

MANUALIA 41
UNISA 1986



Owerheidsverhoudinge – 'n inleiding

JAN J. HATTINGH

Universiteit van Suid-Afrika
Pretoria

© 1986 Universiteit van Suid-Afrika
Alle regte voorbehou

Tweede druk 1988

ISBN 0 86981 404 4

Uitgegee deur die
Universiteit van Suid-Afrika
Pretoria

Geset deur Insta-Set
Lynnwood Glen, Pretoria

Gedruk deur Printpak Boeke
Kaapstad

The problems of public programs
are political, administrative,
legal, constitutional, practical,
theoretical, social, economic,
ideological – all joined and
scrambled in ways that make it
difficult even to specify the
shape and scope of the problems.
These are problems of inter-
governmental relations.

– *Dwight Waldo*

*Aan my eggenote,
kinders en
kleinkinders*

'n Woord Vooraf

Onderrig in die aard, omvang en wese van owerheidsverhoudinge as 'n verskynsel in die Publieke en Munisipale Administrasie in Suid-Afrika word tot op hede deur 'n gebrek aan betekenisvolle navorsing gekenmerk.

Waar daar wel geskrifte oor owerheidsverhoudinge binne die Suid- Afrikaanse konteks die lig gesien het, het dit merendeel rondom die pragmatiese en eng kontekstuele aspekte van die onderwerp gesentreer.

Vir doeleindes van deurgronding van die verskynsel van owerheidsverhoudinge is studente sowel as politieke ampsbekleërs en openbare amptenare tans hoofsaaklik aangewese op geskrifte wat die verskynsel tipeer soos dit in Brittanje, Amerika en elders manifesteer. Nie alleen word daardie geskrifte ook deur 'n oormatige beklemtoning van die pragmatiese gekenmerk nie, maar dit hou soms vir Suid-Afrikaners 'n vreemdsoortige verhoudingsgrondslag in.

Dit het my gevolglik besonder getref dat die skrywer nie in die strik getrap het om die inhoud van die boek hoofsaaklik op die formalistiese aspekte van owerheidsverhoudinge, dit wil sê, op horisontale en vertikale verhoudinge soos dit konstitusioneel, wetlik of regulerend voorgeskryf word, te fokus nie.

Die skrywer beklemtoon trouens die feit dat wette en regulasies slegs raamwerke tot stand bring waarbinne verhoudinge geskep en in stand gehou word. Dit is *mense* wat werklik aan verhoudinge sinvolle gestalte gee en daarom vorm menslike gedragsepatrone in die publieke en munisipale administrasie, soos deur morele en etiese norme begrens, ook 'n integrerende deel van die studie van owerheidsverhoudinge.

Die inhoud van die boek word deur 'n unieke en vars benadering tot die studie van die problematiek van verhoudinge in die owerheidsadministrasie gekenmerk, en sal ongetwyfeld 'n belangrike bydrae tot die verryking van die vakliteratuur maak.

Ek is daarvan oortuig dat studente, sowel as diegene wat op enige wyse met die owerheidswese 'n verbintenis het – waarby ek insluit lede van die publiek – met vrug kennis uit die inhoud van die boek kan put.

Dit was voorts vir my 'n voorreg dat ek versoek is om hierdie voorwoord te doen. Die skrywer is reeds vir vele jare aan my bekend as 'n persoonlike vriend, en ook as 'n persoon wat onvermoeid arbeid vir die bevordering van die belange van plaaslike regering en administrasie. Hy verdien slegs die grootste lof vir hierdie boek wat nou die lig gesien het en wat, afgesien van sy waarde as onderrigskrif, bloot op meriete 'n wye leserskring behoort te geniet.

Dr. J.P. Naudé

PRESIDENT: MUNISIPALE VERENIGING VAN TRANSVAAL

Inhoud

HOOFSTUK EEN: INLEIDING	1
1.1 Mens en owerheid	1
1.2 Konstitusionalisme	2
1.3 Bestek van owerheidsverhoudinge	3
1.4 Besondere vraagpunte	5
1.5 Hoofstukvolgorde	7
 HOOFSTUK TWEE: PLEK VAN OWERHEIDSVERHOUDINGE IN DIE PUBLIEKE ADMINISTRASIE	 10
2.1 Historiese perspektief	10
2.1.1 Publieke administrasie as aktiwiteit	10
2.1.2 Publieke administrasie as akademiese dissipline	11
2.2 Betekenis van administrasie	12
2.3 Administratiewe proses en owerheidsverhoudinge	13
2.3.1 Owerheidsverhoudinge as verskynsel in beleidbepaling	13
2.3.2 Fiskale en finansiële determinante in owerheidsverhoudinge ..	16
2.3.2.1 Browne-komitee	18
2.3.2.2 Croeser-werkgroep	18
2.3.2.3 Sentrale en provinsiale owerhede	19
2.3.2.4 Finansiering deur subsidies	20
2.3.3 Owerheidstrukture en owerheidsverhoudinge	21
2.3.3.1 Milieu waarin organiserings plaasvind	22
2.3.3.2 Tydelikheidsaspek van owerheidstrukture	23
2.3.4 Personeel- en mannekragvraagstukke in owerheidsverhoudinge	24
2.3.4.1 Taak van die amptenaar	25
2.3.4.2 Professionalisme en owerheidsverhoudinge	26
2.3.5 Werkprosedures en owerheidsverhoudinge	28

2.3.5.1	Desentralisasie	29
2.3.5.2	Dewolusie	31
2.3.5.3	Delegering	33
2.3.5.4	Doelwitbegroting (PPBS)	34
2.3.6	Mag, konflik en beheer	35
2.3.6.1	Politieke oppergesag	35
2.3.6.2	Fiskale en finansiële beheer	36
2.3.6.3	Beskerming van groepe	37
2.3.6.4	Owerheidsdoelwitte	37
2.3.6.5	Nasionale prioriteite	38
2.3.6.6	Koördinasie	38
2.3.6.7	Konflikpotensiaal	39

HOOFSTUK DRIE: ETIESE EN MORALITEITSNORME IN OWERHEIDSVERHOUDINGE

3.1	Belangrikheid van norme	40
3.2	Eerbiediging van die politieke oppergesag	41
3.2.1	Gesagsvertoon	42
3.2.2	Bedinging	43
3.3	Publieke aanspreeklikheid	44
3.3.1	Gemeenskap en waardes	45
3.3.2	Gemeenskapswaardes en verkiesings	45
3.3.3	Konstitusies en owerheidsverhoudinge	46
3.3.4	Otonomie	47
3.4	Bevordering van doeltreffendheid	48
3.4.1	Middel-doel ontleding	48
3.4.2	Effektiwiteit, produktiwiteit en doeltreffendheid	49
3.4.3	Rasionalisering	50
3.4.3.1	Rasionaliseringsvoornemens in die Suid-Afrikaanse staatsdiens	51
3.4.3.2	Inwerkingstelling van die rasionaliseringsprogram	52
3.4.3.3	Setel van rasionaliseringsbeleid	53
3.4.4	Koördinerings	54
3.4.4.1	Sleutelbelang van koördinerings	54
3.4.4.2	Negatiewe aspekte van koördinerings	55
3.4.4.3	Wet op die Bevordering van Plaaslike Owerheids- aangeleenthede, 1983 (Wet 91 van 1983)	56
3.4.5	Prioriteitsbepaling	57
3.4.5.1	Relatiewisme van waardes	57
3.4.5.2	Faktore wat prioriteitsbepaling kan beïnvloed	58
3.4.5.3	Kriteria vir prioriteitsbepaling	59
3.4.5.4	Wetgewing vir prioriteitsbepaling	60
3.4.6	Produktiwiteitsbevordering	60
3.4.6.1	Betekenis van produktiwiteit	61
3.4.6.2	Verhoging van produktiwiteit	61
3.4.6.3	Produktiwiteitsmeting	62

3.5	Nakoming van basiese vereistes van die Administrasiefreg ...	63
3.5.1	Faktore wat aksies van owerheidspersone kan beïnvloed	64
3.5.2	Grondslae van die Administrasiefreg	64
3.5.3	Administratiefreg en owerheidsverhoudinge	65
3.6	Eerbiediging van gemeenskapswaardes	66
3.6.1	Demokratiese waardes teenoor gemeenskapswaardes	66
3.6.2	Gevoeligheid vir gemeenskapswaardes	67
3.6.3	Rol van ministers en amptenare	67

HOOFSTUK VIER: AARD EN INHOUD VAN OWERHEIDS- VERHOUDINGE

		69
4.1	Studieveld	69
4.2	Benaderings tot die studie van owerheidsverhoudinge	69
4.2.1	Konstitusionele / regsbenadering	70
4.2.2	Demokratiese benadering	70
4.2.3	Finansiële benadering	71
4.2.4	Normatief-operasionele benadering	73
4.3	'n Ondersoekraamwerk vir owerheidsverhoudinge	73
4.3.1	Interafhanklikheid van owerheidsinstellings	73
4.3.2	Doelwitte bepaal middele behoeftes	74
4.3.3	Diskresie is nie gelyk aan vryheid nie	75
4.4	Groepering van owerheidsverhoudinge	76
4.4.1	Basis van indeling	77
4.4.2	Menslike faktor in owerheidsverhoudinge	77
4.4.2.1	Wie is die mense?	78
4.4.2.2	Owerheidspersoon en owerheidsverhoudinge	78
4.4.3	Interowerheidsverhoudinge	80
4.4.3.1	Vertikale interowerheidsverhoudinge	81
4.4.3.2	Horisontale interowerheidsverhoudinge	82
4.4.3.3	Owerheidsafstand in interowerheidsverhoudinge	82
4.4.4	Intra-owerheidsverhoudinge	85
4.4.4.1	Vertikale intra-owerheidsverhoudinge	86
4.4.4.2	Horisontale intra-owerheidsverhoudinge	87
4.4.5	Ekstra-owerheidsverhoudinge	88
4.4.5.1	Maatskaplike ekstra-owerheidsverhoudinge	89
4.4.5.2	Politieke ekstra-owerheidsverhoudinge	89
4.4.5.3	Ekonomiese ekstra-owerheidsverhoudinge	91
4.4.5.4	Institusionele ekstra-owerheidsverhoudinge	93
4.4.5.5	Elite in ekstra-owerheidsverhoudinge	94
4.5	Verhoudingsintensiteit as konsep in owerheidsverhoudinge	94
4.6	Mandaat, agentskap en vennootskap	98
4.6.1	Mandaat	99
4.6.2	Agentskap	100
4.6.3	Vennootskap	100
4.7	Magsbegrip in owerheidsverhoudinge	102

HOOFSTUK VYF: INVLOED VAN STAATSVORME OP	
OWERHEIDSVERHOUDINGE	104
5.1 Konfederasie	104
5.2 Federale staatsvorm	105
5.2.1 Oorsprong	105
5.2.2. Federasie	106
5.3 Unitêre staatsvorm	108
5.3.1 Oorsprong	108
5.3.2 Wese van die unitêre staatsvorm	108
5.4 Verhoudingsverskille tussen unitêre en federale staatsvorme	110
5.5 'n Toepassingsveld van die federale staatsvorm :	
Verenigde State	111
5.5.1 Belangrike hofbeslissings	111
5.5.1.1 Texas	111
5.5.1.2 Dillon se wet	112
5.5.2 Veranderde omstandighede in die VSA	112
5.5.2.1 Die state	113
5.5.2.2 Stedelike groei	113
5.5.2.3 Publieke deelname	114
5.5.3 Invloed van die nuwe verwickelinge op die federale verhoudinge	114
5.6 'n Toepassingsveld van die unitêre staatsvorm :	
Groot Brittanje	116
5.6.1 Tiende eeu	116
5.6.2 Veertiende eeu	116
5.6.3 Negentiende eeu	117
5.6.4 Twintigste eeu	117
HOOFSTUK SES: OWERHEIDSVERHOUDINGE IN SUID-AFRIKA	120
6.1 Historiese perspektief	120
6.1.1 Nasionale Konvensie	120
6.1.2 Grondwet van 1909	121
6.1.3 Grondwet van 1961	122
6.1.4 Rasverhoudinge in Suid-Afrika	123
6.1.4.1 Owerheidsverhoudinge met die Indiërs	123
6.1.4.2 Owerheidsverhoudinge met die Kleurlinge	124
6.1.4.3 Owerheidsverhoudinge met die Swartes	125
6.1.4.4 Owerheidsverhoudinge met stedelike Swartes	126
6.2 Owerheidsverhoudinge in 'n nuwe grondwetlike bedeling	127
6.2.1 Eerste stappe	127
6.2.2 Die Schlebuschkommissie	127
6.3 Grondwet van 1983	128
6.3.1 Strukturerings en organisatoriese verhoudinge	128
6.3.2 Verhoudinge in beleidbepaling en besluitneming	131
6.3.3 Finansiële verhoudinge	134
6.3.4 Personeelverhoudinge	136

6.3.5	Skepping van verhoudinge deur prosedurereëlins	138
6.3.6	Owerheidsverhoudinge en beheer	140
6.4	Die 1983-Grondwet – unitêr of federaal?	142
6.4.1	Basiese federale en unitêre grondbeginsels	143
6.4.2	Beginsels vervat in die nuwe Grondwet	143

HOOFSTUK SEWE: INTERSTAATLIKE VERHOUDINGE – SUID-AFRIKA EN DIE SWART NASIONALE STATE

7.1	Die internasionale politiek	147
7.2	Ontwikkeling van interstaatlike verhoudinge	148
7.3	Die Verenigde Nasies	149
7.4	Die Europese Gemeenskap	151
7.4.1	Administratiewe verhoudinge in die Europese gemeenskap	152
7.5	Die Swart Nasionale State	153
7.5.1	Konstitusionele ontwikkeling van Swart gebiede in Suid-Afrika	154
7.5.2	Bewindsoorname deur die Nasionale Party	155
7.5.3	Selfregering in die Transkei	156
7.5.4	Onafhanklike Transkei en ander Nasionale State	156
7.6	Interstaatlike of Interowerheidsverhoudinge?	157
7.6.1	Feitelike aspekte	158
7.6.1.1	Ekonomiese verhoudinge	159
7.6.1.2	Politiese verhoudinge	160
7.6.2	Beleidsverhoudinge	161
7.6.2.1	Beleidsverhoudinge met die onafhanklike Nasionale State	161

HOOFSTUK AGT: EVALUERINGS

BIBLIOGRAFIE	168
INDEKS	175

HOOFSTUK EEN

Inleiding

1.1 MENS EN OWERHEID

Die mens se sosiale aard het deur die eeue 'n besondere en bepalende invloed op sy eie ontwikkeling en die van sy omgewing gehad. Met die toename in gemeenskaplike behoeftes, soos die behoefte aan beskerming, die behoefte aan 'n gesamentlike benutting van natuurlike hulpbronne, of van een of ander aktiwiteit, het bepaalde assosiasievorme (groeperings van mense) ontstaan en ontwikkel. Hierdeur het die afsondering van gemeenskappe vervaag, en het 'n wyer behoefte ontstaan, naamlik die skepping van 'n oorhoofse assosiasievorm wat die bestaan van al die kleiner vorme kon reguleer. Op hierdie wyse het die skepping van die owerheid as waarskynlik die belangrikste assosiasievorm sy beslag gekry.

Wat inderdaad plaasgevind het – hoewel dit in daardie vroeë eeue nie in soveel woorde uitgespel is nie – was dat die gemeenskap ooreengekom het om deur die owerheid geregeer te word, en dus ook oor besondere magte moes beskik om wel in staat te wees om onderlinge verhoudinge tussen al die lede van die gemeenskap te reël en beheer. Soos die 18de-eeuse filosowe Rousseau, Locke en andere dit gestel het, is daar deur die algemene wilsuiting van die gemeenskap 'n soort ooreenkoms met die owerheid gesluit waarvolgens die owerheid ooreenkomstig daardie algemene wilsuiting oor die gemeenskap sou regeer.

Hierdie ongeskrewe ooreenkoms verteenwoordig 'n belangrike begin in vandag se ingewikkelde verhoudingsituasies tussen gemeenskap en owerheid. Wat inderdaad vir alle praktiese doeleindes plaasgevind het was dat elke lid van die gemeenskap, terwille van orde, sy individuele “vryheid” en ongebondenheid prysgegee het, terwyl die sodanig geskepte owerheid onder 'n verpligting teenoor die individu, en derhalwe teenoor die gemeenskap as geheel, gestaan het om die belange van die gemeenskap deur eenvormige optrede te bevorder.

In die ou stadstate van Plato se tyd het die gemeenskap by geleentheid op 'n gegewe plek bymekaargekom en besluite geneem vir uitvoering deur diegene wat as owerheid aangestel is. In die kontemporêre demokratiese staat sou hierdie prosedure vir besluitneming, opdraggewing en verhoudingskepping bykans onmoontlik, en tewens ook onwenslik wees, vanweë probleme van omvang en moontlik organisatoriese knelpunte, en daar is dus na alternatiewe metodes gesoek waardeur die owerheid sou voortgaan om die regeerfunksie te verrig, en die gemeenskap nogtans finale seggenskap oor die regeerproses sou behou sonder om in 'n massavergadering byeen te kom. 'n Alternatiewe regeervorm het mettertyd gestalte gevind in die stelsel van *verteenwoordigende regering*, waarvolgens die gemeenskap 'n aantal verteenwoordigers verkies om vir en namens hom te regeer. Die belangrikste vereiste in hierdie besondere verhoudingsituasie sou nog steeds wees dat die owerheid verantwoording verskuldig sou wees vir die wyse waarop hy sy regeerfunksie behartig.

1.2 KONSTITUSIONALISME

Die verhoudinge tussen owerheid en onderdaan het deur die eeue sodanig uitgebrei en ontwikkel dat dit uiteindelik noodsaaklik geword het dat die betrokke verhoudinge op een of ander wyse op 'n permanente grondslag geplaas moes word. Hieruit het die konstitusionalisme as 'n verskynsel wat hoofsaaklik in moderne demokrasieë ontwikkel het, gevestig geraak. Hiervolgens sou 'n stel reëls neergelê word aan die hand waarvan die gemeenskap regeer sou word, en waarvolgens die gemeenskap terselfdertyd 'n hefboom sou hê waarmee die gekose verteenwoordigers beheer sou word. 'n Konstitusie is dus terselfdertyd 'n maggewende en 'n magsbeperkende instrument, want in die uitvoering van sodanige magte en pligte wat daarin vervat is, moet die owerheid ag slaan op die feit dat hy nie die toegekende magte en pligte mag oorskry nie. Sou hy dit doen, oefen hy mag uit sonder dat hy die reg daartoe het, en sou sy optrede inderdaad as onreëlmatig beskou kan word.

Dit is nie nodig dat so 'n konstitusie (of grondwet) in een formele dokument saamgevat hoef te word nie, en verskeie variasies is moontlik. Die beste voorbeeld van 'n formele konstitusie is waarskynlik die van die Verenigde State van Amerika, terwyl dit aan die ander uiterste interessant is om daarop te let dat Engeland, in baie opsigte die mees "konstitusionele" staat in moderne Europa, geen formele geskrewe konstitusie besit nie, maar dat sy grondwetlike verhoudinge met die gemeenskap gestalte vind in ou tradisionele beginsels en geskrifte soos die Magna Charta, die Bill of Rights, die bekende regsbeginnel van Rule of Law, die Habeas Corpus-leerstelling en die ewe bekende Act of Settlement van 1701 (McIlwain, 1947, 15 - 17).

Vandag word verhoudinge tussen owerheid en gemeenskap gereguleer deur wat genoem kan word die nasionale politiek (nie 'n besondere politieke party of die partypolitiek nie), en met behulp van 'n grondwet. Hieruit voort-

vloeiende kan die stelling gemaak word dat die doel van die genoemde nasionale politiek, en trouens ook die maatstawwe waarvolgens owerhede gemeet kan word, as die veiligheid van die samelewing, voorspoed en die erkenning van die waardigheid van mense uitgedruk kan word. In hierdie drie maatstawwe lê 'n wye morele betekenis opgesluit, wat kortliks daarop neerkom dat dit die doel van die owerheid is om die algemene welsyn van die gemeenskap te bevorder – 'n feit wat in die grondwet weerspieël moet word.

Deur die eeue heen het die owerheid, as gevolg van ontwikkelinge in die wêreld, sy taak verdeel onder talle ondergeskikte owerhede. Waar daar oorspronklik 'n verhoudingsituasie tussen slegs die sentrale owerheid en die gemeenskap bestaan het, het die betrokke owerheid onder druk van omstandighede soos bevolkingsgroei, tegnologiese ontwikkeling, miskien ook uitbreiding van regsgebiede wat op anneksasie-oorloë gevolg het, en 'n algehele uitbreiding van pligte en verantwoordelikhede, 'n verdeling en indeling van sy magte ingestel.

Horisontale indeling het plaasgevind na die voorbeeld van Montesquieu se bekende *trias politica*-leerstuk, naamlik in wetgewende, uitvoerende en regsprekende dele. Hierdeur reeds het owerheidsverhoudinge 'n gedaante-verwisseling en uitbreiding ondergaan teenoor die enkelvoudige, vertikale verhouding van owerheid-onderdaan.

As gevolg van uitbreiding en ontwikkeling was nog 'n verdere indeling van magte en pligte – buiten die van owerheid-onderdaan – op vertikale vlak noodsaaklik. Waar horisontale indeling op 'n funksionele grondslag plaasgevind het, het vertikale indeling hoofsaaklik op 'n geografiese indelingsbasis geskied. Streeksowerhede is in die lewe geroep en magte en bevoegdhede wat hulle namens die sentrale owerheid moes verrig, is aan hulle oorgedra. Op hierdie wyse is daar – en word daar nog steeds – talle owerheids- en semi-owerheidsinstellings in die lewe geroep, elkeen met 'n besondere taak.

1.3 BESTEK VAN OWERHEIDSVERHOUDINGE

Na mate die owerheidstaak gegroei het, het die getal owerheidsinstellings toegeneem, en het die reëling van ordelike verhoudinge tussen die instellings meer gekompliseerd en omvattend geraak.

Die studie van verhoudinge tussen owerheidsinstellings, wat uit die aard van die saak ook 'n studie van die verhoudinge tussen owerheidspersone (politieke ampsdraers en amptenare) en 'n omvattende kruis-en-dwars-menigte van verhoudinge tussen hierdie instellings en persone moet insluit, is 'n probleem wat verby pragmatiese veralgemenings van konstitusionele en ander wetlik-institusionele bepalings en raamwerke strek. Vanselfsprekend is 'n kennis van hierdie bepalings en raamwerke noodsaaklik vir 'n behoorlike studie van die

die onderwerp en sou dit sake selfs kon vergemaklik as dit die enigste voorwaarde vir so 'n studie was. Die studie van owerheidsverhoudinge word egter onrusbarend meer ingewikkeld en problematies as daar gekyk word na die groeiende getal owerheidsfunksies wat al hoe dieper in die maatskaplike lewe en menslike aktiwiteite insny, en gevolglik 'n toenemende aantal instellings veroorsaak wat uit noodsaak steeds meer interafhanklik raak. Dit moet in gedagte gehou word dat, ongeag die getal owerheidsinstellings, elkeen sy deel moet bydra tot bereiking van die doel van die owerheid, naamlik die bevordering van die algemene welsyn van die gemeenskap. Die probleme wat hierdeur geskep word word soms eers werklik beseft wanneer daar byvoorbeeld, tussen al die afgewentelde, gedelegeerde en gedeelde owerheidspligte, die noodsaaklikheid sou ontstaan om besluitnemingsverantwoordelikheid ten opsigte van 'n bepaalde aangeleentheid vas te stel. Neem 'n mens nog verder die feit in ag dat weinig funksies wat deur 'n besondere owerheidsinstelling uitgevoer word, deur slegs daardie een instelling verrig word, dan blyk dit duidelik dat regering werklik 'n georganiseerde kompleksiteit geword het (Jones, 1980: 3) en dat die studie van owerheidsverhoudinge 'n groeiende noodsaaklikheid word. Miskien is Dwight Waldo nie ver van die merk af nie as hy die stelling maak (Hawley, 1967: voorwoord) dat die probleme van owerheidsverhoudinge inherent polities en administratief is, maar daarby ook nog wetlik, konstitusioneel, prakties, teoreties, maatskaplik, ekonomies en ideologies – eienskappe wat verbind en deurmekaar gekoppel word op wyses wat dit moeilik maak om die omvang van die probleme te bepaal of om aanvaarbare en uitvoerbare oplossings daarvoor te identifiseer.

'n Verdere belangrike rede vir die ingewikkeldheid van die studie van owerheidsverhoudinge is juis ook die feit dat die menigte voorgeskrewe en ander owerheidsbepalings deur mense toegepas moet word in hulle onderskeie owerheidsposte, en dat die kwaliteit en sukses van enige verhoudingsituasie tussen besondere owerheidsliggame ook sal afhang van die gedragspatrone van daardie mense. Dit moet dus in ag geneem word dat, waar daar ookal sprake is van verhoudinge tussen owerheidsinstellings, daar ook sprake van menslike aksies en die invloed van daardie aksies op die verhoudinge sal wees. Menslike gedragspatrone sal dus altoos teenwoordig wees by die uitvoering van enige owerheidsaktiwiteite, en hoewel gedrag en optrede van mense nie noodwendig elke dag van nuuts af bepaal en beheer hoef te word nie (vanweë proseduriële voorskrifte, byvoorbeeld), kan 'n afwykende of veranderde gedragspatroon sonder enige voorafwaarskuwing deur omstandighede op 'n bepaalde tydstip intree.

Uit die aard van die saak val 'n studie van menslike gedrag in die owerheidsituasie buite die raamwerk van 'n studie van owerheidsverhoudinge, maar in die uitvoering van die owerheidstaak is daar tog etiese en moraliteitsreëls waaraan voldoen moet word, en hierdie aspek sal dus in 'n latere hoofstuk aandag geniet.

1.4 BESONDERE VRAAGPUNTE

In die studie van owerheidsverhoudinge is daar 'n paar kritiese vraagpunte wat by bykans alle aspekte van die vraagstuk indring en wat 'n bepaalde benadering tot die onderwerp inhou in die sin dat hulle by oorweging van enige aspek van die onderwerp teenwoordig is, al word daar nie in enige bepaalde geval spesifiek na een of ander van hulle verwys nie. Die eerste vraagpunt waarna verwys word, is die feit dat die studie van owerheidsverhoudinge inderdaad 'n studie van regering is, maar dat dit as 'n bepaalde faset van regering beskou kan word, en wel as 'n verskynsel wat in regering teenwoordig is sodra daar meer as een owerheidsinstelling binne 'n owerheidsgebied geskep is. Die vraagpunt lê daarin opgesluit dat in 'n studie van owerheidsverhoudinge daar met 'n om-sigtheid opgetree word dat dit nie in oormaats 'n studie van regering as sodanig word nie.

'n Tweede vraagpunt lê in die vertolking van die betekenis van die woord "verhoudinge". Aan die een kant verwys die verskynsel "owerheidsverhoudinge" na die formele owerheidstrukture en hul horisontale en vertikale verhoudinge tot mekaar soos dit konstitusioneel, wetlik of regulerend voorgeskryf word. Aan die ander kant verwys "owerheidsverhoudinge" na pragmatiese verhoudinge tussen persone wat poste binne owerheidsinstellings beman, en is dit 'n aspek wat 'n bodemlose put sou kon word indien dit volledig ondersoek sou word. Daarom sal die studiemetodiek wat hier gevolg word 'n ondersoek wees wat sal verwys na probleme wat oorwegend inter-organisatories en struktureel-funksioneel van aard is, en dit sal ook krities-analities wees waar dit nodig blyk te wees.

'n Derde vraagpunt is opgesluit in die konsepsie van mag in owerheidsverhoudinge, naamlik die besit daarvan, die gebruik of misbruik daarvan, tesame met die morele veronderstelling dat magsbesit korrekte magsgebruik tot gevolg sal hê. Daar lê 'n sterk verhoudingsverbintenis opgesluit in die magskonsepsie, en die probleem van mag en magsuitoefening sal gedurig in die besprekings na vore kom.

Die mees sensitiewe vraagpunt in die studie van owerheidsverhoudinge is egter die afbakening en begrensing van die studieveld. 'n Omvattende studie van regering en administrasie is baie breed. Melding is reeds gemaak van die feit dat owerheidsverhoudinge 'n *faset* van regering is, en die probleem lê daarin om te besluit waar die grenslyn lê. Owerheidsverhoudinge deurdring die hele veld van regering en administrasie, sodat die wesentlike gevaar kan bestaan dat 'n voorgenome studie van owerheidsverhoudinge redelik maklik en onbewustelik sou kon "ontaard" in 'n studie van alle aspekte van administrasie. Dit sou uit die aard van die saak geen bydraende akademiese of ander onderrig- of studiemateriaal dien nie, aangesien 'n studie van publieke administrasie reeds op 'n aansienlike skaal deur baie bekwame navorsers onderneem is.

Noodsaak vereis egter wel dat hierdie boek binne die omvattende raamwerk van die publieke administrasie (insluitende die besondere veld van munisipale regering en administrasie) opgestel moet word, maar nie op so 'n wyse, of met so 'n omvang en beklemtoning, dat dit slegs maar nog 'n algemene geskrif oor die teorie en praktyk van die Publieke Administrasie as dissipline, of publieke administrasie as funksionele proses sal wees nie. Die klem sal dus val op owerheidsverhoudinge binne die administratiewe proses binne die owerheids-aksie.

Die studie van owerheidsverhoudinge as 'n besondere verskynsel in die administratiewe proses is nog maar van resente oorsprong. Baie van die reaksie wat gevolg het op die uitdaging om in die veertigerjare hierdie onderwerp te bestudeer in die Verenigde State, Brittanje en elders, was en is steeds wesenlik oppervlakkig en pragmaties. Dit geld veral in die geval van die Verenigde State, waar owerheidsverhoudinge uit die aard van die saak vanuit die oogpunt van die federale regeringstruktuur behandel word. Dit op sigself sou geen probleem veroorsaak nie in die lig van die feit dat die regeringstruktuur in die Verenigde State federaal van aard is, maar die saak word aansienlik bemoeilik deur 'n eng "plaaslike" Amerikaanse vertolking wat 'n verwronge beeld aan die hele konsepsie van owerheidsverhoudinge gee. Trouens, Reagan & Sanzone (1981 : 1) voer hierdie enge begripsbenadering tot by die punt waar hul prontuit die stelling maak dat die "ou" federalisme in die Verenigde State "dood" is, dat daar 'n "nuwe" federalisme in die plek daarvan gekom het, en dat hierdie nuwe federalisme die naam dra van "interowerheidsverhoudinge". Hierdie ongelukkige wanvoorstelling of miskenning van die feit dat owerheidsverhoudinge 'n verskynsel is wat dwarsdeur die wêreld in die owerheidswese voorkom, ongeag die staatsvorm (met ander woorde, daar bestaan byvoorbeeld ook owerheidsverhoudinge in Sowjet Rusland) het die waarde van die Amerikaanse geskrifte oor die onderwerp vir Suid-Afrikaanse studente in 'n mate beperk, en selfs in sommige opsigte nutteloos gemaak, afgesien van die verdere feit dat Suid-Afrika 'n unitêre staatsvorm het en dus in 'n besondere mate van die Amerikaanse stelsel verskil. Nietemin, wat veral opgemerk word as 'n wesenlike gebrek in die studieveld, is 'n algemeen beperkte en gepragmateerde benadering, en die noodsaaklikheid om 'n vaste onderbou te voorsien vir die studie van owerheidsverhoudinge. Met ander woorde, daar is, op enkele gevalle na, 'n afwesigheid van akademiese navorsing en akademiese denke oor die onderwerp. Hierdie feit is te betreur, omdat die probleem van owerheidsverhoudinge in omvang en kompleksiteit toeneem namate 'n oorvloed regeringsinstellings, semi- en kwasi-regeringsinstellings en dergelike liggame en instellings geskep word om die groeiende owerheidstaak die hoof te bied. Dit is voor die hand liggend dat, by 'n gebrek aan kennis oor, en insig in die meersydige aspekte van die interverhoudinge tussen owerheidsinstellings, fragmentering, duplisering, oorvleueling en selfs ook verwaarlosing en vermyding van die noodsaaklike aspekte van die doelwitte van die owerheid, die reël eerder as die uitsondering kan word.

Temidde van 'n algemene gebrek aan 'n studie van teoretiese aspekte van owerheidsverhoudinge en die verpraktikalisering daarvan, en temidde van die groterwordende kompleksiteit van die onderwerp, is duidelike akademiese en praktiese formulerings in Suid-Afrika ook veral noodsaaklik vanweë die nuwe dimensie wat die *etniese basis* wat in die Suid-Afrikaanse Grondwet ingeskryf is aan die saak verleen. Hierdie konstitusionele verandering het 'n aantal nuwe verhoudingsomstandighede geskep wat sorgvuldige aandag verdien.

1.5 HOOFSTUKVOLGORDE

Die rangskikking van die stof in hierdie boek is inleidend-progressief. Aandag word in Hoofstuk twee gegee aan enkele basiese beginsels van die Publieke Administrasie as akademiese dissipline, en aan die inhoudelike van die administratiewe proses. Owerheidsverhoudinge manifesteer, net soos ander administratiewe verskynsels, in hierdie proses deur middel van inwerking op, en beïnvloeding van, die ses generiese administratiewe funksies : beleid en beleidbepaling, strukturering en organiserings, finansiering, personeelaangeleenthede, prosedurieel reëlens en beheer.

Deur die jare het daar in die publieke administrasie 'n aantal etiese en moraliteitsnorme uitgekristalliseer. Hierdie norme is veral ook van groot belang vir die bevordering van sinvolle owerheidsverhoudinge. Wette en ander regulerende voorskrifte skep nie owerheidsverhoudinge *per se* nie. Hulle skep eerstens slegs raamwerke waarbinne bepaalde verhoudinge tot stand kom en in stand gehou word, en tweedens is dit uiteindelik *mense* wat gestalte gee aan die verhoudinge wat beoog word. Sonder morele en etiese norme kan daardie verhoudinge nie behoorlik georden word nie. Hoofstuk drie behandel enkele van die belangrikste norme in die verhoudingskonteks.

Die studie van owerheidsverhoudinge kan op verskillende maniere benader word. Hoofstuk vier neem 'n aantal van die moontlike benaderinge in oënskou, waaronder die konstitusionele/regsbenadering; die demokratiese benadering; die finansiële benadering en die normatief-operasionele benadering, wat ook die benadering is wat in hierdie boek gevolg word.

Owerheidsverhoudinge as verskynsel is baie wyd, en om enigsins die studie daarvan te vergemaklik, word die onderwerp gekategoriseer in interowerheidsverhoudinge, dit wil sê verhoudinge tussen owerheidsinstellings; intra-owerheidsverhoudinge, naamlik verhoudinge binne owerheidsinstellings; en ekstra-owerheidsverhoudinge, wat verhoudinge tussen owerheidsinstellings en instellings en persone buite die publieke sektor verduidelik. In die konteks van interowerheidsverhoudinge is die teorie van *owerheidsafstand* veral van belang, terwyl die behandeling van *verhoudingsintensiteit* 'n algemene verskynsel by alle owerheidsverhoudinge verteenwoordig.

Binne die algemene konteks van owerheidsverhoudinge bestaan 'n aantal soorte verhoudinge, naamlik verhoudinge wat deur mandaat geskep word, asook agentskap en vennootskap. Hierdie verhoudinge vorm ook deel van die besprekings in Hoofstuk vier. Verder ontvang die magsbegrip in owerheidsverhoudinge ook in hierdie hoofstuk die nodige aandag.

Hoofstuk vyf behandel die invloed van staatsvorme op owerheidsverhoudinge. Afgesien van konfederasie, wat 'n soort van losse federasie is, word aandag eerstens gegee aan die federale staatsvorm en die manifestering daarvan in die Verenigde State van Amerika. Ontwikkelingsveranderinge in die Verenigde State veroorsaak aansienlike wysigings in die verhoudinge wat in die federale staatsvorm gestalte vind, en hierdie afwykings tesame met die redes daarvoor word in behandeling geneem. Tweedens word ook die unitêre staatsvorm behandel, saam met aspekte van hierdie staatsvorm soos dit in Groot Brittanje toegepas word.

Hoofstuk ses is 'n belangrike hoofstuk, aangesien dit owerheidsverhoudinge in Suid-Afrika behandel aan die hand van die 1909-, 1961- en 1983-Grondwette en ander wetgewing. Owerheidsverhoudinge met besondere bevolkingsgroepe, naamlik met Indiërs, Kleurlinge en Swartes is deur die jare op 'n bykans *ad hoc*-grondslag aangepak, maar omdat verskeie bevolkingstrukture nou in die 1983-Grondwet geskep is, het die vorige verhoudinge belang verkry veral in 'n historiese konteks. Ook die verhoudinge met Swartes het meer aktueel geword na onlangse bepaalde uitsprake van die Staatspresident. Dit geld veral vir die toekoms van die stedelike Swarte en die rol, indien enige, wat stedelike Swartes op verskillende owerheidsvlakke sal speel.

Die 1983-Grondwet, as synde die huidige konstitusionele raamwerk waarbinne verhoudinge tussen owerheidsinstellings plaasvind, en as synde die Grondwet wat toevallig ook vir die eerste keer van 'n etniese basis voorsien is, word behandel met die oog op 'n uiteensetting van die wyse waarop verhoudinge daarin in die administratiewe proses manifesteer.

Suid-Afrika het in 1909 die unitêre staatsvorm aangeneem, en met die stigting van die Republiek van Suid-Afrika is hierdie tradisie in die 1961-Grondwet voortgesit. Parlement was steeds die soewereine wetlike gesag. Die 1983-Grondwet het egter oënskynlike fundamentele veranderinge in die unitêre vorm van regering teweeg gebring. Dit geld veral in die skepping van drie afsonderlike Huise in die Parlement, wat elkeen outonoom staan vir sover dit 'n gelyste aantal "eie sake" betref. Die vraag is of hierdie sogenaamde eie sake, waaroor die onderskeie Huise volle beheer het, aspekte van 'n federale, of selfs konfederale aard in die Republiek se unitêre staatsvorm inbring.

Owerheidsverhoudinge op internasionale vlak is uit die aard van die saak 'n vorm van verhoudinge tussen owerhede, maar die punte van verskil tussen die

twee kategorieë verhoudinge is uiteenlopend – in die een geval het ons byvoorbeeld te make met verhoudinge tussen owerhede binne identifiseerbare geografiese grense, terwyl die ander geval dui op verhoudinge tussen state. Om hierdie rede, onder andere, word *interstaatlike* verhoudinge afsonderlik in Hoofstuk sewe gekategoriseer. Daar word aandag gegee aan verskillende soorte verhoudinge wat tussen state geskep kan word, en in daardie konteks word verskille tussen verhoudinge in 'n internasionale liggaam soos die Verenigde Nasies en 'n streeksliggaam soos die Europese Gemeenskap uitgewys.

Die kern van Hoofstuk sewe is egter geleë in die interstaatlike verhoudinge tussen die Republiek van Suid-Afrika en sy geskepte Swart regerings, naamlik die onafhanlike Nasionale State. Die vraag wat ontstaan, en wat in behandeling geneem word, is of die verhoudinge tussen Suid-Afrika en daardie state volkeregtelike verhoudinge is, en of die verhoudinge nie nog steeds gewone inter-owerheidsverhoudinge binne 'n geografiese identifiseerbare gebied, naamlik Suid-Afrika, is nie.

* * *

Daar is reeds melding gemaak van die feit dat 'n studie van owerheidsverhoudinge 'n wye veld dek. Hierdie boek het geen ander doel as om slegs as 'n inleidende studie tot die onderwerp te dien nie. Elke owerheid, elke owerheidsinstelling en uitvoerende instelling, en tewens elke persoon wat 'n funksie in die publieke sektor verrig, is 'n bydraer tot, en 'n skepper van, owerheidsverhoudinge. Die uiteindelijke doel met hierdie inleidende studie is om 'n breë raamwerk te voorsien waarbinne die kompleksiteit van vele aspekte van owerheidsverhoudinge ontleed kan word, en wat kan dien as basis vir verdere navorsing.

Plek van owerheidsverhoudinge in die Publieke Administrasie

2.1 HISTORIESE PERSPEKTIEF

Die studie van owerheidsverhoudinge val binne die raamwerk van die omvattender studie van die Publieke Administrasie (hoofletter P en A) en van die publieke administrasie as 'n aktiwiteit. Om hierdie rede is dit raadsaam om kortliks 'n historiese perspektief te verskaf ten opsigte van beide die akademiese dissipline en die aktiwiteit.

2.1.1 Publieke administrasie as aktiwiteit

Publieke administrasie word reeds vanaf die vroegste eeue beoefen. Toe die vroeë inwoners van antieke Mesopotamië omvattende irrigasiestelsels gebou het as 'n oorlewingsmaatreël, is dit waarskynlik dat hierdie aktiwiteit voorafgegaan is deur sommige van die basiese funksies van die administratiewe proses, soos dit vandag geïdentifiseer word, naamlik, onder andere, beleidbepaling, organisering en finansiëring (Mumford, 1961 : 10). Dit is onwaarskynlik dat genoemde funksies in daardie tydvak as sodanig geïdentifiseer is, maar dit is beswaarlik denkbaar dat die konstruksiewerke ooit voltooi kon gewees het sonder voorafgaande administratiewe reëlings, hoe elementêr hulle ook in daardie stadium moes gewees het.

Eweneens sou ander owerheidsaktiwiteite, soos die konstruksie in 312 v.C. van die eerste Romeinse pad, die *via appia*, en die voorsiening van straatbeligting in Efese teen die vyfde eeu na Christus, asook verskeie ander water- en rioleringskemas deur die eeue, onmoontlik gewees het sonder enige beduidenis van elemente van die administratiewe proses.

In die voor-Griekse en voor-Westerse tydperke was regering, simplisties gestel, in die hande van die monarg gesetel, en was daar byvoorbeeld in daardie

era bykans geen sprake van plaaslike selfregering of enige ander vorm van ondergeskikte regering soos dit vandag bestaan nie. Regering en administrasie – in welke vorm ookal – het van die monarg gekom (Hammond, 1972 : 2).

Die administratiewe proses het waarskynlik sy beslag gekry gedurende die Griekse klassieke tydperk in die jare 510 - 338 v.C., waartydens die demokratiese stadstaat ontstaan het (Hammond, 1972 : 174). Gedurende daardie tydperk is soewereiniteit eers van die konings afgewentel na die aristokrasie, en vandaar na burgervergaderings, waarna aktiwiteite in die stadstate op 'n elementêre, funksionele basis ingedeel is (byvoorbeeld belastinginvordering, publieke werke, verdediging). Daar was selfs, al was dit slegs met die oog op die regulering van wedywing tussen die twee stadstate, tekens van formele *verhoudinge* tussen Athene en Sparta (Hammond, 1972 : 155).

Met die aanbreek van die Donker Eeue in die tydperk 500 - 1000 n.C. het alle vorms van regering feitlik tot niet gegaan, en slegs geskiedkundige fragmente is uit daardie tyd oorgelewer. Selfs 'n groot stad soos Londen het ondergegaan, en dit is in daardie tydvak slegs bewoon deur groepies heidense Saksers wat plakkerkampe agter die skuiling van die stad se mure opgerig het (Collingwood 1949 : 435).

Die herontwaking van Europa teen 1100 het gepaard gegaan met die skepping van nuwe regerings en regeringsvorme, en daarna word al hoe meer melding in geskrifte gemaak van sommige van die administratiewe funksies (veral van die kwessie van finansiering). Selfs vordering op die gebied van stelselmatige rekordhouding gedurende die dertiende eeu word op rekord geplaas omdat dit gesien is as 'n fondamentsteen vir dokumentêre oorkondes waarop die geskiedenis gebou is (Platt, 1976 : 136).

Met Willem van Oranje se bestyging van die Engelse troon het 'n einde gekom aan die absolute outokratiese regering van die Huis van die Stuarts, horisontale en vertikale owerhede is geskep, en administratiewe beheer en toepassing van die funksies van die administratiewe proses is oorgelaat aan die individuele owerheidsinstellings (Hattingh, 1984 : 43). Normale administratiewe verhoudinge het uiteindelik in Engeland tussen die onderskeie owerheidsinstellings ontstaan, binne die raamwerk van die oorhoofse soewereiniteit van die sentrale owerheid. Daardie basiese stelsel is vandaar ook oorgedra na Suid-Afrika waar dit essensieel nog toegepas word (Shorten, 1963 : 115).

2.1.2 Publieke Administrasie as akademiese dissipline

Waar die publieke administrasie as owerheidsproses reeds sedert die antieke tyd dateer, is die ontwikkeling van akademiese Publieke Administrasie van 'n baie meer resente datum. Die eerste aanduidings van die ontwikkeling van hierdie dissipline dateer eers uit die vroeë agtiende eeu. Die voorloper tekens

in hierdie verband word gevind in die sogenaamde *Kameralwissenschaft*, 'n wetenskap waarin in 1729 reeds professorate deur Frederik Wilhelm I Pruise geskep is. Die Kameralwissenschaft is later opgeneem in die *Verwaltungslehre* (Hanekom & Thornhill, 1983 : 42). Die uitsluitlike doel met die kameralisme was om persone op te lei vir diensverrigting aan die heerser, naamlik die keiser. Die geskrifte oor die Verwaltungslehre is oorheers deur administratiefregtelike beginsels, maar hierdie oënskynlike “benadeling” van die Publieke Administrasie het verdwyn in geskrifte deur enkele Franse skrywers, toe hulle werke gepubliseer het in verband met die Publieke Administrasie as 'n dissipline wat apart gestaan het van regsdissiplines (Hanekom & Thornhill, 1983 : op cit.).

Dit is uiteindelik oorgelaat aan 'n Amerikaner, en latere president van die Verenigde State, Woodrow Wilson, om te pleit vir die akademiese studie van Publieke Administrasie as 'n selfstandige dissipline (Wilson, 1887).

Met die bykans ongekende uitbreiding van owerheidsaktiwiteite, veral na die Tweede Wêreldoorlog, het die studie van Publieke Administrasie in belangrikheid toegeneem na gelang die vraag na behoorlik opgeleide personeel in die administratiewe wetenskappe in die owerheidsdienste toegeneem het. Vandag word Publieke Administrasie selfs in sommige gevalle in tegniese en wetenskaplike owerheidsafdelings en -instellings as verpligte kursus voorgeskryf. Trouens, dit is by geleentheid uitgewys dat, bykomend tot die hoogs-ontwikkelde wetenskapstechnologieë wat benodig was om die atoombom te vervaardig, die bydrae van die administratiewe prosesse in daardie verband nie misken kan word nie (Waldo, 1955 : 1).

Uit wat hierbo gesê is volg dit as logies dat ook die studie van owerheidsverhoudinge, wat voortvloei uit die inwerkingstelling en voortsetting van die administratiewe prosesse binne elke owerheidsinstelling, eweneens belangrik en noodsaaklik geword het.

2.2 BETEKENIS VAN ADMINISTRASIE

Tot dusver is die begrippe ‘administrasie’ en ‘publieke administrasie’ gebruik sonder om die onderskeie betekenisse daarvan te verduidelik. Aangesien hierdie hoofstuk oor veral die voorkoms van owerheidsverhoudinge binne die raamwerk van die administratiewe prosesse handel, moet die betekenis van hierdie twee begrippe duidelikshalwe uiteengesit word. 'n Uitleg van die betekenis van die woord “administrasie” word reeds gevind in die geskrifte van Cicero, wat dateer uit die tydperk voor Christus. Volgens hom het administrasie beteken “om te dien” (Dunsire, 1981 : 1 & 2). Die woord laat egter ruimte vir 'n aansienlike diversiteit, en Dunsire het byvoorbeeld 15 verskillende kategorieë definisies van “administrasie” geïdentifiseer

(Dunsire, 1981 : 228-229). Dit sou geen doel dien om hierdie verskillende betekenis te ontleed en te verduidelik nie, aangesien die aandag deurgaans slegs gekonsentreer sal word op die tersaaklike betekenis, naamlik dat administrasie bestaan uit die denkprosesse en handeling wat nodig is vir die bepaling en verwesenliking van 'n doelwit (Cloete, 1972 : 1,2), maar dat dit nie bestaan uit al sodanige prosesse en handeling nie en beperk is tot 'n bepaalde aantal daarvan (Botes, 1973 : 17 - 19). Vandaar is dit 'n logiese afleiding om te verklaar dat administrasie binne die owerheidssektor as publieke administrasie bekendstaan.

2.3 ADMINISTRATIEWE PROSES EN OWERHEIDSVERHOUDINGE

Die administratiewe denkprosesse en handeling hierbo genoem bestaan uit 'n aantal wedersyds-inklusiewe generiese funksies. Baie is al geskrywe oor die aard van daardie funksies, en vir die doeleindes van hierdie hoofstuk word in 'n groot mate volstaan met Cloete en andere se breë klassifikasie.

2.3.1 Owerheidsverhoudinge as verskynsel in beleidbepaling

Wat is beleidbepaling? Beleid kan beskou word as 'n norm of norme wat deur 'n gesaghebbende en gemagtigde instelling of persoon neergelê is (die kabinet, 'n minister, 'n stadsraad, 'n departementshoof) waarvolgens optrede tot verwesenliking moontlik word (Botes, 1975 : 23). Binne hierdie breër definiëring van beleid is daar veral drie min of meer identifiseerbare soorte beleid, naamlik politieke beleid, uitvoerende beleid en administratiewe beleid (Marais, 1966 : 183). Word hierdie beleidsoorte in die milieu van die praktyk beskou, dan wil dit voorkom asof hulle in 'n vertikale rangorde tot mekaar staan, met politieke beleid as die primêre beleidsoort. Politieke beleid verteenwoordig die beleid van die betrokke politieke party wat aan bewind is as die regering, en wat op die basis van 'n reeks waardevoorkeure wat aan die kiesers by die stembus voorgelê is, verkies is om daardie waardevoorkeure uit te voer. Die betrokke waardevoorkeure word inderdaad die beleidsvoorskrifte van die regering.

Sodra die verkose regering sy regeertaak begin en sy beleidsvoorskrifte in wetgewing neergelê het, sal die kabinet, of, byvoorbeeld, in die geval van 'n munisipale verkiesing, die bestuurskomitee, benoem word en dit sal die taak van daardie liggame wees om die politieke beleid van die verkose lede te ontleed en te verwerk tot uitvoerende beleid, wat uiteindelik gestalte verkry in die een of ander vorm van afdwingbare voorskrif, en na die tersaaklike staats- of munisipale departement deurgevoer word vir inwerkingstelling.

Ten einde die beleid wat van bo af ontvang is behoorlik in werking te kan stel, moet daar nou 'n administratiewe beleid neergelê word wat deur 'n

departement as riglyn gebruik word om te verseker dat die oorhoofse beleid op 'n doelmatige wyse en korrek toegepas word.

In die hierargiese verloop van die beleidsketting, soos dit in die drie soorte beleid geïdentifiseer is, is daar deurlopende owerheidsverhoudinge van verskeie soorte te bespeur. Eerstens is daar die verhoudinge tussen die kiesers en die verkose regering (of stadsraad). Dit is denkbaar dat die verkose owerheidsliggaam na die verkiesing verskillende opsies ten opsigte van optrede het. Waardevoorkeure van die kiesers kan verontagsaam word, en 'n ander of gewysigde beleid kan neergelê word wat afwyk van die wense van die kiesers. Die kiesers moet dus vertrouwe hê dat hul waardevoorkeure wel ten uitvoer gebring sal word. Benewens hierdie besondere vertrouensverhouding tussen die owerheid en die gemeenskap (die kiesers), skep die owerheid ook nog 'n regsverhouding met dieselfde gemeenskap op gronde van die vereistes van nakoming deur die gemeenskap van die wetsvoorskrifte wat deur die owerheid neergelê is.

Daar word verder ook besondere verhoudinge tussen 'n sentrale owerheid en ondergeskikte owerheidsinstellings geskep ten opsigte van beleidswetgewing wat laasgenoemde instellings in die lewe roep, beheer en voorskrifte neerlê met betrekking tot hul funksies en pligte. Laastens is daar ook die verhoudinge wat tussen politieke ampsdraers en amptenare ontstaan in die voorbereiding, neerlegging en uitvoering van beleidsvoorskrifte. Hierdie en ander vorme van owerheidsverhoudinge word in 'n volgende hoofstuk vollediger geïdentifiseer en behandel. Wat in hierdie stadium duidelik blyk, is dat talle omvattende verhoudinge geskep word deur beleidsformulering, verhoudinge wat in stand gehou moet word deur owerheidsinstellings en die persone wat daardie instellings beman.

Die instellings wat deur beleidbepaling en gevolglike wetgewing geskep word, word deur die oorhoofse beleidbepalende owerheid met magte beklee wat hulle in staat stel om in hul eie owerheidsfeer 'n eie beleid te kan bepaal. Aldus word 'n raamwerk van komplekse hierargiese beleidsverhoudinge geskep wat inderdaad tekens van volgehoue beleidswederkerigheid en beleidsinterafhanklikheid vertoon (Hinings, 1980 : 59).

Die formulering en inwerkingstelling van publieke beleid betrek dus, in steeds groeiende mate, owerheidsinstellings op verskillende horisontale en vertikale vlakke, en dit sluit ook verhoudinge met instellings buite die owerheidsektor in. Hierdeur word beleidbepaling- en besluitnemingstelsels geskep waardeur owerheidstake binne 'n groot aantal owerheidsinstellings gefragmenteer word, elkeen met sy eie pligte en hulpbronne. Elkeen van die individuele instellings beskik oor eie inligtingstelsels en -bronne, hul verteenwoordig uiteenlopende belange en jaag somtyds selfs botsende beleidskoerse na (Hanf & Scharpf, 1978 : 1). Dit is een van die redes waarom dit noodsaaklik is dat advieskomitees,

bestaande uit of verteenwoordigend van 'n aantal substelsels, geskep word om so ver moontlik eenvormige beleidbepalingsoptrede ten opsigte van bepaalde aangeleenthede te verseker. 'n Goeie voorbeeld hiervan in Suid-Afrika is die skepping van 'n koördinerende raad op plaaslike bestuur, wat ingevolge die Wet op die Bevordering van Plaaslike Owerheidsaangeleenthede, 1983 (Wet 91 van 1983), in die lewe geroep is. Hierdeur word die belange van byna 600 plaaslike owerheidsinstellings in een beleidsadviesliggaam saamgevat, en word die sentrale owerheid se verhoudingstaak ten opsigte van die waardevoorkeure van plaaslike bestuur, vergemaklik. 'n Koördineringsvereiste van hierdie aard druis vanweë die beheeraspekte wat daarin vervat is, vanselfsprekend in teen die sogenaamde "outonomie" van plaaslike bestuur. Hieraan word later aandag bestee. Die feit van die saak is egter dat dit 'n owerheid in sy beleid-bepalende aksie vrystaan om beleid neer te lê wat individue, groepe individue of ondergeskikte owerheidsinstellings mag benadeel, mits die besondere beleidsrigting daarop gemik is om 'n aspek van die belange en die welsyn van die gemeenskap te bevorder. Daar skuil dus ook 'n sterk etiese element in beleidbepaling, wat verhoudinge kan bevorder of vertroebel.

Waar dit vir die sentrale owerheid nodig is om 'n enkele fundamentele beleid-saak tussen verskeie owerheidstelsels te verdeel vanweë die omvang van implimentering, moet sorg gedra word dat in die neerlegging van beleid in al sy fasette (d.w.s. polities, uitvoerend en administratief) daar doelmatige verhoudinge tussen die relevante owerheidsinstellings geskep word. Die Wet op Gesondheid, 1977 (Wet 63 van 1977) dien as voorbeeld van wetgewing waar verhoudingsaspekte tussen verskillende owerheidsinstellings met sorg bepaal is, sodat die onderskeie aspekte van gesondheidsdienste in die Republiek behoorlik tussen die sentrale, provinsiale en plaaslike owerhede gekoördineer word (Roux, 1977 : 37).

Die Wet maak voorsiening vir 'n nasionale gesondheidsbeleidraad, wat verantwoordelik is vir die formulering van 'n algemene beleid vir die uitvoering van gesondheidsdienste deur die Departement van Gesondheid van die sentrale regering, die provinsiale administrasies en die plaaslike owerhede. Hierbenewens maak die Wet voorsiening vir die benoeming van 'n adviserende komitee vir gesondheidsaangeleenthede. Hierdie komitee bestaan uit verteenwoordigers van die Departement van Gesondheid, die departemente van hospitaaldienste van die onderskeie provinsies en verteenwoordigers van plaaslike owerhede en die Departement van Verdediging.

In die Wet word daar ook voorsiening gemaak vir sub-komitees van deskundiges wat alle aspekte rakende die gesondheid van die gemeenskap kan ondersoek, soos byvoorbeeld tandheelkundige en farmaseutiese aangeleenthede. Verslae van hierdie komitees, asook die van die adviesraad, dien uiteindelik voor die beleidsraad, en op hierdie wyse word verhoudinge op beleidbepalingsvlak tussen al die belanghebbende owerheidsinstellings gekoördineer (Roux, 1977 : 38).

Op konstitusionele vlak verteenwoordig die nuwe Grondwet van die Republiek (Wet 110 van 1983) 'n ingewikkelde stelsel van beleidsverhoudinge wat gestruktureer is rondom 'n parlement bestaande uit drie Huise, 'n uitvoerende Staatspresident, 'n Kabinet, Ministers, Ministersrade met hul onderskeie lede, en 'n Presidentsraad. Die Grondwet baan die weg vir die skepping van 'n ingewikkelde politieke, uitvoerende en administratiewe beleidbepalingsketting, waarby sowel formele as informele beleidsaksies betrokke sal wees. Op hierdie basis beskou, word die ingewikkelde probleme van owerheidsverhoudinge op die gebied van beleidbepaling duidelik weerspieël.

Tesame met die uitbreiding en verbreding van die regeerproses en die voorgesette vermeerdering van die owerheid se invloedseer, is dit onvermydelik dat beleidbepalingsprobleme en verhoudingsvraagstukke groter sal word. Met die formulering en inwerkingstelling van beleidsvoorskrifte wat skynbaar onderworpe gestel word aan 'n groter wordende aantal verantwoordelikhedslýne, en aan 'n groeiende mate van delegering van magte, word dit al hoe moeiliker om die bron van beleidsbesluite te kan bepaal, en om teweens 'n waardebeepaling te kan maak of 'n oorspronklike beleidsvoorskrif behoorlik nagekom is al dan nie. Dit kom trouens al hoe meer voor dat 'n verantwoordelike minister soms onbewus kan wees van belangrike beleidsbesluite wat in 'n departement onder sy gesag geneem word. 'n Besondere voorbeeld in die verband is die groot aantal beleidsbesluite wat deur ondergeskikte amptenare in die sewentigerjare in die voormalige Departement van Inligting geneem is sonder die wete van die verantwoordelike Minister of van die Kabinet.

As daaraan gedink word dat 40 ministers en 50 junior ministers in Brittanje beheer uitoefen oor bykans 'n halfmiljoen Britse staatsamptenare (Heclo & Wildavsky, 1981 : 375), dan blyk dit onvermydelik te wees dat 'n groot aantal beleidsvoorskrifte van allerlei aard neergelê en uitgevoer kan word sonder ministeriële opdrag of goedkeuring. Hierdeur word die noodsaaklikheid vir effektiewe verhoudingslyne tussen beleidbepalers op alle vlakke van regering inderdaad beklemtoon, en speel beleidbepalingsbeheer vanselfsprekend 'n groot rol.

2.3.2 Fiskale en finansiële determinante in owerheidsverhoudinge

Ongeag die belangrikheid van enige owerheidsdoelwit, en ongeag die prioriteitsbehandeling waarop 'n besondere doelwit kan staatmaak, sal die beskikbaarheid of nie van geld altyd een van die belangrikste maatstawwe vir uitvoering wees, soms selfs tot uitsluiting van nasionale politieke oorwegings. Waar daar in hierdie besondere bespreking die breër benadering van fiskale en finansiële determinante in oënskou geneem word, word die bespreking van hierdie soort verhoudinge tussen owerhede nie slegs tot die beskikbaarheid of andersins van geld beperk nie, maar dek dit ook alle maatreëls wat finansiële en ekonomiese implikasies het. So byvoorbeeld skep die sentrale owerheid 'n

besondere *fiskale* verhouding met plaaslike owerhede deur perke te plaas op daardie owerhede se kapitale uitgawes. Die basiese doel met so 'n reëling is om die globale kapitaalbesteding in die Republiek van Suid-Afrika ter wille van die landse ekonomie te orden, en nie soseer net om die besteding op kapitaal-goedere van individuele plaaslike owerhede te beperk nie.

Fiskale aspekte van owerheidsverhoudinge word in die algemeen ook vir sommige doeleindes deur geografiese oorwegings beheer, dit wil sê, fiskale bepalings kan streeksbelange in ag neem op plaaslike, provinsiale of sentrale vlak. In bepaalde gevalle word daar ook afgebakende streke vir aandag uitgesonder, soos byvoorbeeld die welbekende Pretoria - Witwatersrand - Vereeniging (P.W.V.) -gebied.

Fiskale en finansiële aangeleenthede het in Suid-Afrika altoos 'n belangrike rol in die skepping van doelmatige verhoudinge gespeel, soos aangetoon word deur 'n reeks komitees van ondersoek deur die jare – Schumann, Franzsen, Borckenhagen, Browne. Die redes vir die gedurige soeke na bevredigende finansiële verhoudinge in Suid-Afrika is moeilik bepaalbaar, maar een of beide van die volgende redes kan vir hierdie toestand verantwoordelik wees :

(a) Gebrekkige funksieverdeling : By Uniewording in 1910 is daar op spesifieke funksieverdelings tussen die eenwordende eenhede besluit. Die verdelings het plaasgevind na lang beraadslagings en was ter wille van die eenwording deurspek met kompromieë en toegewings (Pretorius, 1978 : 94). Dit kan met 'n redelike mate van sekerheid aanvaar word dat die funksieverdeling waarop uiteindelik besluit is, nie noodwendig die korrekte of logiese verdeling was nie, en mettertyd het die sentrale owerheid funksies wat aan provinsies en plaaslike owerhede toegesê is begin oorneem, soos onder andere gesondheidsake, administrasie van Swart aangeleenthede, onderwys van Kleurlinge en Indiërs, paaie en persoonlike belasting (Pretorius, 1978 : 95 - 96). In die geval van gesondheidsdienste het die sentrale regering in 1919 sonder tussenkoms of erkenning van die provinsiale owerhede direkte verhoudinge met plaaslike owerhede geskep deur spesifieke pligte aan hulle toe te sê, ongeag die konstitusionele bepalinge waarvolgens provinsiale owerhede verantwoordelikheid vir plaaslike owerheidsaangeleenthede sou dra. Te midde van hierdie soort *ad hoc* oor-en-weer-plasing van funksies tussen owerheidsinstellings deur die jare, is daar sedert Uniewording ook geen daadwerklike pogings aangewend om van nuuts af 'n herwaardering en herindeling van owerheidsfunksies te maak nie.

Die gevolg van hierdie onbevredigende toestand is dat daar 'n gedurige wedywering om die toewysing van finansies tussen owerhede plaasvind, binne die pogings van die sentrale owerheid om fondse en finansiële bronne op 'n billike wyse toe te sê en ekonomiese stabiliteit te verseker (De Loor, 1978 : 102). Hierdie toedrag van sake kan daartoe lei dat die sentrale owerheid onder druk geplaas word om ondersoekkomitees aan te stel met die oog op 'n soeke

na meer aanvaarbare maniere van fonds- en inkomstebronverdeling, asook die moontlike gevolglike verbeterde finansiële verhoudinge tussen owerheidsinstellings.

(b) Die neiging tot sentralisasie : Dit is 'n eeue-oue verskynsel dat hoër owerhede gedurig trag om funksies van laer owerhede oor te neem onder voorwendsel dat die hoër owerheid 'n besondere taak doeltreffender kan verrig, of dat die laer owerheid sy plig versuim, of dat dwarsboming van owerheidsbeleid plaasvind. (Hattingh, 1984 : 47). Plaaslike owerhede is derhalwe byvoorbeeld nie altyd seker daarvan of hulle sal voortgaan om 'n besondere funksie te verrig nie, en of een of ander ondersoekkomitee nie daardie funksie sal wegneem of herverdeel nie.

2.3.2.1 *Browne-komitee*

Die jongste poging van die sentrale regering om aanvaarbare finansiële verhoudinge tussen die staat en plaaslike owerhede te bewerkstellig was die aanstelling van 'n Komitee van Onderzoek na die Finansies van Plaaslike Besture in Suid-Afrika onder voorsitterskap van die destydse Sekretaris van Finansies, Dr. G.W.G. Browne (hierna genoem die Browne-komitee), deur die Minister van Finansies in 1976. Die verslag van die Komitee is in 1980 uitgebring. Omdat hierdie verslag om verskeie redes wye reperkussies gehad het op die vlak van finansiële verhoudinge tussen die regering en plaaslike owerhede, word besondere aandag daaraan gewy.

