camerer 1997:6).

'n Verdere nadelige gevolg van korrupsie is dat dit die afdwing van openbare verantwoording strem en munisipaliteite, sowel as die gemeenskap van skaars hulpbronne ontnem wat nodig is om ekonomiese vooruitgang, gelykheid en 'n beter lewe vir die gemeenskap te verseker, maar dit het ook 'n dieper en meer gewigtige effek. Munisipaliteite wat oor enorme begrotings beskik, maar nie streng finansiële beheer en –discipline toepas nie, word maklike teikens vir diegene met 'n korrupte neiging. “The result is that South Africa’s municipalities have become a haven for those that have no qualms about plundering state resources” (Five case studies of cronyism, corruption and ineptitude, 2006). In die politieke arena ondermyn korrupsie en wanbestuur demokratiese en voortreflike regering, soos byvoorbeeld korrupsie tydens munisipale verkiesings of in wetgewende instellings (munisipale raad) wat tot beperkte openbare verantwoording deur munisipale amptenare en beperkte verteenwoordiging van die ingesetenes in beleidbepaling aanleiding gee. Korrupsie in die regsprekende gesag verhoed byvoorbeeld die effektiewe beoefening van die “rule of law” en korrupsie in munisipale bestuur lei tot die oneffektiewe en ondoeltreffende verskaffing van goedere en dienste aan die ingesetenes (USAID: Democracy & Governance 2003:1).

Uit koerantberigte blyk dit dat wanpraktyke soos onwettige tenderpraktyke, ongemagtigde lenings aan munisipale raadslede en in sommige gevalle, blatante plundery ook by verskeie munisipaliteite aan die orde van die dag is. Sodanige beweringe oor wanbestuur en korrupsie bevestig die feit dat munisipaliteite nie na wense presteer sover dit goedere- en dienslewering betref nie en verskaf 'n begrip van die verpletterende gevolge van korrupsie en wanbestuur vir 'n land.

Dit blyk dat daar hoofsaaklik drie sleutelfaktore geïdentifiseer kan word wat verantwoordelik is vir die voornoemde tendense, te wete:

- omvangryke korrupsie;
- finansiële wanbestuur;
- die aanstelling van senior amptenare hoofsaaklik op grond van politieke verbintenis; en
- oorwegings ten opsigte van gelyke indiensneming (Five case studies of cronyism, corruption and ineptitude, 2006).

Die Redakteur van Rapport (6 Augustus 2000) verklaar dat "... tensy hierdie vraagstukke vinnig en deeglik uit die weg geruim word, wag chaos, want elke individu sal geraak word deur die gevolglike ineenstorting van munisipale dienste in die Republiek van Suid-Afrika." Effektiewe en doeltreffende finansiële beheer en die afdwing van aanspreeklikheid is die onderliggende elemente waarmee korrupsie by munisipaliteite daadwerklik aangespreek kan word. "As long as there is no person and institutional accountability there will be opportunity for corruption" (IDASA Accountability: Frequently asked questions, undated).

Bedrog en korrupsie is soos 'n kanker in 'n gemeenskap en moet met wortel en tak uitgeroei word (Powell 2003:17). Plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika verloor jaarliks miljoene rande as gevolg van bedrog en korrupsie. 'n Voorbeeld om die voormelde standpunt te bevestig is by die Mafikeng Munisipaliteit waar 'n waarnemende direkteur van finansies sy tersiêre kwalifikasies vervals het. Hy het slegs graad 10 behaal, maar het aangedui dat hy oor naskoolse kwalifikasies beskik en het 'n salaris van R400 000 vir 'n tydperk van 20 maande verdien, terwyl dit aansienlik minder moes gewees het (Sowetan: 15 June 2005).

Korrupsie kan beskou word as die verskaffing van direkte of indirekte vergoeding aan 'n persoon vir iets wat hy nie mag doen nie of om iets nie te doen wat hy veronderstel is om te doen. Bedrog is die onwettige en bewustelike verdraaiing van die waarheid, met die doel om ander te mislei. Powell (2003:17) verduidelik dat korrupsie verskil van bedrog "... in that both

parties are knowingly involved, both parties benefit in some way from the agreement and it is seldom detectable in the books as the corrupt payment is an off-book transaction.”

Daar is verskeie soorte korrupsie wat algemeen voorkom by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika, byvoorbeeld:

- omkoperij;
- afpersing;
- verduistering van geld of eiendom;
- nepotisme;
- botsende belange;
- begunstiging; en
- misbruik van vertroulike inligting.

Omkoperij kan gesien word as die aanbied van geld, maar ook goedere en dienste in ruil vir onbillike gunste en gawes. Dit kan die maak van 'n belofte, die aanbied of gee van 'n voordeel wat die handeling(e) of besluit(e) van 'n munisipale raadslid of amptenaar op 'n onbehoorlike wyse affekteer of beïnvloed, behels (Wikipedia, The Free Encyclopedia undated:2). Omkoperij vir die toekenning van tenders is 'n algemene vorm van korrupsie by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika en kan lei tot die voorsiening van goedere en dienste van 'n lae kwaliteit. 'n Voorbeeld van omkoperij op plaaslike regeringsvlak het in Augustus 2004 by die Emfuleni munisipaliteit in Gauteng plaasgevind. Dit het aan die lig gekom dat munisipale raadslede 'n gunsloon van R1 miljoen van 'n sakeman ontvang het vir die verkoop van grond wat aan die munisipale raad behoort het. 'n Verdere voorbeeld van omkoperij kom by tenders vir lae-koste behuising voor waar tenders toegeken word aan ontwikkelaars wat dikwels nie oor die vereiste kennis en vaardighede beskik om die huise te kan bou nie. “This is done under the auspices of black empowerment but, at the end of the day these houses are below standard and eventually became uninhabitable” (Hollands, 1999).

In die verslag van die provinsiale Ouditeur-generaal van KwaZulu Natal vir 2002 is nog 'n skokkende voorbeeld van omkoperij geïdentifiseer. Die munisipale bestuurder van die Groter Kokstad plaaslike munisipaliteit het winsgewende kontrakte ter waarde van R2 811 375 aan 'n vriend wat 'n "Black Economic Empowerment (BEE) front company" het, toegeken. Die munisipale bestuurder het tendervereistes omseil deur 'n ontwikkelingskontrak te verdeel in eenhede van minder as R70 000. In ruil daarvoor, het die munisipale bestuurder omkoopbedrae ter waarde van R652 314 ontvang (Five case studies of cronyism, corruption and ineptitude, 2006).

Afpersing is om 'n persoon, sy reputasie of eiendom te bedreig of leed aan te doen ten einde onbillike geld, dade, dienste of ander goedere en dienste van daardie persoon te bekom. 'n Voorbeeld van afpersing kan byvoorbeeld wees waar 'n gesondheidsinspekteur dreig om 'n restaurant te sluit op grond van versinde oortredings van gesondheidsregulasies, tensy die eienaar van die restaurant die gesondheidsinspekteur van gereelde gratis etes voorsien. Navorsingsbevindinge bevestig wel die bestaan van afpersing op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika. Alhoewel dit redelik laag in die rangorde verskyn, vergeleke met die ander soorte bedrog deur buitelanders, regverdig die erns van hierdie misdaad tog indringende aandag en strategieë om op hierdie aspek te fokus (South African Institute of Government Auditors: News releases and communication, 2002).

Verduistering is die onwettige neem of toe-eiening van geld of eiendom deur persone aan wie die gesag en beheer van sodanige geld of eiendom toevertrou is. "In political terms this is called graft which is when a political office-bearer unlawfully uses public funds for personal purposes" (Wikipedia, The Free Encyclopedia undated:2). Dit is byvoorbeeld wanneer 'n munisipale voertuig vir privaat besigheid gebruik word. 'n Verdere voorbeeld is die volgende: 'n Forensiese oudit wat by die Groter Kokstad munisipaliteit in KwaZulu-Natal onderneem is, het aan die lig gebring dat meer as R170 000 deur huidige raadslede aan die raad geskuld word. Onwettige lenings ter waarde van R617 000 is gemaak aan raadslede sonder enige sekuriteit en



sonder enige onderneming dat die skuld terugbetaal sal word nie (Five case studies of cronyism, corruption and ineptitude, 2006).

Nepotisme kom ter sprake wanneer 'n munisipale raadslid of amptenaar dit bewerkstellig dat sy familieledede aangestel word in poste by die betrokke munisipaliteit of dat kontrakte vir goedere- en dienslewering aan hulle toegeken word (Wikipedia, The Free Encyclopedia undated:3). Nepotisme lei dikwels daartoe dat sommige politieke ampsbekleërs voorregte en gesagsposisies uitsluitlik reserveer vir hulle familieledede en vriende, ongeag hul kwalifikasies en vermoëns. Hier word verwys na die aanstel van onbevoegde amptenare bloot omdat hulle familiebande met munisipale raadslede of amptenare het. 'n Voorbeeld van nepotisme is ook geïdentifiseer by die Emfuleni munisipaliteit in Gauteng waar dit aan die lig gekom het dat die Hooffinansiële Direkteur sy vrou, sy twee seuns en sy dogter in sy departement aangestel het (Five case studies of cronyism, corruption and ineptitude, 2006).

Botsende belange impliseer dat 'n munisipale raadslid of amptenaar, wat 'n belang by 'n saak het of wat in 'n verhouding staan met 'n ander persoon of besigheid wat 'n belang in 'n saak het, ten opsigte van sodanige saak handel of versuim om te handel (Beaufort-Wes Munisipaliteit: Teen-korrupsiebeleid, ongedateerd). 'n Voorbeeld van botsende belange is byvoorbeeld wanneer 'n munisipale amptenaar tenders vir 'n kontrak oorweeg en dit dan toeken aan 'n maatskappy waarvan sy eggenote 'n direkteur is.

Begunstiging behels die voorsiening van goedere of dienste volgens die munisipale raadslid of amptenaar se persoonlike affiliasies, soos byvoorbeeld etniese- of godsdienstige oorwegings. 'n Voorbeeld van begunstiging is byvoorbeeld waar 'n streeksbestuurder in 'n provinsie verseker dat tenders vir die verskaffing van voedsel slegs aan persone van sy etniese groep toegeken word (Wikipedia, The Free Encyclopedia undated:3).

Misbruik van vertroulike inligting behels die gebruik van vertroulike inligting en kennis waaroor 'n munisipale raadslid of amptenaar uit hoofde van sy amp

beskik met die doel om 'n ander persoon 'n onbillike voordeel te laat toekom of sodat hy die voordeel kan ontvang. 'n Voorbeeld in hierdie verband is waar 'n munisipale amptenaar uit hoofde van sy amp oor kennis beskik van byvoorbeeld woonbuurte wat hersoneer gaan word as besigheidsgebiede en dan die inligting aan vriende en familie bekend maak, sodat hulle die eiendomme kan koop en later weer teen 'n aansienlike wins kan verkoop (Beaufort-Wes Munisipaliteit: Teen-korrupsiebeleid, ongedateerd).

Dit blyk dat korrupsie 'n geestesingesteldheid is en dat dit makliker en aanvaarbaarder word om te beoefen indien skuldiges nie geïdentifiseer en gestraf word nie. Uiteindelik bepaal die morele gewete van elke Suid-Afrikaner of hy hom tot korrupsie sal wend en of hy verantwoordelikheid vir sy dade sal aanvaar al dan nie (Fourie 1999:23). Volgens 'n voormalige Staatspresident, mnr. F.W. de Klerk, is daar 'n afstomping ten opsigte van basiese waardes wat gevaar inhou vir die wesenskarakter van 'n samelewing. Politici en amptenare raak betrokke by korrupsie, met die verskoning dat die samelewing tog in elk geval korrup is (Toespraak gelewer deur F.W. de Klerk aan die Beeld Forum: 1 Februarie 2000).

Ten einde die voormelde vraagstukke wat met finansiële beheer en verantwoording op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika gepaard gaan, daadwerklik aan te spreek, sal 'n meer holistiese benadering nodig wees. Hierdie benadering sal onder meer die volgende moet insluit: opleidingsprogramme, die daarstelling van behoorlike finansiële stelsels, die aanstelling van finansiële kundiges, die bevordering van gemeenskapsdeelname in munisipale finansies en die afdwinging van finansiële dissipline deur die hoër owerhede. Hiervoor sal die hulp van veral die nasionale regering benodig word – al druis dit in teen die beginsel van die afwenteling van magte en funksies tot die laagste vlak (Rapport: 6 Augustus 2000). Die finansiële posisie van verskeie munisipaliteite is egter tans so swak dat hulle vermoë om die nodige drastiese stappe te doen, beperk is. Daar is al meer pogings van die nasionale regering om nouer by munisipaliteite betrokke te raak. Die gevaar van te veel sentralisering bestaan

wel, maar die enigste oplossing vir die huidige munisipale krisis mag wel 'n mate van ingryping deur die hoër owerhede, en veral die nasionale regering wees. Volgens die Redakteur van Rapport (6 Augustus 2000) sal voornoemde nie met 'n fluweelhandskoen aan gedoen kan word nie. Dit illustreer die dringendheid van die situasie.

### **6.3 VRAAGSTUKKE BY FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE**

Soos reeds blyk uit die voornoemde, is daar verskeie vraagstukke wat met finansiële beheer en verantwoording in die Republiek van Suid-Afrika ondervind word. Derhalwe sal daar gepoog word om hierdie vraagstukke in die volgende rubrieke te identifiseer en te verklaar. Elke vraagstuk sal afsonderlik bespreek en geëvalueer word, maar daar kan ook uiteraard 'n mate van oorvleueling en wedersydse beïnvloeding wees.

#### **6.3.1 Gebrek aan kundigheid in plaaslike regering**

Die openbare sektor in die Republiek van Suid-Afrika het sedert 1994, verskeie veranderinge en vernuwings ondergaan. Dit word trouens algemeen aanvaar dat hy nog steeds midde-in 'n voortstuwende stroom van verandering vasgevang is. Munisipaliteite het ook, en is inderdaad nog steeds besig om verskeie veranderinge te ondergaan. Hierdie veranderinge het gepaard gegaan met verskeie fases van herstrukturering en transformasie, in soverre dit munisipale raadslede en amptenare aangaan en dit het 'n dinamiese nuwe benadering tot ontwikkeling vereis. "The development obligations of local municipalities, particularly those concerning the delivery of services and infrastructure in a sustainable manner, despite of financial problems, necessitate new political thinking and approaches" (Botha 2001:17). Ongelukkig is daar in die proses van herstrukturering en verandering, ook kundigheid ingeboet.

Die gebrek aan kundigheid in plaaslike regering word op drie verskillende vlakke geopenbaar. Eerstens was daar 'n "uittog" van kundige amptenare wat of vrywillig of onder direkte of indirekte druk skeidingspakkette aanvaar het, òf bloot net bedank het. Hierdie proses is aangehelp deur die feit dat die pensioenfondsvoordele as 'n enkelbedrag-gratifikasiefondsvoordeel ontvang kon word. Dit is veral die leiers, die entrepreneurs en die mense met dryfkrag wat op 'n verskeidenheid ander terreine geleenthede gesien het, wat die impak van die "uittog" soveel groter gemaak het (Zybrands 1998:3).

Tweedens is daar begin met 'n program van regstellende optrede binne die Suid-Afrikaanse openbare sektor. Ofskoon so 'n program nie slegs gewens is nie, maar ook noodsaaklik is gegewe die geskiedenis van historiese diskriminerende praktyke, het die gebrek aan behoorlike beleid, en die behoorlike toepassing daarvan, tot impulsiewe en politieke aanstellings gelei. Hierdie aanstellings het dikwels ook met nepotisme verband gehou. Die absurditeit van sommige van hierdie aanstellings het ongelukkig die toneel in so 'n mate oorheers dat daar nie erkenning gegee word aan die aanstellings wat wel 'n nuwe dimensie en dinamika aan plaaslike regering verleen het nie. Die onbekwame en onervare twintigjarige wat as munisipale bestuurder aangestel word, haal die voorblad, maar die jong gegradueerde wat byvoorbeeld 'n bykans foutlose eerste notule skryf, geniet skaars binne sy eie munisipaliteit die nodige erkenning (Zybrands 1998:3). Daar is derhalwe 'n bestuurskrisis in sommige areas binne die openbare sektor. Dit blyk skynbaar of daar te veel ervaring en spesialis-kundigheid ingeboet is in die proses van regstellende aksie in die Republiek van Suid-Afrika. Die noodsaaklikheid van regstellende aksie word nie hier bevraagteken nie, maar daar sal moet gelet word op die katastrofale gevolge van oorhaastige en ongebalanseerde optredes in hierdie verband (Toespraak gelewer deur mnr. F.W. de Klerk aan die Beeld Forum: 1 Februarie 2000).

Totdat munisipaliteite 'n sinvolle en realistiese regstellende optrede-beleid aanvaar en met toegewydheid toepas – wat ook deur 'n mentorskapstelsel en voortgesette indiensopleiding gerugsteun word – sal die dilemma van 'n ondoeltreffende uitvoerende gesag bly voortbestaan. 'n Moontlike oplossing

in die verband kan wees, die vestiging van 'n kultuur van ware nie-rassigheid deur die hersiening van tersaaklike wetgewing, met die oog op die plasing van 'n redelike tydsbeperking op alle dwingende regstellende maatreëls, by verstryking waarvan die klem sal verskuif na gelyke behandeling van alle Suid-Afrikaners, ongeag ras of kleur (Toespraak gelewer deur mnr. F.W. de Klerk aan die Beeld Forum: 1 Februarie 2000). Selfs die Ouditeur-generaal het al by verskeie geleenthede sy kommer uitgespreek oor die gebrek aan kundigheid en administratiewe vermoë om op 'n effektiewe en doeltreffende wyse goedere en dienste te kan lewer. Die Ouditeur-generaal het onlangs bevind dat slegs 8% van openbare amptenare as “highly skilled” kwalifiseer, terwyl 90% as “low or semi-skilled” beskou kan word (Benjamin: undated). Die aanstelling van kundiges op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika sal 'n besliste invloed uitoefen op die bevordering van openbare verantwoording, omdat munisipale amptenare dan spesifiek vir hulle loopbane/beroepe geskool is in aangeleenthede soos byvoorbeeld rekenpligtheid en openbare verantwoording.

'n Derde knelpunt is die getal munisipale raadslede wat oor geen vorige ervaring van plaaslike regering beskik nie. Dit geld vir alle bevolkingsgroepe. Die posisie is vererger deurdat die enkele kundige munisipale raadslede uit die vorige bedeling, al die ander onkundiges op sleeptou geneem het òf geïsoleer is as synde “dinosourusse uit 'n vorige tydperk” (Zybrands 1998:4). Die talle hofsake wat al sedert 1993 plaasgevind het, is 'n aanduiding van òf onkundigheid òf domastrantheid oor die wetlike raamwerk waarbinne munisipaliteite bedryf word. In 'n onlangse verslag oor vaardighede in munisipaliteite, berig die Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering (2005:2) dat soveel as “... 36% of managers have only a matric with a diploma or less, and one municipal manager does not even have a matric qualification; 37% of municipal managers have less than 5 years experience in local government, while 74% have eleven or less years experience in local government.”

Die gebrek aan kundigheid by munisipaliteite is grootliks die rede vir die agteruitgang in munisipale goedere- en dienslewering in die Republiek van

Suid-Afrika. 'n Parlementêre Gekose Komitee wat 'n ondersoek geloods het na die administrasie van die Phumelela munisipaliteit (Vrystaat) het bevind dat die administrasie van hierdie munisipaliteit oneffektief en ondoeltreffend is en gelei word deur 'n onbekwame munisipale bestuurder (Five case studies of cronyism, corruption and ineptitude, 2006). Die verslag van die voornoemde komitee het aangetoon dat bestuurders en personeel nie gekwalifiseerd is en ook nie oor die vereiste vaardighede beskik vir die poste waarin hulle aangestel is nie. Hierdie munisipaliteit moet byvoorbeeld van buite konsultante gebruik maak om basiese maandelikse verslae en finansiële state op te stel. Daar moet egter beklemtoon word dat buite- of private konsultante nie op dieselfde wyse ingestel is op die nakoming van openbare verantwoording soos wat die geval in die openbare sektor is nie, as gevolg van die aanwesigheid van die winsmotief in die private sektor. Daar is ook 'n verdere tendens by hierdie munisipaliteit om nie personeel te vervang wat bedank, aftree of medies ongeskik is vir werkverrigting nie (Report of the select committee on local government and administration on the intervention in the Phumelela local municipality, 9 March 2005).

Mokopanele (2006:30) bevestig die gebrek aan kundigheid soos volg: "... in 'n bekentenis deur die regering dat munisipale amptenare nie oor die vereiste vaardighede beskik om hulle funksies voortreflik uit te voer nie, het die nasionale regering besluit om onbekwame munisipale amptenare terug 'skool' toe te stuur." Ongeveer 40 munisipale bestuurders en amptenare van oor die hele land is in September 2006 vir 'n periode van 9 maande teruggestuur "skool" toe om die basiese beginsels van finansies en begrotings te leer. Ongeveer 1 500 munisipale amptenare van die 284 munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika sal oor die volgende 3 jaar opleiding ontvang in munisipale regering en administrasie. Daar is 'n duidelike bewustheid van die gebrek aan kundigheid by munisipaliteite wat ook geblameer kan word vir die swak goedere- en dienslewering deur munisipaliteite. Dit is belangrik dat die regering munisipale amptenare moet aanmoedig om gespesialiseerde vaardighede in finansies en bestuur te bekom (Mokopanele 2006:30).

Die gebrek aan kundigheid by munisipaliteite is grootliks toe te skryf aan die transformasieproses en gelyke indiensnemingoorwegingsbeleid van die regering (Departement van Provinsiale en Plaaslike regering 2005:2). 'n Verdere bydraende faktor tot die gebrek aan kundigheid by munisipaliteite is die "... tendency to appoint politically-connected individuals as municipal managers and senior managers on local government level. Too many skilled professionals were being denied job opportunities in municipalities, because they were outside the party political networks that have captured civil service jobs for patronage" (Cape Times: 13 September 2005). Wanneer ongekwalifiseerde bestuurders met politieke verbintnisse beloon word met buitensporige salarisse en prestasiebonusse, ongeag of hulle presteer of nie, is dit voor-die-hand-liggend dat munisipaliteite nie daarin sal kan slaag om basiese dienste aan ingesetenes te lewer nie.

Die belangrikste rede vir die agteruitgang van dienste op plaaslike regeringsvlak is volgens Dr. Pieter Mulder, die leier van die Vryheidsfront Plus, 'n gebrek aan kundigheid en ervaring in senior posisies by munisipaliteite (Debat: President Mbeki se staatsrede: 8 Februarie 2006). Ervaring kan nie by 'n universiteit of 'n tersiêre instelling aangeleer word nie. Ervaring gaan gepaard met jare se diens. Derhalwe het die merendeel van instellings planne gehad om betyds opvolgers vir topposte te identifiseer om te verseker dat hulle die nodige ervaring en blootstelling kry voor hul in die hoër poste aangestel kan word. Die meeste van hierdie basiese bestuursbeginsels is egter oorboord gegooi met die transformasieproses wat sedert 1994 plaasgevind het en waar nuwe amptenare op alle sferes van die regering aangestel is. Die onervarenheid van munisipale amptenare en raadslede, wat tesame met die gebrek aan voldoende fondse beskou moet word, veroorsaak ondoeltreffende goedere- en dienslewering op plaaslike regeringsvlak. Daarby word geld verkwis en skuiwergate lok bedrog. Dit vererger die bestaande finansiële krisis by munisipaliteite, wat weer ondoeltreffende goedere- en dienslewering meebring. Dit skep ook 'n negatiewe beeld van munisipaliteite en munisipale rade (Finweek: 26 Januarie 2006).

Die beginsels van 'n vrye demokrasie kan aangetas word indien politieke verkose verteenwoordigers aan bepaalde minimum standarde moet voldoen, maar aan die ander kant kan geen ordelike en toekomsgerigte regeringstrukture verwag word wanneer, soos dit die geval in talle munisipaliteite is, die oorwig van munisipale raadslede of totaal of funksioneel ongeletterd is nie (Zybrands 1998:4). Politieke partye behoort daarom te verseker dat hulle kandidate in die toekoms behoorlik bemagtig is en oor die potensiaal moet beskik om ware gemeenskapsleiers en raadslede te wees wat finansiële beheer en openbare verantwoording kan afdwing. Die posisie van 'n munisipale raadslid impliseer immers dat raadslede bereid moet wees om die gemeenskap te dien deur wie hulle immers verkies is en namens hul stappe onderneem om maatreëls in plek te plaas om die nodige verantwoording by die uitvoerende gesag af te dwing. Die beginsel van "Service before Status" moet by potensiele munisipale raadslede "ingeprent" word. Opleiding sal aan potensiele raadslede voor munisipale verkiesings verskaf moet word en op 'n gestruktureerde wyse plaasvind direk na die munisipale verkiesing, sodat hulle geskoold is om hul funksie van verantwoordingdoening met gesag te kan afdwing.

Daar sal daadwerklike pogings van owerheidskant in die toekoms aangewend moet word om kundiges by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika te bekom, hetsy by wyse van die herkontraktering van kundiges wat vroeër in diens van munisipaliteite was of deur van kundiges in die openbare- of private sektor gebruik te maak wat geskoold is om verantwoording af te dwing en met maatreëls wat geïmplementeer kan word om effektiewe en doeltreffende finansiële beheer te bewerkstellig. Verskeie vraagstukke op plaaslike regeringsvlak kan moontlik opgelos word deur van uitgetrede persone met jare se ervaring en kundigheid gebruik te maak (Dr. Pieter Mulder, Debat: President Mbeki se staatsrede: 8 Februarie 2006). Die uitdagings is onbeperk en kompleks van aard en alle betrokkenes in goedere- en dienslewering sal moet saamwerk en hulle ervaring deel ten einde te verseker dat 'n positiewe impak op die lewensgehalte van die ingesetenes van munisipaliteite gemaak word, afhangende in hoe 'n mate



daarin geslaag word om effektiewe finansiële beheer en verantwoording te bewerkstellig.

### 6.3.2 Finansiële wanbestuur

Een van die mees algemene vraagstukke wat die afgelope aantal jare plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika bemoeilik het, is sekerlik die gebrek aan effektiewe en doeltreffende finansiële bestuur.

Wanneer die voorskriftelike bepalings wat die gedrag van munisipale raadslede en amptenare rig, nie duidelik omskryf word en aanspreeklikheidslyne vaag en verspreid is, kan geleenthede vir wanbestuur en korrupsie redelik maklik ontstaan. Wanbestuur en korrupsie is alomteenwoordig en dit besmet die beeld van die totale openbare sektor en is 'n bron van kommer vir die ingesetenes. Hilliard (1996:23) verklaar dat wanbestuur en korrupsie "... have become so entrenched in society that, despite legislation to formally guide the actions of public functionaries, corruption and maladministration are committed when individual's morality is dispositional, subjective and informal."

Daar word dikwels morele keuses uitgeoefen wat tot die voordeel van die individu self strek en nadelig is vir die algemene welsyn van die ingesetenes. Die implikasies van wanbestuur en korrupsie is 'n vermorsing van die belastingbetalersgeld en het 'n gevolglike verslegtende rimpel-effek op die samelewing (Du Toit **et al.** 1998:136).

Wanbestuur en korrupsie is teenstrydig met die "rule of law" en die fundamentele waardes wat in **Wet 108 van 1996** nagestreef behoort te word. Dit ondermyn die grondwetlike verbintenis tot menswaardigheid, die bereiking van gelykheid en die bevordering van menseregte en vryhede. "They are the antithesis of the open, accountable, democratic government required by **Act 108 of 1996**. If allowed to go unchecked and unpunished they will pose a serious threat to our democratic state" (SANGONeT: On local government finance, undated).

Finansiële wanbestuur in die Suid-Afrikaanse openbare sektor belemmer vooruitgang, ontwikkeling en groei. Dit bevraagteken die integriteit en eerlikheid van die regering en dit affekteer die ekonomie in so 'n mate, dat indien die regering geld verloor deur korrupsie en wanbestuur, hulle verplig is om hierdie verliese by wyse van hoër belastings en tariewe te verhaal (Legalbrief Forensic: 8 February 2007).

Dit is van kardinale belang om 'n hoë vlak van integriteit in die openbare sektor te handhaaf. Dit is moeilik om wanbestuur in absolute terme te beskryf, maar die volgende kan as voorbeelde hiervan dien, te wete:

- om misleidende state aan die ingesetenes te verskaf oor hulle wetlike posisie;
- om onvolledige of vae instruksies aan wetstoepassers te gee;
- om na te laat om feite in berekening te bring wat verreken moes word;
- om funksies uit te voer waarvoor daar nie bevoegdheid aan 'n funksionaris(se) verleen is by wyse van wetgewing of regulasies nie;
- om na te laat om funksies uit te voer wat deur wetgewing aan 'n funksionaris(se) opgelê is;
- diskriminasie, pligsversuim, willekeurigheid en onbehoorlike gedrag; en
- die misbruik van gedelegeerde gesag deur wetgewing verleen vir 'n doel aangewend waarvoor dit nie bestem was nie (Du Toit **et al.** 1998:154).

Die sukses of mislukking van 'n demokrasie word bepaal deur die vermoë en gereedheid van die ingesetenes om konstruktief met hulle regeerders te kommunikeer. Wanneer inligting nie openbaar gemaak word nie, is die ingesetenes nie in staat om hulle leiers voortdurend onder observasie te hou en tot verantwoording te roep nie. Sodanige situasie kan lei tot wanbestuur. Soos wat die geval is met alle aspekte van openbare bestuur, is dit ook 'n vereiste dat die wetgewer in die finale instansie aanspreeklikheid vir alle finansiële transaksies van uitvoerende instellings moet aanvaar. 'n

Munisipale raad lê derhalwe 'n finansiële beleid neer, gee instruksies oor die bepaalde organisatoriese reëlins wat getref moet word om die finansiële funksies te implementeer en skryf die prosedures voor om beheer oor alle aktiwiteite en funksies uit te oefen (Du Toit **et al.** 1998:155). Indien daar geen deursigtigheid is oor die wyse waarop hierdie beheermaatreëls toegepas word nie, kan dit lei tot 'n situasie waar openbare fondse vermors word. Volgens Reese & Day (1980:10) was een van die belangrike oorsake van die Inligtingskandaal in 1980 dat die besteding van openbare fondse nie meer onderworpe was aan beheer deur die administratiewe meganismes van die reg en die staat nie.

Smith (2003:11) verduidelik dat "... whilst it is a high risk endeavour to criticise the spending priorities of municipalities, it appears that some municipalities' priorities simply does not make sense." Sommige munisipaliteite is in 'n ernstige finansiële verknorsing, maar -

- nog steeds poog raadslede en amptenare om voordeel te trek uit die munisipaliteit byvoorbeeld by wyse van buitensporige reis- en verblyfkoste in weelderige hotelle;
- nog steeds huiwer die munisipaliteite nie om duur motors te bekom vir die uitsluitlike gebruik van raadslede en selfs amptenare by wyse van huurkontrakte;
- sommige munisipaliteite beskik oor die mees indrukwekkende kantoortoerusting wat gehuur word teen 15% eskalاسie per jaar;
- nog steeds word weelderige kantore en ander fasiliteite aan raadslede en sekere hooggeplaaste amptenare voorsien; en
- nog steeds word meer en meer bestuurders aangestel, omdat ander munisipaliteite oor sodanige amptenare beskik, ten spyte van die feit dat die salariskomponent alreeds 40% van die begrote uitgawes beloop.

'n Voorbeeld van finansiële wanbestuur en verkwisting is in die Burgersfort munisipaliteit (Mpumalanga) waar munisipale raadslede in 2005 beskuldig is

van die verkwisting van R20 000 van die belastingbetalersgeld op 'n drinkparty. Gethland Lodge wat die gasheer van die party was het 'n rekening vir die munisipaliteit gestuur vir die bedrag van R20 000, waarvan R19 000 vir drank was (IMATU: The good ... the bad... and the ugly, 2007). Kritiek deur die Ouditeur-generaal word dikwels glad nie deur munisipaliteite ter harte geneem nie, wetgewing word nie nagekom nie, skuld word op 'n onoordeelkundige wyse aangegaan, voortreflike kontantvloei bestuur word geïgnoreer en bates en reserwes wat oor jare opgebou is, word in 'n oorlewingsdrang gestroop sonder om oor die langtermyngevolge daarvan te besin. Daar word met syfers gespeel en statistiek word ingespan om te bewys dat sake nie so duister is as wat voorgegee word nie (Zybrands 1998:3). Die redakteur van Business Day (8 Junie 2001) bevestig hierdie stelling soos volg: "ANC spin-doctors tried to convince the public that the Auditor-General's reports were outdated and that the financial position of councils had improved dramatically in the meantime."

Die feit dat munisipaliteite oor goedgekeurde begrotings beskik dien geen waarborg dat daar aan die einde van die finansiële jaar geen tekorte gaan wees nie. Smith (2003:1) verklaar dat "... closing a year with a deficit is no problem, after all, a deficit is shown only in the financial statements and not in the budget!" Dit skyn of oorspandering van begrotingsposte en die aangaan van uitgawes waarvoor glad nie begroot is nie, die norm geword het by munisipaliteite in plaas van die uitsondering op die reël.

Onderliggend aan hierdie verskynsel is die bevinding dat munisipaliteite onder die wanindruk verkeer, dat solank daar 'n raadsbesluit is wat oorspandering of uitgawes waarvoor nie begroot is nie, magtig, alles in orde is. Die Witskrif op Plaaslike Regering (1998:111) verklaar onomwonde dat geen "borgtog" verskaf sal word aan munisipaliteite wat oorspandeer op hulle begrotings en nie effektiewe en doeltreffende finansiële beheermaatreëls in plek het en dit toepas nie. Dit het egter al telkemale gebeur dat 'n geregtelike veiling van bates van 'n munisipaliteit, op die nippertjie verhoed is deurdat die betrokke provinsie 'n tjek uitgereik het ten gunste van die betrokke krediteur. In hierdie verband is die houding van die provinsiale regerings

lofwaardig, maar ook verwarrend. Smith (2003:10) verduidelik dit soos volg: “(f)or those municipalities who hang on by the skin of their teeth and those who genuinely try, bailouts are a perverse incentive – those who have run the municipality into the ground is getting rewarded for doing so!”

In ‘n onlangse verslag van die Ouditeur-generaal van KwaZulu Natal verklaar hy dat 37 van die 61 munisipaliteite in die provinsie so wanbestuur word dat hulle nie eens in staat is om hul eie boeke te kan balanseer of sperdatums vir die boekjaar 2003/2004 kon handhaaf nie (Bua News: 13 July 2004). ‘n Verdere voorbeeld van finansiële wanbestuur is die van die Phumelela munisipaliteit (Vrystaat) waar daar in die boekjaar 2004 nie rekenskap gegee kon word van R100 000 nie, as gevolg van oneffektiewe en ondoeltreffende finansiële beheer (Five case studies of cronyism, corruption and ineptitude, 2006).

Die dilemma rondom finansiële wanbestuur het skynbaar ontstaan toe dieselfde persone wat destyds die weerhouding van betaling van munisipale dienste aangemoedig het, nou skielik hulle ondersteuners moes aanmoedig om wél vir munisipale dienste te betaal. Die ommekeer in gesindheid was nie alleen onverstaanbaar nie, maar ook onaanvaarbaar vir die breë gemeenskap. ‘n Vername deel van die gemeenskap het in ieder geval ‘n lewenstyl aangekweek wat gerig is op ‘n bestebare inkomste wat nie vir die betaling van munisipale rekeninge voorsiening maak nie. Dit kan byvoorbeeld insluit: die aangaan van langtermynhuurkoopkontrakte, plasing van kinders in beter skole en die inherente weerstand om ‘n lewenstandaard af te skaal (Zybrands 1998:4).

Die posisie is aansienlik vererger toe daar op “versoeke” staatgemaak is om die situasie reg te stel eerder as om bloot die wet toe te pas. Daar is spoedig tot die besef gekom dat “versoeke” geïgnoreer kan word. Geleidelik het daar ook ‘n kultuur totstand gekom dat ingesetenes hulle tot direkte en indirekte geweld kan wend wanneer die daad by die word gevoeg en dienste afgesny word. Munisipaliteite is ook, om verskeie redes, versigtig om dienste af te sny. “Experience has also learned that discontinuing of services does not

always have the desired effect, because in many communities people have support networks that allow them access to almost the same level of service with slightly more effort” (Smith 2003:10). Dit blyk derhalwe dat die ont koppeling van munisipale dienste weens wanbetaling ook nie die gewenste uitwerking tot gevolg het nie, maar eerder sommige van die ingesetenes aanspoor om meer korrup op te tree.

Die gevaar bestaan dat ingesetenes toenemend begin om plaaslike regering te ervaar as instellings met ‘n gebrek aan die handhawing van wettigheid en doeltreffendheid. Dit kan lei tot ‘n ineenstorting in burgerlike samewerking met plaaslike regering wat wydverspreide pogings tot die weerhouding van betaling van dienstegeelde en eiendomsbelastinge kan insluit.

Ingesetenes sal moet poog om weer ‘n mate van beheer te verkry oor die wyse waarop munisipale finansies deur munisipale rade bestee word en hoe daarvoor verslag aan hulle gedoen moet word (SANGONeT: On local government finance, undated). In teorie is die beleidinstrumente om sodanige aanspreeklikheid te verseker, voortreflik ontwikkel by wyse van **Wet 32 van 2000, Wet 56 van 2003**, asook die regulasies op munisipale prestasiebestuur. Dit is egter noodsaaklik dat die uitvoerbaarheid en doeltreffendheid van hierdie instrumente in die praktyk aan deeglike toetse vir uitvoerbaarheid getoets moet word (SANGONeT: On local government finance, undated).

Daar bestaan nog heelwat onkunde oor die opstelling en werking van begrotings en die noodsaaklikheid vir finansiële dissipline op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika. Smith (2003:10) bevestig dit wanneer hy verklaar dat “... this fundamental error is compounded by not making adequate provision in the expenditure budget for writing off bad debt, working capital reserve and erasing accumulated deficits.” Daar bestaan munisipaliteite waar die begroting niks meer behels as bloot ‘n dokument wat opgestel moet word, omdat dit deur wetgewing vereis word (Mededeling: Dr. Koos Smith: Besturende Direkteur: Friday Management Solutions,

Bestuurskonsultante vir Plaaslike Regering. Bloemfontein: 19 September 2007).

Smith (2003:10) verklaar dat verskeie munisipaliteite deur al die prosesse gaan om 'n begroting op te stel, dit goedkeur en dan eenkant wegsit om die kontant volgens hulle eie wil en besluite te bestuur. 'n Ondoeltreffende korttermynvisie wat bloot daarop ingestel is om te oorleef, ongeag hoe, het derhalwe 'n algemene gebruik van hierdie era geword.

Dit blyk ook dat die interne maatreëls, soos byvoorbeeld ouditkomitees, wat in plek is om wanbestuur by munisipaliteite te bekamp, nie te alle tye voldoende blyk te wees nie, omdat dit deur korrupsie en wanbestuur omseil kan word. In September 2001 het die pers rapporteer dat die uitvoerende burgemeester, mnr. Nceba Faku van die Nelson Mandela metropolitaanse munisipaliteit, die diskresionêre fonds van die burgemeester misbruik om sy persoonlike rekeninge te betaal. Betalings wat gemaak is, het onder andere die volgende ingesluit: verkeersboetes, klere en onderrigfooie van familieledede. Die burgemeester het ook 'n bedrag van R27 000 aan sy motorbestuurder terugbetaal vir uitgawes wat namens hom aangegaan is. Gedurende die 2000/2001 finansiële jaar is betalings ter waarde van R87 000 vanuit hierdie fonds gedoen en die betrokke begrotingspos was met R40 000 oorskry. Hierdie onreëlmatige uitgawes het voortgeduur en verdere korrespondensie in hierdie verband het in Januarie en in Julie 2001 gevolg. Die ouditkomitee van hierdie munisipaliteit het navraag gedoen of die beginsels van voortreflike korporatiewe regering gevolg is en het versoek dat hulle die burgemeester wil ontmoet, sodat hy kan verduidelik waarom daar volgehou is om private betalings vanuit die fonds te doen, selfs nadat die ouditkomitee sy kommer oor hierdie aangeleentheid uitgespreek het (Five case studies of cronyism, corruption and ineptitude, 2006). Die voorsitter van die ouditkomitee, mnr. Paul Leese, het verklaar dat die ouditkomitee nie in 'n wetlike posisie was om sy versoek af te dwing nie, maar het bevestig dat die komitee vir 12 maande deurlopende pogings aangewend het om die misbruik van die diskresionêre fonds deur die uitvoerende burgemeester te beëindig. Selfs die Ouditeur-generaal het hierdie aangeleentheid in sy verslag

gerapporteer en 'n verduideliking daarvoor aangevra. "In reply the municipal manager, Graham Richards, suggested that the audit committee had overstepped its authority: 'In that the executive mayor is not accountable to the audit committee, he is not inclined to provide you with the explanations in the current context'" (SANGONeT: On local government finance, undated).

Die ingesetenes wat deur hierdie vraagstukke geaffekteer word, is van die laastes in die hiërargie om daarvan te hoor en in sommige gevalle word verduidelikings oor waarom fondse misbruik word nooit aan hulle verskaf nie. Dit blyk dat sommige munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika so wanbestuur word dat daar selfs op interowerheidsoordragte, subsidies, oortrokke bankrekenings en selfs lenings gesteun moet word om goedere en dienste aan gemeenskappe te lewer, of soos in sommige gevalle in die Oos-Kaap blyk, salarisse te betaal. As voorbeeld kan verwys word na die Nyandeni munisipaliteit (Oos-Kaap) waar R343 000 wat bedoel was vir behuisingssubsidies, onwettig op die betaling van salarisse bestee is (Five case studies of cronyism, corruption and ineptitude, 2006).

Finansiële wanbestuur en korrupsie kan goedere- en dienslewering aan die ingesetenes ernstig benadeel. Hier kan verwys word na die Mbombela munisipaliteit in Mpumalanga waar 'n forensiese ouditverslag oor 'n R16 miljoen sanitasie-projek in Junie 2005 ernstige finansiële wanbestuur blootgelê het. Slegs 40 van die beloofde 8 500 toilette is gebou. Elke een van die voltooides het die belastingbetaler R14 000 gekos "... despite initial promises that they would only cost R2 750 each" (City Press: 5 June 2005). Die hoë koste was die resultaat van onbekwame konsultante wat belastingbetalersgeld verkwis het.

Dit gebeur soms dat daar eksterne kundiges aangestel word om knelpunte op plaaslike regeringsvlak te probeer aanspreek. Sommige van hierdie kundiges is werklik knap en toon die nodige insig, maar ongelukkig gebeur dit ook dat sekere kundiges om verkeerde redes aangestel word, soos byvoorbeeld as 'n politieke beloning en/of finansiële bemagtiging. Sommige "kundiges" wat nog nooit enige praktiese ervaring van plaaslike regering gehad het nie, se



fooië is meer as R600 per uur. “Sakeskool-kitsoplossings” word ook soms voorgeskryf met oënskynlike positiewe resultate, maar sonder om die langtermyn nuwe-effekte op munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika duidelik te verreken (Zybrands 1998:5).

Die swak finansiële posisie van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika kan slegs verbeter indien hulle een van die volgende strategieë toepas, te wete:

- vermeerdering van hulle inkomstes;
- vermindering van hulle uitgawes; of
- vermeerdering van hulle inkomstes en vermindering van hulle uitgawes.

Nie een van hierdie strategieë is maklik haalbaar nie. Smith (2003:11) verklaar egter dat “... government has always been and will always be about managing the disharmony between the needs of people and the available resources.” Dit blyk egter of munisipaliteite deesdae goed vaar om na hulle eie institusionele behoeftes om te sien, in plaas van na die van die ingesetenes wat hulle dien.

### **6.3.3 Onvermoë om agterstallige skulde in te vorder**

‘n Verdere aanduiding van finansiële wanbestuur op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika is die onvermoë van munisipaliteite om voldoende inkomste in te vorder ten einde vir goedere- en dienslewering te kan betaal. In ‘n opname in 2003 is bevind dat ten minste 226 van die 284 munisipaliteite in die land vraagstukke ervaar om voldoende inkomste in te vorder ten einde goedere- en dienslewering te kan finansier (Radebe 2005:2). “Many municipalities do not even know what they are entitled to collect. Their rateable values are out of date, bills are not sent out, addresses are incomplete” (Paton 2005:7). Dit blyk ook dat munisipaliteite onkundig is

oor die beginsels en wyses van skuldinvordering en dat databasisse oor hulle kliënte onvolledig of foutief is.

Die uitstaande munisipale debiteure in die Republiek van Suid-Afrika beloop tans meer as R40 miljard (Mededeling: Mnr. A. Oosthuizen: Voorsitter van die Vrystaatse Provinsiale Komitee oor Openbare Rekeninge (PROKOR). Bloemfontein: 18 September 2007). Dit impliseer dat net 'n geringe persentasie van die belastingbetalers en diensteverbruikers hulle rekeninge betaal en 'n aansienlike persentasie nie-betalers dienste gratis ontvang, wat dan in die reël neerkom op subsidiëring.

Die Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering het in 1995 'n lewensvatbaarheidsprojek, "Project Viability", van stapel gestuur om die korttermyn-likwiditeit van munisipaliteite, insluitende die betaling van dienste, die posisie van munisipaliteite rondom agterstallige skulde en die doeltreffendheid van kredietbeheer te monitor. Wat kommerwekkend was, was die feit dat net 53% van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika uitstaande skulde van 60 dae en langer opvolg. Altesame 68% van die uitstaande skulde van munisipaliteite was vir 'n periode van 90 dae en langer verskuldig. Die lewering van dienste aan die gemeenskap word ernstig hierdeur geraak en vereis dringende aandag. Net 39% van munisipaliteite het oor beperkte kredietbestuurprosedures beskik en 5% het geen kredietbestuurprosedures in plek gehad nie (Rapport: 6 Augustus 2000). Die 284 munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika is deur die Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering volgens hulle vermoë om volhoubare dienste te kan lewer, in kategorieë van hoë-, medium- en lae kapasiteit, verdeel. Tans kwalifiseer 50 munisipaliteite as "hoë kapasiteit"-munisipaliteite, 106 munisipaliteite kwalifiseer as "medium kapasiteit"-munisipaliteite en 128 munisipaliteite word as "lae kapasiteit"-munisipaliteite beskou (Rapport: 6 Augustus 2000).

Volgens Smith (2003:9) is daar munisipaliteite -

- Wat sukkel om hulle werknemers elke maand te betaal, maar wat nie huiwer om meer amptenare aan te stel, salarisse te verhoog, bonusse toe te ken, en "... who allow employees to sit for months on end at home, under suspension, or in their offices and work places doing nothing worthwhile."
- Wat enorme bedrae geld aan die Suid-Afrikaanse Inkomstediens, die Ouditeur-generaal, asook aan pensioenfondse van hulle werknemers en ander krediteure skuld, maar wat steeds volhou om geld willekeurig te spandeer.
- Wat reeds 'n geruime tyd alle kontant en ander fondse spandeer het, wat hulle van hul voorgangers "geërf" het.
- Wat hulle oortrokke bankfasiliteite as 'n wentelkredietskema, ten spyte van wetlike beperkings, gebruik.
- Waar uitstaande debiteure nou al meer of amper op dieselfde vlak as hulle begrote bedryfsinkomste vir 'n finansiële jaar is.

Munisipaliteite moet derhalwe om volhoubare, doeltreffende en effektiewe goedere en dienste aan die ingesetenes te lewer, all gelde wat aan hulle verskuldig is, insamel. Munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika is ook wetlik verplig om so te doen. Ingevolge artikel 96 van **Wet 32 van 2000** word byvoorbeeld bepaal dat 'n munisipaliteit:

- (a) alle uitstaande geld wat aan hulle geskuld word, moet insamel, in ooreenstemming met hierdie wet en ander toepaslike wetgewing; en
- (b) vir hierdie doel, 'n kredietbeheer- en skuldinvorderingsbeleid moet formuleer, implementeer en instandhou wat in ooreenstemming is met sy belastings- en tariewebeleid en wat aan die bepalings van hierdie wet voldoen.

Sodanige beleid sal voorsiening moet maak vir die volgende, te wete:

- kredietbeheerprosedures en -meganismes;
- skuldinvorderingprosedures en –meganismes;
- reëlins vir behoeftige debiteure wat ooreenstem met die belastings- en tariewebeleid van die munisipaliteit en/of enige ander nasionale beleid oor behoeftiges;
- rente op agterstallige rekeninge, waar nodig;
- verlenging van tyd vir die betaling van rekeninge;
- beëindiging van dienste of die beperking van die lewering van dienste wanneer rekeninge agterstallig is;
- aangeleenthede wat verband hou met ongemagtigde verbruiking van dienste, diefstal en skades; en
- enige ander aangeleenthede wat by wyse van regulasies voorgeskryf word (Mededeling: mnr. H. Britz: Spesiale Adviseur – Skuldinvorderings, Mangaung Plaaslike Munisipaliteit: 29 Augustus 2007).

Wanneer sodanige beleid deur 'n munisipale raad goedgekeur is, moet 'n munisipale raad dit inkorporeer in hulle munisipale regulasies/verordeninge. Wanneer sodanige munisipale regulasies/verordeninge deur 'n munisipale raad gepromulgeer is, moet 'n raad dit aan die administrasie van 'n munisipaliteit oorlaai om hierdie regulasies/verordeninge en beleide effektief en doeltreffend te implementeer. Die munisipale bestuurder word dan deur die munisipale raad aanspreeklik gehou vir die vordering wat met hierdie regulasies/verordeninge en beleide gemaak word. 'n Skuldinvorderingsbeleid behoort meer te behels as bloot 'n stel reëls. "It should rather be a philosophy on how debt should be collected and must address how to deal with customers who can afford to settle their arrears immediately" (Van Schalkwyk 2003:13). 'n Munisipale raad moet derhalwe realistiese kort-, medium- en langtermynmikpunte bepaal vir:

- die stelselmatige vermindering van agterstallige debiteure; en

- die verhoging van die betalingskoers van huidige debiteure (Mededeling: mnr. H. Britz: Spesiale Adviseur – Skuldinvorderings, Mangaung Plaaslike Munisipaliteit: 29 Augustus 2007).

