

PROBLEMATIEK EN UITDAGINGS VAN SAMEWERKENDE REGERING

Tania Coetzee¹

Summary

The transformation process in South Africa brought about fundamental changes, especially in the area of inter-governmental relationship. Responsibilities, functions and powers of the three spheres of government (central, provincial and local) were changed and streamlined as put forward in the Constitution of South Africa Act 108 of 1996. The relationship between the different spheres of government must be seen against the background of the new democratic dispensation. Furthermore, the principle of co-operation between the different spheres of government emphasizes the dependency and interaction between these spheres.

The question that arises over a decade of democracy in South Africa is whether the constitutional dispensation and specifically the principle of co-operative government is successful. What are the challenges facing co-operative government?

In this article the emphasis will fall on problems that relate to co-operative government and the challenges that need to be addressed by the central, provincial and local government.

1. INLEIDING

Die transformasieproses in Suid-Afrika het fundamentele veranderings, veral ten opsigte van die interregeringsverhoudinge, meegebring. Die konstitusionele bedeling van 1996 - Wet 108 van 1996 - verskil aansienlik van die vorige konstitusionele bedeling van 1983 - Wet 110 van 1983. Verantwoordelikhede, magte en funksies van die drie sfere van regering (nasionaal, provinsiaal en plaaslik) het verander. Die verhouding tussen die drie sfere van regering verskil aansienlik van die vorige orde omdat dit gerig is op demokrasie en die verbetering van dienste. Onderliggend tot die verhouding tussen die drie sfere van regering, is die beginsel van samewerking soos in die grondwet vervat (Levy & Tapscott 2001:1). Die grondwetlike beginsel van samewerkende regering was nie deel van die vorige konstitusionele bedeling van Suid-Afrika nie en is 'n nuwe en belangrike benadering.

¹ Departement Politieke Wetenskap, Universiteit van die Vrystaat. E-pos: coetzeet.rd@mail.uovs.ac.za.

Na tien jaar van demokrasie met 'n nuwe konstitusionele bedeling kan die vraag tereg gevra word of die nuwe bedeling, wat nuwe strukture en werkswyses na vore gebring het, werklik funksioneer soos wat dit veronderstel is om te funksioneer. Is daar 'n kultuur van samewerkende regering teenwoordig? Wat is die uitdagings vir samewerkende regering vir Suid-Afrika in 2005?

Teen die agtergrond van die nuwe konstitusionele bedeling kan aanvaar word dat nuwe strukture, prosesse, magte en funksies, samewerking en koördinerings nie onmiddellik in plek sal val of korrek sal funksioneer nie (Reddy 2001:21-2). Onduidelikheid, konflik, wanopvattinge en selfs onkunde oor die werklike betekenis en gevolge van samewerkende regering en interregeringsverhoudings het die afgelope aantal jaar na vore gekom.

Die bogenoemde problematiek het dan ook gemanifesteer in die onlangse gebeure in die Vrystaat Provinsie. Aan die einde van Oktober 2004 was daar redelike opspraakwekkende nuusgebeure aangaande die warboel waarin die Vrystaat se munisipaliteite verval het. Baie munisipale distrikte is onder administratiewe beheer van dié provinsiale regering geplaas. Die hoofrede vir hierdie toedrag van sake was omdat die munisipaliteite nie hulle basiese funksies kon verrig nie (Momborg 2004). Ander redes vir die chaos waarin die munisipaliteite verval het, is toe te skryf aan die politieke binnegevegte wat negatief inwerk op die dienslewering van die munisipaliteite. "There are serious problems with the municipality's administration and especially with managers" (Steyn 2004). Verder bevestig Steyn (2004): "According to [a] report political tension was casting a shadow over the proper functioning of the municipality and that the mayor does not 'fully comprehend legislative provisions that guide her powers and functions'." Vergelyk E Jack (2004) en M Msiza (2004) in hierdie verband.

Dit is teen hierdie agtergrond dat daar rondom die probleme en uitdagings wat die regering in die gesig staar, ondersoek in dié verband ingestel moet word. Enkele kwelvrae soos die magsverhouding tussen die munisipaliteite en provinsiale regering sal in perspektief gestel word teen die agtergrond van samewerkende regering.

