AfriForum

MUNISIPALE INTERVENSIES

ARTIKEL 139-INGRYPINGS

INHOUDSOPGAWE

BLADSY

Inleiding	3
Waarvoor is munisipaliteite verantwoordelik?	4
Kort oorsig van Artikel 139 van die Grondwet	4
Prosedure wat gevolg moet word	5
Tendense van provinsiale ingrypings	5
Slot	6

INLEIDING

Die regering van Suid-Afrika word in drie sfere verdeel, naamlik nasionaal, provinsiaal en plaaslik. Die sfere is interafhanklik, onderling verbind en onderskeidend van mekaar en moet samewerkend funksioneer. Plaaslike regering of munisipaliteite is die sfeer van regering naaste aan die landsburgers, en moet sekere grondwetlike verantwoordelikhede nakom.

Anders as in die geval van die nasionale en provinsiale sfere van regering, is beide die uitvoerende en wetgewende bevoegdhede in die munisipale raad gesetel. Die provinsiale uitvoerende gesag kan slegs met die uitvoerende bevoegdhede van 'n munisipaliteit inmeng, terwyl die wetgewende gesag heeltemal by die munisipale raad berus. Ontbinding van 'n munisipale raad sal dan slegs plaasvind indien die munisipale raad nie sy wetgewende bevoegdhede (besluitneming) na behore uitvoer nie.[1]

Die ouditeur-generaal se 2017/18-ouditverslag oor munisipaliteite skets 'n donker prentjie oor die swak prestasie van die meeste munisipaliteite. Die ouditutkomste van 63 munisipaliteite wat gemeet is, het versleg, terwyl dié van 22 verbeter het. Slegs 18 munisipaliteite kon daarin slaag om finansiële state van gehalte en prestasieverslae te lewer en alle belangrike wetgewing na te kom – en het sodoende skoon oudits ontvang. Dit is 'n afname teenoor die 33 munisipaliteite wat die vorige jaar skoon oudits ontvang het.[2]

'n Totaal van R25,2 miljard is aangeteken as onreëlmatige[3] besteding. Die uitgawebegroting vir die munisipale sfeer in 2017/18 was R376,49 miljard. Munisipaliteite met skoon 'n ouditmening verteenwoordig R9,51 miljard (3%) van hierdie bedrag, terwyl diegene met ongekwalifiseerde menings met bevindings R237,44 miljard (62%) verteenwoordig. Munisipaliteite met gekwalifiseerde ouditmenings maak R77,48 miljard (21%) van die totaal uit, terwyl diegene met ongunstige en ontevrede menings R23,62 miljard (6%) verteenwoordig. Die munisipaliteite met uitstaande oudits, vorm R28,44 miljard (8%) van die totaal uitgawebegroting.[4]

Die gebrek aan gevolge van wanadministrasie en wanbesteding is algemene tendense. Altesaam 74% van munisipaliteite het nie voldoende opvolgwerk gedoen oor bewerings van onreëlmatige transaksies, bedrog en bedrog rakende 'supply chain management' nie. 45% van munisipaliteit het ook nie die nodige meganismes in plek vir die rapportering en ondersoek van enige wanadministrasie nie.[5]

Uit die bostaande inligting is dit duidelik dat munisipaliteite knie-diep in die moeilikheid is. Finansiële, administratiewe, infrastrukturele en wetgewende aspekte van die meeste munisipaliteite funksioneer nie na wense nie.

Dit blyk dat die nuutste tendens is om Artikel 139-ingrypings op munisipaliteite te implementeer of om munisipaliteite onder administrasie te plaas. Dit sou beteken dat provinsies in 'n mate toetree tot die bestuur en funksionering van die munisipaliteite – die mate waarin toegetree word, hang af van munisipaliteit tot munisipaliteit.

Maar is Artikel 139 werklik die uiteindelike oplossing op ons almal se probleme, of is dit maar net nog 'n stap wat geneem word om stakende gemeenskapslede stil te maak vir 'n wyle, tot moeilikheid weer kop uitsteek?