Ten spyte van wetlike bepalings soos vervat in **Wet 32 van 2000**, blyk dit dat die meerderheid van munisipaliteite nog steeds nie oor 'n beleid of 'n munisipale regulasie/verordening vir kredietbeheer en skuldinvordering, beskik nie. In sommige gevalle bestaan daar wel sodanige beleid(e), maar dit word nie toegepas nie. Bestaande beleide is egter vaag oor:

- Die rol en verantwoordelikhede van 'n munisipale raad, 'n uitvoerende- of burgemeesterkomitee, 'n munisipale bestuurder en ander amptenare. Dit kan algemeen aanvaar word dat 'n raad 'n beleid vir kredietbeheer en skuldinvordering moet bepaal, terwyl 'n munisipale bestuurder, as rekenpligtige beampte van 'n munisipaliteit, die metodes vir kredietbeheer en skuldinvordering sal moet bepaal en uitvoer. Indien munisipale raadslede nie hulle rol in kredietbeheer en skuldinvordering onder die knie het nie, sal kredietbeheer en skuldinvordering nie suksesvol onderneem kan word nie, ongeag watter pogings ook al aangewend word.
- Maatstawwe wat beskikbaar is om suksesse wat met kredietbeheer en skuldinvordering behaal is, te bepaal. Spesifieke mikpunte vir kredietbeheer en skuldinvordering moet bepaal word en dit moet deurlopend hersien word (Kapp 2006:6).

Ingevolge artikel 5 van **Wet 32 van 2000** word bepaal dat die ingesetenes binne 'n bepaalde munisipaliteit die reg het op toegang tot dienste wat deur sodanige munisipaliteit gelewer word op voorwaarde dat hulle stiptelik sal betaal vir dienstegeelde, heffings, eiendomsbelastinge en ander belastinge wat deur die betrokke munisipaliteit gehef word. Item 12 van die Gedragskode vir munisipale raadslede bepaal byvoorbeeld dat 'n raadslid dissiplinêre aksie in die gesig kan staar indien hy die munisipaliteit geld skuld

vir belasting en dienstegelde vir 'n periode langer as drie maande. Ingevolge die bepalings van die gedragskode vir munisipale amptenare, mag amptenare nie agterstallig wees met hulle munisipale rekeninge vir 'n periode van langer as drie maande nie. Smith (2003:9) verduidelik dat “(t)he municipality may deduct any outstanding amounts from an employee’s salary after this period in addition to the employee being liable for disciplinary action.”

Ingevolge artikel 64(2)(a) van **Wet 1 van 1999** word bepaal dat 'n munisipale bestuurder moet toesien dat 'n effektiewe en doeltreffende kredietbeheer- en skuldinvorderingstelsel by 'n munisipaliteit in plek is en dat dit toegepas word. Hy moet derhalwe, in ooreenstemming met die beleid en regulasies, effektiewe administratiewe meganismes, prosesse en prosedures vestig om alle verskuldigde geld aan 'n munisipaliteit, in te vorder. Verder moet hy ook op 'n gereelde grondslag, soos deur 'n munisipale raad bepaal, aan die kontrolerende owerheid (provinsiale regering) verslag doen oor die voorgeskrewe besonderhede rakende skuldinvordering (Smith 2003:9).

'n Verdere belangrike wetlike verpligting in hierdie verband is vervat in artikel 17(1)(c) van **Wet 1 van 1999** wat munisipaliteite verplig om vir “realistiese vooruitgeskatte inkomste” te begroot. Munisipaliteite maak voorsiening vir potensiële inkomste sonder om bedryfskapitaal of potensiële slegte skulde in ag te neem en dit kan weer tot kontantvloei-probleme lei. Kapp (2006:6) verklaar dat “... this section should provide for the disclosure of total potential income as well as a provision for working capital to cover the anticipated underrecovery, which also discloses the lack of credit control and debt collection.” Wanneer munisipaliteite hulle begrotings opstel, moet die koers van die insameling van inkomste vir die huidige jaar, asook die vorige jaar in ag geneem word. Dit sal onvanpas wees om in die volgende begroting 'n koers van 90% vir die insameling van inkomste te reflekteer, as die huidige koers vir die insameling van inkomste slegs 60% is en dit in die vorige jaar 65% was. Dit sal nie die werklike beskikbare inkomste om uitgawes mee te finansier, reflekteer nie.

Munisipaliteite sukkel om agterstallige skulde in te vorder en dit hou negatiewe gevolge in vir die lewering van goedere en dienste aan die ingesetenes. Hierdie stelling word bevestig deur die Vryheidsfront Plus se provinsiale leier, mnr. Abrie Oosthuizen, op OFM Nuus (31 Januarie 2006): “Gebrekkige skuldinvordering deur munisipaliteite in die Vrystaat sal aangespreek moet word. Agterstallige diensterekeninge in die Vrystaat beloop reeds meer as drieduisend miljoen rand.” Hierdie onvermoë van munisipaliteite om voldoende inkomste in te vorder is deur die Ouditeur-generaal soos volg opgesom in sy 2003/04 verslag oor munisipale finansies: “Oor die algemeen is ‘n verontrustende neiging waargeneem, te wete dat skuldinvordering en die inkomste gegenerer, nie voldoende fondse sal verskaf vir die lewering van dienste deur munisipaliteite nie. Dit beteken dat die volhoubaarheid van goedere- en dienslewering deur plaaslike regering bevaagteken word (Report of the Auditor-General on the Submission of Financial Statements by Municipalities for the financial year ended 30 June 2004).

Daar bestaan verskeie redes waarom munisipaliteite sukkel om hulle skulde in te vorder. Die volgende is slegs enkele voorbeelde daarvan, te wete:

- onvoldoende kredietbeheer- en skuldinvorderingprosedures;
- onvermoë om vir munisipale dienste te betaal as gevolg van armoede, werkloosheid en so meer;
- sommige van die ingesetenes nie in staat is om vir hoë vlak munisipale dienste te betaal nie, maar hulle kan wel vir laer vlak munisipale dienste betaal, soos byvoorbeeld die gebruik van voorafbetaalde meterstelsels en laer waterdrukvlakke;
- rekeninge wat nie uitgestuur word aan verbruikers vir die bepaalde dienste wat gelewer is nie of na foutiewe adresse gestuur word;
- verbruikers is nie bereid om vir munisipale dienste wat verbruik is, te betaal nie (kultuur van nie-betaling van dienste) (De Wet 2004:8);
- kliënte-navrae wat nie effektief en doeltreffend hanteer word nie; en

- onwilligheid om rekeninge te betaal as gevolg van verbruikersontevredenheid oor dienste gelewer (byvoorbeeld foutiewe ontkoppeling van dienste, aantal kragonderbrekings in bepaalde areas, swak instandhouding van straatligte, sypaadjies, paaie en parke en ontspanningsareas) (De Klerk 2003:24).

Dit blyk uit die voornoemde dat munisipaliteite wetgewende ondersteuning het wat hulle in staat stel om behoorlike skuldinvorderingprosedures te implementeer. Die hoofredes waarom skuldinvordering nie suksesvol by munisipaliteite onderneem word nie, is die volgende, te wete:

- die nie-betaling van maandelikse rekeninge en uitstaande bedrae;
- bestuursinligting om skuldvlakke en probleemareas te identifiseer, is nie te alle tye akkuraat, volledig en voldoende nie. Dit kan gebeur weens rekenaarsistelsels wat nie gereeld aangepas word nie;
- aksies om probleemareas aan te spreek, word nie vroegtydig onderneem nie; en
- kommunikasie tussen die departement wat die betrokke diens lewer en die departement wat verantwoordelik is vir die uitstuur van die rekening en die insameling van die geld is nie doeltreffend en voldoende nie. Prosesse is nie op mekaar gerig nie en direkte elektroniese kommunikasie is nie te alle tye moontlik nie (Mededeling: mnr. H. Britz: Spesiale Adviseur – Skuldinvorderings, Mangaung Plaaslike Munisipaliteit: 29 Augustus 2007).

Dit blyk verder ook dat daar wel vraagstukke ondervind word as gevolg van onvoldoende fondse. Selfs groter munisipaliteite soos byvoorbeeld Johannesburg sukkel met swak inkomstebestuur. Dit impliseer dat alhoewel hulle ongeveer 90% van die agterstallige skulde invorder, hul debiteure steeds toeneem. Johannesburg se debiteure-register het oor die afgelope finansiële jaar met R1 miljard toegeneem, ten spyte van daadwerklike pogings om skuldinvordering te verbeter (Paton 2005:7). Daar sal moontlik gelet moet word op die betaling van 'n toereikende subsidie aan munisipaliteite,



veral die wat finansiëel nie lewensvatbaar is nie, en om hulle dan te mentor om binne 'n bepaalde tyd finansiëel beter te presteer.

Verskeie munisipaliteite ondervind ook vraagstukke met sekere nasionale- en provinsiale departemente om hulle finansiële verpligtinge, soos byvoorbeeld die betaling van belastinge, verbruikerstariewe en dienstegeelde, na te kom. Ingevolge artikel 64(2) van **Wet 56 van 2003** word munisipaliteite nou toegerus met 'n ander meganisme "... to recover their revenue from these departments, by approaching the National Treasury, directly if the relevant department's accounts are regularly in arrears for periods of 30 days or more." Munisipaliteite moet derhalwe verseker dat hulle rekords akkuraat en betroubaar is, alvorens hul dit by die Nasionale Tesourie aanhangig kan maak.

In verskeie gevalle word daar ook vraagstukke ondervind met die insameling van uitstaande skulde as gevolg van politieke inmenging. In sommige gevalle is daar ook by munisipaliteite 'n "onwilligheid" om skuld in te vorder, deur byvoorbeeld skuldenaars se huise te verkoop, aangesien hierdie drastiese stappe polities nadelig kan wees en ook dikwels tot protesaksies kan lei. **Wet 56 van 2003** is ingestel om te verseker dat die verantwoordelikhede van die burgemeester, munisipale raadslede en amptenare omvattend uiteengesit en van mekaar geskei word ten einde deursigtigheid en aanspreeklikheid in munisipale werksaamhede te bevorder. Aanspreeklikheid en oorsig/toesig verantwoordelikhede word verswak wanneer daar oorvleueling van verantwoordelikhede tussen politieke ampsbekleërs (burgemeester en raadslede) en munisipale amptenare bestaan. **Wet 56 van 2003** kan derhalwe 'n daadwerklike bydrae lewer om munisipale amptenare te ondersteun om op hulle verantwoordelikhede te konsentreer en hulle werksaamhede sonder politieke inmenging van raadslede te verrig (De Wet 2004:8). Dit kan ook daartoe bydra dat 'n munisipaliteit sy kredietbeheer- en skuldinvorderingsbeleide meer effektief en doeltreffend implementeer. Daar moet in gedagte gehou word dat 'n munisipale raad alle beleide moet goedkeur alvorens dit geïmplementeer kan word. "Non-collection of rates and taxes may arise from criminal intent: that is, councillors as individual

businessmen and residents may have a vested interest in not having rates and taxes collected” (Hollands, 1999).

Munisipaliteite sal moet verseker dat hulle rekeninge uitstuur aan verbruikers vir elke diens wat aan hul gelewer word en dat die gelde verskuldig vir hierdie dienste gelewer, wel ingevorder word. Die voornoemde impliseer derhalwe dat plaaslike regering sodoende slegs volhoubaar kan wees, indien hulle hul eie befondsingsbronne genereer en insamel. De Wet (2004:8) verklaar dat dit die plig van elke munisipaliteit is om te verseker dat alles in hulle vermoë gedoen word om hul skuldinvorderingsproses te verbeter.

Ingevolge Hoofstuk 2 van **Wet 108 van 1996** word bepaal dat dit die grondwetlike reg van elke burger in die Republiek van Suid-Afrika is om toegang tot basiese dienste te hê. Derhalwe moet munisipaliteite elektrisiteit, water, sanitasie, vullisverwydering en sekere gemeenskapsdienste aan elke burger voorsien, sonder die selektering van verbruikers.

In meeste gevalle word rekeninge vir die lewering van hierdie dienste op 'n maandelikse grondslag aan verbruikers uitgestuur. Dit laat 'n munisipaliteit met min tyd oor om kredietbeheer- en skuldinvorderingsprosedures in werking te stel wanneer verbruikers nie op tyd hulle rekeninge betaal nie. 'n Veertien dae “grasie”-periode vir betalings word toegelaat nadat rekeninge uitgestuur is, wat impliseer dat daar slegs veertien dae oor is vir invordering, voordat nuwe rekeninge vir die daaropvolgende maand weer uitgestuur word. 'n Gemiddelde munisipaliteit produseer ongeveer 30 000 rekeninge per maand, waarvan ongeveer 10% tot 30% nie op die vasgestelde datum betaal word nie. Volgens Kapp (2006:7) impliseer dit dat “... 3 000 to 9 000 consumers must be acted upon within fourteen days.” Daar word bereken dat 'n kredietbeheer- en skuldinvorderingsklerk ongeveer 300 leërs per maand kan hanteer, wat verder beteken dat daar tussen 20 en 60 klerke aangestel moet word om die aantal verbruikers wat in gebreke bly om te betaal, te hanteer. De Wet (2004:9) verklaar dat hierdie vraagstuk verder gekompliseer word deur die feit dat hierdie skulde nie slegs eenmalig voorkom nie, maar dat dit herhaaldelik elke maand mag voorkom.

Weens beperkte hulpbronne kan munisipaliteite nie die werklike aantal personeellede wat benodig word, aanstel nie. Die dilemma is dat munisipale raadslede en bestuurders ook eerder verkies om op goedere- en dienslewering te fokus in plaas van kredietbeheer en skuldinvordering, waarsonder goedere- en dienslewering nie uitgebrei, gelewer of volgehou kan word nie.

‘n Effektiewe en doeltreffende kredietbeheer- en skuldinvorderingstelsel vereis dat behoeftige verbruikers geïdentifiseer en ondersteun behoort te word. Hierdie verbruikers moet ook onderskei word van wanbetalers om te verseker dat hulle nie aan die gebruikelike kredietbeheer- en skuldinvorderingsprosesse onderwerp word nie. Geen hof kan uitspraak gee teenoor ‘n persoon wat as behoeftig geïdentifiseer word nie. Dit impliseer dat die gebruikelike kredietbeheerprosesse nie hier gevolg kan word nie. Munisipaliteite moet ook verseker dat ‘n beleid geïmplementeer word vir die hantering van behoeftige verbruikers. “The indigent policy would normally specify that all households earning less than a specified amount per month (for example R1000) would qualify for free basic services or a reduced tariff for the services they utilise or alternatively a limit is placed on the level of services delivered to them” (De Wet 2004:9). Die Mangaung Plaaslike Munisipaliteit volg byvoorbeeld ‘n “Pro-Poor”-beleid wat bepaal dat indien ‘n huis van ‘n verbruiker minder as R30 000 en die grondwaarde minder as R12 500 is, hy vir gratis basiese dienste kwalifiseer (Mededeling: mnr. H. Britz: Spesiale Adviseur – Skuldinvorderings, Mangaung Plaaslike Munisipaliteit: 29 Augustus 2007).

Die enigste beskikbare maatstawwe vir munisipaliteite om te verseker dat die tariewe en dienstegelde vir behoeftige verbruikers nie eskaleer nie, is soos volg:

- die vlak van ondersteuning moet voldoende wees om die koste van belastings en dienstegelde te dek;

- spesiale afslagtariewe kan aan hierdie kategorie verbruikers gegee word by wyse van die munisipale belastings- en tariewe beleid(e);
- verbruikers kan op 'n "voorafbetalstelsel" geplaas word;
- elektrisiteits- en waterverbruik kan beperk word; en
- daar moet op 'n gereelde grondslag rekords en verslae oor alle behoeftige verbruikers aan die kontrolerende owerheid (provinsiale owerhede) deurgestuur word ten einde die effektiewe en doeltreffende toepassing van die beleid en die regulering van uitstaande skulde te verseker. Munisipaliteite moet ook verseker dat hulle op 'n gereelde grondslag opvolgaksies onderneem ten opsigte van behoeftige verbruikers ten einde te bepaal of hul status nie verander het nie en sodoende nie meer as behoeftige verbruikers kwalifiseer nie (Mededeling: mnr. H. Britz: Spesiale Adviseur – Skuldinvorderings, Mangaung Plaaslike Munisipaliteit: 29 Augustus 2007).

Die kredietbeheerprosedures wat by munisipaliteite geld, moet derhalwe duidelik wees en op skrif gestel word, ten einde te verseker dat munisipale amptenare ten volle ingelig is oor die uitvoering en toepassing van hierdie prosedures. Kredietbeheer- en skuldinvorderingsbeleide moet slegs fokus op daardie verbruikers wat wel vir munisipale dienste kan betaal en nie op behoeftige verbruikers nie. Dit maak geen sin om te poog om geld van behoeftige verbruikers te verhaal nie. Tyd kan veel eerder gespandeer word om geld te verhaal van verbruikers wat in staat is om onmiddellik te betaal en wat in gebreke bly om te betaal (De Wet 2004:9). Ingevolge die bepalings van **Wet 56 van 2003** word gestipuleer dat rente gehef moet word op alle agterstallige rekeninge, behalwe in gevalle waar 'n munisipaliteit vrystelling aan betalers verleen het.

Sedert die konsolidering en afbakening van dorpe en stede in die Republiek van Suid-Afrika in 2000, het verskeie munisipaliteite nog nie hulle debiteure-databasisse suksesvol opgradeer nie. Kapp (2006:6) verklaar in die verband dat "... the quality of data relating to traditionally black cities and towns was already questionable when originally transported into the consolidated

debtor's databases of the newly established municipalities.” Debiteure-leërs van munisipaliteite bevestig tans dat daar nog steeds lang lyste van uitstaande rekeninge is selfs vir 'n periode van 12 maande of meer. Kapp (2006:6) verklaar voorts dat munisipale rekeninge tans by sommige munisipaliteite nie op 'n gereelde grondslag nagegaan word nie, gereelde bywerkings nie gedoen word nie en die detail van debiteure dikwels onvolledig is wat verklaar dat rekeninge nie aan die regte adres of verbruiker gestuur kan word nie. In sodanige gevalle beteken dit dat munisipaliteite dit moeilik vind om effektief en doeltreffend skulde in te vorder, omdat die inligting van kliënte onvolledig en dikwels selfs foutief is.

Dit gebeur ook soms dat verbruikers hulle huise verkoop by wyse van 'n informele proses, sonder om die betrokke munisipaliteit of die Aktekantoor daarvan in kennis te stel. Verskeie verbruikers ontvang dienste vanaf 'n munisipaliteit, maar geen rekeninge word aan hulle gestuur nie, omdat 'n munisipaliteit heel moontlik nie bewus is van die spesifieke meter wat op daardie spesifieke punt geïnstalleer is nie. Dit gebeur ook dat “... many users are bypassing the system by illegally tapping into the municipal systems” (De Wet 2004:10). Dit impliseer dat munisipaliteite gedetailleerde veld-oudits moet onderneem om te verseker dat die geld vir dienste wat aan verbruikers verleen, wel op hulle rekeninge gereflekteer word. Deur 'n veld-oudit te onderneem, kan munisipaliteite verseker dat hulle korrekte inligting op hul databasisse bekom en sodoende bestaande foutiewe inligting regstel. Die noodsaaklikheid van betroubare inligting vir doeleindes van effektiewe en doeltreffende kredietbeheer en skuldinvordering by munisipaliteite word hiermee beklemtoon.

Daar bestaan gevalle in die praktyk waar die korrelasie tussen verbruikers en finansiële rekords minder as 4% verteenwoordig. Ten spyte van hierdie syfers, het die betrokke munisipaliteite voortgegaan om rekeninge aan verbruikers uit te stuur. In ander gevalle kon slegs 20% van die agterstallige rekeninge oorgedra word na 'n kredietbeheer- en skuldinvorderingstelsel, as gevolg van leemtes en gebreke by die regeringstelsel (Kapp 2006:7).

Ingevolge Hoofstuk 9 van **Wet 32 van 2000** word bepaal dat munisipaliteite vir kliëntediens en –bestuur voorsiening moet maak. Om effek te gee aan die bepalings van **Wet 32 van 2000**, moet munisipaliteite kliëntediens en –bestuursafdelings vestig. Dit is belangrik dat daar ‘n duidelike onderskeid getref word tussen kredietbeheer en skuldinvordering enersyds en kliëntediens andersyds. Verder is dit byna onmoontlik vir een afdeling om beide funksies suksesvol te onderneem, om die mikpunte vir skuldinvordering enersyds te bewerkstellig en andersyds om ‘n positiewe en wederkerige verhouding tussen die munisipaliteit en sy kliënte te handhaaf.

Munisipaliteite is wetlik verplig om ‘n kredietbeheer- en skuldinvorderingstelsel te ontwikkel. Munisipale rekeningkundige stelsels word ontwerp om rekeninge te proses, debiteure transaksies aan te teken, krediteure-betalings uit te voer, rekord te hou van inkomste en uitgawe-transaksies en finansiële state daar te stel. “Credit control and debt collection in these accounting systems are limited to producing arrears and disconnection lists” (De Wet 2004:9). Kredietbeheer en skuldinvordering is sodoende beperk tot die ontkoppeling van water- en elektrisiteitsdienste. Ander agterstallige rekeninge word in die merendeel van gevalle na 90 dae geïsoleer en aan ‘n regsfirma vir insameling oorhandig. Regsfirmas sal hierna ‘n finale eis vir betaling uitreik waarna ‘n skuldinvorderingsproses gevolg word totdat die skulde ingevorder is. ‘n Munisipaliteit moet egter voortgaan om dienste te lewer aan verbruikers wat aan ‘n regsfirma vir invordering oorhandig is. Verbruikers sal egter eers reageer wanneer ‘n dagvaarding op hulle bedien en deur hulle ontvang is. Kapp (2006:7) verklaar verder dat “... payments to legal firms wil result in further municipal default, which is the beginning of a never-ending cycle of events.” Dit impliseer dat ‘n veelomvattender stelsel vir kredietbeheer en skuldinvordering by munisipaliteite noodsaaklik is en geïmplementeer moet word om vraagstukke van hierdie aard die hoof te bied. Sodanige stelsel sal aan die volgende vereistes moet voldoen, te wete:

- om spesifiek ontwerp te wees vir munisipaliteite wat aan al die vereiste prosesse wat in munisipaliteite geld, sal voldoen;

- voorafbepaalde werksvloeiprosesse bevat;
- 'n ingeboude dokumentbestuurstelsel bevat;
- met die munisipale finansiële stelsel kan harmonieer;
- agterstallige lysste vanaf die finansiële stelsel kan opspoor;
- 'n filtreringsprogram bevat om bepaalde areas of uitstaande rekeninge te identifiseer;
- telefoniese aanmanings kan genereer;
- 'n lys van finale eise kan voorsien;
- ontkoppelings- en heraansluitingslyste beskikbaar kan stel;
- bydra dat dagvaardings uitgereik kan word;
- 'n proses bevat vir ondersteuning aan en van behoeftige verbruikers;
- rekening-navrae kan hanteer;
- die bestuur van boedels, likwidasies, sekwestrasies en administrasies kan hanteer; en
- bestuursverslae en statistieke kan produseer (Kapp 2006:7).

Ingevolge artikel 64 van **Wet 56 van 2003** word die verantwoordelikheid vir die insameling van die skulde van 'n munisipaliteit op die skouers van 'n munisipale bestuurder as rekenpligtige beampte van 'n munisipaliteit geplaas. Die rekenpligtige beampte is verantwoordelik om toe te sien dat die munisipaliteit 'n bestuur-, inligting- en rekeningkundige stelsel in stand hou "... that recognises revenue when it is earned, and accounts for debtors, receipts and revenue" (artikel 64 van **Wet 56 van 2003**).

Die noodsaaklikheid om agterstallige skulde in te vorder, kan nie oorbeklemtoon word nie. Indien munisipaliteite nalaat om hierdie belangrike funksie effektief en doeltreffend te onderneem, kan dit tot 'n situasie lei waar munisipaliteite nie oor genoegsame fondse beskik om goedere en dienste te kan lewer nie. Die volgende voorbeeld illustreer die voornoemde stelling: Die bedrag wat deur debiteure aan Emfuleni munisipaliteit (Gauteng) geskuld word, was in November 2001 R867 miljoen (Mothibeli 2001:2). In Maart 2003 het hierdie bedrag opgehoop tot oor die R1 miljard. Die burgemeester, mnr. Johnny Thabane, het die krisis by sy munisipaliteit soos

volg opgesom: “Ons benodig R90 miljoen elke maand vir salarisse en ander bedryfsuitgawes, maar ons verhaal slegs R60 miljoen per maand” (Sowetan: 27 March 2003). In Oktober 2005 was die bedrag wat deur debiteure aan Emfuleni munisipaliteit geskuld word R1,7 miljard. Emfuleni munisipaliteit het nou die swakste kultuur van wanbetaling van dienste van alle munisipaliteite in die land met ‘n gemiddelde skuldinvorderingsperiode van 489 dae (Schoeman 2005:3).

#### **6.3.4 Buitensporige salarisse en voordele**

Dit is algemeen aanvaarde praktyk dat munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika nie meer as 30% van hulle begroting op salarisse moet spandeer nie. Die oorblywende 70% moet gereserveer word vir die skepping en instandhouding van infrastruktuur dienste en goedere- en dienslewering. “However the amount paid in salaries to councillors and municipal officials outstrip spending on services by nearly R10 billion - 10% of the total municipal budget” (Mail & Guardian: 10 October 2005).

‘n Voorbeeld om die voornoemde te illustreer is by die Quakeni munisipaliteit waarneembaar waar daar in 2001/2002 meer as 49% gespandeer is op salarisse en lone en skaars 2% op die instandhouding en herstelwerk van eiendom. Van die aansienlike aantal kapitaalprojekte wat Quakeni beplan het en die instandhouding van bestaande infrastruktuur het daar sodoende weinig van gerealiseer. In 2002/2003 is daar byvoorbeeld beplan om by hierdie munisipaliteit meer as R125 miljoen op kapitaalprojekte te spandeer en slegs R500 000 op instandhouding en herstelkoste. Hierdie patroon het voortgeduur tot 2004/2005 toe salarisse en lone ongeveer 45,7% van bedryfskoste gevorm het en instandhouding slegs 1,8% (Five case studies of cronyism, corruption and ineptitude, 2006).

Munisipale raadslede en amptenare is deesdae gereeld in die nuus weens die hoë salarispakette wat hulle ontvang, terwyl die munisipaliteite waar hul werkzaam is, dikwels nie eers genoeg geld het om basiese dienste aan sy ingesetenes te kan verskaf nie. Ten spyte van die hoë salarisse wat hulle



ontvang, word van hierdie amptenare deur sommige waarnemers as onbevoeg en onbekwaam vir hul werksbeskrywing beskou. “All our interviewees in Phumelela municipality (Free State) believed that the mayor and municipal manager were less than competent, underqualified, and had very poor interpersonal skills” (Business Day: 8 May 2007). Faktore soos korrupsie, finansiële wanbestuur en beamptes met onvoldoende minimum kwalifikasies en te hoë salarisse ondermyn pogings om die krisissituasie in munisipaliteite reg te stel (Vrouekeur: 23 Junie 2006).

Sommige munisipale bestuurders verdien ongeveer R1 miljoen per jaar, met die hoogs betaalde munisipale bestuurder, dié van Ethekwini munisipaliteit wat R1 091 miljoen per jaar verdien (IMATU: The good ... the bad ... and the ugly, 2007). Die vraagstuk is nie beperk tot die enorme salarisse en bonusse wat hulle verdien nie, maar dat munisipale bestuurders dikwels verder beloon word met prestasiebonusse ten spyte daarvan dat hul munisipaliteite nie presteer nie. ‘n Voorbeeld is die Emfuleni munisipaliteit in Gauteng. Emfuleni munisipaliteit is een van die 136 munisipaliteite wat onder die Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering se Projek Konsolideer geplaas is, omdat hierdie munisipaliteit ernstige finansiële vraagstukke ervaar. Meer as ‘n kwart van die huishoudings het geen toegang tot vars water of beskik oor geen sanitasie nie, terwyl die behuisingsagterstand 65 688 huise beloop.

Emfuleni munisipaliteit kon die afgelope drie jaar nie ‘n ongekwalifiseerde verslag van die Ouditeur-generaal verkry nie en is van korrupsie en nepotisme deurtrek (Hlongwane 2005:8). Ondanks hierdie skokkende toestand van sake by hierdie munisipaliteit het die munisipale bestuurder in 2004, bykomend tot sy jaarlikse salaris van R775 000, ‘n prestasiebonus van R150 000 ontvang (Vrouekeur: 23 Junie 2006). In Oktober 2005 is die munisipale bestuurder van Emfuleni munisipaliteit se dienste beëindig met ‘n “goue handdruk” van R1 miljoen. Verder was hy geskors sedert Februarie 2005, nadat omvangryke korrupsie blootgelê is wat gelei het tot die arrestasie van 30 munisipale amptenare (Mail & Guardian: 13 Oktober 2005). Die skorsing van munisipale amptenare het meegebring dat sleutelposisies binne

hierdie munisipaliteit vakant geraak het wat tot omvangryke vraagstukke in goedere- en dienslewering bygedra het. By Emfuleni munisipaliteit (Oktober 2005) was die pos van munisipale bestuurder vakant, die hooffinansiële beampte geskors, vier van die vyf uitvoerende bestuurders was op verpligte verlof geplaas en die ander poste in die departement vakant (Hlongwane 2005:8).

Munisipale bestuurders ontvang gemiddeld sowat R650 000 per jaar, prestasiebonusse uitgesluit, al funksioneer hulle munisipaliteite nie te alle tye na behore nie. Volgens 'n woordvoerder van die Demokratiese Alliansie (DA), mnr. Mpowele Swathe, word munisipale bestuurders byvoorbeeld “te veel betaal vir te min werk” (Vrouekeur: 23 Junie 2006). Mnr. Tony Leon van die Demokratiese Alliansie verklaar dit meer onomwonde: “Ongekwalifiseerde munisipale beamptes verdien buitensporige salarisse en bonusse wat die krisis in munisipaliteite vererger.” Die munisipale bestuurder van Moqhaka munisipaliteit (Kroonstad) het in 2006, bykomend tot sy jaarlikse salaris, 'n bonus van R106 424 ontvang. Vier ander senior bestuurders by hierdie munisipaliteit het bonusse van R90 000 elk ontvang. Dit ondanks die feit dat hierdie munisipaliteit onder administrasie geplaas is, omdat hy nie sy verpligtinge kon nakom nie (Vrouekeur: 23 Junie 2006). In 'n land waar miljoene mense in armoede leef, kan growwe, uitspattige en gemaksugtige uitgawes nie toegelaat word nie. Die Staatspresident van die Republiek van Suid-Afrika, mnr. Thabo Mbeki, het in Julie 1999 bevestig dat 50% van alle Suid-Afrikanners “... are defined as poor using a poverty line of R16 per day” (Sharpley 2001:25).

Dit is opmerklik dat sommige munisipaliteite ernstige finansiële vraagstukke ervaar en selfs sukkel met kontantvloei, maar raadslede en amptenare buitensporige hoë salarisse en bonusse verdien. Hier kan verwys word na die Groter Kokstad munisipaliteit in KwaZulu-Natal wat ook onder die Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering se Projek Konsolideer geplaas is. Hierdie munisipaliteit het homself in April 2003 tegnies bankrot verklaar (Chaos in Kokstad: Report for Carte Blanche: 12 September 2004). Ten spyte van die haglike omstandighede waarin hierdie munisipaliteit

verkeer het, het die munisipale bestuurder 'n salaris van R625 284 per jaar verdien. Dit het aan die lig gekom, na 'n forensiese audit, dat sy aanstelling onreëlmatig was, omdat hy oor 'n beperkte kennis van plaaslike regering en geen vorige finansiële ervaring beskik het nie, terwyl daar beter gekwalifiseerde kandidate vir die pos aansoek gedoen het (Elyot: 13 July 2004). Ten spyte van sy beperkinge, is hy aangestel op 'n salarisskaal wat R220 000 meer was as dié van sy voorganger. Met die forensiese audit is verder bevind dat ses “super-manager” poste met jaarlikse salarispakette van meer as R2 miljoen onwettig geskep is (Elyot: 13 July 2004). Hieruit kan afgelei word waarom sommige munisipaliteite nie oor voldoende fondse beskik om selfs net basiese dienste aan sy ingesetenes te kan lewer nie.

Munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika funksioneer as 'n aparte, onafhanklike regeringssfeer en kan derhalwe self die salarisse van hulle personeel bepaal. Dit impliseer dat 'n munisipale raad relatief “onbeperkte” bevoegdhede en vryheid het om hulle eie personeel aan te stel en hul salarisse te bepaal. Daar bestaan wel riglyne in terme van wetgewing, soos byvoorbeeld **Wet 56 van 2003**, vir die bepaling van salarisse van senior munisipale amptenare, maar dit skyn of verskeie munisipale rade dit totaal verontagsaam. Daar moet ook gelet word op die feit dat munisipale amptenare nie onder die **Staatsdienswet, 1994 (Wet 103 van 1994)** ressorteer nie, waarin bepaalde voorskrifte oor salarisse voorgeskryf word (IOL: Probe launched into municipal bonuses, 2007). Dit beteken dat daar in die toekoms daadwerklike pogings vanaf die nasionale regering se kant geloods moet word om munisipaliteite binne die staatsdiens te inkorporeer om dan moontlik 'n wetgewende raamwerk te verskaf vir die regulering van munisipale indiensnemingpraktyke. Die nasionale regering het reeds begin om aandag aan hierdie aangeleentheid te gee en 'n Konsep van die Enkel Staatsdienswetsontwerp (jaartal onbekend) of te wete die “Draft Single Public Service Bill” is geformuleer wat beskikbaar is op die webblad van die Departement van Openbare Diens en Administrasie.

Voor genoemde vraagstukke met buitensporige salarisse van veral munisipale bestuurders spruit heel moontlik voort uit die feit dat die raad wat in die

verlede beheer uitgeoefen het oor die besoldiging en kwalifikasies van munisipale bestuurders, afgeskaf is. Hierdie raad het bekend gestaan as die Raad vir Stadsklerke en hulle taak was om beheer uit te oefen, in terme van **die Wet op die Besoldiging van Stadsklerke, 1984 (Wet 115 van 1984)** oor die kwalifikasies en besoldiging van die destydse stadsklerke. Met die nuwe grondwetlike bedeling wat in 1994 in werking getree het en die daarmee gepaardgaande veranderinge op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika, is hierdie raad afgeskaf en **Wet 115 van 1984** is in November 1996 herroep (Mededeling: Mnr. M. van Jaarsveld: Direkteur: Regsdienste, Mangaung Plaaslike Munisipaliteit: Bloemfontein: 13 September 2007).

Met die afskaffing van hierdie raad het daar 'n leemte ontstaan wat ruimte geskep het vir korrupsie en wanbestuur om op plaaslike regeringsvlak, te gedy. Sommige munisipaliteite soos byvoorbeeld die Mangaung Plaaslike Munisipaliteit (Bloemfontein), het na 2000 besoldigingsbeleide aanvaar om aangeleenthede van hierdie aard, te reguleer. Die Mangaung Plaaslike Munisipaliteit maak byvoorbeeld gebruik van 'n private firma, "PE Corporate Services", wat die besoldigingsbeleid van hierdie munisipaliteit op 'n professionele wyse, volgens 'n bepaalde kriteria, behartig (Mededeling: Dr. Koos Smith: Besturende Direkteur: Friday Management Solutions, Bestuurskonsultante vir Plaaslike Regering. Bloemfontein: 19 September 2007).

Die nasionale regering het in 2006 nuwe regulasies aangekondig wat die prestasie-beoordeling en vergoeding van munisipale bestuurders en senior bestuurders by munisipaliteite sal standaardiseer (Johannesburg News Agency: 2 August 2006). Munisipale bestuurders en senior bestuurders van munisipaliteite sal in die toekoms omvattende ooreenkomste met hulle munisipaliteite moet onderteken, wat ten doel het om die prestasies van hierdie personeel eenvormig te hanteer en te monitor. "The Municipal Performance Regulations" wat van toepassing is op munisipale bestuurders en bestuurders wat direk aan die munisipale bestuurder rapporteer (Artikel 57-amptenare), is op 1 Augustus 2006 in die Staatskoerant deur die Minister van Provinsiale en Plaaslike Regering aangekondig en van krag gemaak.

Hierdie regulasies spreek die volgende belangrike aangeleenthede aan, te wete:

- posomskrywings, in terme waarvan die hoofverantwoordelikhede en posvereistes aangedui word;
- indiensnemingkontrak, waarin die diensvoorwaardes van amptenare bepaal word, insluitende die regulering van prestasiebonusse; en
- prestasie-ooreenkomste, waarin aangedui word wat munisipale rade van hulle munisipale bestuurders en ander senior bestuurders verwag.

Dit blyk ook dat raadstoelaes as salarisse beskou word en dat riglyne vir die betaling van raadslede volgens die verskillende kategorieë munisipaliteite geïgnoreer word (Mededeling: Dr. Koos Smith: Besturende Direkteur: Friday Management Solutions, Bestuurskonsultante vir Plaaslike Regering. Bloemfontein: 19 September 2007). Die merendeel van munisipale raadslede ontvang toelaes wat meer is as wat die betrokke munisipaliteite kan bekostig. Hierdie situasie word verder vererger deurdat sommige amptenare buitensporige hoë salarisse ontvang wat glad nie gekoppel kan word aan hulle prestasies nie, asook ander luukshede soos onnodige duur “Duitse motors” wat vir hulle aangekoop word (Hollands, 1999).

Goedere- en dienslewering by die Bitou munisipaliteit (Plettenbergbaai) in die Wes-Kaap is feitlik tot stilstand gedwing as gevolg van omvangryke finansiële wanbestuur en korrupsie. In die tydperk 1997 tot 2003 is munisipale raadslede R578 308 oorbetaal. Hierdie geld is skynbaar nie verhaal nie (Five case studies of cronyism, corruption and ineptitude, 2006). Presies dieselfde situasie is by die Qaukeni munisipaliteit waarneembaar waar ‘n bedrag van R732 398 te veel aan ses lede van die uitvoerende burgemeesterskomitee betaal is en skynbaar nie verhaal is nie (Five case studies of cronyism, corruption and ineptitude, 2006).

Die munisipale bestuurder van Bitou munisipaliteit het ook ‘n lening vir ‘n nuwe motor ter waarde van R90 000 aangeaan, terwyl daar steeds ‘n

bedrag van R163 924 op 'n vorige lening verskuldig was. Die Ouditeur-generaal het ook in dieselfde tydperk bevind dat die burgemeester en die munisipale bestuurder ongemagtigde kredietkaartuitgawes ter waarde van R104 307 aangegaan het tydens 'n besoek aan Parys (Frankryk). Ondanks die feit dat die Ouditeur-generaal onlangs bevind het dat Bitou munisipaliteit effektief bankrot is, verdien die munisipale bestuurder 'n salaris van R960 000 per jaar, alhoewel hy oor geen kwalifikasie beskik nie en slegs vyf jaar ervaring in munisipale bestuur het (Five case studies of cronyism, corruption and ineptitude, 2006). In 'n meer onlangse voorbeeld het die Nquthu munisipaliteit (KwaZulu-Natal) 'n Audi Q7-voertuig ter waarde van R800 000 vir sy burgemeester aangekoop en moes dit, met minder as 1 000 km wat daarmee afgelê is aan die verskaffer terugbesorg, omdat hulle nie daarvoor kon betaal nie. Hierdie munisipaliteit kon in Julie 2007 nie eens sy loonrekening betaal nie en moes 'n lening by die bank daarvoor aangaan (Volksblad: 15 Augustus 2007).

Die Wes-Kaapse LUR vir Plaaslike Regering en Behuising het in 2006 'n ondersoek aangevra nadat 'n prestasiebonus van R49 000 aan 'n kontroversiële munisipale bestuurder, mnr. Truman Prince, betaal is. Hy het ook R3 000 van die belastingbetalersgeld onwettig gebruik om die regskoste van 'n vriend wat 'n lewenslange vonnis opgelê is vir gewapende roof, te betaal (IMATU: The good ... the bad ... and the ugly, 2007).

Om voornoemde vraagstukke by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika daadwerklik te kan aanspreek, sal stappe onderneem moet word om munisipaliteite te dwing om aan die bepalinge van artikel 124(1) van **Wet 56 van 2003** te voldoen waarin bepaal word dat die aantekeninge by die jaarlikse finansiële state besonderhede van die volgende moet insluit:

- (a) die salarisse, toelaes en voordele van politieke ampsbekleërs en raadslede van die munisipaliteit, hetsy finansiëel of in goedere, en 'n verklaring deur die rekenpligtige beampte insluit of daardie salarisse, toelaes en voordele binne die bo-perke van die raamwerk beoog in artikel 219 van **Wet 108 van 1996** val, al dan nie;

- (b) enige agterstallige geld wat deur individuele raadslede aan die munisipaliteit verskuldig is ten opsigte van eiendomsbelasting of dienste en wat te eniger tyd gedurende die betrokke finansiële jaar vir meer as 90 dae uitstaande was, asook die name van daardie raadslede; en
- (c) die salarisse, toelaes en voordele van die munisipale bestuurder, die hooffinansiële beampte, senior bestuurders en sodanige kategorieë van ander beamptes wat voorgeskryf mag word.

In hierdie verband kan daar ook verwys word na die **Wet op die Vergoeding van Openbare Ampsbekleërs, 1998 (Wet 20 van 1998)** waarin 'n raamwerk vir die bepaling van salarisse, toelaes en ander voordele van openbare amptenare voorgeskryf word. Ingevolge skedule 5 van die Gedragkode vir Raadslede van **Wet 117 van 1998** word daar ook voorsiening gemaak vir hierdie aangeleentheid. Ingevolge artikel 58 van **Wet 32 van 2000** word daar voorskrifte vir die vergoeding van munisipale bestuurders bepaal.

Uit die voornoemde kan afgelei word dat al die wetlike voorskrifte om buitensporige salarisse, toelaes en ander voordele van munisipale raadslede en amptenare te reguleer, wel in plek is, maar dat dit nie te alle tye toegepas word nie en ook nie behoorlik uitgevoer en gekontroleer word nie. Salarisse en toelaes sal liefers aan prestasies van amptenare gekoppel moet word, en prestasiebonusse sal slegs met bewys van uitstekende werk en resultate wat behaal is, betaal word. Dit sal verg dat aangeleenthede veel deegliker gekontroleer moet word om korrupsie en finansiële wanbestuur tot die minimum te bekamp; iets wat tot nou toe blykbaar agterweë gelaat is.

### **6.3.5 Devolusie van gesag**

Plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika funksioneer binne die perke van die bepalings van parlaments- en/of provinsiale wette. Die funksies wat aan munisipale rade toegeken word, word in Deel B van Bylaes 4 en 5 van **Wet 108 van 1996** uiteengesit. Dit impliseer dat plaaslike

regering oor grondwetlik gewaarborgde funksies beskik, en alhoewel dit gereguleer mag word deur nasionale- en provinsiale regerings, moet dit op so 'n wyse onderneem word dat dit nie die vermoë van 'n munisipaliteit of die reg om sy bevoegdhede uit te oefen of sy funksies te verrig, kompromitteer of belemmer nie (Cameron 1997:227).

Daar behoort derhalwe nie sogenaamde ongefundeerde mandate in die openbare sektor in die Republiek van Suid-Afrika te bestaan nie, aangesien funksies aan die drie regeringsfere toegeken word ingevolge relevante wetgewing. Dit blyk egter dat daar 'n nuwe tendens ontwikkel om toenemend netelige aangeleenthede na munisipaliteite af te wentel, asof dit 'n primêre taak van plaaslike regering sou wees. Voorbeelde van sodanige aangeleenthede wat afgewentel word, is byvoorbeeld aspekte van behuising, toerisme, plaaslike ekonomiese ontwikkeling in gemeenskappe, omgewingsbewaring en die opstel van geïntegreerde ontwikkelingsplanne vir gemeenskappe (Finweek: 26 Januarie 2006).

Daar word toenemend besef dat behuising slegs op voetsoolvlak deur munisipaliteite effektief en doeltreffend aangespreek kan word. Die dilemma is egter dat verskeie munisipaliteite nie oor 'n administratiewe infrastruktuur, kundigheid of voldoende fondse beskik om dit suksesvol te kan bedryf nie. In die praktyk beteken die afwenteling van die voornoemde funksies dat munisipaliteite self vir die finansiering van laekoste-behuising verantwoordelik is en self werksgeleenthede in hul munisipaliteite moet skep. Dit impliseer dat munisipaliteite saam met die ander twee regeringsfere verantwoordelikhede moet deel. Die dilemma is egter dat dit aan hulle meer status besorg, maar sonder die finansiële vermoë om hierdie afgewentelde funksies effektief en doeltreffend te kan uitvoer (Finweek: 26 Januarie 2006). Derhalwe sal enige voorgestelde afwenteling van funksies en verantwoordelikhede van nasionale- of provinsiale regeringsvlak na munisipaliteite teengestaan moet word as die nodige finansiering of ander hulpbronne nie deur hierdie owerhede gewaarborg word nie, en wanneer daar geen geleentheid vir munisipaliteite geskep word om oor die voorwaardes van sulke mandate met die hoër owerhede te onderhandel nie.



Die kapasiteit/vermoë op plaaslike regeringsvlak is nie iets wat ligtelik geag kan word nie. Paton (2005:6) verklaar dat "... yet, as the system of government develops in line with **Act 108 of 1996**, as well as international trends towards decentralisation, more responsibilities are being shifted its way." Sedert 2004 is watervoorsieningsprojekte, wat voorheen deur die Departement van Waterwese en Bosbou onderneem is, na plaaslike regeringsvlak afgewentel. Die merendeel van hierdie projekte moet in landelike gebiede onderneem word en min hiervan is winsgewend van aard.

Sedert 2004 is plaaslike regering ook verantwoordelik vir die beplanning en betaling van alle kapitaal-infrastruktuurdienste, wat voorheen op nasionale vlak gehanteer is. Munisipaliteite moet nou hierdie fondse bestuur, wat vanaf nasionale vlak na plaaslike vlak in 'n enkele finansiële toekenning oorbetaal word, wat beteken dat munisipaliteite ook die befondsingsbron vir hierdie openbare werke-program is. Paton (2005:6) verklaar dat munisipaliteite "... are being looked at to host the department of trade and industry's new business support agency, which is relying on them to provide the infrastructure for a footprint throughout the country."

Ironies word al meer funksies, wat voorheen deur die ander twee regeringsfere onderneem is, nou afgewentel na plaaslike regeringsvlak, maar sonder die gepaardgaande afwenteling van fondse om hierdie program(me) te finansier (Zybrands 1998:3). Waar werksaamhede namens ander regeringsfere deur munisipaliteite uitgevoer word, moet dit nie 'n netto finansiële las vir die hulpbronne van 'n munisipaliteit meebring nie. Dit impliseer dat wetgewing aanvaar moet word wat hierdie aangeleentheid kan aanspreek en waarin moontlik bepaal kan word dat waar 'n regeringsfeer dienste namens 'n ander verrig, hulle oor die verwante finansiële implikasies ingelig kan word. Daar kan selfs gelet word op die betaling van 'n vasgestelde bedrag vir die lewering van "agentskapwerksaamhede." Waar bepaalde heffings deur ander regeringsfere gehef word ten opsigte van werksaamhede wat munisipaliteite geheel en al of deels uitvoer, moet 'n billike deel van sodanige heffings aan munisipaliteite toegewys word, soos

byvoorbeeld die nasionale paaieheffing op brandstof. Potensieel is dit 'n belangrike inkomstebron vir munisipaliteite om paaie in stand te hou.

Een van die funksies wat werklik 'n sinvolle inkomste vir munisipaliteite genereer, te wete elektrisiteitsvoorsiening, gaan nou van hulle ontnem word (Paton 2005:6). Die gevolg is dat munisipaliteite, wat alreeds sukkel om al hulle verantwoordelikhede na te kom, tans met meer verantwoordelikhede om goedere en dienste te lewer, belas word en oor nog minder geld beskik om hulle verpligtinge na te kom. Daar word nou na die nasionale regering opgesien om met 'n oplossing vorendag te kom om te vergoed vir die geweldige impak wat die verlies aan inkomste van elektrisiteitsvoorsiening vir plaaslike regering gaan inhou.

Dit is van kardinale belang dat amptenare binne 'n bepaalde owerheidsinstelling effektief en doeltreffend georiënteer moet word en deurlopend op hoogte gehou moet word oor aspekte soos die primêre funksies, verantwoordelikhede en strukturering van die onderskeie organisatoriese eenhede binne die betrokke instelling. Indien nagelaat word om hieraan te voldoen, kan dit lei tot ondoeltreffende en ongekoördineerde goedere- en dienslewering, omdat amptenare moontlik nie ingelig is oor hulle funksies en verantwoordelikhede in die uitvoering van hulle werksaamhede of die van die betrokke instelling nie. Onkunde kan ook by die publiek ontstaan aangaande die aard en omvang van verantwoordelikhedsgebiede van owerheidsinstellings en –sfeer. Dit kan meebring dat 'n gemeenskapsbehoefte nie te alle tye by die naaste munisipaliteit aanhangig gemaak word nie, omdat ingesetenes onder die indruk mag verkeer dat die bepaalde funksie by 'n ander regeringsfeer ressorteer. Dikwels word sodanige gemeenskapsbehoefte dan op 'n tydrowende wyse aan 'n verkeerde instelling oorgedra (Nealer 1998:193). Wanneer funksies na munisipale regeringsvlak afgewentel word, moet die betrokke amptenare effektief en doeltreffend georiënteerd wees oor die aard en omvang van die funksie(s) terwyl die gemeenskap ook dienooreenkomstig ingelig moet wees dat die betrokke funksie(s) in die toekoms deur 'n ander owerheidsinstelling of –sfeer gehanteer sal word.