2. AGTERGROND EN PROBLEMATIEK

Dit is duidelik dat die struktuur van interregeringsverhoudings tydens die apartheids-era baie swak was en baie swak gedefinieer was. Nieteenstaande die verdeling van sentrale, streeks- en plaaslike vlakke van regering, was alle mag in die sentrale regering gekonsentreer (Levy en Tapscott 2001:4). Levy en Tapscott (2001:4) kom tot die gevolgtrekking dat "in the closing stages of the apartheid era

intergovernmental relations were characterized by autocratic central rule, increasing administrative inefficiency, growing corruption and minimal popular legitimacy. The provincial legislatures ... lacked any significant law-making function and generally served to rubber-stamp legislation from the central executive" (Levy en Tapscott 2001:3). "Local authorities had no original powers and were prohibited from carrying out any activity that was not specifically defined by central or provincial authority" (Levy en Tapscott 2001:4). Omdat plaaslike regering dus oor min mag beskik het, is dit gesien as 'n diensleweraar eerder as 'n vlak van regering (Levy en Tapscott 2001:4). Plaaslike regering het dus nie werklik oor gelyke status met die ander sfere van regering (nasionaal en provinsiaal) beskik nie. Die herstel van die regmatige status kan ook as een van die belangrikste uitdagings vir samewerkende regering bestempel word.

Met die transformasieproses het Suid-Afrika voor baie uitdagings te staan gekom. Een van hierdie uitdagings was juis samewerkende regering. Beleids- en wetgewende kwessies moes ondersteunend wees tot die beginsels van samewerkende regering. Om samewerkende regering te vestig, is 'n proses wat eerstens baie kompleks is en wat tweedens 'n tegniese balans vir interaksie tussen die strukture van die regering vereis en derdens duidelikheid oor politieke magsverhouding impliseer (Levy en Tapscott 2001:2).

Verskeie onsekerhede oor die verantwoordelikhede en administratiewe toebedeling tussen die verskillende sfere van regering bestaan steeds. Die mate waartoe hierdie onsekerhede die kapasiteit van dienslewering gaan beïnvloed, moet spesifieke aandag kry (Reddy 2001:22-3).

'n Verslag van die Presidensiële Hersieningskomitee het bekend gemaak dat " 'the relationship between and within different spheres of government [had] emerged as an issue of key concern' and reported that weaknesses in the structures and practices of inter-governmental relations led to poor co-ordination within and between different departments and spheres of government, creating an incapacity to implement nation programs and a consequent failure to deliver basic services" (Levy en Tapscott 2001:1-2).

Voordat die belangrikste uitdagings van samewerkende regering bespreek gaan word, moet genoemde konsep eers onder die loep geneem word.

3. SAMEWERKENDE REGERING

Volgens die nuwe grondwetlike bedeling van 1996 is daar drie sfere van regering, naamlik nasionaal, provinsiaal en plaaslik, wat onderskeidelik, interafhanklik en

interverbandhoudend is (artikel 40(1)). Die beginsel van samewerkende regering en interregeringsverhoudinge is in hoofstuk 3 van die Grondwet uiteengesit (artikel 41(1)(h)). Vergelyk ook die bespreking van Du Plessis (1997:197-8), Cowen (1997:153) en Steytler (2001:247) in hierdie verband. Volgens Watts (1999:3) maak die insluiting van hoofstuk 3 die grondwet eintlik uniek.

Dit is ook belangrik om daarop te let dat daar wegbeweeg is van die term "vlakke van regering" wat impliseer dat daar radikaal gebreek word met die hiërargiese ou orde. Die term "vlakke" is dus vervang met die woorde "sfeer van regering" (Van Wyk 1997:388).

Die drie sfeer van regering moet die grondwetlike status en instellings van die magte en funksies wat aan elkeen toegeken is, nie verontagsaam nie, en mag nie hulle magte oorskry nie (Bray 1999:2-3). Vergelyk artikel 40(1) in dié verband.

"Intergovernmental relations are conventionally defined as interactions between governmental units of all types and levels within a political system" (Watts 2001:22). "Intergovernmental relations in the South African context is an interacting network of institutions at the national, provincial and local levels, created and defined to enable the constituent parts of government to function in accordance with defined institutional arrangements" (Reddy 2001:23).

Hoewel die interregeringsverhoudinge nie baie duidelik uitgestippel is nie, het die grondwet tog sekere breë beginsels (artikels 41(1)(a-h)) vir interregeringsverhoudinge in plek geplaas (Levy en Tapscott 2001:8). Vergelyk Du Plessis (1997:197-8); Cowen (1997:153) en Steytler (2001:247). Elke sfeer is verplig om vrede en die nasionale eenheid en onverdeelbaarheid van die Republiek te bewaar (Van Wyk 1997:389).

"The Constitution specifies that the different spheres of government must cooperate with others in mutual trust and good faith, fostering friendly relations, assisting and supporting each other, coordinating their actions and by avoiding legal proceedings against each other" (Levy en Tapscott 2001:8). Vergelyk Van Wyk (1997:389); Steytler (2001:253) en Reddy (2001:23) ten opsigte van die bogenoemde beginsels. "These values, however, represent statements of intent rather than a prescription for action" (Levy en Tapscott 2001:8). Vergelyk Cowen (1997:156-7).