Die Komitee het bykans 133 aanbevelings oor 'n breë reeks onderwerpe gemaak waarvan die meeste vir die Verenigde Munisipale Bestuur (VMB) aanvaarbaar was. (Croeser, 1982 : 3). Die algemene slotsom van die Komitee was dat plaaslike bestuur geen bykomende inkomstebronne benodig nie, aangesien die Komitee die mening toegedaan was dat eiendomsbesitters oor die algemeen nie oorbelas was nie (Browne-verslag, 1980 : 98). Die VMB het 'n sterkbewoorde memorandum aan die Minister gerig, waarin beswaar aangeteken is teen daardie besondere bevinding van die Browne-komitee (VMB, 1981 : 34).

2.3.2.2 *Croeser-werkgroep*

Die gevolg van die beswaar van die VMB, en ook besware deur verskeie ander munisipale professionele institute, was dat die Minister in November 1980 'n interdepartementele werkgroep onder leiding van die Departement van Finansies aangestel het om die Browne-verslag in sy geheel te bestudeer en aanbevelings daaroor aan hom voor te lê (VMB, 1981 : 29). Die werkgroep het onder voorsitterskap van die destydse Hoof, Openbare Finansies, Mnr. G.P. Croeser gestaan, vanwaar die benaming Croeser-werkgroep ontstaan het. Die belang van die werksamhede van hierdie werkgroep was daarin geleë dat,

afgesien van verteenwoordigers van staats- en provinsiale departemente in die werkgroep, verteenwoordigers van die VMB (met gekoopteerde munisipale deskundiges) ook sitting in die werkgroep gehad het. Dit was waarskynlik die eerste keer dat die staat en plaaslike bestuur rondom 'n tafel byeengekom het om veral verhoudinge tussen sentrale, provinsiale en plaaslike regerings op die gebied van finansies te bespreek.

Die werkgroep se verslag is in Mei 1982 gepubliseer. Benewens aanbevelings ten opsigte van bykomende bronne van inkomste vir plaaslike bestuur, is veral twee aanbevelings gemaak wat van kernbelang vir die instelling en voortsetting van doelmatige finansiële verhoudinge tussen die sentrale regering en plaaslike owerhede is. In die eerste plek het die werkgroep aanbeveel dat die Verenigde Munisipale Bestuur erken word as "die sentrale plaaslike owerheidsvereniging wat namens onafhanklike Blanke plaaslike owerhede optree, hul siening aan die Regering oor sake van munisipale besture oordra en deurlopend 'n waaksame oog hou oor die ontwikkeling van plaaslike owerhede en die bevordering van hul belange" (Croeser, 1982 : 84). Hierdeur sou plaaslike bestuur uiteindelik 'n amptelik erkende mondstuk verkry in sy verhoudinge met die sentrale regering.

Na aanleiding van die klaarblyklike sukses wat met die Croeser-werkgroep behaal is, en waardeur aansienlik verbeterde finansiële verhoudinge tussen die drie owerheidsvlakke bewerkstellig is, het die werkgroep ook aanbeveel "dat 'n Permanente Skakelkomitee tussen die Sentrale en Provinsiale owerhede en georganiseerde plaaslike bestuursliggame by die Departement van Finansies ingestel word om, na behoefte, finansiërings- en ander administratiewe vraagstukke rakende plaaslike owerhede te oorweeg en aanbevelings daaroor aan die sentrale regering te doen" (Croeser, 1982 : 94). Beide aanbevelings is deur die sentrale regering aanvaar, en die Croeser-werkgroep het verval nadat die Permanente Finansieskakelkomitee (PFSK) in die lewe geroep is. Dit is belangrik om daarop te let dat die PFSK nie slegs finansiële verhoudinge nie, maar ook verhoudinge in 'n breër (administratiewe) opsig tussen die betrokke owerheidsinstellings sou reël.

Die skepping van die PFSK in Suid-Afrika herinner sterk aan die Britse Consultative Council on Local Government Finance, wat in 1975 in die lewe geroep is met die doel om samewerking tussen sentrale en plaaslike regering te bewerkstellig, asook om verhoudinge tussen hierdie twee liggame te bevorder en te verbeter (Rhodes, 1981 : 27).

2.3.2.3 Sentrale en provinsiale owerhede

Finansiële verhoudinge tussen die sentrale en provinsiale owerhede word gereël ingevolge die bepalings van die Wet op Finansiële Verhoudings, 1976 (Wet 65 van 1976). Benewens bronne wat aan provinsies toegeken word ten

opsigte van hospitaalgelde, honde- en voertuiglisensies, vermaaklikheidsbelasting ens. (Bylae 1 tot die Wet), word voorsiening gemaak vir die betaling van 'n subsidie aan die provinsies. Daar word tussen provinsies gedifferensieër, dit wil sê, subsidies word op 'n streeksbasis bereken ooreenkomstig die finansiële behoefte van 'n provinsie, maar ook op die basis van die betaalvermoë van elke provinsie (Art. 4 van die Wet). Op hierdie wyse handhaaf die sentrale regering gesonde finansiële verhoudinge met die onderskeie provinsies, aangesien daar nie tussen die "ryk" en "arm" provinsies gediskrimineer word nie. Met die afskaffing van provinsiale rade (beoog vir 1986) sal genoemde finansiële verhoudinge waarskynlik verval en deur ander reëlings vervang word.

2.3.2.4 *Finansiering deur subsidies*

Besondere owerheidsverhoudinge word geskep wanneer hoër owerhede geldelike toekennings of subsidiestelsels gebruik om die inkomstes van laer owerhede aan te vul. Byrne (1983 : 197 - 198), noem vyf aspekte wat subsidies regverdig, en waarvolgens 'n sentrale regering trag om sy verhoudinge met ondergeskikte owerheidsinstellings te orden. Dit kan *eerstens* die hoër owerheid se begeerte wees om die ontwikkeling van besondere dienste te stimuleer as synde van nasionale belang (soos byvoorbeeld in die geval van biblioteekdienste in Transvaal, waar plaaslike owerhede vir daardie doel aansienlike toekennings van die provinsiale owerheid ontvang). Die hoër owerheid mag *tweedens* subsidies aan laer owerhede maak as 'n nivelleringsaksie tussen ryker and armer plaaslike owerhede. 'n Onlangse voorbeeld van hierdie vorm van subsidie is die Browne-komitee se aanbeveling (Browne, 1980 : 90) vir 'n stelsel van deurlopende oordragbetalings vanaf Blanke plaaslike owerhede na die sentrale regering en vanaf die sentrale regering na Kleurling- en Indiërplaaslike owerhede. Hierdie besondere aanbeveling is nie deur die Croeserwerkgroep gesteun nie (Croeser, 1982 : 32). 'n *Derde* beweegrede vir 'n subsidie mag daarin lê dat die hoër owerheid 'n laer owerheidsinstelling sou kan help om besondere probleme in die voorsiening van 'n bepaalde diens te bowe te kom, soos byvoorbeeld ylheid van bevolking of 'n oormaat van hulpbehoewendes in 'n owerheidsgebied. *Vierdens* mag subsidies byvoorbeeld aan plaaslike owerhede gemaak word om die druk van plaaslike eiendomsbelasting te verlig. Die hoër owerheid mag *vyfdens* laer owerheidsinstellings by wyse van subsidies vergoed vir perke wat moontlik op ander inkomstebronne geplaas is. Wat ookal die geval mag wees, skyn dit 'n wêreldwye verskynsel te wees dat die subsidievorm van finansiële hulp tot ver-grote beheer oor die laer owerhede lei (Byrne, 1983 : 197), dit wil sê tot 'n verintensivering van die onderlinge verhoudinge tussen hoër en laer owerhede (vgl. ook 4.5). In Brittanje, waar die stelsel van toekennings aan plaaslike owerhede vir 'n wye reeks doelstellings reeds sedert 1835 in swang is, word die vrees uitgespreek dat die Britse regering selfs binne afsienbare tyd besteding op

individuele uitgawe-items van plaaslike owerhede sal probeer beïnvloed (Byrne, 1983 : 281).

* * *

Uit dit wat in hierdie besondere rubriek gesê is, kan die afleiding gemaak word dat fiskale en finansiële determinante in alle opsigte 'n baie groot rol speel of kan speel by die reëling van doelmatige owerheidsverhoudinge. Meer nog, finansies en finansiering is plooibare middele wat geredelik gewysig kan word om aan te pas by veranderende omstandighede of om te enige tyd besondere aspekte van owerheidsbeleid te wysig of te beklemtoon.

2.3.3 Owerheidstrukture en owerheidsverhoudinge

Die effektiewe bereiking van owerheidsdoelwitte – hetsy polities, ekonomies of maatskaplik – hang in 'n groot mate af van die organisatoriese strukturering van die owerheid as omvattende instelling. Organisering, as een van die funksies van die generiese administratiewe proses, maak dus ook 'n onontbeerlike bydrae tot die uiteindelijke doel van die staat, naamlik die bevordering van die algemene welsyn van die gemeenskap, soos reeds in Hoofstuk 1 geïdentifiseer. Daarom is dit vanselfsprekend dat elke enkele identifiseerbare owerheidsinstelling, ongeag die vorm of metode van strukturering van die owerheidsektor, 'n aandeel het aan die verwesenliking van die uiteindelijke doel van die staat. Daar bestaan dus 'n algehele en voortgesette interafhanklikheid tussen owerheidstrukture en -instellings (Rhodes, 1980 : 4). Dit is te begrype dat in die hedendaagse komplekse organisatoriese milieu, en die gevolglike verhoogde interafhanklikheid van owerheidsinstellings, verhoudinge tussen hierdie instellings al hoe ingewikkelder raak. Die formulering en implementering van o.a. beleid (daar moet onthou word dat die generiese administratiewe funksies onlosmaaklik aan mekaar verbind is, en organisering en beleid gevolglik ook wedersyds insklusief is), word al hoe meer riskant omdat dit al hoe moeiliker word om die verbindingslyne tussen doelwitte, beleidsvoorstelle, die nodige stappe om hulle te verwesenlik, en die insette en gevolge daarvan, te bepaal. Die primêre rede hiervoor is dat besluite nie meer noodwendig binne 'n besondere instelling as sodanig geneem word nie (bv. deur die gekose verteenwoordigers), maar in netwerke van onderhandelings en beraadslagings tussen instellings wat verbind is deur hul onderlinge reaksies. In die hedendaagse owerheidsopset is dit bykans onmoontlik vir 'n besondere instelling om sy toegewysde funksies in afsondering te verrig, sonder om op een of ander stadium gebruik te maak van middele (in die wydste sin van die woord) wat deur 'n ander instelling of instellings besit of beheer word (Jones, 1980 : 3). Hieruit kan afgelei word dat, binne die organiseringsfunksie in publieke administrasie, owerheidsinstellings nie slegs interafhanklikheidsverhoudinge openbaar nie, maar dat in daardie verhoudinge ook sterk elemente van interaksie teenwoordig is. Rhodes (1981 : 42) sê hiervan dat, by 'n ontleding binne die organisatoriese raamwerk van 'n bepaalde owerheidsinstelling, die aanduidings sal wees dat daar ander instellings teenwoordig is waarop dit steun en

waarmee dit 'n wisselwerking handhaaf. hierdie interaksieproses moet noodwendig elke instelling beïnvloed wat betref sy struktuur, sy gedragspatrone en sy werkverrigting. Hieruit kan volgens Jones (1980 : 4), die afleiding gemaak word dat elke individuele owerheidsinstelling sy eie en ander middele sal mobiliseer om sy doelwitte te bereik. Dus is daar, organisatories gesproke, ooreenkomstig die besit deur elke owerheidsinstelling van verskillende hoeveelhede van verskillende middele, verskillende bedrewendhede in die wyse waarop die middele aangewend word, en verskillende vermoëns om 'n gebrek of 'n tekort aan 'n besondere middel aan te vul uit 'n oormaat van 'n ander middel (inligting kan bv. gekoop word), variasies in die verhoudinge tussen owerheidsinstellings. Dit kom daarop neer dat daar binne owerheidsinstellings ook 'n gedurige wisselwerking bestaan tussen middele, beplande werkswyses, bedrewendhede en die aanwending van vermoëns.

Die woorde 'middel' en 'middele' is reeds heelwat gebruik, en 'n kort verduidelikingswoord hieroor is vanpas. Wanneer die sentrale owerheid organiseer om sy doelstellings te bereik, sal hy 'n verskeidenheid owerheidsinstellings skep om mee te help aan die bereiking van daardie doelstellings. Ook ondergeskikte doelwitte sal aan daardie owerheidsinstellings toegewys word, en hulle sal terselfdertyd voorsien word van bevoegdhede, magte, manekrag, fondse, inligting en alles wat nodig is om doeltreffend te funksioneer. Al hierdie hulpmiddels word vir die doeleindes van hierdie hoofstuk geklassifiseer onder die versamelnaam "middele".

2.3.3.1 Milieu waarbinne organisering plaasvind

Daar is reeds aangedui dat organisering plaasvind vir die doeltreffende bereiking van die doelstellings van die owerheid. Organisering kan egter ook binne die raamwerk van 'n aantal omgewingsfaktore plaasvind wat die aard en die omvang van organisering sal beïnvloed. *Eerstens* vind organisering plaas binne die historiese milieu. In Suid-Afrika bestaan daar sedert Uniewording in 1910 'n drievlakkige owerheidstruktuur (sentraal, provinsiaal en plaaslik). Enige organisering wat nodig mag blyk as gevolg van veranderde omstandighede of bykomende owerheidsfunksies, vind dan ook normaalweg plaas binne die raamwerk van die drievlakkige owerheidstruktuur. Oor die jare was daar telkens sprake van die afskaffing van die provinsiale stelsel, en hierdie afskaffing sal waarskynlik in 1986 in werking tree. Die omvattende organisatoriese veranderinge in die nuwe konstitusionele hervormings in die Republiek van Suid-Afrika (kyk bv. die Grondwet van 1983), vind dus nog steeds binne die raamwerk van 'n driedelige struktuur plaas, maar op 'n aangepaste wyse. *Tweedens* kan organisering binne die vereistes van die politieke milieu plaasvind. Polities gesproke is Suid-Afrika sterk gebind aan die tradisionele politieke beleid van 'n afsonderlike ontwikkeling van bevolkingsgroepe, en organisatories word hierdie feit ook in aanmerking geneem by besluite oor strukture en die skepping van owerheidsinstellings. Instellings soos die Groepsgebiederaad, die onderskeie Ontwikkelingsrade, en Swart,

Kleurling en Indiër plaaslike owerhede is voorbeelde hiervan, benewens die nuwe driekamerstelsel in die Parlement, met afsonderlike Huise vir Blankes, Kleurlinge en Indiërs.

Afgesien van die kleurvraagstuk, kan organisatoriese struktuurering ook vir partypolitieke redes plaasvind. Watson (1981 : 152) noem die voorbeeld van gebeure wat gevolg het op die onthullings in die destydse Departement van Inligting en die gevolglike inlywing van daardie Departement by die Departement van Buitelandse Sake. Watson maak ook die stelling dat daardie besluit nie op rasioneel-funksionele gronde geneem is nie, omdat die noodigheid vir 'n inligtingsdepartement na sy mening in daardie stadium nodiger as ooit was. Hy gaan dus uit van die veronderstelling dat die betrokke besluit om politieke redes geneem is, om 'n verleentheid vir die regering te verwyder.

Organisering kan *derdens* binne die raamwerk van die ekonomiese milieu plaasvind (Watson, 1981 : 125), soms met die oog op die uitbou van verhoudinge met die private sektor, maar veral met die oog op die bevordering van die algemene welsyn van die gemeenskap. Die groot aantal landboubeheerrade in die Republiek is voorbeelde van organisatoriese struktuurering vir ekonomiese doeleindes. Om verhoudinge met die private sektor te bestendig, is die Departement van Minerale en Energiesake geskep. Mynbou word dus so belangrik geag deur die sentrale owerheid, dat die hantering daarvan aan 'n enkele staatsdepartement toevertrou word.

Organisering kan ook vir 'n aantal ander redes toegepas word, soos bv. vir kulturele, sosiologiese, godsdienstige, tegniese en sekuriteitsoorwegings, vir geografiese ontledingsdoeleindes en andere (Watson, 1981 : 153). Ongeag die onderliggende redes vir organisering word daar egter in alle gevalle bykomende verhoudinge tussen die geskepte instellings daargestel, wat deurgaans gehandhaaf en uitgebou moet word.

2.3.3.2 Tydelikheidsaspek van owerheidstrukture

Omdat die taak van die owerheid omvattender word en omdat veranderde omstandighede, en die noodsaaklikheid vir veranderde of nuwe verhoudinge, steeds die aandag moet geniet, kan geen owerheidstruktuur as van permanente aard beskou word nie. 'n Probleem bestaan hierin dat, sodra nuwe organisatoriese eenhede geskep word, of bestaande owerheidsreëlings verander of ontbind word, 'n verandering in die verhoudingspatroon tussen instellings intree wat aanpassings noodsaak.

Daar bestaan waarskynlik 'n behoefte aan 'n organisatoriese verhoudingsmodel, wat lig kan werp op die oorsake en gevolge van verskillende soorte strukture, en van uitstaande kenmerke van geselekteerde organisatoriese owerheidstrukture (Rhodes, 1981 : 42). Die vraag wat Rhodes waarskynlik

graag beantwoord wil hê is, met ander woorde, welke indeling van owerheidsstrukture onder bepaalde omstandighede bevredigende onderlinge verhoudinge tussen instellings sal skep, en terselfdertyd die belange en die welsyn van die gemeenskap op die mees effektiewe wyse sal bevorder. Faktore wat in aanmerking geneem sal moet word in 'n ondersoek van hierdie aard sal waarskynlik die volgende insluit : die aard en omvang van die verhoudingsmilieu waarna gesoek word; die organisatoriese doelwitte van elke individuele instelling; die aard en omvang van die magte wat aan instellings toegeken moet word; en die moontlike gevolge van die interaksies wat sal ontstaan. Wat 'n ondersoek van hierdie aard ookal sou oplewer, moet aanvaar word dat daar waarskynlik nie slegs een indeling te voorskyn sal kom wat aanvaarbaar sal wees nie, maar dat daar eerder 'n diversiteit van struktuurindellings verwag kan word, waarvan elkeen in 'n mindere of meerdere mate die optimum resultaat sal lewer waarna Rhodes soek (1981 : 61).

2.3.4 Personeel- en mannekragvraagstukke en owerheidsverhoudinge

Personeel en personeelbenutting is 'n belangrike funksie in die administratiewe proses, en veral ook in die handhawing van verhoudinge tussen owerheidsinstellings. 'n Besondere probleem wat in personeeladministrasie manifesteer is die feit dat die uitvoerders van die administratiewe proses mense is wat nie soos masjiene geprogrammeer kan word om bepaalde gedragsslyne te volg, of om besondere voorgeskrewe take op 'n wetlik neergelegde wyse uit te voer nie. Elke owerheidsamptenaar het 'n persoonlikheid wat eie aan homself is, en 'n sin vir waardes wat baie subjektief kan wees.

As gevolg van die volgehoue uitbreiding van owerheidswerksaamhede, is daar 'n gedurige toename in die getalsterkte van personeel, word meer en meer maatreëls benodig om doelsbereiking te verseker, is daar aan die debietkant byvoorbeeld 'n groter potensiaal vir die verrigting van onbevredigende werk, en selfs vir die pleeg van korrupsie, en word steeds meer maatreëls vereis om hierdie neigings teë te werk (Thornhill, 1982 : 143). Voortvloeiend hieruit kan die stelling gemaak word dat die personeelfunksie 'n al hoe groter wordende rol in die openbare administrasie speel, en dat die mens as sodanig 'n kritieke inset in die voortsetting van die administrasie in die owerheidswese geword het (Van der Merwe, 1982 : 104). Personeel is uit die aard van die saak die rolvervullers in 'n stelsel waar wetlik-geskepte owerheidsinstellings, as afsonderlike eenhede, sodanig in verhouding tot mekaar bedryf moet word dat maksimale doelwitbereiking kan geskied. Hiervoor is dit 'n fundamentele vereiste dat breë personeelbeleid deur die sentrale owerheid op so 'n wyse bepaal behoort te word dat dit nie die uitvoering van die personeelfunksie deur ander owerheidsinstellings sal belemmer nie. Dit is so dat die publieke administrasie nie van die politieke omgewing losgemaak kan word nie, maar dit moet ook aanvaar word dat elke leidinggewende amptenaar sy eie gevoeligheid besit en sy objektiewe interpretasie in sy besondere werksituasie sal huldig (Thornhill,

1982 : 145). Om binne die raamwerk van formele owerheidsfunksies gesonder owerheidsverhoudinge tussen instellings te handhaaf is geen geringe taak nie. Die byvoeging van die personeellid se dimensie as mens bemoeilik hierdie taak.

2.3.4.1 Taak van die amptenaar

Die owerheid is in die normale loop van sake met 'n indrukwekkende lys funksies belas. Om 'n enigins redelike beeld te kan skep van die vereistes vir 'n mannekragdiversiteit, en die verskeidenheid van verhoudinge tussen amptenare, word enkele funksies, soos aangehaal deur Thornhill en Hanekom (1979 : 1), hier aangedui : die bevordering van toerisme en sport; bosbou-aktiwiteite; diersiektes, hul beheer en uitroeiing; posaflewering en telekommunikasie; gesondheidsbeheer en -bevordering; skole, universiteite en ander opleidingsentra; wapentuigvervaardiging en verdediging van die Republiek, en vele ander. Die leidinggewende amptenaar moet ag slaan op die aktiwiteite in 'n verskeidenheid owerheidsinstellings wat betrekking het op of verwant is aan aktiwiteite in sy eie instelling, omdat daar, soos reeds onder die bespreking van organisering uitgewys is, 'n interafhanklikheid en interaksie tussen instellings bestaan. Dit is veral die leidinggewende amptenaar wat intens gemoeid is met hierdie twee verskynsels, alhoewel dit ook die hele amptenary in 'n meerdere of mindere mate raak.

'n Ongelukkige kenmerk van owerheidsinstellings op byna alle owerheidsvlakke is die knaende gebrek aan 'n voldoende en goedopgeleide personeelkorps. 'n Rede hiervoor is dat die diensvoorwaardes in die privaatsektor tot betreklik onlangs aanlokliker was as die van die openbare dienste. Personeel wat opleiding van een of ander aard in owerheidsdiens opgedoen het is gevolglik gou weggelok na ander weivelde. Hierdie probleem is in 'n groot mate opgelos (De Klerk, 1984 : 83), nadat diensvoorwaardes vir amptenare in die openbare dienste aansienlik verbeter is.

Die tekort aan behoorlik opgeleide personeel het ook daartoe aanleiding gegee dat onderlinge wedywing tussen owerheidsinstellings plaasgevind het en dat personeel oor en weer weggelok is (Van der Berg, 1978 : 121) met nadelige gevolge en verswakte verhoudinge tussen instellings. Personeelwisseling tussen owerheidsinstellings moet egter as 'n werklikheid aanvaar word, en binne redelike perke kan dit selfs goed wees (Delpont, 1978 : 130), aangesien dit verhoudinge tussen owerhede kan bevorder en onderlinge kennis van die werksaamhede van instellings kan verbeter.

Hierdie moontlike voordeel vir verhoudinge tussen owerheidsinstellings is reeds jare gelede deur die Amerikaanse federale regering ingesien. In 1971 is die Intergovernmental Personnel Act aangeneem om personeel wat in diens van die onderskeie state staan die geleentheid te bied om vir wisselende tydperke in die federale diens werksaam te wees, en om hulle in staat te stel om tyd

deur te bring by ander state en plaaslike owerhede (Berkley, 1978 : 509). President Johnson se Executive Assignment System het 'n dergelike doel voor oë gehad, naamlik om groter interne mobiliteit aan kundige personeel in die federale diens te verleen deur verskuiwings tussen departemente aan te moedig (Berkley, 1978 : 510).

Benewens die invloed van wedywing op onderlinge verhoudinge tussen instellings, is daar enkele aspekte van die personeelfunksie wat ook in 'n mindere of meerdere mate verhoudinge beïnvloed. *Eerstens* is daar die feit dat opleidingsreëlings van owerheidsvlak tot owerheidsvlak verskil en dat daar selfs geen opleidingseenvormigheid tussen owerhede op dieselfde vlak (byvoorbeeld op die gebied van plaaslike bestuur) bestaan nie. Kwalifikasievereistes vir identiese poste in verskillende owerheidinstellings wissel aansienlik. *Tweedens* is daar probleme voortvloeiende uit die ontstaan van personeelverenigings en -institute op alle owerheidsvlakke, en die kwessie van professionalisme. Hierdie saak verdien besondere aandag.

2.3.4.2 *Professionalisme en owerheidsverhoudinge*

Personeelgroepe word in die owerheidsektor in 'n groot aantal personeelverenigings georganiseer, en daar is bykans geen denkbare beroep in die owerheidsdiens wat nie 'n personeelvereniging of professionele instituut in een of ander vorm het nie. Om enkele voorbeelde op te noem is daar 'n vereniging van staatsamptenare, van padwerkers, van munisipale werkers, en van munisipale vervoerwerkers (almal in wese vakbonde). Daar is institute van dorpsbeplanners, bou-inspekteurs, lisensiebeamptes, stadsklerke, munisipale tesouriers en rekenmeesters, brandweerbeamptes, verkeersbeamptes, munisipale siviele ingenieurs, munisipale elektrotegniese ingenieurs, stads-waardeerders en stadsbeplanners. Hierdie verenigings en institute behoort 'n groot rol te kan speel in die bevordering van verhoudinge tussen owerheidsinstellings, maar behalwe vir 'n baie klein mate van direkte skakeling op horisontale owerheidsvlak, tussen individuele lede van verenigings, vind geen skakeling plaas nie. Die belangrikheid van professionele institute vir amptenare in die openbare dienste word nie betwyfel nie, want deur middel van byeenkomste en kongresse word die onderskeie vakgebiede van die lede bevorder. 'n Verwaarloosde aspek van die saak is egter 'n gebrek aan navorsing oor die rol wat die professionele amptenaar en sy professionele vereniging in die bevordering van verhoudinge tussen instellings kan en behoort te speel.

Op horisontale owerheidsvlak is die bevordering van verhoudinge tussen owerheidsinstellings reeds deur middel van professionele verenigings 'n voldonge feit. Dit is trouens 'n aspek wat homself in verskeie opsigte in die praktyk manifesteer. Die Instituut van Stadsklerke van Suidelike-Afrika se lidmaatskap strek oor bykans die hele munisipale hoofamptenarekorps in die Republiek en besprekings oor allerlei sake sal byvoorbeeld op gesamentlike byeenkomste

gevoer word, vanwaar aanbevelings na die individuele plaaslike owerhede teruggevoer word vir inwerkingstelling of kennisname. Daar bestaan egter geen kontak tussen, byvoorbeeld, die Instituut van Stadsklerke op munisipale vlak, en die Vereniging van Staatsamptenare op sentrale owerheidsvlak nie. Elke vereniging en instituut bevorder slegs die belange van sy eie lede op sy eie owerheidsvlak en binne die raamwerk van sy eie vakgebied, ongeag die feit dat beleidsrigtings tussen die twee somtyds verwant aan mekaar kan wees, en dat 'n besluit van die een vereniging ten opsigte van die owerheidsinstellings waarby dit belang sou hê 'n nadelige invloed kan hê op die ander vereniging ten opsigte van besondere owerheidsinstellings waarby laasgenoemde betrokke mag wees.

Die vraag is natuurlik ook in watter mate 'n professionele vereniging, of 'n lid daarvan, kritiese uitlatings sou kon maak teenoor die wetgewer of werkgewer ten opsigte van wetgewing of besluite wat die werksaamhede van daardie besondere professie raak. In welke mate sou 'n instituut van munisipale tesouriers kritiek kon lewer teen beleidsvoorskrifte van die sentrale regering oor munisipale finansies indien die instituut nie met sodanige beleidsvoorskrifte saamgaan nie, of selfs van mening is dat hulle nadelig is? Welke invloed, indien enige, sou sodanige kritiese opmerkings op onderlinge verhoudinge tussen die onderskeie tesourie-departemente op sentrale en munisipale vlak hê? Die vraag is of verhoudinge bevorder of benadeel sal word deur te kritiseer of deur te swyg. In laasgenoemde geval sou dit moontlik wees dat die lede – en die publiek – se vertroue in 'n besondere vereniging of instituut geskend kan word (Laffin, 1980 : 20).

'n Verdere vraagpunt oor die personeelfunksie se rol in owerheidsverhoudinge is die bestaan van die sogenaamde “technocratic politics”, wat uit die professionalisme voortspruit (Laffin, 1980 : 18). Hiervolgens word beleid in 'n groter wordende mate deur die professies geïnisieër, geformuleer en in werking gestel, sonder die effektiewe deelname van die verkose verteenwoordigers van 'n besondere owerheidsinstelling. Hierdie gedrag is gevolg onder die voorwendsel dat die professionele amptenare die deskundiges is en dat die raadslede die leke is. Insgelyks is dit ook moontlik dat professies – deur voor te gee dat hul deskundige kennis dit vereis, of dat dit doeltreffendheid kan bevorder – 'n herverdeling van magte en bevoegdhede kan voorstaan, terwyl dit eerder gedoen word ter wille van die verhoging van die status van die besondere professie.

Ten spyte van bogenoemde vraagpunte, is dit egter voor die hand liggend dat die professionele institute 'n groot rol in die bevordering van owerheidsverhoudinge speel. Hierdie feit word in 'n mate van owerheidsweë erken, altans vir sover dit plaaslike owerheidsinstitute betref, deur die benoeming van lede van munisipale institute op rade waar verhoudingsaspekte ook pertinent ter sake is. Die Raad op die Koördinerende van Plaaslike Owerheidsaangeleent-

hede is 'n voorbeeld hiervan, met benoemde verteenwoordigers van onder andere die Instituut van Stadsklerke van Suidelike Afrika en die Instituut van Munisipale Tesouriers en Rekenmeesters.

'n Kernvraag wat reeds by geleentheid gevra is (Laffin, 1980 : 25), is of die owerheid altyd daarvan verseker kan wees dat 'n besondere professionele vereniging in die belang van die gemeenskap sal optree en nie in eiebelang nie. Dit is 'n moeilik beantwoordbare vraag, maar dit word aanvaar dat dit die owerheid se plig is om die *bona fides* van professionele institute te aanvaar, tot dat die teendeel bewys word. Desgelyks moet daar aanvaar word dat professionele verenigings oor etiese reëls vir hul lede beskik en dat lede daardie reëls sal eerbiedig.

2.3.5 Werkprosedures en owerheidsverhoudinge

Met die ontwikkeling en uitbreiding van administrasie het die mens vir 'n groot aantal take vaste werkswyses ontwikkel om sodoende die take te vergemaklik, asook om die prosedures wat gevolg word by die verrigting van 'n taak te vereenvoudig. Dit is veral die geval met take wat repeterend is, want dit verseker dat 'n besondere stuk werk iedere keer op dieselfde manier verrig word. Die voordele hieraan verbonde is veral uitgewys deur F.W. Taylor in sy eksperimente gedurende die vorige eeu met die hantering en laai van yster-gietblokke, waar 'n verandering in werkwysse daartoe gelei het dat werkers se werkverrigting verdriedubbel het (Cloete, 1972 : 157).

Gedetailleerde prosedures vir 'n groot aantal take is 'n integrerende deel van die werksaamhede in die openbare sektor (Hanekom & Thornhill, 1983 : 166), en 'n prosedurehandboek bestaande uit los velle (vir maklike hersiening en vervanging) is 'n bekende verskynsel in die kantore van talle owerheidsinstellings.

Afhangende van die belangrikheid of andersins daarvan dat 'n vaste prosedure vir die verrigting van 'n besondere taak gevolg moet word, kan prosedurevoorskrifte deur wetgewing neergelê word, of dit kan aan die diskresie van 'n owerheidsinstelling oorgelaat word om self prosedures neer te lê. In ander gevalle kan dit as belangrik beskou word dat 'n ondergeskikte owerheidsliggaam 'n bepaalde werkswyse moet volg ten opsigte van 'n besondere taak. In so 'n geval kan daar wetlike bepalings wees dat, indien 'n owerheidsinstelling sodanige taak wil verrig, dit slegs met goedkeuring van 'n hoër instelling mag geskied. 'n Voorbeeld hiervan is die wysiging van verordeninge deur 'n plaaslike owerheid. Verordeninge moet deur die Administrateur van 'n provinsie goedgekeur word, en hy verleen slegs sy goedkeuring nadat bewyse aan hom gelewer is dat 'n voorgeskrewe prosedure deur die plaaslike owerheid gevolg is. Cloete (1972 : 158 - 160) noem 'n hele aantal redes vir formele prosedurebepaling. Wat egter veral van belang is is 'n stelling dat, omdat mense nie outomate is nie, oormatige eksaktheid by die neerlê van werkswyses die

administratiewe proses kan laat verstar. Oormatige prosedurereëlings kan derhalwe ook versteurde verhoudinge tot gevolg hê, nie slegs tussen politieke ampsbekleders en amptenare nie, maar ook tussen amptenare en amptenare en tussen instellings en instellings.

Die verdeling van funksies en magte deur die sentrale owerheid vind plaas tussen owerheidstrukture wat geskep word. Dit is belangrik dat, waar daar verdeling van magte plaasvind, voorsiening ook gemaak moet word vir effektiewe kontrole. Kontrole word ook uitgeoefen deur die neerlê van prosedurevoorskrifte deur middel van wetgewing of ander vorms van regulering. Prosedurevoorskrifte skep derhalwe ook verhoudinge. Hierdie aspek van prosedurereëling word duidelikheidshalwe aan die hand van die onderskeie magsverdelingsmetodes behandel, naamlik verdeling deur desentralisasie, deur devolusie, en deur delegering. Die konteks waarin hierdie drie begrippe gebruik word, word ook kortliks verduidelik.

2.3.5.1 *Desentralisasie*

In die gewone loop van sake in die publieke administrasie word die begrip desentralisasie aan 'n wye reeks ekonomiese, politieke en maatskaplike handelinge verbind en uiteengesit. Wat egter van belang is by hierdie bespreking is die gebruik van desentralisasie as 'n noodsaaklike middel om 'n bepaalde administratiewe doel te bereik, asook die proseduriële implikasies wat daaruit voortvloei, veral in die konteks van die verband daarvan met verhoudinge wat geskep word.

Brian Smith (1980 : 138 - 141) identifiseer 'n aantal kontekse waarin die begrip desentralisasie toegepas word, wat 'n aanduiding gee van die uiteenlopendheid van die betekenis wat daaraan geheg word. Enkele voorbeelde word hier genoem :

- (a) Wanneer die sentrale owerheid 'n aantal ondergeskikte owerheidsinstellings skep en funksies aan hulle toewys, word daar deur sommige mense van desentralisasie van funksies gepraat.
- (b) Daar word ook na desentralisasie verwys wanneer daar 'n verdeling van inkomste- en ander bronne tussen hoër en laer owerheidsinstellings plaasvind.
- (c) Desentralisasie word gebruik om te verwys na die streeksverdeling van 'n enkele owerheidsfunksie, soos by die skepping van takkantore deur 'n staatsdepartement.
- (d) Daar word van desentralisasie gepraat wanneer daar verwys word na die toekenning van magte aan besondere ondergeskikte owerheidsinstellings deur die sentrale owerheid.
- (e) Voorts word daar na desentralisasie verwys by die toekenning van diskresionêre magte aan bepaalde politieke ampsdraers en amptenare deur die wetgewer.

- (f) Laastens word daar ook na desentralisasie verwys wanneer dit gaan oor die daarstelling van regulerende maatreëls ten opsigte van kapitaalbesteding deur verskillende owerheidsinstellings.

Dit is so dat na elkeen van die genoemde voorbeelde as desentralisasie verwys kan word, maar dit kan tot wanbegrip lei. Dit is byvoorbeeld nie raadsaam om na beide die skepping van takkantore (c hierbo), en die daarstelling van plaaslike owerhede (d hierbo), as desentralisasie te verwys nie.

In Suid-Afrikaanse geskifte oor die Publieke Administrasie word desentralisasie verkieslik as begrip gebruik in die sin van desentralisasie van werksaamhede ter wille van die flinke lewering van 'n owerheidsdiens, d.w.s. deur die skepping van takkantore (Cloete, 1972 : 90). Die beste voorbeeld van desentralisasie in Suid-Afrika in hierdie besondere sin is die Departement van Pos- en Telekommunikasiewese, wat 'n noodsaaklike diens aan die gemeenskap lewer deur die skepping van honderde takposkantore dwarsdeur die Republiek. Op die vlak van plaaslike bestuur sou die daarstelling van streeksbrandweerdienste ook binne die grense van 'n groot (geografies en in omvang) plaaslike owerheid, soos in die geval van Johannesburg en Kaapstad, as 'n goeie voorbeeld van desentralisasie dien.

Die skepping van geografies verdeelde takkantore om 'n besondere diens binne die bereik van die gemeenskap te bring, veronderstel nie dat elke tak altoos eenvormig aan die ander takke is nie, omdat daar wel tussen takke heelwat veranderlikes kan bestaan. Daar is byvoorbeeld verskillende hierargiese vlakke in verskillende takkantore (afhangende van die omvang van die werk). Daar sal as gevolg daarvan ook verskille wees in die verantwoordelikhede en magtigings wat aan die onderskeie takke toegeken word. Hierdie verskille mag lei tot koördineringsverskille, tot verskille in rapportering aan 'n streeksbeheerkantoor of 'n hoofkantoor, tot die moontlike probleem van konflik tussen spesialiste en generaliste, en tot verskille in frekwensie van personeelverskuiwing (Smith, 1980 : 139). Vanselfsprekend moet daar dus, ter wille van effektiewe verhoudinge tussen die verskillende gedesentraliseerde instellings en die sentrale instelling, beheer- en koördineringsmaatreëls wees, en sal formeel neergelegde werkswyses en prosedurevoorskrifte 'n baie belangrike rol speel.

Trouens, dit wil voorkom dat desentralisasie met voorgeskrewe prosedures *moet* gepaardgaan vir effektiewe doelverwesenliking. Deur eenvormige prosedures vir 'n groot aantal repeterende handeling neer te lê word die taak van die sentrale instelling vir kontroledoelindes baie vergemaklik. Wat egter ook belangrik is, is dat die eenvormigheid veral 'n verhoudingspatroon tussen die gemeenskap en die instelling skep, omdat 'n persoon wat miskien noodsaaklikerwys meer as een tak van die onderneming besoek, nie verward sal raak deur uiteenlopende prosedures nie.

2.3.5.2 *Dewolusie*

Die woord desentralisasie word ook somtyds gebruik wanneer daar verwys word na die toekenning van magte aan bepaalde owerheidsinstellings deur die sentrale owerheid. Hierdie aksie moet egter duidelik van desentralisasie onderskei word. Die toekenning van magte, funksies en bevoegdhede aan owerheidsinstellings deur die sentrale owerheid is reeds in 'n vorige afdeling behandel (par. 2.3.3), en hierdie organisatoriese strukturering word geïdentifiseer deur na dewolusie van magte te verwys. In Suid-Afrika word daar dus byvoorbeeld na dewolusie van magte verwys wanneer die sentrale owerheid magte aan provinsiale en plaaslike owerhede toeken.

Dit is vir 'n bepaalde owerheidsinstelling moeilik om, onder die hedendaagse omvattende aard en inengestremeldheid van die owerheidstaak, sy toegekende funksie in isolasie van ander owerheidsinstellings te verrig. Op een of ander wyse, en in een of ander stadium, sal 'n bepaalde owerheidsinstelling gebruik maak van een of ander van die middele wat deur 'n ander owerheidsinstelling beheer word. Soos reeds voorheen gemeld bestaan daar dus 'n interafhanklikheid tussen owerheidsinstellings (vgl. 2.3.3).

Ten spyte van die omvattende dewolusie van magte aan groot getalle ondergeskikte owerheidsinstellings, bly die sentrale wetgewende gesag in 'n unitêre staatstruktuur, naamlik die parlement, tog uiteindelik aanspreeklik vir die doen en late van al die ondergeskikte instellings. Om hierdie rede gaan dewolusie van magte gewoonlik gepaard met uitgebreide formele voorskrifte, waarvan die neerlê van prosedures 'n belangrike deel vorm. Die neerlê van prosedures verseker dat 'n taak op 'n bepaalde voorgeskrewe wyse verrig moet word, en dit vorm ook 'n noodsaaklike hulpmiddel om begeerde verhoudinge te skep, soos die volgende voorbeelde sal uitwys.

Die Maraiskommissie wat in die vyftigerjare die stelsel van plaaslike bestuur in Transvaal ondersoek het, het onder andere met die belangrike aanbeveling gekom dat die stadsklerk van 'n plaaslike owerheid verhef moet word tot 'n posisie van hoof administratiewe en uitvoerende beampte (Marais, 1956 : 3). Die rede vir hierdie aanbeveling is soos volg gemotiveer : die pos van stadsklerk is 'n sleutelposisie in plaaslike bestuur en die bekleër speel nie slegs 'n groot en belangrike rol in die bevordering en behoud van interne verhoudinge binne die plaaslike owerheid nie. Sy verhoudingstaak lê veral ook buite die plaaslike owerheid, met ander owerheidsinstellings en buitelliggame. Alle moontlike stappe moet derhalwe geneem word om sover moontlik te verseker dat die beste aanstellings in die poste van stadsklerk gedoen word.

Die aanbeveling is deur die Transvaalse Provinsiale Raad aanvaar. Die aanbeveling is van sodanige belang geag, dat daar besluit is dat die provinsiale

owerheid die finale besluit sou hê oor wie uiteindelik in 'n pos van stadsklerk aangestel sou word. Om hierdie rede bevat die ordonnansies op plaaslike bestuur in die provinsies onder andere uitgebreide prosedure-voorskrifte vir die aanstelling van stadsklerke. Hierdeur is vanselfsprekend ook 'n besondere gesagsverhouding tussen die provinsies en plaaslike owerhede geskep.

Omdat die effektiewe benutting van mannekrag belangrik is vir byvoorbeeld die bevordering van ekonomiese voorspoed, en omdat dit derhalwe ook noodsaaklik is dat verhoudinge tussen die sentrale owerheid en die privaatsektor in hierdie verband veral goed moet wees, is dit dan ook vanselfsprekend dat streng wetlike beheer oor nywerheidsomrus uitgeoefen word, en bevat die Wet op Mannekragvoorsiening prosedurevoorskrifte vir die ondersoek en beslegting van nywerheidgeskille.

Nie alle prosedurevoorskrifte wat daargestel is om owerheidsverhoudinge te bevorder, word egter in wetgewing vervat nie. Die onderskeie provinsiale owerhede maak gebruik van omsendbriewe om proseduriële verhoudingsaspekte tussen die provinsies en plaaslike owerhede, asook tussen plaaslike owerhede onderling te reël. Dorpstigting betrek 'n groot aantal owerheidsinstellings, naamlik staats- en provinsiale departemente, plaaslike owerhede onderling, kwasi-outonome owerheidsinstellings (byvoorbeeld die Elektrisiteitsvoorsieningskommissie), asook private ontwikkelaars. Omvattende werkswysevoorskrifte word derhalwe by wyse van provinsiale omsendbriewe neergelê, waaraan plaaslike owerhede moet voldoen wanneer dorpstigtingsaansoeke oorweeg word.

Dieselfde geld ten opsigte van die wysiging van verordeninge deur plaaslike owerhede, waar dit onder andere van plaaslike owerhede in Transvaal vereis word om die Direkteur van Hospitaaldienste te verwittig van verordeninge waardeur tariewe gewysig word. Daarna moet aan die Departement van Plaaslike Bestuur gesertifiseer word dat die betrokke prosedure wel gevolg is (Transvaal, 1984 : 11).

Prosedurevoorskrifte word by geleentheid ook op 'n *ad hoc*-grondslag neergelê, soos wanneer 'n besondere funksie deur die wetgewer aan 'n owerheidsinstelling gedewoleer is en 'n bepaalde ondersoek dienaangaande gedoen moet word. In so 'n geval sal die wetgewer se verteenwoordiger ('n minister, byvoorbeeld) kan gelas dat die ondergeskikte owerheidsinstelling die ondersoek op 'n bepaalde wyse moet doen.

Deur die neerlê van prosedurevoorskrifte in die geval van die dewolusie van magte, verseker die sentrale owerheid dat die verhoudinge tussen homself en ondergeskikte owerheidsinstellings geskep en in stand gehou sal word op 'n wyse wat deur die sentrale owerheid bepaal word.

2.3.5.3 Delegering

Desentralisasie verteenwoordig die verspreiding van 'n bepaalde diens (soos posdienste) op 'n geografiese grondslag sodat die besondere diens geredelik beskikbaar is aan elke lid van die gemeenskap. Dewolusie, aan die ander kant, is uitgewys as die toewysing van funksies en bevoegdhede aan owerheidsinstellings wat vir daardie doel deur die wetgewende gesag geskep is, omdat die sentrale owerheid nie al die werksaamhede wat deur 'n regering verrig moet word, alleen kan verrig nie.

As daar nou 'n onderskeid getref moet word tussen bogenoemde verskynsels en die verskynsel van delegering, kan gesê word dat, *eerstens*, in die geval van desentralisasie, daar 'n *verdeling* van 'n bepaalde taak (byvoorbeeld die lewering van posdienste) gemaak word, sodat 'n groter of kleiner aantal owerheidsinstellings elkeen dieselfde taak verrig maar binne afsonderlike streke of geografiese gebiede. *Tweedens*, in die geval van dewolusie, word daar, ten opsigte van die menigte funksies van die sentrale owerheid, 'n *indeling* van owerheidsfunksies gemaak onder 'n groot aantal geskepte owerheidsinstellings, sodat elkeen 'n aantal funksies het om te verrig. In hierdie geval word ook van 'n geografiese indeling gebruik gemaak, hoewel dit nie noodwendig die geval is nie. Plaaslike owerhede dwarsoor die land verrig in 'n groot mate 'n aantal identiese funksies, maar elkeen verrig dit slegs binne die grense van sy neergelegde regsgebied. 'n Instelling soos Evkom, daarenteen, verrig 'n enkele funksie, maar hy verrig dit landswyd.

Wat is delegering? Om te deleger beteken om die uitvoering van 'n taak wat by 'n besondere instelling of by 'n politieke ampsbekleer of 'n amptenaar berus, aan 'n ander vir uitvoering toe te vertrou (Meyer, 1976 : 43). Die kern daarvan lê dus daarin dat 'n taak of funksie wat ingevolge dewolusie van magte wetlik aan 'n owerheidsinstelling of 'n politieke ampsdraer of amptenaar opgedra is, deur 'n verdere wetsbepaling aan 'n ander instelling of persoon gedelegeer kan word vir uitvoering namens die funksiehouer (Wiechers, 1973 : 53). Suid-Afrikaanse wetgewing bevat baie voorbeelde waar funksies van die sentrale owerheid aan 'n minister toegewys word, wat op sy beurt, ook met wetsmagtiging, die uitvoering van die taak aan 'n departementshoof of administrateur kan opdra (byvoorbeeld in die geval van onteieningswetgewing). Laasgenoemde verrig dan die taak namens die minister.

Plaaslike owerheidswetgewing in die onderskeie provinsies bevat ook belyngs dat 'n munisipale raad 'n komitee of amptenaar kan magtig om bepaalde take namens die raad te verrig. Delegering van magte gaan gewoonlik gepaard met uitgebreide maatreëls om te verseker dat 'n gedelegeerde bevoegdheid behoorlik deur die gedelegeerde uitgevoer word. In baie gevalle

behels genoemde maatreëls die neerlê van vasgestelde prosedures, om sodoende die gesagsverhouding tussen die delegeerder en die gedelegeerde te orden. Prosedurevoorskrifte word veral ook neergelê waar die uitvoering van 'n gedelegeerde bevoegdheid die verhoudinge tussen verskillende owerheidsinstellings raak. Dit sal gebeur waar 'n delegering meervoudig is, byvoorbeeld delegering aan die vier administrateurs van die provinsies, of aan die stadsklerke van plaaslike owerhede. In daardie gevalle sal die wetgewer se voorskriftelike eise verhoed dat verhoudinge tussen provinsies of plaaslike owerhede vertroebel word deur 'n moontlike eiesoortige optrede deur elke persoon aan wie 'n identiese bevoegdheid gedelegeer is. Delegering van 'n bevoegdheid hou egter somtyds wel die uitoefening van diskresie in (Meyer, 1976 : 43), met ander woorde, dit word aan die oordeel van die gedelegeerde oorgelaat om sy eie werkswyse vir die uitvoering van sy gedelegeerde taak te bepaal, mits hy die taak wat aan hom opgedra is behoorlik verrig. Die wetgewer kan dan ter wille van goeie verhoudinge tussen owerheidsinstellings sodanige diskresie orden deur die neerlê van 'n vasgestelde prosedure. In so 'n geval is die gedelegeerde natuurlik verplig om daardie prosedure in die uitvoering van sy gedelegeerde plig te volg.

2.3.5.4 Doelwitbegroting (PPBS)

Die bekende doelwitbegrotingstelsel (PPBS) bevat 'n inherente eienskap om verhoudinge tussen die sentrale owerheid en ander owerheidsinstellings op 'n besonder gereguleerde grondslag te plaas deur gebruik te maak van prosedurereëlins, en aandag word kortliks hieraan gegee.

Omdat die wetgewer altoos aanspreeklik bly teenoor die gemeenskap vir die behoorlike uitvoering van die globale owerheidstaak, is dit vanselfsprekend moeilik vir die wetgewer om sy vinger op die pols van elke owerheidsinstelling te hou om sorg te dra dat elke instelling sy toegekende funksie na wense uitvoer. Die aktiwiteite van elke individuele owerheidsinstelling lewer 'n bydrae tot die uiteindelijke doel van die staat, naamlik die bevordering van die algemene welsyn van die gemeenskap, en gekoördineerde optrede is dus in alle opsigte wenslik en noodsaaklik.

In sy poging om die welsyn van die Amerikaanse gemeenskap beter te kan bevorder, en om 'n hegte verhouding tussen owerheidsinstellings te skep ten spyte van die feit dat elkeen sy eie besondere taak gehad het om te verrig, het die federale regering van die VSA in 1965 die sogenaamde Planning-programming-budgeting System (PPBS) – die doelwitbegrotingstelsel – ingevoer. Hiervolgens word owerheidsdoelwitte tot in fyn besonderhede geïdentifiseer. Daarna word alternatiewe metodes vir die bereiking van elke doelwit ondersoek, en die metode wat die beste kostevoordeel ontleding aantoon word toegepas. Daar is aanvaar dat die bereiking van sub-doelwitte sou lei tot 'n beter bereiking van doelwitte, en dat dit op sy beurt die beter bereiking van

hoofdoelwitte sou veroorsaak, en so aan totdat die totale effektiewe bereiking van alle sub-doelwitte, doelwitte en hoofdoelwitte gesamentlik sou kulmineer in die effektiewe bereiking van die uiteindelijke doel van die staat, naamlik die reedsgenoemde bevordering van die welsyn van die gemeenskap.

PPBS het wereldwyd uitgekring en ook in die Republiek van Suid-Afrika posgevat. Die Franzsen-kommissie (Suid-Afrika, 1970) het die stelsel ondersoek en sterk aanbeveel dat dit in die Suid-Afrikaanse owerheidsweese ingevoer word, veral by die sentrale en provinsiale owerheidsinstellings (par. 146 : 38). Die Franzsen-kommissie en die Suid-Afrikaanse regering het, deur die aanvaarding van daardie aanbeveling, 'n groot stap vorentoe geneem ten opsigte van die bevordering van verhoudinge tussen die sentrale en provinsiale regerings.

Die Kommissie het egter 'n fundamentele oordeelsfout begaan deur nie aan te beveel dat die stelsel ook deur plaaslike owerhede toegepas word nie. Deur middel van die toepassing van die stelsel van PPBS in die algehele administrasie van die drie owerheidsvlakke, sou die sentrale owerheid, deur die neerlê van prosedurevoorskrifte ten opsigte van die bereiking van al die geïdentifiseerde doelwitte deur elke owerheidsinstelling, dit trouens moontlik gemaak het om 'n aaneenskakeling van gesonde verhoudinge tussen alle owerheidsvlakke te bewerkstellig. Dit is veral onder die nuwe konstitusionele bedeling van fundamentele belang. Die nuwe grondwetlike bedeling in Suid-Afrika stel groot eise aan die instandhouding van verhoudinge wat nou geskep is, aangesien die potensiaal vir konflik tussen verskillende owerheidsinstellings, met verskillende bevolkingsoriënterings en uiteenlopende kultuuragtergronde, toegeneem het. 'n Deurlopende doelwitbegrotingstelsel waarin al die owerheidsvlakke en -instellings 'n integrerende aandeel sal hê met die neerlê van omvattende voorskriftelike prosedures, sou 'n groot rol kan speel in die minimalisering – of selfs vermydering – van konfliktsituasies. Miskien is die tyd geleë vir die instelling van hierdie stelsel deur geheel die owerheidsektor (vgl. Hattingh, 1973 : 202).

2.3.6 Mag, konflik en beheer

2.3.6.1 Politieke oppergesag

In 'n bepaalde gemeenskap kan daar slegs een sentrale bron van oppergesag bestaan. Hierdie oppergesag besit die mag om sy taak te bepaal, en om deur dewolusie, delegering en desentralisasie owerheidsinstellings te skep om behulpsaam te wees met die uitvoering van hierdie taak. Die politieke oppergesag besit dus die mag om bevele te gee en om gehoorsaamheid af te dwing (Reynders, 1969 : 377).

Die politieke oppergesag (in die geval van Suid-Afrika, die Parlement) word daargestel deur die gemeenskap (die kiesers). Die Parlement is aanspreeklik

teenoor die kiesers vir die behoorlike bevordering van die welsyn van die gemeenskap, deur die nakoming van die waardevoorkeure van daardie gemeenskap.

Die mag wat in die politieke oppergesag setel moet verklaar word na aanleiding van die vraag “mag om wat te doen?” Die klaarblyklike antwoord hierop is dat mag die vernaamste instrument verteenwoordig wat aan die wetgewer die reg verleen om voldoening aan sy opdragte af te dwing. Die vermoë om gesag uit te oefen, eerder as die besit van mag as sodanig, is van deurslaggewende belang (Schulz, 1961 : 7). Dit is derhalwe voor die hand liggend dat die magskonsepsie ’n belangrike rol kan speel in owerheidsverhoudinge, afhangende van die voorneme en bereidwilligheid van die besitter daarvan om dit te gebruik, en van die wyse waarop hy dit gebruik.

Die politieke oppergesag moet ook uiteindelik verantwoording aan die gemeenskap doen vir die dade van al sy wetlik geskepte instellings. Die aanname van wetlike of ander voorskrifte deur die politieke oppergesag beteken nie noodwendig dat uitvoering daarvan streng volgens die relevante besluite gegee word nie (Hanekom & Thornhill, 1983 : 176). Besluite, en selfs ook beleid, kan omseil of verander word deur misleiding, manipulasie, politieke leuens (Hattingh, 1983 : 38), en ook deur oorreding en dwang. Wetgewing en ander voorskrifte moet dus ook bepalings inhou wat sal verseker dat uitvoering van funksies volgens wetlike besluite sal geskied. Dit beteken dat die wetgewer beheer moet uitoefen oor die handeling van owerheidsinstellings en owerheidspersone.

In die gewone loop van sake is beheer tweeledig, naamlik intern en ekstern. Ten opsigte van interne beheer is die kwessie van owerheidsverhoudinge na binne daarop ingestel om orde binne die administratiewe raamwerk van ’n instelling te verseker. Eksterne beheer, daarenteen, het ten doel die ordelike beheer van aangeleenthede wat instellings na buite en onderling beoefen, en in hierdie geval word beheermaatreëls normaalweg by wyse van wetlike voorskrifte neergelê. Veral eksterne beheer speel derhalwe veral ’n belangrike rol in die reëling van owerheidsverhoudinge in die algemeen en is gewoonlik baie wyer in opset as interne beheer.

Die feit dat die wetgewer beheer oor ondergeskikte persone en instellings uitvoer, sodat hy in die algemeen verantwoording aan die kiesers kan doen, is baie belangrik om owerheidsverhoudinge te bevorder, maar daar is ook ’n aantal ander bekende fundamentele redes vir beheer met die doel om sinvolle owerheidsverhoudinge te verseker. Enkeles daarvan word kortliks behandel.

2.3.6.2 Fiskale en finansiële beheer

Beheer word vir fiskale en monetêre redes toegepas. Die sentrale regering is verantwoordelik daarvoor dat die land ekonomies gesond sal staan, en dit sou

onwenslik wees dat elke ondergeskikte owerheidsinstelling op 'n onbeheerde wyse onafhanklike optrede ten opsigte van finansiële aangeleenthede toepas. Die kapitale besteding van plaaslike owerhede word juis ingevolge die Deviese Beheerregulasies beheer om te verseker dat elke plaaslike owerheid 'n regmatige deel van die beskikbare fondse op die kapitaalmark verkry en ook om sorg te dra dat plaaslike owerhede nie die kapitaalmark vir ander owerheidsinstellings belemmer deur 'n oormatige aanvraag vir kapitaal nie. Sedert 1981 word die begrotingsgroeikoers van plaaslike owerhede ook beheer vanweë die huidige strawwe ekonomiese klimaat in die Republiek. Die sentrale regering bou ook sy finansiële beheer verder uit deur 'n groot aantal valuta en ander finansiële maatreëls wat op die private sektor van toepassing is. Voorbeelde van hierdie beheervorme is ondermeer valutabeheer, invoer- en uitvoerbeheer, arbeidswetgewing, en wetgewing vir die beheer oor ongevalle, oor die benutting van mannekrag, ensameer.

2.3.6.3 *Beskerming van groepe*

Beheer word deur die sentrale owerheid toegepas ter wille van die beskerming van bevolkingsgroepe in die Republiek. Bestaande wetgewing soos die Wet op Groepsgebiede, die Wet op Politieke Inmenging, en ook sommige bepalinge in die Ontugwet, is voorbeelde van beheer vir hierdie rede. Hoewel hierdie wette nie voorheen betrekking gehad het op *owerheidsverhoudinge* as sodanig nie, is hulle aspekte wat met die nuwe grondwetlike bedeling binne die partypolitieke arena beland het. Die drie Huise van die Parlement is nou intiem betrokke by hierdie saak en die kwessie van owerheidsverhoudinge is dan nou ook ter sake. Verder hou die nuwe bedeling die implikasie in dat uitvoerende instellings in 'n groter wordende mate in rasgemengde personeelsamestellings sal ontwikkel, 'n feit wat reeds deur verskeie ministeriële verklarings bevestig is. Dit sou naief wees om te wil voorgee dat hierdie toestand nie potensiële konfliktsituasies inhou nie, en hierdie verhoudingsprobleme sal deeglike beheermaatreëls vereis. Selfs die Verenigde State van Amerika, met sy ten volle rasgeïntegreerde gemeenskap, vind dit nodig om verhoudinge binne die Amerikaanse federale uitvoerende instellings te beheer, soos wat die Equal Employment Opportunities Act, 1972, byvoorbeeld aandui (Rose & Chia, 1978 : 245).

2.3.6.4 *Owerheidsdoelwitte*

Beheer word deur die wetgewer ingestel teneinde te verseker dat gestelde owerheidsdoelwitte bereik sal word. Daar is reeds verduidelik dat die wetgewer deur dewolusie van magte 'n groot aantal magte en funksies aan 'n wye reeks owerheidsinstellings, kwasi-owerheidsinstellings en uitvoerende instellings oordra, en dit is die plig van daardie instellings om hul funksie sinvol uit te voer. Sommige funksies wat deur sommige instellings uitgevoer word is verwant aan funksies wat deur ander instellings uitgevoer word, en in daardie gevalle sal die wetgewer besondere beheermaatreëls instel om te verseker dat

die oorhoofse doelwit wel bereik word. 'n Goeie voorbeeld van hierdie vorm van beheer is die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977, (Wet 67 van 1977). Uitvoering van die bepalinge van hierdie wet is aan plaaslike owerhede opgedra. Die doel van hierdie wetgewing staan in 'n baie noue verwantskap met die doel van verdedigingswetgewing wat aan die Departement van Verdediging se sorg toevertrou is, naamlik landsveiligheid. Die beheerwetgewing op burgerlike beskerming is sodanig opgestel dat dit sorg vir sinvolle verhoudinge tussen plaaslike owerhede en die Departement van Verdediging enersyds, en vir die sinvolle handhawing van die land se veiligheid andersyds.

2.3.6.5 Nasionale prioriteite

Beheer word ook ingestel ter wille van nasionale prioriteite. Owerheidsinstellings wat deur die wetgewer geskep word om bepaalde toegekende funksies te verrig, ontwikkel deur die jare identiteite en karakters van hul eie. So 'n owerheidsinstelling ontwikkel ook mettertyd doelwitte van sy eie, en daardie doelwitte word nagestrewre langsaan die gestelde doelwitte wat deur die wetgewer aan hom toegesê is. Dit kan aanvaar word dat in baie gevalle daardie dinge wat 'n middel tot bereiking van die gestelde doel moet wees, uiteindelik doelstellings op sigself word, met die onvermydelike gevolg dat nasionale doelwitte en prioriteite op hierdie wyse “verwaarloos” mag word deur ondergeskikte owerhede. Om dit te vermy word toepaslike beheermaatreëls deur die wetgewer ingestel, sodat nasionale prioriteite voorkeur kan geniet. Die ondergeskikte owerheidsinstelling word nie deur hierdie beheermaatreëls verhoed om sy “eie” doelwitte na te strewre nie (mits hulle natuurlik nie onwettig is nie), maar die instelling word nogtans hierdeur beweeg om voorkeur te verleen aan dinge wat in nasionale belang prioriteitsaandag moet geniet.

2.3.6.6 Koördinasie

Beheer word ook ingestel om koördinasie tussen owerheidsinstellings te verseker. Sonder effektiewe koördinasie kan baie dinge in die owerheidsadministrasie verkeerd gaan. Daar kan oorvleueling van funksies plaasvind – trouens, dit het reeds by geleentheid ook in Suid-Afrika plaasgevind. 'n Voorbeeld hiervan was die destydse Departement van Toerisme en die Toeristeburo. Dit is ook bekend dat die voormalige Departement van Inligting en die Departement van Buitelandse Sake enkele jare gelede in 'n besondere mate oorvleuel het met hul onderskeie oorsese aktiwiteite. Dit het dan ook in 1984 tot die afskaffing van die Departement van Inligting gelei, en die werksaamhede van hierdie Departement is deur die Departement van Buitelandse Sake oorgeneem.

Desgelyks kan 'n gebrek aan koördinasie ook veroorsaak dat 'n bepaalde owerheidsdoelwit geen aandag kry nie – dat dit in die woorde van die ou spreekwoord tussen twee stoele kan deurval. Selfs te midde van doelbewuste pogings tot koördinasie sal dit gevind word dat dinge verkeerd kan loop juis omdat dit

'n omvattende en moeilike taak is om al die duisende owerheidsfunksies op so 'n wyse te koördineer dat elke funksie die nodige aandag kry, ongeag die vlak of stand van die instelling wat daardie funksie moet verrig. Uit die aard van die saak kan daar ook omseiling, dwarsboming en verontagsaming van koördinasiepogings voorkom. Daarom is dit voor die hand liggend dat beheermaatreëls 'n belangrike rol vervul in die koördinasie van werksaamhede van owerheidsinstellings en in die opbou van goeie verhoudinge tussen instellings.

2.3.6.7 *Konflikpotensiaal*

Laastens is daar nog 'n belangrike rede vir beheer, naamlik vir die vermydering en beslegting van konflik. Dit is opvallend dat omskrywings van konflik gewoonlik 'n negatiewe betekenis daaraan heg, en tog is dit nie altyd waar nie. Konflik is niks anders as 'n doelbewuste opponerende gedragsuiting tussen verskillende partye nie (Buntz & Radin, 1983 : 404 - 410. Hierdie bespreking van konflik leun swaar op hierdie besondere artikel.) Buntz en Radin verklaar dit as hul mening dat konflik tussen owerheidsinstellings, owerheidspersone en uitvoerende instellings ontstaan vanweë 'n strukturele toestand (nasionale doelwitte teenoor plaaslike doelwitte), 'n prosesgebeurtenis (politieke verandering), omgewingsgebeure of omgewingstoestande.

Die vooropgesette doel met konflik is voor die hand liggend. Partye ('n gerieflike versamelnaam vir owerheidsinstellings en owerheidspersone) bereik 'n toestand van konflik in hul pogings om hul relatiewe posisies te verander (verbeter) ten opsigte van 'n wedersyds begeerde bron – mag, geld, tyd, posisie – en in die poging om hierdie verandering (verbetering) blywend te maak.

