

BEHEER VIR VERANTWOORDINGDOENING BY PLAASLIKE OWERHEDE

L.H. Laubscher¹ en F.P. van Straaten²

SUMMARY

South Africa is experiencing a situation where allegations regarding defective public responsibility, corruption and maladministration are the order of the day. Therefore it is essential that effective and efficient control measures are developed and implemented by local authorities to enable them to account in public for the collecting, safe-guarding and spending of public funds, not only to the legislatures but also to the electorate.

Control over accountability by local authorities can be exercised through various means. External control can, for example, be exercised by the higher authorities to ensure that the prescribed provisions of certain legislation are adhered to and implemented. For example, reference can be made to how external auditing can be implemented to enforce accountability as the report of the Auditor-General would have identified any irregularities of which the council should take notice. This will enable the council to force the Chief Executive Officer to account for these identified irregularities. Internal control will be exercised by chief officials to bring about public accountability of local authorities to ensure that account is given to the public.

It is only by ensuring that public funds are managed properly that a local authority will be able to achieve all its stated objectives, thereby enabling it to strive towards the promotion of the general welfare of all the inhabitants.

1. INLEIDING

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

Beheer by plaaslike owerhede word egter nie net ter wille van openbare verantwoordingdoening uitgeoefen nie, maar ook om die reëlmatigheid van finansiële transaksies te verseker. Reëlmatigheid in hierdie verband kan onder meer dui op die kwessie van vrugtelose uitgawe, oneerlike handeling, gebrekkige boekhouprakti-

¹ Dept. Owerheidsbestuur en Regsvakke, Technikon Vrystaat.

² Dept. Openbare Bestuur, UVS.

ke, besteding van geld sonder die nodige magtiging en transaksies wat nie ooreenkomstig die wil en wense van die munisipale raad plaasvind nie.

Beheer by plaaslike owerhede 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 bestee word nie, maar ook dat die besteding effektief sal wees.

In Suid-Afrika het finansiële beheer by plaaslike owerhede twee kernbestanddele, te wete:

- (i) eksterne beheer wat neerkom op die uitvoering van die voorskrifte wat deur die sentrale en streeksowerhede bepaal is en ten doel het om verantwoording te bewerkstellig; en
- (ii) interne beheer wat deur die leidinggewende funksionaris(se) uitgeoefen word om hulle in staat te stel om verantwoording te doen.

In die lig van die voorafgaande is dit noodsaaklik dat die betekenis van openbare verantwoording by munisipale owerhede onder die soeklig geplaas word.

2. VERKLARING EN BETEKENIS VAN VERANTWOORDING BY MUNISIPALE OWERHEDE

Openbare 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. Kragtens die bepalings van artikel 152 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996), is een van die doelwitte van plaaslike regering "to provide democratic and accountable government for local communities" (Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996: Artikel 152(1)).

Volgens Gloeck (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 dié lande gestel word.

Vir hierdie doeleinde sal dit nuttig wees om aan die hand van 'n verskeidenheid omskrywings van rekenpligtigheid, openbare verantwoording en beheer vir verantwoording, te bepaal van watter betekenis dit vir plaaslike owerhede is.

Volgens die Verklarende Afrikaanse Woordeboek (Kritzinger 1972:1141) beteken die woord verantwoording "die gee van rekenskap; aanspreeklikheid; toerekenbaarheid; rekenskap". Hieruit kan verantwoording moontlik verklaar word as die verstrekking van redes vir, asook die verskaffing van verduidelikings oor, wat gedoen word met dit wat toevertrou is.

Volgens Loots (1991:201) beteken rekenpligtigheid "an obligation to answer for a responsibility conferred. The existence of two parties is assumed in this regard: one that confers the responsibility and another that accepts the responsibility and undertakes to report on how it has been discharged." Gildenhuys (1997:17) verklaar dat "(t)his obligation to act responsibly and without ulterior motives means that they should earn the reputation of being a moral elite".