'n Voorvereiste vir effektiewe interregeringsverhoudinge soos (Reddy 2001:23) dit stel, is eerstens 'n kultuur van samewerking, wedersydse respek en vertroue en tweedens kapasiteitsontwikkeling.

Vervolgens sal aandag gegee word aan enkele uitdagings vir samewerkende regering.

4. UITDAGINGS VIR SAMEWERKENDE REGERING

4.1 Ontwikkeling van 'n kultuur van samewerkende regering

Met die skryf van die finale Grondwet en veral die verhouding tussen die sfere van regering, is dit logies dat die nuwe demokratiese staat nog in die ontwikkelingsstadium is. Dit beteken dat interregeringsverhoudingspraktyke en -teorie ook in 'n ontwikkelingsfase is, nieteenstaande die feit dat die praktyk en teorie op wedersydse vertroue en goeie geloof gegrond is (Levy en Tapscott 2001:9; Reddy 2001:21). Ter staving van laasgenoemde sê Wessels (1999:142) ook tereg dat die beginsel van samewerkende regering klem moet plaas op die ontwikkeling van 'n kultuur van samewerkende regering. Met ander woorde, dit dui ook op 'n paradigmaskuif in die benadering tot interregeringsverhoudinge (Reddy 2001:21).

4.2 Ontwikkelingsprogramme

Verbandhoudend tot die vorige gedagte, is die belangrikheid van ontwikkelingsprogramme. Samewerkende regering is die operasionele raamwerk waardeur nasionale doelstellings bereik kan word. Ontwikkeling kan net geskied deur programme wat die staat en veral minder bevoorregte gemeenskappe transformeer, reconstrueer en bemagtig. Bogenoemde doelstellings kan net bereik word deur herverdeling van funksies van die staatskas, ontwikkeling en welsyn en om die rol van die staat te herdefinieer (Levy en Tapscott 2001:10).

Die rigting waarin die nuwe grondwet beweeg, is die skep van eenvormige doelstellings, veral ten opsigte van sosiale vooruitgang en menseregte as waardes van die Grondwet (Levy en Tapscott 2001:10). Hierdie idees vorm die sosiale beleid wat onderliggend is aan die doelstellings van samewerkende regering.

4.3 Normatiewe raamwerk

Die beginsel van samewerkende regering (artikels 100 en 139) verbind en omsluit die interregeringsverhoudinge in 'n normatiewe raamwerk soos in artikel 41(1) uiteengesit is. Vergelyk Cowen (1997:156-7) en Steytler (2001:248) in hierdie verband. Interregeringsverhoudinge moet binne 'n verdragskode of raamwerk funksioneer. Daar word gespesifiseer dat geen sfeer sy eie belange mag najaag ten koste van nasionale belange nie. Gemeenskaplike aksies soos onderlinge vrede, "adhere to agree"-prosedures en die vermyding van regsdinge is onder meer deel van die

gedragskode. Baie hang dus af van die wedersydse vertroue en konsensus (Levy en Tapscott 2001:11; Van Wyk 1997:389). "All this to some extent reinforces the view that in order to make co-operative government a reality, there needs to be some overarching economic, political and moral unity within the polity which prioritises the social rights elaborated in the Constitution" (Levy en Tapscott 2001:12). "Thus much depends on mutual trust and some consensus on what is good for the nation" (Levy en Tapscott 2001:11)

4.4 Spanning

Een van die redes vir die totstandkoming van samewerkende regering was om spanning in die owerheid te beheer. Afgesien van dié voorneme bestaan daar nog steeds spanning tussen die verskillende sfere van regering. Een van die redes vir spanning is die volgende: "Vanweë die gelyklopende en spesifieke magte van die verskillende sfere van regering bestaan daar nie net spanning nie maar ook konflik. Meganismes en prosedures moet ontwikkel word om konflik op te los" (Bray 1999:4).

'n Tweede rede is: Veral die provinsiale uitvoerende gelyklopende kompetensies kan deur die nasionale regering ongeldig verklaar en 'override' word. Finansiële implikasies waar munisipale regering nie daarin slaag om pligte na te kom nie, is geneig om die provinsies te inhibeer in terme van intervensies of inmenging in munisipale sake. In artikel 139 van die Grondwet het provinsies die reg om in te meng in plaaslike regering, indien plaaslike regering nie by magte is om hulle funksies te vervul nie. "These processes are seldom without tension and highlight the need for effective instruments of intergovernmental relations" (Levy en Tapscott 2001:11).