Hierdie dokument gee aandag aan wat onder-administrasie-plasing behels en watter soort administrasie geïmplementeer kan word. Verder word gekyk na die proses wat gevolg moet word, hoe dit beëindig word, tendense wat ons sien by ingrypings en natuurlik oorweeg ons of ingrypings werklik enige vrugte opwerp.

1 Artikel 152(2) van die Grondwet

2 Ouditeur-generaal. 2019, 26 Junie. *Auditor-General flags lack of accountability as the major cause of poor local government audit results.* Mediaverklaring, p. 4. Beskikbaar by: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_documents/AG.pdf

3 Ibid., p. 4.

4 Ibid., p. 11.

5 Ibid., p. 6.

WAARVOOR IS MUNISIPALITEITE VERANTWOORDELIK?

Sien Bylae 1 vir die volledige teks van Artikel 139.

Artikel 153 van die Grondwet noem die oogmerke van munisipaliteite:

a. Om demokratiese en verantwoordingspligtige regering vir plaaslike gemeenskappe te voorsien;

b. om te verseker dat dienste op volhoubare wyse aan gemeenskappe verskaf word;

c. om maatskaplike en ekonomiese ontwikkeling te bevorder;

d. om 'n veilige en gesonde omgewing te bevorder; en

e. om die betrokkenheid van gemeenskappe en gemeenskapsorganisasies in plaaslike regeringsaangeleenthede aan te moedig.

Die funksies wat munisipaliteite kragtens die Grondwet moet verrig, word in Bylaes 4B en 5B van die Grondwet uiteengesit – verwys na Bylae 2. Benewens hierdie funksies word verskeie ander verpligtinge aan munisipaliteite opgedra ingevolge kernwetgewing soos die Munisipale Strukturewet, 1998 (wet 117 van 1998), die Munisipale Stelselswet, 2000 (wet 32 van 2000), die Wet op Munisipale Finansiële Bestuur, 2003 (wet 56 van 2003), die Wet op Munisipale Eiendomsbelasting, 2004 (wet 6 van 2004) en die Wet op Ruimtelike Beplanning en Grondgebruikbestuurswet, 2013 (wet 16 van 2013).

KORT OORSIG VAN ARTIKEL 139 VAN DIE GRONDWET

Artikel 139 van die Grondwet maak voorsiening vir drie gevalle wanneer die provinsiale uitvoerende gesag by munisipaliteite kan ingryp:

1. Wanneer 'n munisipaliteit 'n uitvoerende verpligting ingevolge die Grondwet of Wetgewing nie kan nakom nie;[6]
2. wanneer 'n munisipaliteit nie 'n begroting betyds goedkeur nie (voor 1 Julie van elke jaar);[7] en
3. wanneer 'n munisipaliteit se finansies van so 'n aard is dat die munisipaliteit nie sy finansiële verpligtinge kan nakom en ook nie meer basiese dienste kan lewer nie. [8]

Die verskillende tipes intervensies wat geïmplementeer kan word, is soos volg:

- **Uitreiking van lasgewing** aan die munisipale raad waarin die mate van versuim om verpligtinge na te kom, uiteengesit word , asook stappe wat gedoen moet word om dié versuim reg te stel;[9]
- **die aanvaarding van verantwoordelikheid** vir die betrokke verpligting in daardie munisipaliteit[10] deur die provinsiale uitvoerende gesag, waarna 'n administrateur aangestel kan word om uitvoering aan die besluit van die uitvoerende gesag te gee;
- **die ontbinding van die munisipale raad** en die aanstelling van 'n administrateur totdat 'n nuut verkose munisipale raad verkose verklaar is;[11] en
- **die opstel van 'n finansiële herstelplan** waar 'n munisipale raad weens 'n krisis in sy finansiële sake in ernstige of volgehoue wesenlike versuim is van sy verpligtinge om basiese dienste te verskaf of om sy finansiële ondernemings na te kom, of te erken dat hy nie in staat is om sy verpligting of finansiële ondernemings na te kom nie.[12]

Die ontbinding van die munisipale raad en verkiesing van 'n nuwe raad kan slegs in uitsonderlike gevalle plaasvind waar daar nie aan die volgende gehoor gegee word nie:

1. Die ignorering van die lasgewing; of
2. versuim om enigsins 'n begroting goed te keur; of
3. versuim om 'n finansiële herstelplan goed te keur of 'n goedgekeurde plan uit te voer.