Konflik kan gevolge hê met verreikende implikasies. Die gevolge kan funksioneel of disfunksioneel wees vir een of al die partye, dit kan 'n wysiging in magsverhoudinge teweegbring wat goed of sleg kan wees, afhangende van hoe die saak benader word, maar bowenal kan konflik verreikende gevolge van allerlei aard hê, veral ten opsigte van interverhoudinge. Dit is om laasgenoemde rede dat daar geskikte beheermaatreëls moet wees om konfliksituasies te kan hanteer, sodat daar 'n minimum van negatiewe gevolge uit konflik sal voortvloei.

* * *

Die redes vir beheermaatreëls wat in die vorige aantal paragrawe aangehaal is, lê in die besonder klem op die feit dat die beheermaatreëls ekstern van aard en fundamenteel noodsaaklik vir die bevordering van owerheidsverhoudinge in die algemeen is (vgl. Hoofstuk 4). Op 'n veel kleiner skaal is dit natuurlik ook moontlik om hierdie beheervorme vir identiese redes binne 'n enkele owerheidsinstelling tussen die interne uitvoerende instellings te identifiseer en toe te pas.

HOOFSTUK DRIE

Etiese en moraliteitsnorme in owerheidsverhoudinge

3.1 BELANGRIKHEID VAN NORME

In die vorige hoofstuk is aandag geskenk aan die administratiewe proses en aan die manifestering van die generiese administratiewe funksies binne die konteks van owerheidsverhoudinge. Uit daardie besprekings het 'n besondere aspek uitgekristalliseer, naamlik dat, hoewel owerheidsverhoudinge tot dusver altoos vanuit 'n regsinstusionele raamwerk behandel is, en hierdie benadering teweens baie belangrik en ook fundamenteel is, die ontleding en studie van owerheidsverhoudinge aangevul moet word deur ondersoeke in ander bepaalde en deurslaggewende rigtings. Hierdie rigtings het veral te doen met die prosesse van interaksie tussen verskillende owerheidseenhede. Die aangeleentheid is van kernbelang vir die voortgesette en sinvolle studie van owerheidsverhoudinge, en word veral in Hoofstuk 4 behandel. Wat in hierdie stadium belangrik is, is dat, wanneer oorwegings buite regsinstusionele oorwegings in owerheidsverhoudinge ter sake is, die mens, as politieke ampsbekleer of as amptenaar wat verantwoordelik is vir uitvoering van opdragte en besluite van die wetgewer, ook in die gedrang kom, en waar mense betrokke is, is menslike optrede en menslike gedrag vanselfsprekend ook ter sake.

In die publieke administrasie het daar deur die jare 'n aantal normatiewe vereistes ontwikkel wat geldend is vir byna alle omstandighede binne die administratiewe proses. Vanselfsprekend het hierdie norme met verloop van tyd gedaanteverwisselings en aanpassings ondergaan wat uiteindelik uitgekristalliseer het in 'n aantal basies identifiseerbare etiese of morele riglyne. Die toepassing en nakoming van hierdie riglyne is veral van groot belang vir die daarstelling en instandhouding van doelmatige owerheidsverhoudinge. Owerheidsinstellings word deur die wetgewer geskep, maar die interpretasie en inwerkingstelling van wetgewing word oorgelaat aan aangestelde en verkose openbare funksionariese (Hanekom & Thornhill, 1983 : 57). Hierdie persone se

etiese en morele optredes speel 'n deurslaggewende rol in owerheidsverhoudinge – dit is trouens reeds algemeen erken dat van die mees kritiese aspekte van regering uiteindelik slaag of faal op grond van morele keuses (Stillman, 1980 : 429). Miskien lê daar 'n groot waarheid in 'n stelling van Chester Barnard opgesluit dat suksesvolle administrasie se sukses juis lê in die oplossing van die verskillende etiese vereistes van regering, omdat die meeste belangrike openbare vraagstukke 'n hoë etiese inhoud bevat (Barnard, 1938 : 272).

Daar lê vanselfsprekend 'n probleem opgesluit in die vertolking van wat etiese of onetiese gedrag kan wees. Uit die geskrifte van Machiavelli kan byvoorbeeld die afleiding gemaak word dat 'n slegte daad of besluit (soos korrupsie of leuens) nogtans moreel regverdig sou kan word indien dit in belang van die gemeenskap geneem is (Hattingh, 1983 : 41). Dit lei tot die gevolgtrekking dat etiese optrede die gevolg is van 'n keuse tussen alternatiewe oorwegings, sê, 'n keuse tussen openbare belang, institusionele belang of eiebelang.

Etiese of gedragsreëls kom algemeen in owerheidsinstellings voor en dek sake soos laat aanmelding van diens, misbruik van siekteverlofvoordele en dergelike onreëlmatige praktyke. Hoewel hierdie etiese reëls (of gedragskodes) nie as van minder belang beskou word nie, is hulle nie in die makrosin van fundamentele noodsaaklikheid nie, en geen verdere aandag word aan hierdie aspek gegee nie. Die norme wat hier aandag geniet is wel van fundamentele belang vir die publieke administrasie, en veral ook vir die studie van owerheidsverhoudinge. Hierdie betrokke vereistes is welbekend aan studente in die Publieke Administrasie.

3.2 EERBIEDIGING VAN DIE POLITIEKE OPPERGESAG

Politieke en wetlike gesag berus in 'n land se hoogste verkose wetgewende liggaam, wat sy taak verrig in opdrag van die kiesers aan wie hy verantwoording verskuldig is. In 'n land met 'n unitêre staatsvorm is die parlement die hoogste owerheidsgesag. Alle ander owerheidsliggame ontleen hul magte aan die parlement en is in alle opsigte ondergeskik aan die heerskappy van die parlement.

Die parlement, deur 'n proses van dewolusie van magte (soos in die vorige hoofstuk uiteengesit), skep ondergeskikte owerheidsliggame en verleen aan hulle besondere magte om die funksies wat aan hulle opgedra word doelmatig uit te voer. Dit beteken dat elke ondergeskikte owerheidsinstelling ook in sy eie gesagsfeer met besluitnemingsmagte bekleed is, en binne die perke van daardie magte die politieke oppergesag binne sy regsgebied en/of regsbevoegdheid verteenwoordig. 'n Plaaslike owerheid is dus die politieke oppergesag binne sy regsgebied, terwyl selfs kwasi-owerheidsinstellings (bv. Evkom) die politieke oppergesag binne hul onderskeie regsbevoegdhede en bedryfsfeer verteenwoordig.

In die uitvoering van sy taak as die opperste gesag sal die parlement na goed-dunke funksies aan die instellings wat deur hom geskep is opdra, en dan, soos in die vorige hoofstuk verduidelik is, gesag oor hierdie instellings uitoefen binne die raamwerk van die administratiewe proses. Nadat die benodigde instellings deur die wetgewer se beleidsbepalings- en besluitnemingsaksie geskep is, sal insgelyks sodanige magte en pligte oorgedra word as wat die instellings nodig mag hê vir die nakoming van hul onderskeie funksies. Die wetgewer sal ook verseker dat die nodige bronne of fondse beskikbaar gestel word wat nodig word deur die ondergeskikte instellings. Desgelyks sal die nodige fasiliteite daargestel word vir die owerheidsinstellings om personeel te bekom, noodsaaklike proseduriële reëlins sal waar nodig ingestel word, en bowenal sal voorsiening gemaak word vir die nodige beheermaatreëls om te verseker dat die ondergeskikte owerheidsliggame hul opgeleide take behoorlik uitvoer ingevolge die opdrag van die wetgewer.

3.2.1 Gesagsvertoon

In die uitvoering van sy taak soos hierbo uiteengesit, naamlik die skepping van ondergeskikte owerheidsliggame en die toekenning van alle fasiliteite om hierdie liggame in staat te stel om behoorlik te funksioneer, vertoon die wetgewer inderdaad sy wetlike en politieke gesag oor dit wat deur hom geskep is. Dit impliseer dat die wetgewer, soos in die geval van sy skeppingsmag, ook die vernietigingsmag besit. Met ander woorde, die wetgewer beskik ook oor die mag om enige van sy besluite te wysig of te herroep en daardeur die opset van owerheidsliggame te verander of om hulle te ontbind.

Vir behoorlike owerheidskepping is een belangrike saak duidelik, naamlik dat, voortvloeiende uit die skepping van die omvattende owerheidsstruktuur om die taak van die staat te volvoer, *dit 'n onontbeerlike etiese vereiste is dat die wetgewer vir alle praktiese en wetlike doeleindes deur die betrokkenes aanvaar en erken moet word as die politieke oppergesag*, met die magte en bevoegdhede soos aangedui. Indien dit nie gedoen word nie, kan ordelike regering nie verseker word nie. Inderdaad, deur die eerbiediging van die politieke oppergesag word daar ook terselfdertyd die *bona fides* van die wetgewer aanvaar, met ander woorde, dit word aanvaar dat, wat die wetgewer ookal doen, dit slegs gedoen word om die doel van die staat te verwesenlik, naamlik die reedsgenoemde bevordering van die welsyn van die gemeenskap.

Wat hou hierdie etiese vereiste vir die eerbiediging van die politieke gesag in vir die ordening van owerheidsverhoudinge? In die eerste plek sal dit vir elke politieke ampsbekleder en amptenaar, en vir elke owerheidsinstelling (vir sover sodanige owerheidsinstelling 'n regspersoonlikheid het) duidelik wees, en moet dit trouens so aanvaar word, dat alle bevoegdhede waaroor hulle beskik aan die politieke oppergesag ontleen word, en dat hulle geen bevoegdhede vir hulself kan skep indien dit nie die politieke oppergesag se magtiging wegdra nie.

In die tweede plek dui die eerbiediging van die politieke oppergesag 'n weder-sydse verhoudingsverbinde van alle owerheidsinstellings met mekaar aan, sodat die gesamentlike geïntegreerde pogings van alle owerheidsinstellings derhalwe nodig is om die politieke oppergesag in staat te stel om sy gemeenskapsdoelwitte te bereik.

3.2.2 Bedinging

In die vorige hoofstuk is 'n stelling van Schulz aangehaal, naamlik dat die magseienskap eerder gaan oor die vermoë om gesag uit te oefen en nie soseer oor die gedurige uitoefening daarvan nie. Dit laat aan die ondergeskikte owerheidsliggame verskeie alternatiewe optredes, naamlik slaafse nakoming, vermyding, omseiling, ontwyking en selfs verontagsaming van opdragte van die politieke oppergesag, aan wie dit dan oorgelaat word om, volgens sy diskresie, gebruik te maak van sy magsposisie om spesifieke nakoming te versoek of af te dwing. Dit kom daarop neer dat owerheidsinstellings inderdaad in baie gevalle, veral waar spesifieke nakoming van 'n opdrag nie summier afdwing word nie, in 'n soort bedingingsposisie teenoor die wetgewer staan. Uit die aard van die saak speel politieke ampsbekleërs en amptenare 'n groot rol in die bedingingsproses, en kan daar tewens gepraat word van 'n vorm van "inter-owerheidsdiplomatie" (Rhodes, 1981 : 82). Die feit dat daar 'n bedingingsproses in die owerheidswese bestaan beteken ook dat daar nie 'n volslae eenvormigheid van handelswyse tussen enerse owerheidsinstellings sal wees nie. In die plaaslike owerheidswese, waar byna 600 plaaslike owerhede in die Republiek (Browne, 1980) ten opsigte van 'n groot aantal funksies aan bykans eenvormige wetgewing onderworpe is, word 'n verskeidenheid wyses van uitvoering van die opdragte van die politieke oppergesag teëgekom. Die redes hiervoor is dat plaaslike owerhede in grootte verskil, onderworpe is aan verskillende omgewingsfaktore, eie plaaslike prioriteite besit, en natuurlik hul eie personeel het. Hierdie is almal faktore wat 'n aansienlike rol te vervul het in die wyse waarop voordele vir die onderskeie plaaslike owerhede beding sal word. (Par. 4.4.3.3 behandel 'n belangrike teorie in hierdie verband.) Die faktore sal derhalwe ook hul plek hê in die daarstelling van verhoudinge van uiteenlopende aard en van wisselende intensiteit (kyk par. 4.5), en bowenal sal die genoemde faktore 'n aansienlike invloed uitoefen op die wyse waarop die norm van eerbiediging van die politieke oppergesag deur verskillende owerheidsinstellings toegepas sal word. Met die voorbehoud dat aangeleenthede wat *ultra vires* die bevoegdhede van plaaslike owerhede is, in iedere geval nie bedingbaar is nie, omdat 'n plaaslike owerheid hom in die geval van so 'n handeling aan onwettige optrede skuldig sou maak, kan handelinge van plaaslike owerhede nie summier as oneties of as teenstrydig met die eerbiediging van die politieke oppergesag beskou word as hul nie, as gevolg van bedingingshoedanighede, op eenvormige wyses konformeer ten opsigte van 'n bepaalde aktiwiteit nie.

Die maatstaaf om te bepaal of die politieke oppergesag in 'n bepaalde geval eerbiedig word, moet dus nie soseer gesoek word in 'n slaafse, identiese en eenvormige wyse van nakoming van die formele voorskrifte van die politieke oppergesag nie, hoewel dit soms 'n gebiedende vereiste in 'n wet kan wees. Daar moet eerder gekyk word na die gees waarin die eerbiediging van die politieke oppergesag nagekom word, want op daardie wyse word voorsiening ook gemaak vir verhoudingsverskille tussen owerheidsinstellings en die sentrale owerheid.

3.3 PUBLIEKE AANSPREEKLIKHEID

In Hoofstuk 1 is gewys op die wyse waarop die owerheid as assosiasievorm sy beslag gekry het, en op die feit dat die owerheid en die gemeenskap 'n ooreenkoms aangaan waarvolgens die owerheid ooreenkomstig die algemene wilsuiting van die gemeenskap regeer. Die ontstaan van die stelsel van verteenwoordigende regering is ook verduidelik, en daar is gewys op die onverbidelike vereiste dat die verkose owerheid in alle opsigte teenoor die gemeenskap verantwoording verskuldig sou wees vir die wyse waarop die regeerfunksie behartig sou word. Dit is dan ook die betekenis van publieke aanspreeklikheid. Hierdie vereiste het deur die jare 'n gedaanteverwisseling ondergaan na gelang 'n groot aantal regeringsvorms ontwerp, toegepas, gewysig en vervorm is totdat dit aan die eise van 'n bepaalde gemeenskap voldoen het. Die norm van publieke aanspreeklikheid het daardeur 'n aantal verskillende betekenisse verkry – of, beter gestel, daar het 'n hele aantal variante van die norm ontstaan, wat wissel van volslae verontagsaming van verantwoordingdoening aan die gemeenskap tot by 'n algehele oorverdemokratisering daarvan.

In kommunistiese/sosialistiese regeringsvorme is diktatorskap aan die orde, en die gemeenskap het gewoonlik weinig seggenskap oor die besluite en doen en late van die heerser. Daar word somtyds vir die skyn van verantwoordingdoening verkiesings vir, byvoorbeeld, 'n president gehou, maar gewoonlik is daar slegs een kandidaat, terwyl 'n stelsel van dwang somtyds toegepas word om te verseker dat die kandidaat 'n maksimum getal stemme op hom verenig.

Tot enkele jare gelede was daar aan die ander kant 'n besonder demokratiese begrotingsprosedure in die Oranje Vrystaat van toepassing, waarvolgens 'n dorp of stad se jaarlikse begroting van die verkose raad eers aan 'n vergadering van inwoners van die betrokke gebied vir oorweging voorgelê is.

Die norm van publieke aanspreeklikheid wat in hierdie afdeling bespreek word is dit wat in 'n demokratiese staat (soos Suid-Afrika) geld, waar 'n stelsel van verteenwoordigende regering bestaan en waar verkiesings op 'n gereëelde vasgestelde basis plaasvind of behoort plaas te vind.

3.3.1 Gemeenskap en waardes

'n Begrip van die betekenis van waardes is nodig voordat aandag gegee kan word aan die nakoming van publieke aanspreeklikheid, omdat die twee verskynsels in die publieke administrasie onlosmaaklik aan mekaar verbind is, en omdat die kwessie van waardes ook 'n besondere rol in owerheidsverhoudinge speel.

Wat is waardes? Volgens McMurry (1966 : 315 - 316) is waardes daardie dinge wat bepaal wat 'n persoon as reg, goed, mooi en eties beskou; wat standarde en norme verskaf waarvolgens 'n persoon sy daaglikse gedrag kan instel sodat wat hy ookal doen en sê aanvaarbaar sal wees in die oë van sy medemens; wat sy benaderings tot belangrike aangeleenthede bepaal – polities, ekonomies en sosiologies; en wat aan hom 'n byna onbeperkte aantal en verskeidenheid morele beginsels verskaf wat hy kan aanwend om sy handeling en veral sy denke en besluite te rasionaliseer en te regverdig.

Waardes verteenwoordig 'n persoonlike oordeel oor verskynsels of gebeure, en omdat individue van mekaar verskil, sal alle individue vanselfsprekend nie dieselfde waardeoordele openbaar nie (Hanekom, 1977 : 10).

Binne enige bepaalde gemeenskap word dit ondervind dat, veral ten opsigte van waardes wat van algemene belang vir die gemeenskap as sodanig is, die waardevoorkeure van individue in baie gevalle ooreenstem, in so 'n mate dat groeppvorming binne die raamwerk van besondere waardes voorkom. Afhangende van die omvang van die enersse benaderings tot bepaalde waardes, word sodanige waardes as gemeenskapswaardes geïdentifiseer.

Die kwessie van gemeenskapswaardes is dan ook van pertinente belang in die politiek (ook die partypolitiek, alhoewel nie noodwendig nie). Easton (Adlem & Du Pisani, 1982 : 65) sê dat politiek daardie interaksies verteenwoordig waardeur waardes gesaghebbend vir 'n samelewing toegewys word. Hierin speel die partypolitiek uit die aard van die saak 'n belangrike rol, en manifesteer dit reeds in die verkiesings vir politieke verteenwoordigers.

3.3.2 Gemeenskapswaardes en verkiesings

Reeds 'n geruime tyd voordat 'n verkiesing van verteenwoordigers vir 'n wetgewende liggaam (hetsy sentraal, provinsiaal of plaaslik) plaasvind, begin bepaalde persone en liggame (aspirantkandidate, party-organiseerders, politieke partye) aandag gee aan die wye reeks gemeenskapswaardes wat in 'n gemeenskap voorkom. Politieke partye identifiseer en formuleer hierdie gemeenskapswaardes tot aanvaarbare, verstaanbare wense en begeertes van die kiesers en reflekteer hierdie waardekeuses in die onderskeie politieke manifeste. Daarna is dit die taak van die aangewese kandidate van die onderskeie politieke partye om na die kiesers te gaan en hulle te oortuig dat die waardes wat deur elkeen van hulle voorgestaan word, die werklike

waardevoorkeure van die gemeenskap verteenwoordig, en dat die kiesers om daardie redes hierdie of die ander kandidaat moet steun. Op verkiesingsdag oefen die kieser sy keuse uit en steun hy die kandidaat wat na sy mening sy besondere waardevoorkeure verteenwoordig.

Maar die kieser doen op verkiesingsdag iets meer fundamenteels as net om sy stem op die kandidaat van sy keuse uit te bring. Hy sit die proses van verteenwoordigende regering aan die gang waarvolgens hy inderdaad aan die kandidaat van sy keuse opdrag gee om – indien hy verkies word – sorg te dra dat sy waardevoorkeure uitgevoer word (mits die kandidaat 'n lid is van die party wat die meerderheid setels in die verkiesing behaal). Die implikasie hiervan is dat die kieser deur sy opdraggewing ook te kenne gee dat hy inderdaad die mag aan die wetgewer verleen om namens hom op te tree, en dat hy dus verantwoording aan homself deur die gekose liggaam opeis vir die wetgewer se doen en late. Die wetgewer is derhalwe aanspreeklik teenoor die kieser vir sy daade, en hy is verplig om die mandaat wat hy van die kieser verkry het uit te voer. Omdat die wetgewer egter die belange van die gemeenskap moet bevorder en nie slegs die belange van die kiesers wat vir die meerderheidsparty gestem het nie, is die wetgewer inderdaad aanspreeklikheid verskuldig teenoor die gemeenskap, en moet sy optrede as wetgewer altoos in die belang van die gemeenskap wees. Hierdie aanspreeklikheidsverhouding tussen owerheid en gemeenskap moet uit die aard van die saak op een of ander grondslag berus, en dit vind gestalte in die konstitusie. Konstitusionalisme is reeds in Hoofstuk 1 behandel, en hier volg slegs enkele verdere aspekte om die rol van konstitusies in owerheidsverhoudinge te beklemtoon.

3.3.3 Konstitusies en owerheidsverhoudinge

Die owerheid word met mag beklee om waardes gesaghebbend namens die gemeenskap toe te deel, en die voorskrifte in hierdie verband word normaalweg in 'n grondwet of konstitusie uiteengesit. Die konstitusie dien dan as raamwerk waarbinne die owerheid moet optree. Soos reeds aangedui sal die konstitusie voorafgegaan word deur die politieke proses ('n verkiesing, byvoorbeeld) waardeur waardevoorkeure, behoeftes, wense en begeertes van die gemeenskap oor die aard, omvang en inhoud van die funksies van die owerheid en die benodigde strukture en verhoudinge, gestalte vind. Sodanige begeertes, wense en behoeftes waaroor die grootste instemming van die gemeenskap verkry word, word dan in die grondwet uiteengesit. Daardie owerheidsfunksies wat in die konstitusie weergegee word, verteenwoordig dus in werklikheid voorgestelde aksies en optrede deur die owerheid waardeur die waardes en behoeftes van die gemeenskap bevredig sal word.

Wat veral ook van belang is, is die feit dat die konstitusie direk betrekking het op 'n verskeidenheid verhoudingsituasies, wat 'n noue verband inhou met die norm van publieke aanspreeklikheid.

Konstitusies verwys eerstens na verhoudinge tussen die gemeenskap en die owerheid, en juis die verhoudinge wat deur middel van die politieke proses ontstaan, soos aangedui is. Konstitusies dui in die tweede plek ook op verhoudinge tussen owerheidsinstellings – naamlik in die geval van die owerheidsinstellings wat in die konstitusie geskep word, en derdens dui die konstitusie ook die verhoudinge binne 'n bepaalde owerheid aan.

Genoemde drie verhoudingskategorieë is van 'n aansienlike omvang en word breedvoeriger in Hoofstuk 4 behandel. Dit word hier aangehaal om aan te dui dat daar 'n baie belangrike en wyd uiteenlopende reeks verhoudingsituasies in die owerheidswese bestaan, dat hierdie verhoudinge normaalweg formeel in die konstitusie vasgelê word, en dat die owerheid oor die hantering van hierdie verhoudinge aan die gemeenskap rekenskap moet gee.

Aandag word vervolgens gegee aan die invloed van die sogenaamde “outonomie” van ondergeskikte owerheidsinstellings op publieke aanspreeklikheid.

3.3.4 Outonomie

Die onderliggende beginsel wat in die Suid-Afrikaanse Grondwet vervat is, is dat die sentrale owerheid magte aan ondergeskikte owerheidsinstellings toeken, en dat hierdie instellings binne hul onderskeie gesagsfere outonoom funksioneer.

Die woord outonomie is 'n woord wat allerhande onafhanklikheidskonsepsies vir ondergeskikte owerheidsinstellings optower, as sou dit aan hulle die bevoegdheid verleen om as losstaande owerhede hul eie paadjie te volg en hul eie heil uit te werk. In werklikheid is daar geen absolute outonomie in die Republiek of in enige land met 'n unitêre staatsvorm nie. Afgesien van die reeds genoemde erkenning van die oppergesag van die Parlement, is daar binne die raamwerk van parlementêre wetgewing soveel beperkende, afdwingende en gebiedende maatreëls wat op ondergeskikte owerheidsinstellings van toepassing is, dat daar wesenlike probleme ondervind word met aansprake op outonomie van, byvoorbeeld, plaaslike owerhede in die Republiek aan die een kant en gedurige versoeke vir “groter” outonomie aan die ander kant (Hattingh, 1984 : 46). Die verlening van volle outonomie is net nie denkbaar in 'n unitêre staat nie. Outonomie kan slegs relatief wees.

Die dewolusie van magte deur die sentrale owerheid aan ondergeskikte owerheidsliggame (en hul relatiewe outonomie) het egter, binne die raamwerk van die uiteindelijke en finale aanspreeklikheid van die owerheid (die Parlement) teenoor die gemeenskap, nogtans 'n breër dimensie aan aanspreeklikheid verleen. Ellis (1984 : 181) stel dit dat publieke aanspreeklikheid inderdaad deur almal wat gesag uitoefen aanvaar moet word, naamlik deur die Parlement, deur elke staatsdepartement en deur enige openbare instelling. Hierdie konsepsie verbreed ook uiteraard die omvang en die belangrikheid van openbare aanspreeklikheid vir die bevordering van sinvolle owerheids-

verhoudinge omdat dit inderdaad die taak van alle owerheidsinstellings, individueel sowel as gesamentlik, bevestig, naamlik dat die nakoming van die vereiste van publieke aanspreeklikheid as 'n fundamentele etiese norm gebiedend is.

3.4 BEVORDERING VAN DOELTREFFENDHEID

Doeltreffendheid verteenwoordig 'n belangrike rigsnoer in die owerheidswese, en dit is jammer dat daar in die openbare sektor weinig eenstemmigheid bestaan oor die moontlike werklike betekenis van die begrip. Een rede hiervoor kan wees dat, in teenstelling met die begrip doeltreffendheid in die bedryfsadministrasie, waar 'n redelik goeie maatstaf vir doeltreffendheidsmeting bestaan, naamlik geld, en in die natuurwetenskappe, waar die begrip bykans verabsoluteerbaar is, doeltreffendheid in die owerheidswese 'n onmeetbare vae verskynsel is wat soms met vae stellings soos die verrigting van "die regte werk op die regte plek op die regte tyd deur die regte persoon op die regte wyse" aangedui word (kyk Van Rensburg, 1966 : 124). Die probleem word soms nog verder vergroot deur die gebruik van woorde soos 'doelmatigheid', 'effektiwiteit', 'produktiwiteit' in een asem, asof daar geen verskil in betekenis tussen hierdie woorde en 'doeltreffendheid' is nie.

Waar hierdie bepaalde bespreking vergesel word van 'n addisionele dimensie, naamlik die wyse waarop die verskynsel van doeltreffendheid in owerheidsverhoudinge manifesteer, word besondere aandag daaraan gewy.

3.4.1 Middel-doel-ontleding

Die uiteindelijke doel van die owerheid, naamlik die bevordering van die algemene welsyn van die gemeenskap, bestaan uit 'n kumulatiewe samevoeging van 'n groot aantal mikro-doelwitte. Daar word in die owerheidsadministrasie opgemerk dat sommige mense tikwerk verrig, ander skryf briewe, en nog ander ontvang geld en reik kwitansies uit. Die persoon wat kwitansies uitreik stel 'n ander persoon in staat om te bepaal hoeveel geld in totaal ontvang is en van wie dit ontvang is. Hierdie stappe (nakoming van doelwitte) word stap vir stap verder gevoer totdat dit alles kulmineer in 'n gedeelte van die begroting van die besondere instelling. 'n Kwitansieklerk se werksaamhede word dus, mikropersoneel gesproke, met 'n bepaalde doel uitgevoer, maar sy werk is ook 'n middel tot 'n verdere doel. Die owerheidsaksie is derhalwe 'n aaneenlopende skakeling van doelstellings en middele. Die doeltreffendheidsbegrip hou verband met enigiets waar daar 'n doelstelling of 'n doelwit opgemerk kan word (want daar is dan 'n "doel" wat "getref" moet word), en dit is voor die hand liggend dat doeltreffendheid en die bevordering daarvan 'n alomteenwoordige begrip in die owerheidswese moet wees. Dit moet dan ook immerteenwoordig wees omdat die owerheidsaksie 'n aaneenlopende aksie is (Hattingh, 1970 : 5).

Doeltreffendheid in die owerheidswese is nie verabsoluteerbaar nie, maar die strewe moet altyd wees om doeltreffende werkverrigting te bevorder en te handhaaf. Dit is derhalwe moontlik om byvoorbeeld tegnieke toe te pas om die werkverrigting van elke mikro-doelwit doeltreffender te maak (deur middel van werkstudie-ondersoeke, onder andere). Hierdeur word doeltreffendheid slegs vanuit 'n mikro-persepsuele oogpunt benader, sonder dat owerheids-verhoudinge (behalwe verhoudinge tussen owerheidspersone binne 'n individuele owerheidsinstelling) in 'n breër konteks daardeur beïnvloed word. Vir laasgenoemde doel moet die verskille (indien enige) tussen woorde soos 'doelmatigheid', 'effektiwiteit' en 'produktiwiteit' uitgeklaar word, en moet daar bepaal word welke verskynsels daar in die publieke administrasie voorkom wat daarop gemik is om owerheidsdoeltreffendheid (in 'n makrosin) te bevorder.

3.4.2 Effektiwiteit, produktiwiteit en doeltreffendheid

Daar is baie uiteenlopende menings oor die betekenis van bogenoemde en ander verbandhoudende woorde, en dit sou 'n bykans onmoontlike taak wees om al die verskillende betekenis te ontleed en te vergelyk. Eerder as om elkeen van hierdie woorde te ontleed, word daar gesoek na 'n uiteensetting van die probleem van hierdie oorvleuelende woordbetekenisse, wat in logika en in persepsie die naaste sal kan voldoen aan 'n aanvaarbare verklaring van die fenomeen, waarop dan voortgebou kan word.

Luther Gulick het reeds jare gelede verklaar (1954 : 192) dat "In the science of administration ... the basic good is efficiency", en daardeur implisiet die afleiding gemaak dat doeltreffendheid die noodsaaklike verskynsel is, en dat verskynsels soos effektiwiteit, produktiwiteit en andere in 'n ondergeskikte belangrikheids- en betekenisvlak val.

Hierdie assumpisie word bevestig in 'n onlangse bespreking oor die aangeleentheid (Adlem, 1982 : 9). Adlem verklaar naamlik dat in die konteks van rig-snoeridentifisering (soos teweens in hierdie hoofstuk gedoen word), doeltreffendheid noodwendig effektiwiteit en produktiwiteit insluit. Hierdie uitsprake van sowel Gulick as Adlem verleen sin aan die woordbeskrywing in die Woordeboek van die Afrikaanse Taal wat verklaar dat doeltreffendheid die vermoë is "om by werk of werkverrigting 'n gewenste doel of 'n maksimale resultaat te bereik deur alle middels volgens berekening daarop toe te spits". Dit verleen ook betekenis aan Cloete (1972 : 33) se definisie, naamlik dat doeltreffendheid in die openbare sektor die grootste moontlike kwantitatiewe en kwalitatiewe bevrediging van noodsaaklike behoeftes met die beperkte beskikbare hulpbronne beteken.

Daar kan derhalwe, uit die aard van die saak, aanvaar word dat doeltreffendheid die allesomvattende begrip verteenwoordig, en dat aandag gevolglik toegespits kan word om middele waarmee doeltreffendheid in die owerheidswese

bevorder kan word, te identifiseer, tesame met inagneming van die noodsaak om terselfdertyd ook doeltreffendheid as etiese norm in owerheidsverhoudinge te bespreek. Die identifisering van middele word vanselfsprekend begrens deur die feit dat die middele makropersepsueel in opset moet wees omdat hierdie besprekings nie oor doeltreffende werkverrigting by mikrodoelstellings as sodanig handel nie, hoewel hulle ook in daardie opsig geldig mag wees.

Sonder om uiteraard arbitrêr voor te kom, is daar na ontleding en ondersoek tot die gevolgtrekking gekom dat doeltreffendheid in die owerheidswese bevorder kan word deur veral vier bekende verskynsels, naamlik rasionalisering, koördinering, prioriteitsbepaling en produktiwiteitsbevordering. Hierdie verskynsels word vervolgens afsonderlik behandel, maar soos meermale in die publieke administrasie voorkom, is hierdie verskynsels nie in geheel van mekaar afskeibaar nie (produktiwiteit kan byvoorbeeld verhoog word deur rasionalisering of deur prioriteitsbepaling). Daar moet ook steeds ag geslaan word op die feit dat hierdie verskynsels, en hul toepassing, binne die raamwerk van die administratiewe proses plaasvind, en dat elkeen van die geïdentifiseerde generiese funksies derhalwe 'n tersaaklike rol speel.

3.4.3 Rasionalisering

Die Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal (1981) verklaar dat om te rasionaliseer beteken om iets in ooreenstemming met die rede te bring, en, in 'n ekonomiese sin, om iets praktieser en ekonomieser in te rig deur verlies van tyd, arbeid en grondstowwe uit te skakel om 'n produk sodoende goedkoper te maak. Oorgesit in administratief-politieke betekenis kan daar gesê word dat om te rasionaliseer beteken om owerheidsaangeleenthede sodanig in te rig dat middele, strukture, werkwyse en ander reëlins ontdoen moet word van beslommerende, onnodige en oortollige dele en eienskappe. Dit beteken dat slegs dit wat absoluut nodig is om 'n bepaalde doel te bereik geïdentifiseer en aangewend moet word, en dat "stroombelyning", waar ookal nodig, wenslik en moontlik, toegepas moet word.

Dit is moeilik om 'n uiteensetting te gee van welke aktiwiteite of verskynsels aan rasionalisering onderwerp kan word, omdat die veld baie wyd kan wees. Tewens, daar word verklaar (Van Gunsteren, 1976 : 151) dat selfs die daarstelling van 'n politieke proses waarin in die meerderheid van 'n gemeenskap tot beïnvloeding van hul toekoms kan deelneem, nie slegs 'n demokratiese en etiese vereiste is nie, maar ook 'n noodsaaklike voorwaarde vir rasonale regering. Hierdie is egter 'n baie breë siening wat politieke van aard is en nie noodwendig betrekking het op die administratiewe proses in die publieke administrasie nie.

Omdat rasionalisering as middel tot bevordering van doeltreffendheid en as instrument in die skepping en uitbouing van owerheidsverhoudinge van groot

belang is in die publieke administrasie, word besondere aandag geskenk aan die amptelike stappe tot rasionalisering in die Suid-Afrikaanse owerheidsdiens sedert 1979. Dit sal tersefde tyd dien om die wesenlike betekenis van rasionalisering sinvol te illustreer.

3.4.3.1 *Rasionaliseringsvoornemens in die Suid-Afrikaanse staatsdiens*

Die rasionaliseringsplanne van die regering is bekendgestel in die Witskrif oor die Rasionalisering van die Staatsdiens en verwante Instellings (Suid-Afrika : 2, 1980).

Die woord rasionalisering word in die witskrif gebruik om 'n doelbewuste beskrywing te verleen aan 'n aksie om die implementering van owerheidsdoelwitte op 'n "grondslag van maksimum doeltreffendheid te plaas" (par. 2). Die voorneme was om die rasionaliseringsproses deur te voer vanaf die sentrale besluitnemingsmasjinerie na die funksies van die onderskeie staatsdepartemente, en vandaar tot by die aktiwiteite van die provinsiale administrasies, semi-staatsinstellings en die privaatsektor. Hiervolgens sou bykans die hele owerheidsektor, met uitsondering van plaaslike owerhede, by die rasionaliseringsaksie betrek word.

Bepaalde rigsgoere is neergelê, waarvolgens die volgende die belangrikste blyk te wees (par. 10.3):

Diensbehoefte van die algemene publiek sou 'n deurslaggewende faktor wees.

Die handhawing van wet en orde sou 'n vereiste wees.

Vernuwung moes vinnig ingevoer word, sonder om ontwrigting te veroorsaak.

Daar is 'n bepaalde doel vir die rasionaliseringsprogram geïdentifiseer, naamlik (par. 11.3) "... om die sentrale administratiewe stelsel op 'n grondslag te plaas wat sal verseker dat dit in staat sal wees om onder enige stel omstandighede doeltreffend te funksioneer ...". Hiervolgens is 'n aantal spesifieke mikpunte geïdentifiseer, onder andere naamlik (par. 12.4) 'n kleiner aantal staatsdepartemente, minder semi-staatsinstellings, 'n sinvoller indeling van funksies tussen staats- en semi-staatsinstellings, 'n vereenvoudigde stel wetsvoorskrifte en 'n verbetering in die beeld van die Staatsdiens. Uitgebreide proseduriële voorskrifte is aangelê (paras. 26 - 53) vir inwerkingstelling van die program.

Die verslag verduidelik dat die rasionaliseringsproses 'n aksie sou wees om doeltreffendheid van owerheidsoptrede "op alle terreine" te verhoog, en die verwagting is gekoester dat 'n groot aantal voordele uit die proses sou voortvloei, waaronder die volgende (par. 54.14):

Duplikasie en oorvleueling sou uitgeskakel word.
Sake sou vinniger afgehandel word.
Ten opsigte van administratiewe koördinerings sou die taak van politieke ampsbekleërs verlig word.
Owerheidsoptrede sou beter gekoördineerd wees.
Daar sou 'n besparing van mannekrag wees.
Daar sou beter loopbaanvooruitsigte wees.

3.4.3.2 *Inwerkingstelling van die rasionaliseringsprogram*

Voortvloeiende uit die rasionaliseringsvoorskrifte soos neergelê, is daarna inderdaad reeds 'n aantal veranderinge teweeggebring. Die volgende voorbeelde word aangehaal (Van Zyl, 1981 : 160):

- (a) 'n Groot aantal *ad hoc*-kabinetskomitees is ontbind en vervang met slegs vyf vaste kabinetskomitees, naamlik vir Nasionale Veiligheid, vir Binnelandse Aangeleenthede, vir Ekonomiese Aangeleenthede, vir Maatskaplike Aangeleenthede en vir Finansies.
- (b) Die aantal staatsdepartemente is verminder van 39 na 24.
- (c) Interne departementele organisering is begin en duur voort.
- (d) 'n Aanvanklike 800 wette is herroep as synde uitgedien en onnodig.
- (e) Die personeelstelsels van die Staatsdiens is gewysig en gemoderniseer.

Rasionalisering is uit die aard van die saak nie noodwendig 'n eenmalige aksie nie, en die proses moet dus beskou word as een van voortdurende aard.

Die bogenoemde uiteensetting van die owerheid se rasionaliseringsprogram sedert 1979, asook die inwerkingstelling daarvan, is vrywel duidelik. Die doel van die program was en is doeltreffendheidsbevordering in die Staatsdiens oor 'n breë boeg. Bykomend uit hierdie doel vloei ook 'n ander belangrike faset voort, naamlik die veelsydige beïnvloeding deur die rasionaliseringsproses van 'n aantal besondere aspekte van owerheidsverhoudinge. Die verhoudinge tussen die staatsdepartemente is aangrypend aangetas deur die aansienlike vermindering van die aantal staatsdepartemente, en die gevolglike hergroepering van owerheidsfunksies onder die verminderde aantal departemente. Sonder om na die besonderhede daarvan te kyk, is dit voor die hand liggend dat bestaande verhoudinge tussen die regering en die privaatsektor, tussen die wetgewende en uitvoerende instellings, tussen die wetgewer en die regsprekende gesag, en tussen die politieke ampsbekleërs (ministers) en departemente en departementshoofde, almal ook deur die rasionaliseringsproses beïnvloed is.

Met inagneming van die beplanning en inwerkingstelling van die proses van rasionalisering deur die regering, kan die gevolgtrekking gemaak word dat rasionalisering sekerlik 'n belangrike bydraende faktor in doeltreffendheidsbevordering verteenwoordig.

3.4.3.3 *Setel van rasionaliseringsbeleid*

Gesag setel in die sentrale owerheid. Daarom word dit in die algemeen aanvaar dat rasionaliseringsbeleid, en rasionaliseringsbeplanning van die owerheid-sektor, by die sentrale owerheid berus. Indien die sentrale owerheid egter alle rasionaliseringsbeplanning sentraliseer, moet hy staat maak op regulasies en ander voorskrifte, op gediensige owerheidsinstellings en -persone, en selfs ook op dwang. (Van Gunsteren, 1976 : Preface). Dit kom volgens Van Gunsteren daarop neer dat die ontwikkeling en inwerkingstelling van rasionaliseringsbeleid in die hande van enkele instellings, en selfs enkele persone, berus. Die vraag wat hieruit voortspruit, is of 'n gesentraliseerde rasionaliseringsbeleid in die owerheidswese nie moontlik verhoudinge skep wat stremmend kan inwerk op doeltreffendheidsbevordering nie.

Is die sentrale owerheid sodanig ten volle op die hoogte met, byvoorbeeld, omstandighede op plaaslike vlak, dat hy van bo af rasionaliseringsprogramme vir plaaslike bestuur kan opstel en implementeer? Van Gunsteren (1976 : Preface) meen dat 'n gesentraliseerde rasionaliseringsbeleid, en die implementering daarvan, onwys skyn te wees, en dat dit slegs van toepassing behoort te wees in uitsonderlike gevalle.

Word sommige van die Suid-Afrikaanse regering se rasionaliseringsaktiwiteite vir die afgelope een of twee dekades in oënskou geneem, word daar 'n soort eenvormigheid in die sentrale owerheid se optrede opgemerk, soos enkele voorbeelde sal aandui.

Die inwerkingstelling van die doelwittebegrotingstelsel (PPBS) in die staatsdiens in die vroeë sewentigerjare was daarop gemik om die besluitnemingsproses te rasionaliseer. Dit was immers 'n onderliggende doelwit van PPBS (Hattingh, 1973 : 37). Om PPBS sinvol in werking te stel, is gegewens van allerlei aard 'n onontbeerlikheid. Ten spyte daarvan dat die Franzsen-kommissie (Suid-Afrika, 1970) dit reeds pertinent onder die aandag van die sentrale owerheid gebring het dat die Staatstesourie nie sy fiskale taak behoorlik kon uitvoer nie, omdat hy nie oor voldoende inligting oor die aktiwiteite van plaaslike owerhede beskik het nie, het die sentrale owerheid nogtans voortgegaan om PPBS slegs op sentrale owerheidsvlak in te voer. Rede sou hier gedikteer het dat, omdat die sentrale owerheid in 'n aansienlike mate staat moet maak op gegewens vanuit plaaslike owerheidsvlak om sy eie beplanning sinvol te kan doen, PPBS ook terselfdertyd op daardie vlak van regering ingestel moes gewees het.

Die tweede voorbeeld wat genoem word is die reeds aangehaalde witskrif oor rasionalisering in die Staatsdiens (Suid-Afrika : 2, 1980). Die rasionalisering is deur die sentrale regering ook slegs vir sentrale owerheidsdoeleindes ingevoer, en plaaslike owerhede is nie daardeur geraak nie.

Die gevolgtrekking waartoe geraak kan word uit die twee genoemde voorbeelde, is dat die sentrale owerheid in Suid-Afrika 'n vaste rasionaliseringsbeleid as sodanig het, en dat 'n *gesentraliseerde* besluitnemings- en uitvoeringsbeleid in daardie verband dus nie noodwendig regeringsbeleid is nie. Dit sou egter beter wees indien elke geval op meriete oorweeg sou word. Dit blyk dus dat, indien 'n omvattende rasionaliseringsprogram vir plaaslike bestuur in die toekoms beoog sou word, dit waarskynlik 'n taak sal wees wat op plaaslike vlak onderneem sal word, waarskynlik deur die Koördinerende Raad op Plaaslike Owerheidsaangeleenthede (Wet 91 van 1983, Art. 2). Daarmee is geen fout te vind nie, mits die plaaslike stelsels dan by die sentrale stelsel inskakel.

3.4.4 Koördinerings

Koördinerings kan beskryf word as die samevloeiende aanpassing van die funksionering van een owerheidsliggaam, of groepe liggame, met 'n ander liggaam of groep liggame wat op dieselfde terrein bedrywig is. (Van Rensburg, 1966 : 127). Hierdie beskrywing vind aanpassing by wat Cloete as koördinerings sien, naamlik dat alle bedrywighede wat op 'n bepaalde doelwit gemik is, steeds in onderlinge verband met mekaar gebring moet word (Cloete, 1972 : 91). Beide Cloete en Van Rensburg beklemtoon verder ook dat koördinerings in 'n bepaalde konteks die bereiking van een bepaalde doelwit beoog. Hiervolgens kan die stelling dan gewaag word dat, omdat dit die doel van die owerheid is om die algemene welsyn van die gemeenskap te bevorder (die bepaalde doel), en omdat elke owerheidsinstelling makro- en mikropersepsueel dieselfde doel nastrewe (dieselfde konteks), koördinerings tussen owerheidsinstellings onontbeerlik is vir die doeltreffende bereiking van doelwitte.

Gekoördineerde aksie tussen 'n groep instellings vir die bereiking van 'n besondere doelwit sal derhalwe groter doeltreffendheid verskaf as wanneer dieselfde instellings elkeen deur onafhanklike optrede poog om die doelwit te bereik.

3.4.4.1 Sleutelbelang van koördinerings

Koördinerings het in die huidige omvattendheid en kompleksiteit van die owerheidstaak 'n algemene sleutelement in die owerheidsaktiwiteit geword. Melding is reeds gemaak van die feit dat dit vandag selde gebeur dat een enkele instelling 'n volledige owerheidsdiens aan 'n bepaalde gemeenskap kan lewer, sonder enige vorm van hulp van ander owerheidsinstellings. Rogers & Whetton (1982 : 3), noem die geval van landelike ontwikkeling in die Verenigde State van Amerika, waarby 88 owerheidsinstellings gemoeid is. Hiervolgens sou dit onmoontlik wees om die landelike diensprogram suksesvol in te stel of voort te sit indien daar nie 'n hoë mate van koördinerings tussen die genoemde instellings bestaan nie.

Dit is waarskynlik nie nodig dat 'n hoë graad van formele koördinerings tussen instellings altyd vereis word om bepaalde doelwitte te bereik nie, en selfs in die

geval van die 88 instellings hierbo genoem, geld die volle betrokkenheid van die genoemde instellings nie noodwendig in alle opsigte nie. Die rede hiervoor is dat koördinering tussen instellings, hetsy horisontaal of vertikaal, oor 'n breë boeg kan wissel vanaf minder belangrike, *ad hoc*-, en informele samewerking, tot by belangrike, permanente, en formele betrokkenheid. Daarby kan koördinering nog wissel tussen vrywillige samewerking en gebiedende samewerking. Koördinering van die mees intensiewe graad, waarby die gebiedendheid, formaliteit en volle betrokkeheid van die ses generiese administratiewe funksies die duidelikste manifesteer, geld waarskynlik in die geval van 'n individuele plaaslike owerheid wat funksioneel in 'n aantal departemente verdeel is, en onder die beheer staan van die verkose politieke oppergesag, naamlik die stadsraad. In hierdie besondere geval is koördinering van elke aspek van die munisipale aksie van kernbelang vir die bestaan en doeltreffende funksionering van die instelling, en vir die voortsetting van formele verhoudinge tussen die betrokke uitvoerende instellings naamlik die departemente en die raad.

3.4.4.2 Negatiewe aspekte van koördinering

Koördinering is noodsaaklik vir doeltreffendheidsbevordering, maar doeltreffendheid vloei nie altyd noodwendig uit koördinering voort nie. Enkele redes word vir hierdie verskynsel genoem.

Owerheidsinstellings neig om, benewens hul wetlik neergelegde doelwitte, met verloop van tyd ook eie doelwitte te identifiseer en na te streef. Omdat hulle daarop ingestel is om hierdie doelwitte te realiseer, word koördinering met ander instellings soms as 'n hindernis beskou. Die gevolg is dat die besondere doelwit wat deur die koördineringsaksie verwesenlik moet word, eerder verwaarloos as bevorder word, met die resulterende nadelige uitwerking op die koördineringsproses. Nadelige gevolge van hierdie aard is nie slegs disfunksioneel in die doeltreffendheidskonteks nie, maar kan ook 'n stremende invloed op onderlinge verhoudinge met ander instellings uitoefen.

'n Verdere negatiewe aspek van koördinering is die feit dat, veral in gevalle waar dit gebiedend gemaak word, die outonome besluitnemingsbevoegdhede van individuele deelnemende instellings beperk en selfs verminder mag word, omdat besluite in verband met die bepaalde koördineringsaktiwiteit normaalweg voorrang sal moet geniet (Rogers & Whetton, 1982 : 5).

Nieteenstaande die moontlike nadelige nuwe-effekte van koördinering is dit klaarblyklik die geval dat, namate die omgewing ontwikkel en meer kompleks raak, instellings meer gespesialiseerd sal raak en die noodsaaklikheid vir koördinering groter sal word. Owerheidsinstellings sal dus in elk geval verpligte koördineringsreëlins moet aanvaar al sou dit soms inbraak maak op hul vryheid van aksie, ter wille van die bevordering van algemene doeltreffendheid.

3.4.4.3 *Wet op die Bevordering van Plaaslike Owerheidsaangeleenthede, 1983 (Wet 91 van 1983)*

Wet 91 van 1983 is afgekondig om deel te vorm van die nuwe grondwetlike verwikkelings, en verteenwoordig 'n resente voorbeeld van 'n formele koördineringsprogram.

Koördinerings van owerheidsaktiwiteite, veral op sentrale owerheidsvlak, geld reeds sedert Uniewording in 1910, waar 'n groepering van ministers, waarvan elkeen verantwoordelik is vir een of meer staatsdepartemente, as 'n kabinet die aktiwiteite van alle staatsdepartemente koördineer. Die stelsel geld steeds ingevolge die nuwe Grondwet van 1983, hoewel in 'n omvattender vorm. Die aangeleentheid word in 'n latere hoofstuk behandel.

Die Wet op die Bevordering van Plaaslike Owerheidsaangeleenthede maak voorsiening (Art. 2) vir die instelling van 'n Raad vir die Koördinerings van Plaaslike Owerheidsaangeleenthede, wat saamgestel word uit verteenwoordigers van 'n groot aantal plaaslike owerheidsverenigings, soos die Verenigde Munisipale Bestuur, die Instituut van Stadskerke van Suidelike Afrika, die Instituut van Munisipale Tesouriers en Rekenmeesters, en die onderskeie munisipale verenigings vir Kleurlinge en Indiërs. Die wetgewing is ook gewysig vir die insluiting van munisipale verenigings vir Swartes.

Die doel van die Wet is om alle plaaslike owerheidsaangeleenthede te koördineer deur middel van die Koördinerende Raad, wat met 'n wye reeks aangeleenthede wat plaaslike bestuur raak, belas word, hoewel slegs in 'n adviserende hoedanigheid. Artikel 4 van die wet bepaal dat dit die oogmerk van die Raad is om die sentrale regering te adviseer oor die koördinerings van daardie aangeleenthede wat vir plaaslike bestuur in die Republiek van belang sal wees, en ook ten opsigte van plaaslike owerheidsaangeleenthede wat in die nasionale belang gekoördineer behoort te word. Ten einde hierdie oogmerke te bereik word die Raad gemagtig om, onder andere, aanbevelings te doen oor 'n wye reeks koördineringsaangeleenthede soos die bewerkstelling van eenvormigheid, die skepping van plaaslike owerheidsinstellings, die beskikbaarstelling van inkomstebronne, die bekendstelling van die werksaamhede van plaaslike owerhede by die publiek, en die inisiëring van ondersoeke, opnames en navorsing. Verskeie tegniese ondersoekkomitees is reeds deur die Koördinerende Raad benoem en 'n hele aantal verslae van hierdie komitees is reeds deur die Regering oorweeg, waarvan enkeles ook reeds aanleiding gegee het tot wetgewing.

Die Wet maak ook voorsiening vir die instelling van munisipale ontwikkelingsrade, wat aan plaaslike owerhede in hulle onderskeie streke ontwikkelingshulp sal verleen om hulle sover moontlik selfversorgend te maak.

Die uiteindelijke doel met die Wet is om doeltreffendheid in plaaslike bestuur in die Republiek te bevorder met die hulp van formele koördineringsaktiwiteite. Dit is van belang om daarop te let dat daar, vir die eerste keer op die gebied van plaaslike bestuur, in hierdie besondere wetgewing ook verhoudinge tussen die verskillende bevolkingsgroepe in die Republiek geskep word. Dit is 'n saak van fundamentele belang by die studie van die problematiek van owerheidsverhoudinge en sal veral aandag in Hoofstuk 6 geniet.

3.4.5 Prioriteitsbepaling

Prioriteitsbepaling, die derde geïdentifiseerde middel tot doeltreffendheidsbevordering, manifesteer terselfdertyd ook in die studie van owerheidsverhoudinge.

Aspekte van die waardevraagstuk is reeds behandel (vgl. 3.3.1 en 3.3.2) en die relatiwiteitsprobleem van waardes, waardekeuses en waardeoordeel is veral van groot belang by die studie van prioriteitsbepaling, veral omdat die neerlê van prioriteite 'n "waardebeoordeling" van waardes verteenwoordig.

'n Owerheidsinstelling sal sy waardekeuses by wyse van sy beleidbepalingsproses en deur besluitneming neerlê, nadat hy oorweging geskenk het aan die gemeenskapswaardes wat byvoorbeeld deur die verkiesingsproses uitgekristalliseer het. Selfs in daardie stadium bly daar soveel waardevoorkeure oor dat hulle nie almal gelyktydig nagekom kan word nie, vanweë die beperktheid van die nodige middele (fondse en arbeid). Daarom is dit nodig om 'n prioriteitslys vir uitvoering op te stel, en dit is veral hier waar die relatiwisme 'n deurslaggewende rol speel.

3.4.5.1 Relatiwisme van waardes

Wanneer waardes geïdentifiseer word en waardevoorkeure daarna bepaal word, hang die een vraag altoos in die lug, naamlik of die waardes wat vir uitvoering gekies is, die "regte" waardes is, en of daar nie ander waardes is wat eerder gekies moes gewees het nie. Die rede vir hierdie dilemma is dat persoonlike persepsies en voorkeure 'n groot rol speel by waardekeuses. Die vraag dus of die "regte" waardevoorkeure uitgeoefen is, kan slegs in relatiewe terme beantwoord word, en daar kan nooit sprake daarvan wees dat waardekeuses in absolute terme uitgespreek kan word nie. Dit het Arnold Brecht genoep om te verklaar (Brecht, 1959 : 416) dat waardes nie in terme van *is* uitgedruk kan word nie, want *is* is waarheid. Hierby kan nog die feit bygevoeg word dat waardes en waardeoordeel nooit volkome objektief kan wees nie.

Die relatiwisme van waardes in die owerheidswese veroorsaak ook dat prioriteitsbepaling nie kan uitloop op een enkele vertikale lys van waardes wat dan een vir een van bo na onder bevredig kan word nie. Die owerheidsinstelling

doen sy waardekeuses, met ander woorde, hy het die gemeenskapsbehoefte bepaal, en nou moet sommige van daardie behoeftes *gelyktydig* bevredig word, net soos in die geval van 'n individu wat gelyktydig sommige van sy behoeftes moet bevredig – die behoefte aan water, kos, kleding en beskutting. Die owerheidsinstelling voorsien water, rioleringsdienste, paaie en elektriese krag almal op dieselfde tyd. Die bevrediging van waardekeuses geskied derhalwe deur middel van 'n relatiwiteitskaal. Die behoeftes word daardeur nie die een na die ander bevredig nie, maar gelyktydig deur soveel van elke behoefte as wat die relatiewe belangrikheid in terme van die ander is, en vir sover die middele bestaan om dit te doen, te bevredig. Hierdie relatiewe prioriteitsbepaling kan ook nie konstant bly nie, omdat die intensiteit van die behoeftes in verhouding tot mekaar van tyd tot tyd kan wissel, en omdat die middele vir behoeftebevrediging ook aan wisseling onderhewig is.

3.4.5.2 *Faktore wat prioriteitsbepaling kan beïnvloed*

Prioriteitsbepaling moet sinvol wees vir die bevordering van doeltreffendheid. Faktore wat beperkend op prioriteitsbepaling inwerk kan dus 'n disfunksionele uitwerking hê. Enkele voorbeelde van moontlike beperkende faktore is die volgende :

'n Owerheidsinstelling is *eerstens* gebind tot bevrediging van daardie behoeftes wat reeds in werking gestel is, en waartoe die instelling byvoorbeeld kontraktueel en finansieel verbind is. Geen aanpassing of manipulerings van enige aard is in daardie geval moontlik nie, selfs al het dringende en noodsaaklike behoeftes tevoorskyn getree. Middele wat tot beskikking van die owerheidsinstelling gestel is vir behoeftebevrediging word ook verminder ooreenkomstig die verpligting wat reeds aangegaan is.

Prioriteitsbepaling kan *tweedens* beïnvloed word deur oorwegings van 'n politieke aard. Dit gaan dan nie oor die bevordering van, sê, ekonomiese en maatskaplike doeltreffendheid nie, maar slegs oor politieke bevrediging, wat ander prioriteitsoorwegings kan oorheers.

Prioriteitsbepaling kan *derdens* ook bemoeilik word wanneer daar 'n oormatige groot aantal doelwitte vir 'n instelling geïdentifiseer is. Die relatiewe toekenning van middele kan in sommige gevalle so nietig wees dat daar kwalik van behoeftebevrediging of doeltreffendheid gepraat sal kan word. In die *vierde* plek kan prioriteitsbepaling deur spesialisasie of professionalisme beïnvloed word, omdat spesialisasie *eerstens* 'n aanduiding sal gee van die belangrikheid van die aangeleenthede waarin gespesialiseer word, eerder as van die noodsaaklikheid daarvan. Verder, in die geval van professionalisme, kan die optrede van professionele persone deur die beklemtoning van die belangrikheid van aangeleenthede wat hul eie besondere professie raak, ook die keuses van die prioriteitsbepalers beïnvloed.

Dit is voor die hand liggend dat prioriteitsbepaling deur die sentrale owerheid in 'n besondere mate aanleiding kan gee tot die skepping van owerheidsinstellings. 'n Besondere geval wat hom voordoet is die stigting van Yskor in die vroeë dertigerjare, toe die regering van die dag dit as 'n hoë prioriteit beskou het dat Suid-Afrika 'n eie yster en staalnywerheid moes hê. 'n Later voorbeeld is die van die stigting van Sasol, en veral die uitbreidings in die brandstof-vervaardigingsnywerheid, wat in die lig van die noodsaaklikheid dat Suid-Afrika selfversorgend moet wees vir sover dit sy brandstofbehoefes betref, tot groot uitbreidings in hierdie verband gelei het.

3.4.5.3 *Kriteria vir prioriteitsbepaling*

Wanneer prioriteite uiteindelik ingevolge die prosedures van waardekeuses bepaal is, sal daar nogtans 'n finale keuse van doelwitte vir uitvoering gedoen moet word. Die belangrikste redes hiervoor sal wees die noodsaaklikheidsrang van die beoogde doelwit, en die beskikbaarheid van die totale middele.

In hierdie verband is 'n lys prioriteitsaanduiders deur die Suid-Afrikaanse Tesourie geformuleer wat as 'n grondslag dien vir finale prioriteitsbepaling.

Ten spyte van die relativisme van waardes en die subjektiwiteit van waardeoordeel en waardekeuses, kan aanvaar word dat daar nogtans met vrug gebruik gemaak kan word van 'n finale rangskaal, en dat die nut van die Tesourieskaal, wat hier weergegee word, in daardie lig beoordeel moet word (Suid-Afrika, Tesourie 1976 : 3 - 4).

Prioriteit A: Dit verteenwoordig die absolute prioriteit, waar skruppel van selfs uitstel vir 'n korter of langer tydperk "katastrofiese gevolge" sal hê. 'n Situasi van hierdie aard kan voorkom in gevalle waar noodsaaklike dienste deur 'n plaaslike owerheid voorsien word – byvoorbeeld die herstel van 'n gebarsde hoofwaterpyp.

Prioriteit B: Hierdie prioriteit, wat tweede op die rangskaal verskyn, verteenwoordig noodsaaklike nuwe projekte of uitbreidings aan bestaande projekte wat, indien hulle nagelaat of uitgestel word, die gemeenskapsbelang ernstig kan benadeel.

Prioriteit C verteenwoordig wenslike nuwe projekte of uitbreidings waarvan voorkeur verleen behoort te word op grond van uitsonderlike of buitengewone voordele wat die uitvoering daarvan vir die gemeenskap sal inhou, hetsy die voordele polities, ekonomies of maatskaplik van aard is.

Prioriteit D verteenwoordig nuttige nuwe programme of uitbreidings met 'n nuttige doel hoewel hulle in die algemeen ontbeerlik is, wat in die openbare belang onderneem behoort te word.

Prioriteit E, as die laaste prioriteit op die ranglys, verteenwoordig enige projek wat wel ontbeerlik is, en wat sonder enige nadelige gevolge geskrap of uitgestel kan word.

3.4.5.4 Wetgewing vir prioriteitsbepaling

Die Wet op die Komitee van die Staatspresident oor Nasionale Prioriteite, 1984 (Wet 119 van 1984), is tekenend van die belangrikheid wat aan die neerlê van prioriteite op sentrale owerheidsvlak geheg word, veral in 'n tydperk van ekonomiese stremming soos tans die geval in Suid-Afrika blyk te wees.

Die oogmerke van die Komitee is, eerstens, om prioriteite te bepaal (Art. 3) wat as maatstaf sal dien om die beskikbare finansiëringsbronne, mannekrag en natuurlike hulpbronne tussen die openbare sektor en die private sektor toe te deel, en tweedens, die verdeling van die deel van die openbare sektor tussen die sentrale owerheid, plaaslike owerhede en ander owerheidsinstellings.

Met die doel om die Staatspresident soos aangedui te adviseer, is die Komitee gemagtig om ondersoeke in te stel met betrekking tot die lewering van dienste, die voorsiening van goedere en die verlening van bystand deur of aan enige owerheidsinstelling, ondersoeke in verband met die lewering van fondse, en ondersoeke na enige verbandhoudende aspekte (Art. 5).

Die Komitee bestaan uit die Staatspresident as voorsitter, die Minister van Finansies, die Minister van Staatkundige Ontwikkeling en Beplanning, die voorsitters van die onderskeie Ministersrade, en verdere lede van Ministersrade wat die Staatspresident mag aanwys.

Dit lei geen twyfel nie dat 'n prioriteitskomitee van hierdie aard 'n nuttige doel in die Republiek kan dien. Die rol van prioriteitsbepaling in die bevordering van doeltreffendheid is voor die hand liggend. Dit verseker in 'n aansienlike mate dat beskikbare middele optimaal benut word, en dat gemeenskapswaardes vir sover moontlik die aandag kry wat hulle verdien.

Hoewel dit waarskynlik is dat die neerlê van prioriteite in 'n mate konflik-situasies kan skep en verhoudinge tussen instellings en persone kan strem, is dit ook duidelik dat prioriteitsbepaling bevorderlik is vir die skepping van sinvolle verhoudinge tussen owerheidsinstelling en gemeenskap en tussen owerheidsinstellings onderling.

3.4.6 Produktiwiteitsbevordering

Die gebruik van die woord 'produktiwiteit' veroorsaak óf weerstand óf inspirasie by die aanhoor daarvan (Rosen, 1984 : 19). Volgens Rosen, wek dit by sommige persone (werkers) gedagtes van weersin, van moontlike afdanking of personeelvermindering, of selfs van uitbuiting van die arbeidspotensiaal van die werkers, asook ander negatiewe gedagtes. Hierdie gedagtes gee gevolglik aanleiding tot spekulasie oor die moontlike gevolge van maatreëls wat oor die algemeen as onderdrukkend beskou word.

Vir ander persone beteken produktiwiteit die teenoorgestelde. Hulle sien naamlik daarin minder vermorsing van duur middele, verbeterde kwaliteit van goedere en dienste, en werkers wat meer bedrewe in hul taak word – met ander woorde, die bevordering van doeltreffendheid.

Die feit is, verklaar Rosen (1984 : 19), dat nie een van die twee beskouings of reg of verkeerd is nie, want in enige instelling bestaan daar altyd tegelykertyd geleenthede en vangstrikke, veral wanneer die verhoging van produktiwiteit ter sprake kom.

Wat is produktiwiteit en produktiwiteitsverhoging? 'n Kort bespreking van hierdie twee verskynsels volg.

3.4.6.1 *Betekenis van produktiwiteit*

Die woord 'produktiwiteit' is 'n eenvoudige en gerieflike woord om uitdrukking te gee aan 'n verhouding (Rosen, 1984 : 26), naamlik die verhouding tussen toevoer (middele wat gebruik word om goedere en dienste voort te bring) en opbrengs (die goedere en dienste wat wel voortgebring is). Onder bepaalde omstandighede kan 'produktiwiteit' ook 'n antwoord verstrek op die vraag: Hoe doeltreffend word middele aangewend in die proses van lewering van die opbrengs? Anders gestel kan daar gesê word dat produktiwiteit 'n verhouding verteenwoordig tussen resultaat en die energie wat bestee is om daardie resultaat te bereik (Rosen, 1984 : 27). Produktiwiteit word derhalwe nie direk bepaal nie : toevoer en opbrengs moet eers gemeet word, en daarna kan die verhouding vasgestel word.