By ongeveer vier geleenthede het die nasionale regering in die provinsiale sake ingemeng. Hierdie geleenthede was finansiële (begroting) van aard. Daar mag wel gevalle ontstaan waar die provinsiale regering nie wil saamwerk met die nasionale regering nie. "Not unsurprisingly, the provinces do not welcome extensive and intrusive monitoring. Mechanisms thus need to be developed to forestall interventions that could with effective monitoring, be avoided" (Levy en Tapscott 2001:12). Vergelyk ook Levy (2001:85-6) in hierdie verband.

Volgens Du Plessis (1997:201) werk die beginsel van 'n regering van samewerking versagtend in op konfliksituasies soos hierbo beskryf. Die beginsel van inmenging van die nasionale en provinsiale sfeer van regering kan egter teenstrydig wees met die beginsel van samewerking.

4.5 Magte van die provinsies

Die debat oor die desentralisasie of sentralisasie van mag staan midde-in die bespreking van interregeringsverhoudinge (Levy en Tapscott 2001:5). "The Constitution specifies both exclusive and concurrent competencies of provincial and local government, while residual powers are vested in the national government" (Levy en Tapscott 2001:6). Wat egter van belang is, is die feit dat die Grondwet min riglyne bied oor hoe nasionale en provinsiale departemente hulle aktiwiteite moet koördineer en integreer. Kritiek wat deur Levy en Tapscott (2001:6) uitgespreek word, is die feit dat die provinsies nie werklik oor magte beskik om beleid uit te voer nie en hulle voeg by dat "in particular, they maintain that a lack of executive power inhibits effective decentralization of administrative responsibility" (Friedman, soos aangehaal in Levy en Tapscott 2001:6). Daar is dus nie duidelikheid oor die provinsies se rol ten opsigte van gelyklopende/konkurente mag nie (Reddy 2001:36).

4.6 Kapasiteit van plaaslike regering

Kapasiteitsontwikkeling is nog 'n belangrike aspek wat binne samewerkende regering aandag moet geniet. Die klem val dus veral op die kleiner en swakker sfeer van regering wat in eie reg (gelyke status) moet deelneem en saamwerk in die breë interregeringsverhoudinge (Bray 1999:4; Reddy 2001:26). Plaaslike regering kan nie net gesien word in terme van die uitoefening van gedelegeerde magte nie, maar as 'n volwaardige sfeer in eie reg en 'n integrale deel van die owerheidsstelsel (Reddy 2001:25).

Bray (1999:4) stel dit duidelik dat die grondwet bepaal dat munisipaliteite die reg het om beheer oor plaaslike sake van 'n betrokke gemeenskap uit te oefen, maar dat hierdie (wetlike) uitoefening wel ondergeskik is aan die nasionale en plaaslike wetgewing. "A municipality has the right to exercise any power concerning a matter reasonably necessary for, or incidental to, the effective performance of its functions" (art. 156).

Munisipaliteite mag nie deur die nasionale of provinsiale regering verhinder word of van hulle mag ontnem word om hulle funksies te verrig nie. Die nasionale en provinsiale regering moet die nodige hulpmiddele voorsien waarmee kapasiteit van munisipaliteite ontwikkel kan word, om sodoende hulle eie sake te kan behartig (Bray 1999:4).

Verder is dit noodsaaklik dat die nasionale en provinsiale regering administratiewe sake aan munisipaliteite oordra. Ten spyte van die nuwe verantwoordelikhede wat aan plaaslike regering opgedra is, bestaan daar kommer omdat nuwe plaaslike

regeringsinstellings geleë is in onder meer arm plattelandse gebiede waar administratiewe kapasiteit en finansiële bronne ontbreek om die werklik noodsaaklike dienste te lewer (Levy en Tapscott 2001:7).

Hierdie problematiek moet ernstig opgeneem word, veral met verwysing na die voorbeeld soos in die aanvang van die artikel.