6 Artikel 139(1) van die Grondwet
7 Artikel 139(4) van die Grondwet
8 Artikel 139(5) van die Grondwet
9 Artikel 139(1)(a) van die Grondwet
10 Artikel 139(1)(b) van die Grondwet
11 Artikel 139(1)(c) van die Grondwet
12 Artikel 139(5) van die Grondwet

PROSEDURE WAT GEVOLG MOET WORD

Voordat 'n munisipaliteit onder administrasie geplaas kan word, moet 'n skriftelike kennisgewing van die ingryping oorhandig word aan:

1. die munisipale raad;
2. die kabinetslid wat vir plaaslike regeringsaangeleenthede verantwoordelik is; en
3. die provinsiale wetgewer en die Nasionale Raad van Provinsies (NRVP).

Ingryping word beëindig indien:

1. die Kabinetslid vir Plaaslike Regering binne 28 dae van die ingryping die ingryping afkeur; of
2. die NRVP die ingryping binne 180 dae van ingryping afkeur.[13]

TENDENSE VAN PROVINSIALE INGRYPINGS

Greffrath en Van der Walt[14] noem dat een van die ooglopende tendense is dat daar min of geen ingrypings is in die jare waar daar munisipale verkiesings is nie, maar dat ons wel baie meer sien in die jaar voor 'n munisipale verkiesing. Daar was byvoorbeeld min ingrypings in 2000, 2006 en 2011, maar baie ingrypings in die jare voor 'n verkiesing.

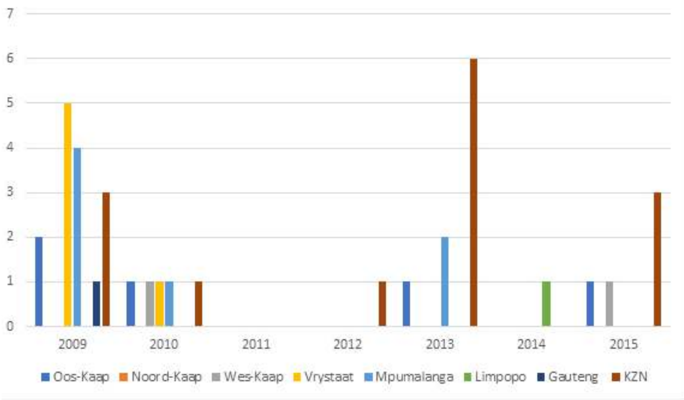
Uit hierdie statistiek kan daar moontlik afgelei word dat amptenare dié meganisme gebruik om politieke steun te kry eerder as om munisipaliteite uit hul verknorsings te help.

Tussen 2009 en 2015 was die provinsies met die meeste munisipaliteite wat onder administrasie geplaas is:

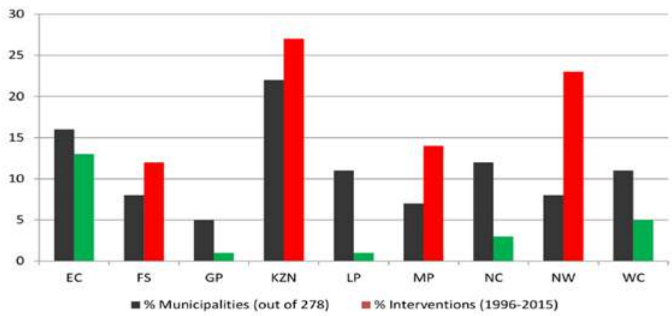
» KwaZulu-Natal
» Noordwes
» Vrystaat
» Mpumalanga
» Oos-Kaap.

In grafiek 2 kan duidelik gesien word dat die Vrystaat, KwaZulu-Natal, Mpumalanga en Noordwes se munisipaliteite die meeste intervensies ontvang het vanaf hul provinsies.