Daar word ook druk op munisipaliteite uitgeoefen om basiese dienste, soos byvoorbeeld water- en elektrisiteitsvoorsiening, gratis aan behoeftiges te voorsien, wat nog groter druk op die skynbaar beperkte finansiële hulpbronne van munisipaliteite plaas. Paton (2005:6) verklaar dat “... (t)hough big municipalities are able to generate most of their own income and can use some of this to cross-subsidise free basic services to the poor, many municipalities simply don’t have the income to do it.”

Slegs wanneer die rolle en verantwoordelikhede van die onderskeie owerheidsvlakke en –sfeer omvattend en breedvoerig omskryf word, kan die werksaamhede en resultate van ‘n munisipale raad behoorlik deur die ingesetenes beoordeel word en is dit ook vir die betrokke munisipale raad moontlik om sy eie werksaamhede te monitor en effektief en doeltreffend te regeer. ‘n Uiteensetting van die funksies en verantwoordelikhede van die verskillende instansies wat vir die beoefening en bevordering van beheer en verantwoordingdoening in die openbare sektor verantwoordelik is, is derhalwe van kardinale belang.

Dit blyk of een van die vernaamste vraagstukke wat ondervind word, ‘n gebrek aan finansiële hulpbronne is. Die oplossing is heel moontlik daarin geleë om alternatiewe vorme van befondsing te ontwikkel en/of te benut. ‘n Positiewe verwikkeling in hierdie verband is die skepping van vennootskappe en ooreenkomste tussen die openbare- en die private sektore om meer gesofistikeerde goedere- en dienslewering moontlik te maak, die korporatisering van bepaalde funksies, uitkontraktering en privatisering van bedrywighede.

Die Minister van Finansies, in samewerking met die Minister van Provinsiale en Plaaslike Regering, het ingevolge artikel 120 van **Wet 56 van 2003**, regulasies oor openbare-private vennootskappe (“Public-Private Partnerships”), uitgevaardig wat op 1 April 2005 in werking getree het. Al meer munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika sluit deesdae ooreenkomste met die private sektor “... to attract private sector participation in the development, financing and operation of public sector infrastructure”

(Botha 2005:16). Die belangrikste doelwit met die sluiting van 'n openbare-private vennootskap en/of ooreenkoms is daarop gemik om hoë kwaliteit goedere en dienste te verskaf wat tot voordeel van 'n munisipaliteit en die gemeenskap sal strek in terme van koste, kwaliteit, of risiko-oordrag of 'n kombinasie daarvan, en tot beter waarde-vir-geld vir die belastingbetaler bydra (Botha 2005:16). Hierdie tendens wat al in verskeie munisipaliteite toegepas word, hou in die meeste gevalle heelwat voordele vir munisipaliteite en die ingesetenes in, en kan 'n reuse bydrae lewer tot die lewering van beter kwaliteit goedere en dienste aan die ingesetenes en ook om die finansiële druk wat die meeste munisipaliteite ervaar, ietwat te verlig. Ongelukkig kan dit egter ook vele geleenthede skep vir korrupsie om te floreer.

### **6.3.6 Afbakening van munisipaliteite in 2000**

Die afbakening of “lompe samevoeging” van munisipaliteite in 2000 is waarskynlik ook een van die redes waarom soveel vraagstukke tans op plaaslike regeringsvlak ervaar word. Voor 2000 was daar 830 munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika. Na die munisipale verkiesing in November 2000 is hierdie 830 munisipaliteite, ingevolge regulasies van die Afbakeningsraad, en ingevolge die **Wet op die Afbakening van Munisipaliteite, 1998 (Wet 27 van 1998)** geïntegreer tot die huidige 284 munisipaliteite. Dit blyk of die nuwe munisipale grense wat sedert 2000, in werking getree het, ook nie die oplossing vir die talryke vraagstukke op plaaslike regeringsvlak gebied het nie. “Reducing the number of municipalities will not necessarily improve effectiveness or capacity at local government level” (Business Day: 29 November 2000).

Die redakteur van Rapport (6 Augustus 2000) verklaar dat die Republiek van Suid-Afrika op daardie tydstip presies in die teenoorgestelde rigting as die res van die wêreld beweeg het in hierdie verband. Terwyl ander lande besig was om plaaslike aangeleenthede nouer saam te trek, het die Republiek van Suid-Afrika sy net al hoe wyer oopgegooi. Die regering het die idee van “one size fits all” as ideologiese dryfveer vir die hantering van plaaslike owerheidsaangeleenthede, gebruik. Dit laat die mening tans dat die nuwe

groter grense van munisipaliteite net te omvangryk van aard is vir effektiewe en doeltreffende goedere- en dienslewering. Daar is byvoorbeeld verskeie munisipaliteite wat net nie finansieel lewensvatbaar of in 'n posisie is om dienste aan veel meer ingesetenes as vantevore te lewer nie (Business Day: 29 November 2000). 'n Voorbeeld in die verband is die Brits munisipaliteit in Noord-Wes wat voorheen 28 vierkante kilometer beslaan het. Met die nuwe afbakening beslaan hierdie munisipaliteit tans 360 vierkante kilometer en huisves ongeveer 500 000 ingesetenes teenoor die vorige 125 000 ingesetenes (Centre for Development and Enterprise: Local government reforms, 2007).

Die vermindering van die aantal munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika het wel 'n gelyker verdeling van hulpbronne teweeg gebring, maar ongelukkig is hulle nog steeds van dieselfde ontoereikende en onvoldoende finansiële bronne afhanklik. Finansiële hulpbronne is in die merendeel van gevalle totaal onvoldoende vir effektiewe en doeltreffende goedere- en dienslewering wat impliseer dat munisipaliteite daadwerklike pogings in die toekoms sal moet aanwend om hierdie vraagstuk aan te spreek. Daar sal byvoorbeeld veel strenger gelet moet word op vraagstukke soos die nie-betaling van dienstegeelde, werkloosheid, armoede, korrupsie, asook die meer effektiewe invordering van agterstallige skulde om te verseker dat munisipaliteite weer volhoubaar en lewensvatbaar sal wees. Volgens die redakteur van Rapport (6 Augustus 2000) is daar met die nuwe groter munisipale grense, ook 'n verskraling van demokrasie waarneembaar. Die aanspreeklikheid vir finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite berus nou in 'n belangrike mate by die amptenare, terwyl die gesag steeds in die politici gesetel is. Die politici (munisipale raadslede) het derhalwe, volgens die redakteur van Rapport (6 Augustus 2000), 'n minimum aanspreeklikheid vir aangeleenthede wat op grondvlak skeef loop.

Die vermindering van die aantal munisipaliteite en die uitbreiding/vergroting van munisipale grense is nie slegs verantwoordelik vir die finansiële vraagstukke by talle munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika nie. Veel eerder blyk dit 'n sameloop van omstandighede te wees wat vir hierdie

krisis verantwoordelik was. Faktore soos wanbestuur, onbevredigende rekeningkundige standaarde, onvermoë om agterstallige skulde in te vorder, gebrek aan kundigheid, tesame met die uitgebreide munisipale gebiede waarvoor munisipale rade nou verantwoordelikheid moet aanvaar, kan as van die vernaamste faktore beskou word waarom munisipaliteite gemoeid is om kop bo water te hou.

‘n Meervoudige benadering sal moontlik aangepak moet word om die omvangryke finansiële vraagstukke in munisipaliteite daadwerklik aan te spreek. Daarvoor sal byvoorbeeld meer voortreflike gesindhede by munisipale amptenare gekweek moet word in die lewering van hoë gehalte goedere en dienste en ‘n politieke wil by munisipale raadslede om aangeleenthede op plaaslike regeringsvlak effektief en doeltreffend te beredder.

### **6.3.7 Afwesigheid van ‘n politieke wil**

‘n Afwesige politieke wil is volgens die redakteur van Rapport (6 Augustus 2000) een van die vernaamste oorsake van die benarde finansiële stand van sake by verskeie munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika. ‘n Politieke wil is van kardinale belang vir effektiewe en doeltreffende plaaslike regering en dit moet deurgaans kritiese oorweging by raadslede geniet. Fantaye (2003:174) bevestig die noodsaaklikheid van ‘n politieke wil en verklaar dat dit die noodsaaklikste aspek in die benadering tot die bekamping van korrupsie by munisipaliteite moet wees. Die politieke wil van munisipale raadslede en amptenare moet daarop gemik wees om byvoorbeeld die bewustheid van die koste van korrupsie by ingesetenes te verhoog, voortreflike regering en deursigtige munisipale bestuur te bevorder en die regstelsel te versterk.

Munisipale raadslede sal hulle deeglik daarvan moet vergewis dat dit onmoontlik is om te alle tye “gewilde” besluite te neem waarmee alle ondergeskiktes, asook ingesetenes van die munisipaliteit mee tevrede sal wees. Om te regeer, impliseer immers dat die welsyn van soveel lede van die gemeenskap as moontlik binne ‘n veilige en ordelike omgewing bevorder

moet word. Ongelukkig vereis die voornoemde dat regulasies/verordeninge, beperkings en minder “gewilde” beleide en besluite uiteraard ook geïmplementeer sal moet word wat uiteindelik daartoe sal bydra dat ingesetenes in ‘n veilige en aanvaarbare munisipale omgewing kan leef, werk en ontspan. “Without the political will to impose and implement such regulatory measures, successful local government is not possible” (Botha 2001:17). Ten spyte daarvan dat demokratiese instellings institusionele remedies vir korrupsie en wanbestuur in werking kan stel, bly die politieke wil van die regering steeds ‘n sleutelbestanddeel om ‘n effektiewe teenkorrupsie-strategie te verseker. Camerer (1997:7) verklaar heel tereg dat die Suid-Afrikaanse Regering die voortreflikste planne, teen-korrupsie instansies, regulasies en wette denkbaar kan bedink om korrupsie te beveg, maar dat dit geen doel sal dien indien daar nie ‘n politieke wil is om dit effektief en doeltreffend toe te pas nie.

Dit impliseer derhalwe dat, indien munisipale raadslede nie die politieke wil het om aangeleenthede op plaaslike regeringsvlak te beredder nie, daar min sukses met voorkomende maatreëls en strategieë behaal sal word. Politici (munisipale raadslede) en munisipale amptenare sal met verantwoordelikheid hulle beywer om die welsyn van die ingesetenes na te streef en alles in hulle vermoë doen om deur hul optrede die welsyn van die ingesetenes te bevorder. Sonder ‘n ingesteldheid om ‘n politieke wil en politieke aanspreeklikheid te bewerkstellig en te bevorder is geen verbetering in die huidige munisipale krisis in die Republiek van Suid-Afrika moontlik nie. Die vermoë om by munisipaliteite doeltreffend die stryd teen korrupsie te voer, hang derhalwe van die gesindheid van alle belanghebbendes af om hulle politieke wil af te dwing en met hoeveel beslistheid munisipale raadslede en amptenare die monster van korrupsie gaan beveg.

### **6.3.8 Lae rekeningkundige standaarde**

Ingevolge artikel 122(1) van **Wet 56 van 2003** word bepaal dat elke munisipaliteit finansiële state moet voorberei in ooreenstemming met die voorskriftelike bepalinge van GRAP (“Generally Recognised Accounting

Practice”). Ingevolge artikel 216(1) van **Wet 108 van 1996** word bepaal dat daar by wyse van nasionale wetgewing, ‘n nasionale tesourie ingestel moet word en maatreëls voorgeskryf moet word ten einde sowel deursigtigheid as beheer oor uitgawe in elke regeringsfeer te verseker deur die instelling van:

- (a) algemeen erkende rekeningkundige praktyke;
- (b) eenvormige uitgaweklassifikasies; en
- (c) eenvormige tesourienorme en –standaarde.

Die oorhoofse doel met GRAP is nie om die transaksies van munisipaliteite deur wetgewing te reguleer nie. “It merely aims to ensure that the transactions that a municipality has entered into are disclosed in the financial statements, regardless of whether such transactions are legal or illegal” (Reddy 2003:64). Munisipaliteite wat dieselfde rekeningkundige beleide, -praktyke en -standaarde toepas, maak dit moontlik om resultate wat behaal word, met mekaar te vergelyk. Verder verseker die implementering van GRAP dat alle munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika rekeningkundige beleide, -praktyke en -standaarde gebruik wat algemeen aanvaarbaar is, nasionaal en internasionaal erken word en wat van toepassing op beide die openbare- en private sektor is.

Deurgaans blyk dit dat die merendeel munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika finansiële krisisse beleef wat toegeskryf kan word aan verskeie faktore soos byvoorbeeld ‘n gebrek aan kundigheid, finansiële wanbestuur, omvangryke korrupsie en so meer. Die LUR vir Plaaslike Regering in Gauteng, ms. Dolly Mahlangu, verklaar dat van die vernaamste vraagstukke wat munisipaliteite in Gauteng tans ervaar, ondoeltreffende finansiële stelsels en -bestuur, ‘n gebrek aan finansiële lewensvatbaarheid en volhoubaarheid van goedere- en dienslewering is (Mahlangu 2006:23). Een van die vernaamste vraagstukke wat goedere- en dienslewering ernstig kortwiek, is die rekeningkundige onvermoë of lae rekeningkundige standarde- of te wel, die hopelose finansiële bestuur en dissipline van talle munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika.



Daar is bykans geen munisipaliteit in die Vrystaat wat oor 'n effektiewe en doeltreffende finansiële departement/afdeling beskik nie. Alhoewel personeel vir 'n finansiële departement/afdeling by elke munisipaliteit in die Vrystaat aangestel is, en personeel aansienlike salarisse ontvang, hierdie departemente/afdelings in gebreke bly en nie oor die vermoë beskik om hulle finansies doeltreffend te bestuur nie. Dit is insiggewend om daarop te let dat tot op datum die finansiële administrasie van die meeste munisipaliteite in die Vrystaat deur konsultante (ouditeursfirmas) teen hoë koste onderneem word (Mededeling: Mnr. A. Oosthuizen: Voorsitter van die Vrystaatse Provinsiale Komitee oor Openbare Rekeninge (PROKOR). Bloemfontein: 18 September 2007). Dit impliseer dat belastingbetalers addisioneel vir finansiële dienste by munisipaliteite moet betaal, omdat die personeel nie oor die vermoëns beskik om die werk te kan doen nie, en belastingbetalers moet opdok om konsultante te betaal vir die werk wat deur personeel van finansiële departemente/afdelings gedoen moet word. Hierdie dubbele betalings kan selfs as vrugtelose uitgawes beskou word (Mededeling: Mnr. A. Oosthuizen: Voorsitter van die Vrystaatse Provinsiale Komitee oor Openbare Rekeninge (PROKOR). Bloemfontein: 18 September 2007).

Daar is munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika waar personeel nie in staat is om die mees basiese finansiële werksaamhede soos byvoorbeeld maandelikse bankrekonsiliasies te kan doen nie. Indien die betrokke funksionaris by munisipaliteite nie eers oor die vermoëns beskik om basiese bankrekonsiliasies te kan doen nie, bestaan daar ernstige twyfel of hulle hoegenaamd in staat is om meer ingewikkelde take soos balansstate voor te kan berei (Mededeling: Mnr. A. Oosthuizen: Voorsitter van die Vrystaatse Provinsiale Komitee oor Openbare Rekeninge (PROKOR). Bloemfontein: 18 September 2007).

'n Voorbeeld van die rekeningkundige onvermoë van amptenare by munisipaliteite word geïllustreer in die volgende voorbeeld. In 'n onlangse verslag het die Ouditeur-generaal van KwaZulu Natal verklaar dat 37 van die 61 munisipaliteite in hierdie provinsie nie eens in staat was om hulle eie boeke te kon balanseer of die sperdatums vir die boekjaar 2003/2004 te

kon handhaaf nie (Financial Mail: 9 September 2005). 'n Verdere voorbeeld van lae rekeningkundige standaarde wat by munisipaliteite voorkom is die Phumelela munisipaliteit (Vrystaat) waar daar in die boekjaar 2004 nie rekenskap gegee kon word van R100 000 nie, as gevolg van swak finansiële teboekstelling en -beheer wat daar by hierdie munisipaliteit geïdentifiseer is (Five case studies of cronyism, corruption and ineptitude, 2006). Hier kan ook verwys word na die Quakeni munisipaliteit waar R33 miljoen gespandeer is sonder enige ondersteunende dokumentasie (Volksblad: 24 Augustus 2004).

Die LUR vir Plaaslike Regering in Gauteng het aangedui dat sy bekommerd is oor die aantal gekwalifiseerde ouditverslae wat deur munisipaliteite ontvang word en veral die reaksie van senior munisipale amptenare oor die aangeleenthede wat in die ouditverslae opgehaal word. "There is apparently a don't care a damn attitude with regard to many issues recurring year after year in audit reports" (Mahlangu 2006:23).

Ingevolge artikel 126 van **Wet 56 van 2003** is munisipaliteite verplig om jaarliks finansiële state binne twee maande na die einde van elke finansiële jaar voor te berei en aan die Ouditeur-generaal vir eksterne ouditering voor te lê. Die onvermoë van verskeie munisipaliteite om te voldoen aan finansiële regulasies wat deur die Ouditeur-generaal daargestel word, is 'n verontrustende aanduiding van die gebrek aan kapasiteit/vermoë in verskeie munisipaliteite. In die verslag van die Ouditeur-generaal vir die finansiële jaar wat op 30 Junie 2005 geëindig het, het dit geblyk dat 132 van die 284 munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika hulle finansiële state òf laat òf glad nie ingedien het nie. Nege maande na die einde van die finansiële jaar het 90% van die 284 munisipaliteite hulle finansiële state ingehandig, terwyl 10% nog steeds in gebreke gebly het (Report of the Auditor-General on the Submission of Financial Statements by Municipalities for the financial year ended 30 June 2005).

Mnr. Fakie, die Ouditeur-generaal, verklaar dat die twee vernaamste vraagstukke waarmee munisipaliteite in die verband te kampe het,

tydigheid en akkuraatheid is. Onbetroubare en ontydige finansiële inligting maak dit moeilik om die prestasies van munisipaliteite te evalueer en ondermyn derhalwe die aanspreeklikheidsproses op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika. “Receiving the financial statements after the set deadline not only impacts on the ability of the office of the Auditor-General to perform its function, but could impact on the ability of the municipality to perform within the accountability framework” (Mokopanele 2006:30). Aangeleenthede van hierdie aard het derhalwe ‘n negatiewe impak op finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika.

Dit blyk ook dat verskeie munisipaliteite tans nog nie ouditkomitees aangestel het nie. Minder as 30% van munisipaliteite beskik oor ouditkomitees, terwyl net 36% van die munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika oor interne ouditeure beskik. Die onderskeie wetgewers, asook die regering loop verder die risiko om aanspreeklik gehou te word vir moontlike risiko’s weens nie-versekering, aangesien net 32% van alle munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika rampherstelplanne in plek het (Rapport: 6 Augustus 2000).

Daar is ‘n verontrustende afname in die aantal munisipaliteite waaraan die Ouditeur-generaal ongekwalifiseerde verslae in die afgelope jaar uitgereik het. Dit impliseer dat die rekeningkundige standaarde van munisipaliteite nie strook met algemeen aanvaarbare rekeningkundige standaarde nie. Hierbenewens het ongeveer 20% van munisipaliteite in 2000 die Ouditeur-generaal ‘n bedrag van R7 miljoen geskuld vir dienste gelewer (Rapport: 6 Augustus 2000). “In some cases the absence of proper accounting records is a well-designed strategy to conceal misappropriation of funds by both council and its staff. If no records or financials are available, there is no audit trail to follow and an audit is impossible” (Hollands, 1999). ‘n Geval word deur die Ouditeur-generaal gerapporteer waar die finansiële state van ‘n sekere munisipaliteit as “vermis” gerapporteer word. Die Spesiale Ondersoekeenheid het hierna die kantore van die betrokke munisipaliteit beset en beslag gelê op die “vermiste” finansiële state. Die “vermiste” dokumente is bo-op ‘n kabinet gevind, en by ondersoek daarvan het dit

geblyk dat R2,2 miljoen uit die munisipale koffers vermis word (Hollands, 1999).

Die feit dat die merendeel van munisipaliteite oor duur finansiële departemente/afdelings beskik, maar dat hulle gebruik maak van buite konsultante, te wete ouditeursmaatskappye, om hulle handtekeninge en state voor te berei, spreek boekdele. Hierdeur word die rekeningkundige onvermoë van munisipaliteite en veral die lae rekeningkundige standaarde van munisipale finansiële amptenare wat verantwoordelik is vir die opstelling van hierdie finansiële state, beklemtoon.

Dit impliseer dat munisipaliteite derhalwe daadwerklike pogings sal moet aanwend om paslik gekwalifiseerde en ervare finansiële amptenare aan te stel om hulle finansiële aangeleenthede te behartig. Ingevolge artikel 83(1) van **Wet 56 van 2003** word immers bepaal dat "... The accounting officer, senior managers, the chief financial officer and other financial officials of a municipality must meet the prescribed financial management competency levels." Die Nasionale Tesourie het ook, in samewerking met die Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering, finansiële bestuursbevoegdhede by wyse van regulasies in terme van artikels 83, 107 en 119 van **Wet 56 van 2003** voorgeskryf waaraan finansiële funksionaris se moet voldoen. Om munisipale bestuurders, senior bestuurders, hoof finansiële beamptes en ander finansiële beamptes in staat te stel om die voornoemde bevoegdhede te verkry, het die Nasionale Tesourie verder gegaan "... (to) develop and register with the South African Qualifications Authority (SAQA) a unit-standards-based postgraduate (NQF-level 6) qualification in municipal finance management" (National Treasury 2007:1). Om die verwerwing van hierdie voorgeskrewe kwalifikasie vir munisipale amptenare te bespoedig, is die samewerking van verskeie hoër onderwysinstansies saam met die Nasionale Tesourie bewerkstellig om sodanige opleiding te verskaf.

Verder word daar ook gebruik gemaak van 'n mentorskapstelsel om sekere bekwaamhede in munisipale finansies aan te leer. Volgens Chuene &

Snyman (2004:26) is 'n mentorskap "... a one-on-one process with the deliberate pairing of a skilled person (the mentor) and one with fewer skills and experience (the mentee)." In die konteks van munisipale finansies, is 'n mentor 'n persoon wat gedrag modelleer, advies en kritiek gee en die leerder toelaat om sy eie loopbaan te bevorder (Nasionale Tesourie 2007:23). Die doel van 'n mentorskap is om die leerder te help om die nodige kennis en vaardighede te bekom om die funksies wat aan hom toevertrou word, effektief en doeltreffend te verrig. Hierdie verhouding vereis 'n besondere soort persoon wat oor voldoende kennis, vaardighede en 'n bereidwilligheid beskik om sy ervaring en kennis met 'n leerder te deel. By wyse van kommunikasie word inligting van een persoon na 'n ander oorgedra wat beteken dat die mentor 'n doeltreffende kommunikeerder moet wees. Dit is belangrik dat die mentor nie sy idees/houdings op die leerder sal afdwing nie en te alle tye beskikbaar sal wees gedurende die leerproses.

Die Nasionale Tesourie beveel aan dat leerders in munisipale finansiële bestuur aan die begin van hulle internskap-program, in samewerking met die hoofinansiële beampte en die munisipale bestuurder, mentors moet identifiseer. Amptenare met besondere kwaliteite in finansiële aangeleenthede met kennis en ervaring in finansies kan nuttig gebruik word by mentorskapprogramme om hulle te skool vir finansiële werksaamhede.

Voornoemde illustreer dat daar daadwerklike pogings vanaf nasionale- en provinsiale regerings onderneem word om munisipale finansiële amptenare kundig vir hulle taak op te lei en hulle toe te rus met die nodige vaardighede om konstruktiewe bydraes binne hul onderskeie munisipaliteite te kan lewer.

### **6.3.9 Omvangryke korrupsie**

Tans wil dit voorkom asof daar omvangryke korrupsie op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika voorkom wat effektiewe goedere- en dienslewering aan die ingesetenes ernstig belemmer. Koerantberigte wat bykans daaglik oor voorvalle van korrupsie in die openbare- en private sektore verskyn, bevestig die feit dat omvangryke

korrupsie tans ook aan die orde van die dag op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika is. Korrupsie is geen nuwe tendens in die hedendaagse samelewing nie. Die spoor van korrupsie kan sover as na die Romeinse tydperk teruggevolg word en daar is ook talle voorbeelde daarvan in die Romeinse Reg opgeteken. In die Romeins-Hollandse Reg asook die Engelse Reg word verwys na korrupsie, bedrog en wanbestuur (Migdal 1988:2). Dit impliseer dat korrupsie 'n oeroue verskynsel is en ook nie net 'n uitsluitlike vraagstuk in ontwikkelende lande is nie.

Korrupsie kan verskeie vorme aanneem, soos byvoorbeeld die misbruik van gesag om of ander persone te manipuleer en te beheer, of 'n persoon self en/of familieleden en vriende by wyse van nepotisme te verryk (Camerer 1997:3). 'n Definisie van korrupsie is verskaf (kyk p. 211), maar vir alle praktiese doeleindes kan korrupsie beskou word as die misbruik van openbare gesag vir private/eie gewin. Korrupsie, vir doeleindes van hierdie geskrif, behels die gedrag van munisipale amptenare, hetsy politici of amptenare, wat hulleself of vriende en/of familie na aan hul, onbehoorlik en onregmatig bevoordeel deur die misbruik van gesag wat aan hul toevertrou is. Gildenhuis (1993:22) verklaar dat 'n gebrek aan deursigtigheid kan lei tot die konsentrasie van gesag in 'n regering wat weer daartoe kan bydra dat administratiewe handeling geleidelikerwys minder aan wetlike- en politieke beheer onderwerp word en uiteraard korrupsie in 'n belangrike mate kan bevorder. Wetgewing wat betrekking op korrupsie en die bekamping daarvan in die munisipale omgewing het, is die volgende:

- **Wet op Munisipale Stelsels, 2000 (Wet 32 van 2000);**
- **Wet op Munisipale Finansiële Bestuur, 2003 (Wet 56 van 2003);**
- **Wet op die Voorkoming en Bekamping van Korrupte Aktiwiteite, 2004 (Wet 12 van 2004);**
- **Wet op Beskermdes Bekendmakings, 2000 (Wet 26 van 2000); en**
- **Wet op Elektroniese Kommunikasies en Transaksies, 2002 (Wet 25 van 2002).**

Ingevolge artikel 106 van **Wet 32 van 2000** word bepaal dat indien 'n LUR vir Plaaslike Regering rede het om te glo dat wanadministrasie, korrupsie of enige ander ernstige wanpraktyk in 'n munisipaliteit plaasvind of plaasgevind het, die LUR die munisipale raad of munisipale bestuurder moet versoek om inligting daaroor te verstrek of die aangeleentheid laat ondersoek.

Ingevolge artikel 32(6) van **Wet 56 van 2003** word die rekenpligtige beampte (munisipale bestuurder) verplig om by die Suid-Afrikaanse Polisie diens gevalle aan te meld van:

- (a) onreëlmatige besteding wat 'n strafregtelike oortreding daarstel; en
- (b) diefstal en bedrog wat in die munisipaliteit voorgekom het.

Ingevolge artikel 1 van **Wet 12 van 2004** sal 'n persoon geag skuldig te wees aan korrupsie wanneer hy met korrupte bedoelings enige geskenk(e) as beloning of aansporing vir homself of enige ander persoon aanvaar, verkry of instem of dit te aanvaar met die doel om die party wat die aansporing aanbied, te bevoordeel of te benadeel. Selfs 'n persoon wat op korrupte wyse geskenke gee of vanaf 'n ander party as 'n beloning of aansporing vir die lewering van goedere en dienste namens en ten gunste van die betrokke party aanvaar, sal geag skuldig te wees aan korrupsie (artikel 1 van **Wet 12 van 2004**).

Die doel van **Wet 26 van 2000**, in soverre dit plaaslike regering aangaan, is om versekering te bied aan werknemers wat werklik bekommerd is oor wanpraktyke, dat daar 'n veilige alternatief vir stilswye is, te wete beskerming teen viktimisasie van daardie werknemers wat inligting verskaf oor dit wat verkeerd gaan in hulle werksomgewing.

Die oogmerk van **Wet 25 van 2002** is om in openbare belang, elektroniese kommunikasie en transaksies moontlik te maak en te vergemaklik. Die voornoemde wet bevat 'n belangrike gedeelte, te wete hoofstuk XIII, wat oor kubermisdaad handel. In artikels 86, 87 en 88 van **Wet 25 van 2000** word 'n aantal misdrywe geïdentifiseer, te wete:

- ongemagtigde toegang tot of onderskepping van data;
- ongemagtigde inmenging met data op 'n wyse wat veroorsaak dat sodanige data verander, vernietig of andersins oneffektief gemaak word;
- die gebruik van enige toestel of rekenaarprogram om wederregtelik veiligheidsmaatreëls te oorkom wat ontwerp is om sodanige data of toegang daartoe te beskerm;
- inmenging met toegang tot 'n inligtingstelsel wat neerkom op 'n ontseggings, met inbegrip van gedeeltelike ontseggings, van diens aan regmatige gebruikers; en
- hulpverlening om enige van die bogenoemde misdrywe te pleeg.

'n Korrupte handeling behels die uitvoering van openbare werksaamhede vir eie gewin en is inherent ondemokraties van aard, aangesien die behoeftes van die ingesetenes nie voldoende aangespreek word nie. Voorvalle van korrupsie op plaaslike regeringsvlak kan die vertroue van die ingesetenes in 'n demokratiese bestel om voortreflike goedere- en dienslewering te bewerkstellig, ernstig skaad. Korrupte aktiwiteite wat by munisipaliteite voorkom, kan in twee primêre kategorieë verdeel word, te wete:

- geringe ("petty") korrupsie, soos byvoorbeeld waar relatief klein omkoopbedrae aangebied word om goedere- en dienslewering te verseker, hetsy volgens die reël (byvoorbeeld gesondheidsorg in 'n munisipale kliniek); en
- omvangryke ("grand") korrupsie, soos byvoorbeeld waar aansienlike omkoopbedrae en kommissies aangebied of betaal word deur individue of besighede in hulle soeke na openbare kontrakte (byvoorbeeld kontrakte vir die bou van 'n nuwe sportstadion) (Van Vuuren 2004:73).

Kenmerke van korrupsie behels onder meer die volgende, te wete:

- die misbruik van openbare vertroue;
- die misbruik van gesag en die skending van openbare verantwoording;



- die opoffering van openbare belang vir eie gewin; en
- die obstruksie van wetstoepassing (Gildenhuis 1993:45).

Korrupsie is veral waarneembaar in lande met relatief swak wetlike instellings, vae en ingewikkelde wetgewing en oormatige diskresionêre gesag op die onderskeie regeringsfere. Powell (2003:19) verklaar dat korrupsie geneig is om voor te kom wanneer:

- lyne van gesag of verantwoordelikheid nie duidelik genoeg verklaar word nie;
- magtigingsprosedures nie behoorlik toegepas word nie;
- daar nie voldoende dokumentasie en rekords bygehou word nie;
- 'n interne ouditafdeling nie gereeld transaksies nagaan nie;
- daar swak verdeling van pligte/funksies voorkom;
- belange en beleggings nie genoegsaam verklaar word nie;
- daar op krisisbestuur gesteun word;
- daar nie volgens die goedgekeurde begroting gefunksioneer word nie;
- daar nie genoegsame aandag aan die detail van die bestuursfunksie gegee word nie;
- gebrekkige agtergrond- en karakternavrae by die aanstelling van nuwe personeel;
- gebrek aan dissiplinêre optrede teen oortreders van munisipale beleid; en
- daar te veel vertrouwe geplaas word in sleutelwerkers.

Ongeag die oorsake van korrupsie, verhinder dit die effektiewe en doeltreffende uitvoering van goedgekeurde munisipale programme en benadeel dit gevolglik die lewenskwaliteit van die ingesetenes op verskeie wyses (Fantaye 2003:171). Die gevolge van korrupsie behels onder meer die volgende, te wete:

- dat die pryse van goedere en dienste verhoog word, terwyl die kwaliteit van goedere- en dienslewering verlaag;

- dat die moraal van ingesetenes ondermyn word;
- dat beleggers afgeskrik word; en
- dat buitelandse hulp afgeskaal word (Frisch 2000:24).

Die bevordering van voortreflike munisipale regering behels 'n veldtog teen korrupsie, aangesien wanbestuur, verkwisting van skaars hulpbronne en korrupsie die hoofstruikelblokke vir ontwikkeling is. Hoe skaarser hulpbronne is, hoe noodsaakliker is dit dat die ekonomiese en sosiale behoeftes van die ingesetenes prioriteit moet geniet wanneer hulpbronne vir programme toegeken word. Die aanwending van skaars hulpbronne vir lae-prioriteit doelwitte, soos byvoorbeeld oormatige uitgawes op militêre wapentuig, in plaas van basiese ontwikkelingsprioriteite, soos byvoorbeeld behuising en gesondheid, dui op 'n inbreuk op die ekonomiese- en sosiale regte van ingesetenes (Frisch 2000:24).

'n Verdere vraagstuk wat algemeen by munisipaliteite voorkom en wat toenemend aanleiding tot omvangryke korrupsie gee, is die kwessie van botsende belange. Verskeie munisipale amptenare en raadslede het hulle eie besighede wat hul gedurende amptelike werksure bedryf. Raadslede en amptenare wat sodanige besighede bedryf, moet ingevolge die bepalinge van **Wet 56 van 2003** hulle belange verklaar. Sodanige raadslede en amptenare kan kragtens hulle posisies werk of kontrakte toeken aan hierdie besighede waarin hul 'n belang het. Powell (2003:17) verklaar dat "... this of course, not only creates unfair competition to competitor companies, but also usually comes at an inflated cost to government." As voorbeeld kan hier verwys word na die Mangaung Plaaslike Munisipaliteit waar bedrog van R150 miljoen blootgelê is en waar die munisipale bestuurder, die burgemeester en sy vrou, die speaker, die bedryfshoof en die politieke raadgewer van die burgemeester in hegtenis geneem is. Dienslewingskontrakte is beïnvloed en toegeken aan maatskappye wat aan die voornoemde betrokkenes behoort het. Die vrou van die burgemeester het byvoorbeeld sekere voordele van meer as R15 miljoen (maatskappye wat aan haar en haar familieledede behoort) deur invloed van haar man verkry (Volksblad: 27 Julie 2005).

Volgens die Nasionale Tesourie (2006:101) mag 'n munisipaliteit geen werk toeken aan:

- 'n persoon wat in diens van die staat is “... (i)f that person is a company or business then a director, manager, principal shareholder or stakeholder who is in the service of the state;” en
- 'n persoon wat 'n adviseur of konsultant is wat deur 'n munisipaliteit gekontrakteer is.

Volgens die Nasionale Tesourie (2006:101) impliseer “in diens van die staat” die volgende, te wete:

- 'n lid van enige munisipale raad, enige provinsiale wetgewer of die Nasionale Vergadering of die Nasionale Raad vir Provinsies;
- 'n amptenaar van enige munisipaliteit;
- 'n werknemer van enige nasionale- of provinsiale departement, nasionale- of provinsiale openbare entiteit of enige grondwetlike instelling binne die konteks van **Wet 1 van 1999**; en
- 'n werknemer van die Parlement of 'n provinsiale wetgewer.

Nog 'n voorval van omvangryke korrupsie met verpletterende gevolge vir goedere- en dienslewering aan die ingesetenes van die Republiek van Suid-Afrika, is waar 'n ontwikkelaar in Gauteng met 'n beampte van die Departement van Behuising saamgewerk het en suksesvol vir die bou van huise in 17 woonbuurtes in Soweto getender het. Deur die benutting van fiktiewe begunstigdes om subsidies vanaf die staat te eis op onbeboude erwe en deur die toekenning van subsidies aan fiktiewe eisers, het die provinsiale regering in Gauteng R400 miljoen verloor, voldoende geld om 22 000 laekoste huise vir ingesetenes te kon bou (Van Vuuren 2004:75).

Voornoemde impliseer dat daar enorme bedrae geld met korrupsie gepaard gaan wat dan verlore vir goedere- en dienslewering aan die ingesetenes is. Dit blyk dat “... local government needs strong financial management

systems that include modern accounting practices, pro-active budgeting processes, and periodic management reports if local governments are to meet the service needs of their citizenry” (Department of Finance 1999:1).

Die Nasionale Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering het ingegryp en ‘n Teen-Korrupsie Strategie (Local Government Anti-Corruption Strategy) (LGACS) op plaaslike regeringsvlak in 2006 van stapel gestuur wat gerig is op die voorkoming, naspeuring en ondersoeking van korrupsie op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika. Vraagstukke soos onder meer ‘n gebrek aan deursigtigheid in voorsieningskettingbestuursprosesse, nepotisme, onvoldoende finansiële beheer en misbruik van munisipale bates het die Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering gedwing om hierdie Teen-Korrupsie Strategie vir Plaaslike Regering van stapel te stuur (Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering 2006:16). Dit vorm deel van die teen-korrupsie veldtog van die nasionale regering wat spesifiek op plaaslike regering fokus en wat oor ‘n periode van vyf jaar sal infaseer. Die Teen-Korrupsie Strategie is veral gefokus op die voorkoming van korrupsie, alhoewel dit ook riglyne verskaf vir die naspeuring en ondersoek van korrupsie op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika. Hierdie strategie is gebaseer op ‘n aantal wette wat spesifiek vir die voorkoming van korrupsie geformuleer is. Hierdie wette is byvoorbeeld die volgende:

- **Wet op die Voorkoming en Bekamping van Korrupte Aktiwiteite, 2004 (Wet 12 van 2004);**
- **Wet op Munisipale Finansiële Bestuur, 2003 (Wet 56 van 2003); en**
- **Wet op Munisipale Stelsels, 2000 (Wet 32 van 2000).**

Volgens die Teen-Korrupsie Strategie vir Plaaslike Regering is die volgende hoë risiko-areas vir korrupsie by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika geïdentifiseer, te wete:

- nepotisme by die aanstelling van amptenare, soos byvoorbeeld die aanstelling van familielede en vriende;
- onvoldoende finansiële beheer. Hier kan byvoorbeeld verwys word na 'n gebrek aan oorsig oor uitgawes deur die finansiële departemente van munisipaliteite;
- verkryging van geboue en die toekenning van HOP-huise. Dit sluit die toekenning van tenders vir die bou van huise in;
- 'n gebrek aan deursigtige verkrygings- en tenderprosesse. Dit sluit 'n gebrek aan deursigtigheid en openheid in die prosesse vir die verkryging van goedere en dienste deur buite instansies, besighede en individue in; en
- misbruik van munisipale bates. Dit sluit byvoorbeeld die misbruik van munisipale motors, rekenaars, en so meer in (Wikipedia, The Free Encyclopedia undated:3).

Aanvanklik was die Teen-Korrupsie Strategie vir Plaaslike Regering net gemik op vyf provinsies en bepaalde munisipaliteite wat onder Projek Konsolideer geplaas was. Projek Konsolideer was 'n program "... to kick-start service delivery in South Africa's 136 poorest municipalities" (Wikipedia, The Free Encyclopedia undated:3).

Die nasionale regering het besluit om 'n korttermyn-ingrypingsprogram, Projek Konsolideer, op plaaslike regeringsvlak van stapel te stuur, omdat hulle besorg was oor die funksionaliteit en prestasies van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika. Hierdie program is 'n bewuste poging van die nasionale regering om munisipaliteite in staat te stel om volhoubaar en finansiële lewensvatbaar te wees (Mahlangu, 2005).

Hierdie program fokus op kritieke sleutelareas by munisipaliteite soos byvoorbeeld die verbetering van inkomste, skuldbestuur, finansiële bestuur, rekeningstelsels, sowel as die vermindering van water- en elektrisiteitsverliese (Mahlangu, 2005). Paton (2005:7) verklaar dat "... Project Consolidate is different from previous initiatives in that it involves

national government officials examining systems and processes in actual town or city administrations rather than as abstract blueprints.” Waardevolle lesse wat voortgespruit het uit Projek Konsolideer sluit onder meer in:

- teen-korrupsiebeleide en -strukture vir die bekamping van bedrog by munisipaliteite is onvoldoende om korrupsie te beveg; en
- kleiner munisipaliteite beskik nie oor genoegsame hulpbronne om teen-korrupsiestrukture te ontwikkel nie (Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering 2006:16).

Die hoofdoelwitte van die Teen-Korrupsie Strategie vir Plaaslike Regering is die volgende:

- die daarstelling van ‘n kultuur binne plaaslike regering waar alle amptenare, die publiek en ander rolspelers voortdurend met integriteit optree en dit ook in hulle handelinge met, of namens ‘n munisipaliteit bevorder;
- die verbetering van aanspreeklikheid, doeltreffendheid en effektiewe administrasie binne munisipaliteite. Dit sluit besluitneming en bestuursgedrag wat op die bevordering van integriteit gemik is, in;
- die ontwikkeling van ‘n teen-korrupsie kapasiteit/vermoë binne munisipaliteite;
- die verbetering van die aanwending van stelsels, beleide, prosedures, reëls en regulasies binne munisipaliteite;
- die verandering van aspekte binne munisipaliteite wat die integriteit van hierdie instansies ondermyn en daardeur ‘n teelaarde skep vir onetiese gedrag, bedrog en korrupsie; en
- die aanmoediging van alle amptenare en belanghebbendes om te streef na die bevordering van integriteit, asook die voorkoming en naspeuring van onetiese gedrag, bedrog en korrupsie wat ‘n impak op plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika kan uitoefen (Wikipedia, The Free Encyclopedia undated:4).

Volgens die Teen-Korrupsie Strategie vir Plaaslike Regering moet daar streng interne kontrolemaatreëls binne 'n instelling geïmplementeer word om onetiese gedrag, bedrog en korrupsie in die dag-tot-dag take van munisipale amptenare tot die minimum te beperk (Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering 2006:16). Hierdie kontrolemaatreëls kan soos volg opgesom word, te wete:

- magtigingsbeheer waarin bepaal word dat alle transaksies gemagtig of goedgekeur moet word deur 'n gemagtigde persoon;
- fisiese beheer wat hoofsaaklik toegespits is op die veilige bewaring van bates en ook prosedures en sekuriteitsmaatreëls behels om te verseker dat slegs gemagtigde persone toegang tot bates van munisipaliteite het;
- opsporsingsbeheer wat onderverdeel kan word in die volgende:
  - rekenkundige en rekeningkundige kontrolemaatreëls wat verseker dat transaksies korrek en akkuraat geprosesseer word (Department of Provincial and Local Government 2006:17);
  - fisiese beheer wat verband hou met die sekuriteit van rekords en sodanig ontwerp is dat dit beperkte toegang bied;
  - toesighouding wat impliseer dat verantwoordelike amptenare toesig oor die dag-tot-dag transaksies en die te boekstelling daarvan, hou; en
  - bestuursinligting wat verband hou met die hersiening van bestuursrekeninge en begrotingsbeheer; en
- verdeling/skeiding van funksies:
  - wat die risiko verminder dat 'n individu 'n transaksie kan manipuleer, of korrupsie en bedrog kan pleeg; en
  - van mekaar geskei behoort te word by die magtiging, uitvoering en veilige bewaring van geld

(Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering 2006:17).

Die belangrike rol van rekenpligtige beamptes (munisipale bestuurders) in die voorkoming van korrupsie, sluit onder meer die volgende in:

- effektiewe afdwinging van die gedragskode vir alle munisipale werknemers soos vervat in **Wet 32 van 2000**;
- voldoening aan die vereistes van **Wet 56 van 2003** en enige ander toepaslike wetgewing;
- versekering dat die stelsels, beleide en prosedures wat van toepassing is op plaaslike regering, in plek is;
- versekering dat menslike hulpbronbeleide en –prosedures in plek is;
- versekering dat alle gerapporteerde klagtes van onetiese gedrag en korrupsie deeglik ondersoek word; en
- ontwikkeling van kommunikasiestrategieë om die beeld van die munisipaliteit uit te bou deur byvoorbeeld negatiewe persepsies korrek te hanteer (Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering 2006:17).

Die Teen-Korrupsie Strategie vir Plaaslike Regering is geformuleer as gevolg van die feit dat kleiner munisipaliteite nie oor voldoende hulpbronne en genoegsame kapasiteit/vermoë beskik om teen-korrupsie strukture te ontwikkel nie. Die plan van die Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering om oor 'n periode van vyf jaar korrupsie in munisipaliteite te beveg, is 'n verdere voorbeeld van die afdwinging van finansiële dissipline deur die hoër owerhede. Dit is noodsaaklik dat raadslede en munisipale amptenare tot verantwoording geroep en teenoor belastingbetalers verantwoordbaar gehou moet word. Ongelukkig pak die nasionale regering hierdie lofwaardige projek vanuit 'n moreel wankelende posisie aan. Die redakteur van Volksblad (24 Oktober 2006) verklaar dat daar nie van byvoorbeeld derdevlak-regeringsamptenare verwag kan word om korrupsie aan die lig te bring wanneer die nasionale regering 'n voorbeeld stel van verdraagsaamheid selfs teenoor parlamentslede wat hulle daaraan skuldig maak. Die bedenklieke hantering van korrupsie met die multimiljardrand-wapentransaksie, asook die reiskoepon- en olieskandaal in die verlede gaan klaarblyklik nie amptenare en



raadslede op die derde regeringsvlak inspireer om korrupsie entoesiasties te beveg en uit te roei nie (Volksblad: 24 Oktober 2006). Die nasionale regering sal derhalwe eers self sy eie huis in orde moet kry deur korrupsie sigbaar met hand en tand te beveg, ongenaakbaar teen korruptes op te tree, sonder aansien des persoons, en van die media 'n bondgenoot maak deur meer geredelik inligting beskikbaar te stel sodat die publiek behoorlik oor owerheidswerksaamhede ingelig kan word.

### **6.3.10 Finansiële beperkings**

Bevolkingsaanwas is een van die vernaamste oorsake van 'n toenemende vraag na munisipale goedere en dienste. Nigro & Nigro (1989:352) verklaar dat "... even if governments do not add any new services, public agencies will need more resources to maintain present levels of service or they will have to become much more efficient." Munisipale raadslede en amptenare sal kreatiwiteit en vindingrykheid aan die dag moet lê by die besteding van geld, ten einde die vraagstuk van 'n toenemende vraag na munisipale goedere en dienste op 'n voortreflike wyse te kan aanspreek.

Samelewingsontwikkeling kan tot vraagstukke op die finansiële terrein by munisipaliteite bydra, omdat groter eise aan skaars hulpbronne soos geld, wat deur die munisipaliteit byeengebring word, gestel word. Robson (1991:191) verklaar dat die volgende twee faktore 'n substansiële invloed op munisipale finansies kan uitoefen, te wete:

- die toename in die vraag na goedere en dienste, veral op die terrein van behuising, stedelike infrastruktuur en gesondheidsdienste, wat uit die snelle groei in stedelike bevolking plaasvind; en
- die toename in verwagtinge na 'n verbetering in die lewensomstandighede van daardie gedeelte van die bevolking wat 'n ernstige agterstand in die voorsiening van gemeenskapsbehoefte toon.

Die agterstande in die bevrediging van behoeftes, om beter lewensomstandighede by agtergeblewe gemeenskappe aan te spreek, bring mee dat meer druk op die skaars finansiële hulpbronne van munisipaliteite, uitgeoefen word. 'n Voorbeeld wat in hierdie verband kan dien is die voorsiening van elektrisiteit, wat ingevolge die program vir heropbou en ontwikkeling, as 'n noodsaaklike basiese behoefte van alle gemeenskappe geïdentifiseer is (Republiek van Suid-Afrika 1994:8). Vergelyk byvoorbeeld die enorme bedrae geld wat slegs vir hierdie enkele basiese behoefte beskikbaar gestel moet word en moontlik ten koste van ander belangrike munisipale verantwoordelikhede, soos byvoorbeeld die instandhouding van bestaande infrastruktuur soos paaie en geboue, aangewend moet word.

Setai (1994:229) is van mening dat, indien dit in ag geneem word dat 'n gemeenskap onbeperkte behoeftes sal openbaar teenoor die beperkte munisipale hulpbronne, dit egter meer gekompliseerde keuses sal inhou. Daar sal derhalwe van munisipale raadslede en amptenare verwag word om die gemeenskap oor hierdie beperkings in te lig.

Finansiële beperkings kan inderdaad ook bepaalde invloed(e) op die voortreflikheid van die bestuur van 'n munisipaliteit uitoefen. In hierdie verband wys Ströh (1997:20-22) onder meer op die negatiewe invloed wat 'n gebrek aan finansiële hulpbronne op besluitneming kan uitoefen. Uit 'n empiriese ondersoek wat deur hom geloods was, is daar uit 'n vraelys, waarvan 'n 100% respons verkry is, bepaal dat finansiële beperkings besluitneming by munisipaliteite daadwerklik kan beïnvloed. Dit kan onder meer meebring dat bepaalde besluite oor byvoorbeeld die implementering van 'n reeds goedgekeurde ontwikkelingsprojek, as gevolg van 'n gebrek aan geld, nie geneem kan word nie. Finansiële beperkings kan byvoorbeeld ook aanleiding daartoe gee dat besluitneming oor die prioritisering van munisipale projekte by herhaling hersien moet word, veral wanneer belangrike projekte van aansienlike omvang nie gefinansier kan word nie en ander kleiner munisipale projekte noodgedwonge in plek daarvan oorweeg moet word (Van Rooyen 2002:225).

Om hierdie vraagstuk daadwerklik aan te spreek, is munisipale besluitnemers verplig om selektief keuses uit te oefen tussen die behoeftes van die gemeenskap wat bevredig moet word. Met die fondse tot hulle beskikking, sal voorkeur gegee moet word om daardie behoeftes wat die hoogste prioriteit geniet, te bevredig. Daarbenewens behoort die uitgangspunt vir die lewering van bepaalde goedere en dienste te wees of die algemene leefbaarheidspeil van die meeste ingesetenes daardeur bevorder sal word. Slegs indien daar van die voormelde bewys gelewer kan word, kan daar op 'n regmatige deel van die beskikbare munisipale fondse aanspraak gemaak word (Ströh 1992:99).