4.7 Rolle van die provinsiale regering

Daar bestaan geen twyfel dat plaaslike regering se rol dienslewering van sosiale dienste is nie. Dit is egter die provinsiale regering se voortbestaan wat nie onomwonde gesteun word nie. "There is a lack of consensus about the provincial system that undermines the confidence with which these institutions are able to fulfil their roles" (Levy en Tapscott 2001:12). Bogenoemde stelling dra ook by tot die beperkte begrip vir die plek van provinsies in die nasionale stelsel. Provinsies beskik nie oor die nodige meganismes van monitering en ondersteuning vir toesig van plaaslike regering nie, ook word nie daarvoor begroot nie (Levy en Tapscott 2001:12). Die provinsiale regering moet die verantwoordelikheid dra om te verseker dat plaaslike regering oor die kapasiteit beskik om dienste, asook sosiale dienste, te lewer (Bray 1999:4; Reddy 2001:35-6). Provinsies besef die dilemma waarin die plaaslike regering verkeer, veral ten opsigte van kapasiteit en finansiële krisis. Provinsies erken dat plaaslike regering hulp nodig het, maar daar is nie programme beskikbaar om plaaslike regering te ondersteun nie (Levy en Tapscott 2001:13). Reddy (2001:36) bevestig dat die provinsies nie oor die nodige kapasiteit (administratiewe, strategiese beplanning en finansies) beskik nie.

4.8 Koördinerings en samewerking

Die moderne owerheid staar baie ingewikkelde kwessies en eise in die gesig en daarom word goeter samewerking vereis. Beter koördinerings, gesamentlike beplanning en gedeelde hulpbronne is noodsaaklik. Om werklik suksesvol te wees in samewerking moet die provinsiale en plaaslike regeringsfere hulle individuele kapasiteit verbeter. Dit is 'n bevestiging van die belangrikheid van gelyke status soos vroeër vermeld (Bray 1999:5).

'n Faktor wat aanleiding tot swak interregeringsverhoudings gee, is swak kommunikasie en afbakening van die indeling van die funksies en bevoegdhede tussen regeringsfere (Uys 1995:57). Die belangrikheid van koördinerings kan nie uitgeskakel word nie (Uys 1995:58). Oordrag van wetlike bevoegdhede aan die provinsiale regering ontketen hewige debatte en ontevredenheid (Uys 1995:58). "Goed interowerheidsverhoudings is 'n saambindende en noodsaaklike faktor vir die doel-

treffende uitoefening van owerheidsfunksies" (Uys 1995:58). Cilliers (1995: 484) beklemtoon ook die belangrikheid van koördinerende, samewerking en wedersydse vertroue. Belangrike meganismes moet ontwikkel word om samewerking te bevorder. Die totstandkoming van forums kan samewerking verbeter. Cilliers (1995:484) plaas die fokus ten opsigte van samewerking op 'n pragmatiese eerder as 'n teoretiese benadering.

4.9 Kompleksiteit

"The distinctive features of intergovernmental relations suggest the increased complexity and interdependency in political systems. Characteristics include: the number and growth of governmental institutions; the number and variety of public officials involved in intergovernmental relations; the intensity and regularity of contacts among those officials; the importance of officials' actions and attitudes" (Brynard en Malan 2002:103).

As meer spesifiek na die probleem gekyk word, word die fokus wat betref samewerkende regering geplaas op die rol en plek van die Nasionale Raad van Provinsies. Die belange van die provinsies word deur die Nasionale Raad van Provinsies op nasionale sfeer verteenwoordig. Die vraag is of daar prosedure- en beginselbeperkings op die Nasionale Raad van Provinsies geplaas kan word (Levy en Tapscott 2001:13-4). Artikels 75 en 76 van die Grondwet behandel wetgewing met betrekking tot Bylae 4 (konkurrente magte) en is hier van toepassing. (Vergelyk ook Reddy 2001:33.) Kritiek word uitgespreek dat die stelsel (Nasionale Raad van Provinsies) te ingewikkeld is en dat die Nasionale Raad van Provinsies se kapasiteit oorlaai word. "A general complaint has been that the system is too complex to work effectively. As an institution articulating the provincial voice, the NCOP is seen to be overloaded with work and its mandate to debate both section 75 and section 76 bills too broad, given its limited resources and the composition of its membership" (Levy en Tapscott 2001:14). Slegs 54 afgevaardigdes (ses permanente lede van elke provinsie) is kontinuerend en getalsgewys te min om die hoeveelheid wetsontwerpe te hanteer. Permanente lede dien op agt verskillende komitees, terwyl die lede van die Nasionale Vergadering slegs op twee portefeuljekomitees dien (Levy en Tapscott 2001:14).

Verdere kritiek deur Reddy (2001:33) sluit onder meer in dat die Nasionale Raad van Provinsies nie gefokus is nie en daarom die gevaar loop om sy identiteit te verloor. Dit word ook deur die Kabinet oorheers en staan nie werklik beleidsvoorstellings van die nasionale ministerie teen nie.

4.10 Beleidsraamwerk en implementering

Meganismes is deur die Grondwet in plek gestel om interregeringsverhoudinge tussen die drie sfere van regering te bevorder. Die formele grondwetlike raamwerk sal die vloei van inligting verbeter met die moontlikheid van gekoördineerde besluitneming en groter diversiteit in beleid. Gesamentlike besluitneming sal die implementering van beleidsprogramme verbeter; sodoende kan konflik en dispute vermy word (Reddy 1999:28-9).