Grafiek 1: Hoeveelheid intervensies per munisipaliteit tussen 2009 en 2015[15]



Grafiek 2: Proporsionele ontleding van intervensies per provinsie



Die departement van samewerkende regering (COGTA) het aan die einde van 2018 'n lys bekend gemaak van 87 wanfunksionele munisipaliteite wat in nood verkeer. Uit die 87 is 18 in KwaZulu-Natal geïdentifiseer, 14 in die Oos-Kaap, 13 in Limpopo en 10 in Noordwes[16]. Daar is ook intussen 13 munisipaliteite in Noordwes onder administrasie geplaas. Nie een Vrystaatse of Noordwes-munisipaliteit het 'n skoon oudit vir 2017/2018 ontvang nie, wat duidelik wys dat dié munisipaliteite nie administratief funksioneer nie.

As die huidige status quo van munisipaliteit en die statistiek van grafiek 1 en 2 vergelyk word, is dit duidelik dat die grootste skuldenaars, soos die munisipaliteite in Noordwes en die Vrystaat, steeds nie na wense funksioneer nie, ongeag provinsiale intervensies.

[13] Artikel 139(2)(b) van die Grondwet

[14] Greffrath, W. & Van der Walt, G. 2016. *Section 139 Interventions in South African Local Government, 1994-2015*. Beskikbaar by: https://dspace.nwu.ac.za/bitstream/handle/10394/19411/No_75_%282016%29_7_Greffrath_VanDerWaldt.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[15] Greffrath, W. & Van der Walt, G. 2016. *Section 139 Interventions in South African Local Government, 1994-2015*. Beskikbaar by: https://dspace.nwu.ac.za/bitstream/handle/10394/19411/No_75_%282016%29_7_Greffrath_VanDerWaldt.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[16] Departement van samewerkende regering en tradisionele sake. 2018. *List of dysfunctional and distressed municipalities*. Beskikbaar by: http://www.cogta.gov.za/?p=4088

SLOT

Groot probleme staar munisipaliteite in die gesig. As die infrastruktuur nie uitmekaar val nie, breek gemeenskapslede dit dikwels af in 'n poging om hulle misnoeë met swak dienslewering of gebrek daaraan te kenne te gee. Hoë munisipale Eskom-skuld, vrugtelose en verkwistende uitgawes en die versuim om korrupsie hok te slaan, vererger munisipaliteite se finansiële verknorsings.

In die verslag het ons kortliks na die verskillende vorme van munisipale intervensie gekyk en wat elkeen behels, asook na die verskillende prosedures wat gevolg moet word om die intervensie in werking te stel. Daarna is aandag gegee aan tendense rakende munisipale intervensie. Die tendense was onder meer dat daar 'n verhoging is in die hoeveelheid munisipaliteite wat onder administrasie geplaas word ongeveer twee jaar voor 'n verkiesing, en dat daar min of geen munisipaliteit onder administrasie geplaas word tydens 'n verkiesingsjaar nie. Laastens is getoon dat die ingrypings min of geen vrugte afwerp nie en dat die probleme meestal voortsleep.

Artikel 139-ingrypings is 'n baie belangrike remedie om te oorweeg, maar dit is nie altyd die beste remedie om te volg nie. Dit beteken dat daar behoorlike beplanning moet plaasvind voordat hierdie versoek aan die provinsie gerig word.

BYLAE 1: Provinsiale ingryping in plaaslike regering

139. (1) Wanneer 'n munisipaliteit 'n uitvoerende verpligting ingevolge die Grondwet of wetgewing nie kan nakom nie of dit nie nakom nie, kan die betrokke provinsiale uitvoerende gesag ingryp deur enige gepaste stappe te doen om te verseker dat daardie verpligting nagekom word, met inbegrip van–

(a) die uitreiking van 'n lasgewing aan die Munisipale Raad waarin die mate van die versuim om sy verpligtinge na te kom, beskryf word en stappe wat nodig is om sy verpligtinge na te kom, vermeld word;

(b) die aanvaarding van verantwoordelikheid vir die betrokke verpligting in daardie munisipaliteit in die mate wat nodig is om–

(i) noodsaaklike nasionale standaarde te handhaaf of aan gevestigde minimum standaarde vir die lewering van 'n diens te voldoen;

(ii) te voorkom dat daardie Munisipale Raad onredelike stappe doen wat nadelig is vir die belange van 'n ander munisipaliteit of van die provinsie as geheel; of

(iii) ekonomiese eenheid te handhaaf; of

(c) die ontbinding van die Munisipale Raad en die aanstelling van 'n administrateur totdat 'n pas verkose Munisipale Raad verkose verklaar is, indien buitengewone omstandighede so 'n stap regverdig.