Finansiële hulpbronne kan beskou word as 'n "goue draad" wat deur alle werksaamhede van munisipaliteite vloei en geen munisipaliteit sal volhoubare goedere en dienste kan lewer sonder betroubare inkomstebronne nie (Ababio & Makgoba 2002:1). Dit blyk deurgaans dat die merendeel van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika ernstige finansiële vraagstukke ervaar. Om hierdie vraagstukke daadwerklik te kan aanspreek, sal daar moontlik oorweging geskenk moet word aan die betaling van 'n toereikende subsidie aan munisipaliteite, veral die wat nie finansiëel lewensvatbaar is nie, en om hulle dan te mentor om binne 'n bepaalde tyd finansiëel beter te presteer.

#### **6.4 SAMEVATTING**

Voortreflike finansiële bestuur verseker effektiewe en doeltreffende goedere- en dienslewering, aangesien dit verseker dat openbare hulpbronne effektief aangewend word. Voortreflike finansiële bestuur vereis ook onder meer voldoende beheermaatreëls, stelsels vir die insameling en benutting van finansiële- en bedryfsinligting ter wille van verantwoording en voortreflike strategiese beplanning wat aandui watter hulpbronne benodig word vir die bereiking van medium- en langtermyn doelwitte.

Die finansiële bestuur en -dissipline wat noodsaaklik is vir voortreflike plaaslike regering het in so 'n mate agteruitgegaan dat verskeie munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika nie net vir alle praktiese

doeleindes insolvent is nie, maar ook te laat die verpletterende gevolge van finansiële wanbestuur sal besef. Daar is verskeie munisipaliteite wat, in 'n oorlewingsdrang, al hulle bates en reserwes wat oor jare opgebou is, gestroop het, sonder om oor die langtermyn-gevolge daarvan te besin.

Op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika is daar heelwat vraagstukke wat met finansiële beheer en verantwoording gepaard gaan. Die vraagstukke wat in hierdie hoofstuk geïdentifiseer is, kan moontlik as kragvelde binne munisipaliteite beskou word. Hierdie kragvelde is wyduiteenlopend, dinamies en onder meer ook onvoorspelbaar. Elke kragveld het 'n redelike lading wat 'n swak plek nodig het om te kan ontplof. Dit opsigself kan munisipaliteite skade berokken, maar die werklike krisis sal ontstaan wanneer van hierdie kragvelde se ontladings gelyktydig plaasvind.

Faktore soos 'n gebrek aan kundigheid by munisipaliteite, finansiële wanbestuur, onvermoë om agterstallige skulde in te vorder, omvangryke korrupsie en so meer kan elkeen afsonderlik aanleiding gee tot ernstige vraagstukke om goedere- en dienslewering aan die ingesetenes moontlik te maak. Wanneer al hierdie vraagstukke gelyktydig voorkom, kan dit aanleiding gee tot die omvangryke munisipale krisis wat tans by verskeie munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika ondervind word.

Daar word tans 'n ernstige tekort aan kundiges by die meeste munisipaliteite ervaar wat effektiewe goedere- en dienslewering aan die ingesetenes onder enorme druk plaas. Selfs die Ouditeur-generaal het al by verskeie geleenthede sy kommer uitgespreek oor die gebrek aan kundigheid en administratiewe onvermoë op plaaslike regeringsvlak, om op 'n effektiewe wyse goedere en dienste te kan lewer. Die gebrek aan kundigheid by munisipaliteite is moontlik te wyte aan die transformasieproses en gelyke indiensnemingoorwegingsbeleid van die regering.

Finansiële wanbestuur is nog 'n kommerwekkende vraagstuk wat effektiewe finansiële beheer en verantwoording feitlik onmoontlik maak. Dit belemmer vooruitgang, ontwikkeling en groei. Dit bevraagteken die integriteit en eerlikheid van die regering en dit affekteer die ekonomie in so 'n mate dat,

indien die regering geld verloor by wyse van korrupsie en wanbestuur, hulle verplig sal wees om hierdie verliese te verhaal in die vorm van hoër belastings en tariewe.

'n Verdere vraagstuk wat verreikende gevolge vir effektiewe en doeltreffende goedere- en dienslewering op plaaslike regeringsvlak kan inhou, is die onvermoë van munisipaliteite om voldoende inkomste in te vorder ten einde vir goedere- en dienslewering te kan betaal. Munisipaliteite moet om volhoubare, doeltreffende en effektiewe goedere en dienste aan die ingesetenes te kan lewer, alle geld wat aan hulle verskuldig is, insamel. Munisipaliteite is ook wetlik verplig, ingevolge die bepaling van artikel 96 van **Wet 32 van 2000**, om hierdie verpligting wat op hulle rus, effektief en doeltreffend uit te voer.

Munisipale raadslede en amptenare is deesdae gereeld onder die soeklig weens die hoë salarispakette wat hulle ontvang, terwyl die munisipaliteite waar hul werksaam is, dikwels nie eers oor genoeg geld beskik om basiese dienste te kan verskaf nie. Ten spyte van die hoë salarisse wat hulle ontvang, word van hierdie amptenare deur sommige waarnemers op plaaslike regeringsvlak as onbevoeg en onbekwaam vir hul werksbeskrywing beskou. Dit blyk egter dat daar wel in die praktyk maatreëls bestaan om hierdie vraagstuk by wyse van wetlike voorskrifte aan te spreek, maar dat dit nie te alle tye nagekom en toegepas word nie.

Daar behoort nie sogenaamde ongefundeerde mandate in die openbare sektor te bestaan nie. Dit impliseer dat 'n hoër regeringsfeer sekere funksies na munisipaliteite kan afwentel, maar sonder die gepaardgaande afwenteling van geld om hierdie funksies te finansier. Teoreties behoort hierdie tendens nie voor te kom nie, maar in die praktyk gebeur dit toenemend en is die moontlikheid daar dat plaaslike regering dalk die onwillige ontvanger van 'n "responsibility-dumping"-proses kan word.

'n Afwesige politieke wil is een van die vernaamste oorsake van die finansiële stand van sake by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika. 'n

Politieke wil is van kardinale belang vir effektiewe en doeltreffende plaaslike regering en dit moet deurgaans kritiese oorweging by raadslede geniet. 'n Ernstige vraagstuk wat tans by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika voorkom, is die van korrupsie. Daar is verdoemende bewyse dat omvangryke korrupsie by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika voorkom en dat dit verpletterende gevolge vir die ekonomie van die land inhou en effektiewe en doeltreffende goedere- en dienslewering aan die ingesetenes nadelig skaad. Korrupsie is skadelik, aangesien noodsaaklike munisipale besluite deur verborge motiewe beïnvloed word, sonder die inagneming van die gevolge vir die ingesetenes. Korrupsie verhoog die kostes van munisipale goedere- en dienslewering, die skuld van die regering en lei tot die verlaging van standaarde, aangesien lae standaard goedere en dienste verskaf word. Indien korrupsie nie daadwerklik beheer word nie, kan dit die lewensvatbaarheid van munisipaliteite ernstig bedreig.

Om die voornoemde vraagstukke wat met finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika ervaar word, aan te spreek, behoort munisipaliteite ten eerste deeglik bewus te wees van hierdie vraagstukke. 'n Blote bewustheid gaan egter nie voldoende wees nie. Die oorsprong en die wese van 'n vraagstuk moet deeglik bestudeer en daarna op 'n strategiese wyse bestuur word. Dit is onwaarskynlik dat die nodige bestuurskundigheid vir hierdie taak binne munisipaliteite gevind sal word. Derhalwe mag die inkontraktering van eksterne bestuurskundigheid moontlik deel van die oplossing wees, maar vir die langer termyn behoort die interne bestuursvermoëns van munisipale raadslede en amptenare geïdentifiseer en tot volle potensiaal ontwikkel te word. 'n Strategiese benadering sal heel moontlik ook verseker dat hierdie vraagstukke nie op 'n lukrake wyse bestuur word nie, maar dat 'n meer holistiese benadering gevolg sal word. Vir daardie gevalle waar daar nie voldoende proaktief opgetree kan word nie, behoort gebeurlikheidsplanne opgestel te word. Wetgewing bied in verskeie opsigte duidelike riglyne vir die merendeel van die geïdentifiseerde vraagstukke. Die vraag bly egter steeds of dit in die praktyk effektief en doeltreffend toegepas gaan word.

# **HOOFSTUK 7: AANBEVELINGS VIR DIE UITOEFENING VAN EFFEKTIEWE EN DOELTREFFENDE FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE**

## **7.1 INLEIDING**

Een van die oogmerke van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika is om om te sien na die welvaart van die ingesetenes deur die skepping en handhawing van 'n hoë lewenspeil vir elke individu. Dit kan slegs bereik word deur die verskaffing van voldoende effektiewe munisipale goedere en dienste, die skepping van 'n bevredigende fisiese lewensomgewing, beskerming teen bedreigings van binne en buite en die daarstelling van gelyke geleenthede op alle terreine vir elke ingesetene. Die ingesetenes kan nie self hierdie oogmerke bewerkstellig nie en derhalwe word verteenwoordigers (munisipale rade) verkies om namens hulle na die belange van die ingesetenes om te sien.

Munisipaliteite is egter van die ingesetenes, onder meer in die vorm van belasting, afhanklik vir inkomste om munisipale owerheidsdoelwitte te finansier. Derhalwe moet effektiewe en doeltreffende beheermaatreëls deur die munisipaliteit en die hoër owerhede ingestel en toegepas word om die invordering, bewaring en besteding van fondse deur die munisipale raad te kan verantwoord. Openbare verantwoording impliseer derhalwe dat die wetgewende instelling (munisipale raad) rekenskap eis van die uitvoerende instelling (uitvoerende- of burgmeesterskomitee) oor die doeltreffende en effektiewe aanwending van openbare fondse ten einde die voorafbepaalde doelwitte te kan bereik. Politieke ampsbekleërs en munisipale amptenare moet gevolglik vertrouwd wees met die beginsels en praktyke van munisipale finansies, asook met die grondslae vir openbare verantwoording oor munisipale finansies om aan 'n munisipale raad, die hoër owerhede, asook

aan die ingesetenes rekenskap te kan gee. Ten einde rekenskap te kan gee oor munisipale finansies, sal daar statutêre reëlins getref moet word vir die uitoefening van effektiewe en doeltreffende finansiële beheer. Finansiële beheer kom derhalwe daarop neer dat 'n wakende oog gehou moet word oor die wyse waarop geld bestee gaan word, bestee word en bestee is, met die oog op verantwoordingdoening aan 'n munisipale raad, die hoër owerhede en die ingesetenes. Finansiële beheer het as doelstelling, verantwoordingdoening in die openbaar oor die besteding van geldelike hulpbronne, sodat die ingesetenes kan vasstel of die doeleindes waarvoor die beskikbare hulpbronne aangewend is, tot die bevordering van munisipale owerheidsdoelwitte bygedra het.

Die toepassing van effektiewe en doeltreffende finansiële beheer is 'n omvangryke en ingewikkelde aktiwiteit wat met deeglike beplanning en sorg uitgeoefen moet word om by te dra tot die verwesenliking van munisipale owerheidsdoelwitte. Finansiële beheermaatreëls behoort voortdurend by veranderende omstandighede en nuwe verwickelinge aangepas te word. Die eindresultaat van alle handeling en optredes wat geïmplementeer word in die finansiële beheerproses moet bydra om doeltreffende en effektiewe doelwitverwesenliking met die spaarsame aanwending en benutting van hulpbronne te bewerkstellig vir die bevrediging van die behoeftes van die ingesetenes.

Daar is reeds in die voorafgaande hoofstuk (kyk hoofstuk 6) verwys na verskeie vraagstukke wat met die uitoefening van finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite ondervind word en daar is ook aangedui hoedat hierdie vraagstukke negatief inwerk op goedere- en dienslewering aan die ingesetenes. Al hierdie vraagstukke waarna as struikelblokke verwys is, is egter oorkoomlik, alhoewel dit dikwels nie spoedig en sonder moeite gaan geskied nie. Derhalwe sal daar in hierdie hoofstuk gepoog word om aanbevelings te maak vir die moontlike oplossing van hierdie vraagstukke en om sodoende meer effektiewe en doeltreffende finansiële beheer oor munisipale owerheidsbedrywighede te bewerkstellig.



## **7.2 AANBEVELINGS VIR DIE UITOEFENING VAN EFFEKTIEWE EN DOELTREFFENDE FINANSIËLE BEHEER EN VERANTWOORDING BY MUNISIPALITEITE**

Die merendeel van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika is finansiëel nie lewensvatbaar nie en bykans alle munisipaliteite sukkel om te bly voortbestaan. Die belangrikste vraagstuk waarmee munisipaliteite tans te kampe het, is sekerlik gebrekkige finansiële beheer en ondoeltreffende goedere- en dienslewering.

Voortreflike finansiële beheer op plaaslike regeringsvlak behels bepaalde fundamentele aspekte, te wete munisipale finansies wat op 'n stewige grondslag gefundeer is, beheer oor die skuldmas van 'n munisipale raad en doeltreffende fiskale beleide oor onder meer belastingtariewe. Dit is van kardinale belang dat 'n munisipale raad omvattende, betroubare en verstaanbare inligting oor sy finansiële aktiwiteite aan ingesetenes en ander belanghebbendes beskikbaar moet stel. Die munisipale begrotingsproses moet vir die publiek oop en toeganklik wees en ingesetenes moet verantwoording oor die resultate wat met openbare fondse bereik is, van 'n munisipale raad kan afdwing.

Dit is noodsaaklik dat daar gepoog moet word om voorstelle en aanbevelings aan die hand te doen om voortreflike finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite te "hervestig," aangesien dit blyk dat hierdie aangeleentheid in die afgelope dekade of wat erg verwaarloos is.

### **7.2.1 Bevordering van gemeenskapsbetrokkenheid in munisipale finansiële bestuur**

As belastingbetalers, is die gemeenskap daarop geregtig om oor munisipale werksaamhede ingelig te wees en om van die besluite wat deur 'n munisipale raad geneem word, kennis te dra en daarby betrokke te wees. Die hart van enige demokratiese bestel is betekenisvolle, aktiewe deelname deur die gemeenskap aan owerheidsbesluite en die siel van so 'n stelsel is die vermoë

van die gemeenskap om verantwoording van openbare amptenare en verkose verteenwoordigers te eis (Pretorius 2006:126).

Daar word dikwels na die noodsaaklikheid vir gemeenskapsbetrokkenheid en beraadslaging met die gemeenskap verwys wanneer 'n beleid byvoorbeeld geformuleer moet word, maar te dikwels lei dit tot frustrasie en besluiteloosheid en dan word hierdie belangrike aangeleentheid gerieflikheidshalwe agterweë gelaat. Sommige raadslede en amptenare beskou gemeenskapsbetrokkenheid as iets wat hulle geforseer word om te doen (in terme van wetgewing) en nie as iets wat die munisipaliteit tot voordeel kan strek nie. Party van hulle is selfs huiwerig om die gemeenskap van aangesig tot aangesig te ontmoet ("face"), omdat terugrapportering en konsultasievergaderings maklik forums kan word vir gemeenskapsklagtes en proteste oor 'n gebrek aan goedere- en dienslewering. "It is not easy to face a hall full of angry people" (Accountability and Community Participation, undated).

Dit word ook betwyfel of lede van die gemeenskap oor die insig en kennis in die merendeel van gevalle beskik om voorstelle te maak dat byvoorbeeld die waterreservoirkapasiteit, gegewe die bevolkingsgroei, binne die volgende twee jaar met 20 megaliter aangepas moet word. Hierdie en vele ander redenasies word dikwels deur munisipale raadslede en amptenare gebruik om hierdie belangrike aangeleentheid te omseil. 'n Ernstige struikelblok vir effektiewe en doeltreffende gemeenskapsbetrokkenheid is dat voortreflike kommunikasie met gemeenskappe oor die uitvoeringprogramme van die regering deur lae geletterdheidsvlakke en die diversiteit van die gemeenskappe benadeel word.

Munisipale raadslede moet verseker dat die breë gemeenskap by die munisipale besluitnemingsprosesse betrokke is. Dit kan byvoorbeeld gedoen word by wyse van wykskomitees en beraadslaging met die gemeenskap. Regoor die wêreld is mense besig om nuwe en beter metodes te bedink om gemeenskappe te ontwikkel om aktief deel te neem aan munisipale aangeleenthede. Hier kan byvoorbeeld verwys word na nuwe idees om

werksgeleenthede te skep, die omgewing te bewaar, water te bespaar, armoede te verlig en so meer. Munisipale raadslede moet kennis neem van hierdie veranderinge en dit inkorporeer in hulle beleid(e). Derhalwe is gemeenskapsbetrokkenheid van kardinale belang om die noodsaaklike wisselwerking tussen rade en gemeenskappe te bewerkstellig en mekaar dienoooreenkomstig in te lig van moontlike veranderinge/verbeteringe en behoeftes in hulle gemeenskappe.

'n Nuwe tendens op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika is die gebruik van imbizo's om die gemeenskap op hoogte van goedgekeurde werksaamhede te hou. Die imbizo-program is in 2001 deur die regering geloods met die doel om nouer samewerking tussen die verskillende regeringsfere in die Republiek van Suid-Afrika enersyds en die gemeenskap andersyds te bewerkstellig. Daar word gepoog om interaksie tussen die raadslede en senior uitvoerende amptenare en die gemeenskap te bevorder. Op hierdie wyse kan 'n munisipale raad resultate wat met goedgekeurde uitvoeringsprogramme behaal is, direk aan die gemeenskap kommunikeer (GOVZA: Imbizo index page, 2003). Tydens imbizo's word bepaalde vraagstukke, soos byvoorbeeld korrupsie en swak goedere- en dienslewering in 'n bepaalde area, aangespreek. Die gemeenskap kan insette lewer oor moontlike oplossings vir die bepaalde vraagstukke. Imbizo's bied aan munisipale raadslede en leidinggewende amptenare direkte toegang tot die menings van die gemeenskap oor die gehalte van goedere- en dienslewering en hoe dit deur hulle ervaar word. Op hierdie wyse kan munisipale rade en amptenare dan ook kennis neem van die kwellinge, griewe en voorstelle van die gemeenskap oor die tempo waarteen munisipale werksaamhede afgehandel word (GOVZA: Imbizo index page, 2003).

Gemeenskapsdeelname is 'n aanvaarde beginsel van al drie regeringsfere in die Republiek van Suid-Afrika. Gemeenskapsdeelname is belangrik om te verseker dat 'n munisipale raad die behoeftes van die gemeenskap op die bes moontlike wyse aanspreek. Dit help ook om 'n ingeligte en verantwoordelike gemeenskapkorps te bou "... (w)ith a sense of ownership of municipal developments and projects; it allows municipalities to get buy-in and to

develop partnerships with stakeholders” (Accountability and Community Participation, undated).

Een van die primêre voorvereistes vir effektiewe gemeenskapsbetrokkenheid, te wete dat ‘n gemeenskap immers ingelig moet wees en derhalwe bemagtig moet word, word gewoonlik nie in ag geneem wanneer sodanige gemeenskapsraadpleging plaasvind nie. Dit is voor-die-hand-liggend dat daar nie behoorlik besin kan word indien daar nie behoorlike strukture vir beraadslaging met die gemeenskap geskep word nie.

Ingevolge artikel 16 van **Wet 32 van 2000** word die noodsaaklikheid vir gemeenskapsbetrokkenheid in plaaslike regering gestipuleer. Ingevolge artikel 152(1)(e) van **Wet 108 van 1996** word munisipaliteite verplig om die betrokkenheid van gemeenskappe en gemeenskapsorganisasies in plaaslike regeringsaangeleenthede aan te moedig. Gemeenskapsbetrokkenheid kan gedefinieer word as doelgerigte aktiwiteite waaraan gemeenskappe deelneem “... in relation to a municipal area of which they are legal residents” (Bekker 1996:134). Gemeenskapsdeelname kan ook gesien word as ‘n proses waarin aandeelhouers beheer uitoefen oor ontwikkelingsinisiatiewe en die besluite en hulpbronne wat hulle affekteer (Buccus **et al.** 2007:6). Gemeenskapsdeelname verwys na die betrokkenheid van die gemeenskap by ‘n wye reeks van administratiewe beleidbepalingsaktiwiteite van ‘n munisipale raad, soos byvoorbeeld om ‘n bydrae te lewer by die bepaling van begrotingsprioriteite; by besluitneming oor die implementering van fisiese konstruksieprojekte (soos byvoorbeeld die bou van ‘n nuwe sportstadion); by die aanspreek van bepaalde gemeenskapsbehoefte; en om ‘n samehorigheidsgevoel in ‘n samelewing aan te moedig (Fox & Meyer 1995:20).

Daar moet gewaak word dat gemeenskapsdeelname nie ‘n reeks eenmalige handeling sal wees nie, maar op ‘n volgehoue wyse sal plaasvind (Accountability and Community Participation, undated). Elke munisipaliteit het immers bepaalde doelwitte en planne vir elke finansiële jaar, ‘n geïntegreerde ontwikkelingsplan en ‘n munisipale begroting wat hulle beoog

om te doen. Derhalwe is dit noodsaaklik dat dit wat beoog word vir 'n finansiële jaar aan die gemeenskap gekommunikeer word en watter bydraes die gemeenskap in die besluite as vennote moet lewer. Dit sal in 'n gemeenskapsdeelname- en kommunikasie strategie aangespreek moet word. Hierdie strategie sal moet fokus op alle munisipale planne en projekte waar aangedui word waar en hoe kommunikasie en gemeenskapsdeelname 'n rol kan speel. Vir elke projek of nuwe ontwikkeling wat onderneem word, sal 'n munisipaliteit die volgende belangrike vrae moet beantwoord, te wete:

- Wat het 'n munisipaliteit om aan die gemeenskap te kommunikeer of om deelname aan, te bewerkstellig? (Doelwit).
- Wie is die teikengroep?
- Wat is die beste metode vir die bereiking van daardie doelwit en daardie teikengroep?
- Wie sal die proses dryf?
- Wie sal elke stap implementeer?
- Watter hulpbronne en ondersteuning word benodig om die gestelde doelwit(te) te bereik? (Accountability and Community Participation, undated).

Volgens Craythorne (2003:263) is 'n munisipaliteit verplig om 'n kultuur van munisipale regering te ontwikkel wat formele verteenwoordigende regering tesame met 'n stelsel van deelnemende regering sal komplementeer en vir hierdie doel moet munisipaliteite:

- Geleenthede skep vir die plaaslike gemeenskap om deel te neem aan die sake van die munisipaliteit, oor:
  - die voorbereiding, implementering en hersiening van die geïntegreerde ontwikkelingsplan (Hoofstuk 5 van **Wet 32 van 2000**);
  - die samestelling, implementering en hersiening van die prestasiebestuurstelsel (Hoofstuk 6 van **Wet 32 van 2000**);

- die monitering en hersiening van die prestasie(s) van die munisipaliteit, insluitende die uitkomste en impak van sodanige prestasie(s);
- die voorbereiding van die begroting; en
- strategiese besluite wat verband hou met die lewering van munisipale dienste (Hoofstuk 8 van **Wet 32 van 2000**).
- Bydra om die kapasiteit/vermoë uit te bou van:
  - die plaaslike gemeenskap om hulle in staat te stel om deel te kan neem aan munisipale aangeleenthede; en
  - raadslede en amptenare om gemeenskapsbetrokkenheid te bevorder.
- Die hulpbronne en fondse wat jaarliks toegeken word by wyse van die begroting gebruik om die voornoemde bepalings te implementeer.

Hierdie bepalings moet egter nie gesien word as "... permitting interference with a municipal council's right to govern and to exercise the executive and legislative authority of the municipality, as conferred by the Constitution" (Section 16 of **Act 32 of 2000**). Dit impliseer dat 'n balans gehandhaaf moet word tussen gemeenskapsbetrokkenheid en regeringswette: op 'n bepaalde punt moet gemeenskapsbetrokkenheid beëindig word en moet die regeerfunksie 'n aanvang neem.

Munisipale rade is verantwoording verskuldig aan die plaaslike gemeenskappe ten opsigte van die regeerfunksie. Daar is drie belangrike wette wat benut kan word om aanspreeklikheid van munisipale raadslede en rade teenoor hulle gemeenskappe af te dwing en wat veral in die toekoms groter daadwerklike aandag moet geniet, te wete:

- **Wet op Bevordering van Toegang tot Inligting, 2000 (Wet 2 van 2000)** wat aan gemeenskappe die reg verleen tot toegang tot enige inligting van die regering, indien nodig, om hulle regte te beskerm.

- **Wet op Beskernde Bekendmakings, 2000 (Wet 26 van 2000)** wat lede van die gemeenskap beskerm wat korrupsie, wanbestuur en oneerlike handeling van openbare amptenare bekend maak.
- **Wet op die Bevordering van Administratiewe Geregtheid, 2000 (Wet 3 van 2000)** wat minimum vereistes bepaal vir wettige, redelike en regverdige administratiewe handeling. Gemeenskappe het 'n reg op verduidelikings vir besluite wat deur openbare amptenare geneem word.

Een van die mees uitdagende take van munisipale raadslede in veral die toekoms sal wees om dorpe en stede te skep en in stand te hou waar die behoeftes van alle gemeenskapslede en alle sektore in 'n gebalanseerde entiteit geharmonieer word. Hierdie uitdaging kan slegs doeltreffend aangespreek word, indien daar effektiewe en doeltreffende strukture vir gemeenskapsbetrokkenheid bestaan. Effektiewe en doeltreffende konsultering van die gemeenskap, of deelnemende demokrasie, en die ontwikkeling van meganismes om beter met gemeenskappe saam te werk is 'n sentrale tema van **Wet 56 van 2003**. Die doel hiermee is om 'n groter bewustheid by gemeenskappe te skep om meer aanspreeklike besluitnemingsprosesse by munisipaliteite te bevorder wat in lyn met voortreflike finansiële bestuursbeginsels sal wees.

**Wet 56 van 2003** bevorder uiteraard 'n deelnemende, konsulterende benadering tot munisipale besluitneming, en bepaal ook spesifieke wyses waarop 'n raad formeel sy gemeenskap moet betrek wat in die toekoms nagestreef sal moet word. Hierdie benadering is noodsaaklik ten einde 'n groter begrip van gemeenskapsbehoefte te bewerkstellig en 'n stelsel van aanspreeklikheid te bevorder wat sal bydra tot 'n meer outonome, bemagtigde en responsiewe munisipale raad. "Community participation must be focussed if it is to succeed" (National Treasury 2006:12). Dit beteken dat gemeenskapsdeelname veral in die toekoms te alle tye voortreflik georganiseer moet wees. Kroukamp (2002:50) stel die volgende riglyne

voor vir effektiewe gemeenskapsdeelname wat besondere aandag moet geniet, te wete:

- Deelname op die laagste vlak moet binne 'n gemeenskap begin. Persone op grondvlak moet veel meer bewus wees van geleenthede vir deelname, soos om byvoorbeeld ingelig te wees oor die datum, tyd en plek van 'n *imbizo* in gratis gemeenskapskoerante waar die voordele van deelname beklemtoon word.
- Deelname tydens al die fases van 'n bepaalde projek moet plaasvind. Vanaf die vroegste voorbereidingsfase tot en met die finalisering van die ontwikkelingsplanne wat die ontwerp van meganismes vir die implementering van die projek insluit, moet pogings in die toekoms aangewend word om die gemeenskap meer te betrek.
- Deelname moet veel meer as slegs die uitbring van 'n stem by die stembus behels. Dit vereis van die gemeenskap om in die toekoms aktief vir aangeleenthede wat hulle direk raak te veg en dit nie bloot aan munisipale rade en amptenare oorlaat om finale besluite daaroor te neem nie.
- Deelname sal vereis dat gemeenskappe by die beheer oor goedere en dienslewering en die toekenning van hulpbronne in die toekoms aan die onderskeie uitvoeringsprogramme groter insette sal moet lewer.
- Tydens deelname moet die gemeenskap op moontlike konflik tussen die verskillende belangegroepe voorbereid wees. Weens 'n tekort aan hulpbronne is dit vir 'n munisipale raad onmoontlik om alle behoeftes van die gemeenskap aan te spreek en is dit vanselfsprekend dat finale besluite die een groep van die gemeenskap ten koste van 'n ander kan bevoordeel.



Gemeenskapsbetrokkenheid by munisipale aangeleenthede kan plaasvind by wyse van:

- politieke strukture vir deelname ingevolge die bepalings van **Wet 117 van 1998**, soos byvoorbeeld subrade en wykskomitees;
- die meganismes, prosesse en prosedures vir deelname in plaaslike regering in terme van **Wet 32 van 2000**; en
- enige ander geskikte meganismes, prosesse en prosedures soos deur 'n munisipaliteit bepaal.

Die voornoemde wetgewing plaas verpligtinge op munisipaliteite om veral in die toekoms geskikte meganismes, prosesse en prosedures vir gemeenskapsdeelname te skep. Derhalwe moet munisipaliteite voorsiening maak vir die volgende, te wete:

- die ontvangs, hantering en oorweging van petisies en klagtes deur lede van hulle plaaslike gemeenskappe;
- kennisgewing van prosedures vir die lewering van kommentaar deur hulle gemeenskappe, waar nodig;
- openbare vergaderings en –verhore van rade en ander politieke strukture en ampsbekleërs van munisipaliteite, waar nodig;
- sessies vir konsultasie met plaaslik erkende gemeenskapsorganisasies en, waar nodig, tradisionele owerhede; en
- terugrapportering aan gemeenskappe oor die jaarverslae wat vereis word ingevolge artikels 44(3)(g) en 56(3)(g) van **Wet 117 van 1998**.

Wanneer 'n munisipaliteit die meganismes, prosedures en prosesse, soos hierbo vermeld, skep, moet die volgende spesiale behoeftes deeglik verreken word by konsultasie, te wete:

- dat daar lede van die gemeenskap is wat nie kan lees of skryf nie;

- dat daar lede van die gemeenskap met gestremdhede is wat byvoorbeeld nie na biblioteke of munisipale kantore kan gaan om dokumente wat ter insae lê, te bestudeer nie; en
- dat daar ander benadeelde groepe in gemeenskappe aanwesig is (Craythorne 2003:265).

In elke munisipaliteit waar daar 'n aantal persone, strukture en meganismes aanwesig is wat 'n rol kan speel in gemeenskapsdeelname moet maksimaal benut word soos byvoorbeeld:

- **Die uitvoerende burgemeester:** Die uitvoerende burgemeester is immers die “openbare gesig” van 'n munisipaliteit en moet betrek word by vername openbare vergaderings, munisipale aandeelhouerforums en die media.
- **Wyksraadslede:** Wyksraadslede as verteenwoordigers van bepaalde gemeenskappe is ideaal geposisioneer om as 'n skakel te dien tussen die gemeenskap en 'n munisipaliteit – hulle moet die behoeftes van die gemeenskap onder die raad se aandag bring, die gemeenskap inlig oor tersaaklike aangeleenthede en konsulteer oor munisipale goedere en dienste wat met programme bevredig sal word.
- **Wykskomitees:** Wykskomitees verteenwoordig die verskillende sektore in die gemeenskap. Tien lede van die gemeenskap word in elke wyk verkies om die wyksraadslid by te staan en te adviseer en sodoende gemeenskapsdeelname te bevorder. Wykskomitees is 'n handige instrument om inligting te versprei, gemeenskapsbehoefte te bepaal, vennootskappe te vorm en die gemeenskap te konsulteer. Die oorhoofse doel met die stigting van wykskomitees is om deelnemende demokrasie in plaaslike regering te bevorder (Volksblad: 29 Augustus 2007). Lede van wykskomitees moet help om 'n positiewe kontantvloei by ontwikkelingsprojekte van hulle onderskeie munisipaliteite te verseker deur die volgende:

- 'n voorbeeld te stel deur hulle belasting- en dienstegelede ten volle te vereffen voor die bepaalde datum;
- alle ingesetenes in die gemeenskap aan te moedig om hulle belasting- en dienstegelede op datum te vereffen;
- vrae te vra en verduidelikings te verwag oor die verkwisting van munisipale hulpbronne; en
- die betrokke raadslid aanspreeklik te hou vir die bekamping van korrupsie of vermorsing van munisipale hulpbronne of bates (Accountability and Community Participation, undated).

Hierdie wykskomitees moet in die toekoms meer benut word om voornoemde doelwitte by munisipaliteite te bewerkstellig.

- **Gemeenskapsontwikkelingswerkers (“Community Development Workers – CDWs”)**: Gemeenskapsontwikkelingswerkers word in elke munisipaliteit in die Republiek van Suid-Afrika ontplooi om in gemeenskappe te werk en te verseker dat die gemeenskap toegang het tot openbare inligting en regeringsdienste. Hulle moet byvoorbeeld advies gee, gemeenskapsvraagstukke help oplos, behoeftes bepaal en met die plaaslike organisasies saamwerk ten einde vennootskappe met die regering te bewerkstellig. Hulle beskik gewoonlik oor deeglike en uitgebreide kennis van die gemeenskap, het goeie kontakte met gemeenskapsorganisasies en kan help om konsultasie en navorsing te doen en inligting binne 'n bepaalde gemeenskap te versprei. Gemeenskapsontwikkelingswerkers verskaf ook terugvoering aan 'n munisipale raad en/of die regering oor die behoeftes in hulle onderskeie gemeenskappe. Sommige werk in die armste van arm gebiede. Hulle moet in staat wees om met die regering te kommunikeer, hetsy 'n munisipale raad, provinsiale- of nasionale regering. Dit is wenslik dat hierdie werkers in die toekoms maksimaal benut sal word om noodsaaklike inligting te bekom en te versprei. Hierdie werkers is in die merendeel van gevalle die lewenslyn in gemeenskappe as daar byvoorbeeld 'n brand of vloed plaasvind.

Derhalwe het mev. Geraldine Fraser-Moleketi, die minister van Staatsdiens en Administrasie, op 'n media-inligtingsessie bekend gemaak dat gemeenskapsontwikkelingswerkers eersdaags van selfone en later van skootrekenaars voorsien gaan word om hulle in staat te stel om meer effektief en doeltreffend te kan funksioneer (Volksblad: 29 Augustus 2007). Sedert die Gemeenskapsontwikkelingswerkers-program in 2003 'n aanvang geneem het is 'n totaal van 2 238 gemeenskapsontwikkelingswerkers en –leerders aangestel. Provinsies is tans ook in die proses om 'n verdere 920 gemeenskapsontwikkelingswerkers te werf wat die totaal van gemeenskapsontwikkelingswerkers in die Republiek van Suid-Afrika op 3 158 te staan sal bring en wat sal meebring dat alle munisipaliteite 'n aantal gemeenskapsontwikkelingswerkers in hulle areas kan ontplooi (Fraser-Moleketi, 2006).

- **Aandeelhouerforums:** Daar bestaan alreeds 'n verskeidenheid van forums in gemeenskappe, soos byvoorbeeld gemeenskapspolisiëringsforums en geïntegreerde ontwikkelingsplanforums. Ander forums, bestaande uit aandeelhouers, moet saamgestel word vir bepaalde projekte en programme. Forums is handig vir vinnige en voortdurende konsultering, sowel as vir die vorming van vennootskappe tussen die gemeenskap en die munisipaliteit. Hierdie forums moet sterk gepropageer en in die toekoms benut word om effektiewer goedere- en dienslewering by munisipaliteite te lewer.
- **Gemeenskapskakelbeamptes:** Die merendeel munisipaliteite stel personeel aan om met die gemeenskap te skakel – hulle kan benut word as deel van enige uitreikings- en gemeenskapsdeelname program en kan veral in die toekoms nog groter bydraes in hierdie verband lewer.

- **Media:** Die munisipaliteit het in die merendeel van gevalle toegang tot sy eie media, soos byvoorbeeld kennisgewingborde, water- en elektrisiteitsrekeninge, en so meer. In die toekoms sal dit ook meer gebruik moet word om inligting te versprei oor pryse, nuwe planne, begrotingsprioriteite en so meer om die publiek meer ingelig te hou. Die kommersiële media, sowel as radiostasies kan ook ingespan word om gemeenskappe te bereik en daar kan selfs in die toekoms meer van inbelprogramme gebruik gemaak word om met die betrokke gemeenskap te konsulteer (Accountability and Community Participation, undated).

Daar word van munisipale rade verwag om oop en deursigtig te wees. Daar is verskeie wyses waarop raadslede oop en deursigtige bestuur kan bevorder. Daar sal veral in die toekoms daarna gestreef moet word om raads- en komiteevergaderings byvoorbeeld meer oop en toeganklik vir die gemeenskap te maak, behalwe in buitengewone en beperkte omstandighede. Notules van alle vergaderings moet voorberei en betyds aan raadslede oorhandig word. Nadat raadslede 'n oorsig oor notules gehad het, en dit formeel goedgekeur is, moet dit in die toekoms meer openbaar gemaak word, sodat dit toeganklik vir lede van die gemeenskap kan wees. “It is expected that officials will provide technical support to councillors to strengthen public participation across the municipality” (National Treasury 2006:13). Dit sal verseker dat die publiek deeglik ingelig sal wees oor munisipale aangeleenthede.

Ingevolge artikel 18 van **Wet 32 van 2000** word immers voorsiening gemaak vir die kommunisering van inligting oor gemeenskapsbetrokkenheid en vir kommunikasie met die plaaslike gemeenskap in die algemeen (artikel 21 van **Wet 32 van 2000**). Dit impliseer dat inligting oor die volgende aspekte in besonder in die toekoms gekommunikeer en inligting verskaf word oor:

- die beskikbare meganismes, prosesse en prosedures met die doel om gemeenskapsbetrokkenheid aan te moedig en te fasiliteer. Dit beteken in die praktyk dat munisipale rade meganismes, prosesse en

prosedures vir gemeenskapsbetrokkenheid moet skep en dit dan aan die gemeenskap moet kommunikeer. Sleutelaangeleenthede soos die geïntegreerde ontwikkelingsplan, die munisipale begroting en besluite om munisipale dienste uit te kontrakteer of diensvennootskappe te stig is aangeleenthede wat in die toekoms deeglik gekommunikeer moet word;

- aangeleenthede met verwysing na gemeenskapsdeelname moet aangemoedig word. As voorbeelde kan verwys word na die geïntegreerde ontwikkelingsplan en water- en elektrisiteitstariewe;
- die regte en verpligtinge van lede van die plaaslike gemeenskap; en
- om in die toekoms te verseker dat die publiek ingelig is oor munisipale regering (hoe munisipaliteite regeer word), munisipale bestuur (hoe die administrasie georganiseer word en hoe dit funksioneer) en munisipale ontwikkeling (sosiale en ekonomiese).

Die publiek moet in die toekoms deegliker ingelig word oor kennisgewings in die provinsiale koerant deur dit by munisipale kantore te vertoon. Dit sal die geleentheid bied dat 'n gemeenskap by wyse van geskrewe kommentaar oor munisipale aangeleenthede kommentaar kan lewer. Waar gemeenskapslede nie kan lees of skryf nie, moet meer geleentheid in die toekoms vir persone gebied word om gedurende kantoorure na 'n bepaalde plek en 'n bepaalde persoon (naam van die persoon moet in die uitnodiging genoem word) te kan gaan om hom by te staan om sy kommentaar te skryf. Dieselfde reëling geld ook vir die invul van vorms en die betaling van geld aan die munisipaliteit (**Artikel 21 van Wet 32 van 2000**).

Munisipale bestuurders sal in die toekoms die gemeenskap beter moet inlig oor munisipale aangeleenthede wat beteken dat munisipale rade vooraf deeglik sal moet besin hoe die inligting gekommunikeer moet word met inagneming van die tyd, datum en plek van elke raadsvergadering. Die gemeenskap moet ook deegliker ingelig word oor wanneer komitees, subrade en wykskomitees sal vergader om tersaaklike aangeleenthede te bespreek. Raads- en komiteevergaderings behoort oop te wees vir die gemeenskap en

die media moet slegs in uitsonderlike gevalle by vergaderings uitgesluit word, soos byvoorbeeld in die volgende gevalle:

- wanneer dit redelik is om dit te doen, soos byvoorbeeld wanneer 'n munisipaliteit in 'n regsding of arbitrasie betrokke is, of wanneer die munisipaliteit besig is om 'n salarisaanbod met 'n vakbond te bepaal; en
- wanneer 'n munisipale regulasie of 'n besluit deur 'n munisipale raad spesifiek bepaal dat die vergadering nie vir die gemeenskap of die media oop is nie.

'n Munisipale raad of 'n komitee sal in die toekoms moet waak dat gemeenskappe en die media nie uitgesluit word van vergaderings van die raad wanneer die volgende aangeleenthede onder bespreking kom nie, te wete:

- konsep munisipale regulasies wat ter tafel gelê word in raadsvergaderings;
- 'n begroting wat ter tafel gelê word in 'n raadsvergadering;
- die voorlopige geïntegreerde ontwikkelingsplan of enige wysiging van die plan wat in 'n raadsvergadering ter tafel gelê word;
- 'n besluit om 'n goedere- en diensleweringsooreenkoms aan te gaan; en
- enige ander aangeleentheid wat deur munisipale regulasies voorgeskryf word (Craythorne 2003:266).

Botha 2001:18 verklaar dat "... (a)lthough the temptation to only consult and communicate with own constituents is a reality, councillors should realize that due to the interdependency of communities, the interest of all sectors and members should be taken into account." Daar sal veral gewaak moet word dat leë winkels en sakepersele van gemeenskapslede wie se belange oor die hoof gesien is en wat nou elders gaan sake doen, of die agteruitgang van

strate en verwaarloosde ontspanningsareas wat 'n negatiewe indruk van die raad en sy munisipaliteit skep, ten alle koste vermy moet word.

Gemeenskapsdeelname is een van die hoekstene van 'n demokrasie wat veral in die toekoms prioriteit moet geniet. Dit bied gelyke voordele vir politici, amptenare en die gemeenskap wat beteken dat:

- gepaste konsultasie met die gemeenskap 'n munisipale raad in staat sal stel om meer gepaste besluite te neem gebaseer op die werklike behoeftes van die betrokke gemeenskap;
- hoe meer ingelig die gemeenskap is, hoe beter sal hulle verstaan wat die munisipale raad probeer doen en watter beperkings daar bestaan in terme van die begroting en beskikbare hulpbronne;
- munisipale raadslede slegs aanspraak kan maak dat hulle aanspreeklik is teenoor die gemeenskap, indien hulle gereelde interaksie met die gemeenskap wat hul verteenwoordig het en indien hul op 'n volgehoue wyse met die gemeenskap konsulteer en terugrapporteer oor belangrike raadsbesluite;
- 'n munisipale raad nie alle ontwikkelingsbehoefte van 'n gemeenskap op sy eie aanspreek nie. Vennootskappe tussen die raad en belanghebbendes moet aan die orde van die dag wees ten einde goedere- en dienslewering en ontwikkeling te verbeter (Accountability and Community Participation, undated).
- die ingeligte en aktiewe gemeenskappe as 'n afskrikmiddel dien vir raadslede en amptenare wat geneig is tot korrupsie. Potensiële "kwaaddoeners" sal in die toekoms sover moontlik afgeskrik moet word deur 'n vrees dat hulle aan die kaak gestel kan word;
- wanneer wanpraktyke blootgelê word, dit vroegtydig aangespreek kan word en dat druk vanaf gemeenskapsorganisasies uitgeoefen kan word om 'n munisipale raad aan te spoor om die vraagstuk met wortel en tak uit te roei, alvorens dit in 'n volskaalse korrupsie/openbare protes ontwikkel; en



- plaaslike gemeenskapsgroepe in staat gestel kan word om te kan onderskei tussen openlike korrupsie en administratiewe tekortkominge wat voortspruit uit byvoorbeeld relatief swak administratiewe reëlings wat hulle in staat stel om hulle aksies en handeling sodanig te rig dat die vraagstuk direk aangespreek word (SANGONeT: On local government finance, undated).

Veral die volgende wyses waarop gemeenskapslede in plaaslike owerheidsaangeleenthede kan deelneem, sal in die toekoms beter benut moet word, te wete:

- **Direkte advies en ondersteuning:** Munisipale raadslede is so geplaas dat hulle direkte toegang tot munisipale regering en administrasie het. Wanneer 'n vraagstuk na 'n munisipale raadslid verwys word, moet die gemeenskap daarop aandring om te weet wat die raadslid daaromtrent gedoen het en of stappe onderneem is om die vraagstuk(ke) op te los.
- **Versoek dat 'n raadslid-kliniek ("councillor clinic") gehou moet word:** Die publiek moet die geleentheid benut om 'n raadslid te versoek om 'n kliniek om 'n bepaalde dag en plek in die gemeenskap te hou waar aangeleenthede bespreek kan word. Dit impliseer dat die raadslid op die bepaalde dag, tyd en plek beskikbaar moet wees om enige lid van die gemeenskap te ontmoet om kennis te neem van knelpunte en dit met die persoon(e) te bespreek. Die bepaalde dag, tyd en plek van die kliniek moet betyds in die gemeenskap geadverteer word.
- **Invloedwerwing ("Lobbying"):** Deur met raadslede wat oor besluitnemingsbevoegdhede beskik, te konsulteer kan sodanige raadslid(e) oortuig word om 'n saak te ondersteun waarin die betrokke glo. Organisasies gebruik dit byvoorbeeld om die politici te oortuig oor hulle siening oor 'n bepaalde aangeleentheid en so hulle

ondersteuning te verkry. “Communities can lobby their councillor; councillors can use lobbying to try to persuade committees, the mayor and other parts of government” (Paralegal Manual: Chapter 6 – Local Government, 2006). Hierdie sou in die toekoms ‘n voortreflike geleentheid skep om sodanige konsultering te bewerkstellig om vraagstuk(ke) op te los wat vir die betrokke(n) onaanvaarbaar is en hulle steun daarvoor sal geniet.

- **Bywoning van openbare vergaderings:** Die gemeenskap moet in die toekoms aangespoor word om meer gereeld openbare vergaderings wat deur ‘n raadslid, wykskomitee of raad gereël word, by te woon. Hierdie openbare vergaderings kan dien om die gemeenskap in te lig oor byvoorbeeld die munisipale begroting en die geïntegreerde ontwikkelingsplan of oor nuwe beoogde projek(te) wat aangepak gaan word.
- **Bywoning van openbare verhore:** Waar openbare verhore gehou word om besluite te neem oor aangeleenthede wat lede van die gemeenskap raak moet die publiek en alle belanghebbendes aangemoedig word om dit by te woon. Die betrokke komitee van die raad wat vir die betrokke openbare verhoor verantwoordelik is, kan hierdie oop komiteevergadering dan benut om met die publiek te konsulteer en so waardevolle tersaaklike inligting vir besluitneming bekom.
- **Benutting van die media:** Plaaslike koerante of radiostasies sal veral in die toekoms meer benut moet word om inligting aan die betrokke gemeenskappe te kommunikeer om byvoorbeeld die publiek in te lig hoe ‘n aangeleentheid in die toekoms gehanteer gaan word.
- **Benutting van wykskomitees:** Wykskomitees kan ‘n belangrike rol speel in die skepping van ‘n demokratiese kultuur van gemeenskapsdeelname en aanspreeklikheid wat in die toekoms beter benut behoort te word. Hierdie wyskskomitees kan die sienings van

die publiek bekom om te bepaal watter oplossingsmetodes vir vraagstuk(ke) vir die betrokkenes aanvaarbaar sal wees. (Paralegal Manual: Chapter 6 – Local Government, 2006).

Daar word tans in die Republiek van Suid-Afrika 'n ernstige gebrek aan kapasiteit/vermoë deur munisipaliteite ervaar ten einde geleenthede vir gemeenskapsdeelname te implementeer. Daar is byvoorbeeld 'n gebrek aan geld om openbare verhore te kan adverteer. Volgens De Villiers (2001:16) is daar slegs enkele munisipaliteite wat vasgestelde bedrae begroot om geleenthede vir gemeenskapsdeelname mee te befonds.

'n Tekort aan personeel is 'n verdere belemmerende faktor wat munisipaliteite kortwiek in die bevordering van geleenthede vir gemeenskapsdeelname. Die gemeenskap is ook soms traag om betrokke te raak by munisipale aangeleenthede. Bekker (1996:67) bevestig die voormelde wanneer hy verklaar dat daar slegs 'n relatief klein aantal individue in 'n samelewing is, by sowel ontwikkelde as ontwikkelende gemeenskappe, wat werklik aktief aan munisipale aangeleenthede deelneem. Die meerderheid van die gemeenskap neem ongereeld en minimaal aan openbare vergaderings of debatte deel. Dit gebeur ook dat gemeenskapsdeelname soms aanleiding gee tot vertraging in besluitnemingsprosesse en dat dit sosiale spanning verhoog wanneer die onderskeie belanghebbendes oor bepaalde aangeleenthede waaruit hewige debatte kan voortspruit, verskil. Derhalwe gebeur dit in die praktyk dat munisipale raadslede en amptenare partykeer inisiatief neem en besluite neem, omdat die gemeenskap nie in staat is om self aksie te onderneem nie.

Die gemeenskap sal in die toekoms meer aangemoedig moet word om hulleself as kliënte van 'n munisipale raad te beskou en aan die munisipale besluitnemingsprosesse deel te neem. Die kollektiewe aard van optrede deur die gemeenskap (community action) dra by om te verseker dat die belange van die gemeenskap (insluitende die van vroue en minderbevoorregte minderhede) deur munisipaliteite wat beleid bepaal en hulpbronne toeken, oorweeg en in ag geneem word (USAID: Strengthen the Separation of Powers In Uganda, 2004). Effektiewe gemeenskapsdeelname

behels dat 'n munisipale raad en die gemeenskap toegewyd moet wees aan opvoedingsgeleenthede, die verskaffing van inligting en bewerkstelling van uitreikingsprogramme wat daarop gemik is om inligting aan die gemeenskap te verskaf en sodoende toegang tot munisipaliteite te verseker vir die effektiewe en doeltreffende lewering van munisipale goedere en dienste.