Nieteenstaande die aanwesigheid van sulke instellings om die koördinerende van aktiwiteite tussen nasionale en provinsiale departemente te bevorder, is die proses ongelyk. Sommige van die departemente (byvoorbeeld Gesondheid) het 'n hoë graad van integrasie en koördinerende nodig om nasionale beleid reg oor die spektrum van die drie sfere van owerheid suksesvol in werking te stel. Dit is dus moeilik om 'n gesamentlike beleidsraamwerk op te stel. As gevolg van die feit dat provinsies nie altyd oor die kapasiteit beskik nie, moet die rede vir laasgenoemde voor die deur van die provinsiale sfeer geplaas word. Hoewel daar vordering gemaak word op die terrein van samewerking tussen die nasionale en provinsiale regering, is die integrasie van aktiwiteite van die plaaslike sfeer met ander sfere baie beperk en ongelyk. Veral ten opsigte van gelyklopende verantwoordelikhede is nasionale beleid nie goed op plaaslike regeringsvlak uitgevoer nie (Levy en Tapscott 2001:17).

"Although the machinery of co-ordination has improved at the national level, it is far less coherent at the provincial level where administrative capacity is more limited and where clear policy lines and clear channels of reporting are not sufficiently evident. As a consequence, provinces have been criticised for their inability to plan and implement multi-sectoral programmes" (Levy en Tapscott 2001:18).

Die suksesvolle uitvoering van beleid hou ook verband met die toedeling van die nodige fondse. In hierdie opsig is Levy en Tapscott (2001:18) van mening dat "control over the distribution of financial resources and the amounts allocated to the different spheres of government are among the most contentious issues in intergovernmental relations throughout the world."

Die Finansiële en Fiskale Komitee het voorstelle ingedien oor hoe die regering belasting en die begroting tussen die drie sfere van regering moet verdeel. Die toedeling van finansies, belasting en lenings, asook die kriteria daarvoor, is nie so maklik nie. Die Finansiële en Fiskale Komitee is slegs 'n raadgevende liggaam wat voorstelle kan maak, maar geen bindende besluite kan neem nie (Levy en Tapscott

2001:18,19). Nieteenstaande die pogings van die Finansiële en Fiskale Komitee om owerheidsdepartemente te help met finansiële aspekte, is fiskale dissipline 'n inhiberende faktor tussen die verskillende sfere van regering. In hierdie verband sê Levy en Tapscott (2001:19) dan ook dat "at the same time, national departments that share concurrent responsibilities with the provinces complain that they exercise little influence over provincial spending".

4.11 Ondersteunende instellings

Meganismes en instellings om interregeringsverhoudinge (vertikale en horisontale owerheidsinstellings) te bevorder en beter te laat funksioneer, sluit in die Interregeringsforum, die vergadering tussen die nasionale ministers en die lede van die Uitvoerende Raad (LUR'e) van die provinsies (MinMecs), die Tegniëse Interregeringskomitees, die Nasionale Ekonomiese Ontwikkelings- en Arbeidsraad, die Begrotingsraad, die Raad van Ministers en die Provinsiale Interregeringsforum (Wessels 1999:139; Tapscott 1998:21; RSA/PRC 1998:18; Brynard en Malan 2002:106; Levy en Tapscott 2001:9).

Kritiek teen die MinMecs sluit onder meer in: die feit dat geen duidelike en inklusiewe strategie gevolg word nie, die oorheersing van die nasionale ministers, die LUR'e wat geen mandaat van die provinsies het nie, en besluite wat geneem word, wat nie bindend is nie (Reddy 2001:32).

"The Intergovernmental Fiscal Relations Act, 1997 (Act 97 of 1999)... makes provision for a Budget Council and Budget Forum to promote cooperation between the spheres of government relative to fiscal, budgetary and related financial matters" (Reddy 2001:34).

Hierdie instellings moet ten opsigte van wetgewing, raadpleging en onderhandeling harmonieer (RSA/PRC 1998:19). Dit is veral die Tegniëse Interregeringskomitees wat 'n belangrike administratiewe ondersteuningsrol speel en wat optree as fasiliteerders en riglyngewers (RSA/PRC 1998:19; Brynard en Malan 2002:106). "The TIC has however been criticised for its failure to promote intergovernmental relations in the national sphere of government and the reason may be the failure of legislature intergovernmental structures leading to the poor functioning of technical support committees" (Brynard en Malan 2002:106-7).