Thornhill en Hanekom (1987:14) meen dat rekenpligtigheid "consists mainly in a statutory obligation to provide Parliament with any available information to enable it to determine how executive actions have progressed". Bayat en Meyer (1994:7) verklaar in hierdie verband dat "(t)he classical approach, which is the dominant approach in the South African public service, requires only that rules, regulations, orders and instructions be adhered to". Volgens Bayat en Meyer (1994:7) kan openbare amptenare "therefore (be) considered accountable only to the extent to which they are legally required to answer for their actions".

Die openbare verantwoording wat munisipale amptenare moet doen, kan ook as hulle rekenpligtige funksie beskou word (Landsberg 1990:245). Die rekenpligtige funksie behels die effektiewe invordering, bewaring en besteding van geld in die onderskeie departemente asook om te verseker dat geld wat vir die bereiking van gemeenskapsdoelwitte bewillig is, inderdaad in ooreenstemming met die wil en wense van die verteenwoordigers en die belastingbetalers aangewend word.

Verantwoordingdoening gaan nie slegs oor rekenskapgewing oor gerapporteerde afwykings nie. 'n Munisipale raad kan, ter wille van 'n ingeligte publiek en die instandhouding van hulle positiewe beeld, openbare verklarings uitreik oor wat die raad ter bevordering van die algemene welsyn van die betrokke gemeenskap doen (Viljoen 1991:162). Daar kan dus op 'n "positiewe" wyse op eie inisiatief van die raad verantwoording aan die publiek gedoen word sonder dat daar verantwoording deur die publiek geëis 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 1989:189).

Uit die voorafgaande verklarings van die onderskeie skrywers kan openbare verantwoording by plaaslike owerhede onder meer beteken dat:

- (a) verpligte verantwoording vir owerheidsfondse en uitvoerende werksaamhede in 'n enkele funksionaris, te wete die rekenpligtige beampte, gesetel word wat verantwoording aan die munisipale raad moet doen;
- (b) verantwoording aan die munisipale raad gedoen word oor die invordering, bewaring en besteding van openbare fondse wat aan die uitvoerende instellings (departemente/afdelings van 'n plaaslike owerheid) beskikbaar gestel is om bepaalde programme te finansier;
- (c) redes en verduidelikings vir optredes verstrek word, asook regverdiging van optredes om verantwoordelikhede na te kom ten einde die doelwitte van die munisipale raad te bereik;
- (d) resultate wat met uitvoeringsprogramme behaal is aan sekere voorafbepaalde standarde gemeet kan word ten einde te bepaal of die resultate steeds in lyn is met die oorspronklike doelwitte wat deur die munisipale raad gestel is; en
- (e) daar verantwoordelik deur leidinggewende funksionaris se opgetree word om volgens vasgestelde standarde, wette, goedgekeurde programme, asook pligsbesef en eerlikheid uitvoering aan goedgekeurde beleid(e) te gee.

Derhalwe impliseer dit dat openbare verantwoording van munisipale funksionaris se vereis word om onder alle omstandighede in staat te wees om oor hulle doen en late in die openbaar verantwoording te kan doen.

Wetgewing, wat sodanige verantwoording vereis, is onder meer in die Vrystaat en Noordwes Provinsie aanvaar. Ingevolge die bepalings van artikel 16(1) van die Vrystaatse Provinsiale Skatkiswet, 1994 (Wet 1 van 1994), moet daar 'n rekenpligtige beampte vir elke begrotingspos wees wat belas is met "die verantwoording van alle staatsgeld deur hom ontvang, alle betalings deur hom gedoen en die verkryging, ontvangs en bewaring van en beskikking oor alle staatsgoed" in die Vrystaatse Provinsiale Administrasie. "To ensure financial regularity, an accounting officer must have knowledge of the relevant provisions of the North West Provincial Exchequer Act, 1994 (Act 4 of 1994), and the Financial regulations issued thereunder, and shall ensure that these provisions are complied with" (North West Province, Financial Handbook 1995:7).