(2) Indien 'n provinsiale uitvoerende gesag ingevolge subartikel (1)(b) in 'n munisipaliteit ingryp, moet–

(a) hy 'n skriftelike kennisgewing van die ingryping aan–

(i) die Kabinetslid wat vir plaaslike regeringsaangeleenthede verantwoordelik is; en

(ii) die betrokke provinsiale wetgewer en die Nasionale Raad van Provinsies, voorlê binne 14 dae nadat die ingryping 'n aanvang geneem het;

(b) die ingryping beëindig word indien–

(i) die Kabinetslid wat vir plaaslike regeringsaangeleenthede verantwoordelik is die ingryping afkeur binne 28 dae nadat die ingryping 'n aanvang geneem het of by die einde van daardie tydperk die ingryping nie goedgekeur het nie; of

(ii) die Raad die ingryping afkeur binne 180 dae nadat die ingryping 'n aanvang geneem het of by die einde van daardie tydperk die ingryping nie goedgekeur het nie; en

(c) die Raad, terwyl die ingryping voortduur, die ingryping gereeld in hersiening neem en enige gepaste aanbevelings aan die provinsiale uitvoerende gesag doen.

(3) Indien 'n Munisipale Raad ingevolge subartikel (1)(c) ontbind is–

(a) moet die provinsiale uitvoerende gesag onmiddellik 'n skriftelike kennisgewing van die ontbinding voorlê aan–

(i) die Kabinetslid wat vir plaaslike regeringsaangeleenthede verantwoordelik is;

en

(ii) die betrokke provinsiale wetgewer en die Nasionale Raad van Provinsies;

en

(b) neem die ontbinding 'n aanvang 14 dae vanaf die datum van ontvangs van die kennisgewing deur die Raad tensy tersyde gestel deur daardie Kabinetslid of die Raad voor die verstryking van daardie 14 dae.

(4) Indien 'n munisipaliteit 'n verpligting ingevolge die Grondwet of wetgewing om 'n begroting of inkomste genererende maatreëls goed te keur wat nodig is om aan die begroting gevolg te gee nie kan nakom nie of dit nie nakom nie, moet die betrokke provinsiale uitvoerende gesag ingryp deur enige gepaste stappe te doen om te verseker dat die begroting of daardie inkomste genererende maatreëls goedgekeur word, met inbegrip van die ontbinding van die Munisipale Raad en–

(a) die aanstelling van 'n administrateur totdat 'n pas verkose Munisipale Raad verkose verklaar is; en

(b) die goedkeuring van 'n voorlopige begroting of inkomste genererende maatreëls om vir die voortgesette funksionering van die munisipaliteit voorsiening te maak.

(5) Indien 'n munisipaliteit, as gevolg van 'n krisis in sy finansiële sake, in ernstige of volgehoue wesenlike versuim is van sy verpligtinge om basiese dienste te verskaf of om sy finansiële ondernemings na te kom, of erken dat hy nie in staat is om sy verpligtinge of finansiële ondernemings na te kom nie, moet die betrokke provinsiale uitvoerende gesag–

(a) 'n herstelplan voorskryf wat daarop gerig is om die munisipaliteit se vermoë om sy verpligtinge om basiese dienste te verskaf of sy finansiële ondernemings na te kom, te verseker, wat–

(i) voorberei moet word ooreenkomstig nasionale wetgewing; en

(ii) die munisipaliteit in die uitoefening van sy wetgewende en uitvoerende gesag bind maar slegs in die mate wat nodig is om die krisis in sy

finansiële sake op te los; en

(b) die Munisipale Raad ontbind, indien die munisipaliteit wetgewende maatreëls, met inbegrip van 'n begroting of enige inkomste genererende maatreëls, wat nodig is om aan die herstelplan gevolg te gee nie kan goedkeur nie of dit nie goedkeur nie, en–

(i) 'n administrateur aanstel totdat 'n pas verkose Munisipale Raad verkose verklaar is; en

(ii) 'n voorlopige begroting of inkomste genererende maatreëls of enige ander maatreëls wat aan die herstelplan gevolg gee, goedkeur om vir die voortgesette funksionering van die munisipaliteit voorsiening te maak;

of

(c) indien die Munisipale Raad nie ingevolge paragraaf (b) ontbind is nie, verantwoordelikheid aanvaar vir die uitvoer van die herstelplan in die mate wat die munisipaliteit die herstelplan nie andersins kan uitvoer nie of dit nie uitvoer nie.