Volgens Uys (1995:57-8) is die rol van interregeringskomitees om samewerking, koördinerende en skakeling tussen die verskillende sfere van regering moontlik te maak. Interdepartementele komitees bewerkstellig koördinerende en moet spanning, konflik en probleme tussen sfere van regering oplos. Wanneer interdepartementele

komitees in die lewe geroep word, moet dit met groot omsigtigheid hanteer word (Uys 1995:57).

"Shortcomings related to the Committees... [are]: the large number of meetings of the MinMec leads to poor attendance...; the management of meetings and the preparation of supporting documentation are poor; there is a lack of clarity over the decision making authority of the Committees and meetings are dominated by national government representatives which may lead to consensual decision-making" (Brynard en Malan 2002:106).

5. SLOTOPMERKINGS

Die aanname kan gemaak word dat interregeringsverhoudinge in Suid-Afrika nie korrek funksioneer nie. "Thus, it is evident that certain aspects of the macro-institutional framework will require immediate attention in order to promote more effective government" (Levy en Tapscott 2001:19).

Hoewel die Grondwet van Suid-Afrika voorsiening maak vir die regulering van interregeringsverhoudinge, is dit op sigself nie genoeg om 'n verbetering in die funksionering van interregeringsverhoudinge te bewerkstellig nie. Die rede hiervoor word deur Levy en Tapscott (2001:19) as volg gestel: "This is because poor intergovernmental co-ordination and integration is frequently a problem of capacity and efficiency rather than a problem of procedure."

"The constitution demands that intergovernmental relations be co-operative and based on consultation, co-ordination, trust and good faith. Will this model work? Will it ensure the effective delivery of services to all South Africans through open and democratic processes?" (Murray 2001:80). Dit is te vroeg om te oordeel omdat die nuwe grondwetlike instellings nog nie eintlik gevestig is nie en probleme ondervind met die verskillende rolle en verhoudings (Murray 2001:80).

Tot dusver is ook gemengde welsae ondervind - eerstens, dat konsensus bereik word, en tweedens, dat die meeste probleme buite die hof geskik word (Murray 2001:81).

Forums en prosedures vir interregeringsverhoudinge neem vorm aan, maar baie probleme is nog nie opgelos nie (Murray 2001:80). "Co-ordination between institutions is often weak and the development of new structures is unco-ordinated, responsibility for carrying out recommendations is unclear, attendance at meetings is irregular and accountability poor" (Murray 2001:80).

Interregeringsverhoudinge is altyd dinamies van aard en ontwikkel met verloop van tyd. Veranderde omstandighede op sosiale, ekonomiese en politieke terreine vereis aanpassings en akkommodering. 'n Politieke kultuur van samewerkende en wedersydse vertrouwe moet gevestig word (Levy en Tapscott 2001:19).

Die grootste uitdaging vir die interregeringsverhoudinge in Suid-Afrika is eerstens die bewyslewing van koördinerende en samewerking, tweedens moet alle ongelykhede uit die apartheidsera aangespreek word tot so 'n mate dat dit 'n demokratiese regering versterk. Derdens word die uitdaging gestel dat bewys kan word dat interregeringsverhoudinge binne 'n gefragmenteerde politieke raamwerk kan bestaan. Ten spyte van politieke konflik kan deur goeie samewerkende praktyk noodsaaklike dienste gelewer word (Murray 2001:81). Brynhard en Malan (2002:105) beklemtoon dat dit 'n uitdaging is om die gebrek aan samewerking en duplisering daadwerklik te pak deur die vestiging van gesonde interregeringsverhoudinge.

"Mechanisms are needed to promote consistency in policy formulation on intergovernmental relations to ensure compliance with decisions taken by intergovernmental structures and institutions. All structures for intergovernmental relations need to be stable and durable to promote the principles of co-operation" (Brynard en Malan 2002:107). Daar is tans geen formele strukture om interregeringsverhoudings te fasiliteer nie (Reddy 2001:35).

"The constitution provides a framework for intergovernmental relations that is value driven and flexible. It is sensitive to the complex needs of the highly integrated system we have adopted, which has few clear boundaries between the spheres of government and which requires governments to act in partnership rather than in competition" (Murray 2001:81).

Uit bogenoemde bespreking is dit duidelik dat daar nie net wanopvattinge, onkunde, onduidelikheid en konflik teenwoordig is nie, maar dat die verskillende sfere van regering bedreig voel deur oorheersing en outoritêre beheer. Hoewel die strukture en prosesse vir suksesvolle samewerkende regering konstitusioneel gesproke gereed is, beteken dit nie dat samewerkende regering reg funksioneer nie.