Die toepassing van effektiewe beheer vir verantwoording deur plaaslike owerhede is 'n vereiste vir effektiewe bestuur (Landsberg 1990:246). Die gevolge van gebrekkige beheer kan wees "(die) verlies aan vertroue deur die publiek, laer produktiwiteit en uiteindelik minder fondse om in die vraag na munisipale goedere en dienste te voorsien" (Browne Komitee-verslag 1980:5).

3. REDES WAAROM BEHEER OOR VERANTWOORDING BY PLAAS-LIKE OWERHEDE UITGEOEFEN MOET WORD

Die vanselfsprekende vereiste dat alle bedrywighede waaruit openbare bestuur bestaan op beleidsdoelwitte gerig moet word, maak dit gebiedend dat beheer oor daardie bedrywighede ingestel moet word (Noordman 1994:101). Dit is 'n vereiste dat beheer altyd op die toekoms gerig moet wees; dit wil sê met dié beheer moet voorkom word dat die bedrywighede wat onderneem word nie van die doelwitte afwyk nie, want gedane sake HET geen keer nie.

Cloete (1998:265) beskryf beheer as die taak waardeur verseker moet word dat werksaamhede die beoogde resultate sal oplewer. Volgens Van der Waldt en Du Toit (1999:201) is beheer "the process that ensures that actual activities correspond to planned activities".

Beheer is derhalwe nie 'n doel op sigself nie, maar eerder 'n meganisme wat aangewend kan word om doelwitbereiking te verseker. Volgens Van Straaten (1984:228) dien beheer onder meer om te bepaal:

- (i) of die beoogde resultate behaal is;
- (ii) of die doelwit(te) deur die optimale benutting van die beskikbare hulpbronne bereik is;
- (iii) of die voortsetting van 'n bepaalde program steeds geregverdig is; en
- (iv) of funksionaries steeds alternatiewe oplossingsmetodes geïdentifiseer en oorweeg het ten einde 'n meer effektiewe uitvoering van werksaamhede te bewerkstellig.

In die openbare sektor is finansiële beheer en die uitoefening daarvan hiërargies van aard (Tempelhoff 1991:5). Die sentrale owerheid oefen byvoorbeeld beheer oor streeks-, sowel as plaaslike, owerheidsbedrywighede uit. Plaaslike owerhede verteenwoordig die derde regeringsvlak in Suid-Afrika wat meebring dat hulle verantwoording verskuldig is aan die streeks-, sowel as die sentrale owerheid vir die wyse waarop die funksies wat aan hul toevertrou is, uitgevoer is. Plaaslike owerheidsbestuur kan dus slegs binne die perke van die bepalings van parlamentswette en provinsiale ordonnansies geskied.

Finansiële beheer by munisipale owerhede het, afgesien van verantwoordingsdoening, ook ten doel om doeltreffendheid en effektiwiteit in die hand te werk. Beheer oor verantwoordingsdoening by munisipale owerhede is om die volgende redes noodsaaklik:

3.1 Verantwoordingsdoening oor die invordering, bewaring en besteding van geld

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 verrigting van bepaalde handelinge aanspreeklik gehou word.

Elke rekenpligtige beampte is egter steeds vir die finansiële handelinge van alle ondergeskikte funksionaris in sy instelling aanspreeklik. Rekenpligtige beamptes sal dus hulle departemente en afdelings op so 'n wyse moet organiseer dat funksionaris deur gesamentlike optrede 'n gemeenskaplike doelwit, te wete die bevordering van effektiwiteit en doeltreffendheid, nastreef. Sodanige reëlins moet op so 'n wyse getref word dat dit kan bydra om vas te stel of werksaamhede na wense uitgevoer is, asook om te bepaal watter funksionaris(se) vir die uitvoering daarvan aanspreeklik is of was. Sodoende kan beheer om aanspreeklikheid te bevorder, effektief uitgeoefen word.