Die gebruik van die woord 'toevoer' in hierdie verband is 'n gerieflike versamelnaam vir middele soos geld, toerusting, arbeid, ruimte, energie of enigiets dergeliks wat gebruik moet word om 'n bepaalde resultaat of doelwit te bereik, of om 'n bepaalde opbrengs te lewer. In hierdie verband is dit belangrik om te beklemtoon dat opbrengs nie slegs kwantiteit of hoeveelheid beteken nie, maar ook die baie moeiliker meetbare *kwaliteit* of gehalte. Hierdie aspek word verderaan behandel.

3.4.6.2 *Verhoging van produktiwiteit*

Produktiwiteitsverhoging hou verband met die verkryging van 'n gunstiger eindresultaat deur die opbrengs (beide kwantiteit en kwaliteit) te verbeter, terwyl die beskikbare middele konstant bly of selfs ingekort word. Dit behels onder andere (Rosen, 1984 : 21) verbetering van die werksproses, verbetering van die werker, en verbetering van die administratiewe leiding.

Verbetering van die werker kan geskied deur middel van verhoging van die kwaliteit van sy dienslewering deur opleiding en onderrig, deur sy betrokken-

heid te vergroot, deur sy afwesighedsneigings te verminder, en deur sy omset te verhoog. Ander aansporings kan bestaan uit bonusse vir prestasie, uit verbetering van veiligheidsaspekte in sy werksituasie en uit groter werkverskeidenheid. In die jongste tyd word die werker selfs betrek by die besluitnemingsproses vir sover dit sy werk betref.

Verbetering van die werkproses kan teweeggebring word deur reorganisering by wyse van spesialisering en deur ontleding van bestaande prosesse en prosedures waardeur knelpunte, verlies aan tyd en onderbenutting van toerusting en arbeid uitgeskakel word.

Laastens kan administratiewe leiding verbeter word deur die verskaffing van intensiewe onderrig (insluitende universitêre onderrig) van leidinggewende beamptes. Dit behels ook die skepping van 'n bewustheid van die belangrikheid van die beskikbare middele, van menseverhoudinge en van die studie en kennis van tegnologiese verwickelinge.

Genoemde drie prosesse, of aspekte van die prosesse, kan gesamentlik of afsonderlik aangewend word om produktiwiteit te verhoog. Die keuse sal afhang van heersende omstandighede en van gebreke wat binne 'n bepaalde instelling geïdentifiseer mag word. Die vrae wat altoos gevra moet word is : Is die program wat saamgestel is vir die verhoging van produktiwiteit die beste moontlike program? Sal dit doeltreffendheid bevorder?

3.4.6.3 Produktiwiteitsmeting

Rosen (1984 : 22) verklaar dat alle meting arbitrêr is, Geen opinie word gewaag of hierdie stelling stand hou vir die private sektor nie, maar in die geval van die publieke sektor is daar 'n besliste element van waarheid in haar stelling, omdat geen maatstaf vir produktiwiteit in owerheidswese absoluut kan wees nie. Die rede hiervoor is weer eens die kwessie van waardes waaroor verskeie besprekings reeds gevoer is wat nie herhaal word nie.

Daar bestaan 'n aantal punte waaraan aandag gegee behoort te word by pogings tot produktiwiteitsmeting, waarvan enkeles hier behandel word.

Een enkele meting van produktiwiteit is onvoldoende (Rosen, 1984 : 23). Dit is niksseggend indien daar verklaar word dat 'n bepaalde tikster 'n gegewe getal briewe gedurende 'n bepaalde maand getik het. Daar moet 'n vergelyking wees met een of meer identiese tydperke om betekenis aan die meetsyfer te gee, en selfs dan bestaan die probleem dat omstandighede gedurende verskillende tydperke van mekaar kan verskil, wat die tikvermoë van die tikster na een of ander kant kan beïnvloed. Dit is ook noodsaaklik dat dieselfde maatstaf vir elke meting gebruik word. As een meting met 'n elektriese tikmasjien gedoen is, moet dieselfde elektriese tikmasjien ook by ander metings gebruik word.

Produktiwiteitsmeting word gebruik om probleme en oplossings te identifiseer, en dit stel ook besluitnemers in staat om beheer te verkry oor produktiwiteitsgebreke (Rosen, 1984 : 24).

Wanneer daar in 'n instelling oorgegaan word tot produktiwiteitsmeting is dit uit die aard van die saak noodsaaklik dat, soos reeds gemeld, beide die toevoer en die opbrengs gemeet word. Vir die meting van toevoer sal een of meer van die beskikbare middele ondersoek en geëvalueer word, terwyl daar in die geval van opbrengs die veel moeiliker taak bestaan om beide die kwantiteit en die kwaliteit van die opbrengs te probeer meet. Maatstawwe vir kwaliteit kan wissel van hoogs ingewikkelde prosesse om stiptelikheid, akkuraatheid, veiligheid, hoflikheid, spoed en betroubaarheid te meet, tot by eenvoudige waarnemingstelsels. Die maatstawwe sal ook wissel afhangende van die vereistes van 'n bepaalde geval. Wat wel van belang is, is dat die maatstaf of maatstawwe wat gebruik word geldend moet wees.

Die verband tussen produktiwiteit en owerheidsverhoudinge sal veral gevind word binne 'n owerheidsinstelling, tussen beleidbepaler en besluitnemer aan die een kant en die werknemer aan die ander kant. Die verhoudinge tussen werkgewer en werknemer kan in hierdie verband vasgestel word aan die hand van die graad van die verhoudingsintensiteit, en indien die verhoudinge ongunstig blyk te wees, word die nodige stappe ingestel om die verhoudinge te verbeter.

Verhoudingsintensiteit as 'n nuwe konsepsie in owerheidsverhoudinge word in Hoofstuk 4 bespreek (Par. 4.5).

3.5 NAKOMING VAN BASIESE VEREISTES VAN DIE ADMINISTRATIEFREG

Deur die daarstelling van 'n owerheid deur die gemeenskap, word aan die owerheid die bevoegdheid verleen om verhoudinge binne die gemeenskap te reël. Dit kan verhoudinge tussen persone en instellings wees en dit kan verhoudinge tussen owerheid en onderdaan wees. Omdat die meeste owerheidsinstellings direkte verhoudinge met bykans al die lede van die gemeenskap handhaaf, word bepaalde ordereëls vir owerheidsinstellings en owerheidspersone neergelê waarvolgens hul optrede teenoor die gemeenskap gereguleer word. Hierdie reëls en etiese vereistes waaraan voldoen moet word, spruit voort uit die beginsels van die Administratiefreg. Die noodsaaklikheid hiervoor bestaan in 'n aantal tipiese omgewingsfaktore waarbinne die publieke administrasie manifesteer, en wat onder gegewe omstandighede mag lei tot bepaalde gedragshandelinge deur persone in die diens van die owerheidsinstellings.

3.5.1 Faktore wat aksies van owerheidspersone kan beïnvloed

Die volgende omgewingsfaktore kan openbare aktiwiteite beïnvloed (Hanekom & Thornhill, 1983 : 141) :

Die blote feit van betrokkenheid in openbare aangeleenthede;
die verskaffing van dienste vir die bevordering van die welsyn van die gemeenskap;
die voordeel van anonimiteit van owerheidspersone;
die ingewikkeldheid van organisatoriese strukture en reëls;
die diversiteit van die aktiwiteite van die publiek.

Met die oog op bogenoemde wisselende milieu-omstandighede is dit duidelik dat openbare aktiwiteite met sorg en versigtigheid en binne bepaalde gedrag-reëls aangepak moet word.

Hierdie gedragsreëls manifesteer in die grondbeginsels van die Administratief-reg – so genoem omdat hierdie deel van die reg hoofsaaklik met die administrasie van die bevoegdhede van owerheidsinstellings te doen het (Wiechers, 1973 : 1).

3.5.2 Grondslae van die Administratiefreg

Administratiefreg spruit voort uit wetsvoorskrifte, uit regspraak deur die houe en uit die gemene reg (Wiechers, 1973 : 29 - 34). Binne die raamwerk van die vereiste van administratiefregtelike optrede, moet die owerheidsinstelling of -persoon se handeling aan die volgende kriteria voldoen (Griffith & Street, 1963 : 224):

- (a) Optrede moet gemagtigde optrede wees, met ander woorde, geen persoon mag enige handeling verrig sonder dat hy die nodige amptelike toestemming daartoe het nie.
- (b) Alle handeling moet binne die raamwerk van die reg val en streng volgens die vereistes vir die nakoming van tersaaklike regsbepalings geskied.
- (c) Waar daar in wetsvoorskrifte bepaalde prosedures voorgeskryf word, moet sodanige prosedures nagekom word.
- (d) Regsdwalinge, dit wil sê, foutiewelike vertolkings van die wet, moet ten alle koste vermy word.
- (e) Indien daar aan 'n owerheidspersoon 'n diskresionêre bevoegdheid verleen word, mag die diskresie nie vir 'n onbehoorlike doel, of vanweë irrelevante oorwegings, of op 'n onbillike of onregverdigde wyse uitgeoefen word nie.
- (f) 'n Handeling mag uitgevoer word, of 'n besluit geneem word, slegs nadat voldoende relevante feite of bevredigende getuienis oorweeg is.

- (g) In die algemeen moet die optrede van 'n owerheidspersoon altoos voldoen aan die vereistes van billikheid, eerbaarheid en onkreukbaarheid.

Die nakoming van genoemde administratiefregtelike beginsels is van kardinale belang in die publieke administrasie, en wêreldwyd word stappe gedoen om te verseker dat daar aan die vereistes voldoen word. Instellings soos die Franse Conseil d'État, die verskillende Ombudsmanstelsels in die Skandinawiese lande, die Britse Parliamentary Commissioner, en Suid-Afrika se Advokaat-Generaal verrig almal die basiese taak om handeling wat nie aan die gestelde norme voldoen nie, op te spoor, te ondersoek en uitspraak daaroor te lewer. Sedert 1984 beskik die Stadsraad van Johannesburg oor sy eie Inwoner-konsultant, met pligte wat min of meer identies is aan die van die genoemde instellings en persone, terwyl Kaapstad in 1985 'n dergelike aanstelling gedoen het.

Uit wat tot dusver gesê is kan die afleiding gemaak word dat die norm, wat die nakoming van die vereistes van die Administratiefreg as grondslag het, breed in opset is. Dit sal uit die aard van die saak 'n bomenslike taak wees om al handeling van al die owerheidsinstellings en -persone binne 'n bepaalde geografiese gebied – soos Suid-Afrika – te monitor vir moontlike onbehoorlike of afwykende optrede. Dit is waarskynlik as gevolg van hierdie feit dat die Administratiefreg by geleentheid as 'n lomp en onhanteerbare instrument beskryf is (Van Gunsteren, 1976 : 79). Desnieteenstaande bly dit 'n essensiële norm in die publieke administrasie, ter wille van ordening van optrede teenoor die gemeenskap, en ter wille van gesonde verhoudinge, soos hieronder sal blyk.

3.5.3 Administratiefreg en owerheidsverhoudinge

Hoe manifesteer die Administratiefreg in owerheidsverhoudinge?

In die eerste plek het die vereistes van die Administratiefreg 'n fundamentele invloed op die verhoudinge tussen owerheid en onderdaan, en sal die kwaliteit (vgl. par. 4.5) van die verhoudinge bepaal word deur die kwaliteit van die administratiewe optrede. Verhoudinge in hierdie konteks sal ook beïnvloed word deur die wyse waarop vertoë van die gemeenskap, hetsy voor of na 'n besondere handeling of optrede, behartig word. Ook in hierdie verband sal die bestaan van 'n administratiewe hersieningsliggaam of -persoon van die soort wat aangedui is, 'n verdere verhoudingsituasie skep, naamlik tussen daardie liggaam of persoon en lede van die gemeenskap. Vir die man in die straat, en soms selfs vir ingeligtes, is die wesenlike globale omvang van die owerheidshandeling 'n doolhof van mense, kantore en instellings. Dit is in die gewone loop van sake meermale onmoontlik vir 'n gegriefde (of selfs net iemand wat inligting verlang) om presies te weet waarheen om te gaan met sy grief of versoek.

Die Administratiefreg manifesteer ook in verhoudinge tussen owerheidsinstellings onderling, beide in 'n horisontale verband (tussen plaaslike owerheidsinstellings onderling) en in 'n vertikale verband (tussen hoër en laer owerheidsinstellings). Veral in laasgenoemde geval, waar die verhoudinge tussen die hoër owerheid en die laer owerheidsinstelling beïnvloed kan word deur hul onderskeie handelinge, kan die administratiefregtelike vereistes 'n belangrike rol speel. 'n Hoër owerheid kan byvoorbeeld deur manipulering, misleiding, dwang, of deur onredelike en onbillike optrede die hoër owerheid se wense op die laer owerheidsinstelling afdwing. Die vereistes van die administratiefreg is daarop ingestel om hierdie soort optrede te verhoed.

Verder manifesteer die Administratiefreg ook in verhoudinge binne 'n bepaalde owerheidsinstelling. Verhoudinge tussen ministers en departementshoofde, of tussen stadsrade en stadsklerke, of tussen stadsklerke, departementshoofde en ander amptenare, word almal in 'n meerdere of mindere mate beïnvloed deur die nakoming van administratiefregtelike beginsels.

In die vierde plek kan die vereistes van die Administratiefreg ook 'n rol speel by verhoudinge tussen onafhanklike state, hoewel die beginsels van die volkereg eintlik hiervoor voorsiening maak.

3.6 EERBIEDIGING VAN GEMEENSKAPSWAARDES

In sommige geskrifte (vgl. Cloete, 1972 : 24) word “demokratiese vereistes” as 'n afsonderlike norm gestel. Dit is wel so dat die eerbiediging van die demokratiese grondslae geldig is in state waar die demokratiese regeringsvorm toegepas word, soos in die geval van Suid-Afrika, maar hierdie norm kan nie universeel geldend wees nie.

3.6.1 Demokratiese waardes teenoor gemeenskapswaardes

In die algemeen kan gesê word dat 'n demokratiese parlementêre stelsel daargestel word as 'n metode om die gesaghebbende toedeling van waardes (wat 'n politieke funksie is) te bewerkstellig. Die demokrasie het 'n sterk politieke kleur en die owerheid word daargestel deur 'n demokraties georiënteerde vrye verkiesingstelsel. Dit impliseer 'n besondere regeringstelsel wat uit die aard van die saak nie toepassing vind in byvoorbeeld Sjina of Rusland nie, en daarom kan “demokratiese vereistes” dan ook nie as 'n normatiewe faktor in daardie lande geld nie.

Ter wille van die veruniverseelbaarheid van hierdie faktor, word daar eerder verwys na die eerbiediging van “gemeenskapswaardes”. 'n Waarde kan trouens universeel bestempel word as 'n veskynsel wat iemand (of 'n groep persone) onder bepaalde omstandighede as belangrik en wenslik beskou. Dit bring die bespreking weer eens terug na die kwessie van waardes.

Die belangrike rol wat waardes in die publieke administrasie speel word weerspieël deur die feit dat aspekte van waardes, waarde-oordeel en gemeenskapswaardes reeds verskeie kere in hierdie hoofstuk bespreek is. Trouens, die basiese verskil tussen die publieke administrasie en die bedryfsadministrasie lê veral in die teenwoordigheid van die waardevraagstuk in eersgenoemde en die relatiewe afwesigheid daarvan in laasgenoemde.

3.6.2 Gevoeligheid vir gemeenskapswaardes

Dit word veronderstel dat elke openbare amptenaar gevoelig behoort te wees vir die waardes wat deur die betrokke gemeenskap gehuldig word. Dit is trouens die wesenlike bestaansrede vir die instelling waaraan hy verbonde is, naamlik om die waardevoorkeure van die gemeenskap te identifiseer, te beoordeel en in prioriteitsvolgorde te plaas. Ook moet hy enige konfliktsituasie wat mag ontstaan oor die waardekeuses wat wel gemaak is, probeer besleg.

Dit moet altoos in gedagte gehou word dat waardes en waardevoorkeure in 'n gemeenskap ook nie konstant bly nie. Baie faktore kan gemeenskapswaardes aan wysiging en selfs verandering onderworpe maak. Bevolkingsamestelling, ontwikkeling in 'n gebied, tegnologiese vooruitgang en selfs politieke veranderinge speel almal 'n rol wat daartoe bydra dat gemeenskapswaardes nie staties kan bly nie.

Omdat gemeenskapswaardes die wese en aard van die wense en begeertes van die gemeenskap verteenwoordig, en trouens deel uitmaak van dit wat vir hulle die “goeie lewe” beteken, kan daar verwag word dat die gemeenskap verwagtings koester dat die owerheidsinstelling daardie waardes in ag sal neem en sal eerbiedig. Dit sou vir 'n verkose owerheidsinstelling geen moeilike taak wees nie, om nadat hy aan bewind gestel is, daardie waardevoorkeure ingevolge waarvan hy gekies is, gedeeltelik of selfs in totaal te verwerp en ander waardevoorkeure in hul plek te stel. Waar verkiesings normaalweg elke vyf jaar gehou word ('n tydperk wat onder bepaalde omstandighede verleng kan word) is dit moontlik dat 'n owerheidsinstelling wat afwyk van die gestelde gemeenskapswaardes onberekembare skade kan veroorsaak voordat die kiesers weer 'n geleentheid kry om by 'n volgende verkiesing verantwoording op te eis. 'n Stap van hierdie aard kom wesenlik neer op troubreuk teenoor die gemeenskap. Hierdie vorm van afwykende optrede sal nie slegs op owerheidsvlak (dit wil sê, op beleidbepalingsvlak) kan plaasvind nie, maar ook op amptenaarsvlak ten opsigte van “mindere” gemeenskapswaardes.

3.6.3 Rol van ministers en amptenare

Openbare ampsdraers (ministers) en hoogeplaasde leidinggewende beamptes (departementshoofde) is primêr die probleemoplossers en besluitnemers in die administratiewe milieu. Hierdie owerheidspersone moet gedurig daarop

gesteld wees om 'n bestaande ongewenste toedrag van sake, wat nie in ooreenstemming met die gemeenskapsgevoel is nie, te omskep in 'n gewenste toedrag van sake waarin die geïdentifiseerde gemeenskapswaardes uiting vind. Om te bepaal wat gewens of ongewens is, is uit die aard van die saak ook 'n waardeoordeel wat uitgeoefen word, en in hierdie proses sal die owerheidspersone wat 'n probleem in 'n bestaande toedrag van sake sien deeglik moet besin of 'n verandering in die bestaande nie die een gemeenskapswaarde kan bevredig terwyl dit terselfdertyd 'n ander waarde kan benadeel nie. Indien dorpsbeplanningsoorwegings in 'n stad of dorp byvoorbeeld aandui dat die gebruiksreg van 'n bepaalde stuk grond van "godsdienstige gebruike" na "ontspanningsgebruike" verander moet word, sal 'n gemeenskapswaarde wat ontspanningsfasiliteite vereis bevredig word, maar terselfdertyd sal dit die godsdiensbegeerte van 'n ander deel van die gemeenskap as waarde benadeel.

Dieselfde soort probleem kan ontstaan wanneer 'n waardeaanpassing op 'n hoë owerheidsvlak as gewens beskou sou word terwyl dit op 'n laer owerheidsvlak as ongewens vir die plaaslike gemeenskap beskou sou kan word.

Die soort probleme wat uitgelik is is verteenwoordigend van konfliktsituasies wat kan ontstaan by die identifisering en bevrediging van gemeenskapswaardes. Vandaar die vereiste dat gemeenskapswaardes te alle tye eerbiedig moet word, en dat alle moontlike faktore in ag geneem moet word om te bepaal wat werklik verteenwoordigend van gemeenskapswaardes is, voordat verandering teweeggebring word.

Die skepping en instandhouding van verhoudinge tussen owerheid en gemeenskap is veral 'n belangrike uitvloeisel uit die vereiste vir die eerbiediging van gemeenskapswaardes. Die owerheidsinstelling en die gemeenskap verkeer trouens in 'n volgehoue wedersydse proses van waardeinteraksie, soos waardes ontstaan of verander, en soos waardeoordeel gedurigdeur wissel tussen gewens of ongewens, onderworpe aan die uiteindelijke beoordeling van die gemeenskap en die owerheidsinstelling.

HOOFSTUK VIER

Aard en inhoud van owerheidsverhoudinge

4.1 STUDIEVELD

Die studie van owerheidsverhoudinge wêreldwyd – en dus ook in Suid-Afrika – word in 'n groot mate beperk tot gevallestudies oor bepaalde aspekte van verhoudinge tussen bepaalde owerheidsinstellings, soos regsverhoudinge, finansiële verhoudinge en ander konsepsuele verhoudingsraamwerke. Hoewel hierdie geskifte nuttig is vir die studie van spesifieke aspekte van owerheidsverhoudinge, los dit nie werklik die problematiek van owerheidsverhoudinge op nie, en bevorder dit nog minder die studie van die onderwerp. Empirisisme moet deur ontleding vergesel word om werklik van nut te wees, en dit is in 'n aansienlike mate afwesig in daardie geskifte.

In hierdie hoofstuk word 'n poging aangewend om owerheidsverhoudinge as verskynsel op so 'n wyse in verwysingsraamwerke te kategoriseer dat dit beter begryp en ook beter ontleed sal kan word. Dit behoort te lei tot 'n beter algehele begrip van die problematiek wat inherent in owerheidsverhoudinge aanwesig is, sodat die toepassingsveld, naamlik die owerheidswese, terselfder tyd in 'n breër perspektief beskou sal word.

Eerstens word kortliks aandag gegee aan sommige van die verskeidenheid benaderings tot die studie van owerheidsverhoudinge, sodat die benadering wat in hierdie boek gevolg word duideliker kan uitstaan.

4.2 BENADERINGS TOT DIE STUDIE VAN OWERHEIDS- VERHOUDINGE

Wanneer 'n onderwerp met 'n breë opset bestudeer word, bestaan die neiging om nie elke besondere aspek van die onderwerp op 'n gelyke grondslag te

behandel nie. Daar word eerder gesoek na 'n besondere uitstaande aspek en dan word die onderwerp vanuit daardie oogpunt benader. Daar is uit die aard van die saak nie veel fout te vind met hierdie metodiek nie, maar die gevaar bestaan wel dat aspekte van die onderwerp oorbeklemtoon kan word, terwyl ander aspekte miskien nie die aandag kry wat hulle verdien nie.

Omdat die studie van owerheidsverhoudinge 'n baie brêe veld in die publieke administrasie dek, is dit ook 'n slagoffer van geselekteerde benaderings, en ter wille van duidelikheid word 'n aantal van die belangrikste benaderings bespreek.

4.2.1 Konstitusionele / regsbenadering

Owerheidsverhoudinge kan bestudeer word vanuit die oogpunt van wat in die konstitusie en ander regsbepalinge verskyn. Dit is 'n benadering wat jare gelede ontstaan het en nog steeds gebruik word om strukturele en hierargiese ontledings te maak van wat in die wet neergelê word. Die feitelike gegewens in die wette word dan as gegewe en konstant beskou (totdat hulle deur verdere wetsvoorskrifte gewysig word) en dit word aanvaar dat verhoudinge tussen die verskillende owerheidsinstellings slegs binne die raamwerke van die vergunende klousules in die wetgewing plaasvind.

Die konstitusionele / regsbenadering is uit die aard van die saak omvangryk. Ten einde dit sinvol te benader sou dit 'n studie en ontleding vereis van alle wetsvoorskrifte en regulerende maatreëls wat vanuit die sentrale, provinsiale en plaaslike regeringsvlakke voortspruit, en wat in 'n mindere of meerdere mate enige vorm van opdrag aangaande verhoudinge tussen owerheidsinstellings bevat.

'n Studie van hierdie aard sal noodwendig pragmaties (en vervelig) wees, en die eindproduk sal waarskynlik bestaan uit 'n lys van owerheidstrukture en -instellings, tesame met 'n relaas van die pligte en bevoegdhede van politieke ampsdraers binne die instellings. Hoewel nuttig, bring hierdie benadering geen verduideliking of uiteensetting voort wat die dinamika van die verhoudinge tussen die verskillende instellings en persone uiteensit sodat hulle ontleed, bespreek en, waar nodig en wenslik, verbeter kan word nie. Eerder as om so 'n logiese en vanselfsprekende stap te volg, is die aanhangers van hierdie benadering tevrede met 'n sowereiniteitsopvatting, wat nie rekening hou met die *de facto*-integreerende interaksie van owerheidsinstellings nie. Dit is juis laasgenoemde aspek wat ondersoek verg.

4.2.2 Demokratiese benadering

Voorstanders van die demokratiese benadering tot owerheidsverhoudinge neig om die "selfbeskikkingsreg" van streeks- en plaaslike owerhede oor te

beklemtoon in die mate dat daardie owerheidsinstellings as outonoom beskou word. Gevolglik is aanhangers van hierdie benadering opponente van sentralisasie van gesag, en ondersteuners van groter dewolusie na die laer owerheidsinstellings.

Die woord “outonomie” skep beelde van onafhanklikheid van optrede veral by ondergeskikte owerheidsinstellings. Indien outonomie na sy logiese betekenis deurgetrek word, sou dit in Suid-Afrika beteken dat verhoudinge tussen owerheidsinstellings uitgeoefen word van magsposisies deur iedere instelling, omdat elkeen ten volle onafhanklik in sy optrede sal wees. In die praktyk sou dit in ’n demokratiese staat tot chaotiese toestande lei. Outonomie het nie die betekenis wat die voorstanders van die demokratiese benadering daaraan wil heg nie. In die pragmatiese owerheidswêreld beteken “outonomie” eenvoudig dat outonomie by ondergeskikte owerheidsinstellings slegs in die mate bestaan waarin dit deur die sentrale owerheid gegun word (kyk par. 3.3.4).

Daar bestaan egter ’n mate van meegevoel met diegene wat sterk opponente van sentralisasie is. Historiese tendense bewys dat daar in die geskiedenis van plaaslike bestuur ’n aanhoudende stryd deur die plaaslike owerheidswese plaasgevind het – en nog steeds plaasvind – om daardie magte wat aan hulle toegeken is, te behou teen aanslae van diegene wat groter sentralisasie voorstaan (Hattingh, 1984 : 47).

Oormatige sentralisasie bloot ter wille van wat as “administratiewe doeltreffendheid” voorgehou word, bly ongewens, maar die oorbeklemtone van outonomie deur die voorstanders van die demokratiese benadering sal ook nie deug nie. Dit blyk in ieder geval dat die demokratiese benadering tot owerheidsverhoudinge te eng in sy opset is, en dus nie die hele spektrum van die onderwerp ondervang nie.

4.2.3 Finansiële benadering

Die finansiële benadering tot owerheidsverhoudinge is ’n tipiese en populêre Suid-Afrikaanse benadering. Sedert Uniewording in 1910 is ’n groot aantal kommissies en komitees van ondersoek deur die regering benoem om finansiële verhoudinge tussen die drie owerheidsvlakke te ondersoek. Die name Borckenhagen, Schumann, Franzsen, Browne en Croeser het byna al huishoudelike name in owerheidskringe geword. Die jongste stappe om finansiële verhoudinge te reël verskyn in die Wet op die Staatspresident se Komitee vir Prioriteitsbepaling, 1984 (Wet 119 van 1984) waarin een van die komitee se opdragte daarin berus (Art. 3) dat die Staatspresident met advies bedien moet word oor die verspreiding van die Republiek se finansiële bronne tussen die staat (wat eindelik die sentrale, provinsiale en plaaslik owerhede behels) en die private sektor.

Finansiële verhoudinge ontstaan tussen twee of meer owerheidsvlakke wanneer daar 'n oordrag van geld tussen hulle plaasvind, by wyse van betaling, skenking of subsidie, of wanneer daar 'n magtiging deur 'n hoër owerheid aan 'n laer owerheid verleen word om fondse en gelde te hef of te bestee vir enige doel.

Dit kan in enige opsig verklaar word dat alle verhoudinge tussen owerheidsinstellings finansiële implikasies inhou, en dat owerheidsverhoudinge in wese finansiële verhoudinge is, maar hierdie redenasie hou nie heeltemal stand nie, en is buitendien steeds slegs kontekstueel.

Die belangrikheid van finansiële verhoudinge tussen owerheidsinstellings moet egter nie onderskat word nie. Finansies is en bly 'n vername onderstestuk vir regering, maar daar is 'n variasie in die verhoudinge tussen verskillende vlakke van regering wat voortspruit uit die besit van verskillende geldbedrae, verskillende bedrewehede in die gebruik van daardie bedrae, en verskillende behoeftes wat met die beskikbare bedrae bevredig moet word (Jones, 1980 : 4).

Vanuit die genoemde verskille spruit ook 'n organisatoriese probleem in owerheidsverhoudinge voort. Dit geld veral wanneer die toegekende doelwitte van die sentrale owerheid aan laer owerheidsinstellings deur daardie owerheidsinstellings omseil, verander of her-definieër word om hulle in staat te stel om hul eie geïdentifiseerde doelwitte te bereik. Dit kan daartoe lei dat finansiële verhoudinge tussen hoër en laer owerhede in dwangmaatreëls omskep kan word onder bepaalde omstandighede.

Die beperktheid van finansies as middel kan ook daartoe lei dat besondere verhoudinge geskep word tussen owerheidsinstellings. In Brittanje, waar plaaslike bestuur swaar leun op 'n verskeidenheid "grants" deur die sentrale regering, word plaaslike owerhede gepenaliseer indien hulle voorgeskrewe uitgawes oorskry, en bestaan die vrees reeds lankal dat die Britse regering vroeër of later selfs sal bepaal vir welke doel plaaslike owerhede gelde sal mag bestee (Byrne, 1983 : 283). Dit sal natuurlik van plaaslike bestuur in Brittanje 'n blote verlengstuk van die sentrale regering maak, met 'n ooreenstemmende verandering in die bestaande onderlinge verhoudinge.

Uit wat reeds gesê is is dit duidelik dat, in 'n unitêre staat, die sentrale owerheid, in wie die politieke oppergesag setel, finansiële en fiskale maatreëls kan gebruik om enige graad van verhoudingsintensiteit (kyk par. 4.5) tussen homself en enige ander owerheidsinstelling te bewerkstellig. Daarin lê die groot krag van finansies, maar dit verskaf nogtans nie voldoende rede om owerheidsverhoudinge vanuit slegs 'n finansiële oogpunt te benader nie.

4.2.4 Normatief-operasionele benadering

Die normatief-operasionele benadering ontleed en beoordeel die totale operasionele werklikheid van owerheidsverhoudinge aan die hand van beskikbare en tersaaklike norme, sonder dat die een besondere aspek van owerheidsverhoudinge ten koste van 'n ander aspek oor- of onderbeklemtoon word. Met ander woorde, indien dit in 'n bepaalde geval nodig gevind word om al die generiese funksies en normatiewe faktore van die administratiewe proses in te span om 'n verhoudingsituasie daar te stel of te ontleed, dan word dit gedoen, net soos dit soms nodig mag blyk om slegs een van die funksies of norme vir 'n bepaalde doel by te haal.

Die normatief-operasionele benadering bring natuurlik ook weer eens die kwessie van waardes na vore omdat dit ondersoek instel na dit wat behoort te wees of wat wenslik is.

Hierdie besondere benadering verleen ruimte vir ondersoeke en ontledings wat werklik onmoontlik sou wees met die ander benaderings wat behandel is. Laasgenoemde benaderings word egter nie verontagsaam nie, omdat hulle ook geldige kriteria bied vir die ontleding van 'n verskynsel wat so wyd en gekompliseerd is soos owerheidsverhoudinge.

Uit die aard van die saak dus word die normatief-operasionele benadering in hierdie boek gevolg in die behandeling van daardie aspekte van owerheidsverhoudinge wat aan ondersoek en analise onderwerp word.

4.3 'N ONDERSOEKRAAMWERK VIR OWERHEIDSVERHOUDINGE

Daar is in die inleidende paragrafe tot hierdie hoofstuk gemeld dat die neiging vandag bestaan om in die studie van owerheidsverhoudinge weg te beweeg van gewone konsepsuele gevallestudies en om eerder na ontledingsraamwerke oor te gaan.

Hierdie nuwe uitgangspunt veroorsaak dat studie in hierdie verband beweeg in 'n rigting waar bemoënis gemaak word met prosesse van interaksie tussen owerheidsinstellings, en aan die hand daarvan word aandag vervolgens gegee aan besondere aspekte van owerheidsverhoudinge soos hulle in die wisselwerking tussen doelwitte en middele manifesteer.

4.3.1 Interafhanklikheid van owerheidsinstellings

Rhodes (1981 : 86) verklaar dat enige owerheidsinstelling in die gewone gang van sake van ander owerheidsinstellings afhanklik is vir daardie middele wat deur hom benodig word om sy sake mee te bedryf. "Middele" sluit in daardie konteks die volgende in:

- (a) Konstitusionele en regsmittele – dit wil sê, daardie gebiedende en diskresionêre magte wat deur 'n hoër owerheid aan 'n laer owerheid toegeken word by wyse van formele regsprosesse of informele reëlins. Daardie toekennings stel ook die betrokke owerheidsinstelling in staat om sy eie interne hierargiese magsorde op te stel waarmee hy sy gestelde doelwitte sal probeer bereik.
- (b) Finansiële mittele – dit sluit in alle geldelike ontvangstes, ongeag die oorsprong daarvan.
- (c) Politieke mittele – dit veronderstel die reg en die vermoë van verkose beleidbepalers, op verskillende owerheidsvlakke, om onderling met mekaar te kommunikeer oor doelwitbevordering, en om onderling met die kieser te onderhandel vir sy ondersteuning. In Suid-Afrika sou hierdie bron uitdrukking vind in politieke verhoudinge tussen die sentrale en provinsiale owerhede, waarvolgens laasgenoemde, op sterkte van die beleidsrigtings van eersgenoemde, steun vir hulself by die kieserkorps kan soek.
- (d) Inligtingsmittele – Hierdie mittele spruit byvoorbeeld voort uit direkte kontak tussen professionele amptenarekorpse van die verskillende owerheidsinstellings – beide op vertikale en op horisontale vlak. Direkte kontak kan op verskeie wyses teweeggebring word, naamlik op amptelike grondslag en deur bywoning van kongresse en seminare, waar aangeleenthede van gemeenskaplike belang bespreek kan word. Ag moet geslaan word op die feit dat bogenoemde mittele gewoonlik nie in isolasie van mekaar aangewend sal word nie. By enige interaksie in daardie verband tussen owerheidsinstellings sal daar op 'n afwisselende wyse van die genoemde mittele gebruik gemaak word, ook met inagneming van die feit dat die beskikbaarheid van mittele aan fluktuering onderworpe kan wees.

4.3.2 Doelwitte bepaal middelebehoefte

Die doelwitte wat vir owerheidsinstellings neergelê word sal bepaal welke mittele benodig sal word om elk van die betrokke doelwitte te bereik. Vir die aangaan van behuisingskemas is byvoorbeeld kapitaal nodig (Rhodes, 1981 : 102). Finale doelwitte wat vir uitvoering gekies word, word gesien as die produk van 'n onderhandelings- en bedingingsproses tussen belangegroepes. Waardes wat byvoorbeeld as insette van die gemeenskap oorweeg word, kristalliseer deur middel van waardekeuses en waardeoordeel uit in gemeenskapswaardes wat dan die doelwitte van die instelling word.

Dit mag egter gebeur dat 'n hoër owerheid nie met 'n laer owerheidsinstelling se geïdentifiseerde doelwitte akkoord gaan nie, en die benodigde mittele as gevolg hiervan kan weerhou. In daardie geval sal die laer owerheidsinstelling met die hoër owerheid moet beding en onderhandel in verband met die gestelde doelwitte, sodat daar uiteindelik konsensus tussen die twee instellings

bereik kan word oor beide die finale aard van die doelwitte en die aard en omvang van die middele wat beskikbaar gestel sal word.

Hierdie soort bedinging en onderhandeling sal aan veral twee belangrike voorwaardes onderworpe wees. *Eerstens* sal so 'n onderhandelingsproses beïnvloed word deur die resultate van vorige onderhandelings oor 'n dergelik of soortgelyke onderwerp, en indien 'n hoër owerheid by 'n vorige geleentheid reeds 'n bepaalde doelwit erken of selfs stilswyend goedgekeur het, sal sy diskresie by nuwe onderhandelings in daardie mate beperk wees (Rhodes, 1981 : 103).

Tweedens sal die beginsel van die erkenning van die politieke oppergesag steeds geldend wees. Die hoër owerheid sal in die geval van enige onderhandelings in verband met doelwitte of middele in 'n magsposisie verkeer teenoor die laer owerheidsinstelling (kyk par. 4.4.3.3).

Elke owerheidsinstelling word in sy aktiwiteite beperk vir sover dit die aanwending van middele vir die bereiking van doelwitte betref. 'n Owerheidsinstelling kan net soveel doelwitte, of soveel aspekte van doelwitte bereik as wat daar middele beskikbaar is. Desgelyke sal sy diskresie in die keuse van nuwe doelwitte ook beperk word deur vorige besluite.

'n Implikasie wat inherent is in die interaksie van doelwitte en die aanwending van middele vind weerklank in die verkiesingsproses waar, soos in die geval van Suid-Afrika, verkiesings elke vyf jaar plaasvind. Kandidate in verkiesings sal in hulle manifeste waardekeuses bekendstel om die kiesers te oorreë om vir hulle te stem. Selfs al word soveel kandidate met identiese waardekeuses verkies dat hulle 'n meerderheid in die nuwe raad vorm, sal hulle nogtans gebonde wees aan doelwitbesluite van die vorige raad, veral doelwitte wat kontraktuele implikasies het. Die nuwe raad kan dan in 'n besonder ongemaklike posisie verkeer vir sover dit sy verhoudinge met uitvoerende instellings en amptenare binne die bepaalde instelling betref, en ook vir sover dit sy verhoudinge met sy kiesers betref, omdat hy moontlik nie sy verkiesingsbeloftes gestand sal kan doen nie.

4.3.3 Diskresie is nie gelyk aan vryheid nie

Daar is reeds heelwat gesê oor diskresie en die besit en uitoefening van diskresionêre bevoegdheide. 'n Breë vertolking van "diskresie" mag die indruk laat dat die besit van diskresie onbeperkte vryheid van besluitneming inhou, en dat, omdat diskresie 'n baie belangrike determinant vir die skepping en uitbouing van owerheidsverhoudinge kan wees, die houer van die diskresionêre bevoegdheid derhalwe die dominerende persoonlikheid sal wees in enige onderhandelinge ten opsigte van doelwitte of middele. Rhodes (1981 : 105)

verklaar egter dat daar grade van diskresie bestaan, en dat die graad van diskresie in besit van hoër en laer owerheidsinstellings bepaal word deur die aard van die doelwitte en uiteindelijke besluite van elk van die instellings, in verhouding tot hule onderskeie magte, uitgedruk in terme van die besit van middele. Hierdie verskil in die graad van diskresie is egter slegs 'n potensiele verskil indien die beskikbare middele onaangewend is.

Waar dit aanvaar kan word dat die hoër owerheid altyd die groter en dominante diskresionêre bevoegdheid sal besit – gemeet aan sy groter besit van middele, in terme van wat “middele” beteken – is dit wel ook so dat daardie diskresionêre bevoegdheid ook aan beperkings onderworpe is. Plaaslike bestuur in die Republiek, byvoorbeeld, het 'n posisie van sterkte in owerheidswese bereik in sodanige mate dat die sentrale owerheid in baie gevalle plaaslike bestuur *moet* raadpleeg voordat besluite oor plaaslike bestuur geneem moet word. (Die regering nader byvoorbeeld die VMB vir kommentaar). Dit wil nie sê dat hulle wel altyd geraadpleeg word voordat besluite geneem word nie (Rhodes, 1981 : 106), maar dit verander nie die feit dat die diskresie van die hoër owerheid in daardie mate gebonde is nie.

Uit wat reeds gesê is oor die interafhanklikheid van owerheidsinstellings (vgl. ook Wright, 1922 : 5), kan die gevolgtrekking gemaak word dat diskresionêre magte, ongeag waar hulle gesetel is, nie opbeperkte vryheid van besluitneming en handeling beteken nie, bloot omdat die feit van die interafhanklikheid van owerheidsinstellings 'n beperkende invloed op diskresie uitoefen (Rhodes, 1981 : 108). Dit is ook duidelik dat diskresie nie slegs deur wetgewing neergelê word nie, want selfs al word diskresionêre bevoegdhede wetlik aan 'n owerheidsinstelling toegeken, sal die graad van uitoefening daarvan beïnvloed word deur die beskikbaarheid en beskikbaarstelling van middele. Bowendien sal die uitoefening van diskresie relatief meer of minder vryheid van handeling impliseer, afhangende daarvan of daar 'n klein of groot aantal gemeenskapswaardes (doelwitte) is wat uitgevoer moet word. Wat ookal die geval mag wees, is dit duidelik dat die uitoefening van diskresie 'n omstandigheidsinvloed op owerheidsverhoudinge kan uitoefen.

4.4 GROEPERING VAN OWERHEIDSVERHOUDINGE

Tot dusver is die verskynsel “owerheidsverhoudinge” beskou as iets wat met owerhede en owerheidsinstellings in die algemeen te doen het. Daar is weinig onderskeid getref tussen verhoudinge tussen owerheidsinstellings onderling, verhoudinge tussen owerheid en gemeenskap, en verhoudinge binne individuele owerheidsinstellings. Wat wel reeds duidelik blyk is dat daar in die verskynsel owerheidsverhoudinge 'n kompleksiteit van verhoudinge verskuil lê wat waarskynlik beter begryp sal kan word indien dit moontlik is om verhoudinge te kategoriseer.

4.4.1 Basis van indeling

Dit is kwalik moontlik om owerheidsverhoudinge te bestudeer deur 'n poging aan te wend om elke soort owerheidsinstelling te ontleed en sodoende sy verhoudinge met ander owerheidsinstellings te beskryf.

Gerieflikheidshalwe word daar gebruik gemaak van drie breë kategorieë van owerheidsverhoudinge wat binne die geografiese grense van 'n staat teëgekomp word, naamlik verhoudinge tussen owerheidsinstellings (interowerheidsverhoudinge), verhoudinge binne owerheidsinstellings (intra-owerheidsverhoudinge) en verhoudinge tussen owerheidsinstellings en die gemeenskap (ekstra-owerheidsverhoudinge) (vgl. Adlem & Du Pisani, 1982 : 42).

Omdat daar verskillende owerheidsvlakke bestaan sal daar uit die aard van die saak in die geval van interowerheidsverhoudinge vertikale verhoudinge voorkom, en omdat daar gelykvlakkige owerhede bestaan, sal interowerheidsverhoudinge ook horisontale verhoudinge inhou. Dieselfde geld in die geval van intra-owerheidsverhoudinge, waar daar ook beide vertikale en horisontale verhoudinge voorkom.

'n Vierde kategorie verhoudinge, naamlik die tussen state, word, anders as die drie genoemde kategorieë, gekenmerk deur 'n afwesigheid van dwang in enige verhoudingsituasie, hoewel in daardie geval ook van interowerheidsverhoudinge gepraat kan word. Die ontleding en behandeling van interstaatlike verhoudinge het egter ook ander dimensies (en 'n besondere betekenis vir Suid-Afrika). Hierdie aangeleentheid word in 'n latere hoofstuk afsonderlik behandel).

4.4.2 Menslike faktor in owerheidsverhoudinge

Daar is in die voorgaande hoofstukke deurgaans verwys na verhoudinge tussen owerheidsinstellings asof hierdie instellings beskik oor denkprosesse en die vermoë om onderlinge verhoudinge te skep.

Streng gesproke kan daar geen "verhoudinge" tussen owerheidsinstellings as sodanig wees nie, omdat hulle nie "lewende" liggame is wat verhoudinge kan aanknoop nie (Wright, 1982 : 11). Owerheidsinstellings is slegs die wetlik geskepte raamwerke waarbinne en waartussen owerheidsverhoudinge plaasvind, en die verhoudinge as sodanig word vir alle praktiese doeleindes geskep en voortgesit ingevolge sodanige wetsvoorskrifte as wat daar in die tersaaklike wetgewing mag voorkom. Die handeling en gedragsrigtings van mense oefen egter 'n aansienlike invloed uit op die verhoudinge, en is waarskynlik ook soms die ware kern daarvan.

Soos reeds in die inleidende hoofstuk vermeld is, is die studie van owerheidsverhoudinge nie 'n studie van menslike gedrag as sodanig nie. Die mens as owerheidspersoon is slegs die katalisator wat owerheidsinstelling aan owerheidsinstelling koppel, binne spesifieke riglyne wat deur die wetgewer daargestel is. Wanneer die verskynsel "owerheidsverhoudinge" derhalwe onder behandeling is, word dit vir alle praktiese doeleindes beskou as verhoudinge tussen owerheidsinstellings.

Omdat die teenwoordigheid van politieke ampsdraers en amptenare egter 'n bepalende invloed op die kwaliteit van owerheidsverhoudinge kan uitoefen, en omdat die handeling van mense 'n bydrae kan lewer tot die kompleksiteit van die onderwerp, word aandag kortliks gegee aan die menslike faktor in owerheidsverhoudinge.

4.4.2.1 Wie is die "mense"?

Die mense in owerheidsverhoudinge, wat op 'n sinvolle of onsinvolle wyse daardie verhoudinge kan beïnvloed, is veral die ministers (die politieke ampsbekleërs) en die amptenary, in besonder diegene wat leidinggewende posisies in die owerheidswese beklee. Heclo en Wildavsky (1981 : 2) verklaar in hierdie verband dat die politieke lewe in hoë regeringskringe in Brittanje so 'n hoogs geïntegreerde politieke-administratiewe geheel geword het, dat ministers en beamptes onder die versamelnaam "political administrators" aangedui word, veral wanneer dit spesifieke aspekte van verhoudinge tussen owerheidsinstellings betref.

Dit mag wel so wees dat Heclo en Wildavsky grond vir hul bewering ten opsigte van toestande in Brittanje mag hê, maar in Suid-Afrika is ministers politieke ampsbekleërs en departementshoofde uitvoerende beamptes. Oorvleueling kan egter wel in 'n mate voorkom sodat die minister in administrasie betrokke kan raak en die beampte in die politiek. Trouens, dit is 'n vereiste dat 'n uitvoerende beampte op die hoogte met die politieke strominge in 'n land moet wees, omdat gemeenskapswaardes juis ook uit politieke konfliktsituasies geïdentifiseer kan word. Die rol van hierdie owerheidspersone in owerheidsverhoudinge word kortliks bespreek.

4.4.2.2 Owerheidspersoon en owerheidsverhoudinge

Deur die konstitusie en ander wetgewing word 'n omvattende owerheidstruktuur daargestel, deur middel waarvan die doel van die staat, naamlik die bevordering van die algemene welsyn van die gemeenskap, nagestrewes word. Voorsiening word ook gemaak vir ander middele (beleidsbesluite, fondse, personeel, proseduriële reëlings) sodat elke owerheidsinstelling binne die wetlike struktuur behoorlik kan funksioneer. Figuurlik gesproke kan daar gesê word dat die masjinerie nou voorsien is (naamlik die struktuur) en ook die brandstof

(die middele). Dit is hier waar die owerheidspersoon (die minister en die departementshoof) se taak begin. Met die gegewe struktuur tot sy beskikking, tesame met al die magtigings en middele, is dit sy taak om die masjien aan te skakel en in werkende toestand te bring en te hou sodat die doelwitte van sy eie besondere owerheidsinstelling bereik kan word.

Die geleentheid vir die skepping en voortsetting van verhoudinge deur owerheidspersone is byna legio, maar dit is ook duidelik dat hul rol slegs die *kwaliteit* van die verhoudinge kan beïnvloed, omdat die organisatoriese strukture gegewe is (deur wetgewing) en nie deur ministers of beamptes as individue verander kan word nie.

Afgesien van stappe tot doeltreffendheidsbevordering kan owerheidspersone die kwaliteit ook beïnvloed deur te beding en te onderhandel vir 'n maksimum gedeelte van die totale hoeveelheid beskikbare middele (sien par. 4.3.1) wat as noodsaaklik beskou word vir die funksionering van hul onderskeie owerheidsinstellings.

Binne die genoemde raamwerk van owerheidsverhoudinge het 'n minister en 'n departementshoof 'n vierledige taak waardeur hy die doelstellings van sy owerheidsinstelling moet bevorder, naamlik –

- (a) Eerstens het hy 'n baie belangrike koördineringsfunksie (vgl. par. 2.3.6.6). Die kabinet, wat uit die diensdoende ministers bestaan, verleen aan die individuele ministers die geleentheid om, deur koördinering van die werksaamhede van hul onderskeie departemente met die van ander departemente, doeltreffendheid en die kwaliteit van die interverhoudinge te bevorder. Hierdie koördineringsaksie verhoed ook dat twee ministers, elkeen gemoeid met die bevordering van die doelstellings van sy eie departement, verklaringe uitreik wat moontlik botsende voornemens inhoud. Dit is juis ook die taak van die minister om die interne werksaamhede van 'n departement te koördineer, en veral hier is gesonde verhoudinge tussen die minister, die departementshoof en die res van die amptenary van belang. Maar die belangrikste aspek is die verhouding tussen die minister en sy departementshoof. Dit is noodsaaklik dat hul onderskeie handelinge en uitsprake altoos gekoördineer moet wees.
- (b) Die minister en die hoofamptenaar het die taak om te beding en te onderhandel vir 'n regmatige deel van die beskikbare middele vir die owerheidsinstelling waarby hulle besondere belang het. Hier veral sal diplomatie en oortuigingsvermoë 'n aansienlike rol speel (Rhodes, 1981 : 82) omdat ander ministers en hoofamptenare met dieselfde taak besig is ten opsigte van hul eie owerheidsinstellings. Die uiteindelijke finale toekenning van middele sal bepaal of alle of slegs bepaalde doelwitte van elke

owerheidsinstelling bevorder sal kan word, en dit sal gevolglik ook 'n bepaalde invloed uitoefen op die verhoudinge tussen ministers en die gemeenskap.

- (c) Die minister en die hoofamptenaar moet elkeen binne die raamwerk van sy onderskeie politieke of administratiewe taak met sorg die waardevooreure van die gemeenskap identifiseer en implementeer. Omdat dit voor die hand liggend is dat alle gemeenskapswaardes nie uitgevoer kan word nie (weens 'n gebrek aan middele, byvoorbeeld) en omdat daar as gevolg daarvan ontevredenheid en selfs konfliktsituasies mag ontstaan, is dit ook die taak van die minister en die hoofamptenaar om konflik of potensiele konfliktsituasies te identifiseer, en om alles moontlik te doen om hierdie situasies te besleg. As konfliktsituasies sou ontstaan en toegelaat word om te ontwikkel, kan dit ernstige gevolge inhou vir verhoudinge in enigeen, of in al drie van die genoemde intra-, inter- en ekstraverhoudingskategorieë, afhangende van die omstandighede van elke besondere geval.
- (d) Dit is in die laaste plek ook die taak, en teweens die plig, van elke politieke ampsbekleër en amptenaar om sy onderskeie werksaamhede te verrig binne die raamwerk van die norme wat reeds behandel is, naamlik politieke oppergesag, openbare aanspreeklikheid, doeltreffendheid, die vereistes van die Administratiefreg, en die eerbiediging van die geïdentifiseerde gemeenskapswaardes. Hierdie vereiste bestaan veral daarin dat die genoemde norme 'n fundamentele invloed kan uitoefen op die kwaliteit van verhoudinge in alle omstandighede.

Met hierdie agtergrond, naamlik 'n insig in die wesenlike rol wat politieke ampsbekleërs en amptenare, veral in kwalitatiewe sin, in owerheidsverhoudinge speel, kan daar oorgegaan word tot behandeling van die drie geïdentifiseerde kategorieë van owerheidsverhoudinge, naamlik interowerheidsverhoudinge, intra-owerheidsverhoudinge en ekstra-owerheidsverhoudinge. Hierdie aspek van die studie van die onderwerp word doelbewus eers in hierdie stadium behandel, omdat daar nou in die behandeling van hierdie kategorieë steeds in gedagte gehou sal word dat owerheidsverhoudinge plaasvind binne die raamwerke van dit wat reeds behandel is, naamlik die administratiewe proses (met sy generiese funksies), die norme, die interafhankheid van owerheidsinstellings en die rol van die politieke ampsbekleërs en amptenare.

4.4.3 Interowerheidsverhoudinge

Soos die woord aandui, handel interowerheidsverhoudinge oor verhoudinge tussen owerheidsinstellings onderling. Die wetlike raamwerk waarin hierdie verhoudinge plaasvind word neergelê in die Grondwet, of in ander wetgewing waarvolgens owerheidsinstellings vir bepaalde doeleindes geskep word. Die betrokke wetgewing dui ook die hierargiese plasing van owerheidsinstellings

aan. Volgens die 1961-Grondwet van die Republiek word daar byvoorbeeld voorsiening gemaak vir die sentrale owerheid, provinsiale owerhede en plaaslike owerhede, in daardie hierargiese volgorde. Die 1983-Grondwet, weer, het 'n aansienlike wysiging aangebring in die konstitusionele owerheidstruktuur. Deur die skepping van nuwe verhoudinge, regeringsvlakke en aangeleenthede wat daarmee gepaard gaan, is aangeleenthede van fundamentele belang vir toekomstige verhoudinge in Suid-Afrika daargestel. Vanweë die uitgebreidheid en kompleksiteit van die veranderinge, en veral ook vanweë die feit dat 'n etniese basis vir die eerste keer in 'n Suid-Afrikaanse grondwet beliggaam word, word 'n afsonderlike hoofstuk daaraan gewy (Hoofstuk ses).

Interowerheidsverhoudinge vind plaas tussen die verskillende geskepte owerheidsinstellings, op sowel 'n vertikale as 'n horisontale basis, en elke soort word kortliks bespreek.

4.4.3.1 Vertikale interowerheidsverhoudinge

Vertikale interowerheidsverhoudinge vind plaas tussen owerheidsinstellings op verskillende vlakke van regering. Soos die posisie in Suid-Afrika tans bestaan, verteenwoordig dit verhoudinge tussen die sentrale, provinsiale en plaaslike owerhede. (Provinsiale owerhede word moontlik in 1986 afgeskaf). 'n Uitstaande kenmerk van hierdie soort verhoudinge is dat die besit van mag van deurslaggewende belang is. Die sentrale owerheid staan hierargies in 'n magsposisie teenoor sowel die provinsiale as die plaaslike owerheidsinstellings, terwyl die provinsiale owerhede hierargies in 'n magsposisie teenoor plaaslike owerheidsinstellings staan. Die gevolg hiervan is dat die hierargies ondergeskikte owerheidsinstellings in 'n aansienlike mate in 'n situasie van afhanklikheid teenoor die hoër owerhede verkeer (Regan, 1982 : 52) veral ten opsigte van daardie middele wat nodig is vir die bereiking van hul onderskeie doelstellings.

Hierdie feit beperk dan ook die ondergeskikte owerheidsinstellings se diskresie vir sover dit die keuse van gemeenskapswaardes vir implementering betref. Dit is egter ook waar dat daar nie slegs 'n toestand van afhanklikheid tussen hoër en laer owerheidsinstellings bestaan nie, maar dat daar in 'n mate ook 'n toestand van interafhanklikheid bestaan, soos reeds verduidelik is (vgl. par. 4.3.1), wat veral aan elke ondergeskikte owerheidsvlak 'n beperkte magsbesit gee vir sover dit bedinging en onderhandeling betref.

Dit is vanweë die verskillende strukturele raamwerke in unitêre en federale state dat verhoudinge tussen verskillende regeringsvlakke in die onderskeie staatsvorme aansienlik van mekaar kan verskil. Verdere aandag word in 'n latere hoofstuk aan die betrokke twee staatsvorme gegee.

4.4.3.2 *Horisontale interowerheidsverhoudinge*

Horisontale interowerheidsverhoudinge kom voor tussen owerheidsinstellings wat op 'n bepaalde owerheidsvlak verkeer. In Suid-Afrika het hierdie toestand op provinsiale vlak voorgekom met vier provinsiale owerhede, en kom dit steeds voor op plaaslike owerheidsvlak, met sy meer as 600 plaaslike owerhede, hoewel daar tog wetlike differensiering bestaan. In Transvaal, byvoorbeeld, is daar vier groepe plaaslike owerhede (uitgesonderd die Transvaalse Buitestedelike Raad), naamlik grootstadsrade (Johannesburg, Pretoria, Germiston en Roodepoort), stadsrade, dorpsrade en gesondheidskomitees.

Verhoudinge tussen gelykvlaakkige owerhede verskil in 'n aansienlike mate van verhoudinge tussen owerhede op die vertikale vlak. In die eerste plek is die formele magsbegrip afwesig. Die woord 'formeel' word opsetlik gebruik omdat daar, in die geval van plaaslike owerhede, byvoorbeeld, tog 'n magsbasis sal wees in die geval van verhoudinge tussen 'n groot plaaslike owerheid en 'n kleiner een, al sou die magsbasis slegs in intimidasie van die grotere teenoor die kleinere setel (vgl. 4.4.3.3).

In die tweede plek behoort daar geen relatiewe verskil in die onderskeie bedingings- en onderhandelingsmate van gelykvlaakkige owerhede te wees nie, omdat bedinging en onderhandeling vir benodigde middele op die basis van die behoefte aan die middele deur elke owerheidsinstelling sal geskied. Nogtans moet daar, soos reeds voorheen gemeld, ag geslaan word op die kwaliteit van die bedinging en die onderhandeling.

In die derde plek sal interafhanklikheid van owerheidsinstellings, net soos in die geval van vertikale owerheidsverhoudinge, ook in die geval van horisontale owerheidsverhoudinge teenwoordig wees, maar die aard van interafhanklikheid sal verskil ooreenkomstig die middele wat onderling benodig word. In die geval van vertikale verhoudinge sal middele soos beleidsbesluite en finansies (vgl. par. 4.3.1) ter sprake wees, terwyl inligting en fisiese hulpverlening waarskynlik belangrike middele in horisontale verhoudinge sal wees. Plaaslike owerhede sal byvoorbeeld by munisipale seminare en kongresse inligting kan uitruil, en hulle sal in hul alledaagse kontak met mekaar ook ooreenkomste vir onderlinge hulpverlening kan aangaan, soos vir die voorsiening van riolerings- en brandweer- en verkeersdienste.

4.4.3.3 *"Owerheidsafstand" in interowerheidsverhoudinge*

In 'n betekenisvolle benadering tot 'n besondere aspek van interowerheidsverhoudinge stel David Regan dit as hipotese dat die "omvang" van 'n owerheidsinstelling sy verhoudinge met instellings op beide die vertikale en horisontale owerheidsvlakke kan beïnvloed (Regan, 1982 : 58). Sy hipotese berus op die volgende aannames en veronderstellings:

Die “omvang” van ’n owerheidsinstelling kan gemeet word aan die relatiewe omvang van sy geografiese gebied, sy bevolkingsgetal, en sy beskikbare finansiële middele in verhouding tot ander owerheidsinstellings. Dit is vir analitiese doeleindes verkieslik om steeds *relatiewe* omvang as faktor te gebruik, omdat dit persepsueel die “omvang” sal wees waarna verwys sal word wanneer verskillende owerheidsinstellings met mekaar vergelyk word.

Regan doen vervolgens aan die hand dat die begrip ‘owerheidsafstand’ (governmental distance) gebruik word om die relatiewe verskil in omvang van owerheidsinstellings aan te dui.

Besondere manifestasies doen hulself voor wanneer owerheidsafstand by die ontleding van owerheidsverhoudinge betrek word. Wanneer twee owerheidsinstellings, wat in ’n hierargies *vertikale* verhouding teenoor mekaar staan, vir middele of gunste onderhandel of beding om een of ander voordeel te bekom, sal samewerking volgens Regan aangehelp word waar daar ’n groot owerheidsafstand bestaan, en sal dit gestrem word in die geval van ’n klein owerheidsafstand.

In die geval van owerheidsinstellings wat hierargies *horisontaal* teenoor mekaar verkeer, sal ’n groot owerheidsafstand ’n stremmende uitwerking hê, terwyl ’n klein owerheidsafstand samewerking sal bevorder.

Regan (1982 : 58) verklaar hierdie verskynsels soos volg: ’n Groot owerheidsafstand tussen instellings op die horisontale vlak sal neig om versigtigheid by die politieke ampsbekleërs en amptenare van die klein instelling te wek wanneer hul met hul eweknieë in die groot instelling onderhandel, omdat daar ’n verborge vrees vir oorheersing by die klein instelling mag bestaan. Daar mag selfs ’n gevoel van bedreiging bestaan by die kleiner instelling, wat die onwilligheid om saam te werk verder kan vergroot. Waar die owerheidsafstand tussen horisontale owerheidsinstellings klein is, sal hierdie inhibisies waarskynlik nie by enigeen van die onderskeie instellings bestaan nie.

In die geval van vertikale owerheidsinstellings verklaar Regan dat, waar die owerheidsafstand klein is, die neiging by die politieke ampsbekleërs en amptenare van die laervlakinstelling sal bestaan om beswaard en gegrief te voel oor die dominerende posisie van die hoërvlak-instelling. Die laer instelling sou selfs verkies om sy eie gang te gaan eerder as om met die hoër instelling saam te werk. Waar die owerheidsafstand in die geval van vertikale instellings groot is, verkeer die laervlak-instelling nietemin onder geen illusies oor die “grootheid” van die hoër instelling nie, met die gevolg dat die laervlak-instelling geen probleme het om met die hoërvlak-instelling saam te werk nie.

’n Besondere interessante aspek van Regan se owerheidsafstandsteorie is die feit dat dit waarskynlik vir die eerste keer ’n raamwerk skep waarin wetlik-

geskepte owerheidstrukture op sowel vertikale as horisontale vlak ineenskakeling vind met diensdoende persone in die onderskeie owerheidsinstellings, naamlik die politieke ampsbekleërs en die leidinggewende amptenare. 'n Probleem by die studie van owerheidsverhoudinge het nog steeds daarin bestaan dat formeel geskepte owerheidstrukture in hierargiese gesagsverhoudinge teenoor mekaar geplaas word deur middel van wetsvoorskrifte. Die onderskeie benaderings tot die studie van owerheidsverhoudinge wat in hierdie hoofstuk behandel is, is vir 'n gedeelte regsinstusioneel ingestel, met die gevolg dat mense en menslike gedrag bykans geen plek daarin het nie. Regan verklaar self (Regan, 1982 : 51) dat die kern van sy konsepsie daarin bestaan dat hy formele owerheidstrukturering met die menslike gedragsfaktor koppel.

Die teoretiese grondslae van owerheidsafstand behoort 'n wye toepassingsveld in Suid-Afrika te vind, waar uiterstes van omvang byvoorbeeld op plaaslike owerheidsvlak teëgekomp word, vanaf 'n stad soos Johannesburg, met meer as 'n miljoen inwoners en 'n jaarlikse begroting wat selfs groter is as die van die hoërvlak provinsiale owerhede, tot by die kleinste plattelandse dorpie met enkele honderde inwoners en jammerlike klein jaarlikse begrotings. Owerheidsafstande wat wissel tussen baie groot en baie klein is derhalwe in Suid-Afrika aanwesig.

Die vraag ontstaan of Regan se teorie korrelasie sal vind met die praktyk indien die resultate van bedingings- en onderhandelingsaktiwiteite van owerheidsinstellings in Suid-Afrika, op beide die horisontale en vertikale vlak, nagevors sou kon word. Die aanduidings is dat daar wel 'n hoë korrelasie moet wees, met 'n belangrike voorbehoud.

By die 1981-kongres van die Instituut van Stadskeurders te Bloemfontein (Instituut, 1981 : 253-275) is 'n paneelbespreking gelei oor die probleme van kleiner plaaslike owerhede. 'n Aspek wat in daardie besprekings voorgekom het wat nie direk deur Regan behandel word nie, is die feit dat daar in die geval van owerheidsinstellings met 'n groot owerheidsomvang in die algemeen 'n groter mate van professionalisasie voorkom by die politieke ampsbekleërs, en by die amptenare, as in die geval van instellings met 'n kleiner owerheidsomvang. Die redes hiervoor lê daarin dat by groter instellings die voordele van spesialisasie en hoë besoldiging bestaan wat by klein instellings afwesig is. Hierdie verskynsel maak 'n aansienlike bykomende bydrae tot die probleme van owerheidsafstand.

Regan se teorie identifiseer drie faktore in die berekening van owerheidsomvang, naamlik bevolking, geografiese grootte en finansies. Met inagneming van die probleme wat by die genoemde kongresbesprekings van die Instituut van Stadskeurders uitgekristalliseer het, kan daar derhalwe waarskynlik 'n vierde faktor by Regan se drie strukturele faktore gevoeg word, naamlik professiona-

lisme. Dit behoort 'n verdere bydrae te maak tot die konsepsie van owerheids-omvang en die invloed daarvan op interowerheidsverhoudinge.