Dit is dus duidelik dat indien bogenoemde probleme, kwessies en uitdagings nie binne die afsienbare toekoms aangepak word nie, dit die stelselstabiliteit van Suid-Afrika in gevaar stel. Indien daar vroegtydig aandag aan die sake gegee en probleme uit die weg geruim kan word, is die gevaar van stelselstabiliteit beperk.

VERWYSINGS

Bray E 1999. Focus on the national environmental management act. Co-operative governance in the context of the national environmental management Act 107 of 1998. **South African journal of environmental law and policy** 6 (1):1-12.

Brynard P en Malan L 2002. Conservation management and intergovernmental relations: the case of South African national and selected provincial protected areas. **Politeia** 21 (2):101-22.

Cilliers CR 1995. The prospects for federalism in South Africa. **Responsa Meridiana** 6 (5):475-86.

Cowen DV 1997. Distinctive principles of South African environmental law and policy and the quest for a philosophy which should inform them. **South African journal of environmental law and policy** 4 (2):147-65.

Du Plessis LM 1997. Federalisme as 'n proses: 'n evaluering van die federalistiese momente in die 1996-grondwet. **Koers** 62 (2):189-208.

Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996, Wet 108 van 1996. Wynberg: Grondwetlike Vergadering.

Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, Wet 110 van 1983. Pretoria: Kaap en Transvaal Drukkers.

Jack E 2004. Drinking water 'health threat'. (<http://www.news24.com/News24/South-Africa/News/0,6119,2-7-1442-1607660,00.html>) 10/21/2004

Levy N 2001. Instruments of intergovernmental relations - the political, administrative interface. In Levy N en Tapscott C (eds). **Intergovernmental relations in South Africa. The challenges of co-operative government.** Kaapstad: Idasa:84-111.

Levy N en Tapscott C 2001. **Intergovernmental relations in South Africa: the challenges of co-operative government.** In Levy N en Tapscott C (eds). Intergovernmental relations in South Africa. The challenges of co-operative government. Kaapstad: Idasa:1-21.

Momberg J 2004. Municipalities 'taken over'. (<http://www.news24.com/News24/South-Africa/Politics/0,,2-7-12-1607991,00.html>) 10/21/2004

Msiza M 2004. FState to spend R70m. (<http://www.finance24.co.za/Finance/Economy/0,,1518-25-1596322,00.html>) 10/21/2004

Murray C 2001. The Constitutional context of intergovernmental relations in South Africa. In Levy N en Tapscott C (eds). **Intergovernmental relations in South Africa. The challenges of co-operative government**. Kaapstad: Idasa:66-83.

Reddy PS 2001. Intergovernmental relations in South Africa. **Politeia** 20 (1):21-39.

RSA/PRC. 1998. Presidential Review Commission: Developing a culture of good governance. Report of the Presidential Review Commission on the reform and transformation of the public service in South Africa. (<http://www.polity.org.za/govdocs/reports/presreview/index.html>)

Steyn T 2004. Provinces in 'absolute chaos'. (<http://www.news24.com/News24/South-Africa/Politics/0,6119,2-7-12-1604618,00.html>) 10/21/2004

Steytler N 2001. Concurrency and co-operative government: The law and practice in South Africa. **S.A. Public Law** 16 (2):241-54.

Tapscott C 1998. Intergovernmental relations in South Africa - A comparative analysis. **Intergovernmental relations. An international comparative study**. Pretoria: Department of Constitutional Development and Provincial Affairs (in collaboration with the National Democratic Institute for International Affairs and School for Government, University of the Western Cape):9-28.

The Constitution of the Republic of South Africa, 1996. Act 108 of 1996. Wynberg: Constitutional Assembly.

Uys FM 1995. 'n Teoretiese benadering tot optimum desentralisasie van owerheidsstrukture en -funksies. **Administratio Publica** 6 (2):46-66.

Van Wyk DH 1997. 'n Paar opmerkings en vrae oor die nuwe Grondwet. **Tydskrif vir Hedendaagse Romeins-Hollandse Reg** 60 (3):377-94.

Watts RL 2001. Intergovernmental relations: conceptual issues. In Levy N en Tapscott C (eds). **Intergovernmental relations in South Africa. The challenges of co-operative government.** Kaapstad: Idasa:22-42.

Watts R 1999. **Intergovernmental relations: A report.** Pretoria: Department of Constitutional Development and Provincial Affairs:1-36.

Wessels DP 1999. Die struktuur en dinamika van die Suid-Afrikaanse politieke omgewing: 'n Post-apartheidsperspektief. **Joernaal vir Eietydse Geskiedenis** 24 (2):127-58.