Die volgende kan as moontlike voorstelle vir verbeterde gemeenskapsdeelname op plaaslike regeringsvlak beskou word, te wete:

- Opleidingsprogramme om inligting oor gemeenskapsdeelname aan munisipale raadslede, wykskomitees, amptenare en die gemeenskap beskikbaar te stel, sal in die toekoms gunstig oorweeg moet word. Indien alle rolspelers deeglik ingelig is oor hulle onderskeie rolle en hoe en waar dit uitgevoer moet word, behoort gemeenskapsdeelname by munisipaliteite effektief te verloop en enorme voordele vir alle betrokkenes in te hou.
- Munisipaliteite sal in die toekoms addisionele fondse benodig om effektiewe gemeenskapsdeelname te bewerkstellig, insluitende:
  - toegewyde administratiewe personeel om toesig te hou oor die vestiging van gemeenskapsdeelname;
  - fondse om die voornoemde personeel vir hulle dienste te kan vergoed;
  - fondse vir die opleiding van munisipale raadslede, amptenare, wykskomitees en die gemeenskap om betekenisvolle gemeenskapsdeelname te verseker; en
  - fondse vir die vergoeding van lede van wykskomitees.
- Daar bestaan tans heelwat verwarring oor die rol en verantwoordingspligtigheid van gemeenskapsontwikkelaarswerkers ("Community Development Workers – CDWs"). Hierdie aangeleentheid sal in die toekoms daadwerklik aangespreek moet word by wyse van die beskikbaarstelling van inligting en opleiding en

moontlik ook 'n duidelik beleid om hierdie verwarrende aangeleentheid die hoof te bied.

- Daar kan moontlik in die toekoms ag geslaan word op die opstel van 'n jaarlikse plan vir gemeenskapsdeelname wat verantwoordelikhede aan rolspelers toeken en 'n tydsduur vir al die aktiwiteite wat met gemeenskapsdeelname gepaard gaan, bepaal.
- Die toekomstige gebruik van advieskomitees om effektiewe gemeenskapsdeelname te bewerkstellig, kan ook oorweeg word. Indien daar van advieskomitees gebruik gemaak word, kan hulle heel moontlik as "expert stakeholder" forums dien. Buccus (2007:25) verklaar dat "... one option is to institutionalise 'expert stakeholder' advisory committees into annual processes, like service delivery contracting. Another, is to constitute them as citizen's juries on key public policy issues, for example the renaming of streets."
- Munisipaliteite kan in die toekoms selfs oorweeg om 'n handleiding vir die ingesetenes op te stel waarin verduidelik word hoe om van deelname gebruik te maak en kontakbesonderhede van rolspelers kan ook byvoorbeeld daarin verskaf word.
- Die noodsaaklikheid van voldoende inligting vir gemeenskapsdeelname kan nie oorbeklemtoon word nie; 'n ingeligte gemeenskap is immers 'n fundamentele voorvereiste vir 'n demokratiese regering en 'n gebrek aan inligting kan effektiewe gemeenskapsdeelname kortwiek. Munisipaliteite sal derhalwe in die toekoms op 'n volhoubare wyse moet verseker dat voldoende inligting aan die gemeenskap beskikbaar gestel word en dat gereelde openbare massavergaderings gehou word om alle belanghebbendes ingelig te hou.
- Daar sal in die toekoms op 'n volgehoue wyse gepoog moet word om die gemeenskap te bereik, byvoorbeeld by wyse van die massamedia, hulle ingelig te hou en om aan hulle te verduidelik hoe bepaalde munisipale besluite geneem is en hoe dit hul sal affekteer/raak.

- In die toekoms kan daar gepoog word om op 'n gereelde grondslag met die gemeenskap te kommunikeer oor aangeleenthede soos byvoorbeeld demokrasie en beleidbepaling by wyse van omsendbriewe of 'n kwartaallikse nuusbriewe. Hierdie omsendbriewe of nuusbriewe kan dan aan ingesetenes die geleentheid bied om veranderinge in munisipale aangeleenthede voor te stel en dit aan die munisipaliteit op 'n bepaalde datum terug te besorg, waarna die munisipale raad dan oorweging kan skenk aan die voorstelle van die ingesetenes.
- Volwasse-leerprogramme kan in die toekoms deur munisipaliteite geïnisieër word om die kennis van oningelighede oor die werking van munisipale aangeleenthede uit te brei en hulle op hoogte daarvan te bring.

Die oorhoofse doel met direkte interaksie tussen die gemeenskap en 'n munisipale raad is om die gemeenskap in staat te stel om die effektiwiteit en doeltreffendheid van 'n munisipale raad in die uitvoering van sy werksaamhede te kontroleer en om stappe te onderneem waar daar vraagstuk(ke) met gebrekkige goedere- en dienslewering ondervind word.

### **7.2.2 Relevante opleidingsprogramme om munisipale raadslede en amptenare vaardig te maak in die teorie en praktyk van munisipale finansiële bestuur**

Die tempo, aard en omvang van verandering en die gepaardgaande uitdagings het oor die afgelope dekade merkwaardig toegeneem in die openbare sektor. Geen individu of organisasie kon hierdie realiteit ontsnap nie en al drie regeringsfere in die Republiek van Suid-Afrika is geaffekteer deur grootskaalse verandering. Dit het meegebring dat openbare amptenare en –instellings onder konstante druk verkeer om, te midde van 'n proses waarin die makro-politieke raamwerk grondig herskep is, te voorsien in die vraag na 'n groeiende verskeidenheid goedere en dienste van 'n steeds groeiende en veranderende gemeenskap (Wessels 1994:194). Die dilemma is of openbare amptenare voorbereid was op die uitdagings wat met hierdie

snelle veranderinge gepaard gegaan het of nie. 'n Openbare sektor (insluitende munisipaliteite) met 'n hoë vlak van werkverrigting vereis dat hierdie veranderinge en die eise wat daarmee gepaard gaan, effektief en doeltreffend die hoof gebied word.

Craythorne (2003:202) verklaar tereg dat “(t)he days are well and truly past when municipal councillors could declaim that training is not a municipal function.” Ingevolge artikel 195(1) van **Wet 108 van 1996** word bepaal dat die openbare administrasie onder meer effektief en doeltreffend moet wees en dit is ook van toepassing op munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika. Om hierdie spesifieke bepaling van **Wet 108 van 1996** na te streef, is opleiding van munisipale raadslede en amptenare noodsaaklik. Opleiding kan beskou word as alle beplande en doelgerigte aktiwiteite wat openbare amptenare in staat sal stel om hulle kennis, vaardighede, insig, houdings, waardes en werkgewoontes sodanig op te knap en te verbeter dat hulle 'n bepaalde werk/taak meer effektief en doeltreffend kan verrig (Van der Waldt 1999:397). Opleiding het derhalwe ten doel om munisipale raadslede en amptenare toe te rus met die vereiste kennis en vaardighede vir hulle werkverrigting, maar dien ook om deugde soos onder andere, arbeidsaamheid, diensbaarheid, eerlikheid, lojaliteit en verantwoordelikheid by die betrokkenes te kweek.

Daar is verskeie vlakke en metodes van opleiding wat kan varieer vanaf beroepsgerigte opleiding tot opleiding vir vaardigheidsontwikkeling. Met beroepsgerigte opleiding word bedoel naskoolse opleiding vir 'n bepaalde profesie of ambag, soos byvoorbeeld 'n mediese praktisyn, 'n boekhouer of 'n prokureur en dit vind plaas op tersiêre vlak (Craythorne 2003:202). Opleiding vir vaardigheidsontwikkeling word in die openbare sektor gereguleer deur die **Wet op die Suid-Afrikaanse Kwalifikasie Owerheid, 1995 (Wet 58 van 1995)**, asook die **Wet op Vaardigheidsontwikkeling, 1998 (Wet 97 van 1998)** wat spesifiek voorsiening vir die volgende maak, te wete:

- die ontwikkeling van vaardighede van werknemers;

- die verbetering van die lewenskwaliteit van werknemers;
- om produktiwiteit in die werksplek te verhoog; en
- om selfindiensneming te bevorder (Artikel 2 van **Wet 97 van 1998**).

Die voornoemde twee wette skryf 'n totale nuwe benadering tot vaardighedsontwikkeling in die Republiek van Suid-Afrika voor. Munisipaliteite is verplig om hierby aan te pas deur hulle eie stelsel vir vaardighedsontwikkeling te ontwikkel en te implementeer ten einde 'n verbeterde stelsel vir die bou van kapasiteit/vermoë en die ontwikkeling van munisipale raadslede en amptenare daar te stel (Input to the South African Local Government Summit: 22 - 23 October 2003). Die bou van kapasiteit/vermoë het te doen met die kwantitatiewe aspek van die kapasiteit/vermoë van 'n instelling om bepaalde goedere en dienste te kan lewer en "... (a)lthough the competencies may be present, they may quantitatively not match the needs of the users" (De Villiers & Michel 2006:9). Tesame vorm bekwaamheid en kapasiteit/vermoë die kernbevoegdheid wat noodsaaklik is vir enige instelling soos byvoorbeeld munisipaliteite om hulle goedere en dienste effektief en doeltreffend te lewer. Institusionele- en individuele kapasiteit/vermoë is tans 'n belangrike besprekingspunt op die agenda van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika. Die bou van institusionele kapasiteit/vermoë verwys na die verbetering van die vermoë van 'n instelling om sy vereiste funksies op die effektiefste en doeltreffendste wyse moontlik, te verrig. Dit kan insluit die ontwerp en implementering van stelsels, prosedures en metodes ten einde te verseker dat die munisipaliteit sy doelwitte kan bereik. Smith (2000:5) verklaar dat individuele kapasiteit/vermoë die "modieuse" term vir opleiding is. Munisipale raadslede en amptenare moet voortdurend opgelei en heropgelei word ten einde voortreflike munisipale regering en administrasie te verseker.

Die ontwikkeling van vaardighede van munisipale raadslede en amptenare sal in die toekoms as 'n hoeksteen vir voortreflike plaaslike regering beskou kan word ten einde 'n meer mens-georiënteerde stelsel van plaaslike regering daar te stel, wat in staat sal wees om aan die eise van die ingesetenes vir



demokrasie, heropbou en ontwikkeling te voldoen. Die plaaslike owerheidsektor bestaan uit 284 munisipaliteite met 'n totale personeelbegroting van ongeveer R19 miljard. Munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika het in totaal ongeveer 218 000 personeellede in diens en beskik oor ongeveer 9 000 munisipale raadslede (Input to the South African Local Government Summit : 22 - 23 October 2003).

Daar is nuwe neigings wat geïdentifiseer kan word wat in die toekoms die kennis en vaardighede sal affekteer wat deur munisipale raadslede en amptenare benodig sal word. Minja (2001:3-4) identifiseer die volgende neigings wat daadwerklike aandag sal moet geniet, te wete:

- globalisering;
- kennis van die ekonomie;
- beskrywing van die bevolking (“demographics”);
- nuwe regeringstrukture, verhoudings en goedere- en dienslewering; en
- die snel tempo van verandering.

Daar behoort geen twyfel te bestaan oor die feit dat effektiewe en doeltreffende plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika krities afhanklik van effektiewe en doeltreffende onderwys en opleiding is nie (Mdladlana 2001:1). Omvattende en permanente investering(s) in opleiding en onderwys, tesame met voortreflike samewerking tussen alle rolspelers, is derhalwe die sleutel na sukses in plaaslike regering (Snyder **et al.** 1997:18). Daar is verwys na verskeie vraagstukke (kyk hoofstuk 6), wat tans by die merendeel van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika ervaar word, soos byvoorbeeld die gebrek aan kundigheid op plaaslike regeringsvlak. Hierdie vraagstuk kan effektief en doeltreffend aangespreek word by wyse van die beskikbaarstelling van relevante opleidingsprogramme aan munisipale raadslede en amptenare. Die tipe opleiding wat benodig word, sal bepaal word deur die uniekheid van die situasie.

Dit is belangrik om te beklemtoon dat opleidings- asook die bou van kapasiteitsprogramme die verskillende vlakke van ontwikkeling van munisipale raadslede en amptenare moet erken en spesifiek saamgestel moet word volgens hierdie verskillende vlakke. “Far too often training has been very general and basic and results in councillors showing very little interest in attending such programmes” (Input to the South African Local Government Summit : 22 - 23 October 2003). Opleidingsprogramme sal derhalwe in die toekoms meer relevant moet wees en so gestruktureer word dat dit die verskillende en veranderende behoeftes van munisipale raadslede en amptenare daadwerklik sal aanspreek. Ten einde bepaalde algemene aanvaarde waardes by munisipale raadslede en amptenare in te skerp, behoort hierdie opleiding- en opvoedingsprogramme in die toekoms die volgende in te sluit, te wete:

- kennis van die regstelsel en die implementering van stelsels van gelykheid (equity) binne die konteks van verskillende kulture en regeringsinstellings;
- die handhawing van die regte, verpligtinge en verantwoordelikhede van individue en groepe binne die sosiale en politieke stelsel(s);
- kennisname en vertrouwdheid met die doelwitte en beperkings van ‘n instelling wat ekonomiese en sosiale vooruitgang en kulturele waardes koester en/of aanwakker;
- die handhawing van standarde van objektiwiteit, effektiwiteit, onpartydigheid, integriteit en eerlikheid in die uitvoering van munisipale werksaamhede binne die konteks van professionalisme in die nastrewing van voortreflike standarde van doeltreffendheid en bevoegdheid;
- die ontwikkeling en implementering van ‘n openbare kommunikasiestelsel wat ‘n begrip vir en deelname aan die prosesse van regering by die ingesetenes sal aanwakker; en
- die ontwikkeling en implementering van ‘n regeringstelsel wat die deelnemendheid en aanspreeklikheid van munisipale raadslede en

amptenare sal bewerkstellig wat hulle koester (Bayat & Meyer 1994:39).

Daar moet in gedagte gehou word dat daar 'n toenemende aantal nuwe munisipale raadslede in diens van munisipaliteite is wat oor geen vorige ervaring van plaaslike regering beskik nie. In hierdie konteks is opleidingsprogramme ononderhandelbaar om die agterstande van die verlede daadwerklik aan te spreek en munisipale raadslede toe te rus met die vereiste kennis en vaardighede wat nodig is om die ingesetenes effektief en doeltreffend in die praktyk te kan dien. Dit blyk ook of daar in die praktyk alreeds verskeie pogings aangewend was om hierdie vraagstuk aan te spreek. Die Suid-Afrikaanse Vereniging vir Plaaslike Regering (SALGA) het byvoorbeeld in Mei 2006 'n strawwe induksie- en opleidingsprogram vir nuwe munisipale raadslede in Mogale City aangebied. Hierdie program het oor 7 dae gestrek, is deur meer as 150 raadslede aan die Wes-Rand bygewoon en aangeleenthede wat hier bespreek is het gevarieer vanaf beleids- en wetgewende aangeleenthede tot die rol en verantwoordelikhede van munisipale raadslede (None, 2006).

Opleiding is 'n belangrike wyse om addisionele menslike kapasiteit binne 'n munisipaliteit te skep. Die kapasiteit/vermoë van 'n munisipaliteit kan versterk word by wyse van deurlopende en toepaslike opleidingsprogramme. "The municipality's surplus, for which it always budgets, may be utilised for funding capacity-building and –training programmes" (Ngoatje 2004:93). Die bou van kapasiteit/vermoë is noodsaaklik om agterstande in munisipale goedere- en dienslewering daadwerklik aan te spreek. Stappe wat moontlik in die toekoms deur nasionale- en provinsiale owerhede onderneem kan word om die bou van kapasiteit/vermoë op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika te kan aanmoedig, is die volgende:

- Direkte, indiensopleiding vir munisipale raadslede en amptenare in nuwe prosesse en wetgewing wat geïmplementeer word.

- Ontwikkeling van standaarde vir bevoegdheid en die beskikbaarstelling van geakkrediteerde opleidingsmateriaal. Daar is 'n nuwe kwalifikasie geregistreer by die Suid-Afrikaanse Kwalifikasie Owerheid (SAQA), te wete, 'n vlak 6-kwalifikasie in munisipale finansiële bestuur vir senior bestuurders van munisipaliteite.
- Ondersteuning van die mentorskapstelsel en die ontwikkeling van vaardighede van finansiële interne amptenare wat deur munisipaliteite aangestel word (National Treasury: undated:71).
- Opleiding (“coaching”) en mentorskap word in die merendeel van gevalle afwisselend gebruik, maar die twee begrippe is nie sinoniem nie. Opleiding komplementeer mentorskap. 'n Opleier (“Coach”) lei werknemers op en ontwikkel hulle vaardighede om die vereiste resultate te bereik. Dit vind in die werksomgewing plaas en die fokus is op opleiding gerig. Werknemers sal op die korttermyn beter presteer oor 'n noue reeks van kwaliteite. 'n Mentor, andersyds, fokus op deurlopende ontwikkeling van 'n werknemer op 'n volhoubare wyse oor die langtermyn oor 'n wye reeks van kundigheid (Nasionale Tesourie 2007:4). Mentorskap kan selfs weg van die werksomgewing plaasvind en is op die totale ontwikkeling van 'n leerder gefokus.

Toesighouers en senior bestuurders van munisipaliteite sal in die toekoms belangrike verantwoordelikhede opgelê word met betrekking tot die afrigting van werknemers in die werksomgewing, te wete, om hulle by te staan om die vaardighede wat vereis word vir die implementering van die finansiële bestuursveranderinge te bekom soos in **Wet 56 van 2003** vervat. Ingevolge artikels 83, 107 en 119 van **Wet 56 van 2003** word die vlakke van bevoegdhede vir professionele finansiële amptenare bepaal, asook die van amptenare wat verantwoordelik vir die implementering van kettingvoorsieningsbestuur by munisipaliteite is. Voornoemde artikels van **Wet 56 van 2003** bepaal immers dat geld beskikbaar gestel moet word vir die verskaffing van opleiding aan die voornoemde amptenare en ook dat die

Nasionale Tesourie of 'n Provinsiale Tesourie, munisipaliteite moet bystaan met die verskaffing van opleiding aan munisipale raadslede en amptenare.

Dit blyk uit die voornoemde dat relevante opleidingsprogramme vir munisipale raadslede en amptenare ingevolge wetgewing verpligtend is. Alhoewel daar alreeds heelwat pogings in die verlede aangewend is om raadslede en amptenare op te lei, blyk dit nog steeds onvoldoende te wees. Dit kan moontlik toegeskryf word aan 'n gebrek aan geld. Munisipaliteite op hulle eie, kan nie in al die opleidingsbehoefte voorsien nie. Daar sal derhalwe in die toekoms swaar gesteun moet word op hoër onderwysinstellings, soos byvoorbeeld universiteite, universiteite vir tegnologie en ander tersiêre instellings om behulpsaam te wees met die verskaffing van beroepsgerigte onderwys aan munisipale raadslede en amptenare. Hierdie komplekse taak kan nie suksesvol uitgevoer word deur die tradisionele rolspelers en strukture in onderwys en opleiding in die Republiek van Suid-Afrika nie. Innoverende denke, beleide en benaderings sal in die toekoms ontwikkel moet word, wat ook die sluiting van verskeie nuwe vennootskappe in onderwys en opleiding sal vereis. "The key to success in the 21<sup>st</sup> century will therefore be the forging of partnerships with educational institutions dedicated to providing vocationally oriented training to municipal employees" (Geldenhuys 2001:5).

Die nastrewing van die Batho Pele-beginsels is van kardinale belang vir 'n nuwe visie van plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika, te wete 'n kliënt-georiënteerde benadering tot goedere- en dienslewering. Daar word aanbeveel dat hierdie beginsels in die toekoms die grondslag sal vorm van alle munisipale opleidings- en die bou van kapasiteitsprogramme ten einde relevant van aard te kan wees. Alle rolspelers, soos byvoorbeeld die Suid-Afrikaanse Vereniging vir Plaaslike Regering (SALGA) en hoër onderwysinstellings sal in die toekoms meer betekenisvol betrokke moet raak by die opleiding van munisipale raadslede en amptenare en "... donor funding for such programmes to ensure a more targeted and focused approach to training and skills development for municipal councillors and officials" (Input to the South African Local Government Summit : 22 - 23 October 2003). Hierdie siening word ook gesteun deur Dr. Koos Smith, die Besturende

Direkteur van Friday Management Solutions, Bestuurskonsultante vir Plaaslike Regering. Bloemfontein: 19 September 2007.

Die volgende voorstelle kan gemaak word met betrekking tot tipiese vaardigheidsvereistes waaraan munisipale raadslede en amptenare in die toekoms sal moet voldoen en wat deur die werkgewer vereis sal word, te wete:

- Eerstens is dit van primêre belang dat basiese lees-, skryf- en rekenkundige vaardige 'n vereiste vir munisipale raadslede en amptenare moet wees ten einde 'n effektiewe en doeltreffende plaaslike owerheidsektor daar te stel.
- Tweedens is dit ook noodsaaklik dat basiese rekenaarvaardighede as 'n voorvereiste vir die merendeel van posisies by munisipaliteite gestel sal word. Die vinnige veranderinge wat in hierdie omgewing plaasvind, maak dit gebiedend noodsaaklik dat rekenaarvaardighede voortdurend opgeknop moet word om tred te hou met die nuutste generasie tegnologie wat beskikbaar is.
- Veranderende politieke prioriteite oor die afgelope dekade, tesame met veranderende organisatoriese strukture in die openbare sektor en die uiteenlopende behoeftes van die Suid-Afrikaanse gemeenskappe, vereis nuwe vaardighede en denkrigtings van alle munisipale raadslede en amptenare. In die toekoms sal nuwe bestuurstelsels en benaderings tot organisasies, asook 'n vereiste vir meer deursigtigheid in die verhouding tussen die diensverskaffer en die ingesetenes, die aanleer van basiese teoretiese en tegniese vaardighede en ook 'n verskeidenheid van operasionele vaardighede vereis. Hier kan byvoorbeeld verwys word na die noodsaaklikheid van voortreflike kommunikasievaardighede, vaardighede om probleme op te los, kreatiewe denke en analitiese onderhandelings- en interpersoonlike vaardighede.

- Die verskeidenheid en uiteenlopende behoeftes van die ingesetenes vereis dat alle relevante rolspelers groter aanspreeklikheid vir hulle handeling en aktiwiteite moet aanvaar. Die voortreflike bevrediging van gemeenskapsbehoefte is die primêre taak van munisipaliteite en moet aangespreek word by wyse van deeglik oorweegde aksies en dienste wat gelewer word deur bekwame amptenare met 'n sensitiewe ingesteldheid en benadering.
- Munisipale raadslede en amptenare moet in die toekoms meer toegewyd en verbind wees tot effektiewe goedere- en dienslewering aan die ingesetenes en sal aanspreeklikheid vir al hulle handeling moet aanvaar. Amptenare moet nie slegs geleenthede eksploiteer om hulleself in munisipale aangeleenthede te verryk nie, maar diensgeoriënteerd optree. Munisipale raadslede en leidinggewende amptenare sal leiding moet verskaf aan die ondergeskiktes wat sal getuig van integriteit, innoverendheid en intelligensie.
- Daar word voorts aanbeveel dat daar in die toekoms meer omvattende stappe by elke provinsie en selfs op nasionale vlak onderneem word om munisipale raadslede en amptenare in die teorie van finansiële bestuur te skool.
- Daar moet gepoog word om in elke provinsie op 'n gereelde grondslag opleidingskursusse aan munisipale raadslede en amptenare aan te bied waar insette deur byvoorbeeld dosente in publieke administrasie van universiteite en universiteite vir tegnologie, en selfs deur private konsultante gelewer word om moontlike leemtes in bestaande finansiële stelsels aan te spreek en oplossings daarvoor te formuleer.
- In die toekoms kan meer geld beskikbaar gestel word om munisipale raadslede en amptenare te motiveer om hulle beter te bekwaam in munisipale finansiële bestuur. Hoër kwalifikasies wat verwerf word, sal in ag geneem moet word by bevordering om amptenare verder aan te spoor om hulle beter vir hul ampte te bekwaam.

- Finansiële stelsels wat in die toekoms by munisipaliteite geïmplementeer word moet doeltreffend, maar ook relatief so eenvoudig as moontlik wees ten einde verstaanbaar vir die betrokke amptenare te wees, sodat hulle dit suksesvol kan interpreteer en implementeer. Indien onbekwame amptenare in verantwoordelike poste aangestel word, kan verwag word dat swak administrasie en moontlike korrupsie aan die orde van die dag sal wees, omdat hierdie amptenare byvoorbeeld nie oor die insig beskik om hulle werk na behore te verrig omdat hul nie vertrouwd met die stelsel is nie. Die toepasbaarheid en die resultate wat met 'n bepaalde stelsel behaal kan word, bepaal uiteindelik die sukses wat daarmee behaal sal word en die voorkoming van korrupsie. 'n Relatief eenvoudige stelsel sal verseker dat nie net 'n enkele persoon vertrouwd met die stelsel sal wees nie, maar inderdaad 'n hele aantal persone binne die betrokke departement/afdeling van die munisipaliteit.
- Opleiding van individuele raadslede en amptenare kan daartoe bydra dat nuwe metodes en tegnieke vinniger by munisipaliteite geïmplementeer kan word om effektiewer doelwitverrigting en produktiwiteit by amptenare te bevorder. Derhalwe word aanbeveel dat opleiding en ontwikkeling van munisipale raadslede en amptenare van kardinale belang vir effektiewe en doeltreffende plaaslike regering is en te alle tye hoë prioriteit moet geniet om voortrefflike goedere- en dienslewering te bewerkstellig.
- Daar behoort voorts in die toekoms op 'n gereelde grondslag impak-analises by munisipaliteite onderneem te word om die effektiwiteit en doeltreffendheid van vorige opleidingsprogramme wat aangebied is, te bepaal. Dit sal die leemtes identifiseer sodat aanpassings waar nodig, betyds gemaak word.
- Die aanbieding van seminare en werksinkels ten einde munisipale raadslede en amptenare meer vaardig te maak in munisipale finansiële bestuur kan ook met sukses aangebied word om alle belanghebbendes



te prikkel en hulle aan te spoor om hul take met nougesetheid aan te pak.

Ten einde relevant te wees, sal opleidings- en die bou van kapasiteitsprogramme in die toekoms sodanig gestruktureer moet word dat die voornoemde aanbevelings in ag geneem sal word. Slegs dan sal opleiding waardevol wees en bydra tot meer effektiewe en doeltreffende plaaslike regering en administrasie in die Republiek van Suid-Afrika.

Die stelling dat hoe verder 'n werknemer vorder met sy studies, hoe meer geld hy wil verdien en hoe meer hy werd is vir die werkgewer in terme van effektiwiteit, doeltreffendheid en produktiwiteit, is alreeds bewys in alle sektore in die Verenigde State van Amerika (Levy & Murane 1997:7). Dit is derhalwe nie onrealisties om te glo dat 'n voortreflike en opgeleide munisipale werkerskorps in die Republiek van Suid-Afrika enorme voordele vir die omvangryke krisis op plaaslike regeringsvlak sal inhou en dat dit tot die effektiwiteit en doeltreffendheid van die openbare sektor in die algemeen sal bydra. Alle rolspelers sal in die toekoms moet saamstaan om doelgerigte pogings vir 'n opgeleide munisipale werkerskorps 'n realiteit te maak. Daar moet egter steeds in gedagte gehou word dat huidige en toekomstige ontwikkeling van personeel in die openbare sektor te alle tye bekostigbaar en toeganklik moet wees.

### **7.2.3 Daarstelling van behoorlike rekeningkundige standaarde en stelsels vir die meting van uitvoeringsprogramme**

Die rekeningkundige standaarde wat van toepassing is op munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika, word deur die Raad vir Rekeningkundige Standaarde voorgeskryf en is deur die Minister van Finansies goedgekeur. In 1998 is die "Generally Accepted Municipal Accounting Practice" (GAMAP) ingestel as tussentydse rekeningkundige standaarde vir munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika, terwyl standaarde nog aandag geniet het. Hierdie standaarde, "Generally Recognised Accounting Practice" (GRAP) is intussen voltooi en word sedert die boekjaar 2005/2006 by munisipaliteite

geïmplementeer wat GAMAP grotendeels sal vervang (Mededeling: Mnr. G. de Wee: Senior Bestuurder: MFMA, Norme & Standaard. Vrystaatse Provinsiale Tesourie. Bloemfontein: 17 September 2007). GRAP word beskou as die rekeningkundige standaard van die nasionale regering wat deur **Wet 108 van 1996** voorgeskryf word (IDASA: Word on the street – Glossary, 2002).

Ingevolge artikel 216(1)(a) van **Wet 108 van 1996** word 'n Nasionale Tesourie verplig om maatreëls voor te skryf ten einde sowel deursigtigheid as beheer oor uitgawes in elke regeringsfeer te verseker deur die instelling van algemeen erkende rekeningkundige praktyke (GRAP). Ingevolge artikel 122(3) van **Wet 56 van 2003** word munisipaliteite verplig om finansiële state in ooreenstemming met die beginsels van GRAP op te stel.

Daar kan verwys word na drie belangrike rolspelers met betrekking tot rekeningkundige standaard, te wete:

- die Raad vir Rekeningkundige Standaard;
- die Nasionale Tesourie; en
- die Ouditeur-generaal.

Die funksies en verantwoordelikhede van die voornoemde kan soos volg opgesom word, te wete:

- Die Raad vir Rekeningkundige Standaard bepaal die rekeningkundige standaard wat van toepassing sal wees op munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika.
- Die Nasionale Tesourie verleen bystand met die implementering van die standaard deur, byvoorbeeld 'n paslike formaat te ontwikkel, aanbevelings te maak, die benadering tot die implementering daarvan te reguleer, en leiding en opleiding te verskaf, waar nodig.

- Die Ouditeur-generaal oudit jaarliks die finansiële state van alle munisipaliteite volgens hierdie standaard en formate (Nasionale Tesourie 2005:2).

Die huidige rekeningkundige-, begrotings-, finansiële verslaggewing- en bestuurspraktyke van die merendeel van munisipaliteite is onvoldoende vir effektiewe en doeltreffende munisipale finansiële verslaggewing, terwyl die bestuurspraktyke van verskeie munisipaliteite onvoldoende vir effektiewe en doeltreffende munisipale finansiële bestuur is. Een van die redes hiervoor is dat die munisipale rekeningkundige stelsel nie die ware finansiële posisie van 'n munisipaliteit akkuraat weerspieël nie. Dit beteken dat munisipale rade nie te alle tye ten volle bewus is van enige agteruitgang in hulle finansiële posisie nie. Dit bring mee dat munisipaliteite nie betyds korrektiewe aksies kan onderneem nie en dat instellings in die privaatsektor dan huiwerig is om te investeer of vennootskappe met munisipaliteite vir doeleindes van goedere- en dienslewering te sluit (Mededeling: Mnr. G. de Wee: Senior Bestuurder: MFMA, Norme & Standaard. Vrystaatse Provinsiale Tesourie. Bloemfontein: 17 September 2007).

'n Verdere vraagstuk wat munisipaliteite ondervind met die huidige begrotingsproses is dat die goedgekeurde begrotings wat by die nasionale regering ingedien word, nie die balans tussen uitgawes en inkomstes akkuraat reflekteer nie. Dit gebeur dikwels in die praktyk dat munisipaliteite nie voorsiening maak vir slegte skulde, selfs wanneer invorderingskoerse laag en kredietbeheermaatreëls relatief swak is nie (Republic of South Africa: Section G – Finance, undated).

Sommige munisipaliteite beskik ook nie oor realistiese langtermyn kapitaalbegrotings nie. Daar word aanbeveel dat daar in die toekoms maatreëls geïmplementeer moet word om te verseker dat munisipale begrotings meer realisties is. Die Nasionale Tesourie sal munisipaliteite moet bystaan met die nodige leiding en inligting om hierdie tekortkominge daadwerklik en sonder versuim aan te spreek. Provinsiale Tesouriers kan ook 'n waardevolle bydrae lewer in hierdie verband. Ten einde

aanspreeklikheid en deursigtigheid in die munisipale begrotingsproses te bewerkstellig, moet dit meer oop en toeganklik vir die gemeenskap wees (Mededeling: Mnr. G. de Wee: Senior Bestuurder: MFMA, Norme & Standaard. Vrystaatse Provinsiale Tesourie. Bloemfontein: 17 September 2007).

Munisipale rekeningkundige stelsels, en veral die formaat wat gebruik word by finansiële verslaggewing, het alreeds omvangryke veranderinge ondergaan. “However, there is room for significant improvement, particularly with respect to the system of internal fund and reserve accounts, capital accounting, and the financial reporting duties of officials and councils” (Republic of South Africa: Section G – Finance, undated). Die nasionale regering sal derhalwe in die toekoms moet verseker dat finansiële stelsels en -prosesse ontwikkel en geïmplementeer word wat in lyn is met voortreflike internasionale praktyke.

Deursigtigheid, aanspreeklikheid en openheid in verslaggewing en openbaarmaking van inligting, operasioneel en finansiële, is internasionaal aanvaarde praktyk vir voortreflike regering en administrasie. Die doelwit van voortreflike en verenigde regering is bereikbaar wanneer instellings hulle openbare verantwoordingsplig demonstreer en hulle sake binne aanvaarbare etiese standaarde doen. Hierdie demonstrasie kan die vorm aanneem van effektiewe en doeltreffende finansiële verslaggewing, intern sowel as ekstern, en die aanmoediging van openbare debat oor sodanige finansiële verslae (Fourie ongedateerd:3).

Ingevolge artikel 41 van **Wet 32 van 2000** word bepaal dat die resultate van prestasie-meting jaarliks deur die Ouditeur-generaal geouditeer moet word. Prestasiebestuur, -meting en -verslaggewing is instrumente wat deur ‘n munisipale raad benut kan word om aan hulle ingesetenes te demonstreer in watter mate die raad voortreflike goedere- en dienslewering, soos voorgelê in die geïntegreerde ontwikkelingsplan van die munisipaliteit, aangespreek het (Conradie & Schutte 2003:34). Munisipale rade sal in die toekoms benewens mikpunte met betrekking tot goedere- en dienslewering wat

bepaal is, ook prestasieaanwysers moet bepaal ten einde die resultate wat met uitvoeringsprogramme behaal word, te kan meet. Dit sal vereis dat munisipale rade en amptenare 'n voortreflike kennis moet openbaar van die werklike behoeftes, eise, en verwagtinge van die gemeenskap. Die voornoemde kan slegs bereik word indien munisipaliteite omvattende navorsing onderneem oor die gedrag en profiele van individuele huishoudings. Munisipaliteite sal hierdie inligting moet verreken in hulle beplanning-, bestuur-, monitering- en evalueringstelsels ten einde die resultate wat met uitvoeringsprogramme behaal word, effektief en doeltreffend te kan meet.

Daar is twee soorte basiese aanwysers wat deur munisipaliteite gebruik kan word om resultate van uitvoeringsprogramme te meet, te wete:

- **Objektiewe aanwysers** wat die beskikbaarheid, bekostigbaarheid en toeganklikheid van dienste meet. “For example, the proportion of household expenditure on services, whether this is high or low, variability of this expenditure across wards and municipalities, and whether this reveals the impact of free services on the poorest households” (National Treasury undated:70);
- **Subjektiewe aanwysers** wat die betroubaarheid van en tevredenheid met munisipale dienste meet. Hier kan byvoorbeeld verwys word na individuele en kollektiewe verwagtinge en tevredenheid wat met die werklike munisipale dienste verkry is, die afwyking tussen die werklike en die verwagte dienste en die graad van ontevredenheid/misnoeë aan die kant van die ingesetenes (Nasionale Tesourie ongedateerd:70).

Hierdie aanwysers kan effektief benut word by die evaluering en meting van resultate wat met uitvoeringsprogramme behaal word en verskaf 'n goeie aanduiding van hoe munisipale goedere- en dienslewering deur individuele huishoudings ervaar word.

Die afwesigheid van 'n faktor soos die meting van profyt in die openbare sektor maak die ontleding en evaluering van prestasie veel moeiliker as in die private sektor. In die openbare sektor kan die volgende maatstawwe egter gebruik word om prestasie te meet, te wete:

- spaarsaamheid wat gemeet word deur die verhouding tussen kwantiteit en kwaliteit van hulpbron-insette en die koste wat daarmee verband hou;
- doeltreffendheid wat gemeet word deur die verhouding tussen insette en uitsette van hulpbronne;
- effektiwiteit wat gemeet word deur die mate waarin uitsette bepaalde uitkomste bereik; en
- geskiktheid wat gemeet word deur die mate waarin die uitkomste van 'n program die prioriteite van die regering-van-die-dag weerspieël en die werklike behoeftes van die gemeenskap aanspreek (Fourie ongedateerd:3).

Daar word aanbeveel dat aan die hand van die voornoemde, munisipaliteite daadwerklike pogings in die toekoms moet aanwend om hulle prestasies aan die hand hiervan te meet en te evalueer, sodat indien nodig, korrektiewe stappe betyds onderneem kan word.

Ten einde behoorlike rekeningkundige standaarde by munisipaliteite daar te stel, sal munisipaliteite veral in die toekoms die volgende aspekte moet verreken, te wete:

- Dat finansiële departemente/afdelings by munisipaliteite in die Vrystaat gesluit word en dat Streeksfinansiële-sentrums op distriksraadsvlak ingestel word, wat deur kundige personeel, wat op meriete aangestel word, hanteer word. Hierdie sentrums kan dan die finansiële administrasie van die munisipaliteite binne die betrokke gebied verrig teen betaling deur die betrokke munisipaliteite. Rekeninge kan nog steeds plaaslik betaal word en die inkomste kan

plaaslik gedeponeer word, maar die res van die finansiële administrasie kan by die sentrums hanteer word. Hierdie voorstel sal tot gevolg hê dat daar byvoorbeeld in die Vrystaat vyf finansiële sentrums vir die 20 munisipaliteite in die Vrystaat sal funksioneer. Dit sal koste besnoei en effektiewe en doeltreffende finansiële administrasie bewerkstellig. Dit sal ook die moontlikheid vir korrupsie tot die minimum beperk (Aanbeveling: Mnr. A. Oosthuizen: Voorsitter van die Vrystaatse Provinsiale Komitee oor Openbare Rekeninge (PROKOR). Bloemfontein: 18 September 2007).

- Dat finansiële amptenare slegs op meriete aangestel sal word en dat hulle deurlopend opleiding sal ontvang in voortreflike rekeningkundige- en boekhou praktyke, soos byvoorbeeld GRAP.
- Dat daar deurlopend aandag gegee word aan die verbetering van finansiële- en prestasieverslaggewing by munisipaliteite.
- Finansiële state jaarliks voor 31 Augustus by die Ouditeur-generaal vir eksterne ouditering ingedien moet word. Dit is van kardinale belang dat munisipaliteite hulle finansiële state tydig sal indien. Daadwerklike pogings moet derhalwe van die kant van 'n munisipale raad aangewend word ten einde die tydige indiening van finansiële state te verseker en daardeur finansiële dissipline af te dwing.

#### **7.2.4 Omvattender verslagdoening aan die ingesetenes oor finansiële ongerymdhede en -aangeleenthede**

Aangesien die ingesetenes die lede van 'n wetgewende gesag verkies, is 'n regering aan die kierserskorps verantwoordig verskuldig deur onder meer verslag te doen aan die ingesetenes oor bepaalde aspekte van munisipale regering en administrasie. Voortreflike munisipale finansiële bestuur behels onder meer dat die kieserskorps op hulle verkose verteenwoordigers ('n munisipale raad) kan staatmaak ten einde te verseker dat die nodige finansiële inligting aan die ingesetenes beskikbaar gestel sal word.

Ingesetenes is besorg oor openbare aangeleenthede soos onder meer armoede, hoë werkloosheidsvlakke, hoë misdaadsyfers, korrupsie en swak goedere- en dienslewering deur munisipaliteite. Dit beteken dat munisipale rade in die toekoms veel omvattender stappe moet onderneem om voldoende inligting oor hulle uitvoeringsprogramme te bekom sodat swak goedere- en dienslewering spoedig aangespreek en opgelos kan word. Munisipaliteite moet verseker dat inligting oor onder meer hulpbronne aangewend, personeeluitgawes aangegaan en toerusting deur hulle aangekoop gedurende die afgelope finansiële jaar, bekend gemaak word, soos in byvoorbeeld jaarverslae en omsendbriewe. Jaarverslae moet inligting bevat oor die effektiwiteit en doeltreffendheid van goedere- en dienslewering en hoe met goedgekeurde programme gedurende die finansiële jaar gevorder is (KwaZulu-Natal Provincial Government 2003). Munisipaliteite sal redes vir swak goedere- en dienslewering moet verskaf en maatreëls implementeer om te verseker dat hierdie leemtes gedurende die nuwe finansiële boekjaar aangespreek word.

Inligting oor werksaamhede en resultate wat munisipaliteite met goedgekeurde uitvoeringsprogramme behaal, moet ook aan die hoër owerhede sowel as die publiek verskaf word. Geouditeerde inligting vervat in verslae soos byvoorbeeld 'n verslag van die Ouditeur-generaal, verseker dat belanghebbendes oor juiste en korrekte inligting beskik wat noodsaaklik is vir hulle eie en evalueringsdoeleindes van die werkverrigting van 'n munisipaliteit.

Deursigtigheid is 'n kernelement van verslaggewing en verantwoording. Indien 'n persoon behoorlike verantwoording van die wyse waarop hy sy take uitgevoer het, asook die verantwoordelikhede wat daarmee verband hou, kan gee, kan dit daartoe bydra dat die persoon aan wie rekenskap gegee moet word, deursigtigheid ervaar (Gloeck 1996:17). In die verantwoordingdoeningsraamwerk fokus deursigtigheid op die verskaffer (persoon wat verslag doen en rekenskap moet gee), maar is dit ook noodsaaklik dat 'n toesighouer op dieselfde wyse as eersgenoemde aan die deursigtigheidsvereistes onderwerp moet word. Munisipale raadslede en amptenare behoort verantwoording oor hulle handelingte aan onderskeidelik



die ingesetenes (as belastingbetalers) en hul meerderes (hoër owerhede) te doen. Verantwoording behoort op beide die nakoming van reëls en etiese beginsels, sowel as op die bereiking van resultate gefokus te wees (Van der Waldt 1999:125).

Die belangrikste dokumente wat deur munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika opgestel moet word, is die geïntegreerde ontwikkelingsplan, die munisipale begroting en die jaarverslag. Volgens die Nasionale Tesourie (2005:1) is die "... Integrated Development Plan (IDP) and budget forward-looking, they set out what the municipality intends to do and the funds it will raise and spend. The annual report, on the other hand, is backward-looking as it reports on actual performance at the end of the financial year, reporting on how the IDP and budget were implemented."

Munisipale amptenare mag huiwerig wees om finansiële inligting te verskaf, indien die verwagte resultate nie behaal is nie. In die toekoms sal steeds meer en meer van munisipaliteite vereis word om inligting oor hulle werksaamhede aan munisipale rade, asook aan die hoër owerhede bekend te maak. In hierdie konteks kan daar verwys word na die wetgewende raamwerk waarbinne munisipaliteite funksioneer en wat hulle verplig om bepaalde inligting te verskaf. Ingevolge artikel 21 (3) van **Wet 25 van 2004** word bepaal dat ouditverslae in die betrokke wetgewer ter tafel gelê moet word in ooreenstemming met enige toepaslike wetgewing of andersins binne 'n redelike tydperk. Indien 'n ouditverslag nie in 'n wetgewer ter tafel gelê word binne een maand na die eerste sitting van die wetgewer en nadat die verslag deur die Ouditeur-generaal ingedien is nie, moet die Ouditeur-generaal onmiddellik die verslag publiseer (Artikel 21(3) van **Wet 25 van 2004**). Ingevolge artikel 127(2) van **Wet 56 van 2003** word bepaal dat die burgemeester van 'n munisipaliteit, binne sewe maande na die einde van 'n finansiële jaar, die jaarverslag van 'n munisipaliteit in 'n munisipale raadsvergadering ter tafel moet lê. Artikel 127(4) van **Wet 56 van 2003** bepaal voorts dat die Ouditeur-generaal die finansiële state en die ouditverslag van 'n munisipaliteit direk aan 'n munisipale raad, die Nasionale Tesourie, die relevante Provinsiale Tesourie, die LUR vir Plaaslike Regering

in die bepaalde provinsie of enige ander staatsorgaan soos voorgeskryf, moet oorhandig, indien die burgemeester nie voldoen aan subartikel (2) van hierdie wet nie. Te veel munisipaliteite bly in gebreke om finansiële state aan die Ouditeur-generaal voor te lê – ‘n aangeleentheid wat in die toekoms strenger aangespreek moet word.

Dit kan in die praktyk ook gebeur dat daar nie voldoende tyd toegelaat word vir die bespreking van die ouditverslag of vir vrae vanaf die opposisiepartye tydens die munisipale raadsvergadering nie. Daar word aanbeveel dat “... (c)ivil society organisations to liaise with council around this meeting and ensure that the Auditor-General is properly notified of the meeting and prepared to answer questions” (SANGONeT: On local government finance, undated). Ingevolge artikel 130 van **Wet 56 van 2003** word byvoorbeeld bepaal dat:

- (1) Die vergaderings van ‘n munisipale raad waarop die jaarverslag bespreek sal word, oop vergaderings moet wees vir die publiek en enige ander staatsorgaan, en dat ‘n redelike tyd toegelaat moet word vir:
  - (a) die bespreking van enige geskrewe voorlegging(s) wat ontvang is vanaf die plaaslike gemeenskap of enige staatsorgaan rakende die jaarverslag; en
  - (b) lede van die plaaslike gemeenskap of enige staatsorgaan om die raad aan te spreek.
  
- (2) Verteenwoordigers van die Ouditeur-generaal is geregtig om die vergadering by te woon en ‘n spreekbeurt te verkry op enige raadsvergadering soos na verwys in subartikel (1) van artikel 130 van **Wet 56 van 2003**.

Ten spyte van die voornoemde wetlike bepalings, gebeur dit tog in die praktyk dat belangrike aangeleenthede in die ouditverslag van die Ouditeur-generaal nie openbaar gemaak word nie, as gevolg van traagheid of onwilligheid van munisipale raadslede en amptenare en veral in gevalle waar gepoog word

om korrupsie te probeer verbloem. Dit blyk uit die navorsing wat onderneem is dat daar wel 'n behoefte bestaan vir meer omvattende verslagdoening aan die ingesetenes oor finansiële ongerymdhede en –aangeleenthede, asook moontlike korrektiewe optredes wat beoog word om die situasie weer reg te stel. Dit is noodsaaklik dat daar by elke munisipaliteit effektiewe en doeltreffende formele- en informele kommunikasiekanale geskep moet word wat sal bydra om inligting aan alle belanghebbendes, soos byvoorbeeld die ingesetenes en die media, oor te dra en inligting vir besluitnemingsdoeleindes, soos byvoorbeeld bepaalde korrektiewe optredes wat beoog word, in te win.

Derhalwe word daar aanbeveel dat:

- In gevalle waar korrupsie by 'n munisipaliteit voorgekom het, 'n omvattende verslag met die detail oor die gebeure opgestel word en vir openbare kennisname in die media bekend gemaak word. Dit sal as afskrikmiddel dien vir amptenare om hulle in die toekoms tot eerlikheid aan te spoor.
- Massavergaderings gehou word om inligting aangaande korrupsie aan die ingesetenes bekend te maak, kommentaar uit te lok en om moontlike korrektiewe optredes met die belanghebbendes te bespreek.
- Vraelyste uitgestuur word, byvoorbeeld saam met water- en elektrisiteitsrekening, om die menings en voorstelle van die publiek oor korrupsie-aangeleenthede in te win.
- Konstruktiewer inisiatiewe, soos byvoorbeeld die inwerkingstelling van imbizo's en die gebruik van "roadshows" benut word om skakeling met die publiek te bewerkstellig en hulle dan breedvoerig in te lig oor finansiële ongerymdhede en –aangeleenthede en watter moontlike korrektiewe stappe in die toekoms geneem gaan word om soortgelyke gevalle te voorkom.

- Munisipaliteite 'n eie munisipale webruimte moet skep soos ingeolge artikel 21B van **Wet 32 van 2000** bepaal word, wat benut kan word om inligting oor finansiële ongerymdhede aan die publiek bekend te maak en die openbare mening oor 'n bepaalde aangeleentheid te toets.
- Die plaaslike pers of die munisipale webbladsy benut moet word om inligting oor die vordering wat gemaak is met die implementering van korrektiewe optredes en die moontlike skorsing/afdanking/dissiplinêre optredes van en teenoor die skuldiges bekend te maak.
- Strenger beheer uitgeoefen moet word by munisipale raadslede om hulle te verplig om hulle belange openbaar te maak ten einde korrupsie daadwerklik aan te spreek.
- Die publiek die geleentheid gebied moet word om voorstelle te maak, byvoorbeeld deur middel van hulle verkose verteenwoordigers, wat sal bydra om korrupsie te bekamp en goedere- en dienslewering te verbeter.
- Inligting aan die publiek bekend gemaak moet word oor resultate wat met programme behaal is deur dit met die resultate van ander soortgelyke instellings te vergelyk om die effektiwiteit en doeltreffendheid van goedere- en dienslewering te evalueer sodat stappe by soortgelyke projekte in die toekoms gedoen kan word om gunstiger resultate te behaal.
- Munisipale rade voortrefliker toesig/verhore oor munisipale amptenare sal moet bewerkstellig, wat hulle in staat stel om voortrefliker beheer uit te oefen en finansiële ongerymdhede daardeur te beperk. Dit sal munisipale rade in 'n beter posisie plaas om meer omvattend oor finansiële ongerymdhede en –aangeleenthede aan die publiek verslag te doen, aangesien hulle daadwerklike beheer uitoefen en bewus is van wat op die uitvoerende vlak van die munisipale hiërargie plaasvind.

- Daar voortdurend klem geplaas moet word op 'n verandering van gesindhede en waardes by munisipale raadslede en amptenare. Dit sal beteken dat munisipale raadslede in die toekoms 'n politieke wil, 'n voortreflike gesindheid, insig, toewyding en professionalisme aan die dag sal moet lê en ontwikkel om 'n daadwerklike verandering op plaaslike regeringsvlak te bewerkstellig.