(6) Indien 'n provinsiale uitvoerende gesag ingevolge subartikel (4) of (5) in 'n munisipaliteit ingryp, moet hy 'n skriftelike kennisgewing van die ingryping voorlê aan–

(a) die Kabinetslid wat vir plaaslike regeringsaangeleenthede verantwoordelik is; en

(b) die betrokke provinsiale wetgewer en die Nasionale Raad van Provinsies, binne sewe dae nadat die ingryping 'n aanvang geneem het.

(7) Indien 'n provinsiale uitvoerende gesag die bevoegdhede of werksaamhede bedoel in subartikel (4) of (5) nie kan uitoefen of verrig nie of dit nie uitoefen of verrig nie of dit nie voldoende uitoefen of verrig nie, moet die nasionale uitvoerende gesag in die plek van die betrokke provinsiale uitvoerende gesag ingevolge subartikel (4) of (5) ingryp.

(8) Nasionale wetgewing kan die toepassing van hierdie artikel, met inbegrip van die prosesse ingestel deur hierdie artikel, reguleer.

BYLAE 2: MUNISIPALE FUNKSIES

BYLAE 4: Funksionele gebiede van Konkurrente Nasionale en Provinsiale Wetgewende Bevoegdheid

DEEL B

Die volgende plaaslike regeringsaangeleenthede word in artikel 155(6)(a) en (7) uiteengesit:

- Bouregulasies
- Brandbestrydingsdienste
- Elektrisiteit- en gasvoorsieningstelsels
- Handelsregulasies
- Kindersorggeriewe
- Lugbesoedeling
- Munisipale beplanning
- Munisipale gesondheidsdienste
- Munisipale lughawens
- Munisipale openbare vervoer
- Munisipale openbare werke slegs ten opsigte van die behoeftes van munisipaliteite vir die nakoming van hul verantwoordelikhede om funksies wat kragtens die Grondwet of enige ander wet spesifiek aan hulle opgedra is, te administreer
- Plaaslike toerisme
- Ponte, veerbote, hawehoofde, piere en hawens, uitgesonderd die reëling van internasionale en nasionale skeepvaart en verwante aangeleenthede
- Vloedwaterbestuurstelsels in beboude gebiede
- Water- en sanitasiedienste, beperk tot stelsels vir die voorsiening van drinkbare water en die wegdoen van huishoudelike afvalwater en rioolvuil

BYLAE 5: FUNKSIONELE GEBIEDE VAN EKSKLUSIEWE PROVINSIALE WETGEWENDE BEVOEGDHEID

DEEL B

Die volgende plaaslike regeringsaangeleenthede in die mate in artikel 155(6)(a) en (7) vir provinsies uiteengesit:

- Begraafplase, lykdienslokale en krematoriums
- Beheer oor ondernemings wat drank aan die publiek verkoop
- Beheer oor openbare steurnisse
- Geraasbesoedeling
- Geriewe vir die huisvesting, versorging en begrawe van diere
- Lisensiëring van en beheer oor ondernemings wat voedsel aan die publiek verkoop
- Lisensiëring van honde
- Markte
- Munisipale abattoirs
- Munisipale paaie
- Munisipale parke en ontspanning
- Omheinings en heinings
- Openbare plekke
- Plaaslike geriewe
- Plaaslike sportgeriewe
- Reiniging
- Reklameborde en die vertoon van advertensies op openbare plekke
- Skutte
- Straathandel
- Straatverligting
- Strande en vermaaklikheidsgeriewe
- Verkeer en parkering
- Vullisverwydering, vullishope en die wegdoen van vaste afvalstowwe