Dimock (1983:11) beweer dat ontduiking van aanspreeklikheid plaasvind deurdat amptenare op operasionele vlak dit na bestuursvlak afwentel. Om hierdie toedrag van sake te voorkom, moet daar sprake wees van beheer, leidinggewing en motivering deur leidinggewende beamptes en toesighouers aan amptenare om hulle in staat te stel om selfstandig op te tree, selfstandige besluite te neem en aanspreeklikheid vir hul optredes te aanvaar (Coetsee 1990:197). Dit kan gedoen word deur deelnemende bestuur om meer verantwoordelike take aan amptenare te delegeer en deur deeglike kontrole en aanmoediging amptenare se selfvertroue te ontwikkel sodat groter aanspreeklikheid deur hierdie funksionaris vir gedelegeerde werksaamhede aanvaar kan word. Oliver (1990:173) verklaar in hierdie verband: "(I)t is necessary to look critically at ways of making local authorities more accountable without making the system unworkable."

Finansiële beheer op plaaslike owerheidsvlak het as doelstelling dat die munisipale raad in die openbaar verantwoording doen sodat die kiesers en belastingbetalers kan bepaal of die aanwending van fondse die plaaslike owerheidsdoelwitte bevorder het. Volgens De Beer en Lourens (1995:183) sal verantwoordbaarheid en deursigtigheid gehandhaaf moet word ten einde die kieserskorps in staat te stel om

te bepaal waarvoor en hoekom hulle moet betaal. In hierdie geval moet die uitvoerende gesag ('n uitvoerende komitee van 'n munisipale raad) aan die wetgewende gesag (munisipale raad) verantwoording doen oor hoe uitvoering aan goedgekeurde programme gegee is.

Op die operasionele vlak sal toesighouers beheer moet uitoefen om te verseker dat daar rekenskap gegee kan word oor aangeleenthede soos hoeveelhede (in die geval van byvoorbeeld gesondheidsdienste oor die hoeveelheid voorrade wat aan hulle beskikbaar gestel is) en van die standarde en gehalte van die diens wat ter sprake is (byvoorbeeld van gesondheidsdienste wat aan die gemeenskap gelewer moet word). Leidinggewende amptenare in die onderskeie departemente sal weer aan departementshoofde verantwoording moet doen oor die nakoming van finansiële voorskrifte en in hoe 'n mate die gestelde doelwitte met die besteding van geld bereik is. Die stadstoesourier sal byvoorbeeld as hooffinansiële funksionaris moet toesien dat die insameling, bewaring en besteding van geld binne die raamwerk van tersaaklike wetgewing plaasvind.

'n Raad kan van 'n stadsklerk verwag om oor al die voorafgaande finansiële handeling van die amptenare aan die raad verantwoording te doen. Terselfdertyd kan die stadsklerk rekenskap van sy ondergeskiktes eis deur hulle te versoek om aan hom rekenskap te gee oor wat hul in die uitvoering van hul opdragte gedoen het. Sodanige verantwoording kan as 'n interne aangeleentheid gehanteer word (Noordman 1994:101).

In die geval van die stadsklerk is beheer noodsaaklik sodat hy in die openbaar rekenskap te kan gee van die handeling van ondergeskikte personeel en die resultate wat met goedgekeurde programme behaal is. Hierdie openbare verantwoording kan byvoorbeeld geskied op raadsvergaderings, tydens openbare optredes in die gemeenskap, op byeenkomste wat deur belastingbetalersverenigings gereël is en by wyse van persverklarings.

3.2 Voldoening aan reëlmatigheidsvereistes

Die uitoefening van beheer om reëlmatigheid te bevorder kom sedert die vroegste jare in die openbare sektor voor. Volgens Gloeck (1996:16) het die begrip reëlmatigheid betrekking 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.

Beheer om slegs reëlmatigheid te bevorder, is negatief van aard omdat die aandag slegs op onreëlmatighede gevestig word. 'n Reëlmatigheidsondersoek is volgens Normanton (1966:114) 'n negatiewe proses. Hy skryf: "It is the absence of technical irregularity. A form of control which considers only strict regularity is therefore negative." Ondersoeke van hierdie aard lewer geen bydrae tot hervorming, rasionalisering of verbetering van werksmetodes of -prosedures nie, maar is slegs daarop ingestel om te verseker dat toepaslike voorskrifte nagekom word.