Dit is moeilik om enige nadelige gevolge wat uit 'n groot owerheidsafstand voortvloei te verminder, omdat die "afstand" deur feite bepaal word (bevolking, finansies ens). Deur regulering en wetgewing kan 'n kleiner owerheidsinstelling egter teen 'n grotere beskerm word. 'n Resente voorbeeld van hierdie aard kom voor in die Wet op Streekdiensterade, 1985 (Wet 109 van 1985). Ooreenkomstig artikel 9(2) van die Wet word bepaal dat, indien daar meer as twee plaaslike liggame in 'n streek is, geeneen van die liggame meer as 50% van die totale aantal stemme in 'n raad mag hê nie. Hierdeur word die "afstand" tussen 'n grotere en kleineres verminder.

4.4.4 Intra-owerheidsverhoudinge

Soos die voorvoegsel "intra-" aandui, word hierdie bespreking gevoer oor amptelike verhoudinge binne owerheidsinstellings. Strukture binne owerheidsinstellings kan deur formele wetgewing geskep word, maar daar bestaan ook 'n aansienlike mate van diskresie aan owerheidsinstellings wat, binne bepaalde perke en na goeë dunske, bykomende instellings binne die wetlike instellings kan skep. Munisipale wetgewing (vgl. die Ordonnansie op Plaaslike Bestuur, Transvaal, 1939 – Ordonnansie 17 van 1939) bevat byvoorbeeld bepalinge wat dit verpligtend maak dat daar 'n stadsraad vir elke plaaslike owerheidsinstelling moet wees, asook bepaalde komitees (soos die bestuurskomitee in Transvaal). Voorskrifte vir die verkiesing van die raad en die benoeming van komitees verskyn gewoonlik ook in die betrokke wetgewing.

Op sentrale owerheidsvlak maak die 1983-Grondwet voorsiening vir die benoeming van 'n staatspresident (art. 6), 'n wetgewende gesag (art. 30), 'n uitvoerende gesag (art. 19), 'n regsprekende gesag (art. 68) en 'n presidentsraad (art. 70).

Vir sover dit die verdere daarstelling van 'n interne struktuur betref word daar in die tersaaklike wetgewing slegs algemene riglyne verstrek, en staan dit dit staatspresident op sentrale vlak en die stadsraad op plaaslike vlak vry om soveel staats- of munisipale departemente te skep as wat onder bepaalde omstandighede nodig en wenslik mag blyk.

Net soos in die geval van interowerheidsverhoudinge, word daar by owerheidsinstellings in die geval van intra-owerheidsverhoudinge ook 'n vertikale en horisontale gesagslyn aangetref.

Geeneen van die betrokke individue en instellings binne 'n bepaalde owerheidsinstelling kan onafhanklik en sonder inagneming van die funksies en

aktiwiteite van die ander sy werksaamhede uitvoer nie, en daar ontstaan derhalwe 'n uitgebreide netwerk van interafhanklike vertikale en horisontale verhoudinge binne 'n bepaalde owerheidsinstelling.

Vertikale en horisontale verhoudinge word vervolgens afsonderlik behandel, maar dit moet steeds in gedagte gehou word dat die skeiding in die praktyk nooit absoluut kan wees nie – die aard en kompleksiteit van die verhoudinge binne 'n instelling maak dit onmoontlik.

Dit sou uit die aard van die saak nie moontlik wees om intra-owerheidsverhoudinge in elk van die groot aantal owerheidsinstellings in Suid-Afrika in behandeling te neem nie, en daar word derhalwe slegs algemene faktore wat verhoudinge binne instellings kan beïnvloed in ag geneem. In die geval van Suid-Afrika word die hele vraagstuk van verhoudinge soos dit deur die nuwe grondwetlike veranderinge manifesteer in elk geval afsonderlik in Hoofstuk 6 in oënskou geneem.

4.4.4.1 Vertikale intra-owerheidsverhoudinge

Instellings en individue binne 'n bepaalde owerheidsinstelling word in 'n vertikale hierargiese gesagstruktuur ingedeel. Op sentrale owerheidsvlak sal dit in die volgorde staatspresident – wetgewer – kabinetsminister – departement wees, terwyl die gesagsorde in 'n plaaslike owerheid byvoorbeeld stadsraad – komitee – stadsklerk – departement sal wees.

'n Vertikale hierargiese gesagstruktuur is veral nodig om gesagslyne te bevestig en om aanspreeklikheids- en verantwoordelikheidspunte te bepaal (wie is aanspreeklik of verantwoordelik vir wat). Hierdie vertikale gesagslyne is ook nodig omdat daar gewoonlik binne 'n owerheidsinstelling 'n uitgebreide stelsel van delegering van magte bestaan.

Die beheermeganisme wat nodig is om te verseker dat die beleid en besluite van die hoër gesag uitgevoer word, en dat die middele wat beskikbaar gestel word (fondse, personeel) vir die bereiking van doelwitte doeltreffend aangewend word, word ook deur 'n vertikale gesagsindeling vergemaklik.

Daar moet ook ag geslaan word op die feit dat individuele persone op die onderskeie hierargiese vlakke ook in besondere verhoudinge teenoor mekaar staan. 'n Goeie voorbeeld is die gesagsverhouding tussen 'n minister en sy departementshoof, wat in 'n besondere intieme verhouding teenoor mekaar staan. Nuwe wetgewing wat betrekking het op departementshoofde van sentrale staatsdepartemente kan 'n besondere invloed op verhoudinge tussen die minister en departementshoof uitoefen. Ingevolge die voorskrifte van die Staatsdienswet, 1984 (Wet 111 van 1984) word departementshoofde nou op 'n kontraktuele basis deur ministers aangestel (art. 11). Hierdie stelsel hou

implikasies in wat sterk herinner aan die buitstelsel (spoils system) van die VSA, waar senior departementele aanstellings politieke aanstellings is (Cloete, 1982 : 71). Die gevolg hiervan kan wees dat 'n departementshoof, ter wille van sy selfbehoud, altyd na die pype van sy minister sal dans. Die verhouding tussen die minister en die departementshoof kan dus in 'n gedwonge verhouding ontwikkel.

In plaaslike owerheidsdiens staan die stadsklerk, as die hoof uitvoerende en administratiewe beampte van die stadsraad, amptelik in 'n vertikale gesagsverhouding wat tegelykertyd na bo en na onder strek. Na bo staan hy in 'n ondergeskikte gesagsverhouding teenoor (in Transvaal) die bestuurskomitee, aan wie hy verantwoording verskuldig is vir die koördinasie en die administrasie van die raad se werksaamhede (Ord. 40 van 1960, art. 63). Na onder staan hy in 'n hierargiese gesagsverhouding teenoor die departementshoofde wat deur hom na die bestuurskomitee werk (Ord. 40 van 1960, art. 62). Dit is vanselfsprekend dat hy in 'n besondere verantwoordelike posisie verkeer as 'n uitvoerende skakelamptenaar wat die vertikale verhoudinge in sy instelling na bo en na onder in stand moet hou, terwyl hy terselfdertyd ook die horisontale verhoudinge, naamlik tussen die onderskeie munisipale departemente, moet koördineer.

4.4.4.2 *Horisontale intra-owerheidsverhoudinge*

Horisontale verhoudinge binne owerheidsinstellings geskied tussen instellings wat gelykvlakkig met mekaar funksioneer. In die geval van die sentrale owerheid en plaaslike owerhede beteken die woord 'instellings' die verskillende funksionele uitvoerende departemente wat daargestel is om elkeen sy eie bydrae te maak tot die bereiking van die doelwitte van elke instelling, en kan daar derhalwe na hierdie departemente as uitvoerende instellings verwys word.

In die geval van die sentrale owerheid is dit nie so maklik om die setel van die horisontale verhoudinge tussen departemente te identifiseer nie, omdat die departementshoof nie vir alle praktiese doeleindes die "hoof" van sy departement is nie, maar dat daardie titel inderdaad die betrokke minister toekom. Dit is waarom daar 'n mate van begrip kan wees met Heclo en Wildavsky se siening waarna reeds verwys is (vgl. par. 4.4.2.1), naamlik dat, vanweë die integreerende aard van die politieke-administratiewe lewe in Brittanje, dit moontlik geriefliker is om na ministers en departementshoofde onder die versamelnaam "political administrators" te verwys.

In die Grondwet van Suid-Afrika word ministers aangestel om hul onderskeie staatsdepartement te administreer (art. 20) en dit word aanvaar dat die ministers die hoofde van die onderskeie departemente is, maar dat hulle ten opsigte van die administratiewe aspekte baie swaar leun op die hoofamptenare. Laasgenoemde persone moet in elk geval hul ministers adviseer oor aan-

geleenthede wat oor die breë raamwerk van die administratiewe proses strek (naamlik beleid, personeel, organisering, finansies, prosedures, beheer).

Horisontale verhoudinge tussen departemente van die staatsdiens setel dus vir alle praktiese doeleindes formeel binne die kabinet tussen die onderskeie ministers (De Crespigny, 1972 : 34). Dit wil egter nie sê dat daar geen horisontale verhoudinge tussen departemente op 'n laer vlak bestaan nie, aangesien daar op 'n gereelde basis samesprekings oor gemeenskaplike aangeleenthede tussen departemente plaasvind, byvoorbeeld as ondersoekkomitees. 'n Onlangse voorbeeld is die van die Browne-komitee (Suid-Afrika, 1980) waar die komitee, wat ondersoek ingestel het na die finansies van plaaslike owerhede in Suid-Afrika, bestaan het uit Dr. G.W.G. Browne, Sekretaris vir Finansies; Mnr. W.G. Schickerling, Ouditeur-Generaal; Mnr. D. Odendaal, Sekretaris vir Doeane en Aksyns en Dr. J.C. du Plessis, Adjunk-Goewerneur, Suid-Afrikaanse Reserwebank.

In plaaslike bestuur is die horisontale verhoudingsituasie anders as in die geval van die staatsdiens. Hier word die koördineringsstaak tussen departemente primêr deur die stadsklerk verrig, waarna departementele aangeleenthede vertikaal opbeweeg na die bestuurskomitee (in Transvaal) wat as finale koördinerende instelling funksioneer voordat aangeleenthede aan die raad voorgelê word.

Horisontale verhoudinge tussen departemente vind ook soos in die geval van die staatsdiens op 'n besprekingsvlak plaas, maar hul verhoudinge tot mekaar lê veral ook in die taak van die onderskeie departemente om te beding en te onderhandel vir 'n maksimum aandeel in die beskikbare middele vir die bereiking van hul onderskeie doelwitte. Dit bly egter 'n feit dat, selfs in die proses van bedinging en onderhandeling, departemente nogtans ook die onderlinge bestaansreg van elke departement in ag neem, en dat elke afsonderlike departement 'n onontbeerlike bydrae lewer tot bereiking van die doelwitte van die staat of van die plaaslike owerheid.

4.4.5 Ekstra-owerheidsverhoudinge

Omdat owerheidsinstellings hul onderskeie bydraes maak tot die bevordering van die algemene welsyn van die gemeenskap, en omdat dit as 'n normatiewe faktor gestel word dat gemeenskapswaardes eerbiedig moet word, kan daar aanvaar word dat owerheidsinstellings op 'n verskeidenheid van wyses in verhoudinge met verskillende assosiasievorme van lede van die publiek betrek sal word. Op daardie wyse kan eksterne deelnemers ook 'n invloed uitoefen op aktiwiteite van owerheidsinstellings en op owerheidsverhoudinge in die algemeen. Hierdie aktiwiteite dek 'n wye veld. Dit kan wissel van owerheidsbetrokkenheid in mediese hulpdienste vir die gemeenskap tot by gekompliseerde fiskale verhoudinge tussen die sentrale owerheid en die

private sektor, soos verteenwoordig deur die georganiseerde handel en nywerheid. Dit kan ook aangeleenthede insluit soos welsynsdienste, behuising, landbou, onderwys, gesondheid, natuurbewaring, vervoer, sport, godsdiens en enige ander denkbare aspekte waarby owerheidsinstellings en die private sektor gesamentlik betrokke kan raak, en hieruit spruit ekstra-owerheidsverhoudinge voort. Hierdie owerheidskontak met ekstra-owerheidsinstellings kan vir alle praktiese doeleindes op 'n vierledige wyse geklassifiseer word, naamlik as verhoudinge met maatskaplike, politieke, ekonomiese en institusionele grondslae.

4.4.5.1 Maatskaplike ekstra-owerheidsverhoudinge

Hierdie verhoudingsvorm sal geld in daardie gevalle waar 'n owerheidsinstelling betrokke raak in aangeleenthede wat die welsyn van die gemeenskap in die algemeen raak, veral soos in die geval van probleme wat uit verstedeliking voortvloei. Owerheidsinstellings sal betrokke raak in die probleme van werkloosheid, jeugmisdaad, behuisingstekorte, slumopruiming, en ander maatskaplike verskynsels. Die verhoudinge sal nie slegs met een of ander assosiasievorm (welsynverenigings, byvoorbeeld) bestaan nie, maar ook na aanleiding van wetsvoorskrifte (soos byvoorbeeld arbeidswetgewing ten opsigte van arbeidsonrus) en ook met individue (Thompson, 1963 : 422).

Daar word ook in 'n al hoe groter wordende mate doelbewuste pogings tot samewerking met die gemeenskap voorgestaan ten opsigte van, onder andere, behuising en dorpsbeplanning (vgl. Great Britain, 1970 : 51), waar die private sektor en die publiek in die algemeen tot deelname met owerheidsinstellings aangemoedig word. Samewerking word bevorder deur byvoorbeeld belastingtoegewings te maak ten opsigte van bepaalde projekte of ondersoeke, of om subsidies te betaal, of selfs deur aanbiedinge om die koste van 'n projek te deel. Die voorsiening van elektriese krag aan die inwoners van Soweto (Mandy, 1984 : 211) is 'n goeie voorbeeld van maatskaplike verhoudinge tussen die sentrale owerheid, die private sektor en die gemeenskap van Soweto.

Maatskaplike verhoudinge word ook gereflekteer in verhoudinge van owerheidsinstellings met 'n wye reeks belange, soos sportverenigings, kerkgenootskappe en skool- en kultuurliggame.

4.4.5.2 Politieke ekstra-owerheidsverhoudinge

Dit is die plig van politieke ampsbekleërs (lede van die volksraad, stadsraadslede) om die geïdentifiseerde gemeenskapswaardes te eerbiedig. Die proses van identifisering van waardes, die uitoefening van waardekeuses en die implementering van waardevoorkeure bring mee dat daar verhoudinge met 'n politieke inslag ontstaan waaruit verskillende politieke affiliasies voortvloei.

Eerstens is daar verhoudinge met die kiesers in die algemeen. Verkiezingstyd is die tyd vir beïnvloeding, waar politieke kandidate hul waardevoorkeure en -afkeure aan die kiesers voorhou, met die hoop dat hul onderskeie waarde-manifestasies voldoende ondersteuning sal verkry vir oorwinning in die verkiesing. In die plaaslike owerheidsfeer speel die belastingbetalersverenigings veral ook 'n groot rol, beide voor en na 'n verkiesing. Voor die verkiesing sal 'n kandidaat poog om die steun van 'n belastingbetalersvereniging in sy besondere wyk te verkry, en indien hy verkies sou word, ontstaan daar 'n politieke verhouding tussen hom en die betrokke vereniging wat tot by 'n volgende verkiesing kan voortduur.

Van die kant van die belastingbetalersvereniging sal veral insette ten opsigte van waardevoorkeure gemaak word, soms slegs ten opsigte van 'n bepaalde wyk, en op ander tye ten opsigte van waardes wat die hele gemeenskap raak. Dit is die taak van die verkose raadslid om die waarde-insette van die belastingbetalersvereniging te verwerk, en om saam met ander lede van die raad wat enersse waardevoorkeure het, te poog om die besondere waardekeuses deur die raad as beleid aanvaar te kry. Die raadslid sal ook periodiek aan die vereniging verslag doen oor raadsbeleid en -voornemens. In hierdie besondere verband ontstaan uiteenlopende menings oor die verhoudinge van 'n raadslid (hetsy parlementêr of plaaslik) teenoor sy kiesers. Sommige kiesersgroepe is die mening toegedaan dat 'n raadslid hul "opdragte" in die raadsaal moet uitvoer, terwyl ander die mening toegedaan is dat hulle slegs 'n raadslid kan adviseer. Die bekendste uitspraak in hierdie verband het waarskynlik gekom van die beroemde Engelse parlementariër, Edmund Burke. Toe hy in November 1774 verkies is tot parlamentslid vir Bristol, het hy in 'n toespraak aan sy kiesers verklaar dat dit van die grootste belang is dat 'n publieke verteenwoordiger sy kiesers se wense ernstig moet oorweeg, hul menings moet respekteer en aandag aan hul belange moet gee. Dit is ook sy plig om sy eie gerief ter wille van hul belange prys te gee. Hy moet egter nie sy onbevooroordeelde opinie en sy rype oordeelsvermoë aan hulle opoffer nie, omdat dit iets is wat deur die voorsienigheid aan hom toebedeel is, en wat hy nooit mag misbruik nie (Burke, 1900 : 446). Miskien lê daar in Burke se uitspraak die kern opgesluit van verhoudinge tussen raad, raadslid en kieser, naamlik dat 'n raadslid wel sy wyk of kiesafdeling se belange in ag moet neem, maar dat die belange van die gemeenskap voorkeur moet geniet.

In die tweede plek moet melding gemaak word van die rol van politieke partye in owerheidsverhoudinge. Partypolitiek verleen verskillende dimensies aan verhoudinge tussen owerheid en gemeenskap, op sowel die plaaslike as op die sentrale owerheidsvlak.

Verskillende politieke partye word in die parlement verteenwoordig, en soos sake tans in Suid-Afrika daar uitsien, bestaan die parlement uit verteenwoordigers van politieke partye van Blankes, Kleurlinge en Indiërs. Die

verskillende politieke partye verteenwoordig uiteenlopende waardevoorkeure. Daar moet altoos van die veronderstelling uitgegaan word dat die parlement die gemeenskap verteenwoordig en dat dit derhalwe sal optree soos die gemeenskap sou optree (Calvert, 1982 : 68). Dit moet egter aanvaar word dat, in 'n demokratiese regeringstelsel, die waardevoorkeure van die meerderheidsparty gewoonlik voorkeur sal geniet.

Dit is vir alle praktiese doeleindes die waardekeuses van die onderskeie politieke partye wat in die parlement gedebatteer word. Klaarblyklik sal daar weinig verhoudingsprobleme wees tussen 'n politieke party en die parlement, waar daardie party die regeerparty is. Verhoudinge van 'n heel ander aard bestaan egter tussen die regering van die dag en minderheidspartye. Minderheidspartye in die parlement verteenwoordig ook bepaalde gemeenskapswaardes, en daardie waardes behoort derhalwe nie summier verwerp of verontagsaam te word nie.

Geoffrey Vickers (1965 : 38) verklaar dat die oplossing vir die probleem gevind kan word in wat hy "optimizing-balancing" noem. Hiervolgens word alle waarde-insette van alle politieke partye, wat sal bydra tot die voortgesette doel van die staat, in oorweging geneem. Daar word derhalwe geoptimaliseer vir sover dit waardeoorwegings betref. Slegs op daardie wyse word 'n bepaalde verhoudingsverwantskap tussen die owerheid en die *hele* gemeenskap daargestel, omdat die gemeenskapswaardes wat deur al die politieke partye verteenwoordig word, in oorweging geneem word. Of iets van hierdie aard in die praktyk in Suid-Afrika se heersende politieke klimaat moontlik is, is 'n ander vraag. Trouens, in enige demokratiese staat word die wil van die meerderheid as die wil van die gemeenskap beskou.

Daar bestaan verder ook besondere verhoudinge tussen die owerheid en die media. Laasgenoemde is in die meeste gevalle verteenwoordigend van bepaalde politieke denkrigtings, en is die mondstukke van die onderskeie politieke partye. Die media gee ook voor dat dit die mondstukke van die publiek is, en dat dit dus ook die vertolkers van gemeenskapswaardes is. Met hierdie soort benadering deur die media is dit vanselfsprekend dat verhoudinge tussen media en owerheid van besondere aard is. Dit skyn self wel moontlik te wees dat, in die geval van 'n besluitlose owerheid, die pers die dominante vennoot in 'n pers-owerheid verhouding kan wees. Aan die ander kant egter kan die owerheid, al is dit ook hoe sterk, nie summier die pers verontagsaam nie.

4.4.5.3 *Ekonomiese ekstra-owerheidsverhoudinge*

Die sentrale owerheid is, temidde van baie ander verantwoordelikhede (verdediging, gesondheid) ook onder 'n verpligting om te sorg dat die land en die gemeenskap ekonomies standvastig sal wees. Daarom is dit nodig dat finansiële en fiskale maatreëls ingestel word as raamwerk waarbinne die

gemeenskap en die georganiseerde handel en nywerheid moet optree. Die sentrale owerheid trag om deur middel van sodanige maatreëls verhoudinge tussen homself en die private sektor te skep, wat bevorderlik sal wees vir die land se ekonomiese welvaart. Dit is ook van belang dat daar in gedagte gehou moet word dat sodanige verhoudinge aangeknoop word, nie slegs met die oog op besparing nie, maar ook met die oog op besteding.

In 'n land soos Suid-Afrika, wat, volgens uitsprake van ministers, aan 'n vrye mark-ekonomie gebind is, is dit vanselfsprekend dat die private sektor intiem by hierdie beleid betrokke sal wees. Die implikasies van 'n vrye mark-ekonomie is onder meer ook dat dit 'n grondslag moet lê vir die onderskeie rolle wat owerheid en private sektor moet speel, met ander woorde, wat die fiskale en finansiële verhoudinge tussen owerheid en private sektor sal wees (Watson, 1983 : 23). By die Carlton-beraad in November 1979, waar die destydse Eerste Minister leiers in die private sektor toegesprek het, is dit byvoorbeeld pertinent aan die gehoor gestel dat dit regeringsbeleid is om die rol van die publieke sektor te verminder en die van die private sektor te vermeerder, en dat fiskale beheer tot 'n absolute minimum beperk sal word tot dit wat noodsaaklik is vir die welsyn en die veiligheid van die gemeenskap (Watson, 1983 : 23).

Die onderliggende doel met die Carlton-beraad, en met die Goeie Hoop-beraad wat daarop gevolg het, was klaarblyklik om 'n verhouding van vertroue en samewerking tussen die owerheid en die private sektor te skep.

Dit is reeds lankal die siening van regerings dat die private sektor aktief (maar vrywilliglik) moet help om die kwaliteit van die omgewing te verbeter deur in bepaalde gevalle 'n finansiële las van die skouers van die owerheid af te neem. Hulp met behuising en ander dienste soos hulp aan onderbevoorregtes en hulp met onderwys – items wat jaarliks groot uitgawes vir die owerheid meebring (Baumol, 1984 : 175) – is byvoorbeeld hulpsterreine in daardie verband.

Inmenging deur die owerheid in die ekonomie skep bepaalde verhoudinge tussen owerheid en private sektor, maar dit is nie altyd duidelik welke soort verhoudinge beoog word nie. Is dit dat die owerheid verlang dat die private sektor die owerheid se finansiële las ten opsigte van die gemeenskap moet help verlig, of is dit omdat dit owerheid die private sektor wil beheer, of is dit om die belange van die gemeenskap te beskerm? Wat is die werklike doel van die talle beheerrade, wat in werklikheid 'n negering van die beleid van 'n vrye markmeganisme is? Hierdie kwelvrae verg deeglike ondersoek voordat daar sinvolle besprekings gevoer kan word oor die aard en kwaliteit van ekstra-owerheidsverhoudinge op ekonomiese gebied.

Intussen kan die vraagstuk van ekstra-owerheidsverhoudinge op ekonomiese gebied ook beïnvloed word deur die moontlikheid dat oormatige owerheids-

beheer oor die ekonomie tot verslapping van inisiatief deur ondernemers mag lei, terwyl 'n gebrek aan beheer aan die ander kant onbevredigende ekonomiese wantoestande kan veroorsaak, soos woekerwinste en prysbinding byvoorbeeld.

4.4.5.4 *Institusionele ekstra-owerheidsverhoudinge*

Owerheidsinstellings het 'n aansienlike aantal verhoudinge met verwante institusionele instellings. 'n Voorbeeld hiervan is verhoudinge tussen die staat en die Verenigde Munisipale Bestuur (ten opsigte van plaaslike owerheids-aangeleenthede). Daar is ook 'n verskeidenheid professionele institute soos die Instituut van Stadsklerke van Suidelike Afrika, die Instituut van Munisipale Tesouriers en Rekenmeesters, en die Instituut van Munisipale Ingenieurs. Verhoudinge tussen owerheidsinstellings en institusionele groeperings is veral van belang omdat daardie groeperings owerheidsgerig is en 'n samevoeging van gelykvlakkige instellings verteenwoordig, om daardeur hul bedingingsmag te versterk. Die onderskeie provinsiale munisipale verenigings is verteenwoordigend van plaaslike owerhede in hul provinsies. Verder verenig die munisipale verenigings onder die vaandel van die Verenigde Munisipale Bestuur, sodat, indien laasgenoemde in onderhandelingsaksies met die sentrale owerheid betrokke is, verhoudinge inderdaad deur alle plaaslike owerhede met die sentrale owerheid aangeknoop word.

Institute en verenigings is assosiasievorms wat daargestel word om die belange van hul lede te bevorder. Hul aktiwiteite is gewoonlik driedig en bestaan uit onderhandelings en samesprekings met owerheidsinstellings, die verstrekking van inligting aan hul lede, en samewerking met ander institute en verenigings (Rhodes, 1981 : 45).

Uit die aard van die saak kan professionele institute en ander verenigings ook druk op die owerheid uitoefen ten opsigte van aangeleenthede wat vir lede van belang is. As drukgroepe kan hulle 'n besondere posisie beklee, omdat hul onderskeie lede self verteenwoordigend is van konstitusioneel geskepte owerheidsinstellings. Plaaslike owerhede in Suid-Afrika is byvoorbeeld skeppings van die Grondwet, en hierargies ondergeskik aan die sentrale owerheid. Die Verenigde Munisipale Bestuur verteenwoordig alle plaaslike owerhede in die Republiek, en dit is in hierdie hoedanigheid dat dit verhoudinge met die sentrale regering aanknoop, terwyl dit terselfdertyd in daardie verhoudingsaksie as 'n drukgroep kan optree.

Die magsbasis van genoemde verenigings lê gewoonlik in hul deskundigheid op die gebied van die owerheidsinstellings wat hulle verteenwoordig. Die Instituut van Stadsklerke, byvoorbeeld, is deskundig op die gebied van alle plaaslike owerheidsaangeleenthede, en derhalwe uiteraard bevoeg om met die owerheid oor plaaslike owerheidsaangeleenthede te onderhandel en te beding. Trouens,

in onderhandelinge van hierdie aard kan die owerheid in 'n nadelige posisie verkeer, juis omdat dit 'n geval is van leke wat met deskundiges moet onderhandel. Ag moet egter in onderhandelings van hierdie aard geslaan word op Regan se teorie van owerheidsafstand.

4.4.5.5 Elite in ekstra-owerheidsverhoudinge

Binne elke gemeenskap word daar individue aangetref wat 'n groot invloed kan uitoefen op een of meer van die vier genoemde fasette van ekstra-owerheidsverhoudinge, naamlik maatskaplike, politieke, ekonomiese en institusionele aspekte. Hierdie individue word beoordeel aan hul deelname aan en betrokkenheid by aangeleenthede wat die gemeenskap intiem raak, en as gevolg waarvan hulle groot aansien by die gemeenskap verkry (Adlem, Feb. 1982 : 67).

Die elite kan kontak maak by wyse van direkte betrokkenheid by aangeleenthede waarby owerheidsinstellings belang het, of op 'n indirekte wyse deur middel van die pers of radio of ander openbare optrede. Hul algemene bekendheid en die agting wat hulle afdwing maak meestal van hulle gewaardeerde deelnemers tot die bereiking van gemeenskapsdoelwitte. Dit moet egter ook in gedagte gehou word dat die elite ook hul posisies van eer in die gemeenskap kan gebruik om druk op owerheidsinstellings uit te oefen vir die bereiking van een of ander doelwit waarby hulle belang mag hê. In so 'n geval kan hulle dan ook 'n stremmende invloed op owerheidsinstellings uitoefen en daardeur onbevredigende verhoudinge in die hand werk.

4.5 VERHOUDINGSINTENSITEIT AS KONSEPSIE IN OWERHEIDS-VERHOUDINGE

Woordeboeke verklaar gewoonlik die woord 'verhouding' in 'n "neutrale" konteks, naamlik as 'n onderlinge betrekking tussen persone. Ook in die meeste geskrifte oor owerheidsverhoudinge word die verhoudingsbegrip gebruik asof daar nie verhoudingsgrade bestaan nie, hoewel daar soms na "goeie" of "slegte" verhoudinge verwys word. Soorte verhoudinge soos regs-, finansiële en personeelverhoudinge word egter algemeen aanvaar.

Verhoudinge tussen owerheidsinstellings moet nietemin ook 'n dieptedimensie openbaar, omdat geen twee verhoudinge ooit in alle opsigte identies kan wees nie. Om daardie rede is dit duidelik dat, by enige gegewe situasie waarby owerheidsverhoudinge as sodanig aan ondersoek onderworpe mag wees, 'n verhoudingsgraad as faktor geïdentifiseer kan word. Hieruit spruit die konsepsie van *verhoudingsintensiteit* as maatstaf voort, wat beteken dat verhoudinge tussen owerheidsinstellings ook gekenmerk sal word deur 'n graad van diepte of intensiteit van die betrokke verhoudinge.

Om die algemene konsepie van verhoudingsintensiteit enigins duideliker te stel, word enkele vergelyksmoontlikhede behandel, naamlik op grondslag van formele, informele en morele verhoudinge.

Formele verhoudinge tussen owerheidsinstellings spruit onder andere voort uit wetsvoorskrifte, ooreenkomstig die aard van die verhoudinge. Die verhoudinge kan in grade van formaliteit voorkom, en die verhoudingsintensiteit kan derhalwe wissel vanaf “gebiedend” (hoogste intensiteit) tot by “vrywillig” (laagste intensiteit).

Die volgende voorbeeld, naamlik van verhoudinge tussen die sentrale owerheid en hierargies ondergeskikte owerheidsinstellings, kan gebruik word om die verskille in intensiteit aan te dui:

Wetsvoorskrif	Aard van verhouding	Intensiteitsgraad
(a) Gebiedende verwantskap	Volle afhanklikheid	Hoogste
(b) Gebiedend, met beperkte diskresie	Afhanklikheid, met verslapte beheer	Hoër
(c) Gebiedend, met wye diskresie	Afhanklikheid met slegs indirekte beheer	Hoog
(d) Vrywillig, met bepaalde verpligtings	Beperkte outonomie	Laag
(e) Vrywillig, met morele gebondenheid tot samewerking	Outonomie, met gedeeltelike prysgawe van onafhanklikheid	Laer
(f) Vrywillig	Volle outonomie	Laagste

Daar kom waarskynlik baie ander soorte wetsvoorskrifte voor wat eiesoortige grade van intensiteit kan openbaar, en die voorbeelde wat in die tabel gebruik is is derhalwe slegs illustratief van die toepassingsmoontlikhede van die konsepie van verhoudingsintensiteit by formele verhoudinge.

In die geval van *informele* verhoudinge kan verhoudingsintensiteit wissel vanaf, byvoorbeeld, verontagsaming tot by volle deelname, wanneer verhoudinge tussen 'n stadsraad en die munisipale gemeenskap as voorbeeld geneem word.

Informele verhoudinge is nie voorskriftelik gebonde soos in die geval van formele regsverhoudinge nie, en is derhalwe van 'n losser aard. Ses grade van intensiteit kan ter verduideliking ook in hierdie geval geïdentifiseer word, naamlik:

- (a) verontagsaming (laagste intensiteit);
- (b) manipulerings (laer intensiteit);
- (c) mededeling (lae intensiteit);
- (d) konsultasie (hoë intensiteit);
- (e) adviesbediening (hoër intensiteit); en
- (f) volle deelname (hoogste intensiteit).

Die verskuiwing in die diepte van die intensiteit van die verhoudinge kan soos volg verduidelik word:

Verhouding (a) – verontagsaming: In die gewone loop van sake sal verontagsaming van die gemeenskap deur die stadsraad geen direkte verhouding skep nie, maar 'n owerheidsinstelling kan, sonder die doelbewuste skepping van verhoudinge, nogtans 'n verhoudingsituasie van die laagste intensiteit veroorsaak deur die nakoming van die een of ander wetsvoorskrif. Dorpsbeplanningswetgewing van die onderskeie provinsies is 'n goeie voorbeeld hiervan. Die betrokke ordonnansies vereis nie dat 'n plaaslike owerheid buitestaanders *moet* raadpleeg nie, maar daar is gewoonlik 'n vereiste dat 'n voorgestelde wysiging tot 'n dorpsaanlegskema ter insae geadverteer moet word. Dit is in die diskresie van enige belanghebbende om vertoë oor die voorgestelde wysiging aan die plaaslike owerheid te rig, en indien dit sou gebeur word 'n verhouding tussen hom en die plaaslike owerheid geskep. Die verhoudingsintensiteit is baie laag, juis omdat die skepping daarvan 'n willekeurige handeling vereis waarsonder daar geen verhouding as sodanig bestaan nie.

Verhouding (b) – manipulerings: Manipulerings vind deur doelbewuste aksie van 'n plaaslike owerheidsinstelling plaas en die verhouding met die gemeenskap is derhalwe nog van 'n relatief lae intensiteit. Hiervolgens skep owerheidsinstellings soms vir politieke gewin, of om ander redes, instellings (komitees) verteenwoordigend van die gemeenskap om in die openbaar handelinge en besluite van die owerheidsinstelling te ondersteun. Die manipulerings-taktiek word gebruik om die indruk te wek dat die besluite van die owerheidsinstelling “aanvaarbaar” sou wees vir die gemeenskap. Hierdie praktyk vind wel vandag nog plaas, maar is veral toegepas in die vroeë monargistiese geskiedenis van Engeland (Hattingh, 1984 : 43).

Verhouding (c) – mededeling: In hierdie besondere geval skep die owerheidsinstelling 'n verhouding van 'n lae intensiteit met die gemeenskap deur die verstrekking van inligting oor raadsbesluite en -voornemens wat die gemeenskap se belange raak. Die gemeenskap kan selfs ingelig word oor hul regte as

kiesers. Hierdeur erken die owerheidsinstelling in 'n mate die betrokkenheid van die gemeenskap. Die meeste owerheidsinstellings skep hierdie soort verhouding met die gemeenskap deur middel van nuusbriewe en/of skakel-beamptes.

Verhouding (d) – konsultasie: In hierdie verhoudingsvorm sal 'n owerheidsinstelling oorleg pleeg met 'n nie-owerheidsinstelling ('n belastingbetalersvereniging) oor 'n aangeleentheid waarby laasgenoemde belang mag hê, voordat die betrokke owerheidsinstelling 'n besluit oor die aangeleentheid neem. Die besluit wat dan uiteindelik deur die owerheidsinstelling geneem word, dra deur daardie handeling 'n stempel van geloofwaardigheid by die gemeenskap. Die verhouding wat uit konsultasie voortspruit word gesien as een van redelike hoë intensiteit.

Verhouding (e) – adviesbediening: Verhoudinge in hierdie geval word geskep deur die benoeming deur 'n owerheidsinstelling van een of meer adviesliggame bestaande uit verteenwoordigers van nie-owerheidsinstellings, wat aangeleenthede oorweeg wat deur die owerheidsinstelling na hulle verwys word. In hierdie geval beklee die owerheidsinstelling die dominante posisie in die verhoudinge, en die graad van verhoudingsintensiteit is hoog. Die owerheidsinstelling dui deur hierdie handeling aan dat hy bereid is om deur die gemeenskap geadviseer te word, en dat daardie advies in oorweging geneem sal word. 'n Voorbeeld hiervan word gevind in die onlangse skepping van die nuwe Koördinerende Raad op Plaaslike Bestuur, wat in die lewe geroep is ingevolge die Wet op die Bevordering van Plaaslike Owerheidsaangeleenthede, 1983 (Wet 91 van 1983, art. 3). Die Raad bestaan uit verteenwoordigers van die Verenigde Munisipale Bestuur, die Institute van Stadsklerke en Tesouriers, verteenwoordigers van Kleurling-, Indiër- en Swart plaaslike owerheidsliggame, en andere. Die Raad moet die Minister adviseer oor plaaslike owerheidsaangeleenthede. Hoewel dit nie 'n verhoudingsituasie tussen plaaslike owerheid en gemeenskap verteenwoordig nie, illustreer dit die adviesverhouding baie goed. Deur hierdie formele daarstelling van 'n wetlike raamwerk vir die skepping van verhoudinge tussen die sentrale regering en plaaslike bestuur, word 'n hoë verhoudingsintensiteit geskep. Dit verteenwoordig inderdaad 'n laaste stap voordat die hoogste graad van verhoudingsintensiteit bereik word, naamlik volle deelname aan die besluitnemingsproses.

Verhouding (f) – besluitneming: Hierdie faktor verteenwoordig 'n verhouding met die hoogste graad van intensiteit, omdat daar in die eerste plek nie 'n dominante deelnemer aan die verhouding is nie, en tweedens, omdat gesamentlike besluitneming die grondslag van die verhouding vorm. Die owerheidsinstelling en die gemeenskapsinstelling het dus 'n gesamentlike bevoegdheid om tersaaklike aangeleenthede te ondersoek, daaroor te beraadslaag en besluite daaroor te neem. 'n Voorbeeld van verhoudingsintensiteit van die hoogste graad is die geval van die Tennessee Valley Authority in die Verenigde State. Die TVA is in 1933 geskep om deur middel van die konstruk-

sie van damme en waterweë elektriese krag te bring na 'n gemeenskap van bykans 2,5 miljoen siele (McCraw, 1984 : 49). Probleme het oorspronklik ontstaan met die kragvoorsiening omdat daar reeds private maatskappye was wat krag aan die gebied voorsien het. Die probleem is opgelos deur die owerheidsinstelling en die private maatskappye in 'n gesamentlike onderneming te betrek.

Verhoudinge tussen owerheidsinstellings kan laastens ook op 'n *moraliteitsbasis* beoordeel word, dit wil sê, daar kan verhoudinge wees wat in intensiteit kan wissel vanaf "baie swak" tot by "baie goed", hoewel oordeel oor die graad van intensiteit in hierdie besondere gevalle waarskynlik baie subjektief sal wees.

Wat altoos in gedagte gehou moet word by die oorweging en toepassing van die konsepsie van verhoudingsintensiteit is die feit dat intensiteit in die publieke administrasie nie verabsoluteerbaar is nie, en dat enige maatstawwe wat in daardie verband neergelê of geïdentifiseer mag word slegs relatief kan wees.

4.6 MANDAAT, AGENTSKAP EN VENNOOTSKAP

Betekenis wat in die owerheidswese aan die begrippe mandaat, vennootskap en agentskap geheg word is uiteenlopend, en wissel vanaf individuele vertolkings van die aard en betekenis van formele owerheidstrukture tot by pogings om verwantskappe tussen owerheidsinstellings aan wetsvoorskrifte te koppel. So bestaan daar byvoorbeeld twee tradisionele benaderings tot die verhoudinge tussen die sentrale owerheid en plaaslike owerhede in Brittanje (Hartley, 1971 : 439). Een benadering beskou die verhoudinge tussen die Britse regering en plaaslike owerhede as soortgelyk aan 'n verhouding van 'n prinsipaal tot 'n agent. Die ander benadering is dat die sentrale en plaaslike owerhede se verhoudinge as 'n vennootskap gesien word. Ander benaderings gaan van die standpunt uit dat 'n agentskapsverhouding ontstaan wanneer 'n hoër owerheid aan 'n laer owerheid 'n opdrag gee om 'n bepaalde taak te verrig, terwyl 'n mandaat vertolk word as 'n normale dwangverhouding in die algemeen tussen hoër en laer owerheidsinstellings.

Dit is duidelik dat, in enige geval waar 'n taak of 'n funksie van die een owerheidsinstelling na 'n ander oorgedra word, 'n rede vir die noodsaaklikheid daarvan gevind kan word. Werks- of funksieverdeling vind egter altyd plaas volgens wetsvoorskrif. 'n Departement van die sentrale regering kan dus nie sy opgelegde taak, of 'n gedeelte daarvan, op byvoorbeeld 'n munisipale departement afwentel, omdat dit vir hom te veeleisend geword het nie, tensy wetlike magtiging daartoe bestaan of verkry word. Dit blyk dus dat dat heelwat terminologiese verwarring bestaan oor die gebruik van identifiseerbare beskrywings van verskillende tipes werkoordrag.

In die volgende drie rubrieke word gepoog om mandate, agentskappe en vennootskappe as verhoudingskonsepsies te verklaar, en om geldende kriteria vir elke verskynsel te soek.

4.6.1 Mandaat

'n Mandaat, wat volgens woordeboeke “'n opdrag” beteken, is 'n verhouding tussen 'n hoër en 'n laer owerheidsinstelling (en dus 'n vertikale verhouding) waarin die hoër owerheidsinstelling 'n besluit oor 'n aangeleentheid neem, en dit dan aan 'n laer owerheidsinstelling oordra om uitvoering daaraan te gee (Weichers, 1973 : 53). 'n Mandaat sal gewoonlik nie 'n diskresie inhou nie, en dit word ook nie voorsien dat die hoër owerheidsinstelling die direkte koste van uitvoering van die opdrag moet dra nie, hoewel vergoeding nie uitgesluit is nie. Terwyl die laer owerheidsinstelling die verantwoordelikheid dra om die mandaat uit te voer sal hy nie noodwendig aanspreeklikheid op hom neem vir die gevolge van sy optrede nie. Die mandaat sal derhalwe gewoonlik ook in die naam van die hoër owerheidsinstelling geskied, hoewel dit nie 'n noodsaaklike vereiste is nie.

Die Wet op Nasionale Sleutelpunte, 1980 (Wet 102 van 1980) kan as voorbeeld van mandaatgewing in die Republiek dien. Die Minister mag ingevolge die bepalings van die wet sleutelpunte in plaaslike owerheidsgebiede identifiseer wat van nasionale belang mag wees, en hy mag dan aan die onderskeie plaaslike owerhede opdrag gee om sekuriteitsmaatreëls te tref om sodanige sleutelpunte te bewaak. Voorsiening word in die wet gemaak vir terugbetaling aan 'n plaaslike owerheid vir onkoste wat in daardie verband aangegaan word. Die plaaslike owerheid besit geen diskresie in die saak nie.

Hoewel 'n mandaat die gee van 'n opdrag impliseer, is dit nie in alle opsigte van toepassing nie. Daar bestaan reëlins tussen die Departement van Binnelandse Sake en die meeste plaaslike owerhede dat laasgenoemde hulp sal verleen om die bevolkingsregister op datum te hou, deur aansoekvorms vir adresverandering namens die Departement aan nuwe inwoners te voorsien en om te verseker dat die persone oor geldige identiteitsdokumente beskik. Plaaslike owerhede word vir hierdie diens op 'n ooreengekomde basis vergoed. Hoewel die kwessie van opdrag nie te berde gebring is nie, voldoen alle plaaslike owerhede nogtans aan die versoek.

Bogenoemde beskrywing van 'n mandaat wyk in bepaalde opsigte af van die tradisionele regsuitleg van die begrip “mandaat”. Hiervolgens sou 'n mandaat slegs as sodanig beskou word indien enige vorm van betaling vir diens gelewer 'n vrywillige beloning verteenwoordig, en dan sou daar na die beloning as 'n honorarium verwys word (Gibson, 1977 : 224). Dit sou ook nie noodsaaklik wees dat die uitvoerder van die mandaat die gewer daarvan moet verteen-

woordig nie. In die regswese soos dit vandag beoefen word is laasgenoemde 'n vereiste vir agentskap (Gibson, 1977 : 224) wat hierna behandel word.

4.6.2 Agentskap

In teenstelling met die vereistes van 'n mandaat, kan agentskap beskou word as 'n formele magtiging van 'n hoër owerheidsinstelling aan 'n laer owerheidsinstelling om namens die hoër owerheidsinstelling werke uit te voer of dienste te verrig waarvan die kostes deur die hoër owerheidsinstellings gedra sal word (Gibson, 1977 : 224). In sommige gevalle kan die magtiging deur opdraggewing vervang word, veral in sodanige gevalle waar die hoër owerheidsinstelling van mening is dat nakoming 'n vereiste in die belange van die gemeenskap sou wees. In elke geval tree die laer owerheidsinstelling namens die hoër owerheidsinstelling op. 'n Verdere vereiste wat ook gestel kan word is dat daar gereeld verslag gedoen word aan die hoër owerheidsinstelling oor die uitvoering van die werk. Nasionale behuising is 'n taak van die sentrale owerheid. Behuisingwetgewing in Suid-Afrika maak daarvoor voorsiening dat plaaslike owerhede sub-ekonomiese behuising aan hul inwoners mag verskaf uit fondse wat deur die sentrale regering voorsien word. Die diskresie om hierdie taak te verrig berus by die plaaslike owerheid, en indien laasgenoemde besluit om as agent van die sentrale regering op te tree, bepaal hy ook die omvang van sy betrokkenheid. Die sentrale regering oefen in hierdie verband geen dwang op 'n plaaslike owerheid uit nie. Die agentskapsverhouding is derhalwe 'n vrywillige verhouding.

In die geval van gesondheidswetgewing egter tree plaaslike owerhede namens die sentrale regering op ten opsigte van aansteeklike en aanmeldbare siektes (vgl. Wet op Gesondheid, 1977 [Wet 63 van 1977]), en word plaaslike owerhede op 'n vasgestelde basis vergoed vir uitgawes wat in daardie verband aangegaan word. In hierdie geval is daar geen diskresie nie. Plaaslike owerhede word verplig om reëlins te tref vir die behandeling van persone wat aan hierdie siektes ly, en om gevalle gereeld by die Departement van Gesondheid aan te meld.

Uit die aard van die saak blyk dit dat daar nie fundamentele verskille tussen 'n mandaat en 'n agentskap bestaan nie. Nogtans is daar klein identifiseerbare verskille tussen die twee metodes van werktoeuysing. Die belangrikste is miskien die feit dat 'n mandaat gewoonlik 'n opdrag is, terwyl 'n agentskap gewoonlik 'n magtiging is.

4.6.3 Vennootskap

'n Vennootskap is 'n losser verhouding as beide 'n mandaat of 'n agentskap.

'n Vennootskap tussen twee of meer owerheidsinstellings is 'n vrywillige gesamentlike onderneming waartoe die onderskeie partye hulself verbind om iets te onderneem of om 'n taak te verrig wat tot al die deelnemers se voordeel sal strek.

'n Vennootskap bevat veral vier duidelik identifiseerbare vereistes waarvan dit uitgeken kan word (Gibson, 1977 : 263), naamlik:

- (a) Elkeen van die deelnemers moet iets tot die vennootskap bydra, hetsy geld, arbeid of bedrewenheid. Gewoonlik sal daar 'n geldwaarde aan elke bydrae geheg word sodat dit duidelik kan blyk hoe die onderskeie bydraes van die deelnemers teen mekaar opweeg.
- (b) Die vennootskap moet aangegaan word vir die voordeel van die onderskeie deelnemers. Indien 'n derde party voordeel uit die vennootskap moet trek, moet daardie feit aan elke deelnemer bekend wees en moet elkeen sy instemming daarmee betuig.
- (c) Die doel van die vennootskap moet wees om 'n wins af te werp. "Wins" hoef nie noodwendig geldelike wins te wees nie, en kan enige voordeel hoegenaamd wees wat waarde vir die vennote inhou. Die verdeling van enige wins wat mag ontstaan moet proposisioneel geskied ooreenkomstig die onderskeie bydraes wat elke vennoot tot die vennootskap gemaak het, hoewel die deelnemers enige ander verdeling kan goedkeur.
- (d) Laastens is dit 'n vereiste dat die ooreenkoms tussen die deelnemers wettig moet wees. Die vennote kan nie 'n ooreenkoms aangaan om iets te doen waartoe hulle nie die nodige magtiging het nie, en nog minder mag hulle met mekaar ooreenkom om 'n onwettige daad te pleeg. 'n Ooreenkoms moet skriftelik geskied sodat daar by elke vennoot duidelikheid ken wees oor die vereistes en verpligtinge wat deelname aan die ooreenkoms impliseer.

Vennootskappe in die owerheidswese is algemeen, en in Suid-Afrika word veral baie ooreenkomste tussen plaaslike owerhede gevind. Bekende voorbeelde in hierdie verband is vennootskappe waarin twee of meer plaaslike owerhede gesamentlik grond aankoop vir begraaflaasdoeleindes. Hierdie grond word gesamentlik deur hulle ontwikkel en word gebruik tot voordeel van hulle onderskeie gemeenskappe. 'n Vennootskap van hierdie aard kan natuurlik enige besondere bepalings bevat waartoe die deelnemers mag ooreenkom, byvoorbeeld dat slegs een plaaslike owerheid verantwoordelikheid aanvaar vir die ontwikkeling van die terrein en dat die ander hom dan daarvoor vergoed.

Dit staan die vennote ook vry om nie-deelnemers aan die ooreenkoms toe te laat om van die fasiliteite gebruik te maak, en om voorwaardes hiervoor neer te lê.

In die jongste tyd ontstaan daar ook vennootskappe tussen plaaslike owerhede in verband met die aankoop en gesamentlike gebruik van duur toerusting soos rekenaars of padboumasjinerie.

Hoewel mandaat, agentskap en vennootskap geïdentifiseer is as verskillende metodes waarvolgens verhoudinge tussen owerheidsinstellings aangeknop kan word, blyk dit uit die besprekings dat hierdie metodes nie in alle opsigte skeibaar en onderskeibaar kan wees nie, en dat hulle mekaar in gegewe omstandighede kan oorvleuel en selfs kan herhaal. Nogtans is dit 'n nuttige indeling, en behoort dit minstens by te dra om die verwarring wat tans ten opsigte van die onderskeie metodes bestaan uit die weg te ruim.

4.7 MAGSBEGRIP IN OWERHEIDSVERHOUDINGE

Mag word gewoonlik beskou as iets wat deur wetgewing of ander formele voorskrif aan owerheidsinstellings of persone toegeken word, waarvolgens 'n hiërargiese gesagsposisie tussen owerheidsinstellings op verskillende vlakke geskep word. In 'n unitêre staat kan daar volgens hierdie beskouing gesê word dat daar deur wetgewing 'n magsverhouding tussen sê, sentrale, provinsiale en plaaslike owerhede geskep word, en dat die sentrale regering gesag sal uitoefen oor provinsiale en plaaslike owerhede, terwyl provinsiale owerhede gesag oor plaaslike owerhede sal uitoefen. In hierdie konteks skep magsbesit invloedsvrhoudinge tussen owerheidsinstellings onderling, en tussen owerheidsinstellings en hul onderskeie gemeenskappe (Adlem, 1981 : 36). In laasgenoemde geval word magingevolge 'n wetsvoorskriftelike proses ('n verkiesing) deur die gemeenskap (die kiesers) aan 'n owerheidsinstelling oorgedra.

Indien daar egter gelet word op die feit dat magsbesit in owerheidsverhoudinge nie slegs 'n hoedanigheid van byvoorbeeld sterkte of krag wat uit wetsvoorskrifte voortspruit beteken nie, maar dat dit 'n breër betekenis het, dan hou magsbesit bykomende implikasies in. Daardeur word 'n bespreking van die vraagstuk van owerheidsverhoudinge dan ook sinvoller as slegs die beskouing van mag as 'n formele regsverskynsel. Daar is trouens reeds voorheen (par. 4.2.1) verduidelik dat 'n suiwer regsbenadering tot die studie van owerheidsverhoudinge ontoereikend is. In die konteks van owerheidsverhoudinge beteken mag onder andere die besit deur een of meer owerheidsinstellings van middele wat deur ander owerheidsinstellings benodig word om hul onderskeie doelwitte te bereik. Die middele kan een of meer van die volgende insluit: geld, gesag, politieke ondersteuning, inligting, magtigingsbevoegdheid (Regan, 1983 : 47), en tewens enige ander middel (soos byvoorbeeld kundigheid) waaraan daar 'n behoefte by 'n ander owerheidsinstelling

mag bestaan. Magsbesit in hierdie verband kan egter ook in gegewe omstandighede onbenullig wees as 'n besondere middel byvoorbeeld oral en in oorfloed beskikbaar is. Mag kan derhalwe ook in relatiewe terme beskryf word as dit wat deur 'n bepaalde owerheidsinstelling besit word, waaraan 'n ander owerheidsinstelling 'n behoefte het, en in die mate dat besit daarvan 'n monopolistiese besit is (Rhodes, 1981 : 48).

Mag het verder ook 'n kontekstuele betekenis, omdat dit slegs waarde kan hê indien daar 'n behoefte aan middele bestaan. Wat deur een owerheidsinstelling as magsbesit beskou word sal nie noodwendig deur 'n ander as sodanig beskou word nie, ooreenkomstig die behoefte aan die middele. Magsbesit en die behoefte aan middele is egter nie in owerheidsverhoudinge 'n soort eenrigting-verkeer tussen 'n besitter en 'n aanvrager nie. Regan (1983 : 47) verklaar dat indien 'n owerheidsinstelling middele benodig wat deur 'n ander besit word, dan is eersgenoemde afhanklik van laasgenoemde. Afhanklikheid kom egter selde in slegs een rigting voor (vgl. par. 4.3.1, waarin die interafhanklikheid van owerheidsinstellings behandel is), en daar is dus 'n gedurige magsafhanklikheidsverhouding tussen owerheidsinstellings. In hierdie verhouding word daar deur middel van bedinging, onderhandeling en selfs manipuleringsgewedwyer vir die grootste hoeveelheid benodigde middele teen die laagste moontlike teenprestasie (Regan, 1983 : 47). In hierdie opsig is mag in 'n mate 'n bedingbare kommoditeit selfs binne die raamwerk van formele wetsvoorskrifte.

Magsbesit ooreenkomstig wetsvoorskrif skep verhoudinge van wisselende intensiteite tussen owerheidsinstellings wat, benewens die feit dat dit formeel op 'n voorskriftelike hierargiese gesagspatroon gegrondves is, ook informele interaktiewe verhoudinge kan inhou. Daardie verhoudinge verkeer in 'n gedurige toestand van wisselwerking soos die besit van en die aanvraag na magsmiddele tussen owerheidsinstellings wissel.

Deur die verkryging en besit van mag deur wetsvoorskrif of deur een of ander van die wyses wat hier genoem is, word owerheidsinstellings in hierargiese of informele gesagsverhoudinge teenoor mekaar geplaas. Die aard en omvang van die gesagsverhoudinge kan in 'n aansienlike mate beïnvloed en ontleed word deur inagneming, en ook aanwending, van veral die twee geïdentifiseerde konsepsies wat in hierdie hoofstuk behandel is, naamlik *owerheidsafstand* en *verhoudingsintensiteit*.

Invloed van staatsvorme op owerheidsverhoudinge

Daar bestaan wêreldwyd 'n groot aantal regeringstelsels wat wissel van eenman-diktatorskappe, waar die soewereine mag in die staatshoof setel, tot by stelsels waar demokratiese beginsels op verskeie wyses gehandhaaf word. Ongeag die kenmerke van al hierdie regeringstelsels is hulle almal afgelei van twee basiese staatsvorme, naamlik die unitêre (of uniale) staatsvorm en die federale staatsvorm (Mogi, 1931 : 21).

In hierdie hoofstuk word, benewens 'n bespreking van die oorsprong en kenmerke van laasgenoemde twee staatsvorme, ook besondere aandag gegee aan Brittanje, as verteenwoordigend van 'n unitêre staatsvorm, en aan die Verenigde State van Amerika, as verteenwoordigend van 'n federale staatsvorm. Met hierdie ontledings word veral ook die kwessie van owerheidsverhoudinge, soos hulle in die onderskeie twee staatsvorme manifesteer, uiteengesit. Owerheidsverhoudinge in Suid-Afrika, soos dit in die nuwe staatkundige veranderings uiting vind, word afsonderlik in Hoofstuk ses behandel, en dit is voldoende om in hierdie stadium slegs daarop te wys dat Suid-Afrika verteenwoordigend is van die unitêre staatsvorm.

Die konfederalisme is nie 'n staatsvorm in die ware sin van die woord nie, maar dit is nodig om hierdie stelsel kortliks te behandel vanweë die verwantskap daarvan met die federale staatsvorm. Verwarring bestaan ook in die gebruik van die woord "konfederasie" onder andere deur Switserland, wat 'n federale staatsvorm aangeneem het maar wat bekend staan as die "Switserse Konfederasie" (Schulz, 1961 : 195).

5.1 KONFEDERASIE

Konfederasie is 'n vrywillige saamgroepering (Kriek, 1982 : 193) van onafhanklike state vir beperkte doeleindes (byvoorbeeld vir beskermings-

doeleindes teen 'n gemeenskaplike gevaar). Die verhoudinge tussen die onderskeie deelnemende state is van losse aard, soos blyk uit die volgende bepaalde kenmerke van 'n konfederasie (Schulz, 1961 : 194).

- (a) Elke deelnemer aan die konfederasie moet 'n identifiseerbare onafhanklike staat wees, wat in geen enkele opsig aan 'n ander staat onderdanig is nie. Met ander woorde, lede van 'n konfederasie moet soewerein onafhanklike state wees wat uit eie vrye wil tot samewerking met ander state toestem.
- (b) Die konfederasie, wat as gevolg van 'n samewerkingsooreenkoms tussen state tot stand kom, vorm nie 'n afsonderlike staat nie.
- (c) Die uitvoerende instellings wat nodig is vir die koördinering van 'n konfederale samewerkingsooreenkoms besit geen beleidbepalings- of besluitnemingsmagte nie, en tree in alle opsigte slegs op na aanleiding van 'n gesamentlike opdrag van die deelnemende state. Dit geld vir die voorsiening van fondse en personeel, organisatoriese en proseduriële reëlins en enige beoogde handelinge.
- (d) Lede van 'n konfederasie behou in alle opsigte hul onafhanklike status. 'n Lid mag homself te enige tyd ook van die konfederasie onttrek. 'n Meerderheidstem ten gunste van 'n wysiging van die samewerkingsooreenkoms is derhalwe ook nie bindend op lidlande nie.

Daar mag in bepaalde konfederasies verdere of ander voorskrifte wees wat lidstate in 'n mindere of meerdere mate bind, maar dit is duidelik dat die basiese grondslag van interowerheidsverhoudinge in 'n konfederasie daarin bestaan dat dit vrywillige samewerking tussen soewerein onafhanklike state verteenwoordig. In daardie opsig staan dit dan ook in direkte teenstelling met fundamentele aspekte van 'n federasie, wat vervolgens behandel word.

5.2 FEDERALE STAATSVORM

5.2.1 Oorsprong

Regering deur die ou Israeliete het waarskynlik die eerste aanduidings van 'n federale staatsvorm bevat. Die Israeliese “federasie-konfederasie” was nie deur politieke gesagsuitoefening gebind nie, maar eerder deur eenheid van ras en geloof, en gevestig op 'n vrywillige verbond. Gepaard hiermee was die beginsel van selfregering deur individuele stamme in elk geval van toepassing (Mogi, 1931 : 22).

Volgens Mogi blyk dit ook dat die eerste tekens waaruit 'n werklik federale gedagte voortgespruit het in verband gestaan het met die Griekse stadstate wat in die Griekse klassieke tydperk, 510 tot 338 voor Christus, as demokratiese stadstate ontplooi het. In daardie tyd het 'n losse samewerking tussen die

stadstate vir bepaalde doeleindes bestaan, wat in verband gestaan het met eed-vereistes van die tempel van Delfi. Daar was egter 'n praktiese probleem in verband met moontlike samewerking vir gemeenskaplike doeleindes tussen die onderskeie stadstate (Mogi, 1931 : 22). Die kulturele ontwikkeling van die stadstate was hoog en uitstaande, maar nogtans individualisties, sodat individuele stadstate skaars tot samewerking met andere kon toestem sonder om hul prestige prys te gee. Geen werklike federasie kon dus tot stand kom nie. Tog is dit interessant dat die Griekse filosoof Thales van Milete (624 – 546 vC) gedagtes van samewerking in een of ander vorm gekoester het, toe hy by geleentheid aan die hand gedoen het dat die onderskeie stadstate 'n gemeenskaplike raadsaal moes oprig (Stanley, 1975 : 12).

Geen werklike federale voornemens is gemanifesteer voordat die beginsel van soewerein onafhanklike state ontstaan het (Mogi, 1931 : 25), en die noodsaaklikheid vir verhoudinge van een of ander aard tussen soewereine state 'n werklikheid begin word het nie. Dit is waarskynlik ook die rede waarom Jean Bodin, die grondlegger van die soewereiniteitsteorie, in 1577 as die eerste werklike voorstander van die federale gedagte tevoorskyn gekom het (Mogi, 1931 : 26). Hy het onder andere die koöperatiewe karakter van federalisme beklemtoon, en die mening gehuldig dat 'n vereniging van onafhanklike state deur middel van 'n verdrag sou ontstaan, dit wil sê, 'n federasie van soewereine state sou op daardie wyse in die lewe geroep kon word.

5.2.2 Federasie

Volgens Mogi (1931 : 33) het die federale gedagte uiteindelik daarin bestaan dat dit nie slegs 'n vennootskap tussen onafhanklike state sou wees nie, maar dat dit ook terselfdertyd 'n koöperatiewe eenheid van daad tussen die onderskeie state en hul onderskeie gemeenskappe teenoor 'n federale regering sou wees. Verhoudinge tussen die state sou derhalwe in eenheid met onafhanklikheid gestalte vind.

Uit hierdie federale gedagte het ses basiese federale beginsels ontstaan wat die kern en die wese van die verhoudinge tussen die betrokke owerhede onderling, en tussen die owerhede en die federale liggaam, sou vorm (Sawer, 1976 : 1):

- (a) 'n Geografies identifiseerbare totaliteit word saamgestel uit 'n aantal geografies identifiseerbare onafhanklike owerhede met gemeenskaplike grense. Behoudens (b) hieronder is elke onafhanklike owerheid soewerein in sy eie reg en is hy in geen opsig onderdanig aan enigeen van die ander langsliggende owerhede nie. Elkeen van hierdie owerhede beskik oor sodanige uitvoerende instellings as wat nodig mag wees vir die werksaamhede van die owerheid van daardie gebied.
- (b) Die totale gesamentlike geografiese gebied van die afsonderlike owerhede word vir internasionale en regsdoeleindes as 'n federale ower-

heid beskou, laasgenoemde met eie uitvoerende instellings wat as nodig beskou word om die werksaamhede van die federale owerheid te verrig, en wat sou beskik oor beperkte identifiseerbare gesag oor die hele gebied, dit wil sê, oor al die konstituerende owerhede gesamentlik.

- (c) Mag word op so 'n wyse tussen die federale owerheid en die individuele konstituerende owerhede verdeel dat die uitvoerende instellings van laasgenoemde groep direkte beheer oor hul onderskeie gemeenskappe het, terwyl die uitvoerende instellings van die federale owerheid direkte beheer oor die totale samelewing sou hê.
- (d) Die verspreiding van mag tussen die federale owerheid en die ander owerhede word gereël by wyse van 'n konstitusie (gewoonlik geskrewe). Die konstitusie bevat 'n aansienlike mate van onbuigsaamheid, en basiese voorskrifte wat daarin vervat is, is verskans. Die rede hiervoor is dat die ooreenkoms nie as 'n losse samewerkingsooreenkoms beskou moet word nie, en dat die onderskeie magte en regte van die federale owerheid en die ander owerhede formeel beskerm moet word.
- (e) Die konstitusie maak ook voorsiening vir reëls waarvolgens konflik tussen die federale owerheid en die ander owerhede besleg kan word.
- (f) Die magsverspreiding tussen die federale owerheid en die konstituerende owerhede, soos dit in die konstitusie verskans word, word vertolk en bewaak deur 'n regsprekende gesag wat uitsprake kan lewer oor die regsgeldigheid van handeling (insluitende wetgewing) van die federale owerheid of enige van die ander owerhede, waar die vermoede bestaan dat die een of die ander magte in terme van die konstitusie oorskry. Die regsprekende gesag hanteer derhalwe ook konfliktsituasies.

Met inagneming van bogenoemde kriteria lê die federale staatsvorm bepaalde identifiseerbare verhoudinge tussen die konstituerende dele daarvan neer. Die belangrikste daarvan is dat die federale regering oor konstitusionele regte beskik wat hom in staat stel om gesag uit te oefen oor die owerhede binne sy regsgebied, ten opsigte van daardie aangeleenthede wat in die konstitusie genoem word, terwyl die individuele owerhede binne hul onderskeie regsgebiede volle outonomie besit oor daardie aangeleenthede wat nie aan die federale owerheid toegesê is nie.

Voordat daar oorgegaan word om die institusionalisering van die federale stelsel, soos veral in die Verenigde State gemanifesteer, in oënskou te neem, word aandag eers aan die unitêre staatsvorm gegee.