### 7.2.5 Afdwing van finansiële dissipline

Die nuwe demokratiese stelsel van die regering het meegebring dat munisipaliteite nie meer beskou word as die “jonger broer van nasionale- en provinsiale regering” nie. Ingevolge artikel 40(1) van **Wet 108 van 1996** word bepaal dat regering in die Republiek van Suid-Afrika uit nasionale-, provinsiale- en plaaslike sferes van regering sal bestaan wat onderskeidend, onderling afhanklik en onderling aan mekaar verbonde is. Dit het meegebring dat plaaslike regering derhalwe sy plek as volwaardige regeringsfeer ingeneem het en op eie inisiatief die plaaslike regeringsaangeleenthede van sy gemeenskap bestuur, behoudens nasionale- en provinsiale wetgewing, soos wat ingevolge artikel 151(3) van **Wet 108 van 1996** bepaal word.

Die nasionale- of provinsiale regering mag nie die vermoë van 'n munisipaliteit of reg om sy bevoegdhede uit te oefen of sy funksies te verrig, kompromitteer of belemmer nie soos wat ingevolge artikel 151(4) van **Wet 108 van 1996** bepaal word. Munisipale rade het sonder twyfel die hoogste gesag oor munisipale finansies, alhoewel hulle nog steeds binne die perke van nasionale- en provinsiale wetgewing moet funksioneer. 'n Munisipale raad word derhalwe as die hoogste wetgewende gesag op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika beskou en is verantwoordelik vir die uitvoering van goedgekeurde program(me) om aan die vereistes van effektiewe en doeltreffende bestuur van fondse te voldoen en moet daarvoor verantwoording aan die nasionale- en provinsiale regerings, sowel as aan die plaaslike gemeenskap kan doen. Botha (2001:17) beklemtoon die belangrikheid van munisipale raadslede vir voortreflike munisipale regering en administrasie wanneer hy verklaar dat “... (c)ouncillors who appoint the staff,

determine rates and tariffs, have the final say in budgets, formulate and dictate implementation of policies and finalise priorities, hold the key to the effective and efficient functioning of municipalities.”

Die voornoemde impliseer dat 'n munisipale raad, as politieke oppergesag op plaaslike regeringsvlak, ook verantwoordelik is vir die afdwing van finansiële dissipline by hulle onderskeie munisipaliteite. Nasionale- en provinsiale regerings is weer op hulle beurt verantwoordelik vir die afdwing van finansiële dissipline op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika.

Nadat die finansiële beleid deur 'n munisipale raad bepaal is, moet dit afdwing word en dit kan plaasvind by wyse van begrotingsbestuur waarmee drie belangrike doelwitte nagestreef word, te wete:

- om te verseker dat die beraamings van inkomste realiseer;
- om te verseker dat die uitgawes plaasvind ooreenkomstig die goedgekeurde beraamings; en
- om te verseker dat die publiek waarde-vir-hulle-geld ontvang (Gildenhuys 1997:52).

'n Vername aspek waar streng finansiële dissipline afdwing moet word is by die aangaan van lenings deur munisipaliteite. Leningsbevoegdheid en leningsfinansiering is hedendaags 'n belangrike komponent van munisipale finansiële bestuur. 'n Hoë standaard van finansiële dissipline en -beheer is derhalwe noodsaaklik en munisipale rade, sowel as die hoër owerhede, sal hierdie aangeleentheid streng moet beheer. Hoër owerhede sal duidelike riglyne by wyse van wetgewing moet neerlê om voortreflike finansiële dissipline af te dwing. Hierdie aangeleentheid is alreeds breedvoerig in 'n vorige rubriek (kyk pp.157 - 160) verklaar.

Dissipline vertolk 'n vername rol in die finansies van openbare instellings. Openbare instellings moet streng dissipline kan toepas en hulleself dissiplineer wanneer dit kom by finansiële bestuur. Finansiële dissipline en

die toepassing daarvan kan derhalwe beskou word as die vermoë om 'n ingeligte oordeel aan die dag te lê om effektiewe en doeltreffende besluite te kan neem oor die besteding en bestuur van geld (Leach 2005:7).

Een van die vernaamste vraagstukke wat munisipale goedere- en dienslewering in die gesig staar, is die swak finansiële bestuur en dissipline van die merendeel van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika. 'n Voorbeeld van swak finansiële dissipline is waarneembaar waar die munisipale skuld in Gauteng van R2 miljard in 1996 tot R20 miljard in 2007 opgehoop het (Visser 2007:1). In Rapport van 6 Augustus 2000 word verklaar dat die kringloop van stygende skuld kenmerkend is van 'n ongedissiplineerde regering. Dit is in belang van die nasionale regering om sy strukture op laer vlakke van regering ook in stand te hou.

'n Verdere voorbeeld van swak finansiële dissipline by munisipaliteite is dat slegs 56% van die 284 munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika hulle finansiële state voor of op die voorgeskrewe datum (31 Augustus 2005) soos bepaal ingevolge artikel 126(1)(a) van **Wet 56 van 2003** by die Ouditeur-generaal ingehandig het.

Die goedgekeurde munisipale begroting kan ook as 'n effektiewe beheerinstrument deur 'n munisipale raad benut word om voortreflike finansiële dissipline by 'n munisipaliteit af te dwing. 'n Munisipale begroting dui die uitvoeringsprogramme aan wat in die betrokke begroting onderneem gaan word en dien as inligtingsdokument waaruit die ingesetenes kan vasstel of daar in 'n meerdere of mindere mate aan die verkiesingsbeloftes uitvoering gegee gaan word of nie (Kendall 1991:146). Op dieselfde wyse kan die hoër owerhede (nasionale- en provinsiale owerhede) die munisipale begroting as finansiële beheermaatreël benut om finansiële dissipline by munisipaliteite af te dwing. Beheer wat deur die hoër owerhede oor munisipale begrotings uitgeoefen word, verseker derhalwe dat finansiële handeling van munisipaliteite op 'n geordende wyse uitgevoer word (Noordman 1994:102).

Dit blyk egter of daar tans in die praktyk heelwat vraagstukke ondervind word met die afdwing van finansiële dissipline deur munisipale rade, sowel as deur die hoër owerhede. 'n Gebrek aan finansiële dissipline word gemanifesteer deur die oorbesteding van fondse in die merendeel van gevalle wat toe te skryf is aan ongemagtigde uitgawes (Die Afrikaner: 12 Augustus 2005). Dit sou interpreteer kan word as 'n direkte uitvloeisel van swak of geen finansiële dissipline nie, aangesien ongemagtigde uitgawes deur munisipale rade beheer moet word. Die finansiële posisie van verskeie munisipaliteite het egter alreeds so verswak dat hulle vermoë om die nodige drastiese stappe te doen om finansiële dissipline toe te pas, beperk is. Daar sal in die toekoms van die hoër owerhede, en veral die nasionale regering, verwag kon word om nouer by munisipaliteite en veral by finansiële aangeleenthede betrokke te raak om toe te sien dat finansiële dissipline by munisipaliteite afgedwing word. Die gevaar van te veel sentralisering bestaan wel, maar die enigste daadwerklike oplossing vir die afdwing van finansiële dissipline op plaaslike regeringsvlak berus in die hande van die hoër owerhede.

Ten einde die voormelde vraagstukke wat met swak finansiële dissipline gepaard gaan daadwerklik aan te spreek, word die volgende aanbevelings gemaak, te wete:

- Munisipale rade sal moet herbesin oor hulle rol as hoogste wetgewende gesag op plaaslike regeringsvlak en hul sal strategieë en planne moet formuleer en implementeer om finansiële dissipline by munisipaliteite op te skerp en af te dwing.
- Opleidingsgeleenthede sal geïnisieer moet word deur munisipale rade en leidinggewende amptenare ten einde finansiële dissipline op te skerp.
- Omvattende stappe sal by elke provinsie en selfs op nasionale vlak onderneem moet word om munisipale raadslede en amptenare in die teorie van finansiële dissipline op te lei.



- Die Lid van die Uitvoerende Raad (LUR) vir Plaaslike Regering in 'n provinsie het, ingevolge wetgewing (soos byvoorbeeld artikel 136 van **Wet 56 van 2003**) die bevoegdheid om in te gryp wanneer die finansies van 'n munisipaliteit nie voortreflik bestuur word nie. Hierdie bevoegdheid kan ook deur sodanige LUR benut word om voortreflike finansiële dissipline by munisipaliteite af te dwing.
- Eksterne bestuurskundigheid (in die vorm van eksterne konsultante) kan bekom word om munisipale raadslede en amptenare in die praktyk van finansiële dissipline op te lei en hulle beter vir hul taak voor te berei.
- Op die lang termyn behoort interne bestuursvermoëns binne die munisipaliteit geïdentifiseer en tot die volle potensiaal ontwikkel te word om gebrekkige finansiële dissipline daadwerklik die hoof te bied.
- 'n Munisipale raad sal 'n kultuur van finansiële dissipline en beheer binne die munisipaliteit moet skep en verseker dat alle amptenare die finansiële implikasies van hulle besluite deeglik verstaan en implementeer.
- 'n Kultuur van integriteit, eerlikheid, spanwerk en voldoening aan relevante wetgewing, beleide, prosedures en stelsels is van kardinale belang vir die afdwinging van finansiële dissipline. Munisipale rade en leidinggewende amptenare sal 'n voorbeeld in hierdie verband moet stel om hierdie waardes binne 'n munisipaliteit te vestig en uit te brei.
- Munisipale rade en leidinggewende amptenare sal moet toesien dat finansiële risiko's duidelik en omvattend geïdentifiseer word en voortreflike bestuur op 'n deurlopende grondslag gemonitor word gedurende die finansiële jaar.

### 7.2.6 Definitiewe skeiding tussen politieke- en administratiewe leierskap in plaaslike regering

Die doel van enige munisipaliteit in die Republiek van Suid-Afrika behoort te wees om die algemene welsyn van die ingesetenes wat hy dien, te waarborg en te bevorder. Gevolglik behoort alle finansiële, administratiewe en materiële aktiwiteite van 'n munisipaliteit op die ontwikkeling van die omgewing gerig te word. Ingevolge artikel 153(a) van **Wet 108 van 1996** word immers bepaal dat 'n munisipaliteit sy administrasie en sy begrotings- en beplanningsprosesse so moet struktureer en bestuur dat voorrang aan die basiese behoeftes van die gemeenskap verleen word. Soos alreeds verklaar (kyk hoofstuk 6), is daar verskeie munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika wat gekritiseer word vir swak finansiële administrasie en bestuur en, byna sonder uitsondering, word munisipale raadslede en amptenare van onverantwoordelike finansiële besluite beskuldig wat aanleiding gee tot onnodige uitgawes. Die merendeel van die ingesetenes ervaar hulle munisipaliteite as “verkwistende” instellings wat nie daarin slaag om die werklike behoeftes van die ingesetenes aan te spreek nie (Ababio & Makgoba 2002:2).

Die komplekse uitdagings wat munisipaliteite tans in die gesig staar, sluit onder meer die verbetering van swak goedere- en dienslewering, die hantering van nie-betaling van dienste en die effektiewe en doeltreffende bestuur van munisipale hulpbronne in. Voortreflike finansiële bestuur op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika vereis 'n noue en betekenisvolle samewerking tussen die politieke ampsbeksleërs (soos byvoorbeeld die munisipale raadslede en die uitvoerende burgemeester) en die amptenare (soos byvoorbeeld 'n munisipale bestuurder, 'n hoof finansiële beampte en hoofde van die onderskeie departemente/afdelings by munisipaliteite). Samewerking tussen hierdie funksionariese is van kardinale belang om munisipaliteite te bestuur met leierskap wat sal getuig van visie, insig, lewensvatbaarheid, effektiwiteit en doeltreffendheid.

Ingevolge **Wet 56 van 2003**, **Wet 117 van 1998** en **Wet 32 van 2000** word daar omvattende riglyne neergelê oor die rol en verantwoordelikhede van munisipale raadslede (die politieke leierskap van 'n munisipaliteit) en die leidinggewende munisipale amptenare (die administratiewe leierskap van 'n munisipaliteit). Ingevolge **Wet 56 van 2003** word duidelike lyne van gesag bepaal soos volg:

- tussen 'n munisipale raad wat verantwoordelik is vir die goedkeuring van raadsbeleid(e);
- die burgemeester wat verantwoordelik is vir die uitoefening van politieke leierskap; en
- 'n munisipale bestuurder wat aanspreeklik is aan 'n burgemeester en 'n munisipale raad vir die effektiewe en doeltreffende implementering van beleid(e).

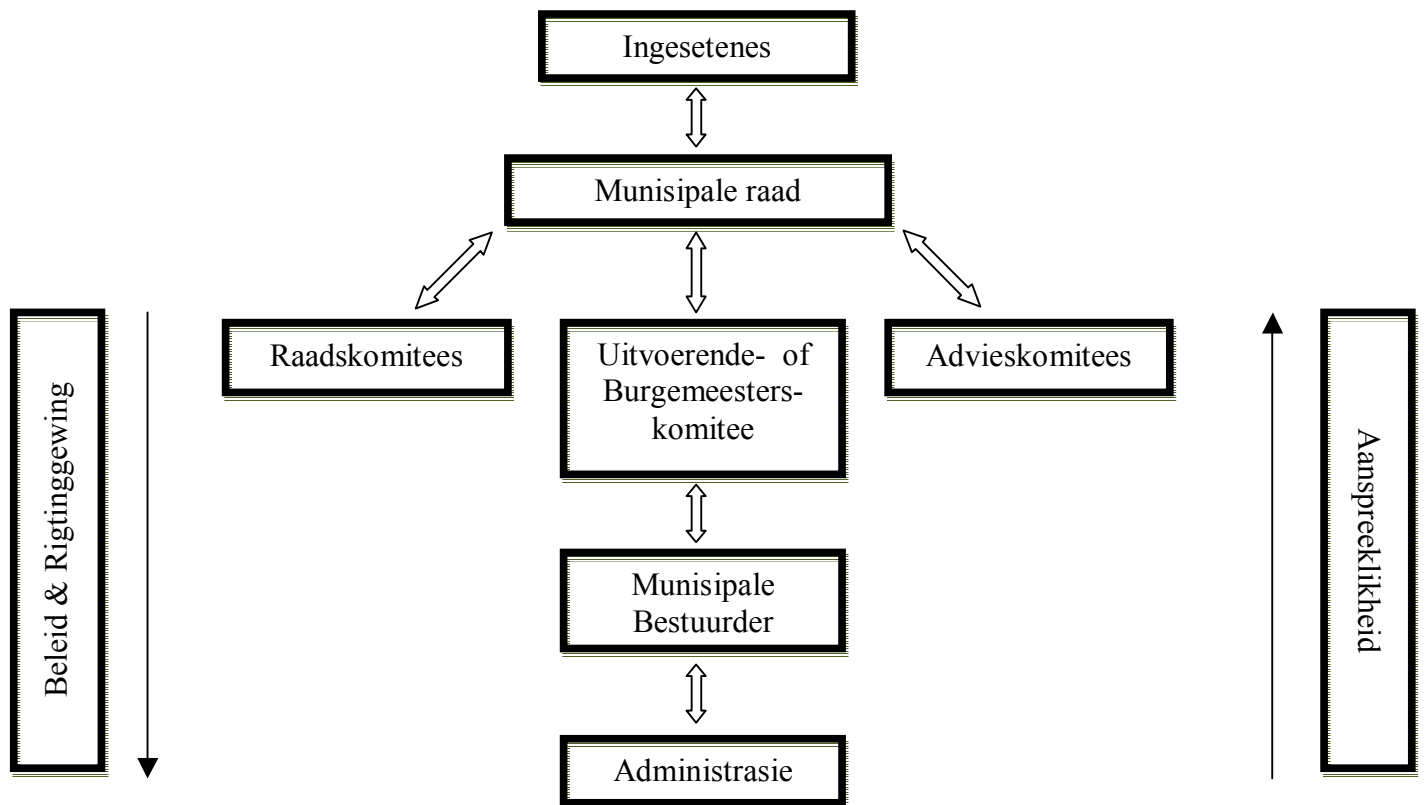
Ingevolge **Wet 56 van 2003** word die oorsig-/toesigfunksie van munisipale raadslede oor munisipale finansies versterk deur middel van raads- of komiteevergaderings. Die oorsig-/toesigfunksies van 'n munisipale raad impliseer egter dat "... they cannot play an operational role, as this would interfere with the role of the executive (mayor or committee) and municipal manager and weaken the accountability of officials" (National Treasury 2006:30). Dit is noodsaaklik dat munisipale raadslede sal moet besef dat hulle nie terselfdertyd 'n "speler en 'n skeidsregter" kan wees nie. Gevolglik kan hulle nie betrokke raak in die dag-tot-dag administratiewe funksies van 'n munisipaliteit nie. Dit sal oorgelaat moet word aan die administrasie van 'n munisipaliteit onder die bekwame leiding van 'n munisipale bestuurder. Die regeerfunksie is uitsluitlik die funksie van 'n munisipale raad.

Die onderskeie finansiële funksies van 'n munisipale raad, 'n uitvoerende burgemeester, 'n uitvoerende- of burgemeesterskomitee, 'n munisipale bestuurder en ander senior amptenare van 'n munisipaliteit is alreeds breedvoerig in hoofstuk 3 bespreek. Die onderstaande diagram 1 illustreer sekere vername aspekte van die politieke en administratiewe strukture wat

vereis word vir die afdwing van effektiewe en doeltreffende aanspreeklikheid by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika.

**Diagram 1**

**Politieke- en administratiewe aanspreeklikheid**



Munisipale raadslede, as politieke verkose verteenwoordigers van die ingesetenes, het 'n primêre funksie om besluite te neem oor hoe beperkte hulpbronne gespandeer moet word en watter goedere en dienste aan die ingesetenes gelewer moet word. Daar moet ook beklemtoon word dat munisipale raadslede as die verteenwoordigers van die ingesetenes verkies is. Hierdie plig wat op die munisipale raad rus, vereis dat elke raadslid in die uitvoering van sy verteenwoordigingsfunksie hom op die hoogte van die behoeftes en begeertes van die ingesetenes moet bring. Dan moet hy daardie behoeftes in die beraadslagings by die raads- en komiteevergaderings stel, sodat 'n sintese van die totale begeertes en behoeftes van die plaaslike ingesetenes met die raadsbesluite verkry kan word (Cloete 1983:85).

‘n Munisipale raadslid sal gewoonlik oor individuele probleme genader word. Gevolglik sal hy insig moet openbaar om ‘n opbouende bydrae tot groter beleidsaangeleenthede te maak. Dit bly steeds ‘n uitdaging om individuele verhoë en griewe op so ‘n wyse saam te vat dat daaruit ‘n beleidstandpunt kan kristalliseer (Cloete 1983:65).

Die wetgewende raamwerk waarbinne munisipaliteite funksioneer (**Wet 108 van 1996, Wet 56 van 2003 en Wet 117 van 1998**), verleen aan munisipale raadslede die reg om oor aangeleenthede van ‘n munisipale aard besluite te neem (Nasionale Tesourie 2006:13). Omdat raadslede inderdaad ‘n regeerfunksie moet uitoefen, sal hulle in die toekoms die kuns om te regeer veel beter moet bemeester, dit wil sê hulle sal moet leer om die verhoë of begeertes van die ingesetenes met die grootste objektiwiteit te benader en beleide daarvoor formuleer sodat rasonale voorstelle daarvoor in die raads- en komiteevergadering aanhangig gemaak kan word. Om hierdie funksie behoorlik te kan verrig, sal munisipale raadslede in die toekoms oor ‘n breë en grondige insig van die samelewing op voetsoolvlak moet beskik. Munisipale raadslede, en veral dié wat nuut verkies is, word gekonfronteer met ‘n situasie waar hulle besluite moet neem en beleide moet formuleer wat die daaglikse bestaan en lewenskwaliteit van die ingesetenes daadwerklik kan beïnvloed. Botha (2001:18) verklaar dat “(d)ue to the unique nature of municipalities and the normative standards that apply to public institutions, councillors are often dependant on officials for guidance, especially as far as municipal financial matters are concerned.” Munisipale amptenare word deur ‘n munisipale raad aangestel en is verantwoordelik vir die implementering van die besluite van ‘n munisipale raad. Munisipale amptenare word in die onderskeie departemente/afdelings van ‘n raad saamgegroepeer en werk onder die leiding van die munisipale bestuurder.

Munisipale raadslede word derhalwe deur die ingesetenes verkies om op ‘n raad vir ‘n bepaalde periode te dien en kan slegs hulle posisies behou as hulle tot ‘n raad vir ‘n volgende ampstermyn herverkies word. Munisipale amptenare, daarenteen, word deur ‘n munisipale raad in bepaalde poste aangestel om bepaalde funksies te verrig. Munisipale raadslede is politieke

ampsbekleërs en is verantwoordelik om politieke leiding en leierskap binne die munisipaliteit te bewerkstellig ahangende van die balans van mag tussen die politieke partye wat op die munisipale raad verteenwoordig is (Paralegal Manual: Chapter 6 – Local Government, 2006).

Munisipale amptenare is vir die administratiewe aangeleenthede van uitvoeringsprogramme van die munisipaliteit verantwoordelik en moet vir die uitvoering daarvan aan 'n munisipale raad verantwoording kan doen. Ingevolge artikel 93 van **Wet 117 van 1998** word bepaal dat munisipale raadslede nie met die administrasie of bestuur van 'n departement/afdeling van 'n munisipaliteit mag inmeng nie, tensy hulle deur 'n mandaat van 'n raad daartoe gemagtig is. Dit impliseer dat daar bepaalde kanale vir kommunikasie en aanspreeklikheid bepaal moet word en die onderskeie rolle wat deur raadslede en amptenare vervul word, duidelik en omvattend uiteengesit word. Individuele raadslede mag nie in die administrasie of bestuur van 'n departement/afdeling inmeng, deur byvoorbeeld direkte instruksies aan munisipale werknemers te gee of met die implementering van 'n raadsbesluit probeer inmeng nie. Munisipale amptenare mag weer nie probeer om die raad opsetlik te beïnvloed of om die raad met misleidende inligting te voorsien nie. Die Beaufort-Wes Munisipaliteit se Gedragskode vir Munisipale Raadslede bepaal byvoorbeeld dat 'n raadslid nie:

- (a) mag inmeng in die bestuur of administrasie van 'n departement/afdeling van die munisipale raad nie, tensy hy deur die raad daartoe gemagtig is;
- (b) 'n opdrag aan 'n werknemer van die raad gee, of voorgee om te gee nie, behalwe wanneer hy gemagtig is om dit te doen;
- (c) die implementering van 'n besluit van die raad of 'n komitee deur 'n werknemer van die raad mag verhinder of probeer verhinder nie; of
- (d) enige optrede wat wanadministrasie in die raad sal veroorsaak of daartoe bydra, mag aanmoedig of aan deelneem nie (Beaufort-Wes Munisipaliteit: Teen-korrupsiebeleid, ongedateerd).

Hierdie voornoemde voorskriftelike bepalings vereis 'n voortreflike verhouding tussen raadslede en amptenare wat berus op wedersydse vertroue, respek en gespesialiseerde kundigheid van munisipale amptenare om raadslede met voortreflike advies, kundigheid en inligting te dien. Botha (2001:18) verklaar dat "... in the absence of such a situation of trust, councillors will constantly be suspicious and will not accept guidance from officials which will inevitably result in camps that devote most of their energies to opposing each other while the needs of residents are ignored."

Dit is van kardinale belang dat munisipale amptenare veral in die toekoms toegerus moet wees met die nodige kennis en vaardighede oor tegniese en gespesialiseerde aspekte van munisipale aangeleenthede om die rigting aan munisipale raadslede oor beleidaangeleenthede te kan verskaf. Ababio & Makgoba (2002:17) verklaar dat aangestelde munisipale amptenare betrokke is by die dag-tot-dag administrasie van 'n munisipaliteit wat meebring dat hulle beter ingelig is oor byvoorbeeld sosio-ekonomiese aangeleenthede en die finansiële vermoë van hul stad/dorp as raadslede.

Munisipale raadslede wat nie oor die nodige tegniese en gespesialiseerde kennis en vaardighede beskik nie, steun swaar op verslae en ander inligting van amptenare om hulle in staat te kan stel om ewewigtige en rasonale besluite te neem. Munisipale raadslede sal voortdurend die aanbevelings van amptenare moet opweeg teen waardeoordele, gemeenskapsbehoefte en – belange. Wanneer die munisipale raad 'n finale besluit geneem het oor 'n bepaalde aangeleentheid, word daar van amptenare verwag om hierdie besluite wat in uitvoeringsprogramme beliggaam is, op die effektiwste en doeltreffendste wyse uit te voer.

Die formele kontakpersone tussen 'n munisipale raad en die administrasie van 'n munisipaliteit is die uitvoerende burgemeester en die munisipale bestuurder. Derhalwe is dit noodsaaklik dat daar 'n informele verhouding behoort te bestaan tussen "... each executive committee member and the matching head of department within the municipal administration, for example

between the councillor responsible for health and the head of the health department” (Paralegal Manual: Chapter 6 – Local Government, 2006).

Toekomstiglik sal daar ‘n definitiewe skeidslyn getrek moet word tussen die politieke- en administratiewe leierskap van ‘n munisipaliteit om onnodige wrywing, inmenging en spanning tussen die politieke besluitnemers enersyds, en die administratiewe uitvoerders, andersyds te vermy. Om hierdie vername aangeleentheid in die toekoms voortreflik in die praktyk te bewerkstellig, sou die volgende voorstelle moontlik toepaslik wees, te wete:

- Daar moet in die praktyk ‘n duidelike onderskeid getref word tussen die wetgewende- en administratiewe funksies op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika. Teoreties bepaal **Wet 56 van 2003** ‘n duidelike onderskeid tussen die rolle en verantwoordelikhede van ‘n raad, ‘n uitvoerende burgemeester, ‘n munisipale bestuurder en ander senior amptenare wat tot op die letter nagevolg moet word.
- Ingevolge **Wet 56 van 2003** word daar duidelik lye van gesag bepaal tussen ‘n munisipale raad wat raadsbeleid(e) moet goedkeur, die uitvoerende burgemeester wat politieke leierskap moet uitoefen en die munisipale bestuurder wat aanspreeklik is aan die uitvoerende burgemeester, sowel as aan die raad vir die effektiewe implementering van raadsbeleid(e).
- Hierdie voornoemde onderskeid moet in die praktyk geïmplementeer en gehandhaaf word om onnodige misverstande en gepaardgaande wrywing, spanning en konflik tussen die onderskeie rolspelers te voorkom.
- Daar moet ‘n duidelike onderskeid getref word (in terme van rolspelers) tussen byvoorbeeld beleidbepaling en beleidimplementering. Beleidbepaling is die uitsluitlike funksie van ‘n



munisipale raad terwyl beleidimplementering die funksie van die amptenare van 'n munisipaliteit is.

- Daar moet duidelike en definitiewe aanspreeklikheidsmeganismes en -prosedures in plek wees by alle munisipaliteite om openbare verantwoording moontlik te maak.
- Die regeerfunksie moet geskei word van die administrasiefunksie en moet aan 'n munisipale raad oorgelaat word om by wyse van goedgekeurde beleid(e) die behoeftes van die ingesetenes te bevredig.
- 'n Munisipale raad moet die administratiewe funksie aan die aangestelde amptenare van 'n munisipaliteit oorlaat en nie daarin probeer inmeng of sy politieke oppergesag probeer misbruik om amptenare te manipuleer in die uitvoering van hulle werksaamhede nie.
- Formele kontak tussen die munisipale raad en die amptenare van 'n munisipaliteit moet deur middel van die formele kontakpersone, te wete die uitvoerende burgemeester en die munisipale bestuurder geskied.
- Die munisipale raad moet die uitvoerende burgemeester aanspreeklik hou vir "promised outcomes" en die munisipale bestuurder vir bepaalde resultate met uitvoeringsprogramme gedurende 'n finansiële boekjaar.
- Die munisipale raad moet beleid(e) goedkeur of begroting(s) wysig wat deur die administrasie van 'n munisipaliteit voorgestel word.
- Die munisipale bestuurder moet die instruksies wat, via die uitvoerende- of burgemeesterskomitee namens 'n munisipale raad uitgereik word, na die beste van sy vermoë uitvoer.

- Die administrasie moet gereeld via die munisipale bestuurder, oor die uitvoering van hulle werksaamhede, aan 'n uitvoerende burgemeester en 'n munisipale raad verslag doen.
- Die uitvoerende burgemeester moet, namens 'n munisipale raad, toesig hou oor die werksaamhede van 'n munisipale bestuurder en toesien dat hy sy aktiwiteite binne die bepalings van sy indiensnemingskontrak uitvoer.
- Die munisipale raad moet die werksaamhede van die uitvoerende burgemeester en die uitvoerende- of burgemeesterskomitee op 'n gereelde grondslag monitor ten einde te bepaal of aan die goedgekeurde uitvoeringsprogramme uitvoering gegee word.
- Individuele munisipale raadslede mag nie direkte instruksies aan munisipale amptenare uitreik nie, omdat dit teen die aanspreeklikheidslyne van munisipaliteite indruis.
- Munisipale amptenare mag nie doelbewus poog om 'n raad te beïnvloed of van misleidende inligting voorsien nie wat besluitneming nadelig mag beïnvloed nie.
- Om korrupsie te voorkom, moet munisipale raadslede en amptenare nie toegelaat word om saam in 'n besigheidsonderneming betrokke te wees nie.

Elkeen van hierdie voornoemde aspekte moet in die toekoms noulettend nagekom word om finansiële beheer en openbare verantwoording by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika te bewerkstellig.

### **7.2.7 Aanstelling van finansiële- en ander kundiges by munisipaliteite**

Daar is alreeds in hoofstuk 6 van hierdie geskrif na die gebrek aan kundigheid op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika verwys, asook hoe dit negatief op effektiewe en doeltreffende goedere- en

dienlewering inwerk. Die merendeel van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika is skynbaar nie in staat om basiese dienste te lewer nie en is finansiële ook nie lewensvatbaar nie. Basiese dienste wat deur munisipaliteite gelewer moet word, sluit onder meer in:

- watervoorsiening;
  - verwydering van riool;
  - vullisverwydering
  - elektrisiteitsvoorsiening;
  - omgewingsgesondheidsdienste;
  - munisipale paaie en stormwaterdreinerings;
  - straatligte; en
  - munisipale parke en –ontspanningsplekke
- (Accountability and Community Participation, undated).

Die voornoemde basiese dienste affekteer die lewenskwaliteit van die ingesetenes en moet op 'n gereelde grondslag deur 'n munisipaliteit aangespreek word. Hier kan byvoorbeeld verwys word na swak kwaliteit water wat deur 'n munisipaliteit gelewer word wat aanleiding kan gee tot onveilige lewensomstandighede. By die Mbombela munisipaliteit (Mpumalanga) is 8 kinders byvoorbeeld dood in 'n "... cholera outbreak after the water treatment plant for the township of Matsulu broke down" (Mhlabane & Arenstein: 25 March 2004). Voornoemde illustreer die noodsaaklikheid van effektiewe en doeltreffende lewering van basiese munisipale dienste, asook die noodsaaklikheid om kundiges, soos byvoorbeeld wateringenieurs, aan te stel om hierdie noodsaaklike dienste te kan lewer.

Die gebrek aan kundigheid by munisipaliteite is grootliks die oorsaak van die agteruitgang in munisipale goedere- en dienlewering in die Republiek van Suid-Afrika. Ten einde basiese munisipale goedere en dienste, effektief en doeltreffend aan die ingesetenes te voorsien, is munisipaliteite afhanklik van kundige personeel. Swak goedere- en dienlewering is dikwels die resultaat van 'n akute gebrek aan kundige personeel. Dit kan ook daartoe lei dat nuwe

kapitaalprojekte nie geïmplementeer kan word nie, omdat daar 'n tekort aan kundiges by sodanige munisipaliteite bestaan.

Uit die navorsing wat vir hierdie geskrif onderneem is, blyk dit dat daar tans 'n ernstige tekort aan kundiges by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika ervaar word. Die moontlike redes vir die tekort aan kundige personeel is reeds breedvoerig in hoofstuk 6 verklaar. Volgens die President van die Republiek van Suid-Afrika, mnr. Thabo Mbeki, ervaar munisipaliteite tans 'n ernstige tekort aan kundiges, soos byvoorbeeld ingenieurs en bestuurders. Hy het bevestig dat in talle munisipaliteite daar geen wateringenieurs, siviele ingenieurs of ander tegniese amptenare is wat benodig word om meer gesofistikeerde dienste te lewer nie (SABC News: 19 October 2006). Die redakteur van Business Day (8 May 2007) verklaar egter dat die gebrek aan kundigheid by munisipaliteite veel verder strek as net 'n gebrek aan tegniese vaardighede in ingenieurswese en finansies. "The Phumelela municipality in the Free State was cruelly short of leadership, integrity and management skills. Why keep on appointing people who can't do the job?" (Business Day: 8 May 2007). Die voornoemde illustreer die harde werklikheid van 'n gebrek aan kundigheid, maar ook 'n wesentlike gebrek aan integriteit en leierskap op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika.

Daar is al heelwat vordering gemaak om die voornoemde vraagstuk aan te spreek, alhoewel daar nog heelwat werk gedoen moet word om 'n merkbare verandering by munisipaliteite te bewerkstellig. Daar is in 2005 begin met 'n daadwerklike plan om die lewering van plaaslike goedere en dienste te verbeter. Die doel van hierdie plan is om te verseker dat alle munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika teen 2011 lewensvatbare en volhoubare munisipaliteite sal wees.

Daar is byvoorbeeld begin om die tekort aan kundiges soos byvoorbeeld ingenieurs en finansiële kundiges aan te spreek. 'n Voorbeeld in hierdie verband is 'n ooreenkoms tussen die Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering en die Suid-Afrikaanse Vereniging vir Raadgewende Ingenieurs om ervare ingenieurs by geselekteerde "onderpresterende"

munisipaliteite te ontplooi. Die doel hiermee is dat ervare ingenieurs die munisipale amptenare en raadslede bystaan met kennis, vaardighede en kapasiteit en by wyse van mentorskappe hulle vaardighede aan die onervarenes oordra. Tot op hede is daar al 24 ingenieurs in die volgende munisipaliteite ontplooi, te wete, Merafong, Randfontein, Kungwini, Emfuleni, Nokeng tsa Taemane, Lesedi, Westonaria, Sedibeng and Metsweding. 'n Totaal van 14 gegradueerdes en 34 studente het opleiding ondergaan en suksesvolle kandidate is permanent in hierdie munisipaliteite ontplooi (LUR vir Plaaslike Regering in Gauteng: 22 February 2007).

Hierdie ingenieurs het munisipaliteite bygestaan in die uitvoering van die volgende funksies, te wete:

- ontwikkeling van meesterplanne vir water, sanitasie, paaie en vernietiging van vullis;
- projekbestuur;
- beplanning van 'n infrastruktuur; en
- verskaffing van ingenieursadvies.

Die tekort aan kundige finansiële amptenare by munisipaliteite is ook deur die hoër owerhede aangespreek in 'n desperate poging om ongekwalfiseerde oudits vanaf die Ouditeur-generaal vir alle munisipaliteite in 2009 te bekom. Tot op hede is daar alreeds 15 boekhouders by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika ontplooi. Vordering is ook al gemaak in probleemareas soos byvoorbeeld bateregisters, die bate-verifikasieproses, uitstaande debiteure asook ander aangeleenthede wat deur die Ouditeur-generaal in sy verslag opgehaal word (LUR vir Plaaslike Regering in Gauteng: 22 February 2007).

Daar kan ook verwys word na die aanstelling van 90 professionele persone as deel van die "Joint Initiative for Priority Skills Acquisition (JIPSA)"-projek. Hierdie projek kan beskou word as 'n uitvloeisel van Projek Konsolideer (waarna alreeds in hoofstuk 6 verwys is) waarin verskeie kundigheidsvraagstukke by munisipaliteite regoor die Republiek van Suid-

Afrika geïdentifiseer is. Die hoofdoel met hierdie projek is om in die toekoms die kundigheidsvraagstuk by munisipaliteite daadwerklik aan te spreek. Die projek het ernstige kapasiteitsbeperkings in verskeie munisipaliteite aangedui wat voortspruit uit 'n tekort aan gekwalifiseerde bestuurders, professionele- en tegniese personeel (The Presidency: 23 May 2006). Die projek word bestuur deur die Ontwikkelingsbank van Suidelike Afrika en sal 'n aantal kundige personeel in diens neem waarvan die eerste 30 alreeds in Mei 2006 aangestel is. Die projek fokus veral op finansiële-, tegniese- en ingenieursvelde waarin kundiges dringend benodig word by die merendeel van munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika. Verdere "JIPSA"-inisiatiewe sluit in:

- die aanduiding van 'n hoë prioriteitsarea van stadsingenieurs en stadsbeplanners waarin vaardighede dringend benodig word; en
- ambagsmanne en tegniese vaardighede wat as 'n verdere kritiese element vir die ontwikkeling en instandhouding van munisipale infrastruktuur aangedui is om effektiewe en doeltreffende goedere- en dienslewering te verseker. Vennootskappe tussen die openbare- en die private sektor is nodig om hierdie vraagstuk daadwerklik aan te spreek. Hier kan byvoorbeeld verwys word na die Ou Mutual/SAMDI-program om 100 munisipale projekbestuurders op te lei waarby plaaslike regering in die algemeen baat sal vind (The Presidency: 23 May 2006). Hierdie samewerkingsooreenkomste sal in die toekoms verder uitgebou moet word om die vaardighede van amptenare verder te ontwikkel.

'n Bykomende inisiatief om die kundigheidsvraagstuk by munisipaliteite te probeer oplos, is dat 'n "... framework has been negotiated in the Public Sector Coordinating Bargaining Council (PSCBC) to facilitate the payment of a scarce skills allowance for purposes of retention and recruitment" (Fraser-Moleketi, 2006). Die Departement van Minerale en Energie en die Wes-Kaapse provinsiale departemente van Landbou, Behuising, en Openbare Werke en Vervoer het versoek by die Departement van Staatsdiens en

Administrasie ingedien vir die betaling van “scarce skills allowances.” Beleidsopsies sal in die toekoms ontwikkel moet word in verhouding met die vergoedingsraamwerk van die openbare sektor en met spesifieke verwysing na die vergoeding van professionele persone. Departemente is tans besig om die struktuur van graderings van sekere beroepe, insluitende professionele persone, te hersien. “A framework has been developed to introduce non-pensionable incentives to support the deployment of managers in terms of section 32 of the **Public Service Act, 1994 (Act 103 of 1994)**” (Fraser-Moleketi, 2006). Die kriteria vir die bepaling van skaars vaardighede wat noulettende aandag veral in die toekoms sal moet geniet, is die volgende, te wete:

- die omskakelingskoers van amptenare wat die openbare sektor verlaat;
- die aanvraag van hierdie vaardighede in die arbeidsmark waar die aanvraag na die bepaalde vaardigheid hoër is as die aanbod;
- die kwalifikasie dat die vaardigheid wat aangewys is as “skaars”, ‘n gevorderde kennis en ervaring vereis; en
- vakante poste in hierdie velde moet moeilik gevul kan word as gevolg van die wanbalans tussen vraag en aanbod in die arbeidsmark (Department of Public Service and Administration, 2005).

Die voornoemde kriteria kan moontlik ook ‘n werkbare oplossing bied vir die gebrek aan kundiges op plaaslike regeringsvlak soos byvoorbeeld ingenieurs en finansiële amptenare. Daar kan byvoorbeeld ook gebruik gemaak word van afgetrede munisipale amptenare met jarelange ervaring en kundigheid om opleiding te verskaf om hulle ervaring met nuut aangestelde munisipale amptenare te deel. ‘n Verdere inisiatief om die kundighedsvraagstuk en daarmee tesame, ook die enorme werkloosheidsvraagstuk aan te spreek het byvoorbeeld in 2005 vanaf die Vryheidsfront Plus gekom. Hierdie party het ‘n webwerf op Internet geskep waarheen Suid-Afrikaanse deskundiges wat werkloos of onderbetaald is hulle CV’s kon stuur (Dr. Pieter Mulder, Debat: President Mbeki se staatsrede: 8 Februarie 2006). Die reaksie was oorweldigend en die eerste 500 CV’s wat vanaf kundiges ontvang is, is aan

die Adjunk-President in November 2005 oorhandig. President Mbeki het die Vryheidsfront Plus bedank vir hulle werkbare inisiatief en aangekondig dat die eerste 90 Suid-Afrikaners wat op hierdie wyse as kundiges geïdentifiseer kan word, in Mei 2006 aangestel sou word. In Mei 2006 is 30 kundiges as deel van die “JIPSA”-projek in diens geneem. Hierdie gebeure dien as ‘n positiewe boodskap vir die gemeenskap en kan as ‘n “... oorwinning vir opposisie partye” beskou word (Dr. Pieter Mulder, Debat: President Mbeki se staatsrede: 8 Februarie 2006).

Hoewel daar positiewe verwickelinge en pogings vanaf die hoër owerhede aangewend is om die kundighedsprobleem by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika aan te spreek, sal daar in die toekoms nog meer gedoen moet word om regstellende stappe in te stel en veral die dienste van finansiële kundiges te bekom om munisipaliteite weer finansiële lewensvatbaar en volhoubaar te maak.

Die volgende aanbevelings kan vir die bevordering van kundigheid moontlik oorweeg word, te wete:

- Dat daar gebruik gemaak kan word van ouer, afgetrede kundiges, soos byvoorbeeld ingenieurs en voormalige hoofuitvoerende beamptes om behulpsaam te wees met die bou van kapasiteit/vermoë en om as mentors op te tree vir nuutaangestelde munisipale raadslede en amptenare. Hierdie proses sal in die toekoms aansienlik versnel moet word om die munisipale krisis in die land die hoof te probeer bied. Hierdie proses sal egter met groot sensitiwiteit aangepak moet word ten einde suksesvol te kan wees. Huidige munisipale amptenare kan dit maklik as ‘n bedreiging vir hulle eie posisies beskou en dan nie hulle samewerking gee nie.
- Dat daadwerklike pogings van owerheidskant gemaak moet word om die duisende jong kundiges, soos byvoorbeeld ingenieurs, tegnoloë en tegnisi wat die land om die een of ander rede verlaat het, weer



hierheen terug te lok om hulle kundigheid binne die Republiek van Suid-Afrika te kom beoefen.

- Dat die nuwe, jong geslag Suid-Afrikaners aangemoedig moet word om kundiges te word in die beroepe wat tans as “scarce skills”-beroepe beskou word. Stappe kan alreeds op skoolvlak ‘n aanvang neem om uitreikingsprogramme te loods en leerders aan te moedig om byvoorbeeld wiskunde en wetenskap as keusevakke te neem.
- Dat vennootskappe met hoër onderwysinstellings, soos universiteite en universiteite vir tegnologie, tersiêre instellings en ook ander private opleidingsinstansies gevorm moet word om opleiding in hierdie rigtings aan te moedig. Daar kan byvoorbeeld meer staatsubsidies verskaf word aan instellings wat ‘n bepaalde aantal studente in hierdie velde oplei en studente wat hulle studies in hierdie velde suksesvol voltooi, byvoorbeeld in aanmerking laat kom vir voorkeuraanstellings by openbare instellings, soos onder andere munisipaliteite.
- Dat huidige munisipale raadslede en amptenare heropgelei word ten einde te verseker dat hulle ingelig is oor nuwe verwickelinge in munisipale regering en administrasie. Soos reeds verklaar, is relevante indiensopleiding van kardinale belang vir enige instelling om te presteer en effektiewe en doeltreffende goedere en dienste te lewer. Munisipaliteite moet derhalwe nie skroom om geld te belê in die opleiding en vaardigmaking van hulle eie personeel nie.
- Dat daadwerklike pogings van die regering aangewend moet word om die openbare sektor as werkgewer vir kundiges aanloklik te maak. Salarispakette en byvoordele sal hersien moet word om werklike kundiges te lok en nie mense wat dink die staat is ‘n “spaarvarkie” waaruit hulle na willekeur kan geld trek om vir persoonlike verryking te betaal nie. In die toekoms sal bonusse aan prestasies gekoppel moet word en slegs uitsonderlike prestasie behoort beloon te word. Geld wat op hierdie wyse bespaar word, kan byvoorbeeld daarna gebruik

word om “real experts” na munisipaliteite en na die Republiek van Suid-Afrika te lok.

### **7.2.8 Aanstelling van Munisipale Openbare Rekeninge Komitees (MORK) by munisipaliteite**

‘n Munisipale Openbare Rekeninge Komitee (MORK) is ‘n komitee van ‘n munisipale raad wat deur ‘n munisipale raadsbesluit totstand kom ingevolge artikel 79 van **Wet 117 van 1998**. Dit is ‘n grondwetlike beginsel dat daar ‘n verdeling van gesag in die Republiek van Suid-Afrika moet wees tussen die wetgewende-, die uitvoerende- en die regsprekende gesag. None (2007:4) verklaar dat, volgens die huidige reëlings op plaaslike regeringsvlak dit nie die geval is nie, aangesien beide die wetgewende- en uitvoerende gesag in die munisipale raad gesetel is (artikel 151(2) van **Wet 108 van 1996**). Derhalwe word waardes, soos byvoorbeeld aanspreeklikheid en openlikheid, soos vervat in die grondliggende bepalings (Hoofstuk 1) van Wet 108 van 1996, met hierdie reëling “afgewater.”

MORK word saamgestel uit ses veelparty raadslede wat deur die onderskeie politieke partye genomineer en gesekeundeer word tot die komitee volgens ‘n stelsel van proporsionele verteenwoordiging. Volgens die Nasionale Tesourie (2006:4) moet ‘n MORK uit slegs nie-uitvoerende raadslede bestaan. Munisipale amptenare kan nie lede van so ‘n komitee wees nie, aangesien dit botsende belange inhou. Daar word aanbeveel dat MORK bygestaan word deur lede van die munisipale ouditkomitee in die oorsig-/toesigproses, aangesien lede van die ouditkomitee as ‘n bron van onafhanklike spesialis-advies beskou kan word. Alle vergaderings van ‘n MORK waarop die jaarverslag van ‘n munisipaliteit bespreek word, moet ‘n oop geleentheid wees vir die publiek, die media en enige staatsorgaan en ‘n redelike tyd moet toegelaat word vir die bespreking van vrae en geskrewe voorleggings (Nasionale Tesourie 2006:4).

Daar word tans verskeie vraagstukke met swak aanspreeklikheidsmeganismes en -prosedures ondervind by munisipaliteite in

die Republiek van Suid-Afrika. “This comes against a background of growing concern by President Thabo Mbeki and government ministers about poor service delivery by municipalities, which is where the government’s delivery is generally judged” (Benjamin: 2007:1). Daar was ook verskeie oproepe in die verlede deur die Ouditeur-generaal tot plaaslike regering om ouditverslae te verbeter, aanspreeklikheidsmeganismes op te knap en besteding effektief na te speur. MORK, wat as die munisipale ekwivalent van die Staande Komitee oor Openbare Rekeninge (SKOOR) op plaaslike regeringsvlak beskou kan word, is derhalwe gestig in ‘n poging om oorsig/toesig en aanspreeklikheid by munisipaliteite te probeer verbeter. Hierdie komitees sal bepaal hoe die finansiële state van munisipaliteite ondersoek behoort te word om ‘n deeglike politieke oorsig-/toesigproses te verseker (BuaNews Online: 15 August 2007).

MORK is gestig ingevolge artikels 33 en 79 van **Wet 117 van 1998**, wat munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika verplig om oorsig/toesig komitees tot stand te bring. Hierdie komitees vervul ‘n waghond-funksie ten einde aanspreeklikheid by munisipaliteite af te dwing deur te verseker dat munisipale rade hulle oorsig-/toesigfunksie oor die werk van die uitvoerende- of burgemeesterskomitee effektief verrig. Derhalwe is hierdie komitees direk aanspreeklik aan munisipale rade, eerder as aan die burgemeester of die burgemeesterskomitee. Die LUR vir Plaaslike Regering in Gauteng, me. Mahlangu, verklaar dat hierdie reëling “... will create greater accountability by the municipal executive to the municipal council” (Benjamin 2007:1). Hierdie komitees sal alle finansiële state en ouditverslae wat deur die uitvoerende- of burgemeesterskomitee en die Ouditeur-generaal uitgereik word, ondersoek. Daar sal ook gelet word op die kwantiteit van die uitgawe om te bepaal of die geld wat spandeer is, geregverdig kan word in terme van resultate wat behaal is.

In die verlede het uitvoerende- of burgemeesterskomitees agter geslote deure vergader en besluite geneem wat gebaseer was op inligting waaraan die munisipale raad nie deelgeneem het nie. Swak aanspreeklikheid deur burgemeesters en hulle komitees was een van die vraagstukke wat in die vyf

jaar oorsigverslag van plaaslike regering geïdentifiseer is. 'n Verdere vraagstuk wat in hierdie verslag aan die lig gekom het was hoe ondoeltreffend munisipaliteite gereageer en verantwoording gedoen het oor aangeleenthede wat in die verslag van die Ouditeur-generaal geïdentifiseer is. In die verlede was dit die funksie van PROKOR om beheer uit te oefen oor munisipaliteite om toe te sien dat hulle die aangeleenthede wat deur die verslag van die Ouditeur-generaal geïdentifiseer is, behoorlik aanspreek. Daar was egter geen meganisme in plek waardeur munisipaliteite kon terugrapporteer aan die kantoor van die Ouditeur-generaal nie. Gevolglik moes die Ouditeur-generaal 'n jaar wag (die volgende finansiële jaar) om te bepaal of sy voorstelle deur munisipaliteite geïmplementeer is, al dan nie.

Dit het ook geblyk dat munisipaliteite nie oor die kapasiteit/vermoë en kundigheid beskik het om die aangeleenthede wat in die verslag van die Ouditeur-generaal uitgelig is, effektief aan te spreek nie. Volgens Naki (2007:1) was die stigting van hierdie komitees 'n direkte uitvloeisel van die voornoemde. MORK sal derhalwe nou met die kantoor van die Ouditeur-generaal moet saamwerk om aanspreeklikheid by munisipaliteite op te skerp en ook om besondere kwaliteite en vaardighede vanaf die kantoor van die Ouditeur-generaal aan te leer.

Daar bestaan heelwat kommer oor die swak finansiële bestuursvermoëns van sommige munisipale amptenare en dit reflekteer ook negatief op burgemeesters en munisipale bestuurders in die algemeen. Munisipale raadslede en amptenare moet byvoorbeeld in staat wees om basiese finansies en ekonomiese aangeleenthede te verstaan. Hulle moet byvoorbeeld in staat wees om wetgewing te interpreteer en die implikasies daarvan op hulle onderskeie munisipaliteite te kan begryp.