Beheer oor die inkomste van plaaslike owerhede 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 tariewe van die raad gevorder is. Daar kan byvoorbeeld nie deur reëlmatigheidsondersoeke verseker word dat so opgetree word dat die belange van die ingesetenes maksimaal nagestreef word nie. Die afleiding kan derhalwe gemaak word dat, hoewel 'n transaksie reëlmatig mag wees, dit geen versekering bied dat dit 'n bydrae lewer tot effektiewe goedere- en dienslewering nie.

Dit is van besondere belang dat daar by plaaslike owerhede bepaalde informele voorskrifte deur stadstesouriers, in samewerking met departementele leidinggewende amptenare, ontwerp moet word wat sal bydra om die reëlmatigheid van geldtransaksies te verseker. As voorbeeld kan verwys word na voorskrifte om operasionele finansiële handelingte te reël wat onderneem moet word by die uitreiking van kwitansies, die bank van geld en die voorlegging van fakture vir goedere en dienste wat aan 'n plaaslike owerheid gelewer is.

3.3 Afdwinging van die oppergesag van die raad

Om te verhoed dat 'n plaaslike owerheid op 'n lukrake wyse te werk gaan, moet rade so spoedig moontlik na algemene munisipale verkiesings oor die toekoms van hulle munisipaliteite besin en doelwitte bepaal wat hulle gaan nastreef om die geluk en welvaart van hul gemeenskappe te bevorder. Finansiële beheer sal derhalwe daartoe bydra dat daar beplan moet word hoe aan goedgekeurde beleid by wyse van uitvoeringsprogramme uitvoering gegee gaan word. Die uitvoerende komitee van die raad moet as werktuig benut word om hierdie doelwitte te bereik.

Hoewel amptenare voorstelle vir die besteding van geld maak wat deur die uitvoerende komitee aanvaar moet word, word 'n konsepbegroting deur uitvoerende komitees aan hulle rade vir goedkeuring voorgelê (Gildenhuys 1997:40). Hierdie konsepbegroting stel die uitvoerende komitee van 'n raad in staat om voorstelle van amptenare na waarde te skat en uit te klaar om sodoende tyd in raadsvergaderings te bespaar wanneer oor hierdie voorstelle gedebatteer word.

Die begroting dien as 'n belangrike hulpmiddel vir die raad om hulle oppergesag oor finansies uit te oefen, nie slegs in die bepaling van watter doelwitte nagestreef moet word nie, maar ook by wyse van verantwoordingdoening oor hoe die geld aan goedgekeurde programme bestee is.

3.4 Rekeninggewing aan die kiesers

'n Munisipale raad bepaal mikpunte wat nagestreef moet word om die algemene welsyn van die ingesetenes te bevorder. Volgens demokratiese vereistes moet 'n raad oor die regering en bestuur van die munisipaliteit aan die ingesetenes verantwoording doen. Die ingesetenes behoort inderdaad die geleentheid aan te gryp om raadslede tot verantwoording te roep oor hoe uitvoering aan uitvoeringsprogramme gegee is om gestelde behoeftes te bevredig (De Beer & Lourens 1995:183). Die kiesers dra immers by wyse van belasting of heffings die geld by waarmee uitvoeringsprogramme gefinansier word. Derhalwe is hulle ten volle daarop geregtig om te weet hoe die raad die geld bestee het.

Om in staat te wees om rekening aan die kiesers te gee oor die handeling van munisipale funksionarisse, is dit van kardinale belang dat die raad voortreflike beheer oor die werksaamhede van die amptenare moet uitoefen (Van Rooyen 1991:130). Deur beheer oor die werksaamhede van die uitvoerende instellings 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 daarvoor in te lig.