5.3 UNITÊRE STAATSVORM

5.3.1 Oorsprong

'n Staatsvorm ontwikkel as gevolg van 'n evolusionere en skeppingsproses (Rienow, 1966 : 212). Hierdie stelling is veral waar in die geval van die ontstaan van die unitêre staatsvorm.

Die unitêre staatsvorm het vir alle praktiese doeleindes voortgespruit uit die sogenaamde soewereiniteitsgedagte (Mogi, 1931 : 269). In Engeland en Frankryk was die konings in die vroeë eeue die soewereine gesag in die gebiede waaroor hulle geheers het. Vir die Grieke het soewereiniteit daarin bestaan dat finale en absolute gesag binne 'n identifiseerbare staat by die gemeenskap berus (Wiechers, 1967 : 19). Dit het daarop neergekom dat die gemeenskap die bevoegdheid besit het om die gesag wat oor hom gestel is, omver te werp en 'n ander gesag in sy plek te stel indien hy sterk genoeg was om dit te doen.

Met die totstandkoming van die Romeinse Ryk het gesagsbevoegdheid 'n verskuiwing ondergaan, eers vanaf die volk na 'n volksvergadering en vandaar na die keiser (Wiechers, 1967 : 20). Dit is op daardie beginsel dat die Engelse en Franse konings voortgebou het en, soos reeds gemeld, het die oppergesag in hulle onderskeie gebiede by die konings berus, of, anders gestel, die soewereine oppergesag was in hul hande.

Gedurende die vormingsjare van identifiseerbare geografiese gebiede – soos byvoorbeeld Engeland – was daar binne die gebiede 'n aantal losstaande “segmente” (Hinsley, 1966 : 18) of owerheidseenhede onder die gesag van die konings of adellikes, waarin die individuele gemeenskappe weinig of geen samehorigheidsgevoel met ander gemeenskappe gehad het nie. Vir solank as wat die onderskeie segmente afsonderlik hul gang gegaan het, kon daar geen sprake van eenheid van optrede wees nie.

In Engeland het 'n reeks verowerings daartoe gelei dat segmente onderwerp en bymeekargevoeg is (Rienow, 1966 : 22). Met die oorwinnings van 1066 het Brittanje 'n eenheidstaat geword en die oppergesag oor die hele gebied het in die heerser gevestig geraak. Dit is slegs gedurende die agttiende eeu dat politieke oppergesag in Engeland oorgegaan het in die parlement (Wiechers, 1967 : 31) na 'n lang stryd tussen die koning en die parlement.

5.3.2 Wese van die unitêre staatsvorm

Die wese van die unitêre staatsvorm kan kwalik beter beskrywe word as om 'n uittaling van Lodewyk XIV van Frankryk aan te haal (vgl. Wiechers, 1967 : 29), wat by geleentheid gedurende sy koningskap uitgeroep het: *“l'etat c'est moi”* – “ek is die staat”. Die unitêre staatsvorm bevestig, in terme van die

soewereiniteitsleer, dat daar in elke staat 'n hoogste gesag is wat aan niks of niemand ondergeskik is nie. Hieruit spruit 'n aantal basiese beginsels voort waaraan 'n unitêre staatsvorm uitgeken word, en waarvolgens die verhoudinge tussen die onderskeie owerheidsinstellings binne 'n unitêre staat manifesteer (Wiechers, 1967 : 29):

- (a) In 'n staat met 'n unitêre staatsvorm is die oppergesag ondeelbaar en onbeperk. Dit spreek vanself dat die gesag ondeelbaar moet wees, omdat daar andersins nie slegs een oppergesag sou wees nie. Desgelyks is die gesag van die oppergesag onbeperk omdat daar geen ander gesag is wat dit wel kan beperk nie.
- (b) Binne die internasionaal erkende grense van die unitêre staat, kan die sentrale wetgewende gesag wette maak oor enige aangeleentheid wat die staat raak, en kan hy ook sodanige wette herroep of wysig.
- (c) Die grondwet van 'n unitêre staat (indien daar 'n geskrewe grondwet opgestel word – Brittanje het nie een nie) sal gewoonweg geen perke stel aan die bevoegdhede van die sentrale wetgewende gesag nie, tensy die wetgewende gesag vrywillig instem dat daar beperkings op sy bevoegdhede geplaas mag word (let op dat hierdie beperkings te enige tyd deur die wetgewende gesag herroep kan word).
- (d) Die wetgewende gesag het die bevoegdheid om sodanige finansiële bronne vir homself te skep as wat hy mag goeddink, en hy mag deur wetgewing soveel uitvoerende instellings, van welke aard ookal, skep vir die behoorlike uitvoering van sy werksaamhede.
- (e) Indien die aard en omvang van die dienslewering dit mag vereis, mag die hoogste wetgewende gesag, op 'n geografiese of ander grondslag, soveel ondergeskikte meerdoelowerhede of enkeldoelowerhede skep as wat nodig mag blyk, en mag hy hulle op verskillende hierargiese gesagsvlakke plaas. Desgelyks mag hy erkenning verleen aan enige afsonderlike owerheidseenhede wat voor die skepping van die unitêre staat bestaan het, en mag hy hulle by die hierargiese gesagstruktuur inskakel.
- (f) Die wetgewende gesag mag aan die geskepte owerheidsinstellings bevoegdhede en magte toeken, tesame met die nodige finansiële middele of bronne om hulle in staat te stel om hul onderskeie pligte en funksies na te kom.
- (g) Verhoudinge tussen owerheidsinstellings op verskillende hierargiese vlakke word deur die wetgewende gesag bepaal.

Die aard van die verhoudinge tussen owerheidsinstellings in 'n unitêre staat veronderstel absolute onderdanigheid aan die hoogste wetgewende gesag. Die absolute onderdanigheid kan egter getemper word deur die aard van die beheer wat oor die ondergeskikte owerheidsinstellings uitgeoefen word en die graad van diskresie wat aan hulle toegeken word in die uitvoering van hulle onderskeie funksies.

5.4 VERHOUDINGSVERSKILLE TUSSEN UNITÊRE EN FEDERALE STAATSVORME

Vir sover dit die reëling en vestiging van owerheidsverhoudinge betref, kan die volgende basiese verskille tussen federale and unitêre staatsvorme geïdentifiseer word, hoewel die aangeduide verskille nie as absoluut beskou kan word nie (Schulz, 1961 : 179):

- (a) Die unitêre staatsvorm is meer plooibaar as die federale staatsvorm ten opsigte van die verspreiding en herverspreiding van funksies tussen owerheidsinstellings en die herreëling van geografiese grense, vanweë die beginsel van soewereine oppergesag wat 'n eienskap van die unitêre staatsvorm is. Dit staan die wetgewende gesag in 'n unitêre staatsvorm dus vry om, na aanleiding van veranderde omstandighede in die land, nuwe owerheidstrukture te skep en om aan hulle sodanige funksies en bevoeghede toe te sê as wat nodig mag blyk. Desgelyks is die wetgewende gesag gemagtig om enige geografiese indeling van owerheidsinstellings uit te brei of in te kort indien redes vir so 'n stap bestaan, en om selfs 'n bestaande aantal owerheidsvlakke te wysig. In die geval van 'n federale staat is hierdie optrede nie moontlik nie. 'n Federale owerheid kan byvoorbeeld nie die funksies en bevoegdhede van die deelnemende owerhede wysig sonder die magtiging van daardie owerhede nie, en nog minder kan hy geografiese grense wysig sonder die instemming van die geaffekteerdes.
- (b) Eenvormige beleidsrigtings is makliker in 'n unitêre staat. 'n Federale owerheid se beleidbepalingsmagte is beperk tot daardie aangeleenthede wat ingevolge die konstitusie aan hom toegesê is. Indien hy 'n besondere beleidsrigting as wenslik beskou vir die hele federale gebied, moet hy die instemming van elke deelnemende owerheid daartoe verkry. Om hierdie rede is dit in 'n unitêre staat makliker om belangrike aangeleenthede tussen die deelnemende owerhede te koördineer as wat die geval in 'n federale staat sal wees.
- (c) Daar is vanselfsprekend minder waarborge teen sentralisasie van gesag in lande waar die unitêre staatsvorm geld as in federale lande. Hierdie verskil is veral van belang omdat een van die grondslae van die demokrasie

daarin geleë is dat dit die grootste mate van effektiewe individuele deelname deur elke lid van die gemeenskap voorstaan (Wiechers, 1967 : 19), omdat die gemeenskap dan in alle opsigte betrek word by die bepaling van gemeenskapswaardes. Hiervolgens word 'n fundamentele bydrae gelewer tot sinvolle ekstra-owerheidsverhoudinge. In 'n federale staat het plaaslike bestuur 'n verskanste waarborg dat sentralisering van bevoegdhede nie summier toegepas kan word nie. In lande met 'n unitêre staatsvorm geld hierdie waarborg egter nie, hoewel die owerheid in sodanige geval waarskynlik nie ligtelik sal oorgaan tot oormatige sentralisering nie.

5.5 'N TOEPASSINGSVELD VAN DIE FEDERALE STAATSVORM : DIE VERENIGDE STATE VAN AMERIKA

Die oorspronklike dertien state van die Verenigde State van Amerika was voor federasie in 'n konfederale stelsel saamgevoeg vir bepaalde doeleindes. Sodanige verhoudinge as wat tussen hulle bestaan het was derhalwe van 'n losse, vrywillige aard. Die konfederasie is ontbind toe die konstitusie van die Verenigde State in 1789 in werking gestel is (Schulz, 1961 : 195). Die implikasies van die regs- en ander verhoudinge wat deur die konstitusie geskep is, moes eers aan die praktyk getoets word voordat die wese van die federale stelsel finaal bekend sou wees, en twee hofbeslissings, in 1868 en 1869, het gestalte aan bepaalde verhoudinge gegee.

5.5.1 Belangrike hofbeslissings

Twee belangrike beslissings van die hoggeregshof in die negentiende eeu het een besondere aspek van die verhoudinge tussen staat en federale owerheid, en tussen plaaslike owerheid en staat, beklemtoon, naamlik die klaarblyklike onherroeplikheid van die hierargiese gesagsposisies waarin die state en plaaslike owerhede hulself in die konstitusie bevind het.

5.5.1.1 Texas

In 1869 het die staat Texas, teen die agtergrond van 'n onwilligheid om langer onder die gesag van die federale regering te staan, besluit om die federasie te verlaat en as 'n onafhanklike staat voort te bestaan (Berman, 1981 : 29). Die hoggeregshof het beslis dat Texas nie die bevoegdheid ingevolge die konstitusie besit het om die federasie te verlaat nie, omdat enige onttrekking uit die federasie, of selfs ontbinding daarvan, slegs moontlik sou wees indien al die deelnemende state daartoe sou instem. Hierdie hofbeslissing is van belang, nie slegs vanweë die implikasies van vertikale interowerheidsaspekte wat dit ingehou het nie (gebondenheid aan die gesag van die federale owerheid), maar ook vanweë die horisontale interowerheidsverhoudinge wat daar tussen die onderskeie state bestaan, naamlik dat hulle deur federasie onderling aan

mekaar gebind is, en dat hulle hierdie verbondenheid slegs mag verbreek indien almal daartoe instem.

5.5.1.2. Dillon se wet

Plaaslike owerhede was die eerste gesagsowerhede wat ontstaan het toe groepe mense hulle in gemeenskappe saamgevoeg het tydens die vormingsjare van die VSA. Later het baie van hierdie owerhede onder afsonderlike state saamgegroepeer sonder om hul basiese outonome regte prys te gee. Veral die groot en groeiende plaaslike owerhede het niks daarvan gehou dat hulle in die nuwe federale konstitusie onder die hierargiese gesag van die onderskeie state geplaas was nie. Hulle het dit as 'n beperking op hul vryheid beskou, en sommige plaaslike owerhede het probeer om op hul eie voort te gaan. Dit het aanleiding gegee tot 'n nou reeds beroemde beslissing van die hooggeregshof in 1868, in die uitspraak deur Regter Dillon van Iowa. Hierdie hofbeslissing staan alom bekend as Dillon se wet. Die relevante gedeelte van die uitspraak was min of meer soos volg (Martin, 1967 : 29):

Munisipale owerhede ontleen hul regte en bevoegdhede in alle opsigte aan staatswetgewing waarsonder hulle nie kan bestaan nie. 'n Staat mag plaaslike owerhede skep of vernietig, en mag derhalwe ook hierdie owerhede verander en beheer. State mag al hierdie dinge doen selfs sonder dat die federale regering iets daaraan kan doen. Derhalwe bestaan daar geen perke aan die gesag van die state oor plaaslike owerhede binne hul onderskeie regsgebiede nie.

Vir sover dit die verhoudinge tussen staat en plaaslike owerheid binne die federale stelsel van die VSA betref, is dit derhalwe uit Dillon se wet verder duidelik dat unitêre beginsels selfs daar geld, en nie federale beginsels nie.

Die hierargiese gesagslyne tussen die federale regering, die state en plaaslike owerhede in die VSA blyk duidelik uit die konstitusie, uit die beslissing aangaande Texas en uit Dillon se wet, maar veranderde omstandighede in die Verenigde State, veral in die spoor van die Tweede Wêreldoorlog, het afwykings in die federale regeringstelsel veroorsaak. Enkele van hierdie omstandighede, en die gevolge daarvan vir owerheidsverhoudinge in die VSA, word vervolgens bespreek.

5.5.2 Veranderde omstandighede in die VSA

Die veranderde omstandighede in die VSA kan in drie fundamentele vraagstukke verdeel word, naamlik finansiële probleme en gevolglik 'n groeiende onvermoë van die state om na plaaslike bestuur om te sien, 'n byna ongekeende stedelike groei en ontwikkeling, en groter betrokkenheid by owerheidsaangeleenthede deur die gemeenskap.

5.5.2.1 Die state

State het 'n verantwoordelikheid gehad om stedelike probleme sover moontlik op te los. Dillon se wet het trouens die verhoudinge tussen staat en plaaslike bestuur duidelik gestel. State het egter in 'n al hoe groter wordende mate hul verantwoordelikhede onbevredigend nagekom. Afgesien van 'n geldelike onvermoë was daar selfs 'n onwilligheid te bespeur om plaaslike owerheidsprobleme op te los (Martin, 1967 : 18). Hierdie feite het by die federale regering 'n bewustheid laat ontwikkel dat plaaslike owerhede veral op finansiële gebied gehelp moes word, en daar was trouens in federale kringe 'n gewilligheid om te help. Dit alles het die weg oopgelaat vir die federale owerheid om *direk* by plaaslike owerheidsaangeleenthede betrokke te raak, wat uit die aard van die saak 'n afwyking van die konstitusionele verhoudingspatroon in die VSA sou wees. Dit sou 'n ingrypende verandering in die interowerheidsverhoudinge tussen federale regering, state en plaaslike bestuur veroorsaak, ook vir sover dit die basiese beginsels van die federale staatsvorm sou negeer.

5.5.2.2 Stedelike groei

Die ontwikkeling van Amerika tot 'n aantal metropolitaans-stedelike gemeenskappe het verreikende gevolge vir die stede ingehou en ongekende stedelike probleme veroorsaak. 'n Aansienlike bydrae tot die verstedeliking is veral ook gemaak deur die Negerbevolking wat in groot getalle na die stede getrek het (Martin, 1967 : 14). Die verstedeliking het veral vyf probleme veroorsaak (Martin, 1967 : 15):

- (a) *Stedelike verval*. Die meeste geboue in die stadsentra van die groot stede is tussen vyftig en eenhonderd jaar gelede opgerig, en baie min aandag is aan vernuwung en behoorlike onderhoud gegee. Die gevolg was dat baie van die sentraal stedelike kerne verouderd en selfs in 'n groot mate onbruikbaar geraak het. Besigheids- en woongebiede wat deur hierdie agteruitgang geraak is, het verder verval as gevolg van ongewenste elemente wat die geboue betrek het.
- (b) *Behuisingsprobleme*. Behuising wat gedurende die twintigerjare opgerig is het vinnig begin agteruitgaan, groot en duur huise wat binne loopafstand van stadsentra geleë was, is uiteindelik beset deur twee of drie gesinne nadat die oorspronklike eienaars verhuis het, en baie substaandaard behuisingseenhede is opgerig. Dit het alles tot slumtoestande gelei.
- (c) *Stedelike vervoer*. Vervoer van die massas het ongekende probleme veroorsaak. Afgesien van 'n onontbeerlike toename in amptelike vervoerdienste wat teen groot verliese bedryf is, het die aantal private motors teen 'n geweldige tempo toegeneem.
- (d) *Onderwys*. Die groot verstedeliking het ook groot onderwysprobleme in stedelike gebiede veroorsaak. Toename in getalle, groeiende vereistes vir tegniese onderrig, en groot bedrae geld wat vir die oprigting van geboue

en voorsiening van toerusting nodig is, het tot die finansiële probleme van stede bygedra.

- (e) *Besoedeling.* Die agteruitgang van die gehalte van watervoorrade en die gevolge van lugbesoedeling het groot gesondheidsprobleme veroorsaak onder stedelike bevolkings. Stappe om watervoorrade te verbeter en te suiwer en om lugbesoedeling teen te werk was onvoldoende en toestande het versleg.

In die lig van die probleme wat hier genoem is, en in die lig van die state se onvermoë om te help, was die deur vir federale hulp oop.

5.5.2.3 *Publieke deelname*

Soos die geval in elke stad in die wêreld is, is daar publieke deelname aan die administratiewe proses van owerheidsinstellings deur middel van politieke partye, belangegroepes, die media en drukgroepes (Adlem en du Pisani, 1982 : 76). In die VSA het die deelname 'n nuwe dimensie verkry deur spesifiek, vanaf die sestigerjare, in wetgewing voorsiening te maak vir maksimale praktiese deelname deur die gemeenskap (Wright, 1982 : 57). Hierdie feit het 'n groot invloed uitgeoefen op veral ekstra-owerheidsverhoudinge. In Dayton, Ohio, is groter publieke deelname saam met die instelling van PPBS ingevoer. Dit het 'n vertroebelende invloed op verhoudinge tussen die gemeenskap en plaaslike owerhede gehad (Hattingh, 1973 : voetnota 119). Wright sê ook hiervan dat die wetlike aanmoediging van publieke deelname 'n ongestadige element in onderlinge verhoudinge veroorsaak het (Wright, 1982 : 57).

5.5.3 **Invloed van die nuwe verwickelinge op die federale verhoudinge**

Die veranderde omstandighede het afwykings van die formele federale stelsel in die VSA tot gevolg gehad, waarvan die volgende as voorbeelde dien :

- (a) Die federale owerheid het oorgegaan tot groot finansiële hulpprogramme aan die state, en het daardeur ook begin om op 'n indirekte wyse in te meng in die interne beleid van die state. Daar is selfs sover gegaan as om federale beleid in state toegepas te kry deur gebruik te maak van manipulerende taktiek (Wright, 1982 : 114) deur state te verwittig dat subsidies teruggetrek sou word as hulle nie bepaalde federale beleidsrigtings aanvaar nie. Daar is dus unitêre elemente in die federale verhoudinge tussen die federale regering en die state ingevoer.
- (b) Op dieselfde wyse is daar afgewyk van basiese federale beginsels deurdat die federale owerheid plaaslike owerhede al hoe minder deur bemiddeling van die state finansiële en andersins gehelp het. Daar is al hoe meer direkte verhoudinge met plaaslike owerhede aangeknoop, en finansiële hulp het veral daartoe gelei dat die federale regering aan plaaslike owerhede voorgeskryf het wat hulle moes doen en wat hulle moes laat.

Hierdie afwykings van die grondliggende vereistes van die konstitusie is geregverdig op die basis dat die inmenging slegs hulpverlening sou wees (Wright, 1982 : 117). Die “hulpverlening” aan plaaslike owerhede deur die federale owerheid (wat voortduur en al hoe groter in omvang word) het ’n groot verandering in die vertikale verhoudinge tussen die state en plaaslike owerhede teweeggebring, omdat plaaslike owerhede neig om min ag op die state se hierargiese gesagsposisie teenoor hulle te slaan, en om eerder direk met die federale owerheid te onderhandel. ’n Sterk federale owerheid-plaaslike owerheidsverhouding het dus ontwikkel (Wright, 1982 : 118).

- (c) Die state en plaaslike owerhede moes onderskeidelik, in terme van hul eie intra-owerheidsverhoudinge, drastiese aanpassings maak. Beleid moes gewysig word deur interne prioriteite te verander as gevolg van die federale owerheid se hulpprogramme, omdat ’n projek waarop ’n subsidie ontvang word nou makliker aangepak kon word as andersins. Finansiële reëlins en begrotings moes hersien word in die lig van finansiële hulp wat van die federale owerheid ontvang is. Die gevolg hiervan was byvoorbeeld ook dat departementele strukture gewysig moes word. Desgelyks moes die personeelstrukture hersien word, nuwe prosedurevoorskrifte moes uitgereik word en beheermaatreëls moes aangepas word om voorsiening te maak vir ’n meer direkte vorm van beheer vanaf die kant van die federale owerheid (Wright, 1982 : 118).
- (d) Daar het ’n diepgaande verandering in ekstra-owerheidsverhoudinge ingetree. Die subsidies en ander finansiële hulpverlening aan state en plaaslike owerhede het gelei tot opmerkbare veranderinge in die magposisie van belangegroepes, gemeenskapsverenigings en kiesers (Wright, 1982 : 119). Die aanduiding was dat hierdie groepe ook ’n groter invloed begin uitoefen het as gevolg van die feit dat deelname wetlik aangemoedig is. In baie gevalle sou deelname oorslaan na direkte inmenging waar federale skenkings, as gevolg van versoeke van buitengroepe, aan state en plaaslike owerhede toegestaan is. In baie gevalle is die voorsiening van federale fondse aan state en plaaslike owerhede (vir armsorg, byvoorbeeld) selfs deur drukgroepe beskou as fondse om die owerheidsinstellings mee te beveg (Wright, 1982 : 58).

Indien al die bogenoemde aanpassings, wysigings en afwykings in verband gebring word met die beginsels wat in ’n federale staatsvorm vervat is, en ook met die beginsels van die federale konstitusie van die VSA, is dit nie verbasend dat skrywers oor owerheidsverhoudinge in die VSA (Wright, Sawers, Martin) van die “Nuwe Federalisme” praat, en in hul geskryfte moeite ondervind om die groeiende ingewikkeldhede van owerheidsverhoudinge in Amerika uiteen te sit en te verduidelik nie. Die probleme van hierdie skrywers kan begryp word in die lig van die afwykings van die federale staatsvorm in die VSA se federale konstitusie.

5.6 'N TOEPASSINGSVELD VAN DIE UNITÊRE STAATSVORM: GROOT BRITTANJE

Daar is reeds in 'n vorige paragraaf (5.3.1) aangedui dat die unitêre staatsvorm uit die sogenaamde soewereiniteitsgedagte voortgespruit het, wat veral in Brittanje gemanifesteer het. Die unitêre benadering in Britse owerheids-verhoudinge, soos dit vandag daar uitsien, het 'n langsame evolusieproses tussen sentrale en plaaslike owerheid uitgemaak, en aandag word kortliks aan hierdie proses gegee. Gebeure in Brittanje word vanaf die tiende eeu in oënskou geneem, dit wil sê van na die bykans stagnante historiese tydperk van die voorafgaande vyfhonderd jaar tussen die jare 500 en 1000 (Collingwood, 1949 : 444).

5.6.1 Tiende eeu

Gedurende die eerste helfte van die vyfde eeu, toe dit reeds duidelik was dat die Romeinse Ryk tot 'n val sou kom, het Romeinse Brittanje bestaan uit 'n aantal stamowerhede wat oor die lengte en breedte van die land gesaai was. In daardie tyd het Honorius hierdie owerhede gelas om vir hulself te sorg, en klein elemente van afsonderlike regering het as gevolg daarvan tevoorskyn getree. Teen die jaar 450 het hierdie verskynsel ook verdwyn (Collingwood, 1949 : 315).

Dit is eers gedurende die tiende en elfde eeue dat werklike tekens van die unitêre staatsvorm in Brittanje verskyn. Na die verowerings in Brittanje in 1066 is munisipale status in 'n elementêre vorm aan plaaslike gebiede toegeken, maar die verhoudinge was gevestig in die feit dat plaaslike owerhede in alle opsigte slegs die instrument van die sentrale gesag (die koning) was (Platt, 1976 : 130). Teen die einde van die twaalfde eeu, daarenteen, het plaaslike owerhede reeds aansienlike outonome magte besit wat deur die koning aan hulle toegesê is (Platt, 1976 : 135).

5.6.2 Veertiende eeu

Teen die einde van die veertiende eeu het die verhoudinge tussen sentrale en plaaslike owerheid in die teken van die opkoms van die militêre despotisme gestaan, as gevolg van onverantwoordelikheid en korrupsie wat in Brittanje hoogty gevier het (Mumford, 1961 : 353). Die gevolg hiervan was dat plaaslike owerhede vir 'n paar honderd jaar weer eens in 'n posisie was dat hulle niks kon vermag sonder spesifieke magtiging van die sentrale owerheid nie. Teen die aanvang van die negentiende eeu het dinge sodanig versleg dat daar bykans geen plaaslike verteenwoordigende rade bestaan het nie (Redlich & Hirst,

1971 : 32). Die bewind van die despotiese Tudors en Stuarts was egter byna verby en 'n ander era, wat gegeld het veral ten opsigte van interowerheidsverhoudinge, het in Brittanje aangebreek.

5.6.3 Negentiende eeu

Met die bestyging van die Engelse troon deur Willem van Oranje, het daar 'n einde gekom aan die stryd tussen absolute en konstitusionele regering. Vir die eerste keer het daar in Brittanje 'n einde gekom aan administratiewe beheer oor plaaslike owerhede (Hattingh, 1984 : 45). Magte is deur die sentrale owerheid gedewoleer, maar met volle inagneming van die basiese beginsel van unitêre regering, naamlik die oppergesag van die Britse parlement.

'n Koninklike kommissie van ondersoek is in 1834 aangestel om die posisie van plaaslike owerhede te ondersoek. Die kommissie het bevind dat daar wel nog burgemeesters, stadsrade en plaaslike gemeenskappe was, maar dat die gemeenskap geen aandeel gehad het in die benoeming van die politieke ampsdraers nie, en dat die ampsdraers geen kennis gedra het van hul onderskeie funksies nie (Clarke, 1955 : 43).

Die uitvloeisel van die verslae van die kommissie van ondersoek was die promulgering van die *Municipal Corporations Act* in 1834. Hierdie wetgewing het, vir bykans die heel eerste keer, 'n eenvormige stelsel van plaaslike bestuur in Brittanje ingevoer, en het uiteindelik die verhoudinge tussen sentrale en plaaslike owerhede neergelê.

5.6.4 Twintigste eeu

Owerheidsverhoudinge tussen die sentrale owerheid en plaaslike owerhede in Brittanje word vandag deur finansiële probleme en sterk aanduidings van sentralisering van gesag oorheers. Daar is reeds gewys op die feit (par. 5.4) dat sentralisering van gesag in 'n unitêre staat relatief maklik is, aangesien die oppergesag in die sentrale owerheid setel.

Die probleme in Brittanje het reeds vroeg in die na-oorlogse jare begin en het in hewigheid toegeneem, sodat plaaslike bestuur in Brittanje tans in 'n sterk onderdanige verhouding teenoor die sentrale owerheid staan.

Tony Byrne (1983 : 279) identifiseer ses krisisareas vir die laat tagtigerjare en die ingang van die een-en-twintigste eeu, wat 'n fundamentele invloed kan uitoefen op verhoudinge tussen die sentrale en plaaslike owerhede in Brittanje.

Eerstens is daar die kwessie van plaaslike owerheidsstrukture. Sedert die herstrukturingsplanne van 1972, toe plaaslike owerhede verander, geskrap en

heringedeel is, is daar nog steeds geen finaliteit of algemene tevredenheid met die strukture bereik nie, en word daar steeds aan die probleem gewerk.

Tweedens het plaaslike owerhede sedert die herstrukturering van 1972 nog steeds nie hul interne strukture gefinaliseer nie, met 'n gevolglike nadelige uitwerking op intra-owerheidsverhoudinge in plaaslike bestuur in die algemeen. Sommige plaaslike owerhede het daartoe oorgegaan om hul onderskeie poste van hoof uitvoerende beamppte (stadsklerk) af te skaf, net om die poste later weer in te stel (Byrne, 1983 : 280). 'n Sogenaamde korporatiewe bestuurstelsel is ingevoer en ook reeds weer afgewater.

Derdens wil dit voorkom asof plaaslike bestuur, vir sover dit sommige politieke aspekte van ekstra-owerheidsverhoudinge betref, speelbal van die politieke partye in Brittanje geword het. Benewens die Britse Konserwatiewe en Arbeiderspartye het daar ook 'n sterk Sosiaal-Demokratiese party tot die politieke arena toegetree, wat die probleme verhoog het (Byrne, 1983 : 280). Stellinge word selfs gemaak dat die heersende politieke party "teen" fundamentele vorme van plaaslike bestuur gekant is om op daardie wyse beloftes in politieke manifeste gestand te doen (Jackson, 1983 : 972). Die onlangse wetgewing tot ontbinding van die Greater London Council staaf hierdie vrees.

'n *Vierde* probleem, wat ook politieke verhoudinge aanraak, is die moontlikheid van 'n verandering in die kiesstelsel – van 'n verkiesing op die basis van die bekende wykstelsel na 'n stelsel van proporsionele verteenwoordiging. Dit kan tot gevolg hê dat die plaaslike owerheidsrade heeltemal nuwe samestellings kan hê, met byvoorbeeld 'n sterker verteenwoordiging uit die sakesektor (Byrne, 1983 : 281).

'n *Vyfde*, en waarskynlik die mees kritiese aspek van verhoudinge tussen die sentrale en plaaslike owerhede is, soos ook in die geval van die VSA, die probleem van finansies. 'n Ingewikkelde finansiële hulpskema aan plaaslike owerhede is reeds vir baie jare in Brittanje van toepassing, maar daar word van nuwe reëlings in hierdie verband gesê dat dit die tradisionele diskresie van plaaslike owerhede in Brittanje om hul eie vlak van uitgawe te bepaal, bedreig (Greenwood, 1982 : 253). Dit kan beteken dat plaaslike bestuur in Brittanje weer, soos gedurende die Middeleeue, in 'n posisie van volslae onderdanigheid aan die sentrale owerheid geplaas kan word.

Die *sesde* probleem is 'n fundamentele probleem van die werklike verhoudinge tussen die twee owerheidsvlakke. Dit is wel so dat Brittanje 'n unitêre staatsvorm verteenwoordig, maar daar bestaan geen formele konstitusie om die verhoudinge tussen die owerheidsvlakke aan te dui nie. 'n Vertolking van die verhoudinge tussen die sentrale en plaaslike owerhede word oorgelaat aan algemene veronderstellings en konvensies. Die vermoede bestaan dat gesag in Brittanje al hoe meer gesentraliseer word, maar weens die afwesigheid van

maatstawwe kan hierdie vermoede nie bevestig of weerlê word nie. Volgens Byrne (1983 : 283) is dit duidelik dat enige mate van konsensus wat nog tussen die twee owerheidsvlakke bestaan het, tot niet gegaan het.

Die historiese beskouing van interowerheidsverhoudinge in Brittanje dui duidelik daarop dat verhoudinge tussen die owerheidsvlakke op die beginsels van 'n unitêre staatsvorm berus, en dat die sentrale owerheid nog altoos sy soewereine oppergesag terdeë laat geld het. Die verhoudinge is egter gekenmerk deur afwisselende grade van intensiteit – vanaf 'n relatiewe mate van plaaslike owerheidsoutonomie tot by volslae onderdanigheid – 'n aanduiding van 'n gebrek aan politieke stabiliteit wat nie bevorderlik vir plaaslike bestuur of vir sinvolle owerheidsverhoudinge kan wees nie.

Die grondslae van federale en unitêre staatsvorme en die afwykings en probleme inherent aan die onderskeie staatsvorme soos in hierdie hoofstuk bespreek, lei nou in die volgende hoofstuk tot behandeling van owerheidsverhoudinge in Suid-Afrika.

HOOFSTUK SES

Owerheidsverhoudinge in Suid-Afrika

Hierdie hoofstuk word in sy geheel gewy aan die aspekte van owerheidsverhoudinge in Suid-Afrika. In vorige hoofstukke is daar by wyse van voorbeelde enkele aspekte van verhoudinge in die Republiek aangehaal. Waar die Suid-Afrikaanse situasie nou afsonderlik bespreek word, mag daar moontlik 'n mate van herhaling voorkom.

Die Zuid-Afrikawet, 1909, is gegiet in 'n unitêre staatsvorm. As inleiding tot hierdie hoofstuk word die stigting van die destydse Unie van Suid-Afrika kortliks in oënskou geneem, veral met betrekking tot die redes wat gelei het tot die uiteindelijke keuse van 'n unitêre bo 'n federale staatsvorm.

6.1 HISTORIESE PERSPEKTIEF

6.1.1 Nasionale Konvensie

In die twee jaar voordat die Nasionale Konvensie in 1908 in Durban gehou is, waar die vier kolonies, naamlik Transvaal, die Vrystaat, Kaapland en Natal bymekaar sou kom om die moontlikhede van unifikasie te bespreek, het die moontlike keuse van 'n federale of unitêre staatsvorm vir die beoogde nuwe staat wye belangstelling geniet en bykans wêreldwye bespreking uitgelok (vgl. Thompson, 1960). Van die bekendste geskrifte wat in Suid-Afrika die lig gesien het, het 'n lywige dokument van die Central News Agency, getiteld "The Government of South Africa" (1908) onbevooroordeeld die administratiewe implikasies van federale en unitêre staatsvorme bespreek. Aan die ander kant het die bekende Olive Schreiner haar in 'n lang betoog in "The Transvaal Leader" in Oktober 1908 ten gunste van 'n federale staatsvorm uitgespreek (Schreiner, 1961).

Sy het onder andere aangevoer dat die diversiteit van die gebiede en die verskillende tradisies en geskiedenis van elkeen nie bevorderlik sou wees vir 'n unitêre staatsvorm nie. Die grondslag van haar keuse van 'n federale staatsvorm het daarin bestaan dat sy van mening was dat 'n federale staat die konsepsie van individuele vryhede beter sou pas, omdat die onderskeie afsonderlike dele in 'n unitêre staat in die geheel opgeneem sou word met die gevolglike verlies van individuele vryheid.

Die Nasionale Konvensie het op 12 Oktober 1908 te Durban begin en het geduur tot 5 November van daardie jaar. Op die tweede dag reeds het John X. Merriman van Kaapland en Jan Smuts van Transvaal die kwessie van die konstitusionele vorm voor die konvensie gelê, en albei sprekers was sterk ingestel op 'n unitêre staatsvorm vir Suid-Afrika (Thompson, 1960 : 187). Merriman het sy saak gestel deur pogings om die federale stelsel in diskrediet te bring, en het voorbeelde van "ongewenste" toestande in twee federale state, naamlik Amerika en Australië, aangehaal om sy argumente te staaf.

Smuts het ook sterk argumente voorgelê ten gunste van 'n unitêre staatsvorm. Hy het aangevoer dat die nuwe staat op onderlinge vertroue gefundeer moes word, en dat die kolonies derhalwe in 'n unitêre staatsvorm saamgevoeg moes word. Federalisme sou 'n onbuigsame konstitusie tot gevolg hê, en finale seggenskap oor die gemeenskap sou by die regters van 'n hof berus in plaas van by die verteenwoordigers van die gemeenskap. As unie sou die land as 'n ekonomiese eenheid bedryf kon word, en die Naturellevraagstuk sou op 'n eenvormige wyse aangepak kon word. Hy was egter versigtig om nie die kolonies af te skrik nie, en het sy betoog aangevul met beloftes dat identifiseerbare en definitiewe magte aan die "provinsies" in die konstitusie toegesê sou word. Die Vrystaat (Steyn) het sterk ondersteuning vir Smuts en Merriman uitgespreek. Natal het aanvanklik weerstand gebied maak ook uiteindelik, na 'n referendum aldaar, toegestem tot 'n unitêre staatsvorm. Op 11 Mei 1909 is die grondwetlike voorstelle in Bloemfontein afgerond en na Londen deurgestuur vir finalisering en afkondiging as 'n Britse wet.

6.1.2 Grondwet van 1909

Die Zuid-Afrikawet, 1909, is deur en deur 'n unitêre grondwet waardeur die vier voormalige kolonies in 'n unie saamgevoeg is onder 'n enkele soewereine owerheid. Toegewings wat gemaak is ten opsigte van funksieverdeling tussen die sentrale owerheid en die provinsies, word deur sommige vertolk as van federale aard, en daar word na die konstitusie verwys as van kwasi-federale aard (South Africa, 1978 : 135). Hierdie benadering is egter foutief, aangesien die soewereine oppergesag van die parlement duidelik in die wet gestel word. Funksieverdeling impliseer nie magsverdeling nie, en die mag het in die parlement gesetel. Die Zuid-Afrikawet het voorsiening gemaak vir drie vertikale verhoudingsvlakke, naamlik sentraal, provinsiaal (die vier kolonies) en plaas-

lik (wat onder die gesag van die provinsies ingedeel is). Voorsiening is ook gemaak vir drie horisontale verhoudingsvlakke, naamlik 'n wetgewende gesag (die parlement), 'n uitvoerende gesag (die kabinet) en 'n regsprekende gesag (die howe).

Dit is van belang om te let op 'n bepaalde verhoudingsituasie wat in die 1909-Grondwet neergelê is. Die Zuid-Afrikawet is opgestel vir die Unieparlement, wat aan die Britse parlement ondergeskik was (Wiechers, 1967 : 484), groten-deels as gevolg van die *Britse Colonial Laws Validity Act*, waarvolgens koloniale wetgewing aan Britse goedkeuring onderhewig was. Hoewel Suid-Afrika later dominium-status verkry het, en sy wette nie meer aan Britse gesag onderworpe was nie, het die Britse verbinding eers finaal met die afkondiging van die 1961-Grondwet verdwyn.

Dit is ook van belang om te let op verhoudinge tussen die wetgewende en die regsprekende gesag. Met die afkondiging van die 1909-Grondwet is die regsprekende gesag geskep om alle regsaaengeleenthede in Suid-Afrika te hanteer. Die howe het diensengevolge by geleentheid ook uitspraak gelewer oor wetgewing van die parlement. 'n Keerpunt in die verhoudinge het egter gekom met die Harris-saak (kyk Wiechers, 1967 : 503) waar die howe uitspraak *teen* die regering gelewer het oor 'n aangeleentheid wat vir die regering van fundamentele belang was. Die gevolg hiervan was die aanname deur die parlement van Wet 9 van 1956, waarvolgens (art. 2) geen geregshof in die toekoms bevoeg sou wees om ondersoek in te stel na of uitspraak te lewer oor 'n wet wat deur die parlement aangeneem is nie. Die bekende “verskanste klousules” oor die amptelike tale is uitgesluit van hierdie bepaling (Wiechers, 1967 : 520). Deur die aanname van hierdie wet het die wetgewer ook ten opsigte van regspraak sy absolute soewereine gesag laat geld.

6.1.3 Grondwet van 1961

Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1961 (Wet 32 van 1961) is afgekondig om die Republiek tot stand te bring, nadat Suid-Afrika besluit het om die Statebond te verlaat. Hierdeur is die Britse verbinding met Suid-Afrika finaal verbreek, in teenstelling met die 1909-Grondwet waarvolgens Suid-Afrika onderhorigheid aan Brittanje verskuldig was.

Die vertikale en horisontale verhoudinge wat met die 1909-Grondwet geskep is, is onveranderd gelaat, naamlik die drie hierargiese vlakke (sentraal, provinsiaal en plaaslik) en die wetgewende, uitvoerende en regsprekende gesag op horisontale vlak. As voorloper tot die 1983-Grondwet, wat verderaan behandel word, word in die wet ook voorsiening gemaak vir 'n amp van Staatspresident as hoof van die Republiek (art. 7) maar met die hoofskap slegs nominaal in sy verhoudinge met die wetgewende gesag.

6.1.4 Rasseverhoudinge in Suid-Afrika

Voordat aandag gegee word aan owerheidsverhoudinge soos dit in die 1983-Grondwet manifesteer, veral met die oog op fundamentele wysigings daarin teenoor vorige grondwette, en die etniese basis wat vir die eerste keer daarin voorsien is, is dit geleë om in hierdie stadium aandag te gee aan verhoudinge wat voor die totstandkoming van die Unie in 1910 reeds 'n onvermybare deel van die Suid-Afrikaanse politieke arena was en dit nog steeds is, naamlik rasseverhoudinge. Duidelikheidshalwe word die onderskeie bevolkingsgroepe afsonderlik behandel.

6.1.4.1 Owerheidsverhoudinge met die Indiërs

Indiërs het voor Uniewording stemreg in Natal en die Kaapkolonie gehad. Na Uniewording het geregistreerde Indiërs in Natal hul stemreg behou, maar geen verdere Indiërs het vir stemreg gekwalifiseer nie. In die Kaapprovinsie het die Indiërs ook, soos in die geval van Natal, vir alle praktiese doeleindes hul stemreg in 1956 verloor met die instelling van afsonderlike kieserslyste (Booyesen & van Wyk, 1984 : 7).

Die eerste wesentlike formele owerheidsverhoudinge tussen die sentrale owerheid en die Indiërbevolking is geskep met die stigting van die Indiërraad, ingevolge die Wet op die Suid-Afrikaanse Indiërraad, 1968 (Wet 31 van 1968). Dit was trouens minstens tot 1960 die beleid van die Nasionale Party dat stappe gedoen moes word om die Indiërs in Suid-Afrika te repatriëer (Nasionale Party, 1960 : par. 7). Ook het Indiërs sedert 1891 geen verblyfreg in die Vrystaat gehad nie. Ooreenkomstig die 1968-Wet het die Indiërraad geen wetgewende bevoegdheid gehad nie, en het dit slegs in 'n adviserende hoedanigheid vir die Suid-Afrikaanse regering opgetree. Hierdie wetgewing is deur die 1983-Grondwet herroep (Bylae 2, Deel 2 tot die Wet).

Deur die jare is enkele plaaslike owerhede vir Indiërs deur die Natalse provinsiale raad geskep, terwyl daar ook adviesliggame in die lewe geroep is in Indiërgebiede wat binne die regsgebiede van Blanke plaaslike owerhede geval het.

Die Wet op Groepsgebiede, 1966 (Wet 36 van 1966), het voorsiening gemaak vir 'n stelsel van plaaslike bestuur waarvolgens geïdentifiseerde stedelike gebiede trapsgewys tot selfstandige plaaslike owerhede kon ontwikkel (dit geld vir beide Indiërs en Kleurlinge). Aanvanklik word 'n raadplegende komitee ingestel, wat in 'n adviserende verhouding staan teenoor die Blanke plaaslike owerheid in wie se regsgebied dit geleë is. Met verdere groei en uitbreiding kan 'n raadplegende komitee ontwikkel in 'n bestuurskomitee ('n buurtsakekomitee in die geval van Natal) wat belas kan word met sodanige werksaamhede as wat by regulasie aan die komitee deur die sentrale regering opgedra

mag word. In hierdie geval brei die verhoudinge met die Blanke plaaslike owerheid uit na 'n stelsel waarin laasgenoemde die komitee moet adviseer oor plaaslike owerheidsdienste vir die betrokke gemeenskap.

Uiteindelik kan selfstandige plaaslike owerhede uit hierdie komitees ontwikkel. Hierdie laaste stap ten opsigte van Indiërgemeenskappe is tot dusver slegs in Natal bereik, en vier "outonome" plaaslike owerhede het reeds daar tot stand gekom, naamlik Verulam, Isipingo, Umzinto-Noord en Marburg (Adlem, 1984 : 48).

Die verhoudingsintensiteit tussen die regering en die Indiërbevolking was derhalwe deur die jare van 'n hoë graad van gebondenheid deurdat die Indiërs in geen stadium enige outonome bevoegdhede verkry het nie en in alle opsigte aan die regering onderdanig was. Met die 1983-Grondwet en ander staatkundige veranderinge het verhoudinge met die Indiërs 'n heel nuwe fase binnegegaan. Hierdie aspek word verderaan behandel.

6.1.4.2 Owerheidsverhoudinge met die Kleurlinge

Verhoudinge met die Kleurlinge in Suid-Afrika was uit die staanspoor van 'n meer amptelike en formele aard as wat die geval met die Indiërs was.

In die ou Kaapkolonie het persone wat, ongeag ras of kleur, aan bepaalde vereistes voldoen het, stemreg gehad, en hulle het daardie stemreg behou na Uniewording in 1910. Trouens, daardie stemreg is in die Zuid-Afrikawet van 1909 verskans. In 1943 is 'n Adviserende Kleurlingraad in die lewe geroep, wat opgevolg is deur die Uniale Raad vir Kleurlingsake, ingestel ingevolge die Wet op die Afsonderlike Verteenwoordiging van Kiesers, 1951 (Wet 46 van 1951). Beide die Adviserende Raad en die Uniale Raad was adviserend van aard.

Die 1951-Wet het eers in 1956 met terugwerkende krag in werking getree, na 'n lang stryd in die howe om Kleurlinge van die Blanke kieserslys verwyder te kry. Die Kleurlingstemreg was, soos reeds gemeld is, verskans in die Grondwet, en die howe het daarop aangedring dat die wetlike prosedure vir die wysiging van verskanste bepalings, naamlik 'n tweederde meerderheid van die volksraad en die senaat in 'n gesamentlike sitting, nagekom moes word. Die regering het dit uiteindelik vermag deur die senaat se ledetal sodanig te vermeerder dat daar aan bogenoemde vereiste voldoen kon word (Die Senaatwet, 1955 (Wet 53 van 1955)).

Met die aanname van die 1951-Wet het Kleurlinge die reg verkry om deur vier Blankes in die volksraad verteenwoordig te word, in die plek van hul stemreg op die kieserslys. Deur Wet 50 van 1968 is die Kleurlinge se verteenwoordiging later heeltemal afgeskaf.

Die Verteenwoordigende Kleurlingraad is in die lewe geroep deur die Wet op die Verteenwoordigende Kleurlingraad, 1963 (Wet 49 van 1963), maar is eers in 1969 ingestel ingevolge Proklamasie nr. 77 gedateer 3 April 1969. Hierdie raad het die Uniale Raad vir Kleurlingsake vervang. In teenstelling met die Indiërraad van 1968 het die Verteenwoordigende Kleurlingraad oor gekwalifiseerde wetgewende bevoegdhede beskik ten opsigte van finansies, plaaslike bestuur, onderwys, welsyn, landbou en Kleurlingnedersettings. 'n Verslapping in die verhoudingsintensiteit word derhalwe deur die betrokke wetgewing teweeggebring. Alle wetgewing moes egter deur die Minister van Kleurlingsake en, waar nodig, die Minister van Finansies en die provinsiale administrateurs goedgekeur word voordat uitvoering daaraan gegee kon word. Die regering se onderliggende begeerte was dat die Verteenwoordigende Kleurlingraad uiteindelik in 'n Kleurlingparlement sou ontwikkel, maar die eksperiment het misluk (Booyesen & van Wyk, 1984 : 9), omdat die Kleurlinge nie bereid was om die Raad behoorlik te laat funksioneer nie.

Die Verteenwoordigende Kleurlingraad is in 1980, ingevolge Wet 24 van 1980 ontbind (art. 4), en laasgenoemde wet word in Bylae 2, Deel 2 van die 1983-Grondwet herroep.

Verhoudinge met Kleurling op plaaslike owerheidsgebied is, soos in die geval van die Indiërs, ook deur die Groepsgebiedwet gereël. Een volwaardige Kleurling plaaslike owerheid, naamlik die van Pacaltsdorp, het in Kaapland tot stand gekom.

6.1.4.3 *Owerheidsverhoudinge met die Swartes*

Met Uniewording in 1910 het Swartes, wie se name in Natal en die Kaap op die kieserslyste verskyn het, hul stemreg behou, en as 'n toegewing aan die Kaap is die stemreg van Kaapse Swartes in die Grondwet verskans. Die Swartes is egter sonder baie groot ophef – soos later in die geval van die Kleurlinge – van die Blanke kieserslys verwyder, en in ruil daarvoor het die stemgeregtigde Swart kiesers ingevolge die Naturelleverteenvoordingingswet, 1936 (Wet 12 van 1936) die reg verkry om drie blanke verteenwoordigers vir die volksraad te verkies, asook twee vir die Kaapse provinsiale Raad.

In 1959 was die gedagte aan tuislandregering vir die Swartes reeds sterk op die voorgrond van politieke denke in Suid-Afrika, en is die Swartes se indirekte verteenwoordiging in die volksraad beëindig deur die Wet op die Bevordering van Selfbestuur, 1959 (Wet 46 van 1959). Die latere skepping van selfregerende Swart Nasionale State het ook 'n ander dimensie aan die verhoudinge tussen die owerheid en die Swartes in die tuislande verleen, naamlik die van intervolkereverhoudinge. Hierdie besondere aangeleentheid word in Hoofstuk sewe onder die behandeling van interstaatlike verhoudinge in oënskou geneem.

6.1.4.4 *Owerheidsverhoudinge met stedelike Swartes*

Die uitdrukking “stedelike” Swarte verwys nie noodwendig na Swartes in stedelike gebiede nie, en die uitdrukking word slegs gebruik om die twee klasse Swartes, naamlik diegene binne en diegene buite die tuislande te onderskei.

Die Swart (Stedelike Gebiede) Konsolidasiewet, 1945 (Wet 25 van 1945) is ingestel om die teenwoordigheid van Swartes in Blanke gebiede te reël. Waar Swartes binne of aangrensend aan Blanke plaaslike owerheidsgebiede gewoon het, het die Blanke owerheidsinstelling ingevolge Wet 25 die Swart gebiede namens die sentrale regering beheer. Die Swartes het geen verteenwoordiging op die Blanke rade gehad nie, en het self geen rade of komitees van hul eie gehad nie. 'n Hoë graad van verhoudingsintensiteit was derhalwe deurgaans van toepassing. Hoewel daar niks geskort het aan die Blanke owerheidsinstellings se beheer oor die Swart gebiede nie, het konflikterende situasies egter waarskynlik bestaan tussen die oorhoofse beheer van die Departement Naturellesake, die sentrale regering en die plaaslike beheer van die Blanke owerheidsinstellings, veral omdat sommige plaaslike owerhede regeringsbeleid probeer dwarsboom het.

In 1971 is die Wet op die Administrasie van Swart Sake, 1971 (Wet 45 van 1971) afgekondig, ingevolge waarvan Administrasierade geskep is om vanaf 1 Julie 1973 die administrasie van Swart gebiede van die Blanke plaaslike owerheidsinstellings oor te neem. Die verhoudinge tussen die sentrale regering en die Swart gebiede het deur hierdie wetgewing verander van 'n indirekte vorm van beheer, deur bemiddeling van die Blanke plaaslike owerhede, na direkte beheer deur die sentrale regering. Dit sou in elk geval geen verandering in graad van verhoudingsintensiteit veroorsaak nie.

In 1977 is die eerste stap tot die skepping van afsonderlike plaaslike owerhede vir Swartes geneem met die afkondiging van die Wet op Gemeenskapsrade, 1977 (Wet 125 van 1977). Hiervolgens is Gemeenskapsrade, wat in die algemeen die werksaamhede van die Administrasierade oorgeneem het, in die groot Swart stedelike gebiede aangestel, terwyl die Administrasierade meer na die aard van 'n oorhoofse gesag oor die Gemeenskapsrade opgetree het, aangesien meer as een Gemeenskapraad binne die gebied van 'n Administrasieraad geskep kon word. Die lede van die Gemeenskapsrade is deur die plaaslike inwoners verkies. Vir die eerste keer kon verkose Swart raadslede dus die belange van hul onderskeie gemeenskappe behartig.

Die volgende stap tot skepping van “outonome” plaaslike owerhede vir Swartes het geskied met die afkondiging van die Wet op Swart Plaaslike Besture, 1983 (Wet 102 van 1983). Ingevolge hierdie wet word die Minister van Samewerking en Ontwikkeling gemagtig om plaaslike gebiede, dorpsrade of stadsrade vir Swartes te stig, afhangende van die grootte van die gebied. Sodra

sodanige raad gevestig word verval die Gemeenskapsraad vir daardie besondere gebied. Die funksies van hierdie rade is vir alle praktiese doeleindes identies met die van die Blanke plaaslike owerhede. Selfs die ampsbenamings is identies. Dit is 'n ope vraag of Swart plaaslike owerhede soos Blanke plaaslike owerhede bestuur behoort te word vanweë wyduiteenlopende verskille in tradisie, kultuur en lewenswyse, en 'n meer paslike stelsel sou waarskynlik tot groter doeltreffendheid gelei het en terselfdertyd ook bygedra het tot beter en sinvoller verhoudinge met die sentrale regering. Nietemin, die nuwe wetgewing het die geleentheid vir stedelike Swartes geskep om binne hul eie gebiede die belange van hul eie mense te behartig.

Twee besondere verhoudingsaspekte aangaande die Swart plaaslike owerhede is van belang vir hierdie bespreking. Eerstens het die sentrale regering hierdie stappe vir afsonderlike Swart plaaslike owerhede gedoen omdat die Swartes in hierdie stadium nie amptelik binne die raamwerk van die nuwe konstitusionele bedeling betrek word nie.

Die Swart plaaslike owerhede het tweedens direkter verhoudinge met die regering as die Blanke plaaslike owerhede. Die Direkteur van Plaaslike Bestuur vir Swart plaaslike owerhede is 'n amptenaar van die Departement van Staatskundige Ontwikkeling, en die verhoudinge is dus op 'n tweevlakkige hierargiese gesagsbasis geskoei, terwyl die van die Blanke plaaslike owerhede op 'n drievlakkige gesagsbasis geskoei is.

6.2 OWERHEIDSVERHOUDINGE IN 'N NUWE GRONDWETLIKE BEDELING

6.2.1 Eerste stappe

Die voorloper tot die konstitusionele veranderinge wat in die 1983-Grondwet opgeneem is, was geleë in 'n kabinetskomitee wat in 1976 benoem is om moontlike wysigings aan die Westminster-tipe parlementêre stelsel, soos dit in Suid-Afrika van toepassing was, te ondersoek, veral met die oog op moontlike deelname van ander bevolkingsgroepe aan die regeerproses (Booyesen & van Wyk, 1984 : 13). Die voorsitter van die komitee was die destydse Minister van Verdediging, Mnr. P.W. Botha. Verskeie aanbevelings het uit die beraadslagings voortgevloei, wat uiteindelik moes kulmineer in die afkondiging van 'n nuwe grondwet.

6.2.2 Die Schlebuschkommissie

Die Bothakomitee se verslag is nie met groot geesdrif ontvang nie, en die saak is deur die sogenaamde Schlebuschkommissie verder gevoer (Booyesen & van Wyk, 1984 : 14). Van die belangrikste aanbevelings wat hierdie kommissie

gemaak het en wat later in wetgewing vervat is, was die afskaffing van die Senaat, die vergroting van die Parlement met die aanstelling van 12 bykomende lede, en die stigting van 'n Presidentsraad om die Staatspresident van advies te bedien. Hierdie voorstelle het almal beslag gevind in Wet 101 van 1980.

'n Uitsonderlike aspek van die wysigings is die beginsel van die *aanstelling* van 'n aantal volksraadslede, wat 'n afwyking verteenwoordig van 'n fundamentele vereiste van ekstra-owerheidsverhoudinge tussen owerheid en gemeenskap (die kieser), naamlik die beginsel van verteenwoordigende regering. Die kieser stel sy verteenwoordiger aan, maar sy verteenwoordiger moet aan hom (die kieser) verantwoording doen (vgl. rubriek oor konstitusionalisme). Aangestelde volksraadslede voldoen nie aan hierdie vereiste nie.

Verskeie voorgestelde wetsontwerpe is oorweeg en die Grondwet in sy finale vorm is in September 1983 deur die parlement goedgekeur (Wet 110 van 1983) en in November 1983 aan 'n referendum van Blanke kiesers onderwerp. 'n Groot meerderheid het ten gunste van die Grondwet gestem. Die Kleurlinge en Indiërs het nie referendum gehou nie, maar wel verkiesings.

Die nuwe staatkundige bedeling was deur die uitslag van die referendum 'n voldonge feit, en verreikende nuwe owerheidsverhoudinge is in die nuwe Grondwet geskep.

6.3 GRONDWET VAN 1983

Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983 (Wet 110 of 1983) het diepliggende en fundamentele veranderings in die regering en administrasie van die Republiek teweeggebring. Dit het ook uitgebreide veranderings, wysigings en klemverskuiwings veroorsaak aan inter-, intra-, en ekstra-owerheidsverhoudinge dwarsdeur die openbare sektor. Om al die veranderings enigsins volledig te dek sou 'n onbegonne taak wees, en die aangeleentheid kan dus slegs oorsigtelik behandel word. Die nuwe verhoudinge word gerieflikheidshalwe binne die raamwerk van die administratiewe prosesse deur middel van die bekende generiese funksies ontleed (vgl. Hoofstuk 2).

Om enigsins op 'n duidelike wyse die omvang van die nuwe owerheidsverhoudinge sinvol te illustreer, word deurgaans gepoog om die 1983-Grondwet teenoor relevante aspekte in die 1961-Grondwet te stel.

6.3.1. Strukturering en organisatoriese verhoudinge

- (a) Die amp van Staatspresident in die 1961-Grondwet was in die aard van 'n nominale hoofskap, waardeur die bekleër slegs op advies van die kabinet sy handelinge kon verrig (art. 16). Daarom moes stukke wat deur hom

onderteken is deur 'n minister medeonderteken word (art. 19). Die leier van die regerende party in die volksraad was gewoonlik deur die Staatspresident as Eerste Minister benoem. In die 1983-Grondwet word die amp van Staatspresident verander na die van 'n uitvoerende Staatspresident met wye magte (art. 6(3)(h)), en die amp van die Eerste Minister verval.

- (b) Die eerste presidentsraad is deur Wet 101 van 1980 as wysiging tot die 1961-Grondwet in die lewe geroep. Die presidentsraad se funksie was om die Staatspresident met advies te bedien. Benewens die adviesverpligtinge van die nuwe presidentsraad, wat in die 1983-Grondwet behou word, word die raad in bepaalde opsigte met *finale besluitnemingsmagte* beklee (vgl. art 32), en derhalwe met 'n vorm van politieke oppergesagsuitoefening.
- (c) In plaas van die een Huis waarvoor daar in die 1961-Grondwet voorsiening gemaak is, bestaan die parlement nou uit drie Huise, naamlik 'n Volksraad (Blankes), 'n Raad van Verteenwoordigers (Kleurlinge) en 'n Raad van Afgevaardigdes (Indiërs) (art. 37).
- (d) Soos in die geval van die 1961-Grondwet, stel die Staatspresident 'n kabinet aan, maar hy benoem ook bykomend drie ministersrade, een vir elke Huis van die Parlement (art. 21(1)).
- (e) Provinsiale rade word nie meer in die Grondwet genoem nie. Daardie artikels in die 1961-Grondwet wat oor provinsiale aangeleenthede gehandel het, is nie in die nuwe Grondwet opgeneem nie, maar die besondere artikels is nogtans behou onder die titel "Wet op Provinsiale Bestuur, 1961" (Bylae 2, Deel 1, par. A 12). Aanduidings van regeringskant is dat provinsiale rade as sodanig in 1986 sal verdwyn.
- (f) Soos ook in die geval van die 1961-Grondwet word geen voorsiening gemaak vir die deelname van Swartes aan die regering van die land nie. Dit was trouens ook nie een van die aangeleenthede waaroor die referendum gehou is nie. Die Staatspresident het egter by geleentheid van die opening van die tweede sitting van die agtste parlement die volgende verklaring uitgereik (Hansard, 1985 : 14).
- (i) Die permanensie van groot getalle Swartes buite die nasionale state word aanvaar.
- (ii) Strukture moet vir Swart gemeenskappe buite die nasionale state ontwikkel word, waar hulle tot op die hoogste vlak oor hul eie sake kan besluit, en waar hulle ten opsigte van gemeenskaplike belange as skakelpunte kan dien met owerheidsliggame in die Republiek, asook met die onderskeie nasionale state.
- (iii) Uitsluitel sal so gou doenlik gegee word oor die burgerskapkwessie.

Hierdie uitsprake dui daarop dat die verhoudinge tussen die sentrale owerheid en die stedelike Swartes binne afsienbare tyd deur formele struktuurskepping op die hoogste vlak gemanifesteer kan word.

- (g) Buite die 1983-Grondwet om, maar ook in die gees van die nuwe staatskundige hervormings, word daar vir die eerste keer 'n Raad vir die Koördinerende van Plaaslike Owerheidsaangeleenthede geskep, wat in die lewe geroep is ingevolge artikel 23 van die Wet op die Bevordering van Plaaslike Owerheidsaangeleenthede, 1983 (Wet 91 van 1983). Hierdie raad skep 'n heel nuwe benadering tot interowerheidsverhoudinge tussen die sentrale owerheid en plaaslike owerhede in die Republiek. Die raad, wat die Minister moet adviseer oor 'n wye reeks aangeleenthede, skep nie slegs direkte administratiewe verhoudinge tussen plaaslike bestuur en 'n Minister nie (dit wil sê, sonder die tussenkoms van die provinsiale owerheid), maar masjinerie is vir die eerste keer ook geskep vir formele verhoudinge tussen plaaslike owerhede van die verskillende rasse-groepe. Dit geskied by wyse van die samestelling van die raad. Die raad is, benewens die Minister en verteenwoordigers van staatsdepartemente en provinsiale owerhede, saamgestel uit verteenwoordigers van die Verenigde Munisipale Bestuur van Suid-Afrika, Kleurling- en Indiër Raadplegende Buurtsake en Bestuurskomitees, en die Institute van Stads-klerke, Munisipale Tesouriers en Munisipale Ingenieurs (art. 3). Wetgewing is ook aangeneem om sitting te gee aan verteenwoordigers van Swart plaaslike owerhede.
- (h) Die wetgewing genoem onder (g) hierbo maak verder ook voorsiening vir die skepping van ontwikkelingsrade vir streke wat deur die Minister bepaal word, vir die verlening van ontwikkelingshulp aan plaaslike owerhede binne die onderskeie streke.
- (i) Daar bestaan nou ook 'n Advieskomitee op die Besoldiging en Diensvoordele van Stads-klerke, wat in die lewe geroep is deur nog 'n verdere nuwe wet wat plaaslike bestuur raak, naamlik die Wet op die Besoldiging van Stads-klerke, 1984 (Wet 115 van 1984). Ooreenkomstig die naam van hierdie advieskomitee, gaan dit oor advies aan die Minister oor die diensvoordele en salarisse van stads-klerke.

Daar moet ag geslaan word op die feit dat, binne die raamwerk van al die bogenoemde strukture, daar tans byvoorbeeld ten opsigte van plaaslike bestuur organisatoriese verhoudinge geskep is met 'n Minister in die kabinet (Staatkundige Ontwikkeling en Beplanning), drie Ministers van Plaaslike Bestuur (een vir elke Huis), vier Direkteure van Plaaslike Bestuur (een vir elke provinsie) en 'n Direkteur van Plaaslike Bestuur vir die Swartes. Dit moet aanvaar word dat, vir sover dit owerheidsverhoudinge op die gebied van plaaslike bestuur betref, dit 'n moeilike taak sal wees om al hierdie verhoudinge te

koördineer, te korreleer en sinvol in stand te hou. Die skepping van die streeksdiensterade sal die verhoudinge nog verder kompliseer.

6.3.2 Verhoudinge in beleidbepaling en besluitneming

Die neerlê van beleid in die nuwe grondwetlike owerheidsamestelling sal waarskynlik van die grootste verhoudingsprobleme oplewer vanweë die omvangryke kruisbeïnvloeding van beleidsaangeleenthede tussen die verskillende strukture wat in die vorige rubriek genoem is. Aspekte van nuwe beleidsverhoudinge is soos volg:

- (a) Aangeleenthede vir oorweging deur die parlement, of deur individuele Huise van die parlement, word verdeel in die sogenaamde eie sake en algemene sake (art. 14 en 15). Eie sake word gedefinieer as daardie aangeleenthede wat 'n bevolkingsgroep raak met betrekking tot die behoud van sy identiteit en die handhawing en bevordering van sy lewenswyse, kultuur en gebruike. Ooreenkomstig Bylae 1 tot die Grondwet sluit eie sake die volgende in: maatskaplike welsyn; onderwys; kuns, kultuur en ontspanning; gesondheidsaangeleenthede; gemeenskapsontwikkeling (soos o.a. behuising); plaaslike bestuur; landbou; watervoorsiening; verkiesings van lede van die betrokke Huise; finansies en personeeladministrasie. Elke afsonderlike Huis beheer dus identiese eie sake. Ten opsigte van hierdie aangeleenthede mag die onderskeie Huise beleid neerlê sonder enige spesifieke formele verhoudingsvereistes tussen die onderskeie Huise, maar met inagneming van die rol van die Staatspresident en algemene vereistes wat ten opsigte van die genoemde aangeleenthede mag bestaan. Dit kom daarop neer dat die onderskeie Huise, ten opsigte van inter- en ekstra-owerheidsverhoudinge, direkte beleidsgesag uitoefen oor owerheidsinstellings op laer vlakke, asook oor die onderskeie gemeenskappe, vir sover dit hul eie bevolkingsgroepe betref. Die bevoegdhede van die Staatspresident in hierdie verband word verder aan handel.

Aangeleenthede wat, ingevolge artikel 14, nie eie sake is nie, is algemene sake, maar daar word ook voorsiening gemaak (art. 16) dat die Staatspresident mag besluit of 'n bepaalde aangeleentheid 'n eie saak of 'n algemene saak is.

In die geval van algemene sake is die beleidsverhoudinge tussen die onderskeie drie Huise van 'n besondere aard, aangesien wetgewing oor algemene sake deur die drie Huise afsonderlik goedgekeur moet word. Indien daar nie eenparigheid bereik word nie, moet die aangeleentheid aan die Staatspresident voorgelê word (art. 32). Die Staatspresident kan die aangeleentheid na die Presidentsraad verwys, en die Presidentsraad se

besluit is finaal (art. 32(4)). Indien die Staatspresident die voorgestelde wetgewing nie na die Presidentsraad verwys nie, verval dit (Booyesen & van Wyk, 1984 : 71).

- (b) Uit bogenoemde besondere voorskrifte in die Grondwet van 1983 tree veral 'n besondere beleidsverhoudingsaangeleentheid na vore wat bepaalde implikasies inhou. Per implikasie verleen artikel 32 finale beleidbepalingsmagte aan die Staatspresident, omdat voorgestelde wetgewing kan verval indien hy dit nie na die Presidentsraad verwys nie, en sy magsuitoefening in hierdie verband kan hom in 'n posisie plaas waar hy 'n keuse moet maak tussen moontlike uiteenlopende beleidsrigtings van die drie Huise wat elkeen 'n verskillende bevolkingsgroep verteenwoordig. Bevrediging van die een groep kan lei tot onmin by die ander, en verhoudinge kan derhalwe deur 'n besluit van die Staatspresident vertroebel word. Soos reeds gemeld is dit nie vir die Staatspresident nodig om in so 'n geval 'n beleidsbesluit te neem nie, aangesien hy die aangeleentheid vir beslissing na die Presidentsraad kan verwys. Die Presidentsraad is nie 'n verkose liggaam in die sin dat dit deur die kiesers verkies is nie, aangesien dit deur die Staatspresident (25 lede), die Volksraad (20 lede) die Raad van Verteenwoordigers (10 lede) en die Raad van Afgevaardigdes (5 lede) saamgestel word (art. 70). Die gemeenskap kan dus nie lede van die Presidentsraad tot verantwoording roep nie. Verder word die Presidentsraad slegs ontbind wanneer die parlement ontbind (art. 77).

Unieke beleidbepalingsverhoudinge word derhalwe in die administratiewe prosesse in die Suid-Afrikaanse owerheidsektor geskep, insoverre 'n beleidbepalingsinstelling geskep is wat, gedurende die lewenstermyn van die Parlement, in bepaalde omstandighede beleid mag neerlê (dit wil sê, wetgewing mag aanneem) sonder om verantwoording verskuldig te wees aan of die parlement of die gemeenskap.

- (c) Die verhoudinge van die Staatspresident met die parlement, vir sover dit beleidbepaling betref, het in die 1983-Grondwet verander teenoor die posisie soos dit in die 1961-Grondwet bestaan het. Die 1961-Staatspresident het in die algemeen slegs gehandel op advies van die Kabinet. Teenoor die 1983-Staatspresident is die Kabinet en die Parlement in 'n ondergeskikte gesagsgesposisie ten opsigte van daardie bevoegdhede en werksaamhede wat ingevolge die grondwet of enige ander wetgewing aan hom toegewys word (art. 6(3)). Ook in hierdie verband verwys die Grondwet (art. 19(2)) na 'n aantal artikels waar die Staatspresident optree sonder voorskrif van die Kabinet of 'n Ministersraad.

Die Staatspresident het onder andere die volgende magte wat by bevoeg is om op sy eie uit te oefen, en waarvolgens hy in besondere verhoudings-

posisies teenoor die bepaalde owerheidsinstellings geplaas word: Hy is eerstens bevoeg om die lede van die Kabinet en die onderskeie Ministersrade aan te stel en af te dank (art. 24). Dit is derhalwe in sy eie diskresie wie hy in die Kabinet en die Ministersrade wil hê, en vir hoe lank. Die veronderstelling kan gemaak word dat ministers in alle opsigte die wil en wense van die Staatspresident sal eerbiedig.

Die Staatspresident moet tweedens toestemming tot enige wetsontwerp gee voordat die wet kan word (art. 33(1)). Hy het egter uit die aard van die saak geen diskresie in hierdie verband nie, tensy wetlike voorskrifte vir die aangenome wet nie nagekom is nie (art. 33(1)).

Indien 'n wetsontwerp wat as 'n eie saak deur die Staatspresident geëndosseer is, in 'n Huis gewysig word, kan die Staatspresident, indien hy daardie mening toegedaan is, die wetsontwerp na die Huis terugverwys met 'n sertifikaat dat die wysiging oor 'n algemene saak handel, en dan mag daardie wetsontwerp nie weer na die Staatspresident teruggestuur word voordat die wysiging herroep is nie (art. 33(2)).

Die Staatspresident het derdens ook magte van 'n wetgewende aard. Ooreenkomstig die 1961-Grondwet het hy deel van die parlement uitgemaak. Volgens die 1983-Grondwet berus die wetgewende mag in die Parlement *en* in die Staatspresident (arts. 30 & 37(1)).

Omdat die Staatspresident die mag het om te beslis of 'n saak 'n eie of 'n algemene saak is, besluit hy inderdaad of die Huise saam of afsonderlik funksioneer (Booyesen & van Wyk, 1984 : 71).

Ingevolge art. 98(3) van die Grondwet het die Staatspresident ook die mag om onder bepaalde omstandighede 'n wet of 'n munisipale ordonansie te wysig. Booyesen & van Wyk spreek ernstige bedenkinge uit teen die verlening van sodanige wye magte aan die Staatspresident.

- (d) Die aanduidings is reeds daar dat beleidsverhoudinge tussen die sentrale en plaaslike owerhede op 'n direkte grondslag sal plaasvind, sonder die tussenkoms van enige ander owerheidsinstelling. Die bepalings van die Wet op die Bevordering van Plaaslike Owerheidsgeleenthede, 1983, en die Wet op die Besoldiging van Stadsklerke, 1984, waarna reeds verwys is, is 'n aanduiding van hierdie verhoudinge. Genoemde wetgewing, asook die bepalings van die verkiesingswetgewing, naamlik die Wet op Stemreg vir Plaaslike Owerheidsliggame, 1984, (Wet 117 van 1984), en die Regulasies ter Verbetering van Kommunikasie tussen Plaaslike Owerhede en Kleurling- en Indiër- Raadplegende, Buurtsake- en Bestuurskomitees (R 2451, 9 November 1984) dui sterk daarop dat daar weinig teregkom van die sentrale owerheid se verklaarde voorneme van

maksimale dewolusie van magte en minimum administratiewe inmenging. Verhoudinge tussen die regering en plaaslike bestuur beweeg derhalwe stelselmatig in die rigting van 'n hoër intensiteitsgraad.

- (e) Sonder om besonderhede te bespreek word die wetgewing ten opsigte van streeksdiensterade hier gemeld as 'n verdere voorbeeld van interowerheidsverhoudinge waar beleidsaangeleenthede veranderinge ondergaan. Die beoogde streeksdiensterade, wat sitting bied aan verteenwoordigers van plaaslike owerhede in 'n bepaalde streek, sal oor gesamentlike beleids- en besluitnemingsmagte beskik vir dienstevoorsiening in die streek, sonder dat die gemeenskap verantwoording van hierdie rade kan eis.

6.3.3. Finansiële verhoudinge

Sommige finansiële verhoudingsaangeleenthede het nog nie veranderings ondergaan nie. Die Wet op Finansiële Verhoudings, 1976 (Wet 65 van 1976), wat finansiële verhoudinge tussen die sentrale en provinsiale owerhede reël, is nie deur die 1983-Grondwet gewysig of herroep nie en daardie verhoudinge is derhalwe steeds geldig, of dan minstens totdat provinsiale rade afgeskaf word. Dit kom kortliks daarop neer dat 'n staatsubsidie aan provinsiale owerhede betaalbaar is, gebaseer op 'n formule wat ondermeer ag slaan op die finansiële behoefte van die provinsie en sy betaalvermoë (art. 4). Hierbenewens word 'n aantal inkomstebronne tot beskikking van provinsies gestel, naamlik (Bylae 1) hospitaalgelde, honde- en motorlisensies, vermaaklikheidsbelasting, vendusieregte, handelslisensies en enkele ander bronne. Verder mag provinsies ook lenings onder bepaalde voorwaardes aangaan (art. 9). Hierdie verhoudinge sal in die toekoms verander.

Die onderskeie provinsiale ordonnansies wat plaaslike owerheidsaangeleenthede reël is ook steeds van krag, die provinsies se bevoegdhede ten opsigte van plaaslike owerhede is nog onaangetaas, en so ook die finansiële reëlings. Plaaslike owerhede is bevoeg om belasting op eiendomswaardes te hef, om handelsdienste te bedryf (water, kragvoorsiening), om lenings vir kapitaalwerke aan te gaan, en om gelde te hef vir die lisensiering van 'n groot aantal bedrywe. Ten opsigte van kapitaalbesteding staan plaaslike owerhede in 'n direkte verhouding met die sentrale owerheid en moet die jaarlikse bedrag aan kapitale uitgawes deur die staatstesourie goedgekeur word.

In die jongste tyd het daar egter 'n aantal nuwe wetsvoorskrifte (insluitende die nuwe Grondwet) verskyn wat 'n aansienlike wysiging in finansiële verhoudinge in die algemeen teweeggebring het.

- (a) Ooreenkomstig die Wet op Vrydom van Eiendomsbelasting, 1931, is die sentrale owerheid vrygestel van die betaling van eiendomsbelasting aan

plaaslike owerhede. Hierdie finansiële verhoudingsbeginsel het berus op die standpunt dat 'n hoër owerheid nie deur 'n laer owerheidsintelling belas kan word nie. Na aanleiding van ondersoek en aanbevelings deur die Croeser-werkgroep het die sentrale owerheid in 1981 besluit om daar die wetgewing te herroep. Plaaslike owerhede ontvang tans eiendomsbelasting op staatseiendom.

- (b) Die 1983-Grondwet maak voorsiening vir eie sake en algemene sake (art. 14). Aangesien die onderskeie Huise van die Parlement hul eie begrotings ten opsigte van “eie” sake moet behartig, moet die nodige reëlins getref word vir die skepping van doelmatige finansiële verhoudinge tussen drie verskillende “eie sake” Huise en die parlement, wat algemene sake behartig. Die deelname van individuele bevolkingsgroepe aan die regering van die land is derhalwe nie slegs van staatkundige belang nie, maar het 'n fundamentele invloed op skatkisfinansiëring (Wronsley, 1984 : 50) en die nuwe verhoudinge wat daaruit voortspruit.

Item 11 van Bylae 1 van die Grondwet (naamlik die lys van eie sake) dui finansies aan as 'n eie saak wat die volgende insluit: begrotings (maar nie die vorm waarin dit opgestel moet word nie); bewilligings (slegs ten opsigte van aangeleenthede waarvoor daar in 'n algemene wet voorsiening gemaak word); heffings (ook indien dit deur 'n algemene wet gemagtig word); die doen en ontvangs van skenkings en beheer oor die invordering en aanwending van inkomste (onderworpe aan die bepalings van die Statkis- en Ouditwet, 1975). Die heffing van belastinge en die aangaan van lenings word egter nie toegelaat nie. Dit blyk uit hierdie finansiële reëlins vir eie sake dat die onderskeie Huise grootliks onder die finansiële gesagsvereistes van “algemene” wette staan, en dat die twee grootste moontlike inkomstebronne, naamlik belastinge en lenings, nie tot beskikking van die Huise is nie. Die beskikbaarstelling van fondse vir eie sake berus by die parlement (art. 81 van die 1983-Grondwet). Om voorsiening te maak vir die verdeling van fondse word die Staatsinkomsterekening, wat ook onder die 1961-Grondwet bestaan het, nou in die 1983-Grondwet in vier dele verdeel (art. 82), naamlik drie eie sake en een algemene sake. Verder maak die 1983-Grondwet (art. 84) voorsiening vir die voorskryf van 'n formule (by wyse van algemene wetgewing) waarvolgens fondse tot die onderskeie rekenings gekrediteer moet word. Wronsley verduidelik in hierdie verband dat elkeen van die drie Huise vir eie sake 'n statuêrbepaalde toekenning sal ontvang wat histories-normatief van aard sal wees (Wronsley, 1984 : 52).

- (c) Die Skatkis- en Ouditwet, 1975 (Wet 66 van 1975) bevat in 'n groot mate die reëlins vir die jaarlikse begroting en die geldsake van die sentrale owerheid en die staatsdepartemente (Wronsley, 1984 : 53). Hierdie wet moes gewysig word om die reeds genoemde finansiële bepalings in die

1983-Grondwet te versoen met die algemene geldsake en ouditreëlings. Dit is gedoen deur die afkondiging van 'n wysingswet op die Skatkis- en Ouditwet, naamlik Wet 100 van 1984. Omdat die tyd ontbreek het om die formule vir fondstoekenning, soos dit in die 1983-Grondwet (art. 84) in vooruitsig gestel is, op te stel, is die Wet op die Finansiering van die Inkomsterekenings, 1984 (Wet 120 van 1984) afgekondig as 'n tussen-tydse maatreël. Dit bepaal die wyse waarop fondstoekenning aan die onderskeie rekenings in 1985/6 sal plaasvind.

- (d) Die Wet op die Komitee van die Staatspresident oor Nasionale Prioriteite, 1984 (Wet 119 van 1984) is 'n besondere wet wat daarop ingestel is om prioriteite te bepaal, eerstens, ten opsigte van finansiële ekstra-owerheidsverhoudinge, op grond waarvan die beskikbare finansiërings- en ander bronne tussen die owerheid en die private sektor toegedeel kan word (art. 3(a)), en tweedens, ten opsigte van vertikale finansiële inter-owerheidsverhoudinge, hoe daardie gedeelte wat vir die sentrale, plaaslike en ander owerheidsinstellings beskikbaar is, aangewend kan word.

Met inagneming van die gewysigde finansiële verhoudinge wat uit die aangehaalde wetgewing voortgevloei het, bly finansies steeds 'n baie belangrike beheermiddel en het die veranderings ook geen wesenlike verandering in die verhoudingsintensiteit tussen die staat en ondergeskikte owerheidsinstellings teweeggebring nie.

Daar bestaan uit die aard van die saak uitgebreide finansiële verhoudinge tussen die sentrale owerheid en die nasionale state, en hierdie aspek geniet die nodige aandag in Hoofstuk 7 by die bespreking van interstaatlike verhoudinge tussen Suid-Afrika en die nasionale state.

6.3.4. Personeelverhoudinge

- (a) Personeelverhoudinge en personeeladministrasie in die algemeen is in die sentrale owerheidsdiens deur die Staatsdienswet van 1957 gereël. In die nuwe bedeling, en ingevolge die Staatsdienswet, 1984 (Wet 111 van 1984), word een baie belangrike personeelverhoudingsbeginsel gehandhaaf. Ten spyte van die bepalings van die 1983-Grondwet ten opsigte van drie Huise vir eie sake, en die deelname van verskillende bevolkingsgroepe aan die administrasie, tesame met reëlings vir die behartiging van eie sake, sal daar nog steeds net een staatsdiens wees, maar met fundamentele implikasies vir die owerheidsadministrasie (Robson, 1984 : 63). Drie administrasies vir eie sake is nou by die lys van departemente by die Staatsdienswet ingesluit.

Twee besondere verhoudingsaspekte spruit uit die nuwe Staatsdienswet voort. Eerstens word in artikel 3 voorsiening gemaak daarvoor dat die

Kommissie vir Administrasie ondersoek moet instel na griewe van beamptes en werknemers, en aanbevelings daaromtrent moet doen. Die Kommissie tree in hierdie geval op in die hoedanigheid van 'n soort interne ombudsman vir personeelverhoudinge, en dit wil klaarblyklik ook sinvolle verhoudinge tussen die betrokke partye en bevolkingsgroepe in stand hou.

Tweedens verdien die nuwe posisie van departementshoofde die aandag (art. 11). Hiervolgens word departementshoofde deur die betrokke ministers vir tydperke van vyf jaar of minder aangestel, en kan hulle vir verdere tydperke van een jaar of hoogstens vyf jaar heraan gestel word. Daar is reeds in 'n vorige rubriek gemeld dat hierdie stelsel sterk aan die Amerikaanse buitstelsel herinner.

Die invloed van hierdie bepaling op intra-owerheidsverhoudinge, dit wil sê, verhoudinge binne departemente, is moeilik om te voorspel. Dit mag departementshoofde aanspoor tot doeltreffender diensverrigting (of groter onderdanigheid aan die minister), met die oog op voortgesette heraanstelling, of dit kan 'n vertroebelende verhouding hê tussen minister en beampte, en selfs ook tussen die betrokke beampte en sy ondergeskiktes. Slegs tyd sal 'n oordeel hieroor kan vel.

- (b) 'n Baie belangrike verandering in personeelverhoudinge tussen die sentrale owerheid en plaaslike owerhede word vervat in die Wet op die Besoldiging van Stadsklerke, 1984 (Wet 115 van 1984). Stadsklerke was uitgesluit van die bepalinge van die Wet op Arbeidsverhoudinge -(art. 2) en het derhalwe geen bedingingsmag oor hul besoldiging of diensvoorwaardes besit nie. In hierdie verband het hulle in 'n unieke verhouding met die provinsiale administrateurs gestaan. Ingevolge die provinsiale ordonnansies op plaaslike bestuur is die salarisse en toelaes wat aan stadsklerke betaalbaar was deur die administrateurs van die onderskeie provinsies vasgestel. Omdat stadsklerke geen wetlike bedingingsmag besit het nie, kon hulle in elk geval nie met die administrateurs onderhandel oor hulle diensvoorwaardes nie. Hierdie besondere taak is nou deur die Minister van Staatkundige Ontwikkeling en Beplanning oorge neem. Volgens die bepalinge van die betrokke wet kan die Minister plaaslike owerhede in grade indeel ('n taak wat voorheen ook deur die administrateurs verrig is) en kan hy 'n salarissvasstelling vir elke graad maak. Plaaslike owerhede is, behoudens enkele voorwaardes, verplig om die vasgestelde salarisse aan hul stadsklerke te betaal. Die Minister het 'n Advieskomitee op Besoldiging en Diensvoordele van Stadsklerke (art. 2) tot sy beskikking om hom te adviseer oor aangeleenthede wat hy na die komitee verwys. Verteenwoordigers van die Verenigde Munisipale Bestuur, die Instituut van Stadsklerke, Kleurling en Indiër- plaaslike owerheidsliggame, die Munisipale werkgewersorganisasies en andere

dien op die Komitee. Waar die vorige verhoudinge met die administrateurs een van afdwinging was, is die nuwe verhouding met die Minister klaarblyklik een van direkte onderhandeling. Die nuwe verhoudinge is dus skynbaar 'n groot verbetering op die vorige reëlings, vernaamlik ook vanweë die feit dat stadsklerke nou weer bedingingsmag oor diensvoorwaardes besit.

Dit is moeilik om in hierdie vroeë stadium te bepaal wat die invloed van hierdie besondere wetgewing op die vertikale verhoudinge tussen die sentrale owerheid en plaaslike owerhede sal wees.

6.3.5 Skepping van verhoudinge deur prosedurereëlins

In Hoofstuk 2 (vgl. 2.3.5) is die punt gemaak dat, afhangende van die belangrikheid wat die sentrale owerheid aan die verrigting van 'n besondere taak of die nakoming van 'n bepaalde plig heg, daar in 'n mindere of meerdere mate van wetsvoorskrifte gebruik gemaak sal word. Hierdie benadering geld nie slegs vir die sentrale owerheid (die parlement) en sy eie uitvoerende instellings (departemente) nie, maar ook vir ondergeskikte owerheidsinstellings, ongeag of hulle hul magte deur desentralisasie, dewolusie of delegering verkry het. In al hierdie gevalle het prosedurereëlins 'n bepaalde invloed op owerheidsverhoudinge. Daar is ook gemeld dat, in die gevalle waar interne prosedurereëlins aan die diskresie van 'n owerheidsinstelling oorgelaat word, die prosedures waarskynlik slegs intra-owerheidsverhoudinge sal beïnvloed.

Die Parlement het nog altoos sy eie interne prosedurereëlins gehad, en hierdie reëlins was uit die aard van die saak nie altyd in wetsvoorskrifte neergelê nie. Basiese prosedurereëls van die Parlement is gewoonweg in 'n reglement van orde vervat.

Die nuwe Grondwet (art. 102(6)(a)) bepaal dat die reglemente van die Volksraad wat by die inwerkingtreding van die nuwe grondwet bestaan het, geldig bly vir die drie Huise totdat die afsonderlike Huise anders besluit, 'n bevoegdheid wat hulle onder artikel 63 besit. Daar word ook bepaal dat daar "gesamentlike reëls" sal wees (art. 64) wat deur elk van die drie Huise goedgekeur moet word, vir gebruik vir die orde in verband met gesamentlike komitees. Artikel 64(2) bepaal selfs waarvoor die reglemente in hierdie geval voorsiening kan maak, naamlik, onder andere:

- die instelling van staande komitees oor algemene sake;
- die samestelling van 'n komitee, met inbegrip van die voorsitterskap en die verteenwoordiging van politieke partye;
- die wyse waarop en omstandighede waaronder sake na 'n komitee verwys word;
- die bevoegdhede, pligte en werksaamhede van 'n komitee;

die wyse waarop 'n komitee 'n besluit kan neem;
 die indiening van voorstelle by 'n komitee deur 'n lid van 'n Huis wat nie 'n lid van die komitee is nie;
 orde en reëling in die algemeen van die werksaamhede en verrigtinge van 'n komitee.

Artikel 64(3) bepaal bykomend dat gesamentlike reëls voorsiening moet maak vir minstens een staande komitee oor wetsontwerpe wat oor algemene sake handel.

Die 1983-Grondwet wyk derhalwe klaarblyklik van die vorige gewoonte af (naamlik om nie parlementêre prosedure in wetgewing neer te lê nie) vanweë die feit dat daar nou drie Huisse in die Parlement is wat hul onderskeie eie sake bedryf, terwyl die Parlement as 'n eenheid ook algemene sake moet behartig. Die moontlikheid dat intraverhoudinge in die Parlement deurmekaar kan loop indien daar nie 'n mate van eenvormige orde by die afsonderlike Huisse bestaan nie word dus verminder deur die wetlike proseduriële voorskrifte.

Die belangrikheid van die beginsel van die indeling van funksies onder eie sake en algemene sake, en die hantering daarvan deur die Huisse, veroorsaak dat prosedures in die Grondwet neergelê word vir die oorweging van voorgestelde wetgewing, onder andere naamlik dat die Staatspresident 'n wetsontwerp as 'n eie saak moet endosseer voordat dit deur 'n Huis oorweeg mag word (art. 31(1)); die stappe wat die Staatspresident moet neem indien 'n wetsontwerp oor eie sake in 'n Huis gewysig word en die wysiging 'n algemene strekking het (art. 31(2)) en die prosedure wat gevolg moet word wanneer daar nie in die drie Huisse eenstemmigheid bestaan oor 'n wetsontwerp oor algemene sake nie.

'n Belangrike stel prosedurevoorskrifte (Regulasie R 2451 van November 1984) is deur die Minister van Staatskundige Ontwikkeling en Beplanning uitgereik ingevolge die bepalings (art. 17) van die Wet op die Bevordering van Plaaslike Owerheidsaangeleenthede, 1983 (Wet 91 van 1983) waarin Blanke plaaslike owerhede opdrag ontvang om bepaalde prosedures te volg ter verbetering van kommunikasie tussen plaaslike owerhede en Kleurling- en Indiër-raadplegende, buurtsake- en bestuurskomitees. Die masjinerie bestaan reeds in die betrokke wet (Wet 91 van 1983) vir samewerking en die skepping van verhoudinge tussen volwaardige outonome plaaslike owerhede, ongeag die bevolkingsgroep. Geen dergelike reëlings het bestaan in die geval van Kleurling en Indiër gemeenskappe wat nog in die proses van selfstandigwording verkeer nie, naamlik die onderskeie raadplegende, buurtsake- en bestuurskomitees wat nog binne die regsgebiede van Blanke plaaslike owerhede val nie. In daardie gevalle waar verhoudinge tussen Blanke plaaslike owerhede en hierdie komitees wel bestaan, geskied dit op 'n vrywillige basis. Die nuwe regula-

sies maak nou voorsiening vir die *verpligte* skepping van verhoudinge tussen die betrokke owerheidsinstellings. “Kommunikasie” in die Regulasies sluit aangeleenthede in soos gesamentlike begrotingsbesprekings (verplichtend); bywoning van vergaderings van die Blanke bestuurskomitees deur die ander bevolkingsgroepe, en omgekeerd, en die stigting van gesamentlike staande komitees of *ad hoc*- komitees.

Daar word ook in die regulasies voorsiening gemaak vir prosedurereëlins by gesamentlike komitees en vir die beslegting van geskille. Die regulasies word afsonderlik vir die vier provinsies ingedeel.

6.3.6 Owerheidsverhoudinge en beheer

In Hoofstuk 2 (vgl. 2.3.6) is beheer, as generiese administratiewe funksie, en die wyse waarop dit in owerheidsverhoudinge manifesteer, behandel. Daar is in die bespreking sewe omstandighede geïdentifiseer waarin beheer manifesteer, naamlik vir die doeleindes van verantwoordingdoening; vir finansiële en fiskale kontrole; vir die beskerming van die identiteit van bevolkingsgroepe; vir die bereiking van doelwitte; vir die bereiking van prioriteite; vir die doeleindes van koördinerings en vir die vermyding en die beslegting van konflik.

Vir sover dit die nuwe staatkundige bedeling betref, soos gereflekteer in die verskillende wette en regulasies wat reeds in daardie verband afgekondig is, word aandag kortliks, en slegs by wyse van voorbeeldstelling, aan die beheerfunksie gegee, binne die raamwerk van die genoemde manifestasies.

- (a) Ten opsigte van verantwoordingdoening aan die gemeenskap deur die politieke oppergesag, maak die 1983-Grondwet voorsiening vir vyfjaarlike verkiesings ten opsigte van elk van die drie Huise (art. 39) en vir die benoeming van ’n Staatspresident na elke verkiesing (art. 9). Hoewel daar reeds bedenkinge uitgespreek is teen die feit dat die benoeming van die Presidentsraad nie wesentlik voldoen aan die beginsel van verteenwoordigende regering en verantwoordingdoening nie (vgl. 6.3.2), is daar nogtans voorsiening gemaak vir die ontbinding van die Presidentsraad na die ontbinding van die Parlement (art. 77). Dit kan moontlik vertolk word as indirekte verantwoordingdoening, want as ’n regering by geleentheid van ’n verkiesing val, sal die Presidentsraad (altans sy lede) ook val.
- (b) Die kwessie van finansiële beheer is reeds behandel (vgl. 6.3.3) en dit word nie nodig geag om verder daarop uit te brei nie.
- (c) Ten opsigte van beheer vir die bereiking van doelwitte moet daar verwys word na die hele onderliggende filosofie van die Grondwet, naamlik die instelling van die beginsel van magsdeling deur verskillende bevolkings-

groepe. Die nodige beheermaatreëls moet derhalwe ingestel word om te verseker dat hierdie grondwetlike doelwit dwarsdeur die openbare sektor manifesteer. Die Wet op die Bevordering van Plaaslike Owerheidsaangeleenthede, 1983 (Wet 91 van 1983) bevat byvoorbeeld die nodige voorskrifte om dit vir die sentrale owerheid moontlik te maak om beheer oor die aanvaarde beginsel van magsdeling op plaaslike owerheidsvlak uit te oefen. Ook die wetgewing op streeksdiensterade is ingestel om dieselfde doel te bereik.

- (d) Waar die bestaande Groepsgebiedewetgewing oorspronklik daargestel is om onder andere deur beheer te verseker dat die belange van die onderskeie bevolkingsgroepe beskerm en bevorder word, het die nuwe Grondwet as sodanig hierdie verpligting tot by die samestelling van die Parlement deurgevoer. Dit is nou die taak van die individuele bevolkingsgroepe om, deur middel van beheer deur hul onderskeie Huise, sorg te dra dat die belange van hul gemeenskappe beskerm en bevorder word.
- (e) Beheer word ook ingestel ter wille van nasionale prioriteite. Die Wet op die Komitee van die Staatspresident oor Nasionale Prioriteite, 1984 (Wet 119 van 1984) het juis hierdie doelwit as grondslag. Deur oorweging te skenk aan die verdeling van die Republiek se bronne (finansies, mannekrag) tussen die owerheid en die private sektor, en daarna tussen die verskillende owerheidsvlakke, verseker die sentrale owerheid dat hy deur beheer oor hierdie noodsaaklike bronne sinvolle inter-, intra- en ekstra-owerheidsverhoudinge skep, en dat nasionale prioriteite werklike prioriteitsaandag kan kry.
- (f) Beheer word ingestel om koördinasie tussen owerheidsinstellings te verseker. Ministers en andere het byvoorbeeld by vele geleenthede die mening uitgespreek dat plaaslike bestuur 'n basiese grondslag sal vorm vir die nuwe staatkundige veranderinge. Dit is derhalwe ook nie vreemd dat die reeds genoemde Wet op die Bevordering van Plaaslike Owerheidsaangeleenthede afgekondig is nie, en dat die sentrale owerheid daardeur 'n sterk meganisme vir beheer oor plaaslike bestuur verkry het nie. Die beheer is verder verskerp deur die skepping van die Koördinerende Raad oor Plaaslike Owerheidsaangeleenthede (art. 3 van die Wet). Deur middel van hierdie instelling verseker die owerheid dat daar gekoördineerde optrede deur plaaslike bestuur sal wees en dat die beheer oor plaaslike bestuur ook eenvormig-gekoördineerd sal wees.

In die geval van die 1983-Grondwet, waar daar vir die eerste keer 'n parlement op 'n etniese basis saamgestel is by wyse van drie afsonderlike Huise, elkeen belas met die bedryf van sake vir sy eie bevolkingsgroep, word koördinering vir beheerdoeleindes (en vir die bevordering van die

welsyn van die hele gemeenskap) verseker deur ook voorsiening te maak vir die behandeling van algemene sake waarby alle bevolkingsgroepe belang het.

- (g) Beheer word ingestel om konflik te vermy en te besleg. Daar bestaan min twyfel dat die potensiaal vir konflik, wat trouens altyd in owerheidsverhoudinge bestaan, met die inwerkingstelling van die 1983-Grondwet toegeneem het. Dit is nie nodig om in te gaan op die aansienlike politieke verskille wat in die Republiek heers nie – die verskillende ideologiese benaderings tot die tradisionele rassevraagstuk in die Grondwet skep voldoende gronde vir konflik. Die Grondwet maak op die gebied van die wetgewende gesag voorsiening vir 'n weerligafleier in die geval van konflik tussen die drie Huise. Die Staatspresident besit die tweeledige bevoegdheid (arts. 31 & 32) om, in die geval van konflik oor algemene wetgewing:
- (i) die aangeleentheid na die Presidentsraad te verwys, in welke geval die besluit van die Presidentsraad finaal is;
- (ii) niks te doen nie, in welke geval die voorgestelde wetgewing verval (Booyesen & van Wyk, 1984 : 71).

Vanselfsprekend moet daar in die geval van die bogenoemde bevoegdhede van die Staatspresident aansienlike voorskriftelike stappe gedoen word.

Daar is reeds meermale deur Ministers en deur die Staatspresident verklaar dat die regering, met die instelling van die 1983-Grondwet, die aanstelling van kabinetsskategorieë en die wyse waarop laasgenoemde funksioneer, inderdaad konsensuspolitiek bedryf. Konsensus is die antitesis van konflik. Dit mag waar wees dat konsensuspolitiek bedryf word, maar daar moet in gedagte gehou word dat die skepping van konsensus in een opsig konflik in 'n ander opsig kan veroorsaak.

6.4 DIE 1983-GRONDWET – UNITÊRE OF FEDERAAL?

'n Belangrike vraag wat nog in hierdie hoofstuk behandel moet word is die volgende: Het die Republiek van Suid-Afrika nog steeds 'n unitêre staatsvorm soos die waarmee hy in die 1909-Grondwet begin het en in die 1961-Grondwet voortgegaan het? Om hierdie vraag te beantwoord moet daar weer kortliks gelet word op die basiese grondslae van die unitêre en federale staatsvorms soos in Hoofstuk 6 geïdentifiseer, en moet hierdie grondslae vervolgens met die van die 1983-Grondwet vergelyk word.

6.4.1 Basiese federale en unitêre grondbeginsels

Vir die federale staatsvorm is die volgende beginsels geïdentifiseer:

- (a) 'n Federale staat bestaan uit 'n aantal geografies identifiseerbare onafhanklike owerhede, elkeen met soewereine mag, binne die omvang van 'n groter geografiese gebied.
- (b) Die groter geografiese gebied is vir internasionale en regsdoeleindes 'n federale owerheid wat gesag uitoefen oor al die owerhede wat in (a) hierbo ingesluit word.
- (c) Mag word dus verdeel tussen die federale owerheid en die individuele owerhede.
- (d) Die magsverspreiding word in 'n geskrewe konstitusie beliggaam.
- (e) Vertolking van die regte en magte van die onderskeie owerhede, soos dit in die konstitusie beliggaam word, berus by 'n regsprekende gesag.

Vir die unitêre staatsvorm is die volgende beginsels geïdentifiseer:

- (a) Die oppergesag van die hoogste wetgewende liggaam is ondeelbaar en onbeperk.
- (b) Die sentrale gesag kan wette oor enige aangeleentheid maak, en hierdie wette wysig of herroep.
- (c) Indien daar 'n geskrewe konstitusie bestaan wat beperkings op die sentrale gesag bevat, is dit omdat die sentrale gesag vrywilliglik afstand doen van daardie aspekte van sy mag onder die voorwaarde dat hy die beperkings kan herroep na goëddunke.
- (d) Die sentrale gesag mag sodanige ondergeskikte oweheidsinstellings skep, op 'n geografiese of ander grondslag, as wat hy benodig om hom met sy regeertaak behulpsaam te wees.
- (e) Die sentrale gesag mag aan die geskepte owerheidsinstellings sodanige magte en bevoegdhede oordra as wat hy mag goed dink, en aan hulle die bronne en middele voorsien wat nodig is vir die uitvoer van hulpfunksies.
- (f) In die unitêre vorm is daar 'n ingeboude buigsaamheid wat by die federale vorm afwesig is.

6.4.2 Beginsels vervat in die nuwe Grondwet

Die volgende bepalings in die nuwe Grondwet het betrekking op aspekte van staatsvorm:

- (a) Die wetgewende mag van die Republiek berus by die Staatspresident en die Parlement (art. 30). Hierdie is 'n suiwer unitêre beginsel, waarvolgens die soewereine mag in die hoogste wetgewende liggaam gevestig is.
- (b) Artikel 30 bevat nietemin 'n voorbehoudingsbepaling, naamlik dat die Parlement se bevoegdheid beperk is ten opsigte van wetsontwerpe wat deur artikel 31 beoog word. Hierdeur word die Parlement se soewereine mag beperk, wat daarop neerkom dat daar afgewyk word van 'n fun-

damentele beginsel van die unitêre staatsvorm, naamlik die ondeelbaarheid en onbeperkteheid van die hoogste wetgewende liggaam.

- (c) Artikel 31 bepaal dat 'n wetsontwerp wat oor eie sake handel slegs ingedien kan word by, en behandel word deur, die betrokke Huis waarvan dit 'n eie saak is. Die Huise vir Blankes, Kleurlinge en Indiërs onderskeidelik besit dus soewereine mag ten opsigte van hul onderskeie eie sake. Dit wil dan inderdaad voorkom asof die Republiek se Grondwet 'n federale inslag verkry het, met ander woorde, dat daar in Suid-Afrika 'n federale owerheid geskep is wat bestaan uit drie onafhanklike eenhede, elkeen met sy eie soewereine magte. Hierdie argument geld egter slegs indien artikel 31 in isolasie van die Grondwet beskou word. Daar is veral drie belangrike en fundamentele grondwetlike beperkings op vrye magsuitoefening deur die onderskeie Huise. *Eerstens* berus die mag by die Staatspresident (art. 16) om, ongeag die funksies en magte wat in Bylae 1 aan die Huise toegesê is, te beslis of enige besondere aangeleentheid 'n eie saak van 'n bepaalde bevolkingsgroep is, of 'n algemene saak wat alle bevolkingsgroepe raak. Die lys van eie sake kan dus uiteindelik deur 'n soewereine magshandeling van die Staatspresident tot niet gaan. *Tweedens* is die aangeleentheid wat in Bylae 1 as eie sake aan die individuele Huise toegesê word, volgens dieselfde Bylae 1 vir alle praktiese doeleindes onderworpe aan die bepalings van enige algemene wet met betrekking tot daardie bepaalde sake. Dit is denkbaar dat die meeste eie sake inderdaad so onderdanig aan die vereistes van algemene sake gestel word dat hulle weinig magswaarde sal besit. Die 1983-Grondwet maak *derdens* voorsiening vir die feit dat 'n individuele Huis hom kan onttrek van 'n sessie van die Parlement (art. 37). Die magte wat daardie Huis by wyse van beheer oor eie sake besit, mag egter nie buite die omvattende omhulsel van die Parlement uitgeoefen word nie. Die magte bly trouens by die Parlement en word, volgens die genoemde artikel 37, oorgeneem deur die Huis of Huise wat oorbly.

Met inagneming dus van die genoemde beperkings op die vrye magsuitoefening van die Huise van die Parlement, is dit duidelik dat daar vanuit hierdie oogpunt weinig sprake is van federale beginsels in die nuwe Grondwet, en dat die wetgewende mag van die Republiek vir alle praktiese doeleindes berus in die Staatspresident en die Parlement, wat as soewereine wetgewende gesag volle bevoegdheid besit om wette vir die Republiek te maak.

Daar bestaan egter wel 'n belangrike beperkende faktor op die soewereine magsuitoefening van die parlement, en dit staan in verband met 'n bepaalde onbuigsaamheid wat deur besondere verskansings in die 1983-Grondwet ingevoer is.

Die 1961-Grondwet het bepaal dat, met uitsondering van die verskansing van Afrikaans en Engels as amptelike tale in die Republiek, enige ander bepaling

in die Grondwet deur die Parlement herroep of gewysig kon word (arts. 108 & 118).

'n Grondwet is (veral in die geval van Suid-Afrika) ook 'n politieke dokument (Booyesen & van Wyk, 1984 : 27). Die regerende party, wat 'n beleid van magsdeling aanvaar het as afwyking van die ou beleid van afsonderlike ontwikkeling, moes noodgedwonge in die Grondwet vir magsdeling voorsiening maak. Die wetgewende mag is derhalwe in die 1983-Grondwet, byvoorbeeld deur middel van drie afsonderlike Huise in die Parlement, anders gestruktureer as in die 1961-Grondwet. Daar moes egter aan die deelnemende bevolkingsgroepe, naamlik die Blankes, Indiërs en Kleurlinge, bewys gelewer word dat die beginsels van selfbeskikking, medeverantwoordelikheid en medeseggenskap betekenisvol en met erns bedoel word. Daardie mikpunt sou nie bereik kon word indien die moontlikheid bestaan het dat fundamentele aspekte in die Grondwet deur 'n blote parlementêre meerderheid van 'n enkele Huis gewysig kon word nie. Hierdie uitgangspunt het gelei tot 'n stelsel van verskansings in die Grondwet wat 'n sterk rigiditeit daaraan verleen het.

Artikel 99(3) van die 1983-Grondwet bevat die wese van medeseggenskap tussen die bevolkingsgroepe wat in die Grondwet opgeneem is (Booyesen & van Wyk, 1984 : 146). Elke artikel in die Grondwet wat betrekking het op die hart van die nuwe bedeling, word in hierdie subartikel op so 'n wyse verskans, dat geen wysiging moontlik is sonder dat elke Huis dit in afsonderlike sitting met met 'n meerderheid van die totale aantal lede van elke Huis goedgekeur het nie.

Die vraag wat na aanleiding van die bepalings van artikel 99(3) vir die doeleindes van hierdie bespreking gevra moet word, is of hierdie onverbidelike verskansing, wat aan elke individuele Huis 'n bykans onherroepbare reg verleen om te besluit of 'n tersaaklike wysiging van die Grondwet goedgekeur of afgekeur sal word, 'n federale element is wat nou in die unitêre staatsvorm van Suid-Afrika ingebring word. Daar is reeds gewys op die feit dat 'n federale Grondwet gekenmerk word deur sy onbuigsamheid, op grond daarvan dat al die deelnemers aan 'n federasie 'n wysiging aan die federale Grondwet moet goedkeur.

Op die oog af wil dit voorkom asof daar nou wel 'n federale element in die 1983-Grondwet bestaan. Om die teendeel te bewys sou die bespreking uit die aard van die saak vanuit 'n regsoogpunt benader moet word. Die 1983-Grondwet het sy ontstaan en juridiese krag as 'n doodgewone wet van die parlement van die ou 1961-Grondwet verkry (Booyesen & van Wyk, 1984 : 149). Die vraag wat Booyesen en van Wyk vra is of die 1961-Volksraad homself nie weer kan konstitueer en die 1983-Grondwet herroep nie. Hulle vra die vraag onder andere na aanleiding van die feit dat die vorige gekonstitueerde volksraad behou is as die Volksraad onder die nuwe Grondwet. Die Parlement se same-

stelling is verander, nie die van die Volksraad nie. Die teoretiese logika van hierdie argumente hang egter waarskynlik af van die 1983-Grondwet se vermoë om voort te bestaan deur aanvaarding (Booyesen & van Wyk, 1984 : 150) of verwerping in 'n politieke milieu vol konflikterende ideologieë soos die van Suid-Afrika.

Op die vraag dan of Suid-Afrika, deur die 1983-Grondwet, nog steeds 'n unitêre staatsvorm aankleef, moet die antwoord na aanleiding van die voorafgaande bespreking bevestigend wees. Die feit dat die 1983-Grondwet deur bepaalde verskansings en verpligte prosedures relatief onbuigsaam gemaak is, verskaf nie voldoende rede vir die stelling dat daar nou federale elemente in die Grondwet voorkom nie, omdat daar ander fundamentele federale vereistes is wat nie teenwoordig is nie (o.a. identifiseerbare geografiese gebiede van deelnemers). Daar kan egter wel verklaar word dat die verskansings in die 1983-Grondwet in hierdie stadium skynfederale aspekte, waarvan die geldigheid of duur waarskynlik in die toekoms aan toetsing onderwerp sal word, daaraan verleen.

HOOFSTUK SEWE

Interstaatlike verhoudinge – Suid-Afrika en die Swart Nasionale State

Verhoudinge tussen Suid-Afrika en die Swart Nasionale State kon vir alle praktiese doeleindes in oënskou geneem gewees het by die bespreking van inter-oewerheidsverhoudinge in Hoofstuk 4. Dit sou egter die implikasie inhou dat die Nasionale State slegs maar owerheidsinstellings binne die Suid-Afrikaanse unitêre staatsvorm is. Konstitusioneel gesproke, egter, is dit die veronderstelling dat die Transkei, Bophuthatswana, Venda en die Ciskei onafhanklike state is, in welke geval die verhoudinge tussen daardie state en die Republiek binne die raamwerk van internasionale of interstaatlike grondslae behandel moet word, met volkeregtelike beginsels as basis.

'n Kort historiese agtergrond van die ontstaan en ontwikkeling van verhoudinge tussen state word as inleiding tot hierdie bespreking verstrekk, waarna daar vir vergelyksdoeleindes kortliks aandag gegee word aan twee voorbeelde van interstaatlike verhoudinge, naamlik soos dit in die Verenigde Nasies en die Europese Gemeenskap manifesteer. Verhoudinge tussen Suid-Afrika en die Swart Nasionale State word daarna behandel.

7.1 DIE INTERNASIONALE POLITIEK

Daar bestaan uit die aard van die saak 'n wesenlike gevaar dat die bespreking van die onderwerp van internasionale verhoudinge, selfs slegs by wyse van 'n historiese oorsig, die veld van die internasionale politiek kan betree. Die internasionale politiek handel oor die verhoudinge tussen state en regerings, en dit sluit onderwerpe in soos magspolitiek, magsbalans, konflik, diplomatie, buitelandse beleid, propaganda, inmenging, oorlog en ander verwante "politieke" aangeleenthede. Met ander woorde, dit handel oor verhoudinge tussen nasies. Politieke aangeleenthede vorm egter nie pertinent deel van die besprekings in hierdie hoofstuk nie – Internasionale Politiek is trouens 'n

afsonderlike akademiese dissipline – hoewel die studie van owerheids-verhoudinge onder bepaalde omstandighede ook politieke implikasies mag inhou. Politieke verhoudinge sal egter sover moontlik in die agtergrond gehou word, terwyl klem steeds gelê sal word op identifiseerbare verhoudinge binne die administratiewe prosesse. Daar sal ook deurgaans verwys word na interstaatlike eerder as internasionale verhoudinge.

7.2 ONTWIKKELING VAN INTERSTAATLIKE VERHOUDINGE

Verhoudinge tussen soewerein onafhanklik state het ontstaan uit die eenvoudige feit dat elke identifiseerbare staat in die wêreld sedert antieke tye reeds op een of ander wyse 'n mate van afhanklikheid teenoor 'n ander staat of state ervaar het, hoewel die begrip *wêreld* verskillende betekenisse in verskillende tye gehad het. In weerwil daarvan het die vroeë geskiedenis reeds bewys dat elke soewerein onafhanklike staat, alhoewel bewus van 'n mate van interafhanklikheid, deurgaans daarop aangedring het om as die gelyke in soewereiniteit aan elke staat beskou te word (Goodrich, 1960 : 2). Hy het derhalwe vir homself die reg toegeëien om sy eie binne- en buitelandse beleidsrigtings neer te lê – meermale sonder om ag te slaan op die wense en belange van andere. Nogtans het daar 'n gedurige behoefte bestaan om kontak te maak vir handelsdoeleindes, vir die beheer van bewegings van mense oor die grense van soewereine state, vir die beheer van skeepvaart en vir baie ander tussenstaatlike aangeleenthede.

Volgens Goodrich (1960 : 3) was Hugo Grotius gedurende die sewentiende eeu 'n betekenisvolle bydraer tot die ontwikkeling van 'n stel volkeregtelike reëls en beginsels wat deur soewereine state aanvaar kon word as geldend vir die reëling van verhoudinge onder mekaar. State het reeds in 'n vroeë stadium besef dat hulle nie saam kon leef sonder dat verhoudinge tussen hulle in 'n mate gereguleer is nie – veral vir sover dit nie-vyandelike verhoudinge betref het (Goodrich, 1960 : 4). Verhoudinge is gevolglik op 'n breë basis tussen state geskep deur middel van ooreenkomste en verdrae, maar vroeë formele verhoudinge was primêr tussen heersers, en meestal by wyse van geheime diplomاسie (Goodrich, 1960 : 4). Die gedagte aan samewerking het nietemin al hoe wyer uitgekring. Multilaterale en bilaterale verdrae is oor 'n wye reeks aangeleenthede aangeknoop. O'Connell (1971 : 4) illustreer hierdie vorm van verhoudinge tussen state deur sy stelling dat die hedendaagse moderne staat byvoorbeeld op 'n gegewe tydstip deel kan hê aan soveel as vyfhonderd verskillende ooreenkomste en verdrae van allerlei aard.

Uitvindings en tegnologiese groei in die agtiende en negentiende eeue het die interafhanklikheid van state al hoe verder laat uitkring (Goodrich, 1960 : 6). Buitelandse handel het gebloei as gevolg van verbeterde produksiemetodes, reise tussen state het meer dikwels en al hoe vinniger plaasgevind, en kommu-

nikasie tussen state het verbeter. Hierbenewens het die groeiende kontak tussen state die besef laat toeneem dat verhoudinge tussen state nie altoos op 'n suiwer bilaterale basis kon plaasvind nie, maar dat ooreenkomste veral multilateraal behoort te wees. So is daar in 1884 oorgegaan tot die stigting van die Wêreldposunie vir die reëling en ordening van posdienste tussen state (Goodrich, 1960 : 6).

Dit is egter nie slegs op die gebied van internasionale samewerking dat die behoefte aan verbeterde georganiseerde verhoudinge gevoel is nie. Die groei van ekonomiese en maatskaplike verhoudinge tussen state het ondermeer die besef laat posvat dat onbeheersde wedywering tussen soewereine state tot konflik kon lei, en dat konflik, in die vorm van oorlog, verreikende ekonomiese gevolge kon hê (Goodrich, 1960 : 7). Hierdie vrees het inderdaad bewaarheid geword met die uitbreek van die Eerste Wêreldoorlog in 1914.

Die basiese grondslae van samewerking tussen state deur middel van volkereg-telike reëls soos dit deur Grotius en ander geformuleer is, was nie meer genoeg om botsings en selfs gewapende konflik tussen state te verhoed nie. Na die Eerste Wêreldoorlog sou dringende stappe tot samewerking oorweeg word in 'n poging om op 'n internasionale verdragsgrondslag vrede tussen nasies te bewaar. Dit het gelei tot die stigting van die Volkebond na die Eerste Wêreldoorlog, wat, sonder die lidmaatskap en hulp van die VSA, uiteindelik gefaai het (Goodrich, 1960 : 20).

Dit het die vernietigende gevolge van 'n Tweede Wêreldoorlog geneem om 'n tweede poging tot internasionale samewerking van stapel te stuur, naamlik die stigting van die Verenigde Nasies in 1946, waarvan Suid-Afrika 'n stigterslid was.

7.3 DIE VERENIGDE NASIES

Die een-en-vyftig stigterslede van die Verenigde Nasies het 'n samewerkings-verdrag onderteken in wat bekendstaan as die Handves.

Die doelstellings van die Verenigde Nasies, soos dit in Artikel 1 van die Handves vervat is, is kortliks soos volg (Goodrich, 1960 : 350):

- (a) Die bewaring van internasionale vrede, die neem van sodanige kollektiewe aksie vir die verwydering van enige bedreiging van die vrede, en die onderdrukking van aggressiewe dade;
- (b) Die ontwikkeling van vriendskaplike verhoudinge tussen nasies;
- (c) Die ontwikkeling van internasionale samewerking vir die oplossing van ekonomiese, maatskaplike en kulturele probleme in die wêreld.

Die Verenigde Nasies stel homself ook ten doel om as sentrum te dien van nasies in pogings om gesamentlike doelwitte te bereik.

Hierdie doelstellings moes deur ledestate onderskryf word, en volgens Artikel 2 van die Handves moes hulle aan die Verenigde Nasies alle moontlike hulp verleen wat nodig mag word vir die uitvoering van sy taak. Ledestate moes hulself ook daarvan weerhou om enige vorm van hulp te verleen aan state teen wie die VN mag optree (Goodrich, 1960 : 351).

Dit is belangrik om daarop te let dat, volgens Goodrich (1960 : 28), daar reeds met die totstandkoming van die VN, in 1946 in San Fransisco, besluit is dat ledestate die reg behou om te enige tyd uit die VN te onttrek. Hiervolgens blyk dit dat, ten spyte van die feit dat ledestate gebind is aan die bepalinge van die Handves, en aan hierdie bepalinge moet voldoen, die verhoudinge wat deur die VN tussen state geskep is van konfederale aard is, en dat state die diskresie het om die VN vir enige rede te verlaat.

Die lidmaatskap of nie-lidmaatskap, en die reg tot onttrekking van lidmaatskap van die VN is egter nie die hele kriterium vir die skepping of verbrekking van verhoudinge tussen state nie. Artikel 2(6) van die Handves bevat 'n bepaling wat van fundamentele belang is vir interstaatlike verhoudinge dwarsoor die wêreld. Die VN het naamlik, volgens daardie artikel, die bevoegdheid om teen enige staat op te tree, hetsy dit 'n lid van die VN is al dan nie, indien die VN van mening is dat daardie staat die beginsels van die Handves verbreek.

Die implikasies van hierdie bepaling in die Handves is bykans onbepaalbaar. Alle soewereine state is feitlik, teen wil en dank, deur die stigting van die VN en die aanname van die Handves in onderlinge verhoudinge tot mekaar verbind, en daardie verhoudinge is klaarblyklik onherroeplik – tensy die VN tot niet gaan. Die VN het egter sedert sy ontstaan steeds sy onvermoë getoon om sy doelstellings na te kom (Goodrich, 1960 : 321). Ledestate kleef steeds aan hul soewereine afhanklikheid vas en ondersteun (of opponeer) besluite van die VN grootliks in eie belang – soos die uitoefening van die vetomag deur die vyf grootmoondhede in die veiligheidsraad (Goodrich, 1960 : 322), en die VN besit nie die vermoë om die bepalings van die genoemde artikel 2(6) van die Handves af te dwing nie. 'n Verhouding wat derhalwe in die Handves as een van hoë intensiteit beoog is, blyk in die praktyk een van lae intensiteit te wees.

Afgesien van die politieke neigings in die VN, waarvolgens state in 'n politieke verhouding teenoor mekaar staan (vgl. Hoofstuk 4) wat alles skyn te oorheers, is daar nietemin ook geleentheid vir verhoudinge met maatskaplike, ekonomiese en institusionele grondslae tussen ledestate. Hier word verwys na gespesialiseerde instellings soos die Wêreldgesondheidsorganisasie, die Internasionale Arbeidsorganisasie, die Voedsel- en Landbouorganisasie, die Inter-

nasionale Burgerlugvaartorganisasie, die Internasionale Monetêre Fonds, en andere (Goodrich, 1960 : 273-277). Hierdie instellings skep elkeen in sy eie veld verhoudinge van wisselende intensiteite tussen state ten opsigte van gesamentlike optrede ter bevordering van die algemene welsyn van die wêreldsamelewing.

7.4 DIE EUROPESE GEMEENSAP

Die VN is 'n wêreldliggaam en sy doelstellings en aksies het veral wêreldwye implikasies. By wyse van vergelyking van verhoudinge tussen internasionale instellings word aandag kortliks gegee aan samewerking op 'n regionale basis, en die Europese Gemeenskap word as voorbeeld gebruik.

Die Europese Gemeenskap (EG) is 'n versamelnaam vir drie afsonderlike liggame, naamlik die Europese Ekonomiese Gemeenskap (EEG), die Europese Steenkool- en Staalgemeenskap (ECSC) en die Europese Atoomenergie-kommissie (EURATOM). Omdat hul onderskeie lidmaatskappe identies is, onder gesamentlike uitvoerende instellings geadministreer word, en uit die aard van die saak dieselfde gemeenskappe dien en verteenwoordig, word hulle as een beskou onder die titel Europese Gemeenskap (Hull & Rhodes, 1977 : 10).

Die Europese Gemeenskap het tans 'n lidmaatskap van tien (Kriek, 1982 : 197) en is soos volg gestruktureer (Wallace, 1973 : 99):

Die Kommissie (14 lede, met een vir elke staat, behalwe Frankryk, Brittanje, Wes-Duitsland en Italië, wat elk twee lede het) lê algemene beleidsrigtings neer na ondersoek, onderhandeling en konsultasie met ledestate. Nadat beleid neergelê is, is die Kommissie verantwoordelik vir implementering. Die Kommissie is met ander woorde dus eintlik 'n uitvoerende instelling.

Die Raad van Ministers (10 lede) is die hoofbeleidbepalende liggaam aan wie die Kommissie sy beleidsrigtings vir finale goedkeuring voorlê. Die twee liggame staan intern in 'n hierargiese gesagsverhouding teenoor mekaar, met die Raad as hoogste liggaam.

Daar is ook 'n Europese Parlement (tans 434 lede) waar konsultasie oor 'n breë boeg tussen ledestate plaasvind oor gemeenskapsontwikkeling in die algemeen. Die parlement het beperkte begrotingsmagte en besit die bevoegdheid om die lede van die Kommissie te onthef van hul ampte.

Laastens is daar die Europese Geregshof, wat die verantwoordelikheid het om toe te sien dat die bepalinge van relevante verdrae tussen ledestate behoorlik vertolk en nagekom word. In daardie opsig oorheers dit die gesag van die geregshowe van die individuele ledestate.

7.4.1 Administratiewe verhoudinge in die Europese Gemeenskap

Struktuurlik is die Europese Gemeenskap geskoei op die konfederale stelsel (Kriek, 1982 : 191), en kan ledelande in hul eie diskresie hul lidmaatskap opsê. 'n Sentrale begeerte in baie van die teoretiese benaderings tot Europese samewerking oor die laaste jare was die assumpisie dat die lede-deelnemers aan die Europese Gemeenskap, en veral die amptenare, in 'n al hoe groter wordende mate betrokke sou raak in die aktiwiteite van die gemeenskap. Die wens was dat 'n gemeenskapsgees daaruit sou spruit. Dit sou uiteindelik lei tot 'n federale saamgroepering van die state (Wallace, 1973 : 81). Dit het egter nie gebeur nie. Ledestate is onwillig om die soewereine gesag wat hulle in hulle eie state besit, prys te gee. Desnieteenstaande het die Europese Gemeenskap aansienlike implikasies vir die interne verhoudinge binne die administratiewe prosesse in elke staat ingehou, veral as gevolg van uitgebreide konsultasie wat gedurig deur tussen ledestate plaasvind (Hull & Rhodes, 1977 : 3).

Die grootste beïnvloeding het op die gebied van beleidbepaling plaasgevind, ten spyte daarvan dat ledestate aarsel om beleidsvoorskrifte van die Europese Gemeenskap te aanvaar wat verreikende implikasies inhou, of wat van 'n langtermyn aard is.

Beleidbepaling is altoos 'n ingewikkelde funksie in die administratiewe proses en vir die ledestate het die neerlê van interne beleid al hoe meer ingewikkeld geraak vanweë beperkinge en stremminge wat uit neergelegde beleid van die Europese Gemeenskap voortgespruit het (Hull & Rhodes, 1977 : 10). Die probleem lê veral daarin om tuisbeleid met die beleid van die Europese Gemeenskap te koördineer ten opsigte van beide horisontale en vertikale gesagsaspekte. 'n Voorbeeld van die beïnvloeding van beleidsverhoudinge (en ook proseduriële verhoudinge) by ledestate is die Europese Gemeenskap se voorskrifte vir die aanvra van tenders (Hull & Rhodes, 1977 : 11). Waar ledestate altoos voorkeure van tot 25% vir plaaslik vervaardigde goedere toegelaat het, dring die Europese Gemeenskap daarop aan dat alle diskriminasie teen vrye wedywing tussen ledestate afgeskaf moet word. Hierdie vereiste beïnvloed in 'n aansienlike mate die tersaaklik interne beleid van die individuele state, ten spyte daarvan dat daar erken word dat die Europese Gemeenskap nie in staat is om sy beleidsvoorskrifte af te dwing nie.

'n Ander aspek waarin die Europese Gemeenskap waarin die Europese Gemeenskap verhoudingsprobleme by die individuele ledestate veroorsaak is op die gebied van die regspraak. Daar is reeds aangedui dat die Europese Geregshof verantwoordelik is vir die vertolking van die besonderhede van verdrae tussen ledestate, en dat dit die gesag van die houe van die individuele ledestate in daardie opsig oorheers. Dit wil egter voorkom asof die Europese Geregshof selfs ook die plaaslike bevoegdhede van houe van die individuele state binnedring ten opsigte van ander aangeleenthede. Volgens Hull en

Rhodes (1977 : 17) vind daar reeds inmenging plaas ten opsigte van opvoedkundige en vakonderrig, vervoerbeleid ten opsigte van hawens en hawetariëwe, administratiewe harmonisering tussen state en die Europese Gemeenskap, en streeks-ekonomiese belange.

Besluite en verdragsvoorwaardes van die Europese Gemeenskap word wel deur ledestate eerbiedig, maar nie voordurend of stelselmatig nie. Nakoming is na willekeur, met die gevolg dat daar gereeld toetssake in die houe gehou word (Hull & Rhodes, 1977 : 23), die bevindinge waarvan ook baie keer verontagsaam word.

Dit wil in die algemeen voorkom asof politieke aangeleenthede nie 'n groot rol speel in die verhoudinge tussen die ledestate van die Europese Gemeenskap nie, maar dat die verhoudinge slegs ekonomiese en maatskaplike grondslae het, terwyl konfliktsituasies wat wel ontstaan voortspruit uit administratiewe en regsaaangeleenthede.

7.5 DIE SWART NASIONALE STATE

Soos aangedui het die skepping van formele verhoudinge tussen die ledestate van die Verenigde Nasies en die Europese Gemeenskap geskied deur middel van verdrae waartoe die ondertekende state hulself gebind het om op 'n bepaalde grondslag saam te werk vir die bevordering van hul onderskeie belange.

Afgesien van vereistes wat moontlik in verdrae tussen ledestate gestel word, word normale verhoudinge tussen state binne die raamwerk van volkeregtelike beginsels uitgeoefen (O'Connell, 1971 : 3).

Die deurslaggewende faktor in die nakoming van die onderskeie bepalinge in verdrae en in die volkereg is geleë in die feit dat state soewerein onafhanklik is. Hoewel state dus formeel ooreenkom om deel te hê aan verdrae of volkeregtelike ooreenkomste, is die bepalinge nie afdwingbaar nie. Deelnemende state kan weier om onder gegewe omstandighede sommige bepalinge na te kom, en kan hulle hulself uit 'n verdrag of ooreenkoms onttrek (O'Connell, 1971 : 4).

Die skepping van die onafhanklike Swart Nasionale State in Suid-Afrika het 'n anderssoortige dimensie aan volkereverhoudinge gegee, wat nog nie in al sy menigvuldige komplekse fasette uitgeklaar is nie. In 'n poging om enigszins helderheid oor die verhoudingsaspek tussen die Republiek en die Nasionale State te verkry, word die aangeleentheid ten aanvang kortliks histories ondersoek, voordat die interstaatlike verhoudinge tussen die Republiek en die Nasionale State ondersoek word.

7.5.1 Konstitusionele ontwikkeling van Swart gebiede in Suid-Afrika

Die formele begin van die ontwikkeling van die Swart gebiede in Suid-Afrika kan vir alle praktiese doeleindes gevind word (Laurence, 1976 : 42) in die bepalinge van die Naturellen Grond Wet, 1913 (Wet 27 van 1913). Met Uniewording in 1910 het 'n aantal gebiede waar uitsluitlik swart stamme gewoon het reeds bestaan. Om daardie gebiede wetlik gevestig te kry is hulle ingevolge die 1913-Wet as "afgesonderde" gebiede verklaar.

Die gebiedskeiding het gepaard gegaan met die handhawing van Blanke oppergesag, en die verhoudinge tussen Suid-Afrika en die betrokke gebiede was derhalwe van die hoogste intensiteit (vgl. 4.5). Die gebiede het geen outonome bevoegdhede besit nie, behalwe hier en daar op plaaslike vlak (Breytenbach, 1975 : 2). Die hoë verhoudingsintensiteit is sowat sewe jaar later ietwat verlaag met die aanname deur die Suid-Afrikaanse Parlement van die Naturellen Zaken Wet, 1920 (Wet 23 van 1920). Ingevolge hierdie wet is Plaaslike Rade ingestel wat bestaan het uit sowel benoemde as verkose lede, en hierdie Rade het oor regulasiebevoegdhede beskik ten opsigte van paaie, water, siektes, onkruidbestryding, hospitale en skole in die Swart gebiede (Breytenbach, 1974 : 3). Tradisionele staminsettings het voortgegaan om op plaaslike vlak te funksioneer sonder dat daar deur die Blanke regering inbreuk gemaak is op hul inheemse magte en bevoegdhede (Breytenbach, 1975 : 4). Hiervolgens blyk dit dat die onderskeie gebiede steeds onder Blanke gesag gestaan het, maar met beperkte bevoegdhede en met 'n verskeidenheid van outonome stambeheervorme op plaaslike vlak.

Die Bantoe-administrasie Wet, 1927 (Wet 38 van 1927) het 'n verandering in die verskeidenheid veroorsaak en 'n stelsel van eenvormigheid is teweeggebring met die instelling van poste van Bantoesakekommissaris. Die bekleërs van hierdie poste, wat op 'n distrikbasis geskep is, sou Blankes wees. Die taak van 'n Bantoesakekommissaris en sy personeel was om beheer uit te oefen oor die aktiwiteite van die Plaaslike Rade en ander bestaande plaaslike staminsettings. Die gevolg daarvan was dat daar 'n mate van eenvormigheid in die administrasie van die Swart gebiede teweeggebring is.

Die volgende stap, wat eintlik as 'n tussenstap beskou kan word vir 'n bepaalde doel, en wat meer op die stedelike Swarte gerig was, was die aanname van die Naturelleverteenvoordigingswet, 1936 (Wet 12 van 1936), wat die laaste Swartes van die kieserslys verwyder het, en in ruil daarvoor drie Blanke verteenwoordigers in die Volksraad en vier in die Senaat aan die Swartes gegee het. Die Swartes se indirekte verteenwoordiging in die Parlement was egter van korte duur, aangesien die 1936-bepaling in 1959 herroep is.

7.5.2 Bewindsoorname deur die Nasionale Party

Die bewindsoorname deur die Nasionale Party in 1948 het 'n duidelike verandering in bestaande verhoudinge met die Swart gebiede teweeggebring. As deel van die Nasionale Party se verkiesingsmanifes vir die 1948-verkiesing is daar verklaar dat Swartes volle geleentheid moes kry vir ontwikkeling in hulle eie gebiede. Daardie gebiede moes hul onderskeie vaderlande word, en Swartes moes hul politieke aspirasies daar uitleef in plaas van in die Blanke gebiede (Botha, 1981 : 20). Die eerste wet wat gevolg het op die bewindsoorname deur die Nasionale Party was die Wet op Bantoe-owerhede, 1951 (Wet 68 van 1951). Hierdie wet verteenwoordig die eerste werklik sigbare stappe in die rigting van onafhanklikwording van die Swart gebiede. Deur hierdie wet is die Naturelle Verteenwoordigende Raad wat ingevolge die 1936-wet ingestel is, afgeskaf, asook die Plaaslike Rade wat ingevolge die 1920-wet ingestel is. Die wet het in die plek daarvan voorsiening gemaak vir stam-, streeks- en gebiedsoverhede. Die doel met genoemde afskaffings en skeppings was klaarblyklik om alle tekens van Westers-georiënteerde stelsels in die Swart gebiede tot niet te maak en dit met tradisionele Swart owerheidstelsels te vervang. Bykomend hiertoe was dit moontlik ook die Regering se doel om sodanige "stedelike" wortels wat Swartes in Blank Suid-Afrika gehad het, tot niet te maak (Laurence, 1976 : 57). Die 1951-Wet was 'n klaarblyklike stap tot ontvoogding van die Swart gebiede en die begin van die skepping van 'n losser verhouding as wat tot op daardie stadium tussen die regering en die Swart gebiede gegeld het.

Die Wet op die Bevordering van Bantoeselfbestuur, 1959 (Wet 46 van 1959) het die stappe tot ontvoogding van die swart gebiede verder gevoer. Breytenbach verklaar dat die memorandum wat die agtergrond en doelstellings van die Wet aan volksraadslede verduidelik het, gemeld het dat die regering die versekering wou gee dat daar afgestuur word op die daarstelling van outonome Bantoevolkseenhede (Breytenbach, 1975 : 9).

Die 1959-Wet het die 1936-Wet in sy geheel herroep, en daarmee het die indirekte verteenwoordiging van Swartes in die Parlement ook verdwyn. Poste van Kommissarisgeneraal is geskep om as skakels te dien tussen agt geïdentifiseerde Bantoe-tuislande en die Republiek. Die implikasie wat die 1959-Wet ingehou het was dat Blanke oppergesag uit die Swart gebiede onttrek sou word en dat die verhoudinge tussen die Republiek en die tuislande sou verander van verhoudinge tussen owerhede binne die grense van die Republiek na verhoudinge tussen state. Die gedagte van selfregering het gestalte begin kry, met die verdere doel om later van selfregering na onafhanklikheid oor te skakel (Botha, 1981 : 24).

7.5.3 Selfregering in die Transkei

Die Transkei was die eerste gebied wat binne die raamwerk van die 1959-Wet selfregering aangevra en verkry het, ingevolge die bepalings van die Transkeise Grondwet, 1963 (Wet 48 van 1963).

Daar sal opgemerk word dat, in die proses van wetswysiging deur die jare, soos dit hier behandel is, die verhoudingsintensiteit tussen die Suid-Afrikaanse regering en die Swart State stelselmagtig laer geword het, namate die Swart State 'n groter mate van outonome optrede verkry het. Die 1963-Wet het selfregering vir die Transkei ingestel, en 'n administratiewe struktuur is daargestel wat voorsiening gemaak het vir wetgewende, uitvoerende en regsprekende gesaginstellings binne 'n unitêre staatsvorm. Artikel 37 van die Wet het aan die wetgewende gesag bevoegdhede ten opsigte van 'n aantal aangeleenthede verleen, maar wat nog steeds onderworpe was aan die goedkeuring van die Staatspresident van die Republiek. Die Staatspresident het ook die bevoegdheid besit om die magte van die wetgewende gesag uit te brei (art. 38). Bepaalde kernaangeleenthede is egter vir die wetgewende gesag van die Transkei uitgesluit (art. 39), naamlik militêre bydrighede, pos- en spoorwegdienste, diplomatieke bedryghede met ander state, doeanereëlings en andere. Teen 1975, egter, het die Transkei reeds sy eie militêre eenheid gehad, en 'n eerste groep diplomate het hul opleiding in Pretoria voltooi (Breytenbach, (1975 : 13). Ten einde ander Swart gebiede aan te moedig om die grondwetlike ontwikkeling van die Transkei na te volg, is die Grondwet van die Bantoetuislande, 1971 (Wet 21 van 1971) afgekondig.

Van die ander geïdentifiseerde Swart gebiede het ook mettertyd stappe tot selfregering en onafhanklikheid gedoen. Daardie stappe is in wese vir die doeleindes van hierdie bespreking repeterend van aard, en daar word volstaan met 'n voortsetting van die Transkeise voorbeeld, hoewel drie ander Swart gebiede, te wete Bophuthatswana, Venda en die Ciskei ook soos in die geval van die Transkei onafhanklike status verkry het.

Verskeie proklamasies van die Staatspresident, tesame met verskeie wetswysigings aan die Transkeise Grondwet, het tussen 1963 en 1974 die lig gesien, waarvolgens groter wetgewende bevoegdhede aan die Transkei verleen is. Uiteindelik het die Kongres van die regerende party in die Transkei in 1974 'n mosie aanvaar om voor 1979 om volle onafhanklikheid aansoek te doen (Breytenbach, 1975 : 16).

7.5.4. Onafhanklike Transkei en ander Nasionale State

Die besluit van die Kongres van die regerende party in die Transkei het op 16 Mei 1974 gestalte gevind in samesprekings met die Suid-Afrikaanse regering, en op 10 September 1974 het die Eerste Minister in die Volksraad

afgekondig dat stappe gedoen sou word vir die volle onafhanklikheid van die Transkei. Onderhandelinge in daardie verband is sonder versuim aangeknoop. Op 17 Oktober 1976 is 53 ooreenkomste tussen die Republiek en die Transkei onderteken (Botha, 1981 : 122). Die ooreenkomste het handel oor die voortsetting van dienste ten opsigte van 'n wye reeks aangeleenthede soos landbou, ekonomiese sake, bosbou, gesondheid, mynweese, openbare werke, volkswelsyn en vervoer.

Op 26 Oktober 1976 het die Transkei onafhanklik geword. Ingevolge die Wet op die Status van die Transkei, 1976 (Wet 100 van 1976) wat deur Suid-Afrika goedgekeur is, en die Transkeise Grondwet, wat deur die Transkei goedgekeur is, is voorsiening gemaak vir die onttrekking van Suid-Afrika uit die Transkei. Verder bevat die betrokke wetgewing bepalings dat bestaande wette voorlopig in die Transkei van toepassing sou bly, en dat bestaande konvensies sou bly voortbestaan totdat die Transkei dit sou verander. Wat dus in 1948 deur die Nasionale party in sy program van beginsels begin is, het agt-en-twintig jaar later werklikheid geword ten opsigte van die Transkei. Ander Swart State sou volg. In 1977 het Bophuthatswana onafhanklikheid verkry, Venda in 1979 en die Ciskei in 1981.

Een belangrike aangeleentheid, wat vir al vier die onafhanklike state geld, en wat nog steeds 'n potensiele konfliktsituasie verteenwoordig, is die kwessie van burgerskap. Hierdie bepaling in die onderskeie Grondwette, waarvolgens burgers van die state hul Suid-Afrikaanse burgerskap verloor, het 'n nadelige invloed op vriendskaplike verhoudinge tussen Suid-Afrika en die state, maar dit beïnvloed veral die baie belangrike aspek van interstaatlike verhoudinge – 'n aspek wat hieronder behandel word.

Vir alle praktiese doeleindes moes onafhanklikwording van die vier Nasionale State die oënskynlike gevolg gehad het dat interowerheidsverhoudinge tussen Suid-Afrika en daardie state sou verval, en dat interstaatlike verhoudinge voortaan sou geld. Met ander woorde, die verhoudinge sou voortaan soos die tussen soewereïen onafhanklike state wees, teenoor die verhoudinge soos tussen owerheidsinstellings wat voor onafhanklikheid gegeld het.

Daar bestaan 'n aansienlike verskil van mening of die onafhanklike Nasionale State wel so onafhanklik is as wat dit in formele wetgewing voorkom, en of verhoudinge tussen Suid-Afrika en die state inderdaad interstaatlik is, en daar word kortliks hierop ingegaan.

7.6 INTERSTAATLIKE OF INTEROWERHEIDSVERHOUDINGE?

Om 'n antwoord te probeer vind op die vraag of die geldende verhoudinge tussen Suid-Afrika en die onafhanklike Nasionale State wel as interstaatlike

verhoudinge geklassifiseer word al dan nie, is 'n maklike vraag en ook 'n moeilike vraag, afhangende van die wyse waarop die vraag benader word. Indien daar gekyk sou word na die suiwer formele en wetlike situasie, dan is dit maklik om die gestelde vraag te beantwoord. Die grondwette van die onderskeie state bepaal dat hulle onafhanklike state is, daardie grondwette is wetlik erkende wette vir sover dit Suid-Afrika betref, en die Transkei en die ander drie Swart Nasionale State moet derhalwe as soewerein onafhanklike state erken word. Verhoudinge tussen Suid-Afrika en daardie nasionale state kan derhalwe as volkeregtelike verhoudinge geklassifiseer word.

Die suiwer regsbenadering tot owerheidsverhoudinge is egter reeds vroeg in hierdie boek behandel. Dit is daar duidelik gestel dat die studie van owerheidsverhoudinge te gekompliseerd is om ondersoek te word deur middel van ontledings van formele voorskriftelike wetstrukture en ander vorme van institusionalisering. Dit is ook gestel dat strukture slegs die raamwerke verskaf waarbinne verhoudinge geskep, bevorder en in stand gehou word. Die Wet op die Status van die Transkei, 1976 (Wet 100 van 1976) en die Transkeise Grondwet voorsien derhalwe slegs die twee oewerankers van 'n brug waaroor verhoudinge van Suid-Afrika met die Transkei gestalte vind, en omgekeerd. Die omvang en inhoud van daardie verhoudinge, en nie soseer die formele wetsbepalinge nie, sal dan ook die aard daarvan bepaal.

Die bespreking van hierdie verhoudinge het uit die aard van die saak onvermydelik ook 'n internasionale politiese inslag, omdat dit hier gaan oor verhoudinge tussen wettige soewerein onafhanklike state. Daar sal nogtans steeds gepoog word om die bespreking vir sover moontlik (ook) vanuit veral 'n administratiewe oogpunt te benader in ooreenstemming met die aard en die doel van hierdie boek.

Die saak word vanuit twee hoeke benader, naamlik vanuit die oogpunt van feitelike aspekte wat 'n invloed op die aard van die verhoudinge uitoefen, en dan ook vanuit 'n beleidsvoorskriftelike oogpunt. In laasgenoemde geval word breedweg bedoel dat buitelandse beleidstoepassing op interstaatlike verhoudinge sou dui, terwyl binnelandse beleidstoepassing verhoudinge in die interowerheidsfeer sou aandui.

7.6.1 Feitelike aspekte

In die bespreking van feitelike aspekte van die verhoudinge tussen Suid-Afrika en die vier onafhanklike Nasionale State word daar veral gelet op twee gebiede waarop die verhoudinge manifesteer, naamlik die ekonomiese gebied, waar veral finansiële aangeleenthede in oënskou geneem sal word, en die politieke gebied waar aspekte van politieke samewerkings en konfliktpunte behandel word.

7.6.1.1 Ekonomiese verhoudinge

In 1976 – die jaar voordat die Transkei sy konstitusionele onafhanklikheid verkry het – was die Suid-Afrikaanse regering se bydrae tot daardie Nasionale Staat se begroting R 95 000 000 uit 'n totale begroting van R 125 000 000, dit wil sê die Suid-Afrikaanse bydrae tot die begroting van die Transkei was sowat 76% (Laurence, 1981 : 71). Vir die 1985/86 boekjaar het die Minister van Finansies van Suid-Afrika 'n bedrag van R 1 002 000 000 aangevra as 'n bydrae tot die inkomste van die vier onafhanklike Nasionale State. Dit wil derhalwe voorkom asof die sentrale regering se bydraes tot die finansies van die Nasionale State besig is om in omvang toe te neem.

Daar moet aanvaar word dat dit waarskynlik nie die eerste keer is dat een soewereine staat groot finansiële skenkings van 'n ander staat ontvang sonder wesenlike nadelige gevolge vir die ontvanger van die hulp nie. Die Suid-Afrika-Nasionale Stateverhoudinge moet egter in 'n besondere lig beskou word vanweë die feit dat die begunstigdes, naamlik die onderskeie Nasionale State, tot heel onlangs binne die finansiële beheersfeer van Suid-Afrika gestaan het met finansiële verhoudinge wat 'n hierargiese gesagslyn verteenwoordig het. Die jongste gegewens dui daarop dat die finansiële verhoudinge tussen die Republiek en die onafhanklike Nasionale State geen wesenlike verandering ondergaan het nie.

Dit is nie moontlik om, sonder gevaar vir weerspreking, te verklaar dat die huidige verhoudinge in hierdie verband nog steeds die hierargiese gesagslyn volg nie, want dan sou daar sonder twyfel van die veronderstelling uitgegaan moes word dat Suid-Afrika nog steeds beheer oor die Nasionale State uitoefen. Wat wel hierdie indruk mag versterk is die feit dat die Minister van Finansies van Suid-Afrika reeds by herhaling verklaar het dat Suid-Afrika 'n wakende oog hou oor gelde wat aan die Nasionale State oorhandig word (vgl. byvoorbeeld Sunday Express, 11 November 1984). Volgens dieselfde berig word ontwikkeling in die Nasionale State gefinansier of deur die Ontwikkelingsbank van Suider Afrika (wat vir alle praktiese doeleindes deur die Suid-Afrikaanse regering beheer word), of deur die Suid-Afrikaanse Departement van Buitelandse Sake.

Ekonomiese verhoudinge tussen Suid-Afrika en die TBVC-lande (Transkei, Bophuthatswana, Venda en Ciskei) word ook in 'n aansienlike mate beïnvloed deur die feit dat daardie lande van Suid-Afrika afhanklik is vir die verskaffing van werkgeleenthede vir 'n aansienlike persentasie van hul bestaande beskikbare arbeid, asook vir die bykomende arbeid wat jaarliks die arbeidsmark betree. Suid-Afrika neem volgens sommige berigte byvoorbeeld meer as 50% van die Transkeise manlike arbeiders in diens (Laurence, 1981 : 126).

Die onafhanklike Nasionale State is volgens hul onderskeie konstitusies soewerein onafhanklik, en hierdie feit moet in ag geneem word indien stellinge gewaag word dat aan daardie state, vanweë hul ekonomiese afhanklikheid van Suid-Afrika, voorgesê word wat hul onderskeie beleidsrigtings moet wees. Dit sou ook nie heeltemal korrek wees nie – vergelyk byvoorbeeld die TBVC-land se houding ten opsigte van dobbelary en die oprigting van dobbelsale, wat lynreg in teenstelling staan met die Republiek se eie beleid in daardie verband. Nogtans steek daar ook baie waarheid in die spreekwoord dat die betaler gewoonlik die beheerder is.

Ag moet in hierdie verband geslaan word op die feit dat daar reeds in 1980 deur die Buro vir Ekonomiese Navorsing verklaar is dat die oplossing vir rasseverhoudinge nie in die skepping van afsonderlike ekonomieë lê nie, maar in 'n stelsel van ekonomiese samewerking wat hand aan hand saam met 'n stelsel van afsonderlike politieke soewereiniteite bestaan (Geldenhuis, 1981 : 6). Of die aansienlike subsidiering van die onafhanklike Nasionale State in daardie lig beskou kan word is 'n ander vraag.

7.6.1.2 Politieke verhoudinge

'n Klaarblyklik onoorkomelike probleem op politieke vlak is geskep met die onafhanklikheid van die TBVC-lande, naamlik die vraagstuk van burgerskap (Laurence, 1981 : 129). Volgens die grondwette van hierdie state verloor burgers van die onderskeie state hul Suid-Afrikaanse burgerskap. Hierdie besondere bepaling veroorsaak steeds groot onmin maar die aanduidings is dat daar binnekort 'n bevredigende oplossing gevind sal word. Die algemene argument teen hierdie bepaling is dat dit mense van hul burgerskap ontnem. 'n Transkeier wat in Suid-Afrika gebore is en hier grootgeword het, word 'n burger van die Transkei, met die gevolglike implikasie dat hy nie 'n Suid-Afrikaanse burgerskap besit nie.

Baie oplossings vir die probleem is aan die hand gedoen, onder andere 'n vorm van geassosieerde burgerskap, benewens 'n nasionale burgerskap, indien die onafhanklike Nasionale State en Suid-Afrika 'n sogenaamde konstellasie van state sou stig (Botha, 1981 : 164).

Politieke verhoudinge word verder bemoeilik deur die feit dat sowel die Afrika-lande (deur die Organisasie vir Afrika-eenheid) as die Verenigde Nasies reeds in 1975 onomwonde stelling teen die Nasionale State ingeneem het deur besluite te neem dat hulle hierdie state nie as soewerein onafhanklike state sou erken nie (Laurence, 1981 : 119). Die implikasie van daardie besluite is dat die onafhanklike Nasionale State nie deur enige wêreldstaat erken word nie, en dat daar derhalwe ook geen interstaatlike verhoudinge van enige aard tussen die TBVC-lande en ander state bestaan nie. Daardie verhoudinge bestaan slegs onderling tussen hierdie state en met Suid-Afrika, met die gevolg

dat oor-en-weer beïnvloeding meer intens kan word as wanneer verhoudinge met 'n groot aantal state aangegaan sou word.

7.6.2 Beleidsverhoudinge

Verhoudinge tussen soewerein onafhanklike state word gewoonlik geskep, voortgesit, gewysig of herroep ooreenkomstig die buitelandse beleidsvoorskrifte van elke staat, en deur bevestiging van besondere verhoudings-aspekte in verdrae en ander vorms van ooreenkoms. Die deelnemende state staan in alle opsigte as gelykes teenoor mekaar in enige verhoudinge wat tussen hulle geskep word, behalwe in die mate waarin een deelnemer vrywilliglik in 'n moontlike ondergeskikte of minder voordelige posisie teenoor die ander staan. Daar moet egter ook ag geslaan word op die feit dat intimidasie, manipulerings- en dreigemente ook buitelandse verhoudinge tussen onafhanklike state kan bepaal, indien een staat vanuit 'n posisie van mag teenoor die ander staan. Mag kan bestaan uit finansiële vermoëns, militêre dominansie, bevolkingsomvang en ander hoedanighede. Verhoudinge tussen owerheidsinstellings in 'n besondere staat, aan die ander kant, word gewoonlik bepaal deur binnelandse beleidsvoorskrifte van die sentrale owerheid, of deur die bepalinge wat in 'n Grondwet vervat is.

Dit is vanselfsprekend dat 'n besondere staat se buitelandse beleidsverhoudinge in sommige opsigte sy binnelandse beleidsvoorskrifte in ag behoort te neem. Met ander woorde, 'n land soos Suid-Afrika se binnelandse beleid van afsonderlike ontwikkeling behoort nie oorboord gegooi te word slegs ter wille van die bevordering van buitelandse of interstaatlike verhoudinge nie. Dit is egter ook voor die hand liggend dat een soewereine staat nie sy eie binnelandse beleidsrigtings op 'n ander soewereine staat sal probeer afdwing nie, hoewel beïnvloeding, en selfs manipulerings- en intimidasie in hierdie verband wel mag voorkom – soos in die geval van 'n sterkere teenoor 'n swakkere buurstaat.

7.6.2.1 Beleidsverhoudinge met die onafhanklike Nasionale State

Beleidsverhoudinge tussen Suid-Afrika en die TBVC-lande het in 'n tydperk van vyf-en-twintig jaar (1951 – 1976) 'n stelselmatige verandering ondergaan. Die Wet op Bantoe-owerhede, 1951 (Wet 68 van 1951) was die begin van stappe na onafhanklikwording van bepaalde Swart gebiede. Op daardie tydstip was die binnelandse beleidsvoorskrifte van die Republiek ook van toepassing op die Swart gebiede, en die verhoudinge tussen daardie gebiede en Suid-Afrika was derhalwe van 'n hoë intensiteit. Die Wette van 1959, 1963 en 1971 het die verhoudingsintensiteit stelselmatig verlaag, en met die onafhanklikwording van die Transkei in 1976, byvoorbeeld, het die intensiteit van die Republiek se binnelandse beleidsverhoudinge teenoor die Transkei feitlik verdwyn. Nog meer, die bepaling van die verhoudinge tussen die twee state het

wetlik omgeskakel vanaf die binnelandse beleid van Suid-Afrika na die onderskeie beleidsrigtings van beide Suid-Afrika en die Transkei.

Die vraag wat nou gevra kan word is of beleidsverhoudinge tussen Suid-Afrika en die TBVC-lande wel deur die onderskeie state se *buitelandse* beleidsrigtings gereël word, en of die verhoudinge nie maar nog steeds deur Suid-Afrika bepaal word nie.

Daar is reeds in 'n vorige rubriek (vgl. 7.6.1.1) melding gemaak van die feit dat die TBVC-lande in 'n groot mate ekonomies van Suid-Afrika afhanklik is, en dat dit moontlik kan wees dat daardie werklikheid onder andere deur Suid-Afrika gebruik kan word om beleidsrigtings in daardie state te beïnvloed. Regan se konsepsie van owerheidsafstand (vgl. 4.4.3.3.) kan wel hier manifesteer. Die instrument hiervoor is waarskynlik geleë in die Multilaterale Ontwikkelingsraad van Ministers (gestig op 11 November 1982) as beleidbepalingsliggaam, en 'n reeks tegniese onderkomitees, waar aangeleenthede wat van belang vir Suid-Afrika en die onafhanklike state mag wees bespreek word en waar beleid neergelê word (South Africa, Republic of, 1984). Die diagram hiernaas is 'n grafiese voorstelling van die beoogde interstaatlike samewerking (na 'n voorbeeld van die Departement van Buitelandse Sake).

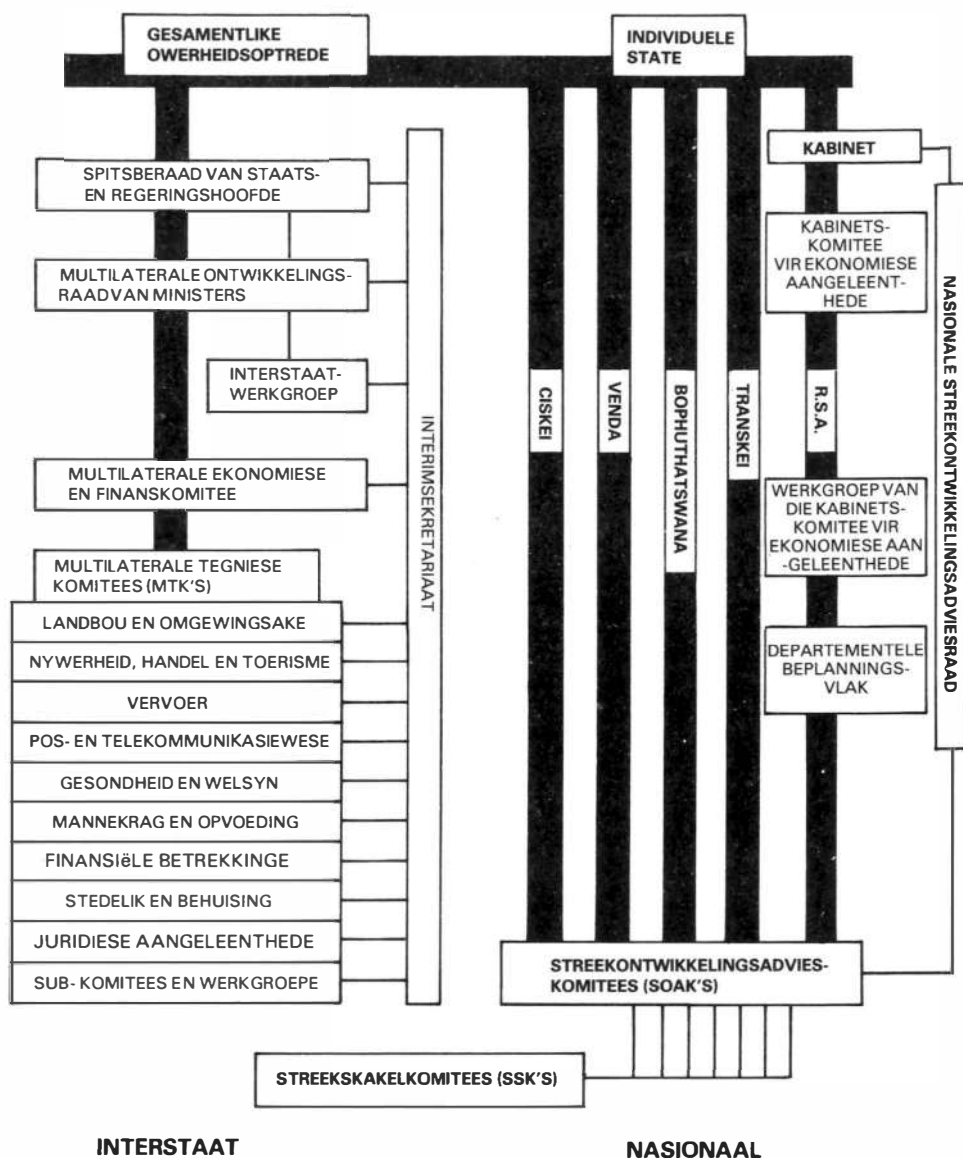
Die volgende beginsels is onder andere deur Suid-Afrika/Transkei/Bophuthatswana/Venda/Ciskei (aangedui as die SATBVC-lande) aanvaar as 'n fundamentele grondslag vir multilaterale samewerking in Suidelike Afrika (South Africa, Republic of, 1984 : 1, 2):

- (a) Die ontwikkeling van die SATBVC-gebied as 'n eenheid;
- (b) erkenning van die rol van private inisiatief in die ontwikkeling van die gebied;
- (c) erkenning van die volle outonome status van elke deelnemende staat, maar binne die raamwerk van multilaterale samewerking;
- (d) erkenning van die feit dat baie aangeleenthede van wederkerige belang is en dat dit in die beste belang van die state sal wees om gesamentlik op te tree in daardie gevalle;
- (e) aanvaarding van die feit dat ekonomiese ontwikkeling politieke grense oorskry en dat effektiewe ekonomiese samewerking gevind sal word in die erkenning van die interafhanklikheid van die deelnemende state.

Die onderlinge verhoudinge in die SATBVC-streek is klaarblyklik op 'n vrywillige samewerkingsbasis geskoei, maar daar is tog 'n aansienlike graad van verhoudingsintensiteit teenwoordig as die aangehaalde beginsels ontleed word en 'n groot mate van erkende interafhanklikheid daarin geïdentifiseer word.

Volgens 'n berig in die pers (vgl. Sunday Express, 11 November 1984) het die hoof van die raad se sekretariaat verklaar dat beleidsbesluite wat geneem word

INTERSTAATLIKE SAMEWERKING



(Bron: Departement van Staatskundige Ontwikkeling en Beplanning, Jaarverslag 1984, p. 27)

nie noodwendig eers deur gewone diplomatieke kanale geprosesseer word nie, maar dat kommunikasie tussen die onderskeie state telefonies geskied. Dit dui op 'n verhoudingsinformaliteit, maar skep terselfdertyd 'n situasie wat ruimte kan laat vir beïnvloeding deur die sterkere, naamlik die Republiek. Daarom is 'n onlangse artikel van Labuschagne van meer as net verbygaande belang.

Labuschagne (1983 : 30-36) ontwikkel, na aanleiding van J.N. Rosenau, 'n teorie van 'n "gepenetreerde politieke stelsel" wat ontstaan wanneer 'n sterkere staat (dit wil sê, een met begeerde middele en vermoëns soos geld en mag) saamwerk met ander state met 'n gebrek aan daardie middele en vermoëns. Wedersydse "penetrasie" van die onderskeie politieke stelsels van die deelnemende state vind dān plaas. Daar bestaan gevolglik 'n sterk moontlikheid dat beleidsverhoudinge van die ledestate teenoor mekaar in belangrike aspekte eerder eienskappe van binnelandse as van buitelandse beleidsformulering kan vertoon. Die samewerking tussen die state veroorsaak derhalwe 'n subtipte van buitelandse beleidsverhoudinge waarin tekens van binnelandse beleidsverhoudinge teenwoordig is (Labuschagne, 1983 : 34).

Geen afdoende antwoord kan verstrek word ten opsigte van die vraag of die verhoudinge tussen Suid-Afrika en die vier onafhanklike Nasionale State wel verteenwoordigend is van die gepenetreerde politieke stelsel nie. Die beskikbare feite dui egter daarop dat die interstaatlike verhoudinge tussen die Republiek van Suid-Afrika en die Transkei, Bophuthatswana, Venda en die Ciskei in alle waarskynlikheid bepaal kan word deur elemente van beide binnelandse en buitelandse beleidsformulerings. Dit sou trouens die verhoudingsituasie wees wat die minste moontlikheid van konflik tussen onderskeie state inhou.

Die algemene gevolgtrekking waartoe geraak kan word is derhalwe dat, op konstitusionele gebied, die verhoudinge tussen Suid-Afrika en die onafhanklike Nasionale State volkeregterlik is, en dat dit deur die onderskeie buitelandse beleidsrigtings van die deelnemende state bepaal word. Die feit dat die onafhanklike Nasionale State in 'n aansienlike mate finansieel van Suid-Afrika afhanklik is, en die bestaan van die Multilaterale Ontwikkelingsraad, waar die Republiek onteenseglik die dominante deelnemende staat is (vanweë sy besit van 'n groot aantal gesogte middele), verskaf nietemin aan die Republiek die geleentheid om deur sy verhoudinge met die ander state beleidsrigtings van uiteenlopende aard in die onafhanklike Nasionale State te beïnvloed.

HOOFSTUK AGT

Evaluering

Die studie van owerheidsverhoudinge is vir alle praktiese doeleindes die studie van publieke administrasie – maar vanuit 'n besondere oogpunt. Dit is daarom ook vanselfsprekend dat die onderwerp behandel word as 'n verskynsel binne die raamwerk van die administratiewe proses, deur middel van die algemeen bekende generiese funksies, wat vir die doeleindes van hierdie boek as gegewe beskou is. Elke funksie binne die administratiewe proses, vanaf beleidbepaling tot by beheer, is onderworpe aan die beïnvloeding van die verhoudinge wat geskep word as noodsaaklike vereistes vir doeltreffende administrasie.

Beleidsverhoudinge in die owerheidsektor is in die algemene verloop van sake problematies van aard en gedurigdeur onderworpe aan afwyking of konflik vanweë die moontlikheid van variasies in die vertolking van beleidsvoorskrifte. Met die toevoeging van die uiteenlopende etniese dimensie van verskillende bevolkingsgroepe in beleidbepaling, soos dit in die 1983-Grondwet van die Republiek manifesteer, het die verhoudingsaspek in kompleksiteit toegeneem. Verhoudinge word ook nie slegs deur die kwessie van groepsidentiteite in die hoogste owerheidsvlak geraak nie (deur middel van die drie parlementêre Huise), maar dit word deurgevoer tot op die plaaslike owerheidsvlak van regering deur spesifieke bykomende wetsvoorskrifte. Hier kan melding gemaak word van die veelrassige koördinerende raad oor plaaslike owerheidsaangeleenthede en die onderskeie streeksdiensterade. Die feit is dat beleidbepaling derhalwe, benewens die formele administratiewe vereistes wat daaraan gestel word, ook kulturele verskille in ag moet neem. Dit moet noodwendig die beleidbepalingsproses en beleidsverhoudinge beïnvloed.

Ook in die geval van finansiering speel verhoudinge nou 'n kritiser rol as voorheen. Die toewysing van fondse aan die verskillende Huise vir besteding aan eie sake kan nie slegs deur middel van 'n voorafbepaalde formule gedoen word nie, ongeag hoe wetenskaplik so 'n formule bepaal is. Kulturele vereistes van

verskillende bevolkingsgroepe varieër in 'n mindere or meerdere mate van mekaar, en indien finansiële verhoudinge nie sinvol bedryf word nie, is die konflikspotensiaal tussn owerheidsinstellings soveel groter.

Op die gebied van personeel het die 1983-Grondwet, en relevante wetsvoorskrifte en besluite, ook veroorsaak dat die sentrale owerheid se beleid van magsdeling verhoudingselemente in die owerheidsdiens ingevoer wat voorheen afwesig was, en wat voortaan groot sorg en omsigtigheid in die hantering daarvan sal vereis.

Op die gebied van organisering, prosedurebepaling en beheer is vanselfsprekend ook groot verandering aangebring om aan te pas by die nuwe ontwikkelinge. Ook dit vereis nuwe verhoudingskonsepte op alle vlakke van regering.

Dit is veral ook by die studie van owerheidsverhoudinge noodsaaklik om besondere aandag te gee aan normatiewe en etiese vereistes in owerheids-optrede, omdat dit dit wese van verhoudinge in die publieke en munisipale administrasie beïnvloed. Die probleem by die studie van norme lê in 'n besondere mate daarin opgesluit dat administrasie deur mense bedryf word, en dat mense, ondanks riglyne wat neergelê mag word vir korrekte etiese optrede, nogtans hul eie normatiewe en etiese subjektiwiteite besit. Individuele optrede kan derhalwe 'n besondere invloed uitoefen op verhoudinge van allerlei aard. Dit is uit die aard van die saak nie moontlik gevind om besondere aandag aan daardie menslike aspek van verhoudinge te gee nie, omdat dit in 'n mate sou afwyk van die bepaalde doel met hierdie boek.

In die inleidende hoofstuk is melding gemaak van die feit dat die studie van owerheidsverhoudinge as 'n besondere verskynsel in die administratiewe proses nog maar van resente oorsprong is en dat benaderings tot die onderwerp in 'n groot mate oppervlakkig en pragmaties is. Artikels en ander geskrifte oor owerheidsverhoudinge bestaan inhoudelik veral uit besprekings van kontekstuele aspekte van owerheidstrukture, sonder dat veel ag geslaan word op die feit dat strukture uit die aard van die saak slegs raamwerke kan wees waarin verhoudinge plaasvind. Daar is in hierdie boek gepoog om, benewens die noodsaaklikheid van die bespreking van owerheidstrukture, ook 'n vaste onderbou te voorsien vir die studie van die onderwerp. Besprekings is ingelui oor tipes verhoudinge (mandaat, agentskap, vennootskap), oor groepe verhoudinge (inter-, intra- en ekstra-), en oor die invloed van mag op verhoudinge. Hoewel die besprekings en ontledings, vanweë die groot omvang van die hele konsepsie van owerheidsverhoudinge, nog van 'n beperkte aard is, word dit nogtans gesien as 'n aanvangspunt vir verdere studie.

Benewens die behandeling van die genoemde besondere aspekte, manifesteer die gepoogde voorsiening van 'n teoretiese onderbou vir die studie van die

onderwerp in veral twee konsepte, naamlik Regan se konsep van owerheidsafstand, en 'n eie voorstelling van wat genoem word verhoudingsintensiteit. Beide genoemde konsepte is ook slegs oorsigtelik in behandeling geneem. Dit blyk egter reeds uit die beknopte bespreking en ondersoek na die moontlikhede wat hulle vir die studie van owerheidsverhoudinge kan inhou dat hulle sowel teoreties as prakties van groot waarde kan wees vir enige studie van die onderwerp. Daar is 'n inherente veelsoortigheid van fasette in die betrokke konsepte opgesluit wat toepassingsmoontlikhede bied by 'n wye reeks besondere verhoudingsaspekte in die publieke en munisipale administrasie. Die moontlikhede het veral ook in omvang toegeneem as gevolg van die nuwe konstitusionele verwikkelinge in die Republiek. Verhoudingspatrone het 'n groot verandering ondergaan as gevolg hiervan, en die bestudering van owerheidsafstand en verhoudingsintensiteit as konsepte, met die oog op toepassing daarvan by die studie van die verwikkelinge of die identifisering van moontlike knelpunte, kan waarskynlik lei tot 'n beter begrip van aspekte van die probleem.

Verhoudinge in die nuwe bedeling is belangrik en dit is om hierdie rede dat bepaalde aandag aan die 1983-Grondwet gegee is. Die Grondwet het verhoudingsituasies en -omstandighede geskep wat vooras nog in 'n groot mate ongeïdentifiseerd en onbepaalbaar is, omdat slegs die toekoms lig daarop sal werp. Vir die eerste keer is die aspek van groepsidentiteite in 'n grondwet opgeneem. Selfs die eenvoudige vraag of Suid-Afrika nou oorgeslaan het vanaf 'n unitêre staatsvorm na 'n federale staatsvorm het 'n tersaaklikheid verkry wat voorheen glad nie, of slegs in 'n mindere mate, bestaan het. Daarom het dit nodig geword dat daar meer as ooit gekyk moet word na die problematiek van interverhoudinge. Daarby ingesluit is ook die verhoudingsituasie tussen die Republiek en die onafhanklike Nasionale State, en die vraag of beleidsrigtings tussen hulle deur binnelandse beleid oorheers word. Die TBVC-lande is veronderstel om grondwetlik soewerein onafhanklike state te wees, maar die indruk word soms geskep dat hulle nog maar steeds soos voorheen deur die Republiek beheer word. Die vraag of die verhoudinge fundamenteel en werklik interstaatlik is en op volkeregtelike beginsels gegrondves is, en of hulle owerheidsinstellings is op 'n bepaalde hierargiese gesagsvlak binne die omvattende raamwerk van die Suid-Afrikaanse owerheidswese, sal slegs afdoende uitgeklaar kan word na intensiewe ondersoeke. Die vraagstuk is in hierdie boek slegs oorsigtelik behandel as 'n verdere belangrike voorbeeld van owerheidsverhoudinge.

* * *

Die studie van owerheidsverhoudinge is wyd en veeldimensioneel. Hierdie boek is geskryf met slegs een doel voor oë, naamlik dat dit as 'n inleidende studie tot die onderwerp moet dien.

Bibliografie

- Adlem, W.L.J. "Doeltreffendheid in die openbare sektor," *Politeia* 1:2, 1982.
- Adlem, W.L.J. "Konstitusionele verandering: die munisipale raadslid en amptenaar," *Politeia* 3:1, 1984.
- Adlem, W.L.J. "Stedelike politiek – politieke deelname in plaaslike owerheidswese," *Munisipale en Openbare Dienste* 1:7, Februarie 1982.
- Adlem, W.L.J. "Stedelike politiek – enkele teoretiese perspektiewe," *Munisipale en Openbare Dienste* 1:6, Januarie 1982.
- Adlem, W.L.J. & du Pisani, A. *Stedelike politiek en administrasie – 'n inleiding*, Pretoria: HAUM, 1982.
- Barnard, C.I. *The functions of the executive*. Harvard University Press: 16th Edition, 1984.
- Baumol, W.J. "Matching private incentives to public goals," See Brooks, H, *et al.*
- Bell, R *et al.* *Political power – a reader in theory and research*, New York: The Free Press, 1969.
- Berkley, G.E. *The craft of public administration*. Boston: Allyn & Bacon Inc., 2nd edition, 1978.
- Berman, D.R. *State and local politics*. Boston, Mass.: Allyn & Bacon, 3rd ed., 1981.
- Booyesen, H & van Wyk, D.H. *Die '83 Grondwet*. Kaapstad: Juta, 1984.
- Borckenhagen, C.L.F. "Die finansiële verhoudings tussen die sentrale die provinsiale en die munisipale owerhede." *SAIPA* 1:3, Jan. 1966.
- Botes, P.S. "Die aard en die inhoud van produktiwiteit, doeltreffendheid en effektiwiteit," *O & M, die Tydskrif vir Organisasie en Metode* 19:7, Sept. 1982.
- Botes, P.S. "Beplanning, beleid, doelwit. 'n Skematiese ondersoek om begripspresisering te verkry," *Die Staatsamptenaar* 55:7, Jul. 1975.
- Botes, P.S. "The concept administration," *The Public Servant* 53:2, Feb. 1973.
- Botha, M.C. *Die swart vryheidspaaie*. Johannesburg: Perskor, 1981.
- Brecht, A. *Political theory: The functions of twentieth century political thought*. New Jersey: Princeton UP, 1959.
- Breytenbach, W.J. *Tuislande: Selfregering en politieke partye*. Pretoria: Afrika Instituut, 1975.
- Brooks H. *et al.* *Public-private partnership – new opportunities for meeting social needs*. Cambridge, Mass: Ballinger, 1984.

- Browne-komitee 1980, *Kyk Suid-Afrika*, Republiek van, 1980.
- Buntz, C.G. & Radin, B.A. "Managing intergovernmental conflict: The case of human services," *Public Administration Review*, 43:5, 1983.
- Burke, Edmund, *The works of Edmund Burke*, Vol. 1, London: George Bell & Sons, 1980.
- Byrne, T. *Local Government in Britain*. London, Penguin, 2nd ed. 1983.
- Caiden, Gerald, E. *The dynamics of public administration: guidelines to current transformations in theory and practice*. Illinois: Dryden Press, 1971.
- Calvert, J.W. "Linking citizen preferences to legislative choices: the role of political parties," *State and Local Government Review*, 14:2, May 1982.
- Clarke, J.J. *A history of local government in the United Kingdom*. London: Herbert Jenkins, 1955.
- Cloete, J.J.N. *Inleiding tot die Publieke Administrasie*, Pretoria: Van Schaik, 2e uitg. 1972.
- Cloete, J.J.N. "The American spoils system," *SAIPA*, 17:2, Jan. 1982.
- Collingwood, R.G. & Myers, J.N L. *Roman Britain and the English Settlements*. Oxford: the Clarendon Press, 2nd ed. 1949.
- Croeser-werkgroep, 1092. *Kyk Suid-Afrika*, Departement van Finansies.
- De Crespigny, A & Schrire, R. *The government and politics of South Africa*. Cape Town: Juta, 1978.
- De Klerk, F.W. Openingsrede – SAIPA konferensie, 3 Sept. 1983, *SAIPA*, 8:3, Sept. 1983.
- De Loor, J.H. "Wedywering om finansies: Standpunt van die sentrale en die provinsiale owerheidsvlakke," *SAIPA*, 13:3, Sept. 1978.
- Delpont, P. "Wedywering om personeel: Standpunt van die plaaslike owerheidsvlak," *SAIPA*, 13:3, Sept. 1978.
- Deutsch, K. *The analysis of international relations*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc. 2nd ed. 1978.
- Dreyer, P.S. *Die wysbegeerte van die Grieke*. Pretoria: HAUM, 1975.
- Dunleavy, P. *Social and political theory and the issues in central, local relations*. See Jones, G.W.
- Dunsire, A. *Administration – the word and the science*. Oxford, Martin Robertson, 1981.
- Dye, T.R. *Politics, economics and the public*. Chicago: Rand McNally, 1966.
- Ellis, A.P. "Verantwoording," *SAIPA* 19:3, Sept. 1984.
- Ennis, R.W. (ed) *Accountability in government departments, public companies*, London: Lyon Grant & Green, 1967.
- Fayol, H. *The administrative theory in the state*. See Gulick & Urwich, L (eds).
- Franzen-kommissie. *Kyk Suid-Afrika*, Franzen-kommissie.
- Friend, J.K. & Jessop, W.N. *Local government and strategic choice*. London: Tavistock publications, 1969.
- Geldenhuys, D. *The Constellation of Southern African States and the Southern Africa Development Co-ordination Council: Towards a new regional stalemate?* Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1981.
- Gibson, J.R. *South African Mercantile and Company Law*. Cape Town: Juta, 1977.
- Golembiewski, R.I. et al, *Public Administration: Readings in institutions, processes, behavior*. Chicago, Rand McNally, 1966.
- Goodrich, L.M. *The united nations*. London: Stevens & Sons, 1960.
- Goodrich, L.M. *The United Nations Security Council*. See Waters, M.

- The Government of South Africa CT Central News Agency Ltd 1908.
- Graves, W.B. *American intergovernmental relations – their origins, historical development and current status*. NJ: Charles Scribners & Sons, 1964.
- Great Britain, Ministry of Housing and Local Government. *People and planning: Report of the committee on public participation in planning* (the Skeffington report). London: HMSO, 1970.
- Greenwood, R. "The politics of central-local relations," *West European Politics*, 5:3, Jul. 1982.
- Griffith, J.A.G. & Street, H. *Principles of Administrative law*. New York: Pitman, 3rd ed. 1963.
- Gulick, L. & Urwich, L. (eds) *Papers on the science of administration*. New York: Institute of Public Administration, 3rd ed. 1964.
- Hammond, M. *The city in the ancient world*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1972.
- Hanekom, S.X. "Produktiwiteit in die openbare sektor met besondere verwysing na finansiële, organisatoriese en prosedurereëlins," *O & M, Tydskrif vir Organisasie en Metode*, 19:6, 1982.
- Hanekom, S.X. "Waarde faktore in die Publieke Administrasie," *Die Staatsamptenaar*, LVII:6, Junie 1977.
- Hanekom, S.X. & Thornhill, C. *Public administration in contemporary society – a South African perspective*. Johannesburg: Macmillan, 1983.
- Hanf, K. & Scharpf, F.W. *Interorganisational policy making – limits to co-ordination and central control*. London: Sage, 1978.
- Hartley, O.A. "The relationships between central and local authorities," *Public Administration*, 49:1, 1971.
- Hattingh, J.J. *An evaluation of the applicability of the planning – programming – budgeting system to local government with particular reference to Sandton*, Pretoria, Unpublished D.Admin. thesis, University of South Africa, 1973.
- Hattingh, J.J. *Die doeltreffendheidsbegrip in demokratiese publieke administrasie*. Pretoria, Ongepubliseerde M.Admin. Verhandelings, Universiteit van Suid-Afrika, 1970.
- Hattingh, J.J. *Die politieke leuen as magsinstrument in die publieke administrasie*, *Politeia*, 2:1, 1983.
- Hattingh, J.J. "Origins and development of municipal selfgovernment in Europe – a brief study," *Politeia* 3:2, 1984.
- Hawley, W.D. *Where governments meet: Emerging patterns of intergovernmental relations*. Berkley, Univ. of California, 1967.
- Heclo, H. & Wildavsky, A. *The private government of public money*. London: MacMillan, 2nd ed. 1981.
- Hinings, B. *Policy planning systems and central-local relations*. See Jones, G.W.
- Hinsley, F.H. *Sovereignty*. London: C.A. Watts & Co, Ltd. 1966.
- Hofmann, S. *The role of international organisation: Limits and possibilities*. See Walters, M.
- Holzer, M. & Nagel, S. *Productivity and public policy*. London: Sage Publications, 1984.
- Hull, C. & Rhodes, R.A.W. *Inter-governmental relations in the European Community*. London: Saxon House, 1977.
- Instituut van Stadsklerke van Suidelike Afrika – *Relaas van die verrigtinge van die ses-en-twintigste kongres*, Bloemfontein, 1981.

- Jackson, Bill. "The way ahead for local democracy." SOLACE Conference, Liverpool, July 1983, *Municipal Journal*, 91:29. July, 1983.
- Jackson, D.A. *Improving productivity*. Johannesburg: SABC publications, 1973.
- Johnston, W.P. Efficiency: It's time to restore it as a public administration value, *American Review of Public Administration*. 16:4. Winter, 1982.
- Jones, G.W. (ed) *New approaches to the study of central-local government relationships*. Aldershot: Gower publishing Co, 1980.
- Klein, S. *The behavioral sciences in management*. See Massie, J.L.
- Labuschagne, G.S. "Enkele gedagtes rondom die internasionale politieke implikasies van die voorgestelde nuwe konstitusionele bedeling in Suid-Afrika," *Politeia*, 2:1, 1983.
- Laffin, M. *Professionalism in central-local relations*. See Jones, G.W.
- Laurence, P. *The Transkei: South Africa's politics of partition*. Johannesburg: Raven Press, 1976.
- Louw, M.H. "What does the private sector expect of an effective and efficient public sector," *SAIPA*, 17:1 March, 1982.
- Mandy, N. *A city divided – Johannesburg and Soweto*. Johannesburg: MacMillan, 1984.
- Marais-kommissie, *kyk Transvaal*, Provinsie, Maraiskommissie.
- Marais, J.J. "Beleidsbepaling in die openbare sektor," *SAIPA*, 1:3, Januarie 1966.
- Martin, Roscoe, E. *The cities and the federal system*. New York: Atherton Press, 1967.
- Massie, J.L. *Essentials of management*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 2nd ed. 1971.
- McCraw, T.K. *The public and private spheres in historical perspective*. See Brooks, H.L.
- McIlwain, C.H. *Constitutionalism: ancient and modern*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1947.
- McMurry, R.H. *Conflicts in human values*. See Golembiewski, R.T. et al.
- Meyer, M.J. "Delegation", *Municipal Administration and Engineering*. Vol. 41:481. September, 1975.
- Mogi, S. *The problem of federalism – a study in the history of political theory*. London: Geo Allen & Unwin, 1931.
- Mumford, L. *The city in history – its origin, its transformation and its prospects*. London: Secker & Warburg, 1961.
- Nagel, S. *Productivity improvement, management science, and policy evaluation*. See Holzer, M. & Nagel, S.
- Nasionale Party van Transvaal, *Program van beginsels en konstitusie*. Johannesburg, Nasionale Party, 1960.
- O'Connell, D.P. *International law for students*. London: Stevens & Sons, 1971.
- Platt, C. *The English medieval town*. London: Secker & Warburg, 1976.
- Pretorius, P.J.V.E. "Wedywering om funksies in die openbare sektor." *SAIPA* 13:3 Sept. 1978.
- Reagan, M.D. & Sanzone, J.G. *The new federalism*. New York: Oxford University Press, 2nd ed. 1981.
- Redlich, J. & Hirst, F. *The history of local government in England*. London: MacMillan 1971.
- Regan, D.E. "Central-local relationships in Britain: applying the power-dependence model," *Teaching Politics*, 12:1, 1983.
- Regan, D.E. "The concept of governmental distance – a public administration perspective on the study of intergovernmental relations within a state," *SAIPA*, 17:2, June 1982.

- Redlich, J. & Hirst, F. *The history of local government in England*. London: MacMillan, 1971.
- Regan, D.E. "Central-local relationships in Britain: applying the power-dependence model," *Teaching Politics*, 12:1, 1983.
- Regan, D.E. "The concept of governmental distance – a public administration perspective on the study of intergovernmental relations within a state," *SAIPA*, 17:2, June 1982.
- Reynders, H.J.J. "Rondom die begrip "gesag"," *SAIPA*, 2:4, April 1967.
- Reynolds, P.A. *An introduction to international relations*. London: Longmans, 2nd ed. 1980.
- Rienow, R. *Introduction to government*. New York: Alfred Knopf, 3rd ed. 1966.
- Robson, J.H. *Personeeladministrasieëlings onder die nuwe konstitusionele bedeling*, kyk Suid-Afrikaanse Instituut in Publieke Administrasie, 1984.
- Robson, J.H. "Personeel en effektiwiteit asook doeltreffendheid in die openbare sektor," *SAIPA* 17:1, Maart 1982.
- Rogers, D.L. & Whetton, D.A. *Interorganisational co-ordination: Theory, research, and implementation*. Iowa: Iowa State University Press, 1982.
- Rose, W.H. & Chia, T.P. "The impact of the Equal Employment Opportunity Act of 1972 on Black employment in the Federal Service; a preliminary analysis," *Public Administration Review*, 38:3, May/June 1978.
- Rosen, E.D. *Productivity – concepts and measurements*. See Holzer, M. & Nagel, S.
- Roux, J.P. "Health Services in South Africa with particular reference to the Health Act, 1977." *SAIPA* 12:2. June, 1977.
- SAIPA*, Kyk Suid-Afrikaanse Instituut vir Publieke Administrasie, 1984.
- Sawer, G. *Modern federalism*. Australia: Pitman, 1976.
- Schreiner, Olive. *Closer Union*, Cape Town, Constitutional Reform Association, 1908 (reprinted 1960).
- Schulz, E.B. *Essentials of Government*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, Inc. 1961.
- Shorten, J.R. *Cape Town*. Cape Town: Shorten and Smith Publications, 1963.
- Smith, B. *Measuring decentralisation*. See Jones, G.W.
- South Africa, Dept of Foreign Affairs. *The Good Hope plan for Southern Africa*. Pretoria: Government Printer, 1981.
- South Africa, Dept of Foreign Affairs. *Multilateral co-operation in Southern Africa 1984: A report by the Multilateral Development Committee of Ministers*. Pretoria: Government Printer, 1984.
- South Africa, Dept of Information. *South Africa, 1978 – Official Yearbook of the Republic of South Africa*. Johannesburg: Perskor, 1978.
- South Africa, Information Service. *Towards a constellation of states in Southern Africa*. Pretoria: Government Printer, 1979.
- Stanley, T. *The history of philosophy*. Hildesheim, G. Olms Verslag, 1975.
- Stewart, M. *Modern forms of government – a comparative study*. London: Geo Allen & Unwin, 3rd ed. 1964.
- Stillman, R.J. *Public administration – concepts and cases*. Boston: Houghton Mifflin Co, 1980.
- Suid-Afrikaanse Instituut vir Publieke Administrasie. *Administratiewe implikasies van die nuwe staatkundige bedeling*. Pretoria: SAIPA, 1984.
- Suid-Afrika, Debatte van die Volksraad. (Hansard) 2e sessie, 8ste parlement, 25 Januarie - 1 Februarie, 1985. Kaapstad: Die Staatsdrukker.
- Suid-Afrika, (Franzen-kommissie). *Fiskale en monetêre beleid in Suid-Afrika. Derde*

- verslag van die kommissie van ondersoek na die fiskale en monetêre beleid van Suid-Afrika.* Pretoria: Staatsdrukker, 1970.
- Suid-Afrika, Tesourie. *Inleiding tot die doelwitbegrotingstelsel*, Pretoria. Die Staatsdrukker, 1976.
- Suid-Afrika, (Browne komitee) *Verslag van die Komitee van ondersoek na die finansies van plaaslike besture in Suid-Afrika.* Pretoria: die Staatsdrukker, 1980.
- Suid-Afrika, Republiek van. *Witskrif oor die rasionalisering van die Staatsdiens en verwante instellings*, Pretoria: die Staatsdrukker, 1980.
- Suid-Afrika, Dept. van Finansies, *Verslag van die Croeser-werkgroep insake die verslag van die komitee van ondersoek na die finansies van plaaslike besture in Suid-Afrika.* Pretoria: Dept van Finansies, 1982.
- Thompson, D.L. "Public private policy – an introduction," *Political Studies Journal* 11:3, 1963.
- Thompson, L.M. *The Unification of South Africa.* Oxford: the Clarendon Press, 1960.
- Thornhill, C. "Uitbreiding van die gesagsterrein van die amptenaar," *SAIPA* 17:4, Des. 1982.
- Thornhill, C. & Hanekom, S.X. *Taak van die leidinggewende beampte.* Pretoria: Butterworth, 1979.
- Transvaal, Provinsie, Department Plaaslike Bestuur. *Prosedure en vereistes betreffende verordeninge en regulasies.* Geskonsolideerde Omsendbrief No. 21, Pretoria: Oktober, 1984.
- Transvaal, provinsie (Maraiskommissie). *Verslag van die kommissie van ondersoek na die stelsel van plaaslike bestuur in Transvaal.* Pretoria: Staatsdrukker, 1956.
- Van den Bergh, A.J. "Wedywering om personeel: Standpunt van die parastatale owerheidsinstelling," *SAIPA* 13:3 September, 1978.
- Van der Merwe, J.G. "Inter-owerheidsverhoudings," *SAIPA* 3:2, Okt. 1967.
- Van der Merwe, J.W.A. "Vereistes vir professionele personeeladministrasie," *SAIPA* 17:3, Sept. 1982.
- Van Gunsteren, H.R. *The quest for control: A critique of the rational-central-rule approach in public affairs.* London: John Wiley & Sons, 1976.
- Van Rensburg, D.G.J. "Die koördinasie van die werksaamhede van die sentrale staatsdepartemente, die provinsies en die munisipale instellings (geldelike aspekte uitgesluit)," *SAIPA* 1-3 Jan, 1966.
- Van Zyl, G.B.S. "Rationalisation – a perspective," *SAIPA* 16:4, Des. 1981.
- Verenigde Munisipale Bestuur van Suid-Afrika. *1931 – 1981. Die Verenigde Munisipale Bestuur van Suid-Afrika – sy ontstaan en ontwikkeling.* Pretoria, Die VMB, 1982.
- Vickers, G. *The art of judgement: A study of policy making.* London: Chapman & Hall, 1965.
- Waldo, D. *The Study of public administration.* New York: Random House, 1955.
- Wallace, Helen. *National Governments and the European Communities.* London, Chatham House, 1973.
- Waters, M. *The united nations: International organisation and administration.* New York: MacMillan, 1967.
- Watson, M.W. "Influence of the private sector on the financial administration of the public sector in South Africa," *SAIPA* 18:1, March, 1983.
- Watson, M.W. "Reorganisation in the public sector with particular reference to factors that inhibit change," *SAIPA* 16:4, Dec. 1981.
- Wiechers, M. *Administratiefreg*, Pretoria: Butterworth, 1973.

- Wiechers, M. *Verloren van Themaat – Staatsreg.* Durban: Butterworth, 1967.
- Wilson, Woodrow. "The Study of administration," *Political Science Quarterly*, Vol. 2, June 1887.
- Wright, D.S. *Understanding intergovernmental relations*. Monterey, California: Brooks/Cole Publ. Co. 2nd ed. 1982.
- Wronsley, R.P. *Finansiële reëlins met verwysing ook na die inter-owerheids-verhoudinge sover dit geldsake betref*. Kyk Suid-Afrikaanse Instituut vir Publieke Administrasie, 1984.
- Wronsley, R.P. "The relationship between finance, effectiveness and efficiency in the public sector," *SAIPA* 17:1 March, 1982.
- Zybrands, W. *Die vraagstuk van doelmatige bestuur – werkstuk gelewer vir die skool vir Bedryfsleiding, Universiteit van Suid-Afrika*, 1983.

WOORDEBOEKE

- Snijman, F.J. *et al.* *Woordeboek van die Afrikaanse Taal*, Pretoria: Staatsdrukker, 1976.
- Terblanche & Odendaal. *Afrikaanse Woordeboek*, Johannesburg: Afrikaanse Pers, 1966.

Indeks

Aanspreeklikheid, publieke, 44
Act of Settlement, 2
Administratiefreg, 63
Administratiewe beleid, 13
Administrasie, betekenis, 12
Advokaat-Generaal, 65
Agentskap, 100

Bantoe-Administrasiewet, 154
Beheer, 35, 36, 140
Bedinging, 43
Beleidsbepaling, 13
Bill of Rights, 2
Bophuthatswana, 156
Browne-komitee, 18, 42, 88

Ciskei, 156
Conseil d'Etat, 65
Croeser-werkgroep, 18

Delegering, 33
Demokratiese benadering, 66
 waardes, 70
Desentralisasie, 29
Dewolusie, 31, 41, 47
Dillon se wet, 112
Diskresie, 75
Doeltreffendheid, 48

Doelwitbegroting, 37
Doelwitte, 74
Driekamerstelsel, 23

Effektiwiteit, 49
Equal Employment Opportunities Act,
 37
Etiek, 40
Etnisiteit, 7
Europese Gemeenskap, 151
Ekstra-owerheidsverhoudinge, 88

Federalisme, nuwe, 6
Federasie, 105
Finansiële benadering, 71
 determinante, 16
Fiskale determinante, 16
Franzen-kommissie, 35, 53
Funksieverdeling, 17

Gemeenskap, 1
Gemeenskapswaardes, 45, 66, 67
Gesag, 42
Groepsgebiederaad, 22
Grondwette, algemeen, 2
Grondwet 1909, 121
 1961, 122
 1983, 16, 22, 47, 128, 142

Habeas corpus, 2

Indiërs, 123

Instituut van Munisipale Tesouriers,
28, 56, 97, 130

Instituut van Stadsklerke, 26, 27, 28,
56, 97, 130

Interafhanklikheid, 24, 73

Interaksie, 24

Intergovernmental Personnel Act, 25

Interowerheidsdiplomatie, 43

-verhoudinge, 80

Interstaatlike verhoudinge, 147

Intra-owerheidsverhoudinge, 85

Kiesers, 45

Kleurlinge, 125

Konfederasie, 104

Konflik, 35, 39

Konstitusies, 2, 46

Konstitusionele/regbenadering, 70

Koördinasie, 38

Koördinerende Raad, 27, 55, 97

Koördinerings, 54

Leidinggewende amptenaar, 24

Magna charta, 2

Mag, 35, 103

Mandaat, 99

Mannekragsvraagstukke, 24

Maraïskommissie, 31

Middele, betekenis, 22, 73

Nasionale Gesondheidsraad, 15

Nasionale Konvensie, 120

Nasionale Party, 123, 155

Nasionale prioriteite, 38

Naturelleverteenwoordigingswet, 154

Normatiew-operasionele benadering, 73

Norme, 40

Ontwikkelingsrade, 22

Oordragbetalings, 20

Opleiding, 25

Organisatoriese verhoudingsmodel, 24

Organisering, 21

Otonomie, 47, 71

Owerheid, doel van, 3

Owerheidsafstand, 82, 103

Owerheidsdoelwitte, 37

-strukture, 23

-verhoudinge (groepering), 76

Permanente Finansieskakelkomitee, 19

Parliamentary Commissioner, 65

Personeelvraagstukke, 24, 136

Plato, 2

Politieke beleid, 13

oppergesag, 35, 41

party, 45

Pos- en Telekommunikasiewese, Dept.
van, 30

PPBS, 34, 53

Prioriteite, 38

Prioriteitsbepaling, 57

Prioriteitskaal, 58

Produktiwiteit, 49

betekenis, 61

bevordering, 60

meting, 62

verhoging van, 61

Professionalisme, 27

Prosedurereëlins, 28, 138

Publieke aanspreeklikheid, 44

Publieke Administrasie, histories, 10

Rasionalisering, 50

Rasseverhoudinge, 123

Rule of law, 2

Sentralisasie, 18

Skatkis- en Ouditwet, 135

Soewereiniteit, 108

Staatsdienswet, 1957, 136

1984, 136

Staatsvorme, 104

Stadstate, 2
 Subsidies, 20
 Swart Nasionale State, 153
 Swartes, 125

Wet op Groepsgebiede, 123
 Wet op Streeksdiensterade, 85

Zuid-Afrikawet, 1909, 121

TBVC-lande, 159
 Technocratic politics, 27
 Transkei, 156

Unitêre staatsvorm, 108

Venda, 156
 Verdediging, Dept. van, 38
 Verenigde Nasies, 149
 Vereniging van Staatsamptenare, 27
 Vennootskap, 100
 Verenigde Munisipale Bestuur, 18, 130
 Verhoudingsintensiteit, 63, 65, 72, 94,
 95, 103, 156
 Verkiesings, 45
 Verteenwoordigende regering, 2

Waardes, 45
 oordeel van, 57
 relatiwisme van, 57
 voorkoms van, 67
 Werkprosedures, 28, 138
 Wet op Bantoe-owerhede, 155
 Wet op Burgerlike Beskerming, 38
 Wet op Besoldiging van Stadsklerke,
 130, 133
 Wet op die Bevordering van Bantoeself-
 bestuur, 155
 Wet op die Bevordering van Plaaslike
 Owerheidsaangeleenthede,
 54, 56, 97, 133
 Wet op die Finansiering van die
 Inkomsterekenings, 136
 Wet op die Komitee van die Staats-
 president oor Nasionale Prioriteite,
 60, 73, 136
 Wetop Finansiële Verhoudings, 19, 134
 Wet op Gesondheid, 15