Munisipale rade sal hulle staande reëls moet wysig om die werk van MORK te kan akkommodeer en te verseker dat die verslae van die Ouditeur-generaal op munisipale raadsvlak ter tafel gelê kan word waar dit noukeurig deur hierdie komitees ondersoek kan word (Naki 2007:1). Om dit te kan bewerkstellig sal raadslede opleiding vir 'n periode van ongeveer drie dae

moet ontvang om hulle vaardig te maak met openbare rekeninge, finansiële state en wat die onderskeie opinies van die Ouditeur-generaal impliseer.

Gauteng was die eerste provinsie in die Republiek van Suid-Afrika waar MORK in Augustus 2007 gestig is vir 14 munisipaliteite in die provinsie. Die LUR vir Plaaslike Regering in Gauteng het besef dat hierdie provinsie aan noukeurige openbare ondersoek onderworpe sou wees ten einde die effektiwiteit en doeltreffendheid van hierdie komitees te bepaal. “How we set this up will determine if other provinces do the same” (Benjamin 2007:1). Munisipaliteite in hierdie provinsie poog om “skoon” ouditverslae vanaf die Ouditeur-generaal vir al sy munisipaliteite in 2009 ‘n werklikheid te maak. Derhalwe sal daar swaar op MORK gesteun word om aanspreeklikheid by munisipaliteite af te dwing en die voornoemde te laat realiseer. Voortreflike finansiële bestuur en regering sal die kernbestanddele wees ten einde aanspreeklikheid by munisipaliteite daadwerklik aan te spreek.

Die volgende voorstelle vir oorweging word aanbeveel vir ‘n meer voortreflike funksionering van MORK, te wete:

- Alle provinsiale departemente van plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika, sal die MORK ten volle moet ondersteun en volle samewerking bied ten einde hierdie komitees van die grond af te kry om hulle funksies effektief en doeltreffend te kan verrig.
- MORK moet as een van die belangrikste komitees beskou word wat groter aanspreeklikheid op plaaslike regeringsvlak kan bewerkstellig en daarom moet dit nie gebruik word om politieke leiding, regeringspraktyke en voortreflike regering te ondermyn nie.
- MORK moet nie gebruik word vir doeleindes van heksejag nie, maar eerder as ‘n waghondliggaam beskou word om by te dra tot effektiewe en doeltreffende plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika.

- Daar kan ook oorweeg word om maandelikse finansiële verslae voor te berei nadat die komitees vraagstukke geïdentifiseer het. Uit hierdie verslae kan bepaal word waar geld spandeer gaan word. Die komitees kan dan poog om geld wat moontlik onnodig gespandeer gaan word, te voorkom.
- Indien hierdie liggame hulle funksies met die korrekte gesindheid, politieke wil en leiding onderneem, behoort hulle daadwerklike bydraes te maak tot die verbetering van aanspreeklikheid en verantwoordingdoening op plaaslike regeringsvlak.

### **7.2.9 Bewerkstelling van groter vertroue in 'n munisipale raad**

Die omvangryke korrupsie wat tans by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika voorkom en wat in hoofstuk 6 breedvoerig bespreek is, het aanleiding gegee tot grootskaalse wantroue in munisipale regering en bestuur. Verskeie Suid-Afrikaanse munisipaliteite loop die risiko om “dummy” instellings te word wat feitlik geen waarde tot die lewenskwaliteit van plaaslike gemeenskappe toevoeg nie. “Increasingly there is a perception that local municipalities simply skim-off a significant portion of the financial transfers from national government for expenditure that has little bearing on development or the provision of basic services to indigent households” (SANGONeT: On local government finance, undated). ‘n Toenemende gaping tussen die welsprekendheid van munisipale rade oor beleidsvoorneme en die dag-tot-dag ervaringe van die gemeenskap van munisipale regering vergroot die risiko dat munisipale rade plaaslike gemeenskappe van hulle munisipaliteite kan vervreem (SANGONeT: On local government finance, undated).

Hierdie is maar enkele stellings wat die feit bevestig dat daar ‘n vertrouensprobleem bestaan tussen munisipaliteite, munisipale rade en plaaslike gemeenskappe. Hierdie tendense werk negatief in op alle fasette van munisipale regering en bestuur. Indien ‘n gemeenskap nie vertroue in ‘n munisipale raad het nie kan dit lei tot onbetrokkenheid in munisipale

aangeleenthede wat weer negatief kan inwerk op goedere- en dienslewering. Gewelddadige protesoptogte oor swak goedere- en dienslewering deur munisipaliteite is ook nie 'n nuwe verskynsel in die Republiek van Suid-Afrika nie. In 'n onlangse protesoptog oor swak goedere- en dienslewering in een van die Vrystaatse munisipaliteite, is 'n munisipale raadslid dood en die huis van 'n ander raadslid is met 'n petrolbom bestook (Volksblad: 22 Augustus 2007).

Daar was immers in die boekjaar 2004/2005 881 onwettige en 5 085 wettige betogings by munisipaliteite oor swak goedere- en dienslewering (Volksblad: 21 Mei 2007). Faktore soos ondoeltreffende bestuursmeganismes, politieke binnegevegte, gebrekkige vertroue in munisipale rade, swak kliënteskakeling, ondoeltreffende bestuur en swak behuisingsbestuur is van die aangeleenthede wat aanleiding gegee het tot die frustrasie van inwoners en gewelddadige protesoptogte (Volksblad: 22 Augustus 2007). Daadwerklike pogings sal deur die nasionale-, provinsiale regerings en munisipaliteite onderneem moet word om hierdie vraagstukke die hoof te bied en die vertroue van gemeenskappe in munisipale rade te herstel.

Funkhouser (2004:1) verklaar dat "... trust in government is the glue that holds democracies together." Gemeenskappe sal met munisipale rade moet saamwerk, wanneer hulle gemeenskappe se eise, verwagtinge en behoeftes as belangrik beskou en wanneer hulle oortuig is dat 'n raad namens hulle en in hul belang optree. 'n Demokrasie en sosiale orde is redelik "breekbaar", en korrupsie en die misbruik van gesag plaas 'n demokrasie en sosiale orde onder konstante druk (Funkhouser 2004:1). Vertroue in 'n munisipale raad is van drie belangrike faktore afhanklik, te wete:

- integriteit;
- bevoegdheid; en
- deursigtigheid.

Bedrog en korrupsie floreer in 'n omgewing waar die minimum inligting beskikbaar is en daar geen of ontoereikende deursigtigheid bestaan nie. Indien deursigtigheid in munisipale finansiële bestuur gehandhaaf word, is besluitneming oop en kan amptenare vir hulle handeling en besluite tot verantwoording geroep word.

Vertroue in 'n munisipale raad is gebaseer op gedeelde begrip/verstandhouding tussen die ingesetenes en die munisipale amptenare oor die basiese beginsels en standaarde wat by administratiewe besluitneming geld, die deursigtigheid van die besluitnemingsproses en die vermoëns van munisipale amptenare om vir die wyse waarop hulle hul bevoegdhede uitgeoefen het, verantwoording te kan doen. Munisipale rade en amptenare moet met verantwoordelikheid hulle werksaamhede uitvoer om in openbare belang amptelike aktiwiteite streng volgens standaarde, wat die ingesetenes se goedkeuring wegdra, te voldoen (Uhr 1997:11). Die ingesetenes het 'n regmatige/billike belang in munisipale werksaamhede wat sodanig uitgevoer moet word wat impliseer dat onvanpaste private belange, soos byvoorbeeld nepotisme, hierdie gestelde owerheidsdoelwitte nie in die wiele ry nie.

Munisipale rade wat byvoorbeeld besluite in geheimhouding neem en/of hulpbronne in geheimhouding aan departemente/afdelings toeken, verbloem hulle aktiwiteite vir die ingesetenes, tree nie met integriteit op nie en belemmer derhalwe deursigtige munisipale regering en ondermyn demokrasie. Hierdie geheimhouding deur munisipale rade bevorder enersyds wantroue en apatie van die ingesetenes in en teenoor munisipale werksaamhede; en lei andersyds tot die marginalisering van die ingesetenes wat hulle onbetrokkenheid in munisipale aangeleenthede versterk. Bartle (2003:2) verklaar dat wette wat deursigtige regering waarborg en meganismes vir die aanspreek van onetiese optrede en/of besluite van munisipale amptenare skep van nul en gener waarde is wanneer die ingesetenes apaties en sinies teenoor 'n munisipale raad staan.



Dit is noodsaaklik dat 'n munisipale raad bevoeg moet wees vir die uitvoering van sy werksaamhede en omvattende, betroubare en verstaanbare inligting oor sy finansiële aktiwiteite aan die ingesetenes en ander belanghebbendes beskikbaar moet stel. Volgens Viswanath & Kaufmann (1999:5) verseker die bekendmaking van finansiële inligting dat geld vir die befondsing van hoë prioriteit munisipale programme aangewend word en verseker ook die effektiewe en doeltreffende goedere- en dienslewering aan die ingesetenes. "There is a growing perception within local communities that financial reporting and accounting conventions are either ignored or manipulated to withhold key information from public scrutiny" (SANGONeT: On local government finance, undated). Munisipale rade sal daadwerklike pogings in die toekoms moet aanwend om persepsies soos hierdie die hoof te bied ten einde die vertroue van die gemeenskap in die raad te alle tye te kan herstel en te behou.

'n Munisipale begrotingsproses moet byvoorbeeld vir die publiek oop en toeganklik wees en die ingesetenes moet verantwoording oor die resultate wat met openbare fondse behaal is, van 'n munisipale raad kan afdwing. Geen effektiewe en doeltreffende goedere- en dienslewering is moontlik sonder verantwoording en geen verantwoording is moontlik sonder oorsig/toesig oor munisipale uitvoeringsprogramme wat deur amptenare uitgevoer word nie.

Deursigtigheid in munisipale werksaamhede verhoog die politieke risiko van nie-volhoubare beleide, terwyl 'n gebrek aan deursigtigheid meebring dat finansiële verkwisting vir 'n geruime tyd ongemerk kan voortgaan. Volgens Kopitz & Craig (1998:2) kan 'n deursigtige munisipale rekeningkundige stelsel belanghebbendes in staat stel om die werklike resultate van 'n munisipaliteit te bepaal en dit met die beplande finansiële werksaamhede vergelyk. Finansiële deursigtigheid (soos byvoorbeeld oop en deursigtige voorsieningsketteringbestuurspraktyke) fasiliteer nie slegs die bereiking van basiese makro-ekonomiese beleidsdoelwitte nie, maar verhoog ook die produktiwiteit wat met openbare geld behaal word. Deursigtigheid is 'n belangrike aspek vir die behoud van vertroue in 'n munisipale raad en

volgehoue steun vir 'n demokratiese bestel wat te alle tye nagestreef moet word.

Ingevolge die Witskrif vir Transformasie van Openbare Dienslewering (1997:20) is dit noodsaaklik om 'n vertrouensverhouding tussen 'n munisipale raad en ingesetenes te kweek deur laasgenoemde in te lig oor onder meer:

- die wyse waarop openbare instellings bestuur en geadministreer word;
- hoe effektief hierdie openbare instellings funksioneer, al dan nie;
- die hulpbronne wat deur hulle benut word om gestelde doelwit(te) te bereik; en
- wie in beheer van hierdie openbare instellings is ten einde aanspreeklikheid af te dwing.

Ten einde die vertroue van die gemeenskap in 'n munisipale raad te herstel/behou, sal 'n munisipale raad 'n kultuur van integriteit binne 'n munisipaliteit moet bewerkstellig. 'n Moontlikheid wat 'n munisipale raad kan oorweeg om korrupsie te bekamp en sodoende die vertroue van die gemeenskap in die raad en die munisipaliteit te herstel, kan wees om "integriteitsirkels" by munisipaliteite te vorm. Volgens Swart (2004:3) kan munisipale amptenare wat dieselfde sentiment oor korrupsie deel, "integriteitsirkels" vorm. Elkeen wat lid is van die "integriteitsirkel" moet onderneem om nie in korrupte aktiwiteite betrokke te raak nie en om ander lede te ondersteun in die bekamping van korrupsie. Amptenare kan hulle kantore as "korrupsievrye-sones" verklaar en kollegas in ander departemente/afdelings of selfs in ander munisipaliteite aanmoedig om hulle voorbeeld te volg. Swart (2004:3) verklaar voorts dat selfs deur net 'n saadjie van integriteit in munisipaliteite te plant, die voorkoms van korrupte aktiwiteite teengewerk kan word. Integriteit kan beskou word as 'n paspoort na ondersteuning en vertroue van al die regeringsfere in die Republiek van Suid-Afrika. "Without a partnership of trust and support both within and outside of the municipality, success will extremely be hard to achieve" (Botha 2001:18).

Die volgende kan as moontlike voorstelle dien om die situasie by munisipaliteite te probeer verbeter en daardeur weer die vertroue van plaaslike gemeenskappe in munisipale rade terug te wen, te wete:

- Finansiële verslaggewing, 'n belangrike aspek van munisipale finansiële bestuur wat 'n noodsaaklike rol in die versekering van verantwoording en deursigtigheid in die bestuur van openbare fondse vertolk, moet die hoogste prioriteit geniet. Derhalwe sal munisipale finansiële verslaggewing aan die gemeenskap opgeknop moet word deur gebruik te maak van beproefde moniterings- en assesseringsinstrumente. Die gemeenskap kan bemagtig en toegerus word met die nodige kennis oor finansiële verslaggewing en kan dan met munisipaliteite saamwerk om finansiële inligting aan die ander ingesetenes en belanghebbendes bekend te maak.
- Voortreflikheid en deursigtigheid in alle raadsbesluitnemingsprosesse moet bevorder en benut word om alle vergaderings van die raad en sy komitees oop en toeganklik vir alle raadslede, die gemeenskap en die media te maak waar noodsaaklike inligting aan belanghebbendes beskikbaar gestel word.
- 'n Oudit van die infrastruktuur van 'n munisipaliteit, soos byvoorbeeld waterpype, elektrisiteitskabels, munisipale geboue en paaie moet onderneem word en 'n program vir gereelde en sistematiese herstel en vervanging moet goedgekeur en toegepas word om te verseker dat die infrastruktuur in 'n uitstekende en werkende toestand is.
- Die wagwoord moet wees dat elke lid van die gemeenskap met hoflikheid, agting en respek behandel word. Korrespondensie en navrae moet vinnig en volledig beantwoord word, en geskille wat moontlik mag ontstaan, moet vinnig en vreedsaam opgelos word.
- Kulturele-, geloofs- en taalregte van individuele gemeenskapslede moet te alle tye gerespekteer word.

- Die plaaslike media moet sover moontlik betrek word. 'n Vrye pers is 'n fundamentele reg en 'n noodsaaklike vereiste vir 'n demokrasie. Die media moet ingelig word oor die ware toedrag van munisipale aangeleenthede en daar moet verseker word dat korrekte feite deur die media versprei word.
- Effektiewe kommunikasiekanale moet tussen die gemeenskap en die diensverskaffer geskep word om 'n ingeligte gemeenskap te verseker oor wat binne die munisipaliteit gebeur en wat met programme bereik word.
- Billike eiendomsbelastinge moet gehef en geïm word. As munisipale inkomste ontoereikend blyk te wees, moet die eerste stap nie hoër belastinge wees nie, maar eerder kostebesparings.
- Bevoegde personeel vir finansiële bestuur moet aangestel word tesame met doeltreffende prosedures wat voortreflike finansiële bestuur in die hand sal werk.
- Alle onnodige uitgawes moet uitgeskakel word wat nie met goederen- en dienslewering verband hou nie.
- Vestig en handhaaf deursigtige verkrygings- en tenderprosedures.
- Poog om ondoeltreffende, oneffektiewe en swak administratiewe prosedures uit te skakel.
- Vereenvoudig stelsels en prosedures om dit meer verstaanbaar, effektiewer en doeltreffender te maak in die toepassing daarvan.
- Korrupsie en bedrog moet sover moontlik by wyse van voortreflike openbare verantwoordingdoening, deursigtigheid, voortreflike bestuur en die daarstelling van bedrogvoorkomingsplanne bestry word. Verseker ook dat alle munisipale amptenare deurlopend opleiding in die voorkoming van korrupsie ontvang.

- Maak gebruik van bekwame interne ouditeringspanne om vraagstukke by munisipaliteite te identifiseer sodat regstellende stappe betyds onderneem kan word.
- Die gebruik van eksterne ouditkomitees moet oorweeg word wat die rekeninge van munisipaliteite kan beoordeel en sodoende korrupsie betyds bestry.
- Sorg moet gedra word dat geld wat vir kapitaalprojekte begroot is, nie vir bedryfskoste aangewend word nie.
- Munisipale goedere- en dienslewering moet te alle tye van hoë en uitstaande gehalte getuig.
- Effektiewe en doeltreffende prosedures vir skuldinvordering en kredietbeheer moet geformuleer en in werking gestel word. Daar kan van byvoorbeeld oproepstelsels gebruik gemaak word om skuldenaars van uitstaande skulde te herinner.
- Vrugtelose en verkwistende uitgawes moet sover moontlik vermy word by byvoorbeeld onthaalbegrotings, bemarkingsuitgawes en konsultante-uitgawes.
- Munisipale bates moet geëvalueer en instand gehou word.
- Vaardige en kundige finansiële personeel moet sover moontlik bekom en behou word.
- Die proses vir die opstel van die geïntegreerde ontwikkelingsplan moet waarlik vir die gemeenskap oop en toeganklik wees om bydraes te maak of kommentaar daaroor te lewer.
- Raadslede moet die hoogste standarde van etiese gedrag en aanspreeklikheid te alle tye handhaaf. Vinnige interne korrektiewe

aksies moet teen raadslede onderneem word wat nie sodanige gedrag kan handhaaf nie.

- 'n Kultuur moet binne 'n munisipaliteit geskep word wat etiek en basiese waardes sal steun of aanmoedig.

Dit is noodsaaklik om te beklemtoon dat 'n deursigtige en aanspreeklike munisipale raad in die toekoms meer noodsaaklik is om die vertroue van internasionale gemeenskappe in 'n regering te versterk. Munisipaliteite wat deursigtige en voortreflike administrasie handhaaf, word vir sowel binne- as buitelandse beleggings aantrekliker. Mededinging onder munisipaliteite om beleggers te lok, skep 'n mededingende munisipale omgewing, wat op die lang termyn in omvang groei, effektiewer indiensneming in die hand werk en goedere- en dienslewering aan die ingesetenes sal verbeter.

### **7.3 SAMEVATTING**

Finansiële administrasie en bestuur is een van die belangrikste faktore wat die sukses of mislukking van plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika kan bepaal. Omvangryke veranderinge is oor die afgelope vyf jaar in munisipale finansiële bestuur aangebring om munisipaliteite in staat te stel om hulle administratiewe en finansiële vermoëns te versterk. Die lewensvatbaarheid van plaaslike regering hang grootliks van die beskikbare hulpbronne af. Munisipaliteite moet derhalwe oor voldoende menslike hulpbronne (soos byvoorbeeld kundiges op die terrein van plaaslike regering) en finansiële hulpbronne (geld) beskik ten einde volhoubare goedere- en dienslewering te kan bewerkstellig. Dit kan egter gebeur dat munisipaliteite oor voldoende menslike en finansiële hulpbronne beskik, maar dat hulle nie daarin slaag om 'n betekenisvolle impak op die lewens van die ingesetenes te maak nie. Swak kwaliteit goedere en dienste word dikwels aan die ingesetenes wat hulle dien, gelewer. Die bestuur van hulpbronne is immers onvoorwaardelik gekoppel aan die kwaliteit van dienste.

Effektiewe en doeltreffende goedere- en dienslewering is noodsaaklik om armoede te laat afneem en om 'n lewendige ekonomiese mark, wat bevorderlik vir beleggingsgroei is, te skep. Die vereistes vir voortreflike, effektiewe, doeltreffende en deursigtige munisipale finansiële bestuur behels onder meer:

- 'n Demokratiese bestel wat instellings soos 'n verteenwoordigende wetgewende gesag, 'n verantwoordbare uitvoerende gesag, 'n onafhanklike regsprekende gesag en 'n veelpartystelsel sal insluit.
- Verantwoordbare regering en bestuur wat behels dat 'n munisipale raad aan die ingesetenes en die hoër owerhede verantwoording verskuldig is om te verseker dat politieke besluitneming op 'n demokratiese wyse geskied, openbare geld verantwoordelik bestuur en korrupsie effektief bekamp word.
- Bevoegde finansiële bestuur wat behels dat munisipale amptenare bekwaam en onkreukbaar in hulle optredes sal wees in die uitvoering van hulle werksaamhede en beleid(e) toegewyd moet uitvoer.
- Om politieke- en burgerregte, soos byvoorbeeld vryheid van spraak, assosiasie en beweging, asook gereelde, vrye en regverdigde munisipale verkiesings te verseker.

Gemeenskapsdeelname is noodsaaklik vir volhoubare demokrasie en die bevordering van voortreflike regering en administrasie. Gemeenskapsdeelname is egter van kardinale belang om te verseker dat 'n munisipale raad die behoeftes van die gemeenskap op die bes moontlike wyse aanspreek. Dit dien ook om 'n ingeligte en verantwoordelike gemeenskapkorps te bou en te onderhou. Deelname deur soveel ingesetenes moontlik sal verseker dat 'n munisipale raad verantwoording aan die ingesetenes moet doen en verhoed dat hulle beleid(e) sal formuleer wat tot nadeel van die algemene welsyn van die ingesetenes is. Gemeenskapsdeelname is derhalwe krities van aard om te verseker dat die

“stem” van ingesetenes gehoor en hulle behoeftes sover moontlik aangespreek sal word.

Die noodsaaklikheid van relevante opleidingsprogramme om munisipale raadslede en amptenare te skool in die teorie en praktyk van munisipale finansiële bestuur is 'n gegewe in die nuwe finansiële hervormings en veranderings wat by munisipaliteite plaasgevind het. Munisipale raadslede en amptenare moet voortdurend opgelei en heropgelei word om effektiewe en doeltreffende munisipale regering en administrasie te kan verseker. Die ontwikkeling van vaardighede van munisipale raadslede en amptenare kan as 'n hoeksteen van effektiewe en doeltreffende plaaslike regering beskou word ten einde 'n meer “mens”-georiënteerde stelsel van plaaslike regering daar te stel, wat in staat sal wees om aan die ingesetenes se eise vir demokrasie, heropbou en ontwikkeling te voorsien. Dit is wenslik dat finansiële bestuur by munisipaliteite deur opgeleide finansiële amptenare met deeglike, gepaste ondervinding onderneem behoort te word, sodat vraagstukke wat byvoorbeeld mag opduik, sinvol aan die hand van hulle praktykervaring en toepaslike kennis opgelos kan word.

Ingevolge artikel 216(1)(a) van **Wet 108 van 1996** word 'n Nasionale Tesourie verplig om maatreëls voor te skryf ten einde sowel deursigtigheid as beheer oor uitgawes in elke regeringsfeer te verseker deur die instelling van algemeen erkende rekeningkundige praktyke (GRAP). Ingevolge artikel 122(3) van **Wet 56 van 2003** word munisipaliteite verplig om finansiële state in ooreenstemming met GRAP op te stel. Munisipale rekeningkundige stelsels, en veral die formaat wat gebruik word by finansiële verslaggewing, het alreeds omvangryke veranderinge gedurende die afgelope vyf jaar ondergaan. Die nasionale regering sal derhalwe moet verseker dat finansiële stelsels en -prosesse verder ontwikkel en geïmplementeer word wat in lyn sal wees met voortreflike internasionale praktyke.

Die lede van 'n wetgewende gesag (munisipale raad) word deur die ingesetenes verkies; derhalwe is 'n munisipale raad aan die kieserskorps verantwoording verskuldig deur onder meer verslag te doen aan die



ingesetenes oor bepaalde aspekte van munisipale regering en administrasie. Voortreflike munisipale finansiële bestuur behels onder meer dat die kieserskorps op hulle verkose verteenwoordigers ('n munisipale raad) kan staatmaak ten einde te verseker dat die nodige finansiële inligting aan hul beskikbaar gestel word.

'n Munisipale raad word derhalwe as die hoogste wetgewende gesag op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika beskou en is verantwoordelik vir die uitvoering van goedgekeurde program(me) om aan die vereistes van effektiewe en doeltreffende bestuur van fondse te voldoen en daarvoor verantwoording aan die nasionale- en provinsiale regerings, sowel as aan die gemeenskap te kan doen. Derhalwe moet 'n munisipale raad, as politieke oppergesag op plaaslike regeringsvlak, ook verantwoordelikheid aanvaar vir die afdwing van finansiële dissipline by hulle amptenare. Nasionale- en provinsiale regerings is weer op hulle beurt verantwoordelik vir die afdwing van finansiële dissipline op plaaslike regeringsvlak.

Voortreflike finansiële bestuur op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika vereis 'n noue en betekenisvolle samewerking tussen die politieke ampsbekleërs (soos byvoorbeeld munisipale raadslede en 'n uitvoerende burgemeester) en die amptenare (soos byvoorbeeld 'n munisipale bestuurder, 'n hoof finansiële beampte en hoofde van die onderskeie departemente by munisipaliteite). Samewerking tussen hierdie funksionaries is van kardinale belang om munisipaliteite te bestuur met leierskap wat sal getuig van visie, insig, lewensvatbaarheid, effektiwiteit en doeltreffendheid.

Munisipale raadslede, as politieke verkose verteenwoordigers van die ingesetenes, se primêre funksie is om besluite te neem oor hoe beperkte hulpbronne gespandeer moet word en watter dienste gelewer moet word. Daar moet ook beklemtoon word dat munisipale raadslede as die verteenwoordigers van die ingesetenes verkies is. Hierdie plig wat op die munisipale raad rus, vereis dat elke raadslid in die uitvoering van sy verteenwoordigingsfunksie homself sal vergewis van die uiteenlopende behoeftes van die ingesetenes.

Munisipale raadslede is inderdaad verantwoordelik vir die regeerfunksie op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika. Derhalwe sal hulle die kuns om te regeer moet bemeester; dit wil sê hulle sal moet leer om verhoë of behoeftes objektief te benader en te formuleer sodat rasionele voorstelle in die raads- en komiteevergadering aanhangig gemaak kan word. Munisipale amptenare word deur 'n munisipale raad aangestel en is verantwoordelik vir die implementering van die besluite van 'n munisipale raad.

Munisipale raadslede word in die reël deur die ingesetenes verkies om op 'n munisipale raad te dien vir 'n bepaalde periode. Munisipale amptenare, daarenteen, word deur 'n munisipale raad in bepaalde poste aangestel. Daar moet derhalwe 'n duidelike onderskeid getref word in die praktyk tussen politieke leierskap wat deur 'n munisipale raad uitgeoefen word en administratiewe leierskap wat deur 'n munisipale bestuurder en sy ondergeskikte amptenare by 'n munisipaliteit uitgeoefen word. Dit is wenslik dat daar nie wedersydse inmenging moet plaasvind tussen 'n munisipale raad as die regeerliggam, en die administrasie wat verantwoordelik is vir die implementering van raadsbesluite nie.

Uit die navorsing wat onderneem is vir hierdie geskrif het dit geblyk dat daar tans 'n ernstige tekort aan kundiges by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika ervaar word. Swak goedere- en dienslewering is dan ook dikwels die resultaat van 'n akute gebrek aan kundige personeel. Dit kan ook daartoe lei dat nuwe kapitaalprojekte nie geïmplementeer kan word nie, weens 'n tekort aan kundiges by munisipaliteite. Daar is in 2005 op nasionale regeringsvlak begin met 'n daadwerklike plan om plaaslike regering te rasionaliseer. Die doel van hierdie plan is om te verseker dat alle munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika teen 2011 lewensvatbare en volhoubare munisipaliteite sal wees. Hierdie plan sal versnel moet word en effektief en doeltreffend bestuur en beheer word ten einde vrugte af te werp.

'n Nuwe positiewe verwikkeling op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika is die onlangse implementering van Munisipale Openbare

Rekeninge Komitees (MORK) in Gautengse munisipaliteite ten einde aanspreeklikheid op plaaslike regeringsvlak af te dwing. 'n Munisipale Openbare Rekeninge Komitee (MORK) is 'n komitee van 'n munisipale raad wat deur 'n munisipale raad aangestel word. Voortreflike finansiële bestuur en regering sal die kernbestanddele wees vir die effektiewe en doeltreffende implementering van MORK's ten einde aanspreeklikheid by munisipaliteite daadwerklik aan te spreek.

Vertroue in 'n munisipale raad is gebaseer op gedeelde begrip/verstandhouding tussen die ingesetenes en die munisipale amptenare oor die basiese beginsels en standaarde wat by administratiewe besluitneming geld, die deursigtigheid van die besluitnemingsproses en die vermoëns van munisipale amptenare om vir die wyse waarop hulle hul bevoegdhede uitgeoefen het, verantwoording te kan doen. Munisipale rade en amptenare moet met verantwoordelikheid hulle werksaamhede uitvoer om in openbare belang amptelike aktiwiteite streng volgens standaarde, wat die ingesetenes se goedkeuring wegdra, te voldoen. Indien 'n gemeenskap nie vertroue in 'n munisipale raad het nie kan dit lei tot onbetrokkenheid in munisipale aangeleenthede wat weer negatief kan inwerk op goedere- en dienslewering. Daar sal derhalwe daadwerklike pogings van die nasionale-, provinsiale regerings en munisipaliteite aangewend moet word om vraagstukke op plaaslike regeringsvlak daadwerklik aan te spreek en daardeur te poog om die vertroue van gemeenskappe in munisipale rade te herstel.

Die voornoemde aanbevelings vir die effektiewe en doeltreffende toepassing van finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika kan verouderd en onvanpas raak na gelang omstandighede mag verander. Dit noodsaak egter dat daar steeds op 'n volgehoue wyse stappe onderneem moet word om bestaande reëlings vir die toepassing van finansiële beheer by munisipaliteite te evalueer en indien nodig, aanpassings te bewerkstellig om verantwoordbare munisipale regering en administrasie in die Republiek van Suid-Afrika te waarborg.

## **HOOFSTUK 8: SLOTBESKOUIING**

### **8.1 SLOTBESKOUIING**

Munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika verkeer tans onder druk om die toenemende getal mense wat na dorpe en stede stroom van leefruimte te voorsien en goedere en dienste in terme van kwantiteit en kwaliteit aan hulle te lewer met die beskikbare finansiële bronne. Munisipaliteite word ook verder met komplekse en ingewikkelde uitdagings gekonfronteer, soos byvoorbeeld die versnelling van transformasie, die afwenteling van funksies en die gratis voorsiening van sekere basiese dienste aan die ingesetenes van dorpe en stede. Al hierdie uitdagings plaas 'n verdere finansiële druk op munisipaliteite wat alreeds ernstige finansiële vraagstukke ervaar. 'n Verdere uitdaging vir munisipaliteite sou kon wees om die skaars hulpbronne so te benut om die afskaling en herstrukturering van goedere- en dienslewering sonder enige nadelige gevolge te bewerkstellig.

Die lewensgehalte van die ingesetenes van dorpe en stede sal derhalwe grotendeels bepaal word deur die beskikbare hulpbronne van munisipaliteite om voortreflike goedere- en dienslewering te bewerkstellig. Die voornoemde situasie noop munisipaliteite om hulle werksaamhede op so 'n wyse te beplan dat die beskikbare hulpbronne nie slegs reëlmatig nie, maar ook effektief en doeltreffend aangewend moet word. Hierdie toedrag van sake kan slegs bewerkstellig word indien daar voortreflike beheer en verantwoording by munisipaliteite toegepas word.

Beheermaatreëls vir verantwoording dui op al die programme wat 'n munisipaliteit goedgekeur het om te verseker dat die handeling van uitvoerende funksionaris wat in die programme uiteengesit is om die veelvuldige aantal doelwitte te bereik, reëlmatig en effektief geskied. Dit blyk derhalwe dat effektiewe en doeltreffende munisipale regering en bestuur in die Republiek van Suid-Afrika in 'n belangrike mate afhanklik is van die toepassing van voortreflike finansiële beheer en verantwoording. Finansiële

beheer impliseer dat 'n wakende oog gehou moet word oor die wyse waarop geld bestee gaan word, bestee word en bestee is, met die oog op verslaggewing deur die wetgewende gesag aan die publiek.

Finansiële beheer is een van die belangrikste aktiwiteite wat deur 'n munisipale raad uitgeoefen moet word, want sonder geld is 'n munisipaliteit nie in staat om uitvoering aan goedgekeurde doelwitte te gee nie. Ingevolge artikel 151(2) van **Wet 108 van 1996** berus die wetgewende- en uitvoerende gesag van 'n munisipaliteit by 'n munisipale raad. 'n Munisipale raad word deur die ingesetenes verkies en is derhalwe direk vir beheer oor die invordering, bewaring en besteding van die fondse van 'n munisipaliteit verantwoordelik. 'n Munisipale raad is daarom verplig om reëlings te tref wat sal bydra daartoe om finansiële administrasie op 'n geordende en reëlmatige wyse te laat verloop.

Munisipale raadslede is individueel sowel as gesamentlik as lede van 'n raad regstreeks verantwoordig aan die ingesetenes verskuldig en word deur die ingesetenes aanspreeklik gehou vir die invordering, bewaring en veral die doeltreffende en effektiewe besteding van openbare geld. 'n Munisipale raad bly in die finale instansie aanspreeklik vir enige finansiële wanbestuur wat by 'n munisipaliteit mag plaasvind, ten spyte van die feit dat die uitvoerende- en administratiewe gesag moontlik die oorsaak van hierdie wanbestuur kon wees. Derhalwe is 'n raad verplig om beheer uit te oefen oor die werksaamhede van die uitvoerende en administratiewe gesag ten einde hom in staat te kan stel om weer aan die ingesetenes verantwoordig te doen. Die uitvoerende burgemeester, die uitvoerende- of burgemeesterskomitee en die munisipale bestuurder vervul sleutelrolle in die uitoefening van finansiële beheer by 'n munisipaliteit en moet derhalwe aan 'n munisipale raad verantwoordig oor die uitvoering van hulle werksaamhede doen.

'n Munisipale bestuurder is die rekenpligtige beampte van 'n munisipaliteit en word ook as die administratiewe hoof van 'n munisipaliteit beskou. Dit impliseer dat alle departemente/afdelings van 'n munisipaliteit aan hom moet rapporteer oor die uitvoering van hulle werksaamhede. 'n Munisipale

bestuurder moet aan 'n uitvoerende burgemeester sowel as aan 'n munisipale raad oor administratiewe aangeleenthede rapporteer. 'n Raad moet derhalwe beheermeganismes in plek hê om aanspreeklikheid vanaf 'n munisipale bestuurder te kan afdwing. 'n Munisipale bestuurder, moet op sy beurt, weer sy werksaamhede sodanig verrig dat hy te alle tye rekenskap aan 'n raad kan gee oor die werkverrigting van 'n munisipaliteit in totaliteit. Elke munisipale funksionaris is verantwoordelik vir die effektiewe, doeltreffende en ekonomiese aanwending van finansiële en ander hulpbronne binne sy verantwoordelikeheidsfeer om die funksie van beheer en verantwoording moontlik te maak. Op die voornoemde wyse word finansiële beheer en verantwoording deur munisipale raadslede en amptenare bevorder in die uitvoering van hulle werksaamhede.

In 'n demokratiese bestel het ingesetenes die reg om te weet waarop geld bestee is en watter besluite hulle verkose verteenwoordigers (munisipale raadslede) namens hulle neem. Slegs met behulp van hierdie inligting kan munisipale raadslede en amptenare verantwoordelik gehou word vir hulle begrotingsbeplanning, toedelings en implementering. Deur die monitering van munisipale begrotings word voortreflike besluitneming binne munisipaliteite verseker.

Ten einde te verseker dat effektiewe en doeltreffende beheer oor die finansies en bates van munisipaliteite uitgeoefen word, word daar van interne en eksterne maatreëls gebruik gemaak. Die sukses van hierdie maatreëls om finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite te bewerkstellig, sal grotendeels bepaal word deur die politieke wil van munisipale raadslede om hierdie maatreëls effektief en doeltreffend te implementeer en af te dwing.

Met die navorsing wat vir hierdie geskrif onderneem is, is bevind dat 'n voldoende wetlike raamwerk met genoegsame bepalings (soos byvoorbeeld **Wet 56 van 2003**, **Wet 32 van 2000** en **Wet 117 van 1998**) in werking gestel is om voortreflike finansiële bestuur by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika te bewerkstellig. Die voornoemde is ook deur verskeie ervare munisipale praktisyns bevestig. Dit blyk egter dat interne ouditeenhede en

die Kantoor van die Ouditeur-generaal dikwels oor onvoldoende fondse beskik asook 'n gebrek aan kapasiteit/vermoë vir die tydige beskikbaarstelling van auditverslae. Dit kan meebring dat bepaalde finansiële wetgewing nie tot hulle volle reg kom nie.

Die nasionale- en provinsiale regerings beskik nie te alle tye oor voldoende fondse om munisipaliteite genoegsaam te ondersteun in hulle strewe om finansiële lewensvatbaar en volhoubaar te wees nie. Daar moet ook beklemtoon word dat die regering die voortreflikste planne denkbaar kan bedink om korrupsie en finansiële wanbestuur te bekamp, dit geen doel sal dien indien die regering nie self bereid is om korrupsie en finansiële wanbestuur met hand en tand te beveg, ongenaakbaar teen korruptes op te tree en van die media 'n bondgenoot te maak deur geredeliker inligting beskikbaar te stel sodat die publiek behoorlik oor beleide en programme ingelig is. Slegs dan sal die regering die ideaal van korrupvrye en verantwoordbare regering kan bereik en dit op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika ook 'n realiteit kan maak. Korrupsie en finansiële wanbestuur beperk groei en ontwikkeling en laat 'n vraagteken oor die integriteit en betroubaarheid van 'n munisipale raad. Dit verhinder voorts die effektiewe en doeltreffende uitvoering van goedgekeurde munisipale programme en benadeel gevolglik die lewenskwaliteit van die ingesetenes op verskeie wyses.

Die betroubaarheid van munisipaliteite en die geloofwaardigheid van munisipale raadslede en amptenare bly steeds van kardinale belang vir voortreflike munisipale regering en administrasie. Nog meer belangrik is die integriteit van munisipale raadslede en amptenare wat as 'n kritiese bestanddeel van 'n effektiewe demokratiese bestel beskou kan word. Derhalwe kan die afleiding gemaak word dat integriteit en etiek sleutelfaktore is in die kwaliteit van munisipale regering en administrasie in die Republiek van Suid-Afrika. Dit word algemeen aanvaar dat strenger beheermaatreëls geen langtermynoplossings bied nie omdat strenger en hoër standaarde van finansiële beheer byvoorbeeld nie veel beteken vir die wat van voornemens is om bedrog te pleeg nie. In samelewings waar korrupsie 'n lewenswyse is, is

maatreëls bloot nie voldoende om korrupte handeling te voorkom of te beperk nie. Wat wel nodig is, is 'n kultuur wat etiek en basiese waardes steun, aanmoedig en afdwing. 'n Afname in die integriteit van 'n regering impliseer dat hierdie instansie die vertroue van die ingesetenes verloor en sonder hierdie vertroue van die ingesetenes kan 'n demokratiese bestel nie suksesvol funksioneer nie.

Dit is derhalwe noodsaaklik dat munisipale raadslede en amptenare hande moet vat en as 'n span moet saamwerk om te verseker dat effektiewe en doeltreffende finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite afdwing sal word. Nasionale- en provinsiale regerings sal ook hulle grondwetlike verpligting moet nakom en die nodige rugsteun aan munisipaliteite verskaf ten einde toekomstige lewensvatbare en volhoubare munisipaliteite vir die Republiek van Suid-Afrika te verseker. Slegs deur die afdwinging en handhawing van finansiële beheer en verantwoording op plaaslike regeringsvlak, kan openbare fondse effektief en doeltreffend aangewend word ter bevordering van die algemene welsyn van die ingesetenes van munisipaliteite.



## BIBLIOGRAFIE

ABABIO, E.P. & MAKGOBA, P.S.

2002. The new roles of the political and administrative leadership in local government management. **Administratio Publica**, 11(1):1-26, September.

ACCOUNTABILITY AND COMMUNITY PARTICIPATION.

Undated. <http://www.etu.org.za/toolbox/docs/localgov/account.html>

Date of access: 30 July 2007.

AFFIRMATIVE PROCUREMENT PLAN

1997. **An affirmative procurement plan for the Durban Metro, North Central and South Central Local Council**. Durban: Economic Development Department.

AFRIKANER.

2005. **Geen dissipline!** 12 Augustus.

ANDERSON, R.J.

1977. **The external audit: Concepts and techniques**. Toronto: Pitman Publishing Co.

ANDREWS, Y.

1982. **Geneeskundiges en verpleegkundiges as publieke administrateurs**. Pretoria: HAUM.

ASSOCIATION OF PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEES

2003. **Orientation of Public Accounts Committees**. United States: Agency for International Development.

AUTHOR UNKNOWN

2006. **Five case studies of cronyism, corruption and ineptitude.**

[http://www.da.org.za/da/Site/Eng/campaigns/DOCS/SA\\_Awards4.doc](http://www.da.org.za/da/Site/Eng/campaigns/DOCS/SA_Awards4.doc)

Date of access: 14 August 2007.

BADENHORST, J.H.

1988. **Statutêre reëlings vir openbare verantwoording oor die finansiële administrasie op sentrale owerheidsvlak in die Republiek van Suid-Afrika.**

Ongepubliseerde MPA-skripsie. Bloemfontein: Departement Publieke Administrasie, Universiteit van die Vrystaat.

BARTLE, P.

2003. **Community empowerment: Sixteen elements of community strength.** <http://www.scn.org/cmp/modules/mea-16.htm> Date of

access: 11 August 2004.

BARTON, R. & CHAPPEL, W.L.

1985. **Public administration: The work of government.** Illinois: Scott, Foresman & Company.

BAYAT, M.S. & MEYER, I.H. (eds.)

1994. **Public administration: Concepts, theory and practice.**

Halfway House: Southern Book Publishers.

BEACH, D.S.

1985. **Personnel: The management of people at work.** New York: Macmillan Publishing Company.

BEAUFORT-WES MUNISIPALITEIT

Ongedateerd. **Teen-korrupsiebeleid.**

<http://www.beaufortwestmun.co.za/.../content/ANTI520CORRUPTION520POLICY/Teenkorruptsiebeleid%2029%20Mei%202005.pdf> Datum

van gebruik: 12 September 2007.

BEKKER, J.C.O. (ed.)

1996. **Citizen participation in local government.** Pretoria: J.L. van Schaik.

BENJAMIN, C.

Date unavailable. Skills shortages dog local services. **Business Day.**

BENJAMIN, C.

2007. Town finance tracking test in Gauteng. **Business Day**, 16 August.

BERNSTEIN, A, & CLYNICK, T.

2000. Local government reforms: No guarantee or success. **Business Day**, 29 November.

BERNSTEIN, A.

2001. Gauteng municipalities in a terrible state. **Business Day**, 8 June <http://www.eprop.co.za/news/article.aspx?idArticle=97> Date of access: 18 April 2007.

BERNSTEIN, A.

2007. South Africans tired of paper fairy tales. **Business Day**, 8 May.

BOOYSEN, H. & VAN WYK, D.

1984. **Die '83-grondwet.** Kaapstad: Juta & Kie.

BOTES, P.S.

1984. Effektiviteit as einddoel. **O & M: Die tydskrif vir Organisasie en Metode**, 22(4):2-4, Oktober.

BOTES, P.S., BRYNARD, P.A., FOURIE, D.J. & ROUX, N.L.

1992. **Publieke administrasie en bestuur: 'n Handleiding in sentrale, regionale en munisipale administrasie en bestuur.** Pretoria: HAUM.

BOTES, P.S., BRYNARD, P.A., FOURIE, D.J. & ROUX, N.L.

1996. **Public administration and management: A guide to central, regional and municipal administration and management.** Cape Town: ABC Press.

BOTHA, N.S.

1991. Finansiële administrasie. **Munisipale en Openbare Dienste**, 20(9):48-52.

BOTHA, A.

2005. Public-private partnership agreements: Invitation to comment **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 6(2):14-15, Summer.

BOTHA, R.

2001. Some practical aspects of the role of councillors in successful local governance. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 2(2):17-19, December.

BOURN, J.

1979. **Management in central and local government.** London: Pitman Publishing Limited.

BRONN, M.G.S.

1995. **Betekenis, aard en omvang van en die beheervraagstukke by staatshandelsondernemings in die RSA.** Ongepubliseerde MPA-skripsie. Bloemfontein: Departement Publieke Administrasie, Universiteit van die Vrystaat.

## BUANEWS ONLINE

2007. **Finance oversight committees set for local government.**

15 August

<http://www.buane.gov.za/view.php?ID=07081513151003&coll=buane>

w07 Date of access: 16 August 2007.

## BUCCUS, I., HEMSON, D., HICKS, J. &amp; PIPER, L.

2007. **Public participation and local governance.** Research report prepared by the Centre for Public Participation (CPP) in association with Human Sciences Research Council (HSRC) and the University of KwaZulu-Natal. May.

## BURTON, R.W.

Maart 1987. Beginsels en praktyk van finansiële administrasie in die RSA. **South African Institute of Public Administration (SAIPA)**, 23(1):36-45.

## CAMERER, L.

1997. **Poverty and corruption in South Africa: Government corruption in poverty alleviation programmes.** Pretoria: World Bank/UNDP Study on Poverty and Inequality in South Africa.

2001. **Protecting whistleblowers in South Africa: The Protected Disclosures Act, Act 26 of 2000.** Institute for Security Studies: Occasional Paper number 47.

## CAMERON, R.

1999. **Democratisation of South African Local Government: A tale of three cities.** First edition. Pretoria: J.L. van Schaik.

## CARTE BLANCHE

2004. Chaos in Kokstad. Report for **Carte Blanche**: 12 September.

CENTRE FOR BUSINESS AND PROFESSIONAL ETHICS, UNIVERSITY OF  
PRETORIA

2004. Ethics in Local Government: Challenging municipalities to develop Codes of Conduct in line with the Public Service Code of Conduct. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 4(3):16-17, Fall.

CENTRE FOR DEVELOPMENT AND ENTERPRISE

2000. **Local government reforms.**

[http://www.cde.org.za/article.php?a\\_id=126](http://www.cde.org.za/article.php?a_id=126) Date of access: 19 April  
2007.

CHANDLER, C. & PLANO, J.

1982. **The public administration dictionary.** New York: John Wiley & Sons.

CHAPMAN, R.A.

2000. **Ethics in public service for the new millennium.** Vermont: Ashgate Publishing Company.

CHUENE, V. & SNYMAN, G.

2004. The role of mentoring in capacitating municipal finance officers. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 4(3):26-28, Fall.

CIRRITO, J.J.

1970. The applications of cost-benefit analysis to determine capital programme priorities. **South African Institute of Public Administration (SAIPA)**, 5(2): 246-254, March.

CITY PRESS

2005. **Millions flushed down the toilet.** 5 June.

CLOETE, J.J.N.

1983. **Munisipale regering en administrasie in Suid-Afrika.** Derde uitgawe. Pretoria: J.L. van Schaik.

1988. **Inleiding tot die publieke administrasie.** Pretoria: J.L. van Schaik.

1993. **Publieke administrasie en bestuur.** Agste uitgawe. Pretoria: J.L. van Schaik.

1996. **Accountable government and administration for the Republic of South Africa.** Pretoria: J.L. van Schaik.

CONRADIE, B.

1985. **Beheermaatreëls ter bevordering van rekenpligtigheid by munisipale owerhede.** Ongepubliseerde MPA-skripsie. Bloemfontein: Departement Publieke Administrasie, Universiteit van die Vrystaat.

CONRADIE, J. & SCHUTTE, H.

2003. Are performance measurements relevant to municipalities? **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 3(3):18-20, Fall.

COUPLAND, D.

1993. The internal auditor's role in public service orientation. **Managerial Auditing Journal**, 8(1):3-13.

COWDEN, J.W.

1969. **Local government finance in South Africa.** Durban: Butterworths.

CRAYTHORNE, D.L.

2003. **Municipal administration: The handbook.** 5<sup>th</sup> edition. Cape Town: Juta & Kie.

CRIME PREVENTION AND INTEGRATED JUSTICE SECTOR

2001. **Media briefing:** 12 February.

<http://www.pmg.org.za/briefings/briefings.php?id=115> Date of access: 26 February 2007.

CRONJE, E.J., NEVLAND, E.W. & VAN REENEN, M.J.

1998. **Inleiding tot die bestuurswese.** Johannesburg: Southern Boek Uitgewers.

CUTT, J.

1972. **Program budgeting and higher education.** The Australian National University Canberra.

DE KLERK, C.

2003. Improve your debtor management. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 3(3):6-8, Fall.

DE KLERK, F.W.

2000. Toespraak gelewer aan die **Beeld Forum.** Die F.W. de Klerk Stigting. 1 Februarie.

DEPARTMENT OF FINANCE

1999. **Local government budget reforms.** Pretoria: Government Printer.

2000. **Policy framework for municipal borrowing and financial emergencies.** Pretoria: Government Printer.



## DEPARTMENT OF PROVINCIAL AND LOCAL GOVERNMENT

2005. **A report on skills levels in municipalities.** 6 September. Pretoria: Government Printer.

2006. Department of Provincial and Local Government launches anti-corruption strategy for local government. **Government Digest**, 26(5):16-17, December.

## DEPARTMENT OF PUBLIC SERVICE AND ADMINISTRATION

**2005. Recruitment and retention of employees with scarce skills in the public service.** May 2005.

[http://agric.ncape.gov.za/HUMANRESOURCES/PUBLISH/Scarce%20Skills%20%20presentation%20Road%20Show%20May%202005\\_files/frame.htm](http://agric.ncape.gov.za/HUMANRESOURCES/PUBLISH/Scarce%20Skills%20%20presentation%20Road%20Show%20May%202005_files/frame.htm) Date of access: 16 August 2007.

## DEPARTMENT OF STATE EXPENDITURE.

1997. **Introduction to budgeting.** Pretoria: Government Printer.

## DE VILLIERS, A. &amp; MICHEL, P.

2006. Service delivery at local government level: Back to basics. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 6(4):8-11, Winter.

## DE VILLIERS, S.

2001. **A people's government – The people's voice.** Research study commissioned by the Parliamentary Support Programme. <http://www.parliament.gov.za/eupsp/newsletters/participation/chap13.html> Date of access: 8 September 2005.

## DE VISSER, J.

2001. Walking the tight rope: Roles and responsibilities of the municipal manager. **Local Government Bulletin**, 3(2):1-5.

DE WET, W.

2004. Revenue enhancement in local government. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 5(1):8-10, Spring.

DIMOCK, M. & DIMOCK, G.O.

1983. **Public administration**. New York: Holt Rinehart & Winston Inc.

DIRECTORATE FINANCIAL MANAGEMENT EDUCATION AND TRAINING

1997. **Introduction to internal control**. Pretoria: Department of State Expenditure.

DUNBAR, R.L.M.

1971. Budgeting for control. **Administrative Science Quarterly**, 16(1):20-26, March.

DUNSHIRE, A.

1978. **Control in a bureaucracy**. Oxford: Martin Robertson & Co. Ltd.

DU PLESSIS, P.

2005. Legacy of cash management in local government. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 6(2):12-13, Summer.

DURELL, A.J.V.

1917. **The principles and practice of the system of control over parliamentary grants**. Portsmouth: Greeves Publishing Co.

DU TOIT, D.F.P., VAN DER WALDT, G., BAYAT, M.S. & CHEMINAIS, J.

1998. **Public administration and management for effective governance**. Cape Town: Juta & Co. Ltd.

ELLIS, A.P.

1984. Verantwoording. **South African Institute of Public Administration (SAIPA)**, 11(2):71-83, September.

ELYOT, C.

2004. Corruption exposed at over 30 municipalities. **Bua News**: 13 July.

ERASMUS, P.W. & VISSER, C.B.

1997. **Government finance: The first step**. Cape Town: Juta & Co. Ltd.

ESTERHUYSE, W.

1997. Lof vir die Ouditeur-generaal. **Finansies & Tegniek**, 49(47):22.

EVANS, S.

1989. Op die rand van teenstrydige belange. **Munisipale en Openbare Dienste**, 8(12):8-14.

FAKIE, S.

2005. The Public Audit Act, 2004 (Act Number 25 of 2004). **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 6(1):24-25, Spring.

FANTAYE, D.K.

2003. **Fighting corruption and embezzlement in Third World Countries**. Zhejiang University: Hangzhou, China.

FAUL, M.A., VAN VUUREN, S.J. & DU PLESSIS, P.C.

1988. **Grondslae van koste- en bestuursrekeningkunde**. Durban: Butterworths.

FELTON, E.

1992. **Strategic thinking for strategic planning.** Seattle: The Pacific Institute Inc.

FERREIRA, N.

2000. Financing municipal administration, in **MNA5502 Study manual.** Pretoria: Vista University.

FINWEEK.

2006. **Plaaslike verkiesings: Die metro's moet werk.** 26 Januarie.

FOURIE, D.

Undated. **Good corporate governance in ensuring sound public financial management.**

<http://www.dpsa.gov.za/bathopele/docs/afripubserday/Africa%20public%20service%20day%20Fourie%20Corp%20gov.pdf>. Date of access: 10 August 2007.

FOURIE, M.

2004. An internal audit committee. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 5(2):22-26, Summer.

FOURIE, T.

1999. Waar eindig korrupsie? **Insig**, Maart: 22-23.

FOX, W. & MEYER, I.

1995. **Public administration dictionary.** Cape Town: Juta & Co. Ltd.

FRASER-MOLEKETI, G.

2006. **Governance and administration cluster.** Media briefing. 6 September. <http://www.pmg.org.za/briefings/briefings.php?id=236>  
Date of access: 14 August 2007.

## FREE STATE PROVINCE

2000. The establishment notice, in **Provincial Notice Number 183 of 2000**. Bloemfontein: Provincial Gazette Number 140A.

## FREE STATE PROVINCIAL LEGISLATURE

Undated. **Free State Legislature Standing Rules and Orders**. Bloemfontein: Free State Provincial Government.

## FREE STATE PROVINCIAL PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE

2005. **Method of work**. Free State Provincial Public Accounts Committee. Bloemfontein: Free State Provincial Government.

## FRISCH, D.

2000. Good governance. **African Business**, 250:24.  
[http://www.allbusiness.com/africa/1027241\\_1.html](http://www.allbusiness.com/africa/1027241_1.html) Date of access: 24 February 2002.

## FUNKHOUSER, M.

2004. **Trust in government**.  
[http://www.governmentauditors.org/index2.php?option=com\\_content&task=view&id=3...](http://www.governmentauditors.org/index2.php?option=com_content&task=view&id=3...) Date of access: 6 August 2007.

## GELDENHUYS, A.J.G.

2001. Vocationally oriented education and training in the 21<sup>st</sup> century. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 2(3):4-6, March.

2003. **Demokrasie en openbare aanspreeklikheid: Universele beginsels vir Suid-Afrika in die 21ste eeu**. Referaat gelewer tydens die aanvaarding van 'n professoraat by die Sentrale Universiteit vir Tegnologie, Vrystaat. Bloemfontein. 6 Maart.

GEYER, C.

1985. Eise aan munisipale funksionarisse (raadslede en amptenare) vir openbare verantwoording en aanspreeklikheid (rekenpligtigheid). **Referaat gelewer tydens 'n simposium van munisipale raadslede en amptenare.** Bloemfontein: Departement Publieke Administrasie, Universiteit van die Vrystaat.

GILDENHUYS, J.S.H.

1993. **Owerheidsfinansies.** Pretoria: J.L. van Schaik.

1997. **Introduction to local government finance: A South African perspective.** Pretoria: J.L. van Schaik.

GLOECK, J.D.

1996. An audit perspective on public accountability. **South African Institute of Public Administration (SAIPA)**, 31(1):5-18, March.

GO GAUTENG

2006. **Local government.** Issue 6. March 2006.  
<http://www.gautengonline.gov.za/newsletter/issues/06/localgov.htm>  
 Date of access: 6 August 2007.

GOVERNMENT GAZETTE

2000. **Preferential Procurement Policy Framework Act,** Number 20854, (416). Pretoria: Government Printer.

2005. **Municipal supply chain management regulations.** 30 May 2005. Gazette Number 27636. Pretoria: Government Printer.

GOVZA

2003. **Imbizo index page.** <http://www.info.gov.za/issues/imbizo/>  
 Date of access: 20 April 2006.

GREGORY, R. & HICKS, C.

1999. Promoting public service integrity: A case for accountable responsibility. **Australian Journal of Public Administration**, 58(4):3.

HANEKOM, S.X.

1977. Waarde faktore in die Publieke Administrasie. **The Public Servant**, LVII(6):12-16.

1984. Ethics in the South African public sector. **Politeia**, 3(2):57-64.

1987. **Public policy**. Johannesburg: MacMillan South Africa Publishers (Pty.) Ltd.

HANEKOM, S.X. & THORNHILL, C.

1983. **Public administration in contemporary society: A South African perspective**. Johannesburg: Macmillan Publishers.

HANEKOM, S.X., ROWLAND, R.W. & BAIN, E.G.

1995. **Key aspects of public administration**. Revised edition. Halfway House: Southern Book Publishers.

HAUPTFLEISCH, W.C.

1991. **Parlementêre beheer vir verantwoordings oor openbare finansies**. Ongepubliseerde MPA-skripsie. Bloemfontein: Departement Publieke Administrasie, Universiteit van die Vrystaat.

HERMANN, D.

2005. Ramphela slams party loyalty as ticket to jobs. **Cape Times**: 13 September.

HILLIARD, V.G.

1996. Stumbling blocks and strategies for public service ethics. **Human Resources Management**, 12(5):25-31, June.

HLONGWANE, M.

2005. Presentation by Sedibeng District Municipality's Executive Mayor at the Presidential Municipal Imbizo: 16 October.

HOFSTRA, H.J.

1965. **New techniques of budget preparation and management.** Brussels: Institute of Administrative Sciences.

HOLLANDS, G.

1999. **Corruption: Community patience wears thin.** Dispatch online: 19 April.

<http://www.dispatch.co.za/1999/04/19/features/CORRUPT.HTM>

Date of access: 11 February 2003.

HOLLYMAN, G. & MACHABA, S.

**2006.** The importance of internal audit for local government. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 6(6):24-25, Summer.

HONEY, P.

2007. Corruption: Justice gets more scales. **Financial Mail**, 2 February. <http://secure.financialmail.co.za/07/0202/features/afeat.htm>

Date of access: 26 February 2007.

IDASA

2002. **Word on the street – Glossary.**

[http://www.wordonthestreet.org.za/Glossary.html?search\\_letter=G](http://www.wordonthestreet.org.za/Glossary.html?search_letter=G).

Date of access: 8 August 2007.

Undated. **Accountability: Frequently asked questions.**

[http://www.idasa.org.za/FAQs\\_Details.asp?RID=4](http://www.idasa.org.za/FAQs_Details.asp?RID=4) Date of access:

25 August 2006.



## IMATU

2007. **The good ... the bad ... and the ugly!**  
<http://www.imatu.co.za/documents/PG2.pdf> Date of access: 14  
 August 2007.

## INPUT TO SOUTH AFRICAN LOCAL GOVERNMENT SUMMIT

2003. **Establishing a better working environment between  
 councillors, officials and the community.** Indaba Hotel  
 Johannesburg. 22 – 23 October 2003.  
[http://kharahais.gov.za/files/health/Pillay.doc?PHPSESSID=f52be34b6  
 a87170ececdd8df9033f65-](http://kharahais.gov.za/files/health/Pillay.doc?PHPSESSID=f52be34b6a87170ececdd8df9033f65-) Date of access: 8 August 2007.

## INSTITUTE OF MUNICIPAL FINANCE OFFICERS (IMFO)

1999. **An introductory guide to GAMAP.** Kempton Park: Institute of  
 Municipal Finance Officers (IMFO).

## IOL

2007. **Probe launched into municipal bonuses.**  
[http://www.iol.co.za/index.php?set\\_id=1&click\\_id=13&art\\_id=vn200601  
 8083004413...](http://www.iol.co.za/index.php?set_id=1&click_id=13&art_id=vn2006018083004413...) Date of access: 16 August 2007.

## ISMAIL, N., BAYAT, S. &amp; MEYER, I.

1997. **Local government management.** Johannesburg: Thompson  
 Publishers.

## JENNINGS, I.

1966. **The British Constitution.** Cambridge: Cambridge University  
 Press.

## JEOFFREYS, M.T.

1978. Internal control of stores, in Cloete, J.J.N., **Provincial and  
 municipal finance: Selected readings.** Pretoria: J.L. van Schaik.

## JOHANNESBURG NEWS AGENCY

2006. Municipalities measuring city managers' performance. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 7(1):34, Spring.

## JOHNSON, R.W. &amp; MELICHER, R.W.

1982. **Financial management**. Fifth edition. Boston: Allyn.

## JOSEPH, C.

2002. **Local government legislative framework**. Occasional Paper no. 15, August 2002. <http://www.org.za/docs/chap06/04.html> Date of access: 21 April 2007.

## JOUBERT, J.D.D.B.

1991. **Administrering van voorrade by die Provinsiale Administrasie van die Oranje-Vrystaat**. Ongepubliseerde MPA-skripsie. Bloemfontein: Departement Publieke Administrasie, Universiteit van die Vrystaat.

## KAPP, C.J.

2002. Credit control and debt collection. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 2(3):5-7, Spring.

2006. Credit control and debt collection: Difficulties facing municipalities. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 6(4):6-7, Winter.

## KENDALL, F.

1991. **The heart of the nation: Regional and community government in the new South Africa**. Norwood: Amagi Books.

## KOPITZ, G. &amp; CRAIG, J.

1998. **Transparency in government operations**. Washington DC: International Monetary Fund.

KOTZÉ, H.J.N.

1979. **Munisipale finansiële administrasie in Suid-Afrika.** Bloemfontein: P.J. de Villiers Akademiese Boekhandel.

1985. **Teorie en praktyk van munisipale regering en administrasie.** Eerste uitgawe. Bloemfontein: P.J. de Villiers Akademiese Boekhandel.

KRAMER, F.A.

1975. Policy analysis as ideology. **Public Administration Review**, 35(5):132-139, September/October.

KROON, J.

1990. **General management.** Pretoria: HAUM.

KROUKAMP, H.J.

1996. Die munisipale finansiële proses in Suid-Afrika: 'n Empiriese ondersoek in 1995. **South African Institute of Public Administration (SAIPA)**, 31(3):189-207, September.

2002. Citizen participation in governance: Fact or fallacy? **Administratio Publica**, 11(1):39-62.

KWAZULU-NATAL PROVINCIAL GOVERNMENT.

2003. **Office of the Premier: "Batho Pele means 'People First'"**  
[http://www.kwazulunatal.gov.za/premier/batho\\_pele/what\\_is.htm](http://www.kwazulunatal.gov.za/premier/batho_pele/what_is.htm)  
 Date of access: 12 February 2004.

LABUSCHAGNE, F.J. & EKSTEEN, L.C.

1993. **Verklarende Afrikaanse Woordeboek.** Pretoria: J.L. van Schaik.

LANDSBERG, E.D.

1990. Financial control: A philosophical view. **South African Institute of Public Administration (SAIPA)**, 25(4):245-252.

LEACH, Y.

2005. **State of play of consumer financial literacy in South Africa.** Presentation to the Financial Services Consumer Education Foundation

<http://www.inmarktrust.org.za/documents/2005/MayFSBConEduTruspdf>. Date of access: 14 August 2007.

LEGALBRIEF FORENSIC

**2007. Cobras sink teeth into white collar criminals.** 8 February.

<http://www.siu.org.za/index.asp?include-about/background.html> Date of access: 22 February 2007.

LEVY, F & MURANE, R.J.

1997. **Teaching the new basic skills principles.** New York: Free Press.

LOCAL GOVERNMENT FINANCES AND BUDGETS

Undated. **Local government finances and budgets.**

<http://www.etu.org.za/toolbox/docs/localgov/webmunfin.html>

Date of access: 14 February 2007.

LOOTS, J.A.J.

1991. The role and place of auditing in a changed organisation structure. **South African Institute of Public Administration (SAIPA)**, 26(4):200-208.

1997. **The role of the auditor-general in contributing to public accountability and the prevention of corruption.** J.N. Boshof-gedenklesing, 9 Oktober.

LYDEN, F.J. & MILLER, E.G.

1969. **Planning Programming Budgeting: A system approach to management.** Chicago: Markham Publishing Co.

MAHLANGU, D.

2005. **Budget Vote Speech 2005/06 of the MEC for Local Government.**

<http://www.gpg.gov.za/docs/sp/2005/sp0613.html> Date of access: 7 June 2007.

2006. Opening Address: IMFO Annual Conference. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 6(6):23, Summer.

2007. **Media statement by MEC for Local Government.** 22 February.

MAIL & GUARDIAN

2005. **Fat cats take the Cream.** October 10.

2005. **Residents threaten another Vaal uprising.** 13 October.

MARAIS, H.C.

1990. **Control and public institutions: The watch dog role of the mass media.** **South African Institute of Public Administration (SAIPA)**, 25(4):210-223.

MARSHALL, G.

1989. **Ministerial responsibility.** London: Oxford University Press.

MASTER, X.M.

2006. Supply chain management: Understanding the context and getting the basics right. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 6(6):25-26, Summer.

MBEKI, T.

2005. **ANC today**. 20 October

<http://www.anc.org.za/ancdocs/anctoday/2005/text/at41.txt> Date of access: 14 August 2006.

MCKINNEY, J.B.

1995. **Effective financial management in public and non-profit agencies: A practical and integrative approach**. Second edition. New York: Quorum Publishers.

MDLADLANA, M.M.S.

2001. **Sustaining the momentum for service delivery**. Keynote address by the Minister of Labour at the 5<sup>th</sup> National Public Service Trainers' Conference on Human resource development: Sustaining the momentum in service excellence. Bloemfontein.

MEDEDELINGS

2006. Mnr. B. van Niekerk: Besigheidseenheidsbestuurder: Vrystaat Provinsie. Kantoor van die Ouditeur-generaal. Bloemfontein: 30 Maart.

2006. Mnr. J. Grobbelaar: Direkteur: Interne Oudit-afdeling, Mangaung Plaaslike Munisipaliteit. Bloemfontein: 10 Oktober.

2007. Mnr. H. Britz: Spesiale Adviseur: Skuldinvorderings, Mangaung Munisipaliteit. Bloemfontein: 29 Augustus.

2007. Dr. W.F. Buys: Batebestuurspesialis: Vrystaatse Provinsiale Tesourie. Bloemfontein: 22 Augustus.

2007. Mnr. G. de Wee: Senior Bestuurder: MFMA, Norme & Standaard. Vrystaatse Provinsiale Tesourie. Bloemfontein: 17 September.

2007. Mnr. A. Oosthuizen: Voorsitter van die Vrystaatse Provinsiale Komitee oor Openbare Rekeninge (PROKOR). Bloemfontein: 18 September .

2007. Dr. Koos Smith: Besturende Direkteur: Friday Management Solutions, Bestuurskonsultante vir Plaaslike Regering. Bloemfontein: 19 September.

2007. Senior Superintendent Buks van Jaarsveld: Suid-Afrikaanse Polisie diens. Hoof van die Handelstak in die Vrystaat. Bloemfontein: 27 September 2007.

#### MEDEDELING PER E-POS.

2007. Mnr. M. van Jaarsveld: Direkteur: Regsdienste, Mangaung Plaaslike Munisipaliteit: Bloemfontein: 13 September.

#### MEDEDELING PER TELEFOON.

2007. Me. S. Griesel: Vrystaatse Provinsiale Verteenwoordiger van die Openbare Beskermer: Bloemfontein: 12 November.

#### MHLABANE, J. & ARENSTEIN, J.

2004. **Hunt is on over child poisoning cases.** The Star: 25 March.

#### MIGDAL, J.S.

1988. **Strong societies and weak states – State-society relations and state capabilities in the Third World.** Princeton: N.J. Princeton University Press.

#### MILLER, H.R.

1977. **Die ekonomiese betekenis en ontwikkeling van sentrale owerheidsuitgawes in Suid-Afrika van 1961 – 1974.** Ongepubliseerde M.Com.-verhandeling. Potchefstroom: Departement Rekeningkunde, Universiteit van Potchefstroom.

MILLER, P.

2003. **Making local government accountable: The SA experience. Address by the MEC for Finance, KwaZulu-Natal at the Joint National Conference of IPFA/CIPFA.** 3 – 5 September.

MINJA, L.A.

2001. **Partnerships in training and development: A global perspective.** Paper presented at the 5<sup>th</sup> National Public Service Trainers' Conference on Human Resource Development: Sustaining the momentum in service excellence. Bloemfontein.

MOCKLER, K.G.

1983. **Wat is 'n audit?** Pietermaritzburg: The Natal Witness Limited.

MOKOPANELE, T.

2006. Government cracks the whip on officials learning finance. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 7(1):28-29, Spring.

MORRIS, M.

1978. **Internal audit as an aid to financial control.** Pretoria: J.L. van Schaik.

MOTAKE, A.

2005. Municipalities come of age. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 5(3):18-20, Fall.

MOTHIBELI, T.

2001. Council turns to SARS for help. **Business Day**, 22 November.

MULDER, P.

2006. **Debat: President Mbeki se staatsrede.** 8 Februarie.



MULGAN, R.

2000. Comparing public accountability in the public and private sectors. **Australian Journal of Public Administration**, 59(1):87-90.

MURPHY, M.

1996. **Achieving value for money**. London: W.B. Saunders Company Ltd.

MYBURGH, T.J.

1984. **Finansiële kontrolemaatreëls by administrasierade**. Ongepubliseerde MPA-skripsie. Bloemfontein: Departement Publieke Administrasie, Universiteit van die Vrystaat.

NAKI, E.

2007. SCOPA goes local. **Sowetan**, 16 August. <http://www.sowetan.co.za/News/Article.aspx?id=540778> Date of access: 16 August 2007.

NATIONAL TREASURY

Undated. **Chapter 6: Financial Management and MFMA Implementation**.

<http://www.treasury.gov.za/mfma> Date of access: 30 August 2007.

2002. **Normative measures for financial management: Phase I: Perfecting the Basics**. Pretoria: Government Printer.

2005. **Implementation of new accounting standards and format of annual financial statements. MFMA Circular Number 18**, June. Pretoria: Government Printer.

2005. **Code of conduct for supply chain management practitioners and other role players**. Pretoria: Government Printer.

2006. **Annual report: Guidelines. MFMA Circular Number 11**, January. Pretoria: Government Printer.

2006. **The oversight report. MFMA Circular Number 32**, March. Pretoria: Government Printer.

2006. **A guide to municipal finance management for councillors**, March. Pretoria: Government Printer.

2006. **Supply chain management issues. MFMA Circular Number 34**, June. Pretoria: Government Printer.

2007. **Municipal finance management competencies: Mentorship training**, March. Pretoria: Government Printer.

2007. **Municipal Finance Management Skills Training Programme: Learner guidelines and logbook**, March. Pretoria: Government Printer.

NEALER, E.J.

1998. Verantwoordelikeheidsgebiede van openbare instellings: 'n Determinant van deursigtigheid en toeganklikheid. **South African Institute of Public Administration (SAIPA)**, 33(3):185-196, September.

NGOATJE, M.F.

2004. **Capacity building and sustainable development with reference to the Pietersburg/Polokwane Municipality.** <http://etd.rau.ac.za/thesis/available/etd-03252004-113518/restricted/ch5.pdf> Date of access: 2 August 2007.

NIGRO, F.A. & NIGRO, L.G.

1989. **Modern public administration.** New York: Harper & Row Publishers Inc.

NONE, S.

2006. New councillors trained in their duties. **Mogale City**: 8 May.  
[http://www.mogalecity.gov.za/news2006/may/may8\\_induction.stm](http://www.mogalecity.gov.za/news2006/may/may8_induction.stm)

Date of access: 30 July 2007.

2007. Holding the executive accountable. **Dikgang tsa Mogale**, July.

NOORDMAN, A.

1994. Die ontwikkeling van openbare rekenpligtigheid deur munisipaliteite en die mate waarin eksterne ouditeure hierdie rekenpligtigheid bevorder. **Suid-Afrikaanse Tesourier**, 66(11):101-103.

NORMANTON, E.L.

1966. **The accountability and audit of governments: A comparative study**. New York: Manchester University Press.

ODENDAAL, F.F.

1989. **Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal**.

Tweede uitgawe. Johannesburg: Perskor.

**OFM NUUS**: 31 Januarie 2006.

OOSTHUIZEN, A.P.

1998. **Die rol van die komitee oor openbare rekeninge in die proses van openbare verantwoording**. J.N. Boshof-Gedenklesing, nr. 11 van 1998. Bloemfontein: Universiteit van die Vrystaat. 15 Oktober.

OPPERMAN, L.

2000. The uniqueness of the Municipal Treasurers Profession. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 1(2):11-12, November/December.

PARALEGAL MANUAL: CHAPTER 6 – LOCAL GOVERNMENT

2006. **Local government.**

[http://www.paralegaladvice.org.za/docs/06\\_full.html](http://www.paralegaladvice.org.za/docs/06_full.html) Date of access:  
30 July 2007.

PATON, C.

2005. Trouble teams ahoy. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 5(3):6-7, Fall.

2005. Rusting Republics. **Financial Mail**. 9 September.

PAUW, J.C., WOODS, G., VAN DER LINDE, G.J.A., FOURIE, D. & VISSER, C.B.

2002. **Managing public money – A system from the South.**  
Sandown: Heinemann Publishers.

PHIFFNER, J.M. & PRESTHUS, R.V.

1960. **Public administration.** 4<sup>th</sup> edition. New York: Ronald Press Company.

PIENAAR, G.

2000. The role of the public protector in fighting corruption. **African Security Review**, 9(2):1-5.

<http://www.iss.co.za/pubs/ASR/9No2?Pienaar.html> Date of access:  
11 November 2006.

POWELL, S.

2003. Preventing fraud in the workplace. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 4(2):17-19, Summer.

PREMCHAND, A.

1983. **Government budgeting and expenditure controls.**  
Washington DC: International Monetary Fund.

PREST, A.R. & TURVEY, R.

1965. Cost-benefit analysis: A survey. **The Economical Journal**, LXXV(300):133-141, December.

PRETORIUS, M.C.

2006. **Teorie en praktyk van deursigtigheid in die openbare sektor.** Ongepubliseerde M.Admin.-verhandeling. Bloemfontein: Departement Openbare Bestuur, Universiteit van die Vrystaat.

PRIMSTONE, G.

1998. **Local government: Constitutional foundations.** Singapore: Ashgat Publishing Ltd.

PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE

2004. **Orientation Workshop.** 21 June.

PUBLIC PROTECTOR

2003. **Mediareleases:** 24 November

[http://www.publicprotector.org/news/media\\_releases/mangaung\\_maladmin.htm](http://www.publicprotector.org/news/media_releases/mangaung_maladmin.htm) Date of access: 27 September 2006.

Undated. **Frequently asked questions.**

[http://www.publicprotector.org/brochure\\_faq/faq.htm](http://www.publicprotector.org/brochure_faq/faq.htm) Date of access: 2 March 2007.

PUBLIC SERVICE COMMISSION

2001. **A review of South Africa's National Anti-Corruption Agencies.** Pretoria. August.

<http://www.ipocafrika.org/pubs/reports/NatIntSysStudy.pdf> Date of access: 8 February 2006.

RADEBE, H.

2005. Pretoria comes to aid of weak towns. **Business Day**, 30 March.

RAGA, K. & TAYLOR, D.

2005. **Impact of accountability and ethics on public service delivery: A South African perspective.** Paper read at the 66<sup>th</sup> Annual American Society for Public Administration (ASPA) National Conference. Milwaukee, Wisconsin: 2-5 April 2005.

RAPPORT

2000. **Hulle is traag met inligting.** 6 Augustus.

2000. **Bankrot! Munisipaliteite in Suid-Afrika wurg.** 6 Augustus.

REESE, M. & DAY, C.

1980. **Muldergate: The story of the info scandal.** London: Macmillan.

REDDY, P.S., SING, D. & MOODLEY, S.

2003. **Local government financing and development in Southern Africa.** First edition. Cape Town: Oxford University Press.

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA

**Regulasies vir Munisipale Voorsieningsketteringbestuur, (Mei 2005).** Pretoria: Staatsdrukker.

**Regulasies op Voorkeurverkrygingsbeleidsraamwerk, (10 Augustus 2001).** Pretoria: Staatsdrukker.

1994. **Witskrif op heropbou en ontwikkeling.** Kaapstad: Staatsdrukker.

1997. **Witskrif vir die Transformasie van Openbare Dienslewering.** Kaapstad: Staatsdrukker.

1998. **Witskrif op Plaaslike Regering.** Kaapstad: Staatsdrukker.

## REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA

**Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996).**

**Plaaslike Regering: Wet op Munisipale Finansiële Bestuur, 2003 (Wet 56 van 2003).**

**Plaaslike Regering: Wet op Munisipale Stelsels, 2000 (Wet 32 van 2000).**

**Plaaslike Regering: Wet op Munisipale Strukture, 1998 (Wet 117 van 1998).**

**Staatsdienswet 1994, (Wet 103 van 1994).**

**Vrystaatse Ordonnansie op Plaaslike Bestuur, 1962 (Ordonansie 8 van 1962).**

**Vrystaatse Provinsiale Skatkiswet Herroepingswet, 2003 (Wet 4 van 2003).**

**Wet op Breë Gebaseerde Swart Ekonomiese Bemagtiging, 2003 (Wet 53 van 2003).**

**Wet op Beskermde Bekendmakings, 2000 (Wet 26 van 2000).**

**Wet op die Bevordering van Administratiewe Geregtheid, 2000 (Wet 3 van 2000).**

**Wet op die Bevordering van Toegang tot Inligting, 2000 (Wet 2 van 2000).**

**Wet op die Afbakening van Munisipaliteite, 1998 (Wet 27 van 1998).**

**Wet op Elektroniese Kommunikasies en Transaksies, 2002 (Wet 25 van 2002).**

**Wet op Munisipale Eiendomsbelasting, 2004 (Wet 6 van 2004).**

**Wet op Munisipale Fiskale Magte en Funksies, 2007 (Wet 12 van 2007)**

**Wet op Openbare Oudit, 2004 (Wet 25 van 2004).**

**Wet op die Openbare Beskermer, 1994 (Wet 23 van 1994).**

**Wet op die Voorkoming en Bekamping van Korrupte Aktiwiteite, 2004 (Wet 12 van 2004).**

**Wet op Openbare Finansiële Bestuur, 1999 (Wet 1 van 1999).**

**Wet op die Suid-Afrikaanse Kwalifikasie-owerheid, 1995 (Wet 58 van 1995).**

**Wet op Spesiale Ondersoekenhede en Spesiale Tribinuale, 1996 (Wet 74 van 1996).**

**Wet op Vaardigheidsontwikkeling, 1998 (Wet 97 van 1998).**

**Wet op die Vergoeding van Openbare Ampsbekleërs, 1998 (Wet 20 van 1998).**

**Wet op Voorkeurverkrygingsbeleidsraamwerk, 2000 (Wet 5 van 2000).**



**Wysigingswet op die Openbare Beskermer, 1998 (Wet 113 van 1998).**

**Wysigingswet op Nasionale Kleinsake, 2003 (wet 26 van 2003).**

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

1999. **Local government budget reforms.** Department of Finance.  
Pretoria: Government Printer.

**Policy Framework for Municipal Borrowing and Financial Emergencies.** Pretoria: Government Printer.

**Preferential Procurement Policy Framework Regulations (10 August 2001).**

Undated. **Section G: Finance.**

[http://www.polity.org.za/html/govdocs/green\\_papers/localgpg.html](http://www.polity.org.za/html/govdocs/green_papers/localgpg.html) Date of access: 1 August 2007.

2003. **Report of the Auditor-General on the submission of financial statements by municipalities for the financial year ended 30 June 2003.** Pretoria: Government Printer.

2004. **Report of the Auditor-general on the submission of financial statements by municipalities for the financial year ended 30 June 2004.** Pretoria: Government Printer.

2005. **Report of the select committee on local government and administration on the intervention in the Phumelela local municipality.** March, 9.

<http://www.pmg.org.za/docs/2005/comreports/050520sclocareport.html>  
Date of access: 4 August 2007.

RICHARDSON, I.L. & BALDWIN, S.

1976. **Public administration: Government in action.** Columbus, Ohio: Merrill Publishing Company.

ROBBINS, S.P.

1980. **The administrative process.** Second edition. Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc.

ROBERTS, G. & EDWARDS, A.

1991. **A new dictionary of political analysis.** London: Edward Arnold.

ROBSON, I.H.

1991. Samelewingsontwikkeling: Implikasies vir die praktyk van publieke administrasie. **Suid-Afrikaanse Instituut vir Publieke Administrasie (SAIPA)**, 26(3):187-193.

**SABC NEWS:** 19 October 2006.

SANGONeT.

Undated. **On local government finance.**

[http://www.sangonet.org.za/portal/index.php?option=com\\_content&task=vies&id=5...](http://www.sangonet.org.za/portal/index.php?option=com_content&task=vies&id=5...) Date of access: 18 April 2004.

SCHIMPER, M.C.E.

2005. **A model for budget management in the Free State Provincial Government.** Unpublished D.Tech-thesis. Bloemfontein: Department of Government Management, Central University of Technology, Free State.

SCHOEMAN, N.

2005. **Rethinking fiscal decentralisation in South Africa.** Paper presented at the ESSA-conference, Durban, 7 – 9 September.

SCOTT, D.

2001. Financial skills requirements of chief financial officers and accountants in municipalities. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 2(2):8-10, December.

SETAI, B.

1994. Political and administrative challenges for a government of regional unity. Opening address at a conference of the South African Institute of Public Administration: Rebirth of regional government and administration. **South African Institute of Public Administration (SAIPA)**, 29(4):227-232.

SEWALL, A.M. & PALMER, P.

1999. The two faces of accountability. **National Forum**, 79(3):3-4.

SHARPLEY, G.

2001. Poverty and the municipality. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 1(5):25-26, May/June.

SIMON, H.A.

1954. **Public administration**. New York: Alfred A. Knopf.

SMITH, K.

1992. 'n **Evaluering van die regeer- en administreeerfunksies van munisipale owerhede in die Republiek van Suid-Afrika**. Ongepubliseerde D.Admin.-proefskrif. Bloemfontein: Departement Publieke Administrasie, Universiteit van die Vrystaat.

2000. Demarcation, election ... What now? **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 1(2):5-9, November/December.

2001. Roles and responsibilities of Mayors. **Local Government Bulletin**, 3(4):3-9, December.

2003. Municipal debt: Some perspectives. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 3(3):13-17, Fall.

SNYDER, T.D., HOFFMAN, C.M. & GEDDES, C.M.

1997. **Digest of education statistics**. Washington: Office of Educational Research and Improvement, USA, USA Government.

#### SOUTH AFRICAN GOVERNMENT INFORMATION

Undated. National Prosecuting Authority of SA.  
<http://www.info.gov.za/aboutgovt/justice/npa.htm> Date of access: 26 February 2006.

2005. **New tender procedures for municipalities**. 5 June 2005.  
(<http://www.info.gov.za/speeches/2005/05060612451003.htm>)  
Date of access: 13 September 2007.

#### SOUTH AFRICAN INSTITUTE OF GOVERNMENT AUDITORS

2002. **News releases and communication**.  
<http://www.saiga.co.za/communication.asp?release=10> Date of access: 14 March 2003.

#### SOWETAN

2003. **R1 billion debt too great for council**. 27 March.

2005. **Degree of fiction**. 15 June.

#### SPECIAL INVESTIGATING UNIT

Undated. **Background about SIU**.  
<http://www.siu.org.za/index.asp?include=about/background.html> Date of access: 22 February 2007.

SPIER, J.M.

1972. **Oriëntering in die Christelike wysbegeerte.** Bloemfontein: Sacum Beperk.

SPIRO, H.G.

1969. **Responsibility in government, theory and practice.** New York: Van Nostrand Reinhold Company.

STAATS, E.B.

1971. The growing need for federal/state/local co-operation in government procurement. **The Federal Accountant**, 20(1):5-7.

STEDRY, M.

1968. **The dynamics of administrative reform.** London: Croom Helm Ltd.

STRÖH, E.C.

1989. Municipal control. **Study guide 1 for MRA 301-5.** Pretoria: University of South Africa.

1992. **'n Evaluering van hulpmiddels vir besluitneming by munisipale owerhede.** Ongepubliseerde D.Admin.-proefskrif. Bloemfontein: Departement Publieke Administrasie, Universiteit van die Vrystaat.

1997. Sensitiwiteit van stadskerke vir faktore wat besluitneming by munisipale owerhede kan beïnvloed: 'n Empiriese beskouing. **Suid-Afrikaanse Instituut vir Publieke Administrasie (SAIPA)**, 32(1):19-31.

SWANEVELDER, J.J.

2000. Municipal councillors: Expectations in respect of finance and accounting. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 1(1):8-10, September.

SWART, C.

2004. **Addressing Zambian challenges.**

<http://www1mny.co.za/mnsbx.nsf/Current/C2256b190030a017c2256f690014E10?Open...> Date of access: 21 February 2006.

TEMPELHOFF, W.H.

1991. **Die begroting as beheerinstrument.** Ongepubliseerde MPA-skripsie. Bloemfontein: Departement Publieke Administrasie, Universiteit van die Vrystaat.

THAI, K.V.

1997. **Public budgeting and finance.** Pretoria: Marcel Dekker, Inc.

THAVARAJ, M.J.K.

1983. Financial Accountability in Government. **The Indian Journal of Public Administration**, xxix(3):189-197.

THE PRESIDENCY: REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

2006. **Municipalities need skills to support SMMES.** 23 May.

THORNHILL, C.

1984. **Die begroting in die openbare finansiële administrasie.** Pretoria: J.L. van Schaik.

THYNNE, I. & GOLDRING, J.

1987. **Accountability and control: Government officials and the exercise of power.** Sydney: Law Book Company.

UHR, J.

1997. **Ethical challenges in a time of change.** A background paper prepared for Symposium on Ethics in the Public Sector. Paris: OECD.

## UNITED NATIONS

1965. **A manual for programme and performance budgeting.** New York: United Nations.

## USAID

2003. **Democracy and governance: What is corruption?** <http://www.usaid.gov/democracy/anticorruption/corruption.html> Date of access: 28 July 2003.

2004. **Strengthen the separation of powers in Uganda.** Economic Analysis Paper 4.4.4. <http://www.usaid.or.ug/econ%2520papers/strengthen%2520the%2520separation%2520of%2520powers.doc> Date of access: 27 March 2005.

## VAN DER WALDT, G. &amp; DU TOIT, D.F.P.

1999. **Managing for excellence in the public sector.** Cape Town: Juta & Co. Ltd.

## VAN HOEYLANDT, R.O.E.T.

2003. **Die toepassing van 'n voorsieningsadministrasiesistelsel vir openbare hospitaalapteke en mediese depots.** Ongepubliseerde Ph.D.-proefskrif. Bloemfontein: Departement Openbare Bestuur, Universiteit van die Vrystaat.

## VAN PITTIUS, J.G., WILLIAMS, M. &amp; SEARLE, G.

2006. Finance function effectiveness. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 6(4):18-20, Winter.

## VAN ROOYEN, R.

2002. **Die administrasie van ontwikkelingsbeplanning in 'n veranderende Suid-Afrika.** Ongepubliseerde Ph.D.-proefskrif. Bloemfontein: Departement Openbare Bestuur, Universiteit van die Vrystaat.

VAN SCHALKWYK, G.D.

2003. Debt management: The Cape Town experience. **Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers (IMFO)**, 3(3):13-17, Fall.

VAN STRAATEN, F.P.

1978. **Institusionele reëlings van die sentrale owerheid vir openbare verantwoording oor die finansiële administrasie.** Ongepubliseerde MPA-skripsie. Bloemfontein: Departement Publieke Administrasie, Universiteit van die Vrystaat.

1985. **Administratiewe hulpmiddels vir die programmering van owerheidsbedrywighede.** Pretoria: HAUM.

1992. **Organisering in die openbare sektor.** Bloemfontein: P.J. de Villiers Akademiese Boekhandel.

VAN VUUREN, H.

2004. Sabotaging service delivery: The hidden hand of corruption. **Service Delivery Review**, 2(3):72-76.

VENTER, A. (ed).

2001. **Government and politics in the new South Africa: An introductory reader to its institutions, processes and policies.** Pretoria: J.L. van Schaik.

VISSER, C.B. & ERASMUS, P.W.

2002. **The management of public finance: A practical guide.** Cape Town: Oxford University Press Southern Africa.

VISSER, E.

2006. Summit seeks finance solutions.

[http://www.joburg.org.za/2007/jul/jul20\\_financesummit.stm](http://www.joburg.org.za/2007/jul/jul20_financesummit.stm) Date of access: 14 Augustus 2007.



VISWANATH, T. & KAUFMANN, D.

1999. **Towards transparency in finance and governance.** Pretoria:  
The World Bank.

VOLKSBLAD

2004. **Provinsies moet ingryp in munisipale geldsake.** 24  
Augustus.

2005. **Skerpioene slaan toe op hoës in Mangaung Munisipaliteit.**  
24 Junie.

2005. **Vas! Hof hoor van R150 miljoen se bedrog.** 27 Julie.

2005. **R70 000-begrafnis: OB ingeroep. Oposisie vra ondersoek  
na “onwettige besteding.”** 8 Junie.

2006. **Regering moet eers eie huis in orde kry.** 24 Oktober.

2007. **Politici laat vernedering toe.** 21 Mei.

2007. **Optogte oor dienslewering ruk handuit.** 22 Augustus.

2007. **Raad in sop oor hoë se duur kar.** 15 Augustus.

2007. **Werkers kry selfone, rekenaars.** 29 Augustus.

2007. **Miljoene weg weens korrupsie.** 15 Augustus.

VOSLOO, W.B.

1977. **Wat is politiek?** Ongepubliseerde studienotas. Departement  
Staatsleer en Openbare Administrasie, Universiteit van Stellenbosch.

## VROUEKEUR

2006. **Soustrein en korrupsie**. 23 Junie 2006.

## VRYSTAATSE PROVINSIALE ADMINISTRASIE

1989. **Kursus in die Finansiële bestuurstelsel (FBS)**. Direktoraat Finansies. Afdeling Finansiële Stelsels. Bloemfontein.

## WESKUS DISTRIKSMUNISIPALITEIT

2004. **Batebestuursbeleid**. Junie 2004.

<http://www.weskusdistrikmunisipaliteit/Batebestuursbeleid/dok/27/05/03>

Datum van gebruik: 21 Junie 2007.

## WESSELS, J.S.

1994. Moontlike gevolge van Suid-Afrikaanse staatsamptenare se negatiewe toekomsverwagtinge. **Suid-Afrikaanse Instituut vir Publieke Administrasie (SAIPA)**, 29(3):193-202, September.

## WESTING, J.H. &amp; FINE, I.V.

1966. **Purchasing management: Materials in motion**. New York: John Wiley & Sons.

## WIKIPEDIA, FREE ENCYCLOPEDIA

Undated. **Corruption in local government**.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption\\_in\\_local\\_government](http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_in_local_government) Date of

access: 17 May 2007.

## WILDAVSKY, A.

1961. Political implications of budgetary reform. **Public Administration Review**, 21(4):168-179.

## WRONSLEY, R.P.

1990. Public Accountability. **South African Institute for Public Administration (SAIPA)**, 21(4):163-171, December.

ZYBRANDS, W.

1998. **Kragvelde binne plaaslike owerhede.**

[http://www.general.rau.ac.za/aambeeld/june1998/kragvelde\\_binne\\_plaaslike\\_owerg.html](http://www.general.rau.ac.za/aambeeld/june1998/kragvelde_binne_plaaslike_owerg.html) Datum van gebruik: 6 Maart 2002.

## OPSOMMING

Munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika verkeer tans onder druk weens beweringe oor gebrekkige finansiële beheer en verantwoordings wat aanleiding gee tot omvangryke korrupsie en finansiële wanbestuur met nadelige gevolge vir effektiewe en doeltreffende goedere- en dienslewering aan die ingesetenes. Derhalwe is dit van kardinale belang dat indringende aandag aan die bewerkstelling van effektiewe en doeltreffende finansiële beheer en verantwoordings by munisipaliteite geskenk sal word.

Finansiële beheer en verantwoordings is beslis een van die belangrikste faktore wat die sukses of mislukking van plaaslike regering in die Republiek van Suid-Afrika kan bepaal. Finansiële beheer en verantwoordings dien as belangrike boustene vir 'n demokrasie wat op effektiewe en doeltreffende munisipale regering en administrasie aanspraak wil maak.

Finansiële beheer impliseer dat, op 'n volgehoue wyse, 'n wakende oog gehou moet word oor die wyse waarop geld bestee gaan word, bestee word en bestee is, met die oog op verslaggewing deur 'n munisipale raad aan die ingesetenes van die betrokke dorp of stad. Om in staat te wees om rekenskap aan die ingesetenes te gee oor die handelinge van munisipale funksionariese, is dit van kardinale belang dat 'n raad voortreflike beheer oor die werksaamhede van die amptenare moet uitoefen. Voortreflike finansiële beheer en verantwoordings sal bydra om 'n positiewe gees van vertroue by die ingesetenes van 'n dorp of stad tot gevolg te hê. Verantwoording dui inderdaad op 'n verantwoordelikheid wat deur almal wat gesag uitoefen, aanvaar moet word. Dit impliseer dat rekenskap gegee moet word vir die wyse waarop die verantwoordelikheid wat opgelê is, aan uitvoering gegee word.

Finansiële beheer en verantwoordings by munisipaliteite het as vername doelstelling rekenskapgewing oor die besteding van geld in die openbaar. Die belastingbetaler moet byvoorbeeld in staat gestel word om te kan bepaal of

die geld wat by wyse van begroting beskikbaar gestel is vir daardie doeleindes aangewend is en of die voortsetting van bepaalde goedere- en dienslewering in die lig van die skaarsheid van geld en die kompleksiteit van die behoeftes wat daarmee gepaard gaan, nog geregverdig is.

Statutêre finansiële beheer op plaaslike regeringsvlak bestaan uit twee komponente, te wete 'n eksterne komponent (voorbereiding van begrotings; beheer oor lenings, besteding, inkomste en eksterne ouditering) en 'n interne komponent (interne ouditering, verslaggewing, etiese gedragskodes en finansiële regulasies) waardeur bepaal kan word of geld vir goedgekeurde programme doeltreffend en effektief gespandeer word en of die plaaslike gemeenskap waarde-vir- geld vir hulle bydraes ontvang.

Verskeie vraagstukke bemoelijk egter tans die uitoefening van effektiewe en doeltreffende finansiële beheer en verantwoording by munisipaliteite in die Republiek van Suid-Afrika. Hierdie vraagstukke sluit onder meer 'n gebrek aan kundigheid, onvermoë om agterstallige skulde in te vorder, omvangryke korrupsie en buitensporige salarisse en bonusse in. Om hierdie vraagstukke te oorbrug, is dit noodsaaklik om as basiese vertrekpunt bepaalde etiese norme en waardes daar te stel. Etiek hou verband met die beoordeling van bepaalde vorme van menslike gedrag of besluite om te bepaal of dit wat onderneem word of wil word, reg of verkeerd, goed of sleg of aanvaarbaar of onaanvaarbaar vir die ingesetenes van die betrokke dorp of stad sal wees. Etiese gedrag en die vasklewing aan waardes kan munisipale raadslede en amptenare ontmoedig om by korrupte aktiwiteite by munisipaliteite betrokke te raak.

'n Nuwe positiewe ontwikkeling op plaaslike regeringsvlak in die Republiek van Suid-Afrika is die implementering van Munisipale Openbare Rekeninge Komitees in Gautengse munisipaliteite ten einde aanspreeklikheid op plaaslike regeringsvlak te kan afdwing. 'n Munisipale Openbare Rekeninge Komitee is 'n komitee van 'n munisipale raad wat deur 'n munisipale raad aangestel word om finansiële aangeleenthede te ondersoek en aan die raad oor hulle bevindinge verslag te doen. Die media kan ook 'n noodsaaklike rol

vervul in die funksies van hierdie komitee(s), aangesien hulle die ingesetenes op hoogte moet hou oor aangeleenthede wat deur die komitee(s) ondersoek word.

Die effektiewe en doeltreffende toepassing van finansiële beheermaatreëls en die afdwing van openbare verantwoording kan egter die voorvalle van korrupsie en finansiële wanbestuur by munisipaliteite aansienlik verminder. Dit dien derhalwe as 'n waarborg vir voortreflike munisipale finansiële bestuur en kan sodoende bydra om die openbare belang te bevorder – die fundamentele doelwit van demokratiese plaaslike regering en bestuur.

## **ABSTRACT**

At present municipalities in the Republic of South Africa are under pressure as a result of poor financial control and accountability that give cause to extensive corruption and financial mismanagement with the subsequent detrimental consequences for effective and efficient rendering of goods and services to the inhabitants. Hence, it is of the utmost importance that serious attention be given to the implementation of effective and efficient financial control and accountability at municipalities.

Financial control and responsibility are definitely of the utmost importance in determining either the success or failure of local government in the Republic of South Africa. Financial control and accountability serve as important building blocks for a democratic dispensation relying on effective and efficient municipal government and administration.

It is imperative that financial control should take place continuously and that a guiding and guarding hand should be held upon the manner in which money is spent or has been spent. This must then be reported to the municipal council who in turn must report to the inhabitants of the municipality. In order to account to the inhabitants regarding the functions and activities of municipal officials it is of vital importance that a council should execute sound control over the activities of its officials. Sound financial management will enhance a positive attitude and trust among the inhabitants towards the council. Accountability is in fact a responsibility that has to be accepted by everyone who has come into a position of authority. This implies that accountability has to be accepted in the manner of which the acquired responsibility is executed.

The inherent aim of financial management at municipalities is to account for expenditure in public. The taxpayer has to be in a position to determine whether the money as appropriated in the budget has been used for that specific purpose. This purpose should be for the service rendering of

particular goods and services bearing in mind the scarcity of funds and the complexity of needs.

Statutory financial control at the sphere of local government consists of two components, *viz.* an external component (preparation of the budget, control over loans, expenditure, revenue, and external auditing) and an internal component (internal auditing, reporting, ethical conduct, and financial regulations). By means of these, it can be determined whether funds for approved programmes have been spent effectively and efficiently and whether the local community has received value for money.

Several issues exist that can make it more difficult for the effective and efficient financial management at municipalities in the Republic of South Africa. These issues *inter alia*, include a lack of expertise, inability to collect arrear debt, extensive corruption, and exorbitant salaries and bonuses. In order to eliminate these issues it is necessary to create a basic set of ethical principles and values. Ethics is linked to the evaluation of specific forms of human behaviour or decisions that determine what is right or wrong, good or bad, or acceptable or not acceptable for the inhabitants of a particular municipality. Ethical conduct and the acceptance of proper values can prohibit municipal councillors and officials to be attracted to corrupt activities.

A new positive development at the local government sphere is the implementation of Municipal Public Accounts Committees at municipalities in Gauteng. This body will enforce accountability at the local government sphere. A Municipal Public Accounts Committee is a committee of the municipal council that is appointed by the council to investigate financial issues and to report to the council. The media can also play an important role with the functions of this committee as it will keep the inhabitants informed about issues investigated by the committee.

The effective and efficient enforcement of financial control measures of public accountability can ameliorate the occurrence of corruption and financial mismanagement at municipalities. This surely serves as a guarantee for



excellent municipal financial management and can add to the public opinion and interest – the fundamental objectives of a democratic local government and management.

The execution of proper **financial control** over **municipal finances** in order to enforce **accountability** at **local municipalities** to avoid **maladministration** and **corruption** and to contribute towards **efficiency** and **effectiveness** at **local government level** in the **Republic of South Africa**.