3.5 Versekering van die rekeningkundige korrektheid en doeltreffendheid van finansiële transaksies

Met doeltreffendheid word bedoel die lewering van 'n sekere hoeveelheid goedere en dienste van 'n bepaalde gehalte teen die laagste moontlike koste. Volgens Cloete (1996:110) dui doeltreffendheid in die openbare sektor op "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, redelikheid en billikheid asook die oppergesag van die raad".

Om die rekeningkundige korrektheid en die doeltreffendheid van finansiële transaksies te verseker, is 'n behoorlike rekeningkundige stelsel vanselfsprekend 'n voorvereiste om voortreflike bestuur en dienslewering in die hand te werk (Wronsley 1990:254). Beheer om die rekeningkundige korrektheid en die doeltref-

fendheid van finansiële transaksies te verseker, is noodsaaklik omdat alle handelinge asook die aanwending en benutting van hulpbronne gepaard moet gaan met openbare verantwoording.

Ontledingstegnieke soos byvoorbeeld ouditering word by plaaslike owerhede effektief benut om die doeltreffende aanwending van geld te bepaal en te evalueer (Tempelhoff 1991:9). 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. Met ouditering word beoog om te bepaal of die rekeningkundige verrekening van transaksies volgens die goedgekeurde neergelegde norme van 'n raad geskied het. Die sukses wat met ouditering as 'n omvattende beheermaatregel behaal word, sal egter in 'n belangrike mate bepaal word deur die aard van die ouditering wat onderneem word.

3.6 Voldoening aan statutêre vereistes

Plaaslike regering is 'n statutêre skepping. Die handelinge en werksaamhede van 'n plaaslike owerheid word ingevolge die wette van die Parlement en relevante provinsiale ordonnansies gereguleer en gestimuleer. As voorbeeld hiervan kan verwys word na die **Vrystaatse Provinsiale Skatkiwet, 1994 (Wet 1 van 1994)**, ingevolge waarvan daar ingrypende maatreëls getref word om beheer oor die besteding van geld deur munisipale owerhede uit te oefen. 'n Munisipale owerheid se verpligtinge en bevoegdhede word ingevolge wetgewing (byvoorbeeld artikel 5 van 'die **Vrystaatse Ordonnansie op Plaaslike Bestuur, 1962, Ordonnansie 8 van 1962**), bepaal wat beteken dat alle administratiewe handelinge binne die raamwerk wat deur die wetgewing geskep word, onderneem moet word. Verder moet plaaslike owerhede op 'n volgehoue wyse kennis neem van wetswysiging om hulle werksaamhede daarby aan te pas. Die stadsklerk as hoofuitvoerende en rekenpligtige beampte van die stadsraad, kan hom nie losmaak van die verantwoordelikheid om toe te sien dat die bedrywighede van die betrokke plaaslike owerheid binne die perke van wetgewing plaasvind nie.

Deur middel van parlamentswette en provinsiale ordonnansies oefen die hoër owerhede beheer oor die werksaamhede van plaaslike owerhede uit om eerstens plaaslike ingesetenes te beskerm teen die willekeurige optrede van munisipale rade (Evans 1989:23). As voorbeeld kan verwys word na die beperkings op belastingheffings asook water- en elektrisiteitstariewe en om byvoorbeeld die uitgawes van plaaslike owerhede slegs teen 'n bepaalde persentasiepunt in nasionale belang te laat toeneem. Dit behels dat die bevoegdheid om byvoorbeeld eiendomsbelasting te hef, by alle plaaslike owerhede beperk is tot 'n plafonkoers. Dit is die rede waarom munisipale kapitaalbesteding wat by wyse van lenings gefinansier word, eers deur

die Tesourie goedgekeur moet word. Die rede vir hierdie reëling is dat die Tesourie 'n wakende oog oor die likiditeit van plaaslike owerheidsfinansies moet hou.

Die voorafgaande beklemtoon die noodsaaklikheid dat beheer daaglik deur plaaslike owerhede uitgeoefen moet word om te verseker dat daar aan die talle bepalings van tersaaklike wetgewing voldoen word.

3.7 Besnoeiing en voorkoming van ongemagtigde uitgawes

Talle kere word amptenare deur onvoorsiene omstandighede, soos byvoorbeeld natuurrampe, gedwing om begrotingsposte te oorskry om noodsaaklike behoeftes te bevredig (Noordman 1994:102). Dat die aangaan van sodanige uitgawes noodsaaklik mag wees, kan dikwels nie in twyfel getrek word nie, maar die vraag kan wel ontstaan hoekom daar nie vir hierdie uitgawes voorsiening gemaak is toe die begroting voorberei is nie. Alvorens enige uitgawes aangegaan mag word, moet dit deur die raad bekragtig word, aangesien slegs die raad as verteenwoordigers van die ingesetenes geldvoorstelle mag bekragtig (Gildenhuis 1997:44). Deur verskerpte beheer oor ongemagtigde uitgawes uit te oefen en ook vas te stel in hoe 'n mate bepaalde persone vir hierdie praktyke verantwoordelik gehou kan word, sal 'n munisipale raad hierdie ewels deur ferme optrede tot uitsonderings beperk (Tempelhoff 1991:49).

3.8 Ordening en koördinering van finansiële programme

Van der Waldt en Du Toit (1999:206) beskou koördinering as "a process which ensures that the activities of public managers and institutions across the spectrum of the public sector do not overlap and that all institutions work together to achieve the objectives set by legislation".

Die owerheid 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 die goedere en dienste wat deur die instelling gelewer moet word, gefinansier sal word. Begrotings en uitvoeringsprogramme van instellings vind nie in isolasie plaas nie. Die uitvoeringsprogramme van alle openbare instellings het immers 'n gemeenskaplike oorhoofse doel voor oë, te wete om die algemene welsyn van die individu na te streef.

Die totstandkoming van talryke organisatoriese eenhede wat elkeen uiteenlopende doelwitte nastreef, vereis dat reëlins getref moet word om eenheid van optrede te verkry (Van der Waldt & Du Toit 1999:206). Deur werkprogramme op

te stel word al die werksaamhede van alle owerheidsoptrede van 'n betrokke jaar saamgevat. Daar kan ook aangedui word watter rol en bydraes elke betrokke instelling en/of afdeling moet lewer om die oorhoofse doelwit van die wetgewers te bereik. Indien daar nie koördinasie tussen die werksaamhede van die verskillende instellings en/of afdelings nagestreef en bewerkstellig word nie, kan 'n situasie ontstaan dat 'n instelling en/of afdeling se werksaamhede 'n geïsoleerde doel op sigself word en nie meer die oorhoofse doelwit van die owerheid nastreef nie.

Deur effektiewe beheer op plaaslike owerheidsvlak 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 dié wyse kan daar koördinering van owerheidsbedrywighede plaasvind.

4. SAMEVATTING

Beheer vir verantwoordingdoening is van besondere betekenis vir plaaslike owerheidsbestuur. Dit bring mee dat dit 'n vereiste van die demokrasie is dat daar oor openbare handeling in die openbaar verantwoording gedoen moet kan word.

Dit is in die reël onprakties dat elke munisipale amptenaar op sy eie aan die wetgewer (munisipale raad) verantwoording doen. Daar is dus by plaaslike owerhede een persoon aangewys om verantwoordelikheid vir die administrasie van dié instelling te aanvaar. Die stadsklerk is die rekenpligtige beampte van sy plaaslike owerheid en is die persoon wat rekenskap van sy handeling en dié van sy ondergeskiktes moet gee.

Om dié verantwoordelikhede na te kom, moet die stadsklerk vertrouwd wees met wetgewing wat munisipale owerhede raak en kan beïnvloed. Indien die stadsklerk sy verantwoordelikhede as rekenpligtige beampte van sy raad behoorlik nakom, sal hy daardeur verseker dat sy handeling, sowel as die van sy ondergeskiktes, te alle tye regmatig en verantwoordbaar is.

BRONNELYS

Bayat MS & Meyer IH 1994. **Public administration: Concepts, theory and practice.** Halfway House: Southern book Publishers (Pty.) Ltd.

Cloete JIN 1996. **Accountable government and administration for the Republic of South Africa.** Pretoria: JL van Schaik Publishers Ltd.

- Cloete JN 1998. **South African public administration and management**. 9th ed. Pretoria: J.L. van Schaik Publishers Ltd.
- Coetsee LP 1990. Parlementêre beheer oor die uitvoerende gesag. **SAIPA** 25(4):197-209.
- De Beer J & Lourens L 1995. **Local government: The road to democracy**. Midrand: Educum Publishers.
- Dimock M, Dimock GO & Fox DM 1983. **Public administration**. New York: Holt Rinehart & Winston Inc.
- Evans S 1989. Op die rand van teenstrydige belange. **Munisipale en openbare dienste** 8(12):8-14.
- Gildenhuis JSH 1993. **Owerheidsfinansies**. Tweede uitgawe. Pretoria: J.L. van Schaik Beperk.
- Gildenhuis JSH 1997. **Introduction to local government finance: A South African perspective**. Pretoria: J.L. van Schaik Publishers Ltd.
- Gloeck JD 1996. An audit perspective on public accountability. **SAIPA** 31(1):5-18.
- Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996 (Wet 108 van 1996)**.
- Kritzinger MSB, Labuschagne FJ & Pienaar P de V. 1972. **Verklarende Afrikaanse Woordeboek**. Vyfde uitgawe. Pretoria: J.L. van Schaik Beperk.
- Landsberg ED 1990. Financial control: A philosophical view. **SAIPA** 25(4):245-52.
- Loots JAJ 1991. The role and place of auditing in a changed organisation structure. **SAIPA** 26(4):200-8.
- Noordman A 1994. Die ontwikkeling van openbare rekenpligtigheid deur plaaslike owerhede en die mate waarin eksterne ouditeure hierdie rekenpligtigheid bevorder. **Suid-Afrikaanse Tesourier** 66(11 & 12):101-3.
- Normanton EL 1966. **The accountability and audit of governments: A comparative study**. New York: Manchester University Press.

North West Provincial Exchequer Act, 1994 (Act 4 of 1994).

Oliver C 1990. **Local government and planning for a democratic South Africa.** Cape Town: University of the Western Cape.

Republiek van Suid-Afrika 1980. **Verlag van die komitee van ondersoek na finansies van plaaslike besture in Suid-Afrika (Browne-komiteeverslag).** Volume 1. Pretoria: Staatsdrukkers.

Tempelhoff WH 1991. **Die begroting as beheerinstrument.** Ongepubliseerde MPA-skripsie. Bloemfontein: Departement Publieke Administrasie, Universiteit van die Oranje-Vrystaat.

Thornhill C & Hanekom SX 1987. **Public administration in contemporary society.** Johannesburg: MacMillan South Africa Publishers Ltd.

Van der Waldt G & Du Toit DFP 1999. **Managing for excellence in the public sector.** 2nd ed. Kenwyn: Juta & Co. Ltd.

Van Rooyen CS 1991. Responsibilities of civil servants entrusted with the management of public funds in South Africa. **SAIPA** 26(2):125-9.

Van Straaten FP 1984. **Administratiewe hulpmiddels vir die programmering van owerheidsbedrywighede.** Pretoria: HAUM-Opvoedkundige Uitgewers.

Viljoen A (red.) 1991. **Die Stadsklerk.** Johannesburg: Southern Boekuitgewers (Edms.) Bpk.

Vrystaatse Ordonnansie op Plaaslike Bestuur, 1962 (Ordonnansie 8 van 1962).

Vrystaatse Provinsiale Skatkiwet, 1994 (Wet 1 van 1994).

Wronsley RP 1990. Beheer met behulp van ouditering. **SAIPA** 21(4):